

Izveštaj br: AUS0002939



FUNKCIONALNA ANALIZA PRAVOSUĐA U SRBIJI 2021.

Izveštaj

jun 2022. godine



Kingdom of the Netherlands



WORLD BANK GROUP

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

Određena prava rezervisana

Ovo autorsko delo je proizvod rada zaposlenih u Svetskoj banci. Nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom autorskom delu ne odražavaju nužno stavove Svetske banke, njenog Odbora izvršnih direktora niti vlada koje oni zastupaju. Svetska banka ne garantuje tačnost podataka navedenih u ovom autorskom delu. Granice, boje, nazivi i druge informacije prikazane na mapama u ovom autorskom delu ne predstavljaju bilo kakav sud Svetske banke u pogledu pravnog statusa bilo koje teritorije niti potvrdu odnosno prihvatanje takvih granica.

Prava i dozvole

Materijal u ovom autorskom delu podleže zaštiti autorskih prava. Budući da Svetska banka podstiče podelu svojih saznanja, ovo autorsko delo se može umnožavati, u celini ili delimično, u nekomercijalne svrhe uz uslov da se nosilac autorskog prava propisno navede.

Citiranje—Molimo vas da navedete sledeće: „Svetska banka. 2022. 2021 – Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji. © Svetska banka.“

Sva pitanja o pravima i dozvolama, uključujući i srodna prava, treba uputiti na adresu: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Sadržaj

Izrazi zahvalnosti	1
Cilj, obim i struktura	2
Opšti zaključci i predloženi prioriteti	3
1. Upravljanje i strateško rukovođenje	6
1.1. Glavni nalazi	6
1.2. Struktura i ovlašćenja organa upravljanja i rukovođenja.....	8
1.2.1. Sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca	10
1.2.2. Kapaciteti Saveta i Veća za upravljanje i transparentnost njihovog rada	11
1.2.3. Kapaciteti Ministarstva pravde	14
1.2.4. Kapaciteti MP za rukovođenje sudovima i javnim tužilaštvima	17
1.2.5. Rukovođenje novim pravosudnim profesijama u MP	17
1.3. Delotvornost upravljanja radom	19
1.3.1. Unutrašnja organizacija sudova i javnih tužilaštava.....	19
1.3.2. Upravljanje predmetima u radu i opterećenjem.....	20
1.3.3. Radni procesi i redizajniranje procesa.....	21
1.4. Efikasnost u upravljanju resursima.....	23
1.5. Efikasnost u strateškom upravljanju	24
1.5.1. Izrada strategija	24
1.6. Sprovođenje planova i merenje napretka	25
1.6.1. Komunikacija o reformi pravosuđa i podrška procesu.....	27
1.7. Preporuke i naredni koraci	28
SPOLJAŠNJI UČINAK: EFIKASNOST I DELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA.....	28
2. SUDOVI	31
2.1. Glavni nalazi	31
2.2. Potražnja za uslugama pravosuđa (broj predmeta i opterećenost sudova)	34
2.2.1. Pregled poglavlja	34
2.2.2. Uvod.....	34
2.2.3. Ukupno opterećenje i predmeti u radu.....	35
2.2.4. Broj predmeta i opterećenje prema vrsti suda	39
2.2.5. Demografske razlike u potražnji	46
2.2.6. Broj predmeta po sudiji.....	48
2.2.7. Opterećenje.....	50
2.3. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga	52
2.3.1. Pregled poglavlja	52
2.3.2. Rad i produktivnost sudova	53
2.3.3. Delotvorno izvršenje.....	83
2.3.4. Javni beležnici: Početak koji obećava.....	91
2.3.5. Proceduralna efikasnost.....	92
2.3.6. Efikasnost u pružanju administrativnih usluga.....	99
2.4. Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost sudova	101

2.5. Preporuke i naredni koraci	103
3. JAVNA TUŽILAŠTVA.....	110
Efikasnost, blagovremenost i produktivnost tužilaštava	110
3.1. Glavni nalazi	110
3.2. Uvod	111
3.3. Predmeti u radu i opterećenje	112
3.3.1. Ukupna potražnja za tužilačkim uslugama.....	112
3.3.2. Predmeti u radu JT	113
3.3.3. Tužilačka služba prema vrsti predmeta	118
3.3.4. Opterećenje JT	119
3.4. Efektivnost i efikasnost	120
3.4.1. Rešavanje predmeta	120
3.4.2. Savladavanje priliva.....	121
3.5. Blagovremenost u procesuiranju predmeta	124
3.5.1. Broj prenetih predmeta	124
3.5.2. Stope zagušenosti	126
3.5.3. Vreme rešavanja.....	128
3.5.4. Efikasnost po tužiocu	130
3.5.5. Efikasnost specijalizovanih javnih tužilaštava i specijalnih odeljenja viših JT	134
3.6. Efikasnost percipirana od strane zainteresovanih strana	135
3.7. Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost javnih tužilaštava u 2020. godini.....	136
3.8. Preporuke i naredni koraci	137
4. Kvalitet pruženih usluga u pravosuđu.....	139
4.1 Glavni nalazi	139
4.2. Uvod	142
4.3. Kvalitet zakona i donošenja zakona	142
4.3.1. Percepcija o kvalitetu postojećih zakona.....	143
4.3.2. Kvalitet procesa donošenja zakona	144
4.3.3. Uvođenje novih zakona.....	145
4.4. Kvalitet administrativnih usluga u sudovima	145
4.5. Kvalitet u obradi predmeta	147
4.5.1. Korišćenje standardizovanih obrazaca, šablona i kontrolnih lista.....	147
4.5.2. Doslednost u primeni zakona i percepcija kvaliteta rada sudija.....	148
4.5.3. Korišćenje specijalizovanog procesuiranja za određene vrste predmeta.....	149
4.5.4. Koordinacija u procesuiranju predmeta	149
4.6. Kvalitet odlučivanja u predmetima	150
4.6.1. Upotreba standardizovanih alata za pisanje presuda	150
4.6.2. Doslednost donošenja odluka i EKLJP	151
4.7. Efikasnost žalbenog sistema u obezbeđivanju kvaliteta odlučivanja	152
4.7.1. Korišćenje podataka o žalbama za procenu kvaliteta presuda i žalbenog sistema.....	153
4.7.2. Žalbe prema vrsti suda i vrsti predmeta	154
4.7.4. Percepcija korisnika o žalbama.....	159

4.7.5. Visoke stope žalbi i velike varijacije u žalbama	161
4.8. Kvalitet tužilaštva	162
4.8.1. Uvod	162
4.8.2. Kvalitet u obradi predmeta	163
4.8.3. Stopa osuđujućih presuda	163
4.8.4. Kvalitet donošenja odluka	166
4.8.5. Efektivnost žalbi u promovisanju kvaliteta	172
4.9. Preporuke i naredni koraci	174
5. Pristup uslugama pravosuđa	177
5.1. Glavni nalazi	177
5.2. Uvod	179
5.3. Pristupačnost usluga pravosuđa (Finansijski pristup pravdi)	181
5.3.1. Pristupačnost sudskih taksi	182
5.3.2. Dostupnost mogućnosti oslobađanja od plaćanja sudskih taksi	184
5.3.3. Priuštivost advokata	185
5.3.4. Obavezna odbrana	185
5.3.5. Programi pravne pomoći	186
5.4. Pristup informacijama	189
5.4.1. Pristup i svest o zakonima	189
5.4.2. Pristup informacijama o sudu i predmetu	189
5.4.3. Pristup odlukama suda	192
5.5. Pristup Alternativnom rešavanju sporova	192
5.6. Pristup pratećim stručnim uslugama	194
5.7. Geografski i fizički pristup uslugama pravosuđa	194
5.7.1. Geografski pristup lokacijama sudova	194
5.7.2. Jednakost pristupa za osetljive grupe	194
5.8. Preporuke i naredni koraci	196
6. Unapređenje integriteta pravosudnog sistema Srbije	198
6.1. Glavni nalazi	198
6.2. Uvod	200
6.3. Koordinacija između institucija	203
6.4. Formalni mehanizmi za jačanje integriteta i sprečavanje sukoba interesa	205
6.4.1. Izrada planova integriteta i praćenje njihovog sprovođenja	205
6.4.2. Pravila o sukobu interesa, neprimerenom uticaju i prijavljivanju imovine	206
6.4.3. Pravila o prijemu poklona	208
6.4.4. Raspodela predmeta slučajem	209
6.4.5. Imenovanje sudskih veštaka	209
6.4.6. Mehanizmi za zaštitu uzbuđenja	210
6.5. Delotvornost pritužbi, etičkih kodeksa i disciplinskih postupaka	211
6.5.1. Mehanizmi za podnošenje pritužbi	211
6.5.2. Delotvornost etičkih kodeksa	212
6.5.3. Disciplinska odgovornost	214

6.5.4. Obuka o etičkim pitanjima i drugim aspektima integriteta	216
6.6. Stavovi prema integritetu u pružanju pravosudnih usluga	219
6.6.1. Percepcija poverenja	219
6.6.2. Obim prijavljene korupcije i korišćenje neformalnih sredstava	220
6.6.3. Percepcija korupcije	222
6.6.4. Percepcija nezavisnosti pravosuđa	224
6.6.5. Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti	226
6.7. Preporuke i naredni koraci	229
7. Upravljanje ljudskim resursima	232
7.1. Glavni nalazi	232
7.2. Broj zaposlenih i metodologija	234
7.2.1. Broj sudija i tužilaca	234
7.2.2. Broj sudskog osoblja	238
7.2.3. Zastupljenost i uticaj zapošljavanja na određeno vreme i angažovanja po drugim osnovama	244
7.2.4. Angažovanje sudija-porotnika	247
7.3. Izbor, vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca	248
7.3.1. Izbor i imenovanje sudija i tužilaca	249
7.3.2. Kriterijumi za vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca	250
7.4. Obuka	253
7.5. Struktura plata i naknada sudija, tužilaca i osoblja	254
7.6. Planiranje i angažovanje državnih službenika i nameštenika	258
7.6.1. Sistemi upravljanja ljudskim resursima u sudovima i javnim tužilaštvima	258
7.6.2. Podela poslova između sudija i pomoćno-tehničkog osoblja	260
7.6.3. Postojanje i angažovanje upravitelja sudova	261
7.6.4. Planovi za budućnost	262
7.6.5. Rodna ravnopravnost zaposlenih u pravosuđu Srbije	263
7.7. Preporuke i naredni koraci	265
8. Upravljanje finansijskim resursima	270
8.1. Glavni nalazi	270
8.2. Budžetski okvir u pravosuđu	272
8.3. Iznos i izvori budžeta	276
8.3.1. Referentne vrednosti rashoda	276
8.3.2. Izvršenje, kretanje i izvori finansiranja budžeta	280
8.3.3. Izvori finansiranja pravosuđa	283
8.4. Struktura budžeta	285
8.5. Delotvornost izvršenja budžeta	291
8.6. Preporuke i naredni koraci	296
9. Upravljanje IKT sistemom	299
9.1. Glavni nalazi	299
9.2. Rukovođenje i upravljanje IKT sistemom i njegovo finansiranje	301
9.2.1. Uređenje	301

9.2.2. Finansiranje IKT.....	302
9.2.3. Upravljanje radom.....	305
9.3. Delotvornost elektronske razmene podataka i kreiranja rezervnih kopija	306
9.3.1. Elektronska razmena informacija između sudova i javnih tužilaštava i između javnih tužilaštava	308
9.3.2. Elektronska razmena podataka sa drugim organima.....	308
9.3.3. Elektronska razmena podataka između sudova i pravnih i srodnih profesija	310
9.3.4. Tonsko i optičko snimanje	311
9.3.5. Bezbednost i oporavak od katastrofa	312
9.4. Delotvornost primarnih sistema za vođenje predmeta	312
9.4.1. Funkcije vođenja predmeta.....	312
9.4.2. Zadovoljstvo korisnika sistemima za vođenje predmeta.....	316
9.5. Svrsishodnost sistema za potrebe upravljanja	316
9.6. Podaci za podršku donošenju odluka pravosudnih organa i pristup pravosuđu.....	318
9.7. Kvalitet podrške koju e-pravosuđe pruža za pristup korisnika usluga sudova	318
9.8. Zaposleni na poslovima IKT i obuka u ovoj oblasti.....	320
9.8.1. Adekvatnost broja zaposlenih	320
9.8.2. Adekvatnost obuke za IKT	321
9.9. Preporuke i naredni koraci	323

Spisak slika

Slika 1: Organizaciona struktura Visokog saveta sudstva	12
Slika 2: Organizaciona struktura Državnog veća tužilaca	13
Slika 3: Organizaciona šema Ministarstva pravde	16
Slika 4: Mreža sudova u Srbiji.....	19
Slika 5: Mreža JT u Srbiji	20
Slika 6: Mehanizam praćenja i evaluacije u skladu sa revidiranim AP za Poglavlje 23	26
Slika 7: Građani, privreda, advokati, sudije, tužioc i sudsko osoblje: Procena uticaja pravosudnih reformi	27
Slika 8: Priliv predmeta u Srbiji od 2010. do 2020. godine.....	36
Slika 9: Priliv prema vrsti suda u 2019. godini	37
Slika 10: Priliv predmeta u prvoj instanci na 100 stanovnika (Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. god)	38
Slika 11: Priliv predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine	40
Slika 12: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine	40
Slika 13: Priliv predmeta u prekršajnim sudovima od 2014. do 2020. godine.....	42
Slika 14: Priliv predmeta u prekršajnim sudovima prema vrsti predmeta u 2019. godini	42
Slika 15: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u višim sudovima od 2014. do 2019. godine.....	44
Slika 16: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u apelacionim sudovima od 2014. do 2019. godine ..	44
Slika 17: Priliv predmeta prema vrsti suda na 100 stanovnika u sudovima prve instance od 2014. do 2019. godine	46
Slika 18: Osnovni sudovi – priliv predmeta na 100 stanovnika u 2019. godini u odnosu na stepen urbanizacije	47
Slika 19: Priliv predmeta u odabranim osnovnim sudovima na 100 stanovnika u 2019. godini	47
Slika 20: Priliv nekrivičnih predmeta po sudiji u odabranim zemljama u 2018. godini	48
Slika 21: Predmeti u radu po sudiji prema vrsti suda od 2015. do 2019. godine	49
Slika 22: Opterećenje u sudovima u Srbiji od 2010. do 2020. godine.....	51
Slika 23: Opterećenje u osnovnim sudovima od 2014. do 2020. godine.....	51
Slika 24: Savladavanje priliva prema vrsti sudova od 2014. do 2019. godine	54
Slika 25: Savladavanje priliva u predmetima prve instance prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine)	54
Slika 26: Savladavanje priliva u odabranim osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine	56
Slika 27: Ukupan broj rešenih predmeta u sudovima u Srbiji od 2010. do 2020. godine	59
Slika 28: Ukupno rešenih predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine	61
Slika 29: Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji od 2015. do 2019. godine	62
Slika 30: Ukupno vreme rešavanja predmeta u sudovima u Srbiji od 2014. do 2020. godine	67
Slika 31: Nerešeni predmeti na kraju godine od 2010. do 2020. godine.....	68
Slika 32: Stopa zagušenosti od 2010. do 2020. godine	70
Slika 33: Stope zagušenosti prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine	71
Slika 34: Stope zagušenosti osnovnih sudova prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine	72
Slika 35: Stope zagušenosti u višim sudovima prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine	73
Slika 36: Stope zagušenosti apelacionih sudova prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine	73
Slika 37: Vreme potrebno za rešavanje prvostepениh predmeta prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine	79

Slika 38:Vreme potrebno za rešavanje predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine	80
Slika 39: Vreme rešavanja prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine	80
Slika 40: Vreme rešavanja predmeta u odabranim osnovnim sudovima prema vrsti predmeta u 2019. godini	81
Slika 41: Prosečan broj meseci od podnošenja predmeta do prvostepene presude prema navodima korisnika suda	82
Slika 42: Udeo korisnika suda koji su smatrali da je njihov prvostepeni predmet trajao duže nego što bi trebalo (2009, 2013. i 2020. god)	83
Slika 43: Zadovoljstvo postupkom izvršenja sudske presude (2009. i 2013. – u poslednje tri godine; 2020. god – u poslednjih 12 meseci)	85
Slika 44: Priliv, rešeni i nerešeni predmeti izvršenja u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine	86
Slika 45: Sprovođenje ugovora u Srbiji i uporednim zemljama – Vreme i troškovi	91
Slika 46: Udeo sudija, tužilaca i advokata koji navode da su navedeni razlozi povremeni ili čest razlog zašto predmeti traju duže od očekivanog u 2013. i 2020. godini	94
Slika 47: Prosečan broj meseci proteklih između podnošenja predmeta i prvog ročišta, prema navodima korisnika suda 2009., 2013. i 2020. godine	95
Slika 48: Prosečan broj održanih ročišta, prema navodima korisnika suda u 2009, 2013, 2020. godini	95
Slika 49: Ročišta koja su doprinela rešavanju sporova	96
Slika 50: Angažovanje veštaka (u poređenju sa brojem građanskij i privrednih parničnij predmeta, krivičnih predmeta i privrednij prekršajaj)	98
Slika 51: Vreme u minutima koje građani provode da završe administrativni posao, 2009, 2013, 2020	99
Slika 52: Vreme izraženo u radnim satima koje poslovni sektor provodi u obavljanju administrativnij poslova, 2009, 2013, 2020. god	100
Slika 53: Broj poseta sudu potrebnij za obavljanje administrativnij poslova prema navodima korisnika administrativnij usluga	100
Slika 54: Udeo korisnika administrativnij usluga koji jesu ili nisu morali da idu od vrata do vrata u 2009, 2013. i 2020. godini.....	101
Slika 55: Broj predmeta koje su primili javni tužioci na 100 stanovnika	113
Slika 56: Priliv predmeta tužilaca na 100 stanovnika u osnovnij JT u 2019. godini	114
Slika 57: Primljeni predmeti u osnovnij, višij i apelacionij tužilaštvima od 2014. do 2019. godine	114
Slika 58: Primljeni predmeti u osnovnij JT prema vrsti predmeta u 2019. godini	115
Slika 59: Primljeni predmeti u višij javnij tužilaštvima od 2014. do 2019. godine	117
Slika 60: Primljeni predmeti u apelacionij javnij tužilaštvima od 2014. do 2019. godine	117
Slika 61: Primljeni predmeti u višij JT prema vrsti predmeta od 2014. do 2020. godine	118
Slika 62: Opterećenje osnovnij, višij i apelacionij JT od 2014. do 2019. godine.....	119
Slika 63: Opterećenje osnovnij JT od 2014. do 2020. godine	119
Slika 64: Opterećenje višij JT od 2014. do 2020. godine	120
Slika 65: Rešeni predmeti u osnovnij, višij i apelacionij JT od 2014. do 2019. godine.....	121
Slika 66: Savladavanje priliva prema vrsti JT od 2014. do 2019. godine.....	121
Slika 67: Stope savladavanja priliva u odabranij 149 osnovnij JT od 2014. do 2019. godine.....	123
Slika 68: Stope savladavanja priliva u višij JT od 2014. do 2019. godine po višij JT	124
Slika 69: Preneti predmeti u JT od 2014. do 2019. godine.....	125
Slika 70: Preneti predmeti u osnovnij JT od 2014. do 2019. godine.....	125
Slika 71: Preneti predmeti u višij JT od 2014. do 2019. godine	126

Slika 72: Ukupne stope zagušenosti osnovnih, viših i apelacionih JT od 2014. do 2019. godine.....	127
Slika 73: Stope zagušenosti prema vrsti JT od 2014. do 2019. godine	127
Slika 74: Stope zagušenosti odabranih osnovnih JT u 2019. godini	128
Slika 75: Vreme rešavanja predmeta u odabranim osnovnim JT od 2014. do 2019. godine	129
Slika 76: Vreme rešavanja predmeta u višim javnim tužilaštvima od 2014. do 2019. godine	130
Slika 77: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika – Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine.....	131
Slika 78: Broj predmeta po tužiocu u osnovnim, višim i apelacionim JT od 2014. do 2019. godine....	131
Slika 79: Broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim, višim i apelacionim JT od 2014. do 2019. godine	133
Slika 80: GRAĐANI, PREDUZEĆA, ADVOKATI, SUDIJE I TUŽIOCI: OPŠTA PERCEPCIJA EFIKASNOSTI TUŽILAŠTVA	135
Slika 81: ADVOKATI, SUDIJE I TUŽIOCI: UTICAJ SARADNJE IZMEĐU JAVNOG TUŽILAŠTVA I DRUGIH ISTRAŽNIH ORGANA	136
Slika 82: Mera u kojoj su srpski zakoni jasni i nedvosmisleni, prema mišljenju sudija, advokata i tužilaca, 2009, 2013. i 2020. godine	143
Slika 83: Percepcija korisnika administrativnih usluga suda o kvalitetu rada u konkretnom administrativnom predmetu, 2009, 2013. i 2020. godina	146
Slika 84: Percepcija korisnika suda o efikasnosti, prijatnosti i znanju kadrova koji obavljaju administrativne usluge	147
Slika 85: Udeo sudija, tužilaca i advokata koji procenjuju da se navedeni problemi u sprovođenju zakona dešavaju s vremena na vreme ili često, 2013. i 2020. godine	148
Slika 86: Kvalitet rada tokom vremena	149
Slika 87: Presude ESLJP protiv Srbije prema vrsti predmeta (2017-2020).....	151
Slika 88: Apelaciona sudska nadležnost u Srbiji.....	154
Slika 89: Ishodi žalbi u odabranim osnovnim sudovima u 2019. godini.....	158
Slika 90: Ishodi žalbi u višim sudovima u 2019. godini	159
Slika 91: Percepcija poverenja u žalbeni sistem, prema navodima korisnika suda, 2009, 2013. i 2020. godine	160
Slika 92: Odnos između percipirane pravičnosti i odluka o podnošenju žalbe među korisnicima suda koji su dobili presudu koja ne ide njima u korist, 2013, 2020.	160
Slika 93: Ishod žalbi prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine	161
Slika 94: Osuđujuće presude u odabranim osnovnim JT od 2015. do 2019. godine	165
Slika 95: Stopa osuđujućih presuda u višim JT od 2015. do 2019. godine.....	165
Slika 96: Odbacivanje prijave u osnovnim JT prema vrsti u 2019. godini	168
Slika 97: Odbačene prijave u višim JT prema vrsti u 2019. godini (odrasli počiniooci).....	168
Slika 98: Procenat odbačenih predmeta u osnovnim i višim JT, od 2014. do 2019. godine	169
Slika 99: Odnos podnetih žalbi i uspešnih žalbi u odabranim osnovnim javnim tužilaštvima u 2019. godini	172
Slika 100: Kako po Vašem mišljenju trenutno stanje u pravosudnom sistemu utiče na poslovno okruženje u Vašoj zemlji?.....	179
Slika 101: Pristup i priuštivost građanskog pravosuđa, EU i Srbija, Indeks vladavine prava Svetskog projekta pravde 2020.	180
Slika 102: Pristup i priuštivost građanskog pravosuđa, Regionalne zemlje i Srbija, Indeks vladavine prava Svetskog projekta pravosuđa 2020.....	180
Slika 103: Opšta percepcija pristupačnosti suda	181
Slika 104: Opšta percepcija tri specifična aspekta pristupačnosti	181
Slika 105: Građani i preduzeća: Vrste troškova u prvostepenim postupcima	183

Slika 106: Znanje građana o besplatnoj pravnoj pomoći.....	187
Slika 107: Sudije, tužioci i advokati: Dostupnost besplatne pravne pomoći.....	187
Slika 108: Percepcije o dostupnosti informacija u javnosti i poslovnom sektoru 2009, 2014, 2020. ...	190
Slika 109: Građani i poslovni sektor: Pristup informacijama uopšte u odnosu na lakoću dobijanja informacija o konkretnom predmetu	190
Slika 110: Izvori informacija koji se koriste za informacije o konkretnim predmetima	191
Slika 111: Građani i preduzeća: Upoznatost sa procesom medijacije 2013-2020.....	193
Slika 112: Mišljenje građana o jednakom tretmanu građana	195
Slika 113: Mišljenje sudija, tužilaca i advokata o jednakom tretmanu građana	195
Slika 114: Institucionalni okvir za očuvanje integriteta u pravosuđu	202
Slika 115: Broj disciplinskih mera izrečenih sudijama i javnim tužiocima	216
Slika 116: Poverenje građana u institucije, 2009, 2013. i 2020.	219
Slika 117: Poverenje građana u pravosuđe u Srbiji, 2009, 2013. i 2020.	219
Slika 118: Da li su u pravosuđu prisutni sledeći problemi?	220
Slika 119: Korisnici usluga sudova koji su naveli korišćenje neformalnih sredstava za ostvarenje povoljnog ishoda u svom predmetu, 2009, 2013. i 2020.....	221
Slika 120: Procenat sudija koji navode da su se u prethodnih 12 meseci susreli sa sledećim radnjama	221
Slika 121: Procenat tužilaca koji navode da su se u prethodnih 12 meseci susreli sa sledećim radnjama	222
Slika 122: Percepcija zastupljenosti korupcije u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009, 2013. i 2020.....	222
Slika 123: Percepcija zastupljenosti korupcije u pravosuđu među građanima u celini, 2009, 2013. i 2020.....	223
Slika 124: Percepcija zastupljenosti korupcije u državnim institucijama među građanima u celini, 2009, 2013. i 2020.....	223
Slika 125: Svetski projekat za pravdu 2020, percepcija da u građanskopravnom sistemu nema korupcije (1 = korupcije nema), Srbija i EU	224
Slika 126: Svetski projekat za pravdu 2020, percepcija da u krivičnopravnom sistemu nema korupcije (1 = korupcije nema), Srbija i EU	224
Slika 127: Percepcija nezavisnosti pravosuđa među sudijama, tužiocima i advokatima.....	225
Slika 128: Izveštaj o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2019, nezavisnost pravosuđa u EU i Srbiji.....	225
Slika 129: Percepcija pravičnosti pravosuđa u celini, 2013. i 2020.	226
Slika 130: Percepcija pravičnosti u postupcima korisnika sudskih usluga, 2013. i 2020.	226
Slika 131: Percepcija pravičnosti u odnosu na ishod postupka, 2013. i 2020.....	227
Slika 132: Percepcija pravičnosti pravosudnog sistema, 2009, 2013. i 2020.....	227
Slika 133: Ocena pravičnosti suđenja među korisnicima sudskih usluga bez obzira na ishod njihovog spora, 2009, 2013. i 2020.....	228
Slika 134: Razlozi za neravno pravo tretman koje navode sudije, tužioci i advokati, 2020.....	228
Slika 135: Ravnopravnost tretmana građana, 2020.	229
Slika 136: Broj sudija na 100.000 stanovnika, Srbija, zemlje članice EU i zemlje Zapadnog Balkana (podaci CEPEJ-a za 2018).....	236
Slika 137: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, Srbija, zemlje članice EU i zemlje Zapadnog Balkana (podaci CEPEJ-a za 2018).....	237
Slika 138: Odnos između broja sudija i sudskog osoblja, Srbija, EU i zemlje Zapadnog Balkana, 2018	239

Slika 139: Odnos broja zaposlenih predviđenih budžetom i broja sudija u osnovnim sudovima prema veličini suda, 2013. i 2019.	242
Slika 140: Odnos broja zaposlenih predviđenih budžetom i broja sudija u višim sudovima, 2013. i 2019.	243
Slika 141: Broj polaznika obuke prema oblasti obuke i kategoriji zaposlenih u javnim tužilaštvima, 2014-2016.	254
Slika 142: Budžetski okvir pravosuđa u Srbiji.....	273
Slika 143: Učešće ukupnih rashoda za sudstvo u BDP-u (levo) i ukupni rashodi za sudstvo po glavi stanovnika (desno), Srbija i Evropa, 2018.....	277
Slika 144: Učešće rashoda za sudstvo u BDP-u u poređenju sa BDP-om po glavi stanovnika, Srbija i EU, 2018.....	278
Slika 145: Rashodi za sudstvo po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU (levo) i Srbija i uporedive zemlje regiona (desno), 2018.....	278
Slika 146: Učešće rashoda za tužilaštvo u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU, 2018.....	279
Slika 147: Rashodi za tužilaštvo po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU (levo) i Srbija i uporedive zemlje regiona (desno), 2018.....	279
Slika 148: Ukupni rashodi u sudstvu osim rashoda koji se finansiraju iz sudskih taksi, 2014-II tromesečje 2020.....	281
Slika 149: Ukupni rashodi sudstva prema vrsti suda, 2014-II tromesečje 2020.....	281
Slika 150: Ukupni rashodi tužilaštva, 2014-II tromesečje 2020.....	282
Slika 151: Ukupni rashodi tužilaštva prema vrsti javnog tužilaštva, 2014-II tromesečje 2020.....	282
Slika 152: Ukupni rashodi sudstva (levo) i tužilaštva (desno), prema izvoru finansiranja, 2014-II tromesečje 2020.....	283
Slika 153: Matrica raspodele prihoda od sudskih taksi	284
Slika 154: Iznos naplaćenih sudskih taksi, 2012-2018.....	285
Slika 155: Učešće plata u rashodima sudstva, Srbija i EU, 2018.....	286
Slika 156: Sudstvo (levo) i tužilaštvo (desno), učešće rashoda za plate u ukupnim rashodima, 2014-II tromesečje 2020.....	287
Slika 157: Učešće plata u rashodima sudstva, prema vrsti suda, 2014-2019. (prosek).....	287
Slika 158: Sudstvo, struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na plate, 2014-2018.....	288
Slika 159: Tužilaštvo, struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na plate, 2014-II tromesečje 2020.....	289
Slika 160: Kapitalni rashodi u pravosuđu 2014-2020.....	290
Slika 161: Struktura ukupnih kapitalnih rashoda, prosek perioda 2014-2019.....	291
Slika 162: Ukupni troškovi po predmetu prema kategoriji suda, 2014-2019.....	292
Slika 163: Neizmirene obaveze u sudstvu, na kraju perioda, 2014-II tromesečje 2020, tromesečni podaci	293
Slika 164: Struktura neizmirenih obaveza prema vrsti, na kraju perioda, 2014-2019.....	294
Slika 165: Pregled različitih informacionih sistema koji se koriste u pravosuđu Republike Srbije	306

Spisak tabela

Tabela 1: Nadležnosti VSS u odnosu na sudove	8
Tabela 2: Nadležnosti DVT-a u odnosu na JT	9
Tabela 3: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine	41
Tabela 4: Prosečan broj predmeta u radu po sudiji u osnovnim sudovima u 2019. godini	49
Tabela 5: Ukupan broj rešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta od 2014. do 2019.godine	60
Tabela 6: Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima u 2019. godini	63
Tabela 7: Laureati Programa nagrađivanja sudova od 2016. do 2019. godine	66
Tabela 8: Nerešeni predmeti na kraju godine po vrsti sudova i predmeta od 2014. do 2019. godine.	69
Tabela 9: Stope zagušenosti prema vrstama sudova i predmeta od 2014. do 2019. godine	71
Tabela 10: Starosna lista nerešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta u 2019. godini.....	75
Tabela 11: Rešeni „stari“ predmeti prema vrsti suda u 2019. godini	78
Tabela 12: Poređenje početnih troškova predmeta izvršenja u sudovima i kod javnih izvršitelja (Javnoizvršiteljska tarifa iz 2012. i Izmene iz 2016. godine)	89
Tabela 13: Broj predmeta i tužilaca u osnovnim i višim JT od 2014. do 2019. godine	132
Tabela 14: Primljeni predmeti u apelacionim sudovima iz osnovnih i viših sudova u 2019.	154
Tabela 15: Odloženo krivično gonjenje po vrstama JT od 2014. do 2019. godine (odrasli počinioci)	170
Tabela 16: Troškovi razvoda kao udeo u prosečnim prihodima.....	183
Tabela 17: Struktura predstavki podnetih ASK u pogledu rada sudova od 2015. do 2020.	205
Tabela 18: Struktura predstavki podnetih ASK u pogledu rada tužilaštava od 2015. do 2020.	205
Tabela 19: Oblasti prepoznate u planovima integriteta pravosudnih organa kao najosetljivije na korupciju	206
Tabela 20: Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu i disciplinskih postupaka pokrenutih protiv sudija.....	215
Tabela 21: Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu i disciplinskih postupaka pokrenutih protiv javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca	215
Tabela 22: Obuka organizovana u 2018. iz oblasti „Posebna znanja i veštine“	217
Tabela 23: Obuka organizovana u 2019. iz oblasti „Posebna znanja i veštine“	217
Tabela 24: Broj sudija i tužilaca koji su pohađali obuke o etici i integritetu od 2016. do 2018.	218
Tabela 25: Broj sudija prema vrsti suda, 2013-2020.	234
Tabela 26: Broj javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca u Srbiji, 2013-2020.	237
Tabela 27: Broj radnih mesta predviđenih budžetom po sudiji prema kategoriji radnih mesta i vrsti suda, 2019.	239
Tabela 28: Odnos broja državnih službenika i nameštenika predviđenog budžetom i nosilaca posla prema vrsti suda, 2019.....	240
Tabela 29: Odnos broja radnih mesta predviđenih budžetom i sudija u višim sudovima prema regionu, 2019	242
Tabela 30: Broj tužilačkih pripravnika, 2019.....	244
Tabela 31: Odnos broja državnih službenika i nameštenika predviđenog budžetom i nosilaca posla prema vrsti javnog tužilaštva, 2019.	244
Tabela 32: Ukupan broj zaposlenih u poređenju sa brojem radnih mesta predviđenih budžetom, 2019.	245
Tabela 33: Broj zaposlenih na određeno vreme prema vrsti suda, 2019.	246

Tabela 34: Broj zaposlenih na određeno vreme prema vrsti radnog mesta u osnovnim sudovima, 2019.	247
Tabela 35: Struktura sudija izabranih od 2013. do 2019.	250
Tabela 36: Merila za vrednovanje kvaliteta rada sudija na snazi od jula 2015.	251
Tabela 37: Učešće „ostalih naknada“ u platama sudija prema vrsti suda, 2013-2019.	255
Tabela 38: Učešće „ostalih naknada“ u platama javnih tužilaca prema vrsti javnog tužilaštva, 2013-2019.	256
Tabela 39: Učešće „ostalih naknada“ u platama nesudijskog osoblja, 2013-2019.	257
Tabela 40: Učešće „ostalih naknada“ u platama netužilačkog osoblja, 2013-2019.	257
Tabela 41: Zaposleni na poslovima upravljanja ljudskim resursima prema vrsti suda, 2013. i 2019.	261
Tabela 42: Sudovi u kojima postoje upravitelji, 2014. i 2019.	262
Tabela 43: Starosna struktura sudija, 2019.	262
Tabela 44: Rodna struktura predsednika sudova i sudija, Srbija i EU28	264
Tabela 45: Rodna struktura nesudijskog osoblja, Srbija i EU28	264
Tabela 46: Procenat žena na rukovodećim položajima u javnom tužilaštvu, Srbija i EU28 (podaci CEPEJ-a za 2018)	264
Tabela 47: Deo budžeta Ministarstva pravde koji se odnosi na IKT	302
Tabela 48: Hardver dostupan u sudovima, prema vrsti suda, 2021.	304
Tabela 49: Elektronski upiti iz Pravosudnog informacionog sistema	309
Tabela 50: Zaposleni na poslovima IKT u sudovima, 2020. (referentna vrednost = 3,6 odsto)	320
Tabela 51: Broj podržanih računarskih radnih stanica u osnovnim sudovima po jednom zaposlenom na poslovima IKT.	321

Spisak okvira

Okvir 1: Primeri pojednostavljivanja poslovnih procesa	22
Okvir 2: Inovacije u procesu rada osnovnih sudova koje je nagradio Vrhovni kasacioni sud.....	22
Okvir 3: Odgovornosti za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23	26
Okvir 4: Ponderisanje predmeta – Iskustvo Srbije.....	35
Okvir 5: Predmeti izvršenja i njihov uticaj na ukupne rezultate sudova	41
Okvir 6: Novi Zakon o prekršajima	42
Okvir 7: Prekršaji u oblasti javnih nabavki	46
Okvir 8: Uticaj reizbora sudija i prošla reforma sudske mreže.....	50
Okvir 9: Štrajk advokata u Srbiji 21. veka	58
Okvir 10: Inovativne ideje za bolje raspoređivanje predmeta	62
Okvir 11: Norme sudijske produktivnosti	74
Okvir 12: Mere Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta	75
Okvir 13: Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku	78
Okvir 14: Inovativni pristup praćenju predmeta izvršenja u Osnovnom sudu u Kruševcu.....	87
Okvir 15: Tarifa naknade za rad javnih izvršitelja	89
Okvir 16: Ublažavanje efekata zaključavanja na sudske postupke.....	102
Okvir 17: Kontinuirani problem koji predstavljaju „ostali krivični predmeti“ uključeni u KTR upisnik	116
Okvir 18: Drugostepeni i trećestepeni predmeti tužilaštava.....	118
Okvir 19: Koliko u proseku plaćaju korisnici suda?.....	182
Okvir 20: Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći:	188
Okvir 21: Zakon o sprečavanju korupcije iz 2019.	201

Akronimi i skraćenice

ADR	Alternativno rešavanje sporova
AVP	Sistem za automatizovano vođenje predmeta
BDP	Bruto domaći proizvod
BPP	Besplatna pravna pomoć
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
CCJE	Konsultativno veće evropskih sudija
CCPE	Konsultativno veće evropskih tužilaca
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CMS	Sistem za vođenje predmeta
DBK	Direktni budžetski korisnik
DVT	Državno veće tužilaca
EK	Evropska komisija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
EUR	Evro
IKT	Informacione i komunikacione tehnologije
IPSOS	IPSOS Global Market Research
JT	Javno tužilaštvo
MDTF-JSS	Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, kojim upravlja Svetska banka
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
MP	Ministarstvo pravde
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
PA	Pravosudna akademija
PIS	Pravosudno-informacioni sistem
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RSD	Srpski dinar
SAPA	Standardizovani softver Uprave za izvršenje krivičnih sankcija
SAPO	Standardizovana aplikacija za javna tužilaštva
SAPS	Standardizovana aplikacija pravosuđa Srbije
SIPRES	Softverski informacioni sistem prekršajnih sudova
USD	Američki dolar
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VSS	Visoki savet sudstva
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
ZUP	Računovodstveni softver

Izrazi zahvalnosti

Ovaj izveštaj je finansirao Multidonatorski fond za podršku sektoru pravde u Srbiji (MDTF-JSS) koji je osnovan uz velikodušnu podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA), Holandije i Ujedinjenog Kraljevstva. Kompletan izveštaj, uključujući sirove podatke, i više informacija o Multidonatorskom fondu (MDTF-JSS) dostupni su na www.mdtfjss.org.rs.

Izveštaj Funkcionalne analize pripremio je osnovni tim koji čine g-din Srđan Svirčev (viši specijalista za javni sektor i vođa tima), g-din Zoran Skopljak (specijalista za javni sektor i drugi vođa tima), g-đa Ellen Kelly (stručnjak za reformu pravosuđa), Dr Marina Matić Bošković (stručnjak za reformu pravosuđa) i g-đa Kate Harrison (stručnjak za sektor pravosuđa). Tim Banke podržala je grupa izuzetnih konsultanata tokom čitavog procesa, a to su g-đa Ana Krnić Kulušić, g-đa Svetlana Đuković, Dr Miloš Marković, g-din Branislav Milunović, g-din Mike Perišić, g-đa Ana Arsenijević, g-din Jovan Nicić i istraživački tim IPSOS Consulting-a. G-din Nenad Milić je takođe pružio podršku timu u obradi podataka. Priprema ovog izveštaja ne bi bila moguća bez izuzetne podrške g-đe Bisere Nurković koja je organizovala misije, obrađivala rukopise i pružala vredan uvid tokom čitavog procesa. Posebnu zahvalnost dugujemo našim prevodiocima, g-di Mariji Mitrović i g-dinu Urošu Vasiljeviću koji su neumorno radili na prevodu kvalitetne srpske verzije izveštaja.

Tim je takođe imao koristi od smernica dobijenih od recenzenata Svetske banke, a to su: g-din Paul Prettitore (viši specijalista za javni sektor), g-din Klaus Decker (viši specijalista za javni sektor) i g-đa Carolina Rendon (viši specijalista za javni sektor). Tim je radio u tesnoj saradnji sa g-dinom Nicolom Pontarom (šef Kancelarije Svetske banke u Srbiji) i pod opštim uputstvima g-dina Roberta Adriana Senderowitscha (menadžer prakse).

Tim želi da se zahvali svim nosiocima interesa u Srbiji na njihovom angažovanju u procesu Funkcionalne analize. Posebnu zahvalnost dugujemo zvaničnicima iz Ministarstva pravde, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Visokog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva, sudijama, tužiocima i stručnim saradnicima na vremenu, gostoljubivosti i dostupnosti za iskreno i otvoreno razmatranje svih pitanja navedenih u Funkcionalnoj analizi pravosuđa. Njihovo intenzivno angažovanje tokom čitavog procesa unapredilo je dubinsku analizu i kvalitet izveštaja. Tim takođe želi da izrazi zahvalnost međunarodnim partnerima koji su aktivni u reformi srpskog pravosuđa, na njihovoj podršci, komentarima i sugestijama.

Cilj, obim i struktura

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji iz 2021. godine meri napredak ostvaren u odnosu na početnu Funkcionalnu analizu pravosuđa iz 2014. godine i Funkcionalnu analizu tužilačkog sistema iz 2019. godine. Prikupljanje podataka završeno je u prvoj polovini 2021. godine, obuhvatajući period od 2014. do 2020. godine. Detaljna analiza sprovedena je samo za period od 2014-2019. godine, s obzirom na to da podaci za 2020. godinu nisu bili potpuno reprezentativni zbog tromesečnog zatvaranja sudova usled pandemije KOVIDA-19. Podaci za 2020. godinu analizirani su samo na opštem nivou kako bi se izbeglo pogrešno tumačenje podataka. Preliminarni nalazi i preporuke razmatrani su sa nosiocima interesa i razvojnim partnerima u periodu od februara do aprila 2022. godine.

Cilj Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2021. godine odnosi se na informisanje procesa pristupanja Srbije EU u okviru Poglavlja 23 na osnovu detaljne analize zasnovane na dokazima. Funkcionalna analiza takođe predstavlja objektivnu analizu trenutnog učinka sektora pravosuđa. U cilju poređenja rezultata, primenjena je ista metodologija kao ona korišćena u prethodnim funkcionalnim analizama pravosuđa.

Procene se zasnivaju na mešavini kvantitativnih i kvalitativnih podataka. Statistički podaci su prikupljeni od srpskih aktera u pravosuđu i uključivali su podatke relevantne za upravljanje predmetima, finansije i ljudske resurse i IKT. Pored statističkih podataka, 2020. godine završena je Anketa o pravosuđu i iskustvu sa velikim brojem učesnika kako bi pružila informacije o pristupu i kvalitetu pravosuđa u Srbiji, kao i iskustvu sa sudskim predmetima u smislu efikasnosti. Procena je obuhvatila pravnu analizu, analizu zvanično objavljenih podataka, diskusije fokus grupa i razgovore sa ključnim pružaocima informacija.

Funkcionalna analiza iz 2021. godine prati strukturu Funkcionalne analize iz 2014. godine i razmatra kako učinak sistema, tako i upravljanje resursima. Učinak sistema procenjuje se u odnosu na kriterijume efikasnosti, kvaliteta i pristupa, dok su upravljanjem resursima obuhvaćeni ljudski resursi, finansijska sredstva i IKT. Pored toga, Funkcionalna analiza iz 2021. godine procenjuje rukovođenje i upravljanje, kao i integritet sistema. Svaka oblast se poredi sa relevantnim standardima i dobrim praksama EU.

Funkcionalna analiza iz 2021. godine pokriva ceo sektor, sa fokusom na sudove i javna tužilaštva kao glavne pravosudne institucije u Srbiji. Obim obuhvata sve vrste predmeta, uključujući parnične, vanparnične, privredne, upravne, prekršaje i krivične predmete. Funkcionalna analiza obuhvata i druge institucije u sektoru u meri u kojoj one utiču na pružanje usluga sudova i javnih tužilaštava, uključujući Ministarstvo pravde (MP), Visoki savet sudstva (VSS), Državno veće tužilaca (DVT), sudove, javna tužilaštva (JT), Pravosudnu akademiju, policiju, sudijske profesije (advokati, beležnici, izvršitelji, medijatori i veštaci).

Preporuke su osmišljene tako da budu sprovodite i specifične sa ciljem usklađivanja rada pravosuđa Srbije sa učinkom država članica EU. Svaka preporuka praćena je nizom praktičnih narednih koraka za njeno sprovođenje. U svakom koraku se takođe navodi institucija odgovorna za napredovanje sprovođenja preporuke, kao i druge institucije čija je saradnja neophodna za efektivnu realizaciju. Pored toga, za svaki korak su naznačeni vremenski okviri, od kratkoročnih (12 meseci) do srednjoročnih (2 – 3 godine) i dugoročnih (5 godina).

Srpske vlasti će dati prioritet sprovođenju preporuka kroz reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23. Sve preporuke su formulisane u konsultacijama sa akterima u pravosuđu organizovanim tokom aprila 2022. godine.

Opšti zaključci i predloženi prioriteti

1. Posmatrano u celini, pravosudni sistem Srbije sproveo je brojne reforme od 2014. godine. Međutim, te reforme nisu značajno uticale na učinak osim efikasnosti obrade predmeta, a učinak Srbije je ispod učinka uporednih evropskih zemalja. Ovo je delimično posledica odsustva dovoljno jakih struktura upravljanja i čestih promena zakona, ali je takođe povezano sa nedostatkom komunikacije sa građanima i poslovnim sektorom. Glavni rezultati reformi identifikovani tokom sprovođenja Funkcionalne analize predstavljeni su na slici u nastavku.



2. Većina preporuka navedenih u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine nisu primenjene. Predloženi prioriteti koji zahtevaju kontinuirani fokus uključuju sledeće:

- Izrada okvira učinka koji prati učinak sudova i javnih tužilaštava (JT) u odnosu na ciljanu listu ključnih pokazatelja učinka.
- Osiguravanje da sudovi koriste punu funkcionalnost svog sistema upravljanja predmetima kako bi poboljšali ujednačenu primenu prava i doslednost prakse.
- Razvoj sveobuhvatnog programa stalne obuke za sudije, tužioce i sudsko osoblje.
- Reformisanje procesnih zakona kako bi se pojednostavilo uručenje sudskih poziva i poslovni procesi; i
- Razvoj realnijeg i transparentnijeg budžeta u okviru postojećeg okvira sredstava koji promoviše poboljšanja efikasnosti, kvaliteta pravde i pristupa pravosuđu.

3. Podela odgovornosti između ključnih upravljačkih tela ostaje nejasna, što je od ključnog značaja. Fragmentacija upravljačkih i rukovodećih odgovornosti usporava napredak i razvodnjava odgovornost. Takva je situacija u oblastima kao što su planiranje budžeta, redizajniranje poslovnih procesa, ljudski resursi i IKT, kao i unapređenje infrastrukture. Usvajanje ustavnih promena u februaru 2022. godine bilo je prilika za unapređenje u ovoj oblasti. Međutim, za sprovođenje novog aranžmana upravljanja biće potrebna izrada i usvajanje zakona i podzakonskih akata u skladu sa ustavnim promenama, što je planirano za početak 2023. godine.

4. Pozitivno je to što je, poslednjih godina, efikasnost pravosudnog sistema poboljšana:

- Ukupno vreme za rešavanje predmeta u sudovima u Srbiji značajno je smanjeno za 47 odsto, sa 580 dana 2014. godine na 274 dana 2020. godine;
- Od 2014. godine, rešeni su predmeti izvršenja zaostalih računa za komunalne usluge;
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju preneo je nadležnost za značajan deo izvršnih predmeta sa sudova na privatne javne izvršitelje.

5. Međutim, uprkos poboljšanju brzine obrade predmeta, broj nerešenih sudskih predmeta se povećao. Dostupni podaci ne prave razliku između rada pravosuđa i povećane potražnje za sudskim uslugama – što je van kontrole pravosuđa – kao objašnjenje za ovo povećanje potražnje.

6. Pored toga, značajne varijacije u efikasnosti između sudova, u smislu efikasnosti, kvaliteta, obima posla i pružanja usluga, ostaju prevelike. Obim posla nije jednako raspoređen, zbog čega su neki sudovi veoma zauzeti, a drugi sudovi daleko mane. Na primer, u 2019. godini u Dimitrovgradu je sudija Osnovnog suda primio u proseku 245 predmeta i rešio 317, dok je sudija Osnovnog suda u Lebanu primio u proseku 1,468 predmeta i rešio 1,487 predmeta.

7. Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći poboljšan je pravni okvir za pristup pravdi. Međutim, lokalne samouprave nisu izdvojile adekvatna budžetska sredstva za njegovo sprovođenje, dok je svest javnosti i besplatnim pravnim uslugama i dalje veoma niska. Procedure za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi još uvek nisu objedinjene, što dovodi do nedoslednog pristupa pravdi. Advokatske tarife su više nego u većini država članica EU. Na primer, advokati se i dalje plaćaju po ročištu ili zahtevu, što može podstaći nepotrebne proceduralne korake.

8. Konačno, resursi se još uvek ne raspodeljuju efikasno u pravosudnom sektoru Srbije. Uprkos napretku u usklađivanju procedura upravljanja ljudskim resursima sa standardima EU, nema dokaza o strateškom pristupu upravljanju ljudskim resursima – daleko najvećim resursom pravosuđa – u srpskom sudskom i tužilačkom sistemu. Čini se da je broj sudija, tužilaca i zaposlenih definisan *ad hoc*. Ovo dovodi do velikih varijacija u troškovima po aktivnom predmetu u okviru pravosudnog sistema i unutar sudova

i javnim tužilaštava u istoj instanci. Nedostatak interoperabilnosti između sistema za upravljanje predmetima i sistema za izvršenje budžeta sprečilo je detaljno praćenje troškova po predmetu.

9. Od brojnih nalaza i preporuka navedenih u Analizi, tim za Funkcionalnu analizu predlaže fokusiranje na sledeća tri prioriteta, koji mogu da usmere srpsko pravosuđe na put ka poboljšanju učinika. Bez značajanog napretka u ovim prioritetnim oblastima, pravosuđe verovatno neće moći da postigne onu vrstu transformacije koja bi bila neophodna da bi se učinak uskladio sa učinkom država članica EU.

- **Razviti okvir rezultata koji prati učinak sudova i javnih tužilaštava u odnosu na ciljanu listu ključnih pokazatelja učinka.** Okvir rezultata treba da uključi najrelevantnije pokazatelje efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi. Izrada i korišćenje okvira rezultata od strane predsednika sudova, Vrhovnog kasacionog suda, rukovodilaca JT, RJT, VSS i DVT dovešće do poboljšanja efikasnosti i povećane odgovornosti.
- **Reforma paketa pravosudnih zakona radi usklađivanja sa ustavnim promenama iz 2022. godine radi jačanja nezavisnosti i integriteta pravosuđa.** Izmene i dopune pravosudnog paketa treba da budu u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije i preporukama Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) i Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) radi zaštite nezavisnosti Saveta i Veća, sudova, JT i sprečavanja bilo kakvog neprimerenog uticaja na pravosuđe.
- **Osigurati punu primenu digitalizacije pravosudnog sistema kroz uvođenje automatizovanih sistema za upravljanje predmetima u sudovima i tužilaštvima i njihovu interoperabilnost.** Upravljanje različitim naporima digitalizacije u pravosudnom sistemu zahtevaće posebnu pažnju. Proces bi trebalo da predvodi Ministarstvo pravde, uz aktivno učešće drugih aktera u pravosuđu. Pored toga, rukovodioci sektora u VSS, VKS, DVT i RJT bi trebalo da koordiniraju sprovođenje tekuće i buduće digitalizacije pravosudnog sistema. MP zajedno sa VSS i DVT treba da razvije bezbedonosni standard za IKT koji će podržati rad na standardizaciji bezbednosti u pravosuđu. Digitalizacija pravosuđa treba da doprinese povećanju dostupnosti i transparentnosti pravosuđa. Štaviše, adekvatna upotreba IKT-a za poboljšanje efikasnosti će doprineti smanjenju nerešenih predmeta i skraćivanju vremena potrebnog za rešavanje predmeta.

1. Upravljanje i strateško rukovođenje

1. Analiza prepoznaje da pravosuđe Srbije zahteva upravljanje i rukovođenje radi nadzora nad učinkom i poboljšanjem planova, a kako bi se osiguralo delotvorno korišćenje finansijskih i drugih resursa. Kao što je bio slučaj u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine, ova analiza koristi termine „upravljanje“ i „rukovođenje“ koji obuhvataju povezane, ali donekle različite funkcije:

- a. Upravljanje: donošenje odluka na najvišem nivou za definisanje politika, smernica, pravila, ciljeva i planova i
- b. Rukovođenje: sprovođenje odluka u svakodnevnom radu institucije i obezbeđivanje informacija i analiza za podršku odlučivanja upravnih tela.¹

1.1. Glavni nalazi

2. Odlaganje ustavnih promena uticalo je na tempo reforme organa upravljanja. Produženo kašnjenje ustavnih i zakonodavnih reformi upravljanja i rukovođenja sistemom usporila su napore pravosuđa da unapredi svoj rad do početka 2022. godine, kada su u Narodnoj skupštini usvojene promene Ustava. Srbija je u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine formalno prepoznala potrebu za ustavnim i zakonodavnim promenama u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa, smanjenja mogućnosti za neprimereni uticaj, transparentnijeg rada sistema, poboljšanja efikasnosti obrade predmeta i efikasnije upotrebe finansijskih, IKT i fizičkih resursa sistema. Planirane ustavne i zakonodavne promene trebalo je da budu završene 2017. godine.² Međutim, većina ovih mera usvojena je tek u promenama Ustava u februaru 2022. godine, pri čemu će zakoni za sprovođenje ovih izmena biti usvojeni do kraja marta 2023. godine, a podzakonski akti do kraja 2023. godine.

3. Iako se ustavne promene razmatraju već nekoliko godina, institucije upravljanja tek treba da razviju pravila, politike i procedure neophodne za sprovođenje ustavnih i zakonodavnih promena. U aprilu 2022. godine, Ministarstvo pravde imenovalo je radne grupe za reviziju zakona potrebnih za postizanje planiranog usklađivanja sa izmenjenim Ustavom.

4. Nekoliko različitih institucija i dalje je odgovorno za upravljanje pravosudnim sistemom prema poslednjim ustavnim promenama, što komplikuje upravljanje. To uključuje Vrhovni kasacioni sud (VKS), Visoki savet sudstva (VSS) i MP za sudove; Republičko javno tužilaštvo (RJT), Državno veće tužilaca (DVT) i MP za tužilački sistem i javna tužilaštva (JT); i Javnobeležničku komoru i Komoru javnih izvršitelja uz MP za te profesije.

5. U martu 2022. godine ostalo je nekoliko ključnih oblasti u kojima su odgovornosti sistema i dalje u sukobu i/ili se preklapaju. To je uključivalo pripremu i izvršenje budžeta pravosuđa i upravljanje ljudskim resursima u smislu sudija i sudskog osoblja (podeljene nadležnosti između MP, Saveta i Veća, sa dvorstrukim izveštavanjem sudova o svom radu VKS-u i VSS-u). Ovo preklapanje u nadležnostima znači da MP, VSS, VKS i DVT i dalje dele odgovornosti za uspostavljanje i sprovođenje značajnih politika

¹ Funkcionalna analiza pravosuđa 2014, str. 207.

² Pojavljuju se i u Strategiji razvoja pravosuđa 2019-2024, usvojenoj u julu 2019. godine i revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, takođe usvojenom u julu 2020. godine.

u vezi sa resursima i radom suda. Nedostatak prihvatanja odgovornosti za sprovođenje među onima koji su odgovorni za sprovođenje određenih reformi ugrozio je uspeh reformi.

6. Administrativne kancelarije VSS-a i DVT-a imaju ograničene kapacitete u pogledu razvoja politike i kreiranja i implementacije politika. Kao rezultat toga, trpi planiranje upravljanja ljudskim resursima (ULJR) i profesionalni razvoj sudija i tužilaca, koji se smatra ključnim odgovornostima Veća i Saveta. Umesto toga, primarne odgovornosti administrativnih kancelarija i dalje su vođenje registara sudija i tužilaca i pružanje administrativne podrške Savetu i Veću i njihovim stalnim i privremenim telima.

7. Sa ukupno 131 zaposlenim, čini se da MP nema dovoljno zaposlenih, imajući u vidu ambiciozne planove definisane različitim strateškim dokumentima. Čini se da sadašnji broj zaposlenih nije dovoljan da ispuni sve zadatke predviđene Akcionim planom za Poglavlja 23 i 24, Strategijom razvoja pravosuđa (2020-2025), Strategijom ljudskih resursa u pravosuđu (2022-2026) i Strategije razvoja IKT-a pravosuđa (2022 -2027).

8. Nakon dve sveobuhvatne promene u pravosudnoj mreži (2010. i 2014. godine), organizacija sudova i javnih tužilaštava širom zemlje bila je relativno stabilna tokom protekle decenije. Sve buduće promene treba da se sprovedu pažljivo i postepeno na osnovu procena zasnovanih na podacima.

9. Rukovođenje sudovima i JT suočava se sa brojnim izazovima, posebno sa preopterećenjem predsednika suda i javnih tužilaca administrativnim poslovima koji bi mogli biti delegirani. Ovo negativno utiče na njihovu sposobnost da ispune svoju stratešku ulogu organizovanja svojih institucija za rad na najvišem mogućem nivou i obavljanja poslova za koje su samo oni nadležni (npr. odlučivanje po zahtevima za izuzeće sudija). Predsednici sudova i javni tužioci previše vremena izdvajaju za direktnu organizaciju rada, raspodelu zadataka i praćenje izvršenja u sudovima/JT, umesto da tim zadacima rukovode preko drugih zaposlenih.

10. Sistemski naponi da se proceni unutrašnja organizacija sudova i tužilaštava u cilju povećanja produktivnosti i učinka do sada su bili prilično ograničeni. Administrativne kancelarije VSS-a i DVT-a trenutno nemaju kadrovske ni tehničke kapacitete da se bave pitanjima unutrašnje organizacije pojedinačnih sudova/JT i pružanja sudskih usluga. Takođe se ne obraća dovoljna pažnja na organizacione inovacije koje bi mogle povećati efikasnost rada sudova/JT.

11. Opterećenje među sudijama i javnim tužiocima nije ravnomerno raspoređeno. U osnovnim i višim sudovima opšte nadležnosti i privrednim sudovima u decembru 2021. godine uvedena je metodologija ponderisanja predmeta. Ostaje da se vidi kako će to uticati na ujednačavanje obima posla.

12. Celokupan proces planiranja i upravljanja resursima podrivaju kontinuirane i sveobuhvatne promene politika u pravosuđu tokom protekle decenije i visok nivo neizvesnosti koji je usledio. Čitav pravosudni sistem trpi stalne promene, sa nizom reformi politika koje se paralelno odvijaju iz godine u godinu.

13. Čini se da je strateški okvir za reformu pravosuđa detaljno opisan u mnoštvu dokumenata, a njegov značaj i koristi nisu jasno saopšteni javnosti. Trenutni strateški okvir podrazumeva nekoliko dokumenata: Strategija razvoja pravosuđa 2020-2025, sa Akcionim planom za 2022-2025;

Strategija za IKT u pravosuđu 2022-2027; Strategija ljudskih resursa u pravosuđu 2022-2026; i Akcioni plan za Poglavlje 23. Ciljevi i mere predviđeni ovim dokumentima nisu uvek u potpunosti usklađeni. Akcioni plan za Poglavlje 23 je krovni dokument politike, ali nije ažuriran, a neki od njegovih rokova nisu usklađeni sa Akcionim planom sa sprovođenje Strategije razvoja pravosuđa 2022-2025. Regionalna anketa o pravosuđu koju je Svetska banka sprovedla 2020. godine otkriva nedostatke u komunikaciji o strateškim ciljevima i postignutim rezultatima.

1.2. Struktura i ovlašćenja organa upravljanja i rukovođenja

14. Savet i Veće su od 2014. godine sproveli značajne mere za upravljanje ljudskim resursima za sudije i tužioce. Savet i Veće su aktivni u izboru, imenovanju i stručnom usavršavanju nosilaca pravosudnih funkcija, kao što je prikazano u Tabeli 1 u nastavku. Oni su takođe preuzeli odgovornost za mnoga etička i disciplinska pitanja relevantna za sudije i tužioce, o čemu će biti više reči kasnije.

15. Iako je Strategija ljudskih resursa u pravosuđu usvojena u decembru 2021. godine,³ uticaj na sistem još nije ostvaren. Sistem upravljanja ljudskim resursima u analiziranom periodu još uvek nije bio u potpunosti zasnovan na zaslugama,⁴ kako to zahteva Akcioni plan za implementaciju Pogavlja 23.

Tabela 1: Nadležnosti VSS u odnosu na sudove

Nadležnosti VKS-a u odnosu na sudove				
Imenovanje i razrešenje sudija	Stručno usavršavanje sudija	Etika i disciplinska odgovornost	Nivo zaposlenih i sudska administracija	Budžet
<ul style="list-style-type: none"> - bira sudije na stalnu sudijsku funkciju; - odlučuje o prestanku sudijske funkcije; - predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi sudijski mandat; - imenuje sudije porotnike; 	<ul style="list-style-type: none"> - odlučuje o premeštaju i raspoređivanju sudija; - odlučuje o postupku vrednovanja rada sudije i predsednika suda; - daje saglasnost na nastavni plan i program za kontinuirano usavršavanje sudija i sudskog osoblja i prati realizaciju programa obuke; - definiše nastavne planove i programe za početnu obuku sudija. 	<ul style="list-style-type: none"> - donosi Etički kodeks sudija; - odlučuje o nespojivosti drugih službi i poslova sa sudijskom funkcijom; - pravila o pitanjima imuniteta sudija i članova veća; - odlucuje o prigovoru na udaljenje sudije; - određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članovima disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima - odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku - odlučuje o postojanju uslova za naknadu štete zbog nezakonitog i pogrešnog postupanja sudije. 	<ul style="list-style-type: none"> - utvrđuje broj sudija i sudija porotnika za svaki sud; - obavlja poslove sudske uprave iz svoje nadležnosti. 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad sudova za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem u skladu sa zakonom.

³ Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026, Službeni glasnik br. 133/2021.

⁴ Radni document službenika Komisije, Izveštaj o Srbiji 2019, koji prati document Saopštenja Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. (COM (2019) 260 finalni), st. 15.

Tabela 2: Nadležnosti DVT-a u odnosu na JT

Nadležnosti DVT-a u odnosu na JT			
Imenovanje i razrešenje javnih tužilaca i njihovih zamenika	Stručno usavršavanje javnih tužilaca i njihovih zamenika	Etika i disciplinska odgovornost	Nivo zaposlenih i sudska administracija
<ul style="list-style-type: none"> - Utvrđuje spisak kandidata za Republičkog javnog tužioca i javne tužioce, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca; - Bira zamenika javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u višem javnom tužilaštvu; - Imenuje vršioca funkcije Republičkog javnog tužioca; - Odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca; - Utvrđuje razloge za razrešenje javnog tužioca i/ili zamenika javnog tužioca; - Usvaja pravilnik o izboru za članove Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca; - Donosi odluku o pravnom leku protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca; - Utvrđuje sadržinu programa obuke za zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju i tužilačke pomoćnike u skladu sa zakonom; - Predlaže program obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji trajno obavljaju funkciju; - Vodi lični list za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu; - Određuje JT u kojem će zamenici javnih tužilaca nastaviti da vrše funkcije zamenika u slučaju ukidanja JT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Donosi Etički kodeks za tužioce; - Imenuje i razrešava Disciplinskog tužioca i njegove zamenike i članove Disciplinske komisije i njihove zamenike; - Donosi odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku; - Utvrđuje pravila o udaljenju Republičkog javnog tužioca i pravila o prigovoru na odluku o udaljenju javnog tužioca i/ili zamenika javnog tužioca; - Utvrđuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u suprotnosti sa dostojanstvom i samostalnošću javnog tužilaštva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem.

16. VSS i DVT i dalje nemaju ovlašćenja nad budžetom pravosuđa. Iako su odgovorni za budžet za sudije i javne tužioce i za operativne troškove sudova i javnih tužilaštava, VSS i DVT nemaju ovlašćenja da određuju niti su odgovorni za upravljanje velikom većinom sredstava za sudove i tužioce, odnosno za administrativno osoblje sudova i JT. Pored toga, kapitalne investicije u pravosuđu ostaju u nadležnosti MP. VSS i DVT pripremaju i predlažu sopstvene budžete, o kojima zatim direktno pregovaraju sa Ministarstvom finansija, a koje odobrava Narodna skupština kao deo republičkog budžeta. Čak i u tom kontekstu, VSS i DVT su, međutim, u relativnoj slaboj pregovaračkoj poziciji, jer nisu deo vlade, a ponekad čak i konkurišu za sredstva sa MP.

17. Odlukom Ustavnog suda iz 2018. godine blokiran je planirani prenos pune nadležnosti za budžet pravosuđa sa Ministarstva pravde na VSS i DVT, kako je bilo predviđeno Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa iz 2013. godine i Akcionim planom za Poglavlje 23.⁵ Istom odlukom blokiran je i planirani prenos nadležnosti za praćenje sprovođenja Sudskog poslovnika i Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima sa MP na VSS i DVT. Revizija Zakoa o javnom tužilaštvu, kojom je trebalo da budu prenete budžetske nadležnosti sa MP na DVT, takođe je odložena⁶, a zatim obustavljena odlukom Ustavnog suda.

18. Ovlašćenja VSS-a i DVT-a u vezi sa budžetskim pitanjima trenutno su, prema predloženim izmenama, ograničenija od onoga što se zahteva u evropskim i međunarodnim standardima, a čini se

⁵ Odluka Ustavnog suda br. IUZ-34/2016, usvojena u decembru 2018. godine. Izmene i dopune Zakona o uređenju sudova, kojima bi se obezbedio pravni osnov za prenos svih nadležnosti pravosudnog budžeta (član 32 Izmene i dopuna Zakona o uređenju sudova, Službeni glasnik br. 101/13, 13/16, 108/16 i 113/17), uključujući budžet administrativnog osoblja, osporeni su pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je u decembru 2018. godine odlučio da osporene odredbe nisu u skladu sa Ustavom Srbije i stoga ih je poništio.

⁶ *Non-paper* o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, Novembar 2018.

da će za sada tako i ostati. Nadležnost VSS-a i DVT-a za budžetska pitanja prema izmenama predviđa da VSS i DVT pripremi deo predloga budžeta za rad sudova ili JT „u nadležnosti Saveta i Veća“. Ukoliko ne dođe do daljih izmena, Savet i Veće bi i dalje bili odgovorni samo za budžet nosilaca pravosudnih funkcija, ali ne i za budžet njihovog administrativnog osoblja.⁷ Novi normativni okvir bi trebalo da obezbedi da Savet i Veće utvrđuju opšte politike unutrašnje organizacije sudova i javnih tužilaštava, a Savet bi trebalo da prati sprovođenje Sudskog poslovnika.

19. Podela odgovornosti za premeštanje tužilaca između tužilaštava i određivanje ukupnog broja tužilaca u svakom tužilaštvu mogla bi da se iskoristi za podvrgavanje tužilaca političkom uticaju. Dok su i DVT i RJT ovlašćeni da premeštaju tužioce u druga tužilaštva, DVT to može da uradi samo kada je prvobitno tužilaštvo ukinuto. RJT ima ovlašćenje da premesti tužioca u drugo tužilaštvo bez saglasnosti DVT-a u bilo kom trenutku, što pruža mogućnost za podrivanje samostalnost tužioca. Na primer, RJT je 2017. godine privremeno premestilo jedan broj zamenika javnih tužilaca u novoformirana posebna odeljenja za suzbijanje korupcije u JT bez ikakvih konsultacija sa DVT; ovo je bilo u suprotnosti sa ovlašćenjima DVT-a da upravlja sistemom JT i rukovodi ljudskim resursima.⁸ Nadležnost za određivanje broja tužilaca i njihovih zamenika u svakom JT je takođe podeljena, u ovom slučaju između tri organa: RJT je odgovorno za analizu obima posla svakog JT, DVT procenjuje potreban broj tužilaca po JT, dok MP ima konačnu reč u određivanju broja tužilaca u svakom JT.

20. Neke podeljene nadležnosti u sistemu – posebno u oblastima inicijalnog imenovanja i razrešenja sudija i zamenika tužilaca – mogle bi da se ublaže usvajanjem ustavnih promena. Ustavne promene ovlašćuju VSS da imenuje i razrešava sudije, uključujući predsedike sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, što je trenutno van nadležnosti VSS. Na sličan način, izmene Ustava bi dodale imenovanje i razrešenje javnih tužilaca trenutnim nadležnostima DVT-a kada je reč o imenovanju i razrešenju zamenika javnih tužilaca. Usvojenim izmenama ukidaju se i trogodišnji probni rok za zamenike tužioca i sudije, što bi takođe bio pozitivan pomak.⁹

1.2.1. Sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

21. Korisne Ustavne promene koje se odnose na sastav VSS-a i DVT-a usvojeni su u februaru 2022. godine nakon nekoliko godina javnih rasprava i konsultacija. Ustavne promene isključuju izvršnu vlast iz članstva u VSS po službenoj dužnosti, kako bi se zadovoljile zabrinutosti koje je izrazi CCJE.¹⁰ Novi sastav VSS-a ima 11 članova: šest sudija koje biraju kolege, četiri istaknuta pravnik izabrana dvotrećinskom većinom Narodne skupštine i predsednika Vrhovnog kasacionog suda.¹¹ Narodna skupština više ne imenuje sudije i javne tužioce u Savet, odnosno Veće, za šta se mnogi posmatrači nadaju da će umanjiti

⁷ Na primer, pogledajte Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o Savetu za pravosuđe u službi društva, pesus 40, str. 11.

⁸ Sistem je uspostavljen Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (Službeni glasnik, br. 94/2016), koji je stupio na snagu 2018. godine (Izveštaj BCBP, str. 81).

⁹ Srbija, Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu izmena na ustavne odredbe o pravosuđu, usvojeno na 115. plenarnoj sednici (Venecija, 22-23. jun 2018.), str 44, 82 i 83.

¹⁰ U prethodnoj Funkcionalnoj analizi pravosuđa (2014.) navedeno je da je sastav Saveta i Veća generalno u skladu sa evropskim standardima, ali da određeni elementi odstupaju od preporuka CCJE i dobre međunarodne prakse. Ova odstupanja obuhvataju uključivanje izvršne vlasti u Savet i Veće i nedovoljno iskustvo upravljanja među članovima Saveta i Veća.

¹¹ Mišljenje Biroa CCJE na zahtev Društva sudija Srbije za procenu usklađenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti, str. 6.

mogućnosti političkog uticaja na njihov rad. Ukoliko Narodna skupština nema kvalifikovanu većinu glasova za nesudijske članove, te članove bira posebna komisija sastavljena od predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda, republičkog javnog tužioca, zaštitnika građana (ombudsmana) i predsednika Narodne skupštine.

22. Pored toga, amandmanima se Državno veće tužilaca preimenuje u Visoki savet tužilaca, a ministar pravde ostaje član Saveta koji i dalje ima 11 članova. Od 11 članova, pet članova se bira iz redova javnih tužilaca, a biraju ih njihove kolege, dok bi četiri istaknuta pravnik birala dvotrećinska kvalifikovana većina. Narodne skupštine, a vrhovni javni tužilac Srbije i ministar pravde su članovi po službenoj dužnosti. Ukoliko ne postoji kvalifikovana većina za imenovanje članova oji nisu tužioc, biraće ih ista petočlana komisija kao i za VSS.

23. Savet i Veće su u proteklih nekoliko godina formirali stalna radna tela za vršenje svojih nadležnosti. Tela koje je formirao Visoki savet sudstva su Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Izborna komisija i disciplinski organi (sa disciplinskim tužiocem i disciplinskom komisijom).¹² Pored toga, VSS je 2018. godine formirao Etički odbor kao povremeno radno telo nadležno za etička pitanja, koje je izmenama Zakona o Visokom savetu sudstva iz 2021. godine postalo stalno telo.¹³ Pored stalnih tela uređnih Zakonom o Visokom savetu sudstva, podzakonskim aktima obrazovana je kao stalno radno telo i Komisija za odlučivanje o prigovoru na rešenje o oceni sudijskog pomoćnika.¹⁴ DVT je takođe formiralo privremena radna tela, kao što su Etički odbor, Radna grupa za praćenje sprovođenja pravosudnog zakonodavstva i radna grupa za program obuke.

1.2.2. Kapaciteti Saveta i Veća za upravljanje i transparentnost njihovog rada

24. Veštine koje su ključne za strateški razvoj pravosudnog sistema, kao što su strateško planiranje, analiza politike, organizaciona procena i savetodavne usluge za upravljanje sudovima i tužilaštvima, nedostaju u Savetu i Veću. Ni VSS ni DVT nemaju dovoljno radnih mesta opredeljenih za analitičke poslove. Većina analitičkih radnih mesta koja postoje fokusiraju se na budžetska pitanja.¹⁵ Program obuke VSS za period od 2015-2018. godine fokusirao se na tehničke kompetencije zaposlenih u VSS-u, a bio je određeni broj obuka organizovanih na temu strateškog upravljanja.

25. Administrativne kancelarije Saveta i Veća još uvek nisu u potpunosti kadrovski popunjene. U 2021. godini Administrativna kancelarija VSS-a je popunila 43 od planiranih 60 radnih mesta¹⁶, dok je Sekretarijat DVT-a popunio 20 od 28 planiranih radnih mesta. Povezano pitanje je nedostatak prostora za dodatne kadrove koji su potrebni Savetu i Veću. Organizaciona šema Administrativnih kancelarija VSS-a i DVT-a prikazana je na Slici 1 i Slici 2 u nastavku.

¹² Član 15 Zakona o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

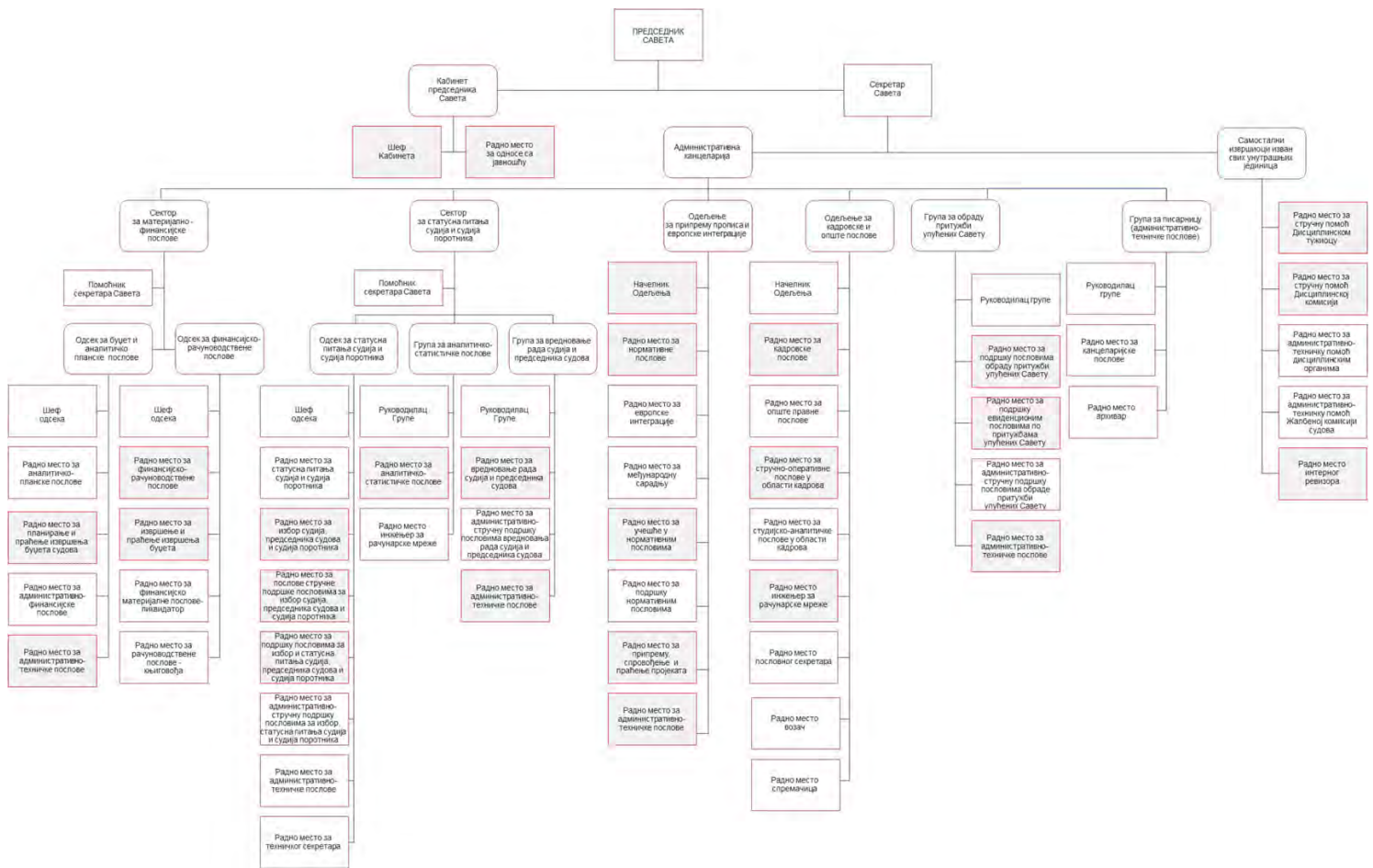
¹³ Član 15. Izmene i dopune Zakona o visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br. 76/2021.

¹⁴ Pravilnik o radu Komisije za odlučivanje o prigovoru na rešenje o oceni sudijskog pomoćnika, Službeni glasnik RS, br. 116/2012.

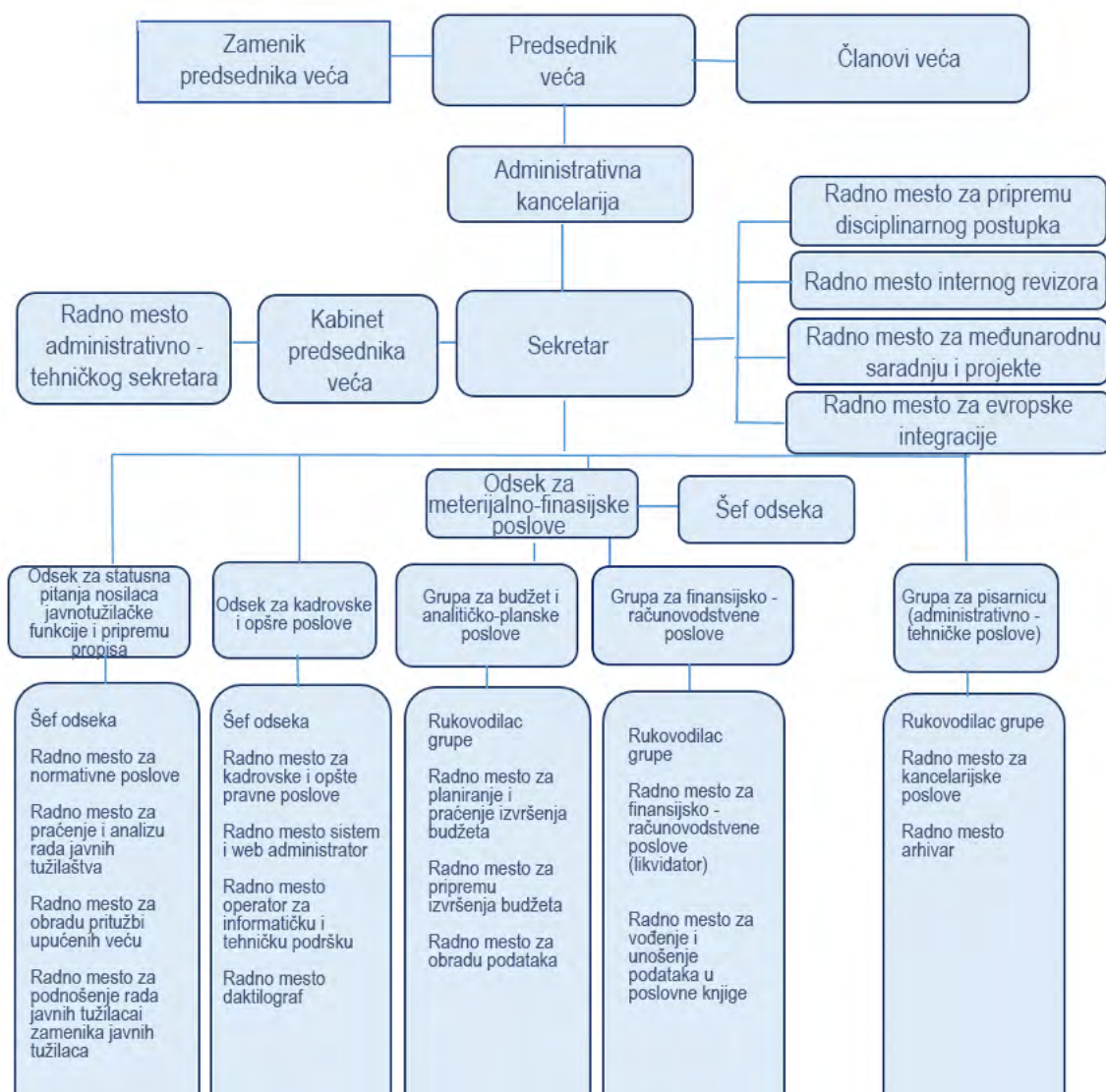
¹⁵ Funkcionalna analiza iz 2014. godine identifikovala je nedostatke u menadžerskim veštinama i planiranju i analitičkim kapacitetima Saveta i Veća kao ključne prepreke reformama. U maju 2021. godine ni VSS ni DVT nisu imali pozicije generalnog menadžera ili administrativnog direktora; umesto toga, Savet i Veće su imali sekretare svojih administrativnih kancelarija, sa ograničenijim nivoom nadležnosti od njihovih kolega u drugim evropskim zemljama.

¹⁶ Godišnji izveštaj 2021, Visoki savet sudstva, mart 2022. godine.

Slika 1: Organizaciona struktura Visokog saveta sudstva



Slika 2: Organizaciona struktura Državnog veća tužilaca



26. Ostvaren je značajan napredak u institucionalnom kapacitetu Saveta i Veća za smanjenje političkog pritiska na pravosuđe, posebno unutar DVT-a, ali su i dalje prisutni značajni nedostaci. DVT je 2017. godine pripremila razrađeniji mehanizam za *ad hoc* i redovno odgovaranje u slučajevima navodnog političkog mešanja¹⁷ uspostavljanjem funkcije Poverenika za samostalnost. Poverenik je nadležan za preduzimanje radnji po pojedinačni pritužbama zamenika tužilaca i obradio je više od 40 pojedinačnih pritužbi od 2017. do 2020. godine.¹⁸ Pored toga, Poverenik za samostalnost može da deluje po sopstvenom nahođenju, u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Uspostavljanje i rad

¹⁷ Pogledajte članove 9 i 12 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca, Službeni glasnik RS, br. 29/2017 i 46/2017.

¹⁸ Radni document zaposlenih Komisije, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu, koji prati dokument Saopštenja Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, 2018. Saopštenje o politici proširenja EU (COM(2018) 450 finalno), str. 14.

Poverenika za samostalnost pozitivno su ocenili Savet Evrope i GREKO.¹⁹ Međutim, nije postojala adekvatna institucionalna struktura koja bi obezbedila održivost ovog mehanizma, a mesto Poverenika je bilo upražnjeno više od godinu dana, od isteka mandata u aprilu 2020. do aprila 2021. godine, kada je imenovan novi Poverenik.²⁰ U 2016. godini, u skladu sa Akcionom planom za Poglavlje 23,²¹ VSS je izmenio svoja proceduralna pravila kako bi poboljšao svoje kapacitete da istražuje slučajeve navodnog političkog mešanja u pravosuđe, na zahtev sudija. Međutim, postupak je korišćen samo u veoma ograničenom broju slučajeva. Do aprila 2021. godine nije postojao mehanizam koji bi omogućio da VSS samostalno pokrene istragu, ali poslednjim izmenama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva uvedena je i ova mogućnost.²²

27. Transparentnost rada Saveta i Veća donekle je poboljšana u skladu sa zahtevima Akcionog plana za Poglavlje 23. Izmenama zakona o VSS-a i DVT-a iz decembra 2015. godine precizirani su uslovi pod kojima su sednice VSS-a i DVT-a otvorene za javnost i zahtevaju da odluke i godišnji izveštaji o radu Saveta i Veća budu obrazloženi i dostupnim na njihovim internet stranicama.²³ Štaviše, poslovnici o radu Saveta i Veća zahtevaju od njih da koriste različite načine za informisanje javnosti o zaključcima donetim po pritužbama o navodnom političkom mešanju u radu pravosuđa. Pored toga, Poslovníkom o radu DVT-a je predviđeno da njeni opšti akti budu dostupni na internet stranici Veća i u službenom glasilu. I Savet i Veće imaju komunikacione strategije.²⁴ Uprkos ovim naporima, i dalje postoje praznine u transparentnosti Saveta i Veća, uključujući nedostatak detaljnih objašnjenja o unapređenjima i imenovanjima nosilaca pravosudnih funkcija.²⁵

1.2.3. Kapaciteti Ministarstva pravde

28. MP ima centralnu ulogu u sprovođenju Akcionog plana i uspešnom okončanju pregovora o Poglavlju 23. Kao vođa Pregovaračke grupe za Poglavlje 23, MP mora da obezbedi funkcionisanje celog „lanca isporuke“ planiranja, prilagođavanja i upravljanja promenama od Akcionog plana do završetka potpoglavlja i eventualno Poglavlja 23. MP je pripremlilo Akcioni plan, a Savetu i Veću je pružilo administrativnu i tehničku podršku za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

29. MP i dalje nema dovoljno zaposlenih u odnosu na svoje nadležnosti za sprovođenje Akcionog plana i drugih strateških dokumenata. Ovo pitanje prisutno je od Funkcionalne analize iz 2014. godine. Postoji jaz u analitičkim kapacitetima MP za prikupljanje podataka, praćenje i vrednovanje rezultata,

¹⁹ Grupa država protiv korupcije (GREKO), Četvrta runda evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, Izveštaj o usklađenosti, Srbija, koji je GREKO usvojio na 77. plenarnom sastanku (Strazbur, 16-20. oktobar 2017.), mart 2018. godine, GrecoRC4(2017)8, Preporuka viii, pas. 58-62, str. 10-11; Izveštaj o politici nezavisnosti pravosuđa u Srbiji, Sprečavanje pritisaka na tužilaštvo, Državno veće tužilaca i Poverenika za samostalnost javnih tužilaca, oktobar 2018, str. 1-2.

²⁰ Povereniku je mandat isetkao u martu 2020. godine, a novo imenovanje izvršeno je u aprilu 2021. godine. Novi Poverenik je u 2021. godini radio na sedam predmeta.

²¹ Pogledajte Akcioni plan za poglavlje 23, br. 1.1.5.1. i 1.1.5.2.

²² Pogledajte član 27a-27v Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS, br. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018 i 69/2018, 38/2021, 90/2021.

²³ Radni dokument zaposlenih Komisije, Izveštaj za 2016. godinu, koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, 2016. Saopštenje o politici proširenja EU (COM(2016) 715 finalno), str. 13; USAID projekat „Vladavina prava“, Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2013-2018. godine, 2018, str. 18.

²⁴ VSS, Komunikaciona strategija za period od 2016-2018. godine, Komunikaciona strategija JT (2015-2020).

²⁵ Radni dokument zaposlenih Komisije, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu, koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, 2018. Saopštenje o politici proširenja EU (COM(2018) 450 finalno), str. 14.

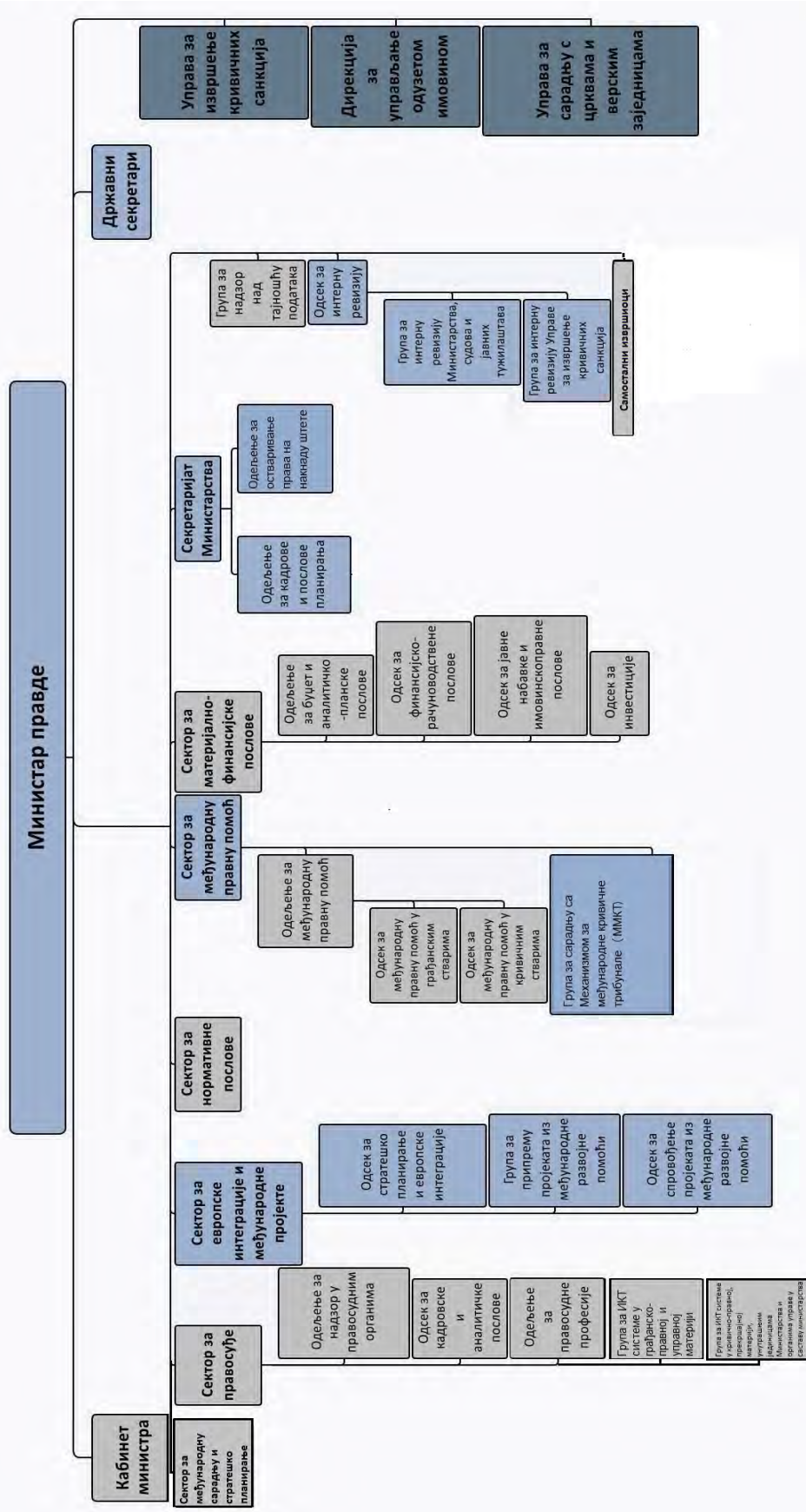
kao i za izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. MP je u januaru 2022. godine imalo samo 131 stalno zaposlenog (116 državnih službenika, 12 nameštenika i tri funkcionera), dok je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji odobreno 170 radnih mesta (148 državnih službenika, 19 nameštenika i tri funkcionera).²⁶ Broj privremenih konsultanata u MP takođe je smanjen sa 10 na tri u 2020. godini, zbog smanjenog finansiranja.

30. Nekoliko sektora MP trebalo je da ojača svoje kapacitete za nastavak reformi i efikasno vođenje pregovaračkih procesa i to Sektor za normativne poslove, odgovoran za usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU i procenu uticaja predloženih zakonskih promena; Sektor za evropske integracije i međunarodne projekte, glavno telo MP za strateško planiranje i pružanje administrativne podrške Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23; Sektor za pravosuđe, nadležan za javne beležnike, medijatore i javne izvršitelje i sistem pravne pomoći; i Sektor za materijalno-finansijske poslove sa odgovornostima koje uključuju poboljšanje sudske infrastrukture. Projekat koji finansira EU trenutno pruža pravovremenu i korisnu podršku za izgradnju kapaciteta svim sektorima MP.²⁷ Međutim, projekat se završava do sredine 2022. godine, kada će MP biti fokusirano na sprovođenje nekoliko zadataka: izmenu paketa pravosudnih zakona kako bi se uskladili za promenama Ustava, primena nove metodologije pristupanja i izveštavanje o implementaciji Poglavlja 23 na osnovu prelaznih merila.

²⁶ Informator o radu, 2022, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/dokumenta/60/izvestaji.php>

²⁷ Pogledajte: www.euzatebe.rs/rs/projekti/eu-za-pravdu-podrska-za-poglavlje-23

Slika 3: Organizaciona šema Ministarstva pravde



1.2.4. Kapaciteti MP za rukovođenje sudovima i javnim tužilaštvima

31. Predsednici sudova i javni tužioci imaju značajne i opterećujuće odgovornosti rukovođenja na srednjem nivou; naročito u većim sudovima i JT, nedostatak dovoljno kadrova za podršku na visokom nivou podriva sposobnost predsednika sudova i javnih tužilaca da se usredsrede na šire strateško upravljanje. Predsednici sudova tradicionalno upravljaju i nadgledaju svoje sudove i hijerarhijski niže sudove. Zakon o javnom tužilaštvu ovlašćuje javne tužioce da upravljaju svakim JT, sa odgovornošću za pravilan i blagovremen rad JT.²⁸ Javni tužioci su odgovorni za vođenje predmeta; organizovanje unutrašnjeg rada; razmatranje žalbi i predstavki; vođenje statistike; izradu izveštaja; i upravljanje finansijama i materijalima. Oni se bave pritužbama stranaka u postupku i zahtevima stranaka za ubrzanje rada u određenim predmetima. Javni tužioci su takođe odgovorni za određena pitanja upravljanja ljudskim resursima i finansijama (npr. zahtevi za godišnji odmor zaposlenih, izdavanje naloga za plaćanje, itd.).

Specifične dužnosti javnih tužilaštava uključuju, ali nisu ograničene na upravljanje administracijom i radom njihovih JT; rešavanje radnih pitanja tužilačkog osoblja; naganje otklanjanja nepravilnosti; obezbeđivanje ažurnosti u radu JT; i očuvanje samostalnosti tužilaca.

32. Učinak predsednika sudova i javnih tužilaca varirao je tokom analiziranog perioda. Čini se da je snažan učinak zasnovan na individualnom entuzijazmu. Neki predsednici sudova su koristili proaktivne procedure upravljanja, definišući jasna očekivanja za učinak svojih sudija i zaposlenih.²⁹ Održan je veoma mali broj obuka, a prilike da se predsednici osnovnih sudova sastanu i razmene iskustva bile su retke.

33. Više od jedne trećine tužilaca koji su na čelu javnih tužilaštava su „vršioци funkcije“ javnih tužilaca i nisu formalno imenovani na funkciju. S obzirom na obimne odgovornosti svakog javnog tužioca za rad svakog tužilaštva, ovakva praksa bila je štetna za funkcionisanje sistema u celini, kao i za pojedinačna tužilaštva. U 2021 godini, od 90 JT bilo je 27 vršilaca dužnosti javnih tužilaca, od kojih su 11 bili rukovodioci tužilaštava.³⁰ Broj imenovanih javnih tužilaca porastao je sa 48 u 2014. godini na 53 u 2015. godini, 56 u 2016. i 59 u 2018. godini, ali je pao na 52 u 2021. godini.

34. Sekretari u većini sudova i JT bili su sudije i tužilački pomoćnici sa skromnim veštinama upravljanja i vrlo malo, ako je uopšte i bilo ikakve, obuke za upravljanje. Nije bilo obrazaca za profile kadrova za sudove i tužilaštva. Sekretari pomažu predsednicima sudova i javnim tužiocima u administrativnim i tehničkim poslovima. Pošto su sekretari uglavnom bili sudije i tužilački pomoćnici, oni su se nadali da će postati sudije i zamenici javnog tužioca, a ne da im karijera bude usmerena na upravljanje sudovima i javnim tužilaštvima.

1.2.5. Rukovođenje novim pravosudnim profesijama u MP

35. Tokom protekle decenije, u pravosudnom sistemu Srbije je po prvi put uvedeno nekoliko pravosudnih profesija; implementacija i nadzor su bili efikasni. Javni privatni izvršitelji i njihovi zamenici uvedeni su Zakonom o izvršenju i obezbeđenju 2011. godine,³¹ koji je stupio na snagu 2012. godine,

²⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, član 34. Pogledajte takođe i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, član 2.

²⁹ Pogledajte informacije o nagradama za inovacije u pravosuđu.

³⁰ Godišnji izveštaj DVT-a za 2021. godinu, februar 2022.

³¹ Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Službeni glasnik, br. 106/2015, 106/2016 i 113/2017.

dok su javni beležnici počeli sa radom 1. septembra 2014. godine. Novi okvir za funkcionisanje sistema medijacije stvoren je u januaru 2015. godine donošenjem Zakona o posredovanju u rešavanju sporova.³² Javni beležnici i izvršitelji su osnovali Javnobeležničku komoru i Komoru javnih izvršitelja, koje su odgovorne za kontrolu kvaliteta javnih beležnika i javnih izvršitelja. Pored ovih takozvanih „novih pravosudnih profesija“, pravosudni sistem prepoznaje i veštake, sudske tumače i prevodioce, koji su tradicionalno deo pravosudnog sistema.³³

36. Ministarstvo pravde ima značajne nadležnosti za rad pravosudnih profesija. Prvo, MP je zaduženo za njihovo imenovanje i razrešenje. Drugo, MP vrši nadzor nad radom izvršitelja i javnih beležnika, kao i nad radom Javnobeležničke komore i Komore javnih izvršitelja. Treće, Ministarstvo je nadležno za donošenje propisa i smernica za zakonito obavljanje pravosudnih profesija. Na primer, MP je donelo Pravilnik o načinu nadzora nad radom javnih beležnika 2017. godine.³⁴ Četvrto, MP vodi evidenciju nosilaca pravosudne profesije, prati sprovođenje relevantnih zakona i priprema godišnje izveštaje o radu javnih izvršitelja, javnih beležnika i medijatora.³⁵ Konačno, MP pruža IT podršku radu novih pravosudnih profesija kroz pravosudnih informacioni sistem (PIS), platformu koja omogućava pristup bazama podataka državnih organa koje su relevantne za njihov rad: Ministarstva unutrašnjih poslova (u pogledu boravišnog statusa državljana Srbije), Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (koje ima bazu podataka o kadrovskoj evidenciji), Katastra nepokretnosti, Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja i Agencije za privredne registre.

37. Iako je MP preduzelo napore da ojača kapacitete Odeljenja za pravosudne profesije, potrebni su dodatni kapaciteti koji bi omogućili njihovo delotvorno praćenje. U 2016. godini je izmenjen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kojim su predviđena dodatna radna mesta za nadzor javnih beležnika i izvršitelja, a Pravilnik iz 2018. godine definisao je osam pozicija.³⁶ Ovaj broj zaposlenih, međutim, je nedovoljan kako bi omogućio nesmetan proces nadzora.

38. Određeni napredak je postignut i u jačanju kapaciteta nosilaca pravosudnih profesija. U skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23, 2015. godine je izmenjen Zakon o Pravosudnoj akademiji kako bi Akademija omogućila stručno usavršavanje javnih beležnika i izvršitelja, na osnovu sporazuma sa njihovim komorama.³⁷ Održana je obuka za javne beležnike, javne izvršitelje, medijatore i sudske veštake, a saradnja navedenih komora, Pravosudne akademije i drugih institucija uspostavljena je donošenjem podzakonskih akata, uključujući i Pravilnik o početnoj obuci kandidata za javne izvršitelje i njihovom usavršavanju, kao i obuci medijatora.³⁸

39. U toku su reformske aktivnosti u pogledu rada pravosudnih profesija. Zakon o izvršenju i obezbeđenju poslednji put je izmenjen 2019. godine³⁹ u cilju uspostavljanja efikasnijeg izvršnog

³² Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 20.

³³ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, januar 2016. godine, član 11.

³⁴ USAID Projekat vladavine prava, Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, 2018, str. 91.

³⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, januar 2016. godine, član 11.

³⁶ USAID Projekat vladavine prava, Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, 2018, str. 89-90.

³⁷ Akcioni plan za Poglavlje 23, br. 1.3.1.1. i 1.3.6.25. i Zakon o izmenama Zakona o Pravosudnoj akademiji, Službeni glasnik br. 106/2015.

³⁸ USAID Projekat vladavine prava, Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, 2018, str. 57-58.

³⁹ Službeni glasnik br. 106/2015, 106/2016, 113/2017, 54/2019, 9/2020.

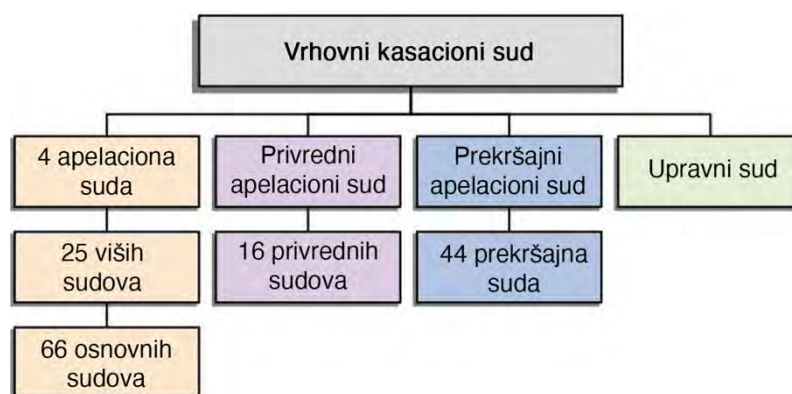
postupka i uvođenja zaštite ugroženih građana.⁴⁰ MP je u procesu revizije zakonskog okvira koji se odnosi na veštake, sudske tumače i prevodioce.⁴¹ Propisi koji definišu naknade javnih beležnika menjani su nekoliko puta⁴², a podzakonski akti o praćenju javnobeležničkih funkcija koje sprovodi Ministarstvo pravde menjani su 2020. godine.⁴³ Pored toga, potrebno je izmeniti Zakon o pravosudnom ispitu kako bi se omogućilo polaganje specijalizovanih ispita za nosioce raznih pravosudnih profesija;⁴⁴ međutim, ova reforma je još uvek na čekanju.

1.3. Delotvornost upravljanja radom

1.3.1. Unutrašnja organizacija sudova i javnih tužilaštava

40. Nova mreža sudova opšte nadležnosti počela je sa radom u januaru 2014. godine, kao što je prikazano na Slici 4 u nastavku.

Slika 4: Mreža sudova u Srbiji



41. Organizacija javnih tužilaštava takođe se suštinski promenila tokom protekle decenije. U 2010. godini broj osnovnih javnih tužilaštava smanjen je sa 109 na 34, a prvi put su uvedena i apelaciona JT. Mreža JT je u 2014. godini proširena kako bi povećala broj osnovnih javnih JT sa 34 na 58, uspostavljajući 25 viših JT; mreža je zadržala četiri apelaciona JT.⁴⁵ Postoje i dva JT posebne nadležnosti – jedno za organizovani kriminal i jedno za ratne zločine. Organizacija JT predstavljena je na Slici 5 u nastavku.

⁴⁰ Izmenama je predviđeno da javni izvršitelji po službenoj dužnosti obezbede da se izvršni postupak sprovodi na predmetima koji su najmanje nepovoljni za dužnika. Izmene se odnose i na prinudno izvršenje na zaradi, plati, naknadi zarada, naknadi plate, penzije, smanjenjem odbitak od mesečnih anuiteta (sa 2/3 na 1/2).

⁴¹ Izmene zakona o sudskim tumačima i prevodiocima najavljene su krajem 2018. godine, <http://prevodilastvo.blog/2018/01/17/sudski-tumaci-prvi-deo/>, a zakona o sudskim veštacima krajem 2018. godine. 2020; <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3659335/uskoro-izmene-zakona-o-sudskim-vestacima-sta-ocekuje-struku.html>

⁴² Službeni glasnik br. 91/2014, 103/2014, 138/2014, 12/2016, 17/2017, 67/2017, 98/2017, 14/2019, 49/2019m 17/2020, 91/2020, 36/2021.

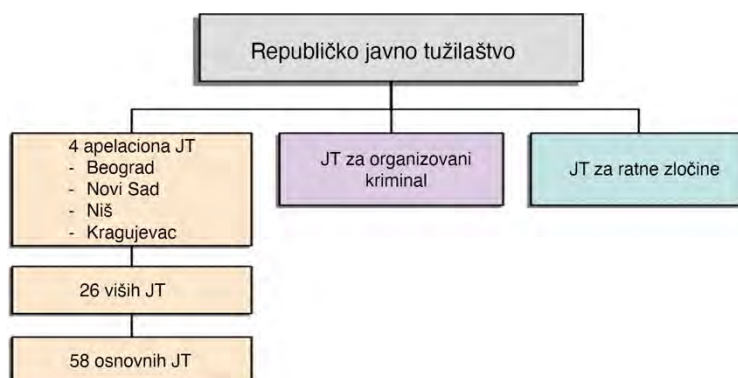
⁴³ Službeni glasnik br. 32/2016, 152/2020.

⁴⁴ Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, aktivnost 1.3.1.1. i prioriteta Vlade za 2016. godinu:

<https://www.danas.rs/drustvo/slozeni-zadaci-za-novu-ministarku/>.

⁴⁵ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Službeni glasnik br. 101/2013.

Slika 5: Mreža JT u Srbiji



1.3.2. Upravljanje predmetima u radu i opterećenjem

42. Funkcionalna analiza iz 2014. godine ukazala je na prilično ograničene systemske napore da se proceni unutrašnja organizacija sudova i JT u cilju povećanja produktivnosti i učinka. Ovaj nalaz je relevantan do danas Funkcionalna analiza iz 2014. godine takođe je otkrila da broj sudija u istim vrstama sudova nije u korelaciji sa brojem novih predmeta, nerešenih predmeta ili stopama rešenih predmeta. Ovo direktno utiče na efikasnost suda i pristup pravdi. Efekti ovih dispariteta su detaljno razmotretni u poglavlju Efikasnost.

43. Kritičnije pitanje koje treba razmotriti jesu ekstremne razlike u opterećenju između i unutar sudova iste vrste, što predstavlja rizik za kvalitet odluka i primenu principa jednakog pristupa pravdi. Sudije sa velikim opterećenjem su pod stalnim pritiskom da procesuiraju što je moguće više predmeta kako bi smanjili postojeći zaostatak, što može da podstakne davanje prioriteta brzini u odnosu na kvalitet presuda. Istovremeno, građani u sredinama u kojima sudije imaju relativno mali broj predmeta imaju veće šanse da se njihovi predmeti reše u razumnom roku, u poređenju sa građanima čije sudije trpe veće opterećenje.

44. U 2021. godini razvijena je, testirana i uvedena nova formula za ponderisanje predmeta u cilju poboljšanja raspodele posla u svim osnovnim i višim sudovima opšte nadležnosti, kao i privrednim sudovima širom zemlje. AVP sistem je izmenjen u pilot sudovima kako bi se omogućila upotreba metodologije ponderisanja predmeta, koja omogućava elektronsko nasumično dodeljivanje predmeta sa određenom „težinom“ sudijama.⁴⁶

45. Iako metodologija ponderisanja predmeta može poboljšati raspodelu opterećenja unutar određenog suda, ona neće rešiti problem velikih razlika u obimu posla između sudova. Potrebne su systemske mere za ujednačavanje distribucije predmeta u okviru pravosudne mreže, uključujući bolje upravljanje ljudskim resursima (tj. planiranje ljudskih i finansijskih resursa na osnovu opterećenja suda).

46. Sa pozitivne tačke gledišta, postignut je značajan napredak u smanjenju broja zaostalih predmeta, posebno predmeta izvršenja. Zaključeno je skoro milion izvršnih predmeta, navodi se u

⁴⁶ Tokom protekle decenije, uloženi su značajni naponi da se razvije metodologija ponderisanja predmeta, što je jedna od obaveza u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23. Nakon nekoliko pokušaja (pogledajte Okvir 1 u nastavku), nova metodologija ponderisanja predmeta uvedena je u 20 pilot sudova, 16 osnovnih i četiri viša suda.

Godišnjem izveštaju o radu sudova. Projekat unapređenja efikasnosti pravosuđa (JEP) doprineo je 2016. godine smanjenjem broja zaostalih predmeta za 828.248 (sa 1.399.481 na 571.233), što je predstavljalo skoro 60 odsto svih zaostalih predmeta u tim sudovima. Ovaj izuzetan rezultat postignut je zahvaljujući programima Vrhovnog kasacionog suda za smanjenje broja starih predmeta, primeni novog Zakona o izvršenju, angažovanju sudova i intenzivnoj saradnji između projektnog tima Projekta unapređenja efikasnosti pravosuđa (JEP), koji finansira EU, Vrhovnog kasacionog suda i Ministarstva pravde.

47. Izvršni predmeti, međutim, i dalje čine oko jedne trećine svih nerešenih predmeta u sprskom pravosuđu. Na kraju 2019. godine u srpskom pravosuđu bilo je 1.701.312 nerešenih predmeta, od čega su 621.674 bili predmeti izvršenja.

48. Razlike u opterećenju između JT bile su приметne, ali ne toliko značajne kao među sudovima. U 2019. godini najveći obim posla po tužiocu zabeležen je u Osnovnom tužilaštvu u Kuršumliji, sa 562 predmeta po tužiocu, oko četiri puta više nego u Osnovnom tužilaštvu Prijepolje, sa 131 predmetom po tužiocu.

49. Metodologija ponderisanja predmeta za JT je razvijena i dostavljena DVT-u 2015. godine, ali još uvek nije usvojena. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa razvoj metodologije ponderisanja predmeta za tužilaštva, uzimajući u obzir specifičnosti rada tužilaca. Potrebna je dodatna analiza kako bi se osigurala odgovarajuća težina predmeta.

50. Uprkos nepostojanju metodologije ponderisanja predmeta, članovi DVT-a su izvršili preraspodelu broja tužilačkih mesta u JT kako bi odgovorili na izazove neravnomernog opterećenja.⁴⁷ Ovo je veoma pozitivan pomak, koji pokazuje da metodologija ponderisanja predmeta nije neophodan uslov za obezbeđivanje odgovarajućeg obima posla u pravosudnim institucijama.

1.3.3. Radni procesi i redizajniranje procesa

51. Sudovi i JT suočavaju se sa različitim problemima u svom svakodnevnom radu. U nekim sudovima i JT nedostajalo je pomoćno i administrativno osoblje, kao što su daktilografi, što je usporavalo donošenje presuda. Neki sudovi i JT nemaju adekvatan prostor za kancelarije i sudnice, što utiče na vreme suđenja. Na primer, u nekim sudovima odeljenja za izvršenje nisu smeštena u glavnoj zgradi suda, tako da se predmeti moraju premeštati između zgrada u različitim fazama postupka.

52. Tradicionalna specijalizacija sudija u krivičnim i građanskim materijala predstavljala je izazov za efikasnu unutrašnju organizaciju sudova. Tokom pripravnčkog staža, sudije obično biraju karijere koje se fokusiraju na krivično ili građansko pravo. Uvođenjem tužilačke istrage 2013. godine, veliki deo posla krivičnih sudija prebačen je na tužioce. Međutim, činilo se da predsednici sudova nerado raspoređuju sudije krivičare na druge vrste predmeta, što je doprinelo neujednačenom obimu posla o kome je bilo reči u prethodnom odeljku.

53. Ostvaren je samo ograničeni napredak u specijalizaciji posla i pojednostavljenim poslovnim procesima u sudovima i JT. Efikasnost unutrašnje organizacije sudova i javnih tužilaštava u velikoj meri zavisi od upravljačke sposobnosti svakog predsednika suda ili javnog tužioca. Neki sudovi i JT koriste

⁴⁷ Analiza obima posla, Državno veće tužilaca, 2016.

pojednostavljene procese za rešavanje određenih vrsta predmeta, kao što su sporovi male vrednosti, radni sporovi i porodični sporovi. U mnogim sudovima, međutim, proces specijalizacije bio je onemogućen zabranom zapošljavanja u javnom sektoru. Osnivanje posebnih odeljenja za gonjenje određenih vrsta predmeta koji zahtevaju specijalizovane veštine takođe je bilo moguće samo u većim tužilaštvima, na primer, Prvom osnovom javnom tužilaštvu u Beogradu.

54. Takođe je bilo nekoliko uspešnih pokušaja da se pojednostave poslovni procesi, koji su podrazumevali pripremu elektronskih obrazaca za generisanje ponavljajućih odluka, kao što su odluke o izvršenju (pogledajte Okvir 1).

Okvir 1: Primeri pojednostavljivanja poslovnih procesa

U junu 2016. godine, Projekat unapređenja efikasnosti pravosuđa (JEP) koji finansira EU pomogao je Vrhovnom kasacionom sudu (VKS) u izradi obrazaca za tipske odluke u predmetima izvršenja koji su integrisani i elektronski generisani kroz postojeći sistem upravljanja predmetima AVP. Ovo je olakšalo okončanje velikog broja izvršnih predmeta u sudovima širom Srbije.

VKS je u saradnji sa Ministarstvom pravde pripremio elektronske obrasce u sistemima za upravljanje predmetima AVP i SAPS za generisanje odluka viših i apelacionih sudova, za predmete u kojima je Ministarstvo odbrane povuklo žalbe na odštetne zahteve koje su podneli rezervisti. To je značilo da sudije nisu morale da donose pojedinačne odluke u ovim predmetima.

55. Osnovni sudovi su podstaknuti da poboljšaju efikasnost i delotvornost kroz inovativne poslovne procese; „Program nagrađivanja sudova“ prepoznaje prvostepene sudove koji su poboljšali efikasnost i produktivnost u procesuiranju predmeta. Program, koji je pokrenuo VKS, podržao je Multidonatorski poverenički fond (MDTF) Svetske banke.

Okvir 2: Inovacije u procesu rada osnovnih sudova koje je nagradio Vrhovni kasacioni sud

U 2017. godini četiri suda su nagrađena za trud u inoviranju procesa rada. Drugi osnovni sud u Beogradu uveo je svoju info-uslugu za medijaciju. Treći osnovni sud u Beogradu dobio je nagradu za zaključivanje većeg broja memoranduma o saradnji sa visokoškolskim obrazovnim institucijama i univerzitetima za programe studentske prakse. Osnovni sud u Novom Sadu je poboljšao svoju efikasnost u vođenju izvršnih predmeta kroz inovativnu komunikaciju sa drugim relevantnim institucijama (npr. policija, Poreska uprava, Katastar, itd.). Osnovni sud u Užicu prepoznat je po naprednoj upotrebi informacionih tehnologija za komunikaciju sa strankama u predmetima, uključujući elektronske ekrane sa dnevnim podacima o svim postupcima; elektronsko naručivanje potvrda koje izdaje sud; i elektronsku komunikaciju sa javnim tužilaštvima i advokatima.

U 2018. godini, Drugi osnovni sud u Beogradu dobio je prvu nagradu za razvoj softverske aplikacije koja štampa potvrde o prijemu pisama i koja automatski ažurira evidenciju potvrda o prijemu. Ovo je ubrzalo izvršenje. Osnovni sud u Pančevu dobio je i nagradu za inovaciju za razvoj softvera koji kontrolise plaćanje troškova u krivičnom postupku i prinudnu naplatu sudskih taksi.

Izvor: Odluka Komisije Vrhovnog kasacionog suda, 26/9/2017; 29/9/2018.

56. Lekcije naučene iz ovih inovacija, međutim, nisu sistematski promovisane niti deljene, što je funkcija koju bi trebalo da obavljaju Savet i Veće.

57. Pozicija „menadžera suda“ ili „upravitelja suda“ je imala pozitivan efekat na upravljanje sudovima, ali se ta pozicija ne koristi u mnogim sudovima. Upravnik suda je najviša vanskudska pozicija u sudskom sistemu, odgovorna za upravljanje administracijom i finansijama. Zakonom o uređenju sudova iz 2013. godine formalno je uvedeno radno mesto upravnika suda i kodifikovane su dužnosti i odgovornosti ovog radnog mesta. Zakonom je propisano da upravnik treba da bude zaposlen u sudovima najvišeg stepena, odnosno u apelacionim sudovima, u sudovima sa 30 i više sudija i kada više sudova deli istu zgradu i objekte. Samo nekoliko sudova zapošljava upravne sudove. Iako su upravnici sudova u praksi pokazali dobre rezultate, drugi sudovi koji su želeli da uvedu ovu funkciju nisu mogli to da urade nakon što je Vlada Srbije uvela zabranu zapošljavanja u javnom sektoru 2014. godine.

Još jedan pozitivan primer efikasnog upravljanja u pravosuđu –

Osnovni sud u Kruševcu – razvio je internu aplikaciju koja podržava efikasno upravljanje predmetima izvršenja tako što čini rad izvršitelja transparentnijim. Predsednik suda i sudije koji rade na izvršenju mogu svakodnevno da kontrolišu rad javnih izvršitelja i štampaju izveštaje o njihovom postupanju. Korišćenjem ovog alata za upravljanje, Osnovni sud u Kruševcu značajno je smanjio zaostatak u predmetima izvršenja.

58. Moduli obuke za rukovođenje sudom koje je kreirala Pravosudna akademija i dalje nisu bili obavezni. Pravosudna akademija organizovala je nekoliko obuka kako bi službenici suda stekli efikasne tehnike za upravljanje i organizovanje rada suda. Obuke, koje su razvijene uz pomoć USAID-a, takođe su bile prilika da predsednici sudova razmene informacije i iskustva o njihovim svakodnevnim poslovima rukovođenja sudom. Program obuke za rukovodstvo suda, međutim, ne sprovodi se kontinuirano.

1.4 Efikasnost u upravljanju resursima

59. Problemi u upravljanju resursima i koordinaciji su i dalje prisutni i proističu iz fragmentiranih nadležnosti između ključnih institucija koje upravljaju sistemom. Podela nadležnosti rezultira je nedostatkom koordinacije u planiranju i upravljanju resursima, ometa efikasnost finansijskog upravljanja i stvara prostor za spoljni politički uticaj.

60. Iako je sprovedena procena pravosudne infrastrukture i IKT-a,⁴⁸ ne postoji sistematsko planiranje ili programiranje za IKT i infrastrukturu. Odluke se i dalje donose *ad hoc*, dugoročni troškovi rada i održavanja se često zanemaruju, a nema dovoljno obuka za korisnike IKT-a kako bi mogli da izvuku maksimum iz opreme. Ova pitanja su detaljnije razmotrena u poglavlju Upravljanja IKT-om.

61. Jedan od ključnih problema za upravljanje resursima bilo je nepostojanje analize regulatornog uticaja predloženih zakona koji značajno utiču na pravosuđe. Ključni delovi zakona za koje nije bilo dovoljno (ako ih je uopšte bilo) analiza ljudskih i finansijskih resursa neophodnih za njihovu efikasnu primenu obuhvatali su organizaciju mreže sudova, tužilačku istragu i uvođenje posebnih odeljenja za krivično delo korupcije. Ovaj jaz je izazvao ozbiljne poremećaje u sistemu, koji su se uglavnom rešavali (ili ne) po principu „uspūt ćemo rešiti“. Rizici takvog pristupa najbolje se pokazuju u slučaju tužilačkih

⁴⁸ Okvirni projekat EU, IPA 2013.

istraga, koje su uvedene 2013. godine, a koje nisu praćene adekvatnim ljudskim i finansijskim resursima i dovele su do nagomilavanja zaostalih predmeta i stvaranja docnji.⁴⁹

62. Dok su automatizovani sistemi za statističku analizu poboljšani (pogledajte poglavlje Upravljanje IKT-om), postojeći sistem prikupljanja sudske statistike ne podržava smislene analize učinka ni efikasno planiranje resursa.

1.5 Efikasnost u strateškom upravljanju

1.5.1. Izrada strategija

63. Reforma pravosuđa je jedan od ključnih strateških prioriteta Vlade Srbije u poslednje dve decenije. Prvu Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa, sa navedenim ciljem vraćanja poverenja javnosti u pravosudni sistem, Narodna skupština Srbije usvojila je u maju 2006. godine. Srbija je 2013. godine usvojila novu Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa (NSRP) za period od 2013-2018, kao i Akcioni plan za njenu primenu. U julu 2020. godine je usvojena nova Strategija razvoja pravosuđa.

64. Ključnu ulogu u izradi strateških dokumenata imalo je Ministarstvo pravde. Dokumente su izradile radne grupe uz podršku Ministarstva pravde kao institucije odgovorne za koordinaciju procesa pristupanja EU u okviru Poglavlja 23. Sva tri strateška dokumenta su kao prioritete definisala unapređenje kvaliteta, efikasnosti, delotvornosti i pristupačnosti pravosuđa, kao i zaštitu svoje nezavisnosti uz obezbeđivanje funkcionisanja delotvornih mehanizama odgovornosti.

65. Dok je Strategija iz 2006. godine usmerila pažnju na uspostavljanje novog institucionalnog okvira, Strategija iz 2013. godine se prvenstveno fokusirala na zakonodavstvo, bez obezbeđivanja delotvorne primene. Strategiju iz 2013. godine pratio je Akcioni plan, koji je zahtevao efikasan organizacioni i menadžerski pristup za implementaciju. Strategija iz 2020. godine usvojena je kako bi se obezbedile dalje reforme pravosuđa u narednom petogodišnjem periodu. Njeni prioriteti ostaju slični prethodnim dokumentima politika: jačanje nezavisnosti pravosuđa i tužilačke samostalnosti; jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija; i kvalitet i efikasnost pravosudnog sistema.⁵⁰ Dokument je zasnovan na uputstvima i preporukama koje je izdala Evropska komisija u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23,⁵¹ kao i na prelaznim merilima sadržanim u pregovaračkoj poziciji. Međutim, za ovu Strategiju još uvek nije izrađen Akcioni plan koji propisuje konkretne mere, aktivnosti, rokove, neophodna sredstva i odgovorne institucije zadužene za sprovođenje aktivnosti.

66. Akcioni plan za Poglavlje 23 je sveobuhvatni strateški dokument usvojen u julu 2016. godine kao merilo za otvaranje poglavlja za pregovore u okviru Poglavlja 23. Vlada Srbije je 10. jula 2020. godine usvojila revidirani Akcioni plan za ciljem definisanja realnijih ciljeva, pošto EU mnogo veći akcenat stavlja na kvalitet sprovedenih reformi u oblasti vladavine prava.

⁴⁹ Funkcionalna analiza javnotužilačkog sistema u Srbiji, MDTF-JSS, 2019.

⁵⁰ *Ibid*, str. 6-7.

⁵¹ Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Polazna merila EU u okviru poglavlja 23 i 24 u pristupnim pregovorima sa Srbijom, Efekti i izazovi, 2013.

1.6 Sprovođenje planova i merenje napretka

67. Sprovođenje NSRP 2013-2018 bilo je otežano zbog kašnjenja i proliferacije dokumenata i tela u oblasti pravosudne reforme. Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, koju predvodi Ministarstvo pravde i sačinjena je od 15 članovi koji predstavljaju sve relevantne institucije zadužene za sprovođenje reforme pravosuđa,⁵² formirana je u septembru 2013. godine kako bi pratila i merila napredak sprovođenja Strategije i pratećeg Akcionog plana. Komisija je u početku organizovala redovne mesečne sastanke, ali se od 2018. godine sastaju samo sporadično, ukupno 3-4 puta godišnje.⁵³

68. Usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Poglavlja 23 i formiranje Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 u decembru 2015. godine⁵⁴ smanjilo je fokus MP na temeljno sprovođenje NSRP.⁵⁵ Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 izmenjen je mehanizam praćenja i uvedeno je Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

69. Izveštaji Komisije za sprovođenje Strategije obično su bili ograničeni na označavanje kvadratića koji se odnose na mere NSRP i nisu uključivali detaljne procene napretka ili nedostatka istih. Nepostojanje centralne statistike za sektor pravosuđa na dan 1. januara 2021. godine i dalje otežava efikasno praćenje i vrednovanje napretka u sektoru.

70. Izveštaji Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 su detaljniji, ali su ograničeni na preporuke EK iz Izveštaja o skriningu⁵⁶ i opise sprovedenih aktivnosti bez fokusa na ostvareni uticaj. Pored toga, kvalitet izveštaja organizacija civilnog društva o napretku pravosudne reforme je varirao.

71. Struktura za praćenje i evaluaciju sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 je toliko složena da može odvratiti pažnju od praćenja tempa reformi u pravosuđu. Složenost sistema otežava onima unutar pravosudnog sistema da budu u toku sa onim što se nadgleda, kao i sa pitanjem ko to nadgleda. Slika u nastavku je pojednostavljen prikaz procesa.

⁵² Komisiju za sprovođenje strategije činili su predstavnici Ministarstva, Republičkog javnog tužilaštva, Vrhovnog kasacionog suda, VIsokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Odbora za pravosuđe Narodne skupštine Srbije, strukovnog udruženja sudija, strukovnog udruženja tužilaca, Advokatska komora Srbije, Pravosudna akademija, zajedničkih predstavnika pravnih fakulteta, Ministarstva finansija, zajednički predstavnik komora javnih izvršitelja, javnih beležnika i medijatora, Kancelarije za evropske integracije i Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

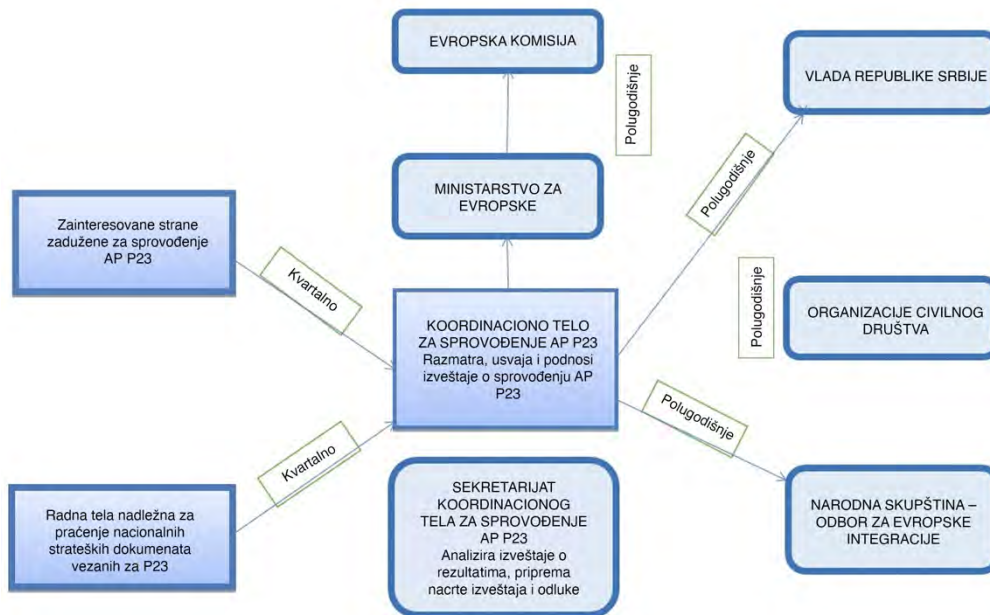
⁵³ EU Izveštaj o napretku 2018. U istom izveštaju zaključeno je da bi se nedostatak efikasnosti rada Komisije mogao, barem delimično, pripisati neadekvatnom finansiranju i administrativnoj podršci.

⁵⁴ Predsednik Pregovaračke grupe predlaže članove Saveta iz reda državnih službenika i savetnika koji su već uključeni u aktivnosti povezane sa procesom pristupanja EU.

⁵⁵ Na zahtev EU i da bi se obezbedila ujednačenost strateških dokumenata Srbije u oblasti pravosuđa, sadržaj Nacionalne strategije reforme pravosuđa je pojednostavljen i usklađen sa Akcionim planom za Poglavlje 23. Pogledajte: M. Kolaković Bojović, „Efikasno praćenje i evaluacija reforme pravosuđa kao način za ubrzanje dostizanja standarda EU“, i B. Simeunović Patić (ED), Policija i pravosudni organi kao garanti slobode i bezbednosti u državi na osnovu vladavine prava, Kriminalističko-policijska akademija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Fondacija Hanns Seidel, str. 145-146.

⁵⁶ Ibid.

Slika 6: Mehanizam praćenja i evaluacije u skladu sa revidiranim AP za Poglavlje 23



72. Odgovornost za praćenje sprovođenja aktivnosti predviđenih Akcionim planom do jula 2020. godine poverena je nizu subjekata: Savetu za sprovođenje, šefu Pregovaračkog tima za pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 koje vodi predsednik/šef grupe i Koordinacionom telu za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji,⁵⁷ koji usmeravaju pitanja javne uprave u okviru procesa pristupanja.

Okvir 3: Odgovornosti za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23

Savetu za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 dodeljena je uloga svakodnevnog praćenja realizacije aktivnosti iz Akcionog plana, kako bi se pokrenuo mehanizam ranog upozoravanja u slučaju kašnjenja i drugih problema u realizaciji Akcionog plana, ko i u cilju koordinacije procesa izveštavanja. Savet je podnosio mesečne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana Pregovaračkom timu za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji, predsedniku Pregovaračke grupe o Poglavlju 23 i Savetu Koordinacionog tela. Savet Koordinacionog tela posebnu pažnju posvećuje tome da mesečni izveštaji sadrže zaključke i preporuke tela koja prate sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata. Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 pripremao je tromesečne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana, kao i polugodišnje izveštaje i podnosio ih Evropskoj komisiji. Kvartalni i godišnji izveštaji su objavljeni na internet stranici MP tokom 2019. godine. Ovi izveštaji su zasnovani na aktivnostima i ne procenjuju efekte reformi.

⁵⁷ Sastav Saveta Koordinacionog tela uključuje: člana Vlade nadležnog za evropske integracije, koji je i predsednik Saveta Koordinacionog tela, direktor Kancelarije za evropske integracije, šef Pregovaračkog tima, rukovodioci pregovaračkih grupa, državnih sekretari ministarstava čiji predstavnici ne vode pregovaračke grupe, predstavnika Narodne banke Srbije, zamenika direktora i koordinatora za fondove EU u Kancelariji za evropske integracije i predstavnika Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

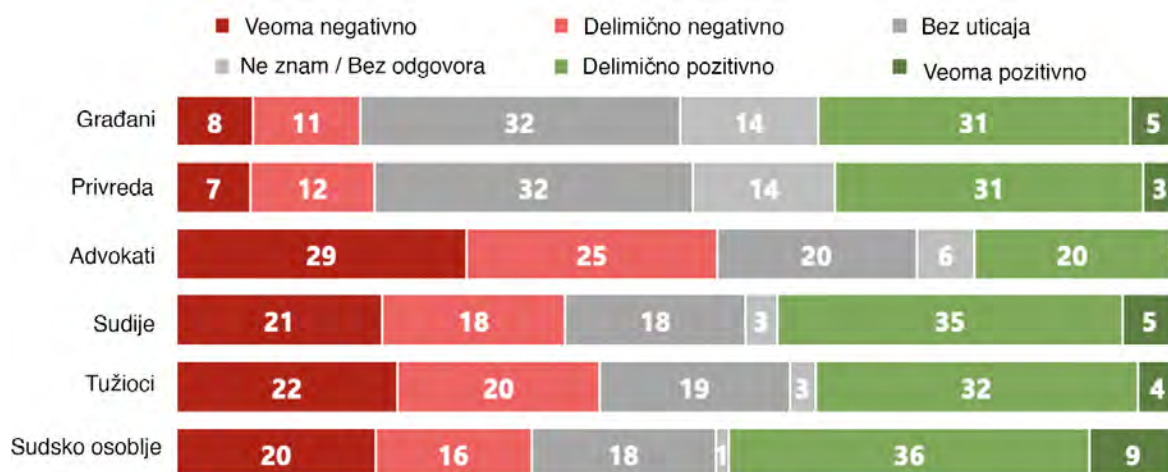
73. Od srpskih vlasti se takođe zahteva da obezbede praćenje preporuka iz Funkcionalne analize koju je Svetska banka sprovela 2014. godine. Ova obaveza proizilazi iz Zajedničke pregovaračke pozicije, koju su usvojile Vlada Srbije i EU,⁵⁸ a koja uključuje prelazna merila za napredak reformi.

1.6.1. Komunikacija o reformi pravosuđa i podrška procesu

74. Zanimljivo je da su zaposleni u sudskoj administraciji najoptimističniji u pogledu pravca reformi (45 odsto veruje da je uticaj pozitivan). Ovaj rezultat se delimično može objasniti prenošenjem nekih njihovih dužnosti na javne beležnike i javne izvršitelje. Percepcija reformi pravosuđa ostale su dosledne među ovim grupama tokom poslednjih 10 godina; ovo nije iznenađujuće, s obzirom da Strategija razvoja pravosuđa od 2020. do 2025. godine⁵⁹ daje prioritet istim oblastima kao i prethodni strateški dokumenti.

75. Najnegativnije mišljenje o dosadašnjim reformama imaju advokati, pri čemu većina njih smatra da reforme ne idu u dobrom pravcu. Više od polovine advokata (54 odsto) smatra da su reforme bile štetne, a samo 21 odsto ih vidi kao pozitivne. Advokati nisu bili sistemski uključeni u konsultacije o reformskom procesu; zapravo, uglavnom su isključeni. Osim toga, advokati nisu bili zadovoljni odlukom da u Poglavlju 3 oni budu uključeni kao pružaoci usluga i da budu izostavljeni iz pregovora za Poglavlje 23.⁶⁰ Advokati su protestovali i zbog uvođenja javnih beležnika tako što su četiri meseca 2014. godine ometali rad pravosuđa. Preovlađujuće mišljenje među advokatima je da je pravosuđe neefikasno, da suđenja traju nepodnošljivo dugo i da je potrebno poboljšati kvalitet suđenja.⁶¹ Oni trenutno takođe izražavaju protivljenje najavljenim izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, tvrdeći da će najavljene izmene smanjiti pristup pravdi.

Slika 7: Građani, privreda, advokati, sudije, tužioci i sudsko osoblje: Procena uticaja pravosudnih reformi



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu za Srbiju

76. Takođe postoji različita percepcija oblasti sa najvećim uticajem reformi. Građani i privreda prethodnu reformu pravosuđa povezuju sa poboljšanjem kvaliteta rada i usluga, a sekundarno sa

⁵⁸ Zajednička pregovaračka pozicija za Poglavlje 23 usvojena u julu 2016.

⁵⁹ Strategija razvoja pravosuđa, 2020-2025, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/101/1/reg>

⁶⁰ S. Brkić, Danas.rs, O protestu advokata, 26. novembar 2014.

⁶¹ Politika, Advokati o reformi pravosuđa, 11. januar 2019.

efikasnošću i dostupnošću. Sudije i tužioci smatraju da su reforme najviše uticale na efikasnost, a zatim na kvalitet rada i usluge. Sudsko osoblje smatra da je reforma najviše doprinela kvalitetu rada, efikasnosti, pravičnosti i nepristrasnosti. Advokati smatraju da su reforme najviše pomogle unapređenju dostupnosti, a nakon toga efikasnosti i kvalitetu rada.

77. Građani, privreda i pravosudni profesionalci koriste različite izvore informacija o tekućih reformama pravosuđa; ove izvore je potrebno konsolidovati i učiniti relevantnim za izradu planova diseminacije. Komunikacione strategije aktera u pravosuđu treba da imaju na umu izvore informacija građana i privrede i da ih targetiraju kako bi osigurali bolju svest o reformama pravosuđa i rezultatima. Dok su tradicionalni mediji (naročito TV programi i novine) još uvek u velikoj meri izvor informacija za građane, zvanične internet stranice su popularnije među pravosudnim profesionalcima. Dok su zvanične internet stranice poboljšane (pogledajte poglavlje Upravljanje IKT-om), građani i dalje najčešće dobijaju informacije putem TV programa (60 odsto) i u komunikaciji sa porodicom/prijateljima (45 odsto). Takođe, generacije srednjih godina (34 odsto) i starije generacije (35 odsto) češće od ostalih čitaju novine u svrhe ovakvog informisanja (28 odsto). Nije iznenađujuće da je internet primetno popularniji među mlađim ljudima (18-44 godine). Nezvanične internet stranice i različite portale češće kroiste visokoobrazovani građani (47 odsto), Beograđani (30 odsto) i stanovnici urbanih sredina uopšte (28 odsto) i oni čije su političke opredeljenosti bliže opozicionim strankama (32 odsto). Predstavnici privrede se obično informišu kroz komunikaciju sa kolegama/prijateljima (44 odsto) ili kontaktiranjem advokata (43 odsto), posebno u slučaju većih kompanija. Zvanične internet prezentacije koristi 12 odsto građana i 27 odsto predstavnika privrede.

78. Odnos između pravosuđa i medija i dalje izaziva zabrinutost. Krajem 2018. godine VSS je usvojio komunikacionu strategiju za period 2018-2022. godine sa ciljem unapređenja otvorenosti i proaktivne komunikacije u svim sudovima u Srbiji.⁶² U februaru 2020. godine usvojena je nova medijska strategija koja potvrđuje da je poslednju deceniju obeležio porast tabloidnog sadržaja u kršenju pretpostavke nevinosti.⁶³ Negativan imidž pravosudnog sistema delom je rezultat odsustva javnih informacija koje oslikavaju značaj rada pravosuđa i napora uložениh u sprovođenje pravde.

1.7. Preporuke i naredni koraci

Preporuka 1: Razviti jasnu zakonsku definiciju strukture upravljanja.

Ciljevi ustavnih promena iz 2022. godine⁶⁴ uključivali su obezbeđivanje jasne definicije strukture upravljanja, organizacije i ciljeva Saveta i Veća i jačanje njihovih upravljačkih kapaciteta za izvršavanje svojih sadašnjih nadležnosti.⁶⁵ Kao deo sprovođenja ovih nedavnih izmena, potreban je novi zakonski paket kako bi se izmenili Zakon o VSS-u, Zakon o DVT-u, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu i relevantni podzakonski akti. Ovaj zakonodavni paket treba da obezbedi jasnu podelu odgovornosti i ovlašćenja kako bi se obezbedilo efikasno i delotvorno upravljanje pravosudnim sistemom. Da bi se izbeglo preklapanje, nejasno ili nedosledno zakonodavstvo, biće veoma važno:

⁶² Strategija razvoja pravosuđa 2020-2025, str. 34.

⁶³ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji 2020-2025, Službeni glasnik RS br. 11/2020.

⁶⁴ Ova preporuka je iz Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine i još uvek je primenjiva.

⁶⁵ Pogledajte, na primer, Mišljenje CCJE 10 (2007), koje kaže da „potencijalni članovi Saveta za pravosuđe, bilo sudije ili oni koji nisu sudije, ne bi trebalo da budu aktivni političari, poslanici, članovi izvršne vlasti ili administracije. To znači da ni šef države, ako je na čelu vlade, niti bilo koji ministar ne može biti član Saveta za pravosuđe. Svaka država treba da donese posebna pravila u ovoj oblasti.

- Izmeniti relevantno zakonodavstvo u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i CCJE/CCPE kako bi se obezbedila nezavisnost Saveta i Veća i sudova, uključujući imenovanja i unapređenja u okviru pravosudnog sistema.⁶⁶ Izmeniti postojeća pravila kojima se svi izborni članovi VSS i DVT odjednom biraju svakih pet godina, zamenjujući ih rotacionim izborima koji pomažu u zadržavanju institucionalne memorije i sprovođenju započetih aktivnosti. (MP, VSS, DVT, Narodna skupština - kratkoročno)
- Razmotriti uvođenje generalnog menadžera, kao rukovodioca Administrativne kancelarije Saveta i Veća koji će obezbediti menadžerski nadzor na osnovu opisa posla koji zahteva prethodno iskustvo u upravljanju i proces zapošljavanja nezavisno od političkog uticaja. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Unaprediti kadrovske kapacitete VSS-a i DVT-a angažovanjem viših stručnjaka posebnih profila u Savetu i Veću ovlašćenih da i predlažu pravce i rešenja o politikama iz nadležnosti ovih tela. (VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 2: Stvoriti funkcije strateškog i operativnog planiranja u pravosuđu.

- Stvoriti stalnu funkciju strateškog i operativnog planiranja u pravosuđu za prikupljanje i analizu podataka i planiranje poboljšanja procesa u skladu sa standardima CCJE da se prikupljanje podataka koristi za vrednovanje pravosuđa u širem kontekstu⁶⁷ i da se nalazi u nezavisnoj instituciji u pravosuđu.⁶⁸ (MP, VSS, DVT – kratkoročno).
- Prilagoditi Okvir rezultata Funkcionalne analize u modernizovanu kontrolnu tabelu (dashboard) u cilju praćenja rezultata sistema, sa malim brojem (maksimalno 10) ključnih pokazatelja učinka koji će najverovatnije dovesti do poboljšanja rezultata. (VKS, RJT, MP – kratkoročno).
- Razmotriti povećanje fokusa na efektivno sprovođenje i realizaciju manjeg broja reformi koje će najverovatnije poboljšati učinak sistema iz perspektive korisnika suda.⁶⁹ Identifikovati merljive ciljeve. Pratiti i dokumentovati rezultate, posebno u pogledu efikasnosti. (MP, VSS, DVT, Komisija – kratkoročno).

Preporuka 3: Povećati kapacitet pravosudnog sektora da analizira obim posla i utvrdi potrebne resurse.

Ojačati kapacitet sektora da sistematski analizira opterećenje sistema i odredi efikasnu kombinaciju resursa za postizanje ciljeva politike. Dodavanje sudija i osoblja radi rešavanja pitanja učinka je neefikasno bez rigoroznije procene potreba sistema.

- Pratiti primenu metodologije ponderisanja predmeta u sudovima. (VSS, VKS – kratkoročno).
- Formirati jedinicu za planiranje, analitiku i statistiku u okviru Saveta i Veća, sa kvalifikovanim kadrovima sposobnim da prikupljaju i analiziraju podatke o radu sudova i javnih tužilaštava. Zadužiti ovu jedinicu da preduzme funkcije planiranja ljudskih i finansijskih resursa i analize politike fokusirajući se na ključne oblasti učinka. (VSS, DVT – kratkoročno).
- Precizirati ponderisanje predmeta tokom vremena u cilju stalnog poboljšanja opredeljivanja resursa za zadovoljavanje potreba sistema. (VSS, VKS – srednjoročno/dugoročno).

⁶⁶ Ova preporuka je iz Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine i još uvek je primenljiva.

⁶⁷ Tj. u interakciji pravosuđa sa sudijama i advokatima, pravosuđa i policije, sudske prakse i zakonodavstva, itd.

⁶⁸ Pogledajte Mišljenje CCJE br. 6 (2004).

⁶⁹ Inovativni pristupi sudova već su prepoznati u Programu nagrađivanja sudova VSK-a.

Preporuka 4: Redizajniranje i racionalizacija administrativnih procesa u sudovima i JT.

Redizajniranje može rezultirati efikasnijim i delotvornijim procesom za korisnike i smanjenim administrativnog opterećenjem za sudije i osoblje bez urušavanja kvaliteta. Jednom kada se uspostavi analitička jedinica, tekući troškovi će biti minimalni.

- Formirati radnu grupu (koju čine stručnjaci za poslovne procese, sudije, javni tužioci i zaposleni u pravosuđu) koja će razmotriti oblasti u kojima bi redizajniranje procesa pružilo najveću korist. (VSS, DVT, sudovi, javna tužilaštva – kratkoročno).
- Omogućiti organizovanje konferencije na kojima bi predsednici sudova mogli da razmene informacije o nedavnim pokušajima unapređenja procesa rada. Osigurati uvođenje najboljih praksi. (VSS, DVT u saradnji sa MP, predsednici sudova za lokalne sastanke – srednjoročno).

Preporuka 5: Širite informacije o rezultatima pravosudnog sistema ciljnoj publici.

Poboljšanje informisanosti javnosti pomoglo bi u povećanju poverenja, borbi protiv negativnih izveštaja o pravosuđu i pokazalo bi poboljšanje u pružanju usluga u skladu sa Poglavljem 23. Godišnji izveštaji VKS su unapređeni, ali pravosuđu još uvek nedostaje javno predstavljanje i distribucija informacija. Jeftini metodi širenja takvih informacija mogu uključivati informacije na internetu, postere i letke u sudovima i JT.

- Priložite tabele koje se mogu preuzeti sa sistemskim podacima uz Godišnji izveštaj, koje zatim mogu biti korisne za analitičare i istraživače. Održavati spisak elektronskih adresa za potrebe češće distribucije informacija o napretku. (VKS, VSS – kratkoročno).
- Obezbediti detaljnije i razložene podatke u godišnjim izveštajima tužilaštava. (RJT – kratkoročno)
- Obezbediti sažetak ažuriranih nedavno sprovedenih reformi i njihovih implikacija na korisnike suda i informisati ciljnu publiku o predloženim reformama jednostavnim jezikom. (MP, Savet i Veće, VKS – srednjoročno).

SPOLJAŠNJI UČINAK: EFIKASNOST I DELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA

2. SUDOVI

Ovo poglavlje istražuje učinak sudova u Srbiji u pogledu efikasnosti/delotvornosti. Metodologija korišćena u ovom poglavlju odgovara onoj koja je korišćena u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, a podaci i nalazi Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine korišćeni su kao polazna osnova. Podaci u ovom poglavlju su dobijeni od VKS i iz međunarodnih izveštaja, kako je izričito navedeno u datom tekstu. Podaci za 2020. godinu, prikupljeni iz izveštaja VKS-a, ovde se koriste samo za prikazivanje određenih opštih trendova jer je efekat zdravstvene krize izazvane Kovidom-19 učinio 2020. godinu godinom bez presedana i neprikadnom za poređenje sa drugim godinama. Za više informacija pogledajte odeljak „*Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost sudova*“ i „*Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost JT u 2020. godini*“.

2.1. Glavni nalazi

79. Produktivnost sudova u Srbiji je poboljšana u mnogim oblastima u periodu od 2014. do 2019. godine, ali su i dalje postojali aspekti kojima je trebalo posvetiti veliku pažnju. U većini slučajeva savladavanje priliva bilo je iznad 100 procenata i zbog sprovođenja reformi kojima su izvršni predmeti preneti na javne izvršitelje, a ostavinski predmeti na javne beležnike. Međutim, obimno rešavanje predmeta izvršenja dalo je najveći doprinos povoljnim stopama savladavanja priliva; bez njih, ova poboljšanja ne bi bila jednako izuzetna.

80. Predmeti koje je jedan sud delegirao drugom povećali su očigledan broj predmeta na nacionalnom nivou jer su se pojavljivali u statistici i kao predmeti koji se rešavaju u sudovima u kojima su pokrenuti, ali i kao predmeti registrovani u sudovima u koje su delegirani.⁷⁰ Ukupan broj delegiranih predmeta vidi se u izveštajima VKS-a, ali izveštaji pojedinačnih sudova ne izveštavaju o tome koliko je predmeta delegirano iz ili u taj sud.

81. Pravovremenost u obradi predmeta, merena preko CEPEJ pokazatelja vremena potrebnog za rešavanje predmeta, dramatično i kontinuirano se poboljšavala od 2014. do 2019. godine, ali uz značajne varijacije među vrstama predmeta i sudova. Ukupno vreme rešavanja svih sudova u Srbiji je smanjeno sa 580 dana 2014. godine na 267 dana u 2019. godini. Ukupna stopa zagušenosti sudova u Srbiji se značajno poboljšala i pala na 0,73 u 2019. godini.⁷¹ Broj nerešenih predmeta smanjen je za više od 40 odsto od 2014. do 2018. godine, odnosno sa 2.849.360 predmeta na kraju 2014. godine na 1.656.645 predmeta na kraju 2019. godine. U 2020. godini ukupno vreme rešavanja predmeta dostiglo

⁷⁰ U ovom poglavlju se termin „preuveličani“ koristi za opisivanje broja predmeta, obima posla i broja rešenih predmeta koji su zbog pravila o procesuiranju predmeta brojani više puta iako se odnose na jednu pravnu materiju ili predmete koji u drugim sistemima ne bi bili smatrani predmetima.

⁷¹ Stopa zagušenosti je broj nerešenih predmeta na kraju jedne godine/broj rešenih predmeta tokom iste godine. Ovaj odnos ne otkriva starost nerešenih predmeta, ali pomaže da se ispravi svaki pogrešan utisak da veći broj prenetih predmeta suštinskih znači nešto loše. Ako su, na primer, predmeti izvršenja činili 95 odsto godišnjeg priliva osnovnog suda (ne čine), stopa zagušenosti ne bi otkrila starost nerešenih predmeta.

je 274 dana, a stepen zagušenosti je blago smanjen na 0.75, dok su sudovi završili godinu sa 1.510.472 nerešena predmeta.

82. Nacionalni plan za smanjenje broja starih predmeta koji je pokrenut 2014. godine značajno je smanjio ogroman broj nerešenih starih predmeta u sudovima u Srbiji, iako nije dostigao zacrtane ciljeve.⁷² Na početku je cilj bio da se do kraja 2018. godine smanji zaostatak na 355.000 predmeta, sa 1,7 miliona na kraju 2013. godine. Međutim, 781.000 zaostalih predmeta je još uvek bilo nerešeno na kraju 2018. godine. Strategija je izmenjena 2016. godine kako bi uključila cilj od približno 350.000 nerešenih predmeta do kraja 2020. godine, koji nije ispunjen, prema rečima VKS-a.

83. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku možda nije dostigao svoju svrhu. Nema dokaza da je zakon pomogao skraćanje sudskih postupaka, a njegovo sprovođenje zahteva više pravosudnih resursa za utvrđivanje prekršaja i kazni.

84. Ostvaren je značajan napredak u smanjenju zaostalih predmeta izvršenja u sudovima, ali nije bilo jasno koliko su javni izvršitelji bili efikasni u predmetima koji su započeli kao predmeti izvršenja u sudovima. Koeficijent zagušenosti predmetima izvršenja u osnovnim sudovima poboljšao se sa 4,88 u 2014. godini na 1,47 u 2019. godini, mada su mnogi stari predmeti izvršenja i dalje bili u sudovima 2019. godine, što je poslednja godina za koju su početkom 2021. godine bili dostupni podaci za upoređivanje. Nedostatak delotvornog i blagovremenog izvršenja, posebno za predmete koji se javljaju u velikim sudovima, ostao je jedan od najvećih izazova za sudski sistem u Srbiji.

85. Prenos administrativnih poslova i ostavinskih predmeta na javne beležnike značajno je smanjio obim posla mnogih sudija, iako su preneseni ostavinski predmeti i dalje bili uključeni u statistiku o broju sudskih predmeta, obima posla i broju rešenih predmeta. Osnovni sudovi su u 2013. godini primili i rešili više od 700.000 predmeta overavanja dokumenata, u poređenju sa otprilike 110.000 u 2019. godini. Takođe, u 2019. godini, 91 odsto od 134.226 novoprimljenih ostavinskih predmeta prebačeno je na javne beležnike, što je povećanje od 38 odsto u odnosu na 2018. godinu. Iako su preneti ostavinski predmeti i dalje bili uključeni u sudsku statistiku, sudovi su imalo malo ili nimalo posla sa njima nakon što su prebačeni⁷³.

86. Osim za Upravni sud, stope rešavanja prvostepenih predmeta u Srbiji u 2018. godini premašile su stope rešavanja sudova u EU. Savladavanje priliva Upravnog suda za 2018. godinu bilo je znatno niže nego u drugim zemljama, ali je poboljšano 2019. godine.

87. Iako je broj sudija u sudu faktor efikasnosti suda, nije jedini. Dodatnih osam sudija (petina od ukupnog broja) u 2018. godini nije bilo dovoljno da Upravni sud efikasno rešava povećan broj predmeta i pad stope rešavanja predmeta te godine. Nasuprot tome, Upravni sud je povećao broj rešenih

⁷² Počevši od 2019. godine, predmeti u Srbiji su smatrani starim tri godine od dana podnošenja inicijalnog akta. Pre 2019. godine, predmeti su smatrani zaostalim ako su bili stariji od dve godine od dana inicijalnog akta ili stariji od devet meseci od početka istrage u krivičnim predmetima. Ova studija koristi definiciju „zaostalih predmeta“ VKS-a tokom navedenih godina. Ovaj izveštaj napominje kada se trogodišnja definicija „zaostalih“ predmeta koristi za godine pre 2019. godine radi lakšeg poređenja. Pitanje zaostalih predmeta detaljnije je razmotreno u nastavku, u Odeljku 1.3.2.8. o starosnoj strukturi predmeta.

⁷³ Opisane prakse u skladu su sa važećim pravilima procesuiranja predmeta, mada i dalje dovode do situacije u kojoj se jedna materija broji nekoliko puta.

predmeta i savladavanje priliva 2019. godine uprkos tome što je ostao bez sedam sudija (i to samo delimično zbog smanjenja broja novih predmeta).

88. Broj rešenih predmeta po sudiji pokazao je značajne varijacije tokom vremena i između sudova. Najstabilnije rešavanje predmeta po sudiji zabeleženo je u Apelacionom prekršajnom sudu, dok se u višim i privrednim sudovima broj rešenih predmeta po sudiji kontinuirano povećava. Broj rešenih predmeta po sudiji u Upravnom sudu naglo je opao u 2018. godini, uz oporavak 2019. godine.

89. Praksa vrednjovanja produktivnosti sudija u Srbiji na osnovu kvota za rešavanje je u suprotnosti sa potrebom rešavanja starijih i složenijih predmeta. Starosna struktura nerešenih predmeta ukazuje na to kako sudovi daju prioritet predmetima za procesuiranje i da li relativno brzo rešavaju značajan broj novih predmeta, dok komplikovanijij predmeti ostaju u delu nerešenih predmeta koji možda ikada neće biti rešeni.

90. Prenos nadležnosti istrage sa sudova na tužioce imao je za cilj poboljšanje efikasnosti i objektivnosti sudova. Pošto je tužilaštvima bilo potrebno određeno vreme da sprovedu ovaj prenos nadležnosti, kratkoročni rezultat su bila kašnjenja u rešavanju predmeta od strane sudova.

91. Sprovođenje ugovora zaostaje za praksom u drugim zemljama.

92. Postoji prostor za poboljšanje efikasnosti administrativnih zadataka. Anketirani korisnici su ukazali na stalne probleme zbog potrebe da više puta posećuju sud, više kancelarija ili da čekaju duži vremenski period tokom dolaska u sud.

93. Sudovi su imali nedovoljno sredstava, koja su bila i neadekvatna za kažnjavanje stranaka i njihovih advokata zbog stvaranja kašnjenja u toku postupka. U većini slučajeva, nije obavezno da sudije kažnjavaju veštake, stranke i advokate za propuštanje rokova. Osim što utiče na neefikasnost, nedosledna primena disciplinskih mera može uticati na percepciju pravičnosti i treba je razmotriti u svetlu poglavlja o kvalitetu, koje naglašava važnost dosledne primene zakona.

94. Program nagrađivanja sudova koji organizuje VKS stavlja Srbiju na samo čelo inovacija u evropskom pravosuđu u podsticanju rada sudova. Program nagrađuje poboljšanja tamo gde je to najpotrebnije.

95. U međuvremenu, rad suda je bio intenzivno ograničen rukovođenjem i organizacijom suda, praksom i procedurama, kao i disciplinom stranaka. Postupak uručivanja poziva se u poslednje vreme poboljšao, ali je izbegavanje primanja poziva i dalje prilično lako. Disciplin suprotstavljenih strana u ispunjavanju rokova i dalje je široko prepoznata kao jedna od glavnih prepreka efikasnosti postupka. Zakazivanje ročišta, broj ročišta po predmetu, blagovremenost njihovog zakazivanja, učestalost otkazivanja i odlaganja ometaju efikasnost sudova i uzrokuju duga suđenja. Prednosti IKT alata su prepoznate, ali još uvek nisu adekvatno iskorišćene.

2.2. Potražnja za uslugama pravosuđa (broj predmeta i opterećenost sudova)

2.2.1. Pregled poglavlja

96. **Potražnja za uslugama pravosuđa u Srbiji porasla je za 25 odsto u periodu od 2010. do 2019. godine, sa ukupno 1.778.022 na 2.224.102 predmeta (uključujući složene i jednostavne predmete).** U 2019. godini, 76 odsto celokupnog priliva primili su osnovni i prekršajni sudovi. Formalni porast potražnje za uslugama pravosuđa u Srbiji delimično je prouzroovan nedavnim procesnim reformama i praksom evidentiranja predmeta. Sudije i predsednici sudova sa kojima je tim Funkcionalne analize razgovarao navode da su sudije i sudsko osoblje preopterećeni poslom i veruju da je jedino rešenje zapošljavanje dodatnog broja ljudi u sistemu. Sa 1.867.911 primljenih predmeta 2020. godine, na čitavu godinu su značajno uticala ograničenja zbog KOVIDA-19, a priliv predmeta smanjen je za 16 odsto.

97. **Prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine), ukupna potražnja za uslugama pravosuđa u nekrivičnim⁷⁴ predmetima u Srbiji, što se ogleda u broju primljenih predmeta (broj predmeta) je bila veća od proseka EU, ali je Srbija imala skoro duplo veći odnos sudija prema broju stanovnika od proseka EU.** U odnosu na broj stanovnika, sudovi u Srbiji primili su 14,52 nekrivičnih predmeta na 100 stanovnika, dok je u zemljama članicama EU primljeno 12,34 predmeta. Međutim, sa 37 sudija na 100.000 stanovnika, priliv predmeta po sudiji u Srbiji bio je, zapravo, skoro upola manji od proseka EU.

98. **Predmeti u radu su neravnomerno raspoređeni po sudovima i vrstama sudova.⁷⁵** Neki mali sudovi su bili izuzetno zauzeti, što nije bio slučaj sa nekim većim sudovima. Apelacioni sudovi su u proseku imali manji broj predmeta od VKS. Ukratko, reforme i reorganizacije sudova su malo učinile na rešavanju neravnomerne raspodele predmeta.

99. **Opterećenje sudova u Srbiji je 2019. godine dostiglo najniži nivo posmatrano u periodu od 2010. godine, pre svega zbog smanjenja broja zaostalih predmeta.** Međutim, postojale su značajne razlike među vrstama sudova. Opterećenje osnovnih sudova smanjeno je za 35 odsto od 2014. do 2019. godine, odnosno bilo je više od milion predmeta manje, dok se opterećenje viših sudova više nego udvostručilo od 2014. do 2019. godine, sa ukupno 145.345 predmeta na 344.205. Ukupan obim posla sudova dodatno je smanjen 2020. godine kao direktna posledica nižeg priliva i povoljne stope savladavanja priliva od preko 100 odsto.

2.2.2. Uvod

100. **Razumevanje potražnje za uslugama pravosuđa koja se ogleda u predmetima u radu, uključujući vrste i količinu predmeta, opterećenje sudova i njihove varijacije tokom vremena, od suštinskog je značaja za pravilnu procenu učinka suda.** Apsolutne brojeve uvek treba staviti u kontekst. Da bismo došli do relevantnih zaključaka, pitanja na koja treba odgovoriti su uvek relativna i izražena u odnosima, procentima i pokazateljima. Kad god je to bilo moguće, vrste predmeta u ovoj Funkcionalnoj

⁷⁴ CEPEJ ovu kategoriju predmeta naziva 'predmeti osim krivičnih'. Ta kategorija se sastoji od parničnih građanskih (i privrednih) predmeta, opštih vanparničnih građanskih (i privrednih) predmeta koji mogu uključivati poslove registracije kao što su zemljišni i privredni registri, predmeti upravnog prava, itd.

⁷⁵ Neujednačen broj predmeta može biti posledica neadekvatno određene mesne nadležnosti pojedinačnih sudova, a ne samo nepopunjenosti sudijskih mesta.

analizi su analizirane zasebno, na način na koji su ti predmeti razvrstani u dostupnim statističkim izveštajima.

Okvir 4: Ponderisanje predmeta – Iskustvo Srbije

Nakon nekoliko pokušaja, u decembru 2021. godine, studija ponderisanja predmeta sprovedena je u svim osnovnim i višim sudovima u Srbiji, dok su u januaru 2022. godine ova studija obuhvatila i privredne sudove. Međutim, treba da prođe još vremena kako bi se procenili efekti na sistem.

Do kraja 2020. godine dva puta je neuspešno pokušano sprovođenje studije ponderisanja predmeta u sudovima u Srbiji; Visoki savet sudstva nikada nije usvojio studiju iz 2012. godine, dok se od druge studije odustalo u ranoj fazi, tj. bila je ograničena samo na pilot sudove. Jedan izveštaj o pokušajima ponderisanja predmeta u Srbiji navodi da preporuke studije nisu usvojene jer se činilo da su „ih pretekli neki drugi događaji (uključujući još jednu reorganizaciju sudova, vraćanje razrešenih sudija na posao, privatizaciju nekih pravosudnih funkcija i stupanje na snagu novog Zakona o krivičnom postupku.“ Za više detalja na ovu temu pogledajte dokument Svetske banke „Analize ponderisanja predmeta kao alat za promovisanje efikasnosti pravosuđa: lekcije, zamene i smernice“ iz decembra 2017. godine, <http://documents.worldbank.org/curated/en/529071513145311747/Case-weighting-analyses-as-a-tool-to-promote-judicial-efficiency-lessons-substitutes-and-guidance>, str. 2-3. U istoj studiji je navedeno da je druga analiza ponderisanja predmeta bila u toku tokom 2017. godine, Ibid. na str. 2.

Tehnike studija ponderisanja predmeta razvijene su 1970-ih godina kako bi pomogle sudovima da analiziraju svoje kadrovske potrebe. Novija upotreba ovih studija uključuje određivanje razumnog broja predmeta, preraspodelu osoblja ili predmeta između radnih jedinica, definisanje normi produktivnosti i standarda vrednovanja, i planiranje spajanja ili smanjenja broja radnih jedinica. Za više detalja o ovoj temi pogledajte isti dokument Svetske banke iz 2017. godine.

2.2.3. Ukupno opterećenje i predmeti u radu

101. Kao i u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine, ukupna potražnja za uslugama pravosuđa u ovom izveštaju je procenjena kroz broj predmeta u radu i opterećenje, gde su ‘predmeti u radu’ definisani kao broj prispelih predmeta u datoj godini, a ‘opterećenje’ kao zbir broja pristiglih i nerešenih predmeta za datu godinu.

102. Porast potražnje za uslugama pravosuđa u Srbiji u periodu od 2014. do 2019. godine delimično je preuveličan nedavnim procesnim reformama i praksama evidentiranja predmeta, dok su broj predmeta u radu i opterećenje i dalje neravnomerno raspoređeni među sudovima. Sudije i predsednici sudova sa kojima je tim FA razgovarao više puta naveli su da su sudije i sudsko osoblje preopterećeni poslom i da bi jedino rešenje bilo zapošljavanje dodatnog osoblja.⁷⁶ Funkcionalna analiza pravosuđa iz 2014. godine utvrdila je pad potražnje za uslugama pravosuđa u Srbiji (kada se definiše kao smanjen broj predmeta), veoma preuveličane podatke o broju predmeta i neravnomernu raspodelu predmeta. Potražnja za uslugama pravosuđa u Srbiji bila je slabija od proseka EU; ipak, sudije i osoblje u sistemu izjavili su da se osećaju zauzeto i preopterećeno poslom. U periodu koji obuhvata ova Funkcionalna

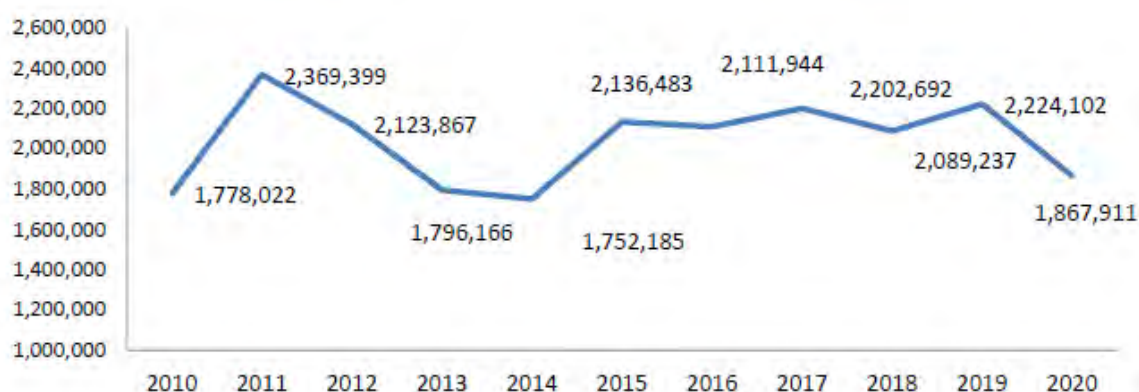
⁷⁶ Prema Godišnjim izveštajima VKS, u 2017. i 2018. godini nije popunjeno ukupno 411 sudijskih mesta zbog zabrane izbora novih sudija koju je propisao Ustavni sud i usaglašavanja propisa kojima se uređuje izbor sudija. Do 2019. godine bilo je 319 upražnjenih sudijskih mesta.

analiza (FA), potražnja je premašila prosek EU, dok je broj sudija po glavi stanovnika među najvećima među državama članicama Saveta Evrope (SE).

103. Sudovi u Srbiji su 2019. godine primili 2.224.102 predmeta u svim sudovima. To je uključivalo veliki broj manjih predmeta koji bi trebalo da zahtevaju vrlo malo sudijskog rada, kao i manji broj složenih predmeta. Međutim, ako bi sudska statistika u Srbiji sprovodila sofisticiraniji posao razlikovanja jednostavnih i složenih predmeta, sistem bi imao precizniji pregled svojih predmeta u radu.⁷⁷

104. Broj pristiglih predmeta porastao je za 25 procenata od 2010. do 2019. godine, kao što je prikazano na Slici 8. Od 2010. do 2013. godine (podaci iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine⁷⁸), ove brojke su opale zbog smanjenja vrsta predmeta koje sudovi rešavaju. Nekoliko usluga i vrsta predmeta prebačeno je na druge pružaoce usluga (npr. zemljišne knjige, predmeti izvršenja i krivične istrage). Pad broja pristiglih predmeta u periodu od 2011. do 2013. godine iznosio je približno 24 procenta. Ovaj obrazac se radikalno promenio od 2014. do 2019. godine; više od 400.000 predmeta više primljeno je u 2019. godini u odnosu na 2013. godinu. Značajnije povećanje započeto 2014. godine nastalo je zbog migracije predmeta iz jedno suda u drugi (što je često dovodilo do pogrešnih statistika o broju predmeta u sistemu), nove vrste jednostavnih predmeta i druge promenjene prakse, kao što je detaljnije analizirano u nastavku. U 2020. godini primljeno je 1.867.911 predmeta, 16 odsto manje u poređenju sa 2019. godinom, prvenstveno zbog ograničenja usled pandemije KOVIDA-19 koja su izazvala nižu potražnju za sudskim uslugama.

Slika 8: Priliv predmeta u Srbiji od 2010. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS

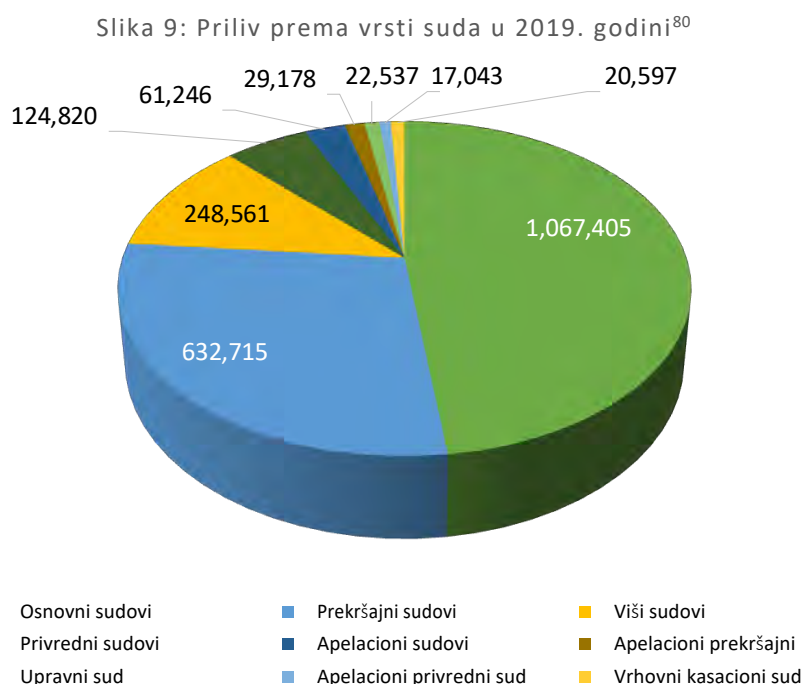
105. Osovni i prekršajni sudovi primili su najveći broj predmeta u 2019. godini, i zajedno su primili oko 76 odsto⁷⁹ svih pristiglih predmeta. Osnovni sudovi primili su više od 1 milion predmeta; prekršajni sudovi primili su oko 600.000 predmeta, a viši sudovi nešto manje od 250.000 predmeta. Privredni

⁷⁷ Izveštaji VKS Srbije isključuju određene vansudske (administrativne) predmete iz ukupnih kalkulacija predmeta. O ovim materijama se zasebno izveštava. Njihov broj je velik, ali zahtevaju malo ili uopšte ne zahtevaju pažnju sudija, ali zahtevaju vreme sudijskog osoblja (npr. overavanje dokumenata u osnovnim sudovima).

⁷⁸ Podaci predstavljeni za 2010-2013. godinu su ilustrativni. Precizno poređenje sa podacima za 2014-2019. godinu nije izvodljivo zbog razlika u metodologiji izveštavanja. Štaviše, podaci za 2010. godinu nisu uključivali prekršajne sudove, Viši prekršajni sud, Upravni sud, apelacione sudove i VKS, koji su novouvedeni ili „redizajnirani“ tokom reforme sudske mreže 2010. godine.

⁷⁹ Osnovni sudovi imali su 48 odsto, a prekršajni 28 odsto.

sudovi primili su više od 124.000 predmeta, a ukupan broj primljenih predmeta za ostale vrste sudova iznosi 150.601, iako nijedan od tih sudova nije imao više od 100.000 predmeta. Slika 9 prikazuje pregled pristiglih predmeta po vrstama sudova u 2019. godini.



Izvor: Podaci VKS

106. Prema izveštaju CPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine)⁸¹ ukupna potražnja za uslugama pravosuđa u Srbiji bila je veća od proseka EU, a to se ogleda u pristiglim nekrivičnim predmetima. U odnosu na broj stanovnika, sudovi u Srbiji primili su 14,52 nekrivičnih predmeta na 100 stanovnika, dok je u zemljama članicama EU taj prosek 12,34 predmeta, a na Zapadnom Balkanu 12,65 predmeta na 100 stanovnika.⁸² Potražnja za nekrivičnim predmetima u Srbiji, kako je prethodno definisano, porasla je za sedam odsto u poređenju sa izveštajem CEPEJ-a iz 2018. godine (podaci iz 2016. godine). To znači da je 2018. godine svaki sedmi građanin Srbije vodio nekrivični postupak pred sudom.

107. U Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine utvrđeno je da je potražnja za uslugama pravosuđa u krivičnim predmetima u Srbiji 12 puta veća od proseka EU. Prema podacima CEPEJ-a, priliv krivičnih predmeta na 100 stanovnika povećan je 12 puta u od 2012. do 2014. godine (sa 0,88 na 10,60), a zatim se donekle smanjio 2016. godine (iako je taj broj ostao visok na 7,07). Povećanje u 2014. godini uzrokovano je novom metodologijom izveštavanja u Srbiji, koja je u kategoriju krivičnih predmeta

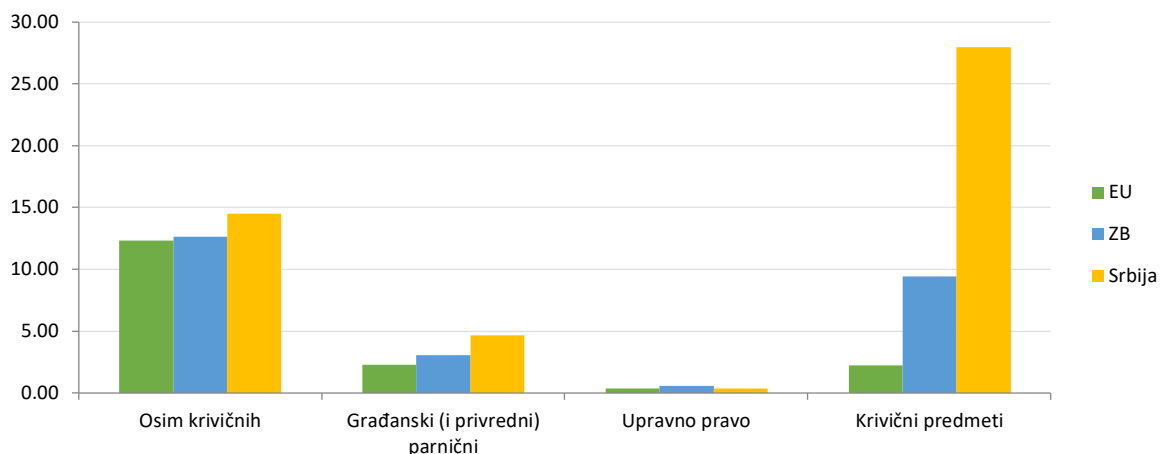
⁸⁰ Podaci o predmetima u radu korišćeni za ovu FA navedeni su u Megadata tabeli, Svetska banka. Podaci u odgovarajućim tabelama prikupljeni su od VKS.

⁸¹ Pogledajte Izveštaj CEPEJ-a „Evaluacioni izveštaj CEPEJ-a o evropskim pravosudnim sistemima – Izdanje 2020 (podaci iz 2018.): Evaluacioni ciklus 2020 (podaci iz 2018.)”, <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058> i Dinamičku bazu podataka CEPEJ-STAT evropskih pravosudnih sistema, <https://www.coe.int/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>.

⁸² Proseke za EU i Zapadni Balkan u ovoj Funkcionalnoj analizi izračunao je tim Svetske banke koristeći podatke CEPEJ-a. Proseci EU obuhvataju sve države članice EU, dok proseci Zapadnog Balkana obuhvataju sledeće zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Severnu Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju.

uvrstila prekršajne i privredne prestupe.⁸³ Takođe je verovatno da su na razliku u broju krivičnih predmeta uticali različiti pravni sistemi i metodologije izveštavanja u državama članicama SE. Na primer, u ciklusu evaluacije 2020. godine za koju su korišćeni podaci iz 2018. godine, CEPEJ je uveo novu podkategoriju krivičnih predmeta pod nazivom „ostalo“, što je u slučaju Srbije najverovatnije preuveličalo prosek sa različitim krivičnim predmetima⁸⁴, od kojih se neki pominju u ovoj Funkcionalnoj analizi kao tzv. KR predmeti.

Slika 10: Priliv predmeta u prvoj instanci na 100 stanovnika (Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. god)⁸⁵



Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine)

108. Za teška krivična dela,⁸⁶ kako navodi CEPEJ, Srbija je bila ispod proseka EU. Srbija je u Izveštaju za 2020. godinu (podaci iz 2018. god) navela 0,74 na 100 stanovnika, dok je prosek EU iznosio 0,82. U 2018. godini bilo je 51.708 pristiglih predmeta ove vrste, što predstavlja jednu desetinu ukupno navedenih krivičnih predmeta. Ovo je u suštini isti procenat koji su predmeti teških krivičnih dela imali u 2016. godini.

109. U međuvremenu, sa 37⁸⁷ sudija na 100.000 stanovnika, Srbija navodi gotovo duplo veći odnos sudija prema broju stanovnika od proseka EU. Jedine države članice EU i zemlje Zapadnog Balkana sa

⁸³ Radna grupa CEPEJ-a za evaluaciju pravosudnih sistema (CEPEJ-GT-EVAL) je u martu 2016. godine dala recenziju pravosudne statistike u Srbiji. Više detalja je dostupno u narednom izveštaju i objavljeno je online na: <https://rm.coe.int/16807481c9>. Kao rezultat te recenzije, Srbija je počela da uključuje prekršajne predmete kao krivične, što je izazvalo skok u broju novih krivičnih predmeta prijavljenih CEPEJ-u. Srbija je u 2012. godini navela 63.285 pristiglih krivičnih predmeta, dok je 2014. godine ovaj broj porastao na 753.880. Metodologija je dodatno izmenjena za Izveštaj CEPEJ-a iz 2018. godine (podaci iz 2016.) kada je iz prijavljenih podataka isključeno izvršenje prekršajnih predmeta, što je doprinelo smanjenju potražnje na 497.418 predmeta sa 753.880 u 2014. godini.

⁸⁴ Oni obuhvataju niz perifernih pitanja u kojima sudije ili sudska veća odlučuju o različitim proceduralnim pitanjima van suđenja, npr. po žalbi okrivljenog tokom istrage.

⁸⁵ Na prosek Zapadnog Balkana u ovim brojkama je u velikoj meri uticao velik broj prijavljenih pristiglih krivičnih predmeta. Bez Srbije u računici, prosek bi bio 4,79.

⁸⁶ CEPEJ u prekršaje svrstava ona dela za koja nije moguće izreći kaznu zatvora. Nasuprot tome, teška krivična dela su ona dela za koja se izriče kazna lišavanja slobode. Ne postupaju sve zemlje u skladu sa ovom razlikom. Iako CEPEJ pokušava da obezbedi doslednost između različitih pravnih sistema, u stvarnosti, njegovi podaci nisu jednoobrazno usklađeni. Za više informacija pogledajte *CEPEJ Explanatory note* (podaci iz 2018.), str.34, <https://rm.coe.int/cepej-explanatory-note-25-mars/native/168093ad3e>. U Srbiji je maksimalna kazna za prekršaje do 60 dana zatvora. Za ostala krivična dela koja se gone u opštem krivičnom postupku predviđene su kazne od trideset dana do doživotne kazne zatvora.

⁸⁷ Prema izveštajima CEPEJ-a, broj sudija na 100.000 stanovnika u Srbiji smanjen je od 2012. do 2014. godine sa 40,5 na 38. U periodu od 2014. do 2016. godine nije bilo promena.

većim odnosom broja sudija prema broju stanovnika bile su susedi Srbije Slovenija (42), Hrvatska (41) i Crna Gora (50).⁸⁸ Broj pristiglih predmeta po sudiji u Srbiji zapravo je bio gotovo jednak polovini proseka EU.

110. Statistika predmeta u radu u Srbiji i dalje daje preuveličan brojeve. Kako je navedeno u Funkcionalnoj analizi pravosuđa Srbije iz 2014. godine mnoga pitanja se računaju kao „predmeti“ koji se ne bi smatrali predmetima u uporednim sistemima (tj. u SE ili državama članicama EU), tako da je broj predmeta naveden u ovoj Funkcionalnoj analizi prenaduvan pitanjima koja zahtevaju vrlo malo ili uopšte ne zahtevaju pažnju sudija, već sudijskog osoblja. Brojevi u Srbiji su još više naduvani dvostrukim brojanjem, jer se istoj pravnoj stvari može dodeliti više brojeva predmeta tokom vremena. Na primer, predmeti su se računali kao rešeni predmeti u jednom sudu kada je predmet delegiran ili prenet u drugi sud, a sud koji ih je primio dodeljivao je istom tom predmetu novi broj predmeta i računao ga kao pristigli novi predmet. Broj predmeta podložnih dvostrukom brojanju tokom perioda analiziranog u ovoj Funkcionalnoj analizi značio je da niko u pravosuđu nije mogao imati pouzdanu sliku o tome koliko u sistemu ima predmeta koji zahtevaju pažnju sudije. Ovakva situacija umanjuje pouzdanost statističkih izveštaja, posebno kada su u pitanju ostavinski predmeti povereni javnim beležnicima ili predmeti izvršenja koji se prenose između sudova⁸⁹.

111. Umesto da ispravljaju prenaduvane brojeve „predmeta“ i njihove implikacije na opterećenje u pravosuđu, mnoge, ako ne i većina zainteresovanih strana u Srbiji prihvatile su navedene brojke kao nominalnu vrednost. Navedeni propust nekih sudova da dosledno primenjuju primenjiva pravila o sudskoj statistici učinio je da pouzdanost statistike bude još upitnija, za sistem u celini, među kategorijama sudova i za pojedinačne sudove.

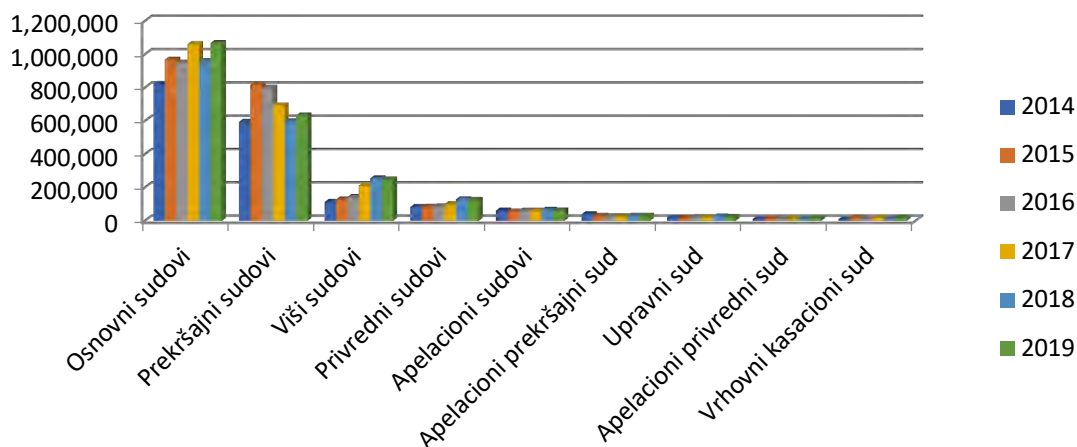
2.2.4. Broj predmeta i opterećenje prema vrsti suda

112. Potražnja za uslugama pravosuđa u periodu od 2014. do 2019. godine je varirala među različitim vrstama sudova. Viši sudovi, privredni sudovi i Upravni sud izveštavali su o porastu svake godine od 2014. do 2018. godine, ali su 2019. godine sve navedene vrste sudova zabeležile blagi pad. U drugim vrstama sudova, potražnja je varirala. Trendovi su prikazani na Slici 11 u nastavku.

⁸⁸ Hrvatska i Slovenija su države članice EU11, dok je Crna Gora država Zapadnog Balkana.

⁸⁹ Ovaj prenos predmeta izvršenja između beogradskih Osnovnih sudova desio je jednom, 2017. godine, a podstaknut je izmenama zakona i osnivanjem novih sudova. Više detalja je dato dalje u ovom poglavlju u Okviru 2: Predmeti izvršenja i njihov uticaj na ukupne rezultate sudova.

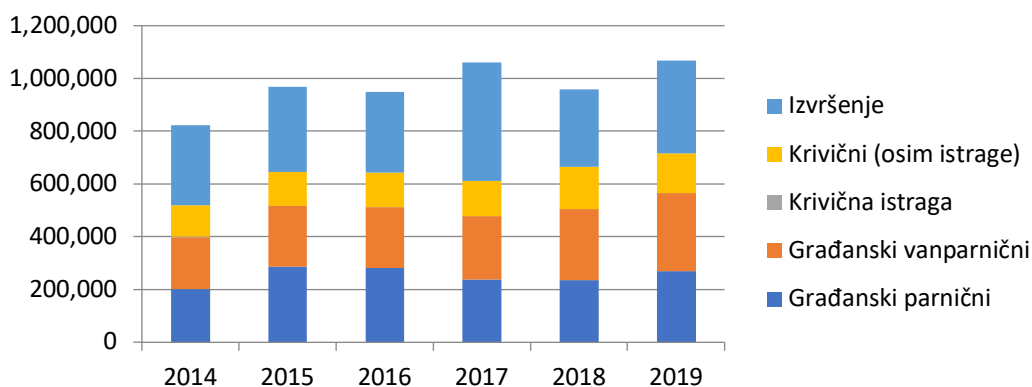
Slika 11: Priliv predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS

113. Broj pristiglih predmeta u osnovnim sudovima je porastao nakon 2014. godine, što nije bilo predviđeno Funkcionalnom analizom pravosuđa iz 2014. godine.⁹⁰ U 2019. godini broj primljenih predmeta je porastao za 30 odsto u odnosu na 2014. godinu, a sličan porast je zabeležen i u 2017. godini. Iako je došlo do povećanja broja pristiglih predmeta svih vrsta (osim krivičnih istraga⁹¹), najveći doprinos rastu potražnje su dali parnični i vanparnični predmeti, kao što je prikazano na Slici 12 ispod. Primarni uzrok smanjenja tražnje zabeleženog 2018. godine je smanjenje broja pristiglih predmeta izvršenja.

Slika 12: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine⁹²



Izvor: Podaci VKS

⁹⁰ Pošto je 2011. godine priličan udeo izvršnih predmeta prebačen na javne izvršitelje, a istrage su prenete na javne tužioce, u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine se pogrešno očekivalo da će sudije ostati sa predmetima izvršenja koji zahtevaju malo sudijskog rada i uravnoteženim opterećenjem građanskih predmeta i krivičnih suđenja. Pogledajte Funkcionalnu analizu pravosuđa iz 2014. godine, str. 59, para. 15, <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>.

⁹¹ Neke istrage postojećih krivičnih predmeta ostale su u sudskom sistemu i nakon stupanja na snagu novog ZKP, a pokazalo se da neočekivano dugo traju jer su neki od njih i dalje bili u sistemu do kraja 2019. godine.

⁹² Zbog izuzetno malog broja, pristigli predmeti krivične istrage ne mogu se razlikovati na Slici 5, ali su ukupni iznosi navedeni u Tabeli 1 ispod.

Tabela 3: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Građanski parnični	200,576	287,320	282,433	238,290	235,801	270,765
Građani vanparnični	198,294	230,275	230,029	240,375	268,532	294,255
Krivična istraga	998	527	383	127	127	80
Krivični (osim istrage)	118,599	126,616	130,055	133,465	161,347	151,146
Izvršenje ⁹³	303,805	322,737	306,956	448,651	293,300	351,159

Izvor: Podaci VKS

Okvir 5: Predmeti izvršenja i njihov uticaj na ukupne rezultate sudova

Masovna odbacivanja predmeta izvršenja u 2016. godini snažno su uticala na ukupne rezultate sistema. Na početku perioda obuhvaćenog ovom Funkcionalnom analizom, predmeti izvršenja u osnovnim sudovima su činili veliki deo zaostalih predmeta i izazivali su većinu zagušenja i kašnjenja u srpskim sudovima. Na kraju 2015. godine ostalo je nerešeno ukupno 1.802.009 predmeta izvršenja, dok je rešeno 444.784 predmeta. Većina ovih nerešenih predmeta bili su neaktivni stari predmeti zaglavljani u sistemu. Da bi se olakšalo njihovo rešavanje, novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju je 2016. godine obavezao poverioce da izaberu da li žele da se izvršenje sprovede preko suda ili javnih izvršitelja. Ukoliko se poverilac nije opredelio, predmeti su odbacivani, što je dovelo do skoro utrostručenja rešenih predmeta izvršenja 2016. godine sa 1.164.312 predmeta, što je značajno poboljšalo statističku sliku rada osnovnih sudova.

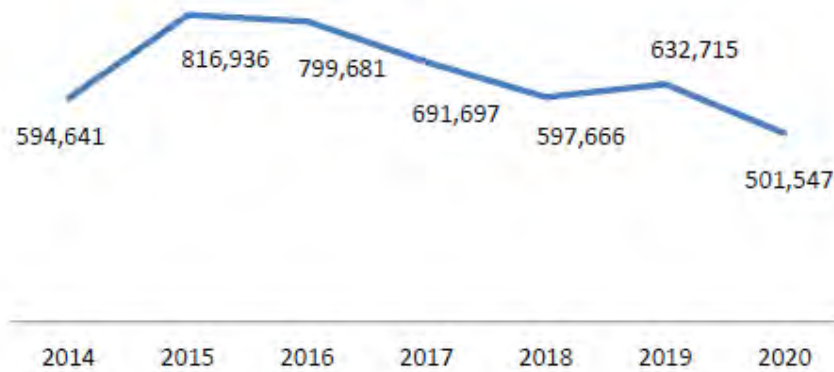
Preraspodela oko 170.000 predmeta izvršenja između tri osnovna suda u Beogradu 2017. godine takođe je naduvala broj predmeta u Srbiji. Radi ravnomernije raspodele predmeta, ovi izvršeni predmeti su migrirali iz Prvog osnovnog suda u Beogradu u Drugi i Treći osnovni sud. Statistički gledano, ovih 170.000 predmeta je računato kao rešeno u Prvom osnovnom sudu, dok su istovremeno evidentirani kao novi predmeti u druga dva suda. Shodno tome, ovi predmeti su dva puta brojani na nacionalnom nivou. Pogledajte detaljnu diskusiju u *Izvršenju u sudovima* u ovom poglavlju.

114. Broj pristiglih predmeta u prekršajnim sudovima je dramatično porastao u 2015. i 2016. godini prvenstveno zbog specifične vrste izvršnih predmeta. Prekršajni sudovi su 2019. godine primili 632.715 predmeta. Očekivano, većina predmeta u sudovima (skoro jedna trećina) odnosila se na 167.111 pristiglih predmeta u oblasti saobraćaja. Kao što je prikazano na Slici 13 ispod, vrhunci su zabeleženi 2015. i 2016. godine, kada je primljeno još oko 200 hiljada predmeta. Povećanje je generisano predmetima u oblasti saobraćaja, javne bezbednosti, finansija i carinskih pitanja, i što je još značajnije, ekstremnim skokovima u predmetima prekršajnog izvršenja tzv. „prekršajnih naloga“⁹⁴. Oko 39 odsto svih prekršajnih predmeta u 2019. godini primio je Prekršajni sud u Beogradu (247.222), dok su najmanje predmeta primili Prekršajni sudovi u Preševu (1.709) i Sjenici (1.232). Broj predmeta u radu u prekršajnim sudovima smanjen je za 21 odsto 2020. godine.

⁹³ Za potrebe ove Funkcionalne analize, tim Funkcionalne analize je razvrstao podatke VKS po vrsti predmeta u zavisnosti od vrste upisnika definisanih Poslovnikom suda. Ovde predstavljeni predmeti izvršenja u osnovnim sudovima su predmeti evidentirani u sledećim upisnicima: lv, l, li, liv, lnk, loi, lon, lpi, lpvl, lplvl, lplvk.

⁹⁴ U 2014. Godini, prvoj godini primene prekršajnih naloga, prekršajni sudovi su primili 87.558 predmeta za izvršenje. Taj broj je naglo porastao u narednim godinama na 247.725 u 2015. godini, 281.165 u 2016. godini, 218.545 u 2017. godini, 226.724 u 2018. i 310.882 u 2019. godini.

Slika 13: Priliv predmeta u prekršajnim sudovima od 2014. do 2020. godine



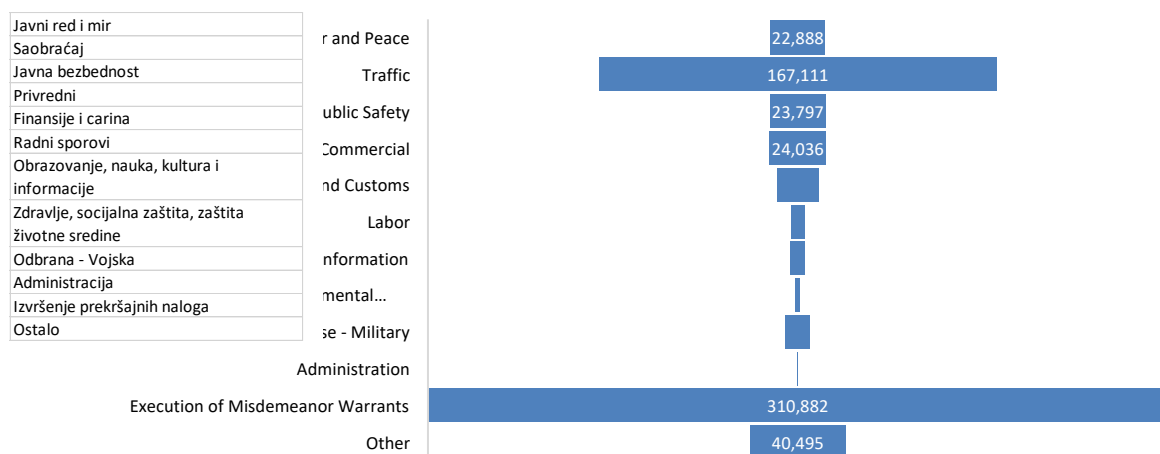
Izvor: Podaci VKS

Okvir 6: Novi Zakon o prekršajima

Zakonom o prekršajima Republike Srbije uveden je „prekršajni nalog“ za prekršaje za koje se izriče fiksna novčana kazna. Naloge izdaje policija ili pojedini organi uprave. Primalac može da plati polovinu novčane kazne u roku od osam dana ili može zatražiti od prekršajnog suda da odluči o navodno počinjenom prekršaju i/ili izrekne primenu pune novčane kazne. Primena ovog zakona počela je 1. marta 2014. godine; od tada je zakon tri puta menjan. (Službeni glasnik br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 i 91/2019).

Neplaćene prekršajne naloge izvršavaju prekršajni sudovi. S obzirom da je obim prekršajnih naloga u Srbiji sve veći, raste i broj ovih izvršnih predmeta koji se vode u upisniku 'IPR3'; 'IPR3' predmeti činili su 38 odsto svih prekršajnih predmeta u 2018. godini i 49 odsto u 2019. godini. S obzirom na to, prekršajni sudovi imaju još manje vremena za vođenje stvarnih sudskih postupaka, a njihov obim posla je znatno veći jer obuhvata neplaćene prekršajne naloge.

Slika 14: Priliv predmeta u prekršajnim sudovima prema vrsti predmeta u 2019. godini



Izvor: Podaci VKS

115. Rast privrednih prestupa u privrednim sudovima je odličan primer kako neadekvatno planirane zakonske izmene mogu stvoriti još veće opterećenje za pravosudni sistem. U privrednim sudovima je

broj novih predmeta u stalnom porastu i iznosio je 124.820 predmeta 2019. godine, što je povećanje od 51 odsto u odnosu na 2014. godinu, ali i pad od tri odsto u odnosu na 2018. godinu. Ovaj efekat je izazvan petostrukim povećanjem primljenih privrednih prestupa, koji se u 2018. godini usedmostručio. Zakon o računovodstvu⁹⁵ propisuje da Agencija za privredne registre podnosi prijave o privrednim prestupima protiv svih pravnih lica koja nisu dostavila godišnje finansijske izveštaje ili izjave o neaktivnosti. U 2014. godini, pre primene ove odredbe, privredni sudovi su zaprimili nešto više od 4.000 predmeta privrednih prekršaja. Do 2018. godine ovaj broj je narastao na skoro 31.000, da bi potom zabeležio pad 2019. godine po prvi put od 2014. godine i to na 23.000 predmeta. Ovi predmeti predstavljaju opterećenje ne samo za sudove, već i za javne tužioce kojima su dodeljeni.⁹⁶

116. Broj predmeta u višim sudovima se više nego udvostručio od 2014. godine na ukupno 248.561 predmeta u 2019. godini. Priliv predmeta je rastao svake godine u periodu od 2014. do 2018. godine, za 13, 12, 48, odnosno 20 procenata. U 2019. godini je zabeležen blag pad od tri odsto.

117. Priliv krivičnih predmeta (osim istraga) u višim sudovima bio je stabilan na oko 50.000 predmeta do 2018. godine kada je primljeno skoro 90.000 krivičnih predmeta, a 2019. godine broj novih predmeta je ponovo skočio na više od 120.000. Najveći deo povećanja činili su čisto birokratski predmeti u vezi a upitima⁹⁷ drugih organa da li se protiv nekog pojedinca vodi krivični postupak, zaprimljeni u Višem sudu u Beogradu i zavedeni pod upisnikom 'KR Po1'. U 2018. godini primljeno je 25.846 'KR Po1' predmeta (43 puta više nego u 2017.), dok je u 2019. godini taj broj dostigao 55.842 (93 puta više nego u 2017. godini). Druga kategorija sa značajnim povećanjem sastojala se od iste vrste predmeta evidentiranih pod upisnikom 'KR' (priliv od 6.883 predmeta 2019., dvostruko više nego 2017. godine). To je izazvalo značajno povećanje 'KR' predmeta u osam od 25⁹⁸ viših sudova, dok su drugi primili samo nekoliko ili nijedan takav predmet. Predmeti krivične istrage zadržali su se na 3.000, sa blagom tendencijom rasta.⁹⁹

118. Broj građanskih parničnih¹⁰⁰ predmeta u višim sudovima je brzo rastao, kao što je prikazano na Slici 15 ispod. Od 2016. do 2017. godine, broj pristiglih parničnih predmeta se skoro udvostručio, dok je 2018. godine porastao samo dva odsto. Nasuprot tome, u 2019. godini je prijavljen pad od 31 odsto. Ukupno gledano, građanski vanparnični predmeti su se više nego utrostručili od 2014. do 2019. godine, sa 5.428 na 18.173.

⁹⁵ Službeni glasnik br. 62/2013, 30/2018 i 73/2019.

⁹⁶ Srpski pravni system je od jugoslovenskog sistema nasledio nadležnost privrednih sudova nad privrednim prestupima. Ovaj model su napustile Slovenija i Hrvatska, čime su ove dve vrste predmeta prenete na druge sudove (npr. prekršajne sudove) ili član u vansudske institucije (npr. državni organi). Štaviše, u tim zemljama gonjenje prestupnika je u rukama ovlašćenih podnosilaca tužbi kao što je agencija za privredne registre, umesto javnih tužilaca, dok u Srbiji te predmete i dalje vode javni tužioci.

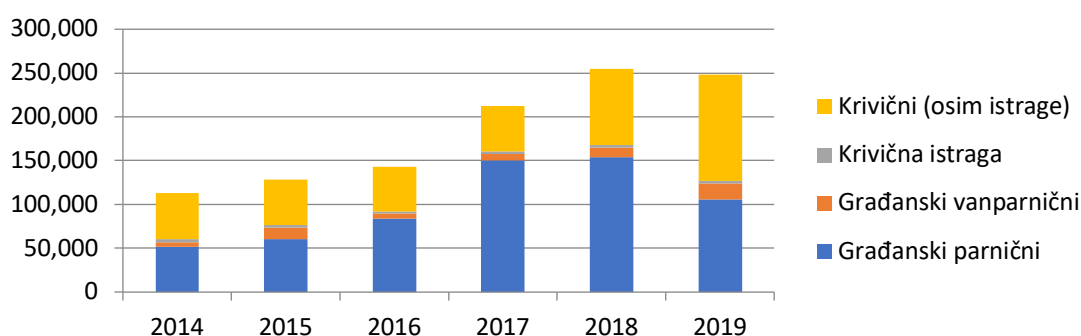
⁹⁷ U skladu sa članom 15, Zakona o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje).

⁹⁸ To su bili Viši sudovi u Somboru (2.598), Jagodini (1.644), Pirotu (604), Leskovcu (541), Valjevu (469), Kraljevu (358), Pančevu (307) i Beogradu (151).

⁹⁹ Iz dostupnih informacija nije bilo jasno koji je tačan uzrok porasta krivičnih istraga, ali bi ovi predmeti na kraju trebalo da nestanu iz sistema. Ove krivične istrage koje su ostale u sudovima su predmeti u kojima su poternice raspisane pre donošenja ZKP, u kojima nije nastupila zastarelost, a postupak je potrebno dopuniti ili je okrivljeni zadržan po poternici.

¹⁰⁰ Reč je o prvostepenim predmetima vrednosti veće od 40.000 evra. Bez obzira na vrednost, viši sudovi su bili nadležni i za rešavanje brojnih postupaka navedenih u pojedinim zakonima – sporove o autorskim pravima, zaštitu od diskriminacije i uznemiravanja na radu, itd. Građanski parnični predmeti koje su privredni sudovi rešavali u drugoj instanci takođe su uključeni u ove brojeke.

Slika 15: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u višim sudovima od 2014. do 2019. godine

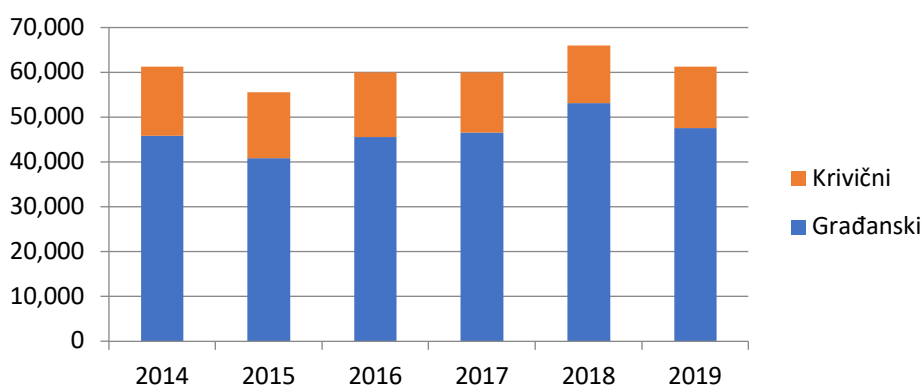


Izvor: Podaci VKS

119. Prema VKS¹⁰¹, primarni uzrok povećanog broja parničnih predmeta u 2017. godini bio je ogroman broj od čak 56.342 prvostepenih građanskih predmeta vojnih rezervista. Ovi repetitivni predmeti, kojima se osporavao iznos koji su rezervisti dobijali kao finansijsku naknadu, mogli su biti rešeni tzv. „pilot odlukom“ VKS koja se prema Zakonu o parničnom postupku koristi za ujednačavanje sudske prakse. Ovih 56.000 predmeta verovatno nisu jedini uzrok velikog broja novih građanskih parnica 2017. i 2018. godine, ali kroz dostupne podatke i razgovore nisu identifikovani drugi uzroci.

120. Apelacioni sudovi su imali razumno stabilan broj predmeta tokom čitavog perioda, kao što je prikazano na Slici 16 ispod. Ipak, u poređenju sa periodom obuhvaćenim Funkcionalnom analizom pravosuđa iz 2014. godine njihov broj predmeta u radu se smanjio sa oko 40 odsto, uglavnom zbog smanjenog broja novih krivičnih predmeta. Ipak, VKS¹⁰² je u svom Izveštaju iz 2017. godine naveo da su efekti predmeta vojnih rezervista počeli da se prelivaju na apelacione sudove i da u 2018. godini treba očekivati više predmeta. Zapravo, u 2018. godini je broj pristiglih građanskih predmeta u apelacionim sudovima porastao za 14 odsto u odnosu na prethodnu godinu, ali dostupni podaci ne pokazuju da li su predmeti rezervista izazvali taj rast.

Slika 16: Priliv predmeta prema vrsti predmeta u apelacionim sudovima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS

¹⁰¹ Izeštaj VKS 2017. god (verzija na engleskom jeziku), dostupan na: https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/ANNUAL%20REPORT%20ON%20THE%20WORK%20OF%20THE%20COURTS%20IN%20THE%20REPUBLIC%20OF%20SERBIA%20FOR%202017%20-%20corrected%20version%2020180315%20pg%209_2.pdf.

¹⁰² Ibid.

121. Broj građanskih predmeta u VKS se više nego udvostručio u periodu od 2014. do 2019. godine – sa 6.971 na 18.182, uglavnom zbog proširenja nadležnosti suda u 2014. godini.¹⁰³ Revizija¹⁰⁴ predmeta je rasla svake godine; od 3.735 u 2014. godini do 5.480 predmeta 2015. godine, 5.732 predmeta 2016. godine, 7.102 predmeta 2017. godine, 9.907 predmeta 2018. godine i 10.531 predmeta 2019. godine. Prag za reviziju je smanjen na 40.000 evra i uvedena je tzv. „posebna revizija“¹⁰⁵ kao novi vanredni pravni lek, što je dovelo do povećanja broja predmeta.¹⁰⁶ Ipak, ukupan broj građanskih predmeta u VKS je, u izvesnoj meri, naduvan zbog delegiranih predmeta registrovanih u upisniku 'R' (pitanja nastala zbog delegacija su takođe razmatrana u Odeljku 1.3.2.2. *Rešavanje predmeta*, ispod). U 2015. godini bilo ih je 7.123, u 2017. godini 6.734, dok je u 2019. godini bilo 6.469 'R' predmeta uključenih u priliv predmeta u VKS, dok u ostalim analiziranim godinama nije bilo više od 200 ovih jednostavnih predmeta. Pristigli krivični predmeti u VKS su skromno varirali tokom godina od najmanje 1.539 predmeta (evidentiranih 2015. godine) do najviše 1.898 predmeta (evidentiranih 2016. godine).

122. Upravni sud zabeležio je konstantan porast priliva do 2019. godine, kada je priliv opao za 11 odsto. Sud je primio 19.423 predmeta 2014. godine, 20.315 predmeta 2015. godine, 21.548 predmeta 2016. godine, 21.741 predmet 2017. godine, 25.426 predmeta 2018. godine i 22.537 predmeta 2019. godine. Ovo povećanje je bilo u skladu sa stalnim širenjem nadležnosti suda kroz nove zakone vezane za restituciju, zaštitu radnih prava zaposlenih koji rade u lokalnim samoupravama i izborne predmete, između ostalog.

123. Smanjenje broja predmeta u radu Apelacionog suda za 25 odsto od 2014. do 2019. godine podstaknuto je izbacivanjem dve vrste predmeta iz njegove nadležnosti u vezi sa javnim nabavkama i izricanjem kazni. Apelacioni prekršajni sud primio je 39.103 predmeta 2014. godine, 29.583 predmeta 2015. godine, 26.658 predmeta 2016. godine, 26.444 predmeta 2017. godine, 29.702 predmeta 2018. godine i 29.178 predmeta 2019. godine. Smanjenje je rezultat ukidanja žalbi sudu na rešenja Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i žalbi na zamenu novčane kazne kaznom zatvora. U prvoj kategoriji je zabeležen pad sa 9.879 pristiglih predmeta na samo devet, dok je u drugoj kategoriji priliv smanjen sa 3.059 na 340 pristiglih predmeta. Druge vrste pristiglih predmeta varirale su tokom perioda, ali je njihov uticaj na ukupan broj predmeta u sudu bio daleko manji. Na primer, u 2018. godini primljeno je skoro 10 odsto više saobraćajnih predmeta nego u 2014. godini.

¹⁰³ VKS je ukupno primio 20.597 predmeta svih vrsta u 2019. godini, dok je u 2014. godini primljen 9.161 predmet.

¹⁰⁴ Revizija je vanredni pravni lek koji se može podneti VKS radi pobijanja pravosnažne drugostepene odluke, u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku.

¹⁰⁵ Tzv. „posebna revizija“ može se podneti čak i ako „redovna“ revizija nije dozvoljena ako je predmet pravno pitanje od opšteg interesa, pitanje usklađivanja sudske prakse ili tumačenja zakona.

¹⁰⁶ U Izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku objavljenim u Službenom glasniku br. 55/2014, u članu 23, prag za reviziju je smanjen sa 100.000 evra na 40.000 evra za neprivedne parnične predmete. Prag od 100.000 evra zadržan je za privredne predmete.

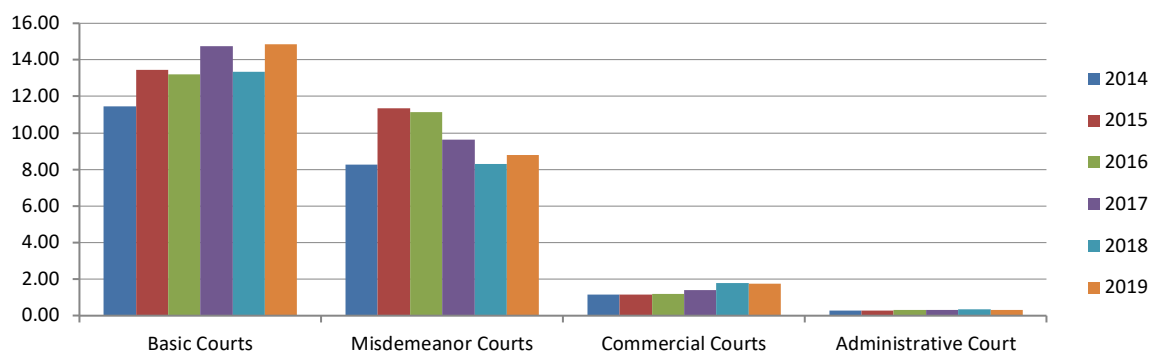
Okvir 7: Prekršaji u oblasti javnih nabavki

U 2013. godini, nadležnost za prvostepene prekršaje u vezi sa javnim nabavkama prenetu je sa sudova na Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik br. 124/12, 14/15 i 68/15). U praksi se pokazalo da je ovo rešenje nemoguće sprovesti zbog proceduralnih i praktičnih prepreka. Na primer, Republička komisija nije imala instrumente da obezbedi izvršenje kazni, niti da obezbedi prisustvo optuženih. Novim Zakonom o javnim nabavkama iz avgusta 2020. godine (Službeni glasnik br. 91/2019) sudovima je vraćena nadležnost za prekršaje u oblasti javnih nabavki.

2.2.5. Demografske razlike u potražnji

124. Kada se računaju svi sudovi, priliv predmeta u sudovima u Srbiji porastao je sa **24,38 predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini na 30,95 predmeta na 100 stanovnika u 2019. godini.**¹⁰⁷ Nije iznenađujuće da je najveći broj primljenih predmeta po vrsti suda u 2019. godini zabeležen u osnovnim i prekršajnim sudovima sa 14,85, odnosno 8,80 predmeta. Trendovi potražnje na 100 stanovnika prema vrsti suda detaljno su prikazani na Slici 17 ispod.

Slika17: Priliv predmeta prema vrsti suda na 100 stanovnika u sudovima prve instance¹⁰⁸ od 2014. do 2019. godine



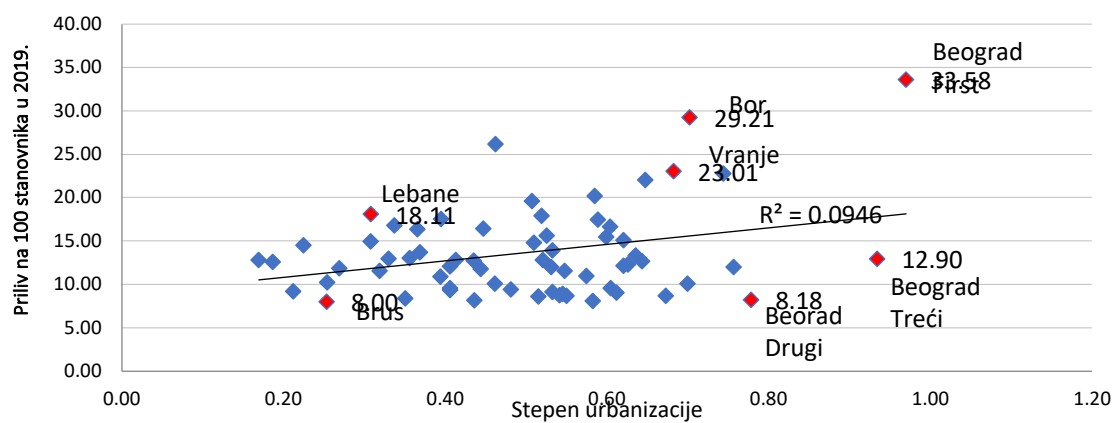
Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

125. Suprotno uobičajenom gledištu u Srbiji, nije postojala čvrsta veza između veličine suda i opterećenja koje predstavljaju pristigli predmeti – neki regioni koje pokrivaju manji sudovi imali su relativno veći priliv od sudova iste vrste u većim gradovima. Zabluda da se sudovi u glavnim gradovima i regionalnim centrima suočavaju sa znatno većom potražnjom bila je tipična među pojedincima sa kojima je razgovarao tim Funkcionalne analize, uglavnom zbog većeg apsolutnog broja predmeta u većim sudovima. Slika 18 pokazuje nedostatak korelacije između stepena urbanizacije i broja predmeta po glavi stanovnika, bez obzira na broj dostupnih sudija. Broj predmeta po sudiji analiziran je u sledećem odeljku.

¹⁰⁷ Za ove proračune korišćen je Popis stanovništva, domaćinstava i stanova Republike Srbije iz 2011. godine kako je detaljno prikazano na sledećoj veb stranici <http://popis2011.stat.rs/?lang=lat>.

¹⁰⁸Zbog mešovite nadležnosti za prvostepene i drugostepene predmete, viši sudovi nisu uključeni u tabelu.

Slika 18: Osnovni sudovi – priliv predmeta na 100 stanovnika u 2019. godini u odnosu na stepen urbanizacije

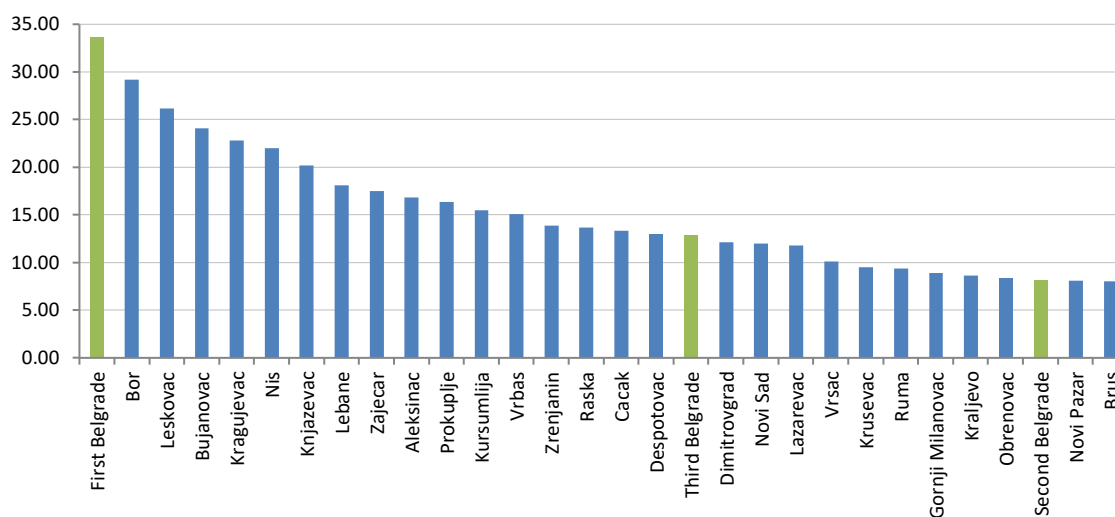


Izvor: Podaci VKS, Republički zavod za statistiku i proračuni SB

126. Od svih sudova u Beogradu, samo su Prvi osnovni sud i Viši sud u vrhu sudova po broju primljenih predmeta na 100 stanovnika. Drugi i Treći osnovni sud su zauzeli 62. odnosno 28. mesto. Što se tiče apelacionih, prekršajnih¹⁰⁹ i privrednih sudova, beogradski sudovi su na drugom mestu.

127. Najveći broj predmeta u radu na 100 stanovnika u 2019. godini zabeležen je u Prvom osnovnom sudu u Beogradu – 33.58 pristiglih predmeta na 100 stanovnika. Interesantno, druga najveća potražnja sa 29,21 predmeta na 100 stanovnika zabeležena je u Osnovnom sudu u Boru, koji pokriva tek jednu desetinu stanovništva koje pokriva Prvi osnovni sud u Beogradu. Primeri manjih sudova sa većim brojem predmeta pronađeni su i u drugim vrstama sudova. Na Slici 19 ispod, beogradski sudovi su obeleženi zelenom bojom.

Slika 19: Priliv predmeta u odabranim¹¹⁰ osnovnim sudovima na 100 stanovnika u 2019. godini



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

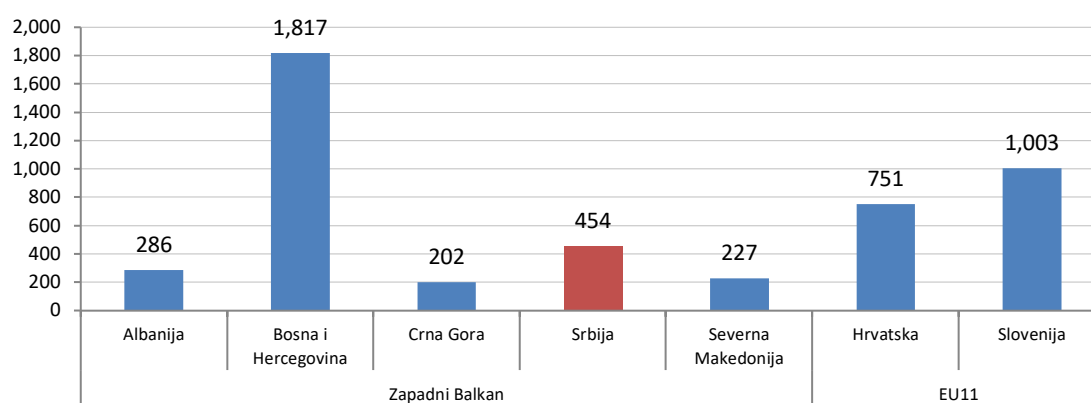
¹⁰⁹ Apsolutni rekorder među prekršajnim sudovima svake godine je bio mali sud u gradu od 3.000 stanovnika – Preševu. Prekršajni sud u Preševu je 2015. godine primio 96 predmeta na 100 stanovnika. Preševo se nalazi u neposrednoj blizini prometne granice sa Severnom Makedonijom, a prekršaji vezani za granice verovatno su činili veći deo predmeta.

¹¹⁰ Sudovi različitih veličina su izabrani za ovu sliku kao i za druge slike u ovoj Funkcionalnoj analizi koje prikazuju „odabrane“ sudove.

2.2.6. Broj predmeta po sudiji

128. Podaci CEPEJ-a¹¹¹ otkrivaju da je prosečan broj primljenih, nekrivičnih prvostepenih predmeta po sudiji u Srbiji bio manji nego u nekim zemljama Zapadnog Balkana i EU11 u regionu. Broj primljenih predmeta po sudiji se meri deljenjem broja primljenih predmeta sa brojem sudija. Kao što je prikazano na Slici 20 ispod, sudije iz Bosne i Hercegovine, Slovenije i Hrvatske primile su nekoliko puta više predmeta nego sudije u Srbiji. Ove zemlje obično služe kao odgovarajuće zemlje za poređenje sa Srbijom zbog njihove slične pravne tradicije, ali to možda nije slučaj kada je reč o broju predmeta, pošto su zakonodavne reforme vremenom promenile nadležnosti sudova u ovim zemljama. Na primer, i Hrvatska i Slovenija predmete koji se odnose na zemljišne knjige i registar preduzeća ubrajaju u nekrivične predmete (iako je najveći deo posla na ovim stvarima poveren administrativnom osoblju sudova), dok se u Srbiji ovim stvarima bave specijalizovane institucije, a ne sudovi. Pored toga, u nekim od sličnih zemalja predmeti izvršenja su ostali u sudovima u mnogo većoj meri nego u Srbiji.

Slika 20: Priliv nekrivičnih predmeta po sudiji u odabranim zemljama u 2018. godini



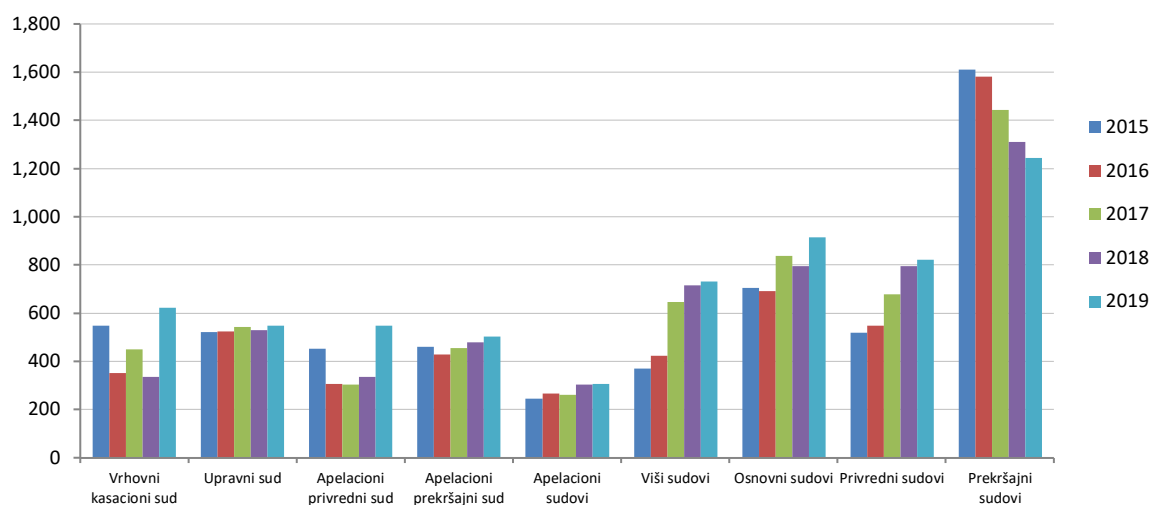
Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018.)

129. Priliv predmeta po sudiji varirao je u Srbiji u različitim vrstama sudova od 2015.¹¹² do 2019. godine. Ovaj broj se dosledno povećavao samo u višim i privrednim sudovima. Nasuprot tome, zabeležen je stalni pad među prekršajnim sudovima. Za druge vrste sudova, broj predmeta po sudiji varirao je od godine do godine, kao što je prikazano na Slici 21 ispod.

¹¹¹ Ovaj proračun je dala Svetska banka koristeći podatke CEPEJ-a za 2018. godinu. Obračunom se deli broj pristiglih prvostepenih nekrivičnih predmeta sa ukupnim brojem profesionalnih prvostepenih sudija.

¹¹² U ovom obračunu broj sudija je jedna broju popunjenih sudijskih mesta. Podaci za 2014. Godinu nisu bili dostupni.

Slika 21: Predmeti u radu po sudiji prema vrsti suda od 2015. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

130. Najveći broj predmeta po sudiji u okviru ove Funkcionalne analize zabeležen je u prekršajnim sudovima 2015. godine sa 1.611 predmeta. Broj predmeta po sudiji u prekršajnim sudovima se nakon toga smanjio zbog kombinacije pada broja predmeta i sve većeg broja popunjenih sudijskih pozicija. Ono što je bila relativno stabilna stopa od oko 450 pristiglih predmeta po sudiji Apelacionog prekršajnog suda počela je da raste 2018. godine: dostigla je 479 u 2018. godini i 503 u 2019. godini.

131. Prosečan broj predmeta po sudiji u osnovnim sudovima je 2019. godine iznosio 914 predmeta; međutim, postojale su značajne razlike među pojedinačnim sudovima koje nisu odgovarale njihovoj veličini, kao što je prikazano u Tabeli 4 u nastavku. Broj predmeta po sudiji u 2019. godini porastao je za 15 procenata u odnosu na 2014. godinu zbog povećanog broja građanskih i izvršnih predmeta i blagog smanjenja broja sudija koji rade. Od 66 sudova analiziranih u nastavku, samo 15 procenata je bilo unutar prosečnih vrednosti, dok je 38 procenata bilo iznad proseka i 47 procenata ispod proseka.

Tabela 4: Prosečan broj predmeta u radu po sudiji u osnovnim sudovima u 2019. godini¹¹³

Sud	Priliv	Broj sudija	Broj predmeta po sudiji	Sud	Priliv	Broj sudija	Broj predmeta po sudiji
Lebane	7,342	5	1,468	Vranje	20,387	26	784
Treći Beograd	55,039	38	1,448	Obrenovac	6,076	8	760
Aleksinac	12,951	9	1,439	Despotovac	6,040	8	755
Leskovac	46,026	33	1,395	Bačka Palanka	6,599	9	733
Prvi Beograd	157,551	115	1,370	Mladenovac	10,256	14	733
Požega	10,596	8	1,325	Čačak	15,364	21	732
Knjaževac	6,361	5	1,272	Senta	5,702	8	713
Sombor	21,497	18	1,194	Novi Pazar	10,624	15	708
Bor	14,201	12	1,183	Lazarevac	6,895	10	690
Subotica	23,608	20	1,180	Brus	3,428	5	686
Užice	19,783	17	1,164	Mionica	3,417	5	683
Sremska Mitrovica	10,210	9	1,134	Ub	4,086	6	681
Kragujevac	48,599	43	1,130	Prokuplje	12,244	18	680

¹¹³ Brojevi za sudove sa brojem predmeta po sudiji koji su bili iznad nacionalnog proseka su obeleženi ružičastom bojom, brojevi za sudove samo 10 odsto iznad ili ispod proseka su obeleženi plavom bojom, a brojevi za sudove ispod nacionalnog proseka su zeleni.

Sud	Priliv	Broj sudija	Broj predmeta po sudiji	Sud	Priliv	Broj sudija	Broj predmeta po sudiji
Loznica	14,616	14	1,044	Raška	3,373	5	675
Niš	66,349	64	1,037	Zaječar	12,669	19	667
Vrbas	15,288	15	1,019	Ruma	7,937	12	661
Zrenjanin	21,324	21	1,015	Gornji Milanovac	3,958	6	660
Kraljevo	13,189	13	1,015	Pančevo	16,197	25	648
Kikinda	11,065	11	1,006	Paraćin	13,267	21	632
Prijepolje	6,855	7	979	Vršac	8,145	13	627
Velika Plana	11,632	12	969	Surdulica	8,109	13	624
Drugi Beograd	43,519	45	967	Stara Pazova	12,334	20	617
Kuršumlija	4,787	5	957	Ivanjica	6,107	10	611
Veliko Gradište	3,753	4	938	Kruševac	14,889	25	596
Trstenik	5,596	6	933	Novi Sad	54,029	92	587
Šabac	26,233	29	905	Bujanovac	5,087	10	509
Požarevac	22,290	25	892	Negotin	5,793	12	483
Pirot	10,127	12	844	Sjenica	2,398	5	480
Bečej	5,848	7	835	Priboj	2,344	5	469
Jagodina	14,816	18	823	Šid	2,789	6	465
Smederevo	16,395	20	820	Valjevo	11,284	27	418
Petrovac na Mlavi	5,641	7	806	Majdanpek	1,629	5	326
Arandelovac	9,636	12	803	Dimitrovgrad	1,226	5	245

Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

Okvir 8: Uticaj reizbora sudija i prošla reforma sudske mreže

Srbija je 2014. godine završila proces vraćanja na posao mnogih ranije razrešenih sudija i tužilaca, a počela je sa radom nova mreža sudova opšte nadležnosti. Od 1. januara 2014. godine, broj osnovnih sudova je povećan sa 34 na 66 iako su neki sudovi nastavili da rade na više lokacija. Najvažnija promena je nesumnjivo osnivanje još jednog suda u Beogradu – Trećeg osnovnog suda.

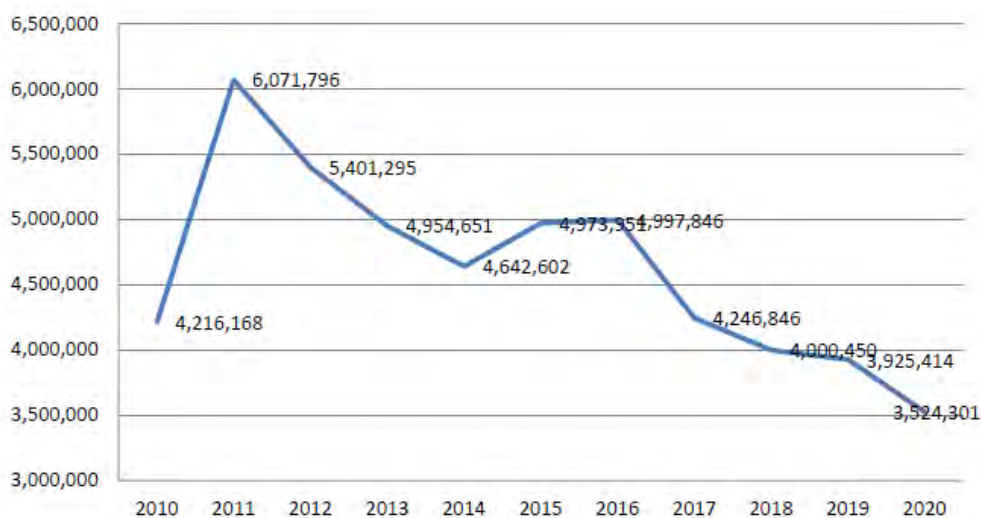
Uspostavljanje nove mreže je snažno uticalo na organizaciju i administraciju sudova, naročito u osnovnim sudovima. Mnogi predmeti su morali da budu preneti između sudova i mnoge kategorije sudske statistike su se prilagođavale u skladu sa tim. Sve promene zahtevale su vreme da se sudije i sudijsko osoblje prilagode novim rutinama, što je takođe ometalo efikasnost suda.

2.2.7. Opterećenje

132. Ukupno opterećenje u sudovima, definisano kao zbir primljenih i prenesenih predmeta iz prethodnih godina, kao što je gore navedeno, opao je za sedam odsto u Srbiji u periodu od 2010. do 2019. godine.¹¹⁴ U 2014. godini opterećenje su činila 4.642.602 predmeta, 3.925.414 predmeta obrađeno u sudovima 2019. godine, dok je 3.524.301 predmeta bilo nerešeno u 2020. godini. Pogledajte Sliku 22.

¹¹⁴ Ibid 10.

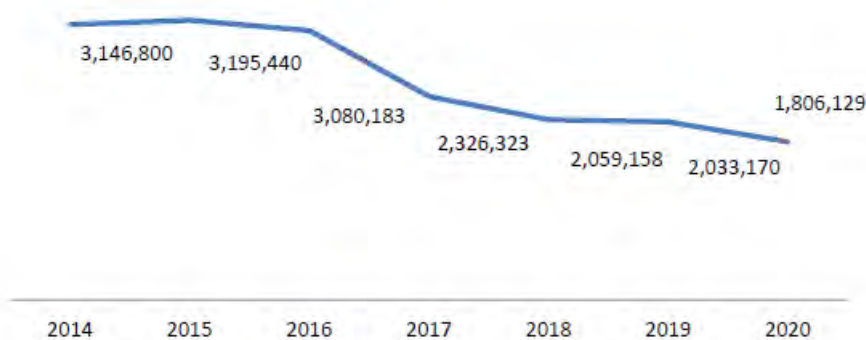
Slika 22: Opterećenje u sudovima u Srbiji od 2010. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS

133. Pedeset dva procenta ukupnog opterećenja sudova u 2019. godini sastojalo se od predmeta osnovnih sudova. Opterećenje osnovnih sudova je smanjeno za 35 odsto 2014. godine, tj. 2019. godine je bilo više od 1 milion nerešenih predmeta manje. Kao što je razmatrano prethodno u ovoj Funkcionalnoj analizi, ovo smanjenje je prvenstveno izazvano padom opterećenja predmetima izvršenja u osnovnim sudovima. U 2020. godini, opterećenje u osnovnim sudovima dodatno je smanjeno, za 11 odsto, na 1.806.129 predmeta. Pogledajte Sliku 23.

Slika 23: Opterećenje u osnovnim sudovima od 2014. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS

134. Opterećenje viših sudova se više nego udvostručilo od 2014. do 2019. godine, sa 145.345 na 344.205 predmeta. Brojevi su se povećavali svake godine, osim 2019. godine, sa najdrastičnijim povećanjima 2017. i 2018. godine, za 46, odnosno 30 odsto.

135. Od 2014. do 2019. godine povećano je i opterećenje u svim ostalim vrstama sudova, osim u Apelacionom prekršajnom sudu i apelacionim sudovima. Apelacioni prekršajni sud i apelacioni sudovi smanjili su obim posla za 22, odnosno 12 odsto.

2.3. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga

2.3.1. Pregled poglavlja

136. Od 2014. do 2019. godine, produktivnost u sudovima u Srbiji je poboljšana u mnogim oblastima, ali su i dalje postojali segmetni koji zahtevaju značajnu pažnju. U većini slučajeva savladavanje priliva je bilo iznad 100 procenata zbog povećanog broja rešenih predmeta i sprovođenja reformi kojima su predmeti izvršenja preneti na javne izvršitelje, a ostavinski predmeti na javne beležnike. Međutim, obimno rešavanje predmeta izvršenja dalo je najveći doprinos povoljnom savladavanju priliva i bez toga, poboljšanja ne bi bila tako značajna.

137. Kao što je navedeno u prethodnom odeljku, delegirani predmeti su naduvali broj predmeta na nacionalnom nivou. Oni su se u statistici pojavili kao predmeti koji se rešavaju u sudovima iz kojih potiču, kao i u predmeti registrovani u sudovima u koje su delegirani. U izveštajima VKS se vidi ukupan broj delegiranih predmeta, ali pojedinačni sudski izveštaji ne navode koliko je predmeta delegirano iz tog suda ili u taj sud.

138. Pravovremenost obrade predmeta, merena pokazateljima CEPEJ-a za vreme rešavanja, kontinuirano se poboljšavala od 2014. do 2019. godine, ali sa značajnim varijacijama u zavisnosti od predmeta i vrste suda. Ukupno vreme potrebno za rešavanje predmeta u sudovima u Srbiji smanjeno je sa 580 dana u 2014. godini na 267 dana u 2019. godini, a ukupna stopa zagušenosti sudova u Srbiji se značajno poboljšala, te je tokom 2019. godine zabeležila pad na 0,73.¹¹⁵ Broj nerešenih predmeta smanjen je za više od 40 procenata od 2014. do 2018. godine, odnosno sa 2.849.360 predmeta na kraju 2014. godine na 1.656.645 predmeta na kraju 2019. godine. U 2020. godini ukupno vreme rešavanja predmeta dostiglo je 274 dana, stopa zagušenosti je delimično smanjena na 0,75, dok su sudovi završili godinu sa 1.510.472 nerešenih predmeta.

139. Jedinstveni program rešavanja starih predmeta koji je započet 2014. godine značajno je smanjio broj masovnih zaostalih nerešenih predmeta u sudovima u Srbiji, iako nije postigao zacrtane ciljeve.¹¹⁶ Cilj na samom početku je bio da se do kraja 2018. godine smanji broj zaostalih predmeta na 355.000 sa 1,7 miliona predmeta koliko je bilo u sistemu na kraju 2013. godine. Međutim, na kraju 2018. godine i dalje je bio nerešeno 781.000 starih predmeta. Strategija je izmenjena 2016. godine kako bi uključivala cilj od oko 350.000 starih predmeta do kraja 2020. godine, koji nije ispunjen, navodi VKS.

140. Ostvaren je značajan napredak u smanjenju broja starih predmeta izvršenja u sudovima, ali nije bilo jasno koliko su javni izvršitelji bili efikasni u predmetima koji su započeti kao predmeti izvršenja u sudovima. Stopa zagušenja predmetima izvršenja u osnovnim sudovima poboljšala se sa 4,88 u 2014. godini na 1,47 u 2019. godini, ali su mnogi stari predmeti izvršenja i dalje bili u sudovima u 2019. godini, poslednjoj godini za koju su početkom 2021. godine bili dostupni uporedivi podaci. Nedostatak

¹¹⁵ Stopa zagušenosti je broj nerešenih predmeta na kraju jedne godine/broj rešenih predmeta tokom te iste godine. Ova stopa ne otkriva starost predmeta, ali pomaže da se ispravi svaki pogrešan utisak da je veći broj prenetih predmeta suštinski loš. Ako, na primer, predmeti izvršenja čine do 95 procenata godišnjeg priliva osnovnih sudova (to nije slučaj). Stopa zagušenosti ne otkriva starost predmeta.

¹¹⁶ Počevši od 2019. godine, sudski sporovi u Srbiji smatraju se zaostalim tri godine od podnošenja inicijalnog akta. Pre 2019. godine, zaostali predmeti su bili stariji od dve godine od dana podnošenja inicijalnog akta ili stariji od devet meseci od početka istrage u krivičnim predmetima. Ova studija koristi definiciju „zaostalih predmeta“ kako je to deifniše VKS tokom primenjivih godina. Ovaj izveštaj napominje kada se trogodišnja definicija „zaostalih predmeta“ koristi za godine pre 2019. godine radi lakšeg poređenja. Zaostali predmeti su detaljnije razmatrani u nastavku, u odeljku 1.3.2.8. *Starosna struktura predmeta*.

delotvornog i blagovremenog izvršenja, naročito za predmete koji se javljaju u velikim sudovima, ostaje jedan od najvećih izazova za pravosudni sistem u Srbiji.

141. Prenos administrativnih poslova i ostavinskih predmeta na javne beležnike značajno je smanjio rad mnogih sudija, iako su preneti ostavinski predmeti i dalje bili uključeni u statistiku o broju sudskih predmeta, opterećenju i rešenim predmetima. Osnovni sudovi su u 2013. godini primili i rešili više od 700.000 predmeta overavanja, u poređenju sa oko 110.000 u 2019. godini. Takođe 2019. godine je 91 **procent** od 134.226 novopristiglih predmeta ostavinske rasprave prebačeno na javne beležnike, što je povećanje od 38 procentnih poena u odnosu na 2018. godinu. Iako su preneti ostavinski predmeti i dalje bili uključeni u sudsku statistiku, sudovi su imali malo posla ili uopšte nisu imali posla sa ovim predmetima nakon što su prebačeni.

142. U međuvremenu je učinak suda bio intenzivno ograničen upravljanjem i organizacijom suda, praksom i procedurama i disciplinom stranaka. Proces uručivanja poziva za sud je u poslednje vreme poboljšan, ali je izbegavanje poziva i dalje prilično jednostavno. Disciplina stranaka je i dalje široko prepoznata kao jedna od glavnih prepreka proceduralne efikasnosti. Zakazivanje ročišta, broj ročišta po predmetu, blagovremenost njihovog zakazivanja, učestalost otkazivanja i odlaganja ometaju efikasnost sudova i uzrokuju dugotrajna suđenja. Prednosti IKT alata su prepoznate, ali još uvek nisu adekvatno iskorišćene.

2.3.2. Rad i produktivnost sudova

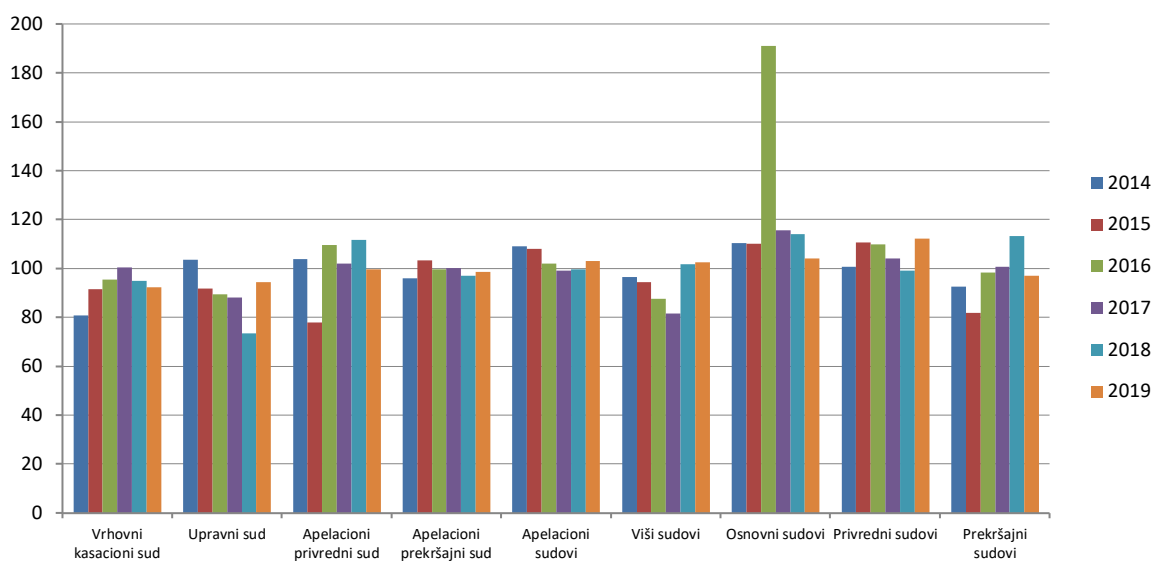
143. Izrazi „rad“ i „produktivnost“ su zasnovani na pokazateljima savladavanja priliva, ukupnog broja rešenih predmeta i broja rešenih predmeta po sudiji. Ovi pokazatelji su praktični, što znači da se mogu koristiti kao osnova za različite mere za poboljšanje efikasnosti suda. Oni takođe omogućavaju objektivno poređenje između različitih sudova i različitih vrsta sudova. Svaki pokazatelj je detaljnije opisan u nastavku.

2.3.2.1. Stope rešavanja predmeta (savlada vanje priliva)

144. Stope rešavanja predmeta, koje mere broj rešenih predmeta kao procenat od broja primljenih predmeta, su među najčešće korišćenim pokazateljima za praćenje rada sudova u Evropi i van nje. Stopa rešavanja predmeta pokazuje da li sud drži korak sa brojem predmeta u radu ili generiše nerešene predmete. Stopa rešavanja predmeta ispod 100 procenata ukazuje da se broj nerešenih predmeta smanjuje.

145. Kombinovana stopa rešavanja predmeta za sve sudove u Srbiji u periodu od 2014. do 2019. godine ostala je na preko 100 procenata, iako je privremeno opala na 98 procenata u 2015. godini. Najizuzetnija godina u tom periodu bila je 2016. godina, kada su brojni predmeti izvršenja odbačeni kao što je prethodno navedeno i, kao rezultat toga, ukupna stopa rešavanja predmeta za 2016. godinu iznosila je 140 procenata. U 2017. godini kombinovana stopa je i dalje bila preko 100, na 106 procenata, dok je 2020. godine dostigla 108 procenata.

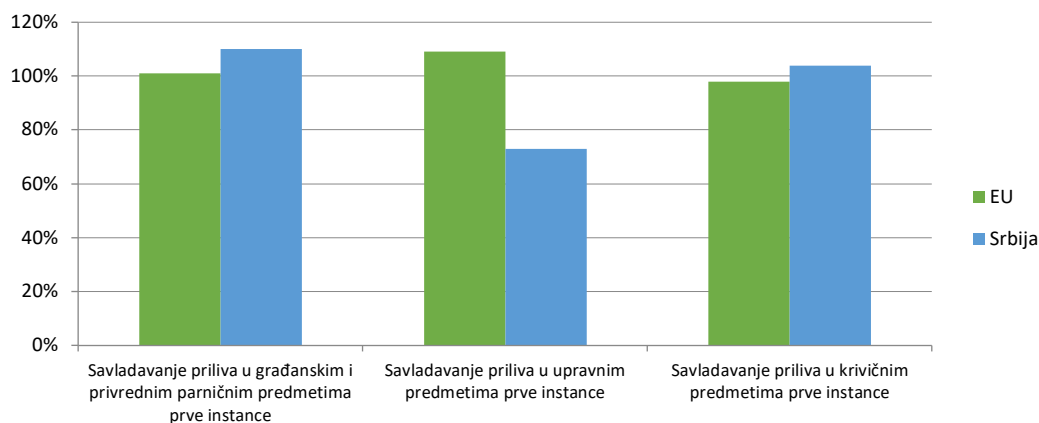
Slika 24: Savladavanje priliva prema vrsti sudova od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

146. Prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine, osim za administrativne predmete, stope rešavanja prvostepenih predmeta u Srbiji u 2018. godini premašile su stope rešavanja u sudovima EU. U 2018. godini, stopa rešavanja administrativnih pitanja u Srbiji od 73 odsto bila je 36 procentnih poena niža od stope za predmete u EU. U građanskim i parničnim privrednim predmetima Srbija je postigla ukupnu stopu rešavanja od 110 procenata, za razliku od proseka EU od 101 procenat. Stopa rešavanja krivičnih predmeta u Srbiji bila je 104 procenata, šest procentnih poena više od proseka EU. U poređenju sa ciklusom evaluacije CEPEJ-a koji je ispitivao podatke iz 2016. godine, ovi rezultati predstavljaju poboljšanje u građanskom, privrednom i krivičnom domenu, ali pad za administrativne predmete. Međutim, dostupni podaci nisu bili dovoljni da objasne varijacije u stopama rešavanja predmeta u sudovima iste kategorije, što ukazuje na potrebu da pojedinačni sudovi i VKS sprovedu i objave više analiza razloga za često ekstremne razlike u produktivnosti sudova.

Slika 25: Savladavanje priliva u predmetima prve instance prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine)



Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. god

147. Ukupno savladavanje priliva osnovnih sudova u Srbiji od 2014. do 2019. godine bilo je znatno iznad 100 procenata; ono što je još impresivnije, počevši od 2017. godine rezultati pokazuju da su osnovni sudovi svoje povoljne stope savladavanja priliva ostvarili zahvaljujući rezultatima postignutim u građanskim i krivičnim predmetima bez izvršenja, a ne zbog odbacivanja zaostalih predmeta izvršenja. Odbacivanje predmeta izvršenja je bio primarni faktor pozitivnih stopa savladavanja priliva u period od 2014. do 2016. godine. Ostavljajući po strani predmete izvršenja, osnovni sudovi su rešili manje građanskih predmeta nego što su primili predmeta u 2014. i 2015. godini, dok je izračunata stopa savladavanja priliva za 2016. godinu iznosila 101 odsto¹¹⁷. Ukupne stope osnovnih sudova iznosile su 110 odsto u 2014. i 2015. godini, 191 odsto u 2016. godini, 116 odsto u 2017. godini, 114 odsto u 2018. godini i 104 odsto u 2019. godini.

148. Savladavanje priliva mnogih pojedinačnih osnovnih sudova bile su blizu ili iznad stope od 100 odsto, ali sa značajnim varijacijama čak i među sudovima slične veličine i/ili urbanog okruženja. Na primer, Prvi osnovni sud u Beogradu je 2014. godine ostvario stopu od 92 odsto, dok je 2015. godine ta stopa porasla na 123 odsto. Nepovoljna stopa savladavanja priliva u Prvom osnovnom sudu u Beogradu u 2014. godini verovatno je u velikoj meri posledica reorganizacije sudske mreže (pogledajte Okvir 8). ne iznenađuje činjenica da je uticaj odbacivanja predmeta izvršenja bio značajan u ovom sudu, što je dovelo do izuzetno visoke stope savladavanja priliva 2016. godine (470 odsto) i 2017. godine (295 odsto). Nasuprot tome, i Drugi i Treći osnovni sud u Beogradu imali su pozitivnu stopu savladavanja priliva 2016. godine, ali se u 2017. godini to dramatično promenilo isključivo zbog velikog broja predmeta izvršenja koji su im preneti iz Prvog osnovnog suda u Beogradu: ovo je učinjeno, barem delimično, kako bi se raspoređivanje ovih predmeta uskladilo sa teritorijalnim nadležnostima tih sudova. Za 2017. godinu, Drugi osnovni sud je prijavio stopu savladavanja priliva od 39 odsto, dok je Treći osnovni sud naveo samo 34 odsto. U 2018. godini, stope savladavanja priliva su se oporavile na 127 odsto u Drugom osnovnom sudu i 99 odsto u Trećem osnovnom sudu. Dok je veliki deo ovog poboljšanja bio posledica odbacivanja ili prenošenja mnogih predmeta izvršenja na javne izvršitelje, došlo je do poboljšanja u stopama savladavanja priliva i za druge vrste predmeta.

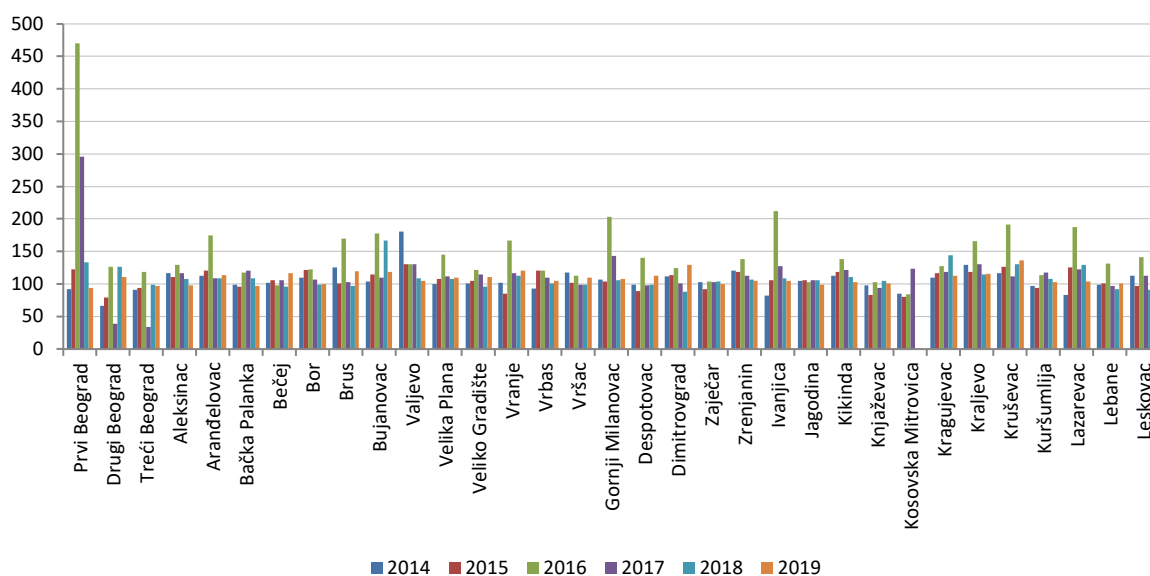
149. Trinaest¹¹⁸ osnovnih sudova različite veličine i lokacije nije postiglo stopu savladavanja priliva od 100 odsto u 2019. godini. Međutim, polovina ovih neuspešnih sudova bila je veoma blizu 100 odsto, sa stopom savladavanja priliva od 97 odsto ili više. Najniža stopa savladavanja priliva među njima zabeležena je u Osnovnom sudu u Leskovcu sa 88 odsto, što je uzrokovano kombinacijom povećanog priliva, uglavnom građanskih parnica i smanjenja broja sudija u sudu za 13 odsto u odnosu na 2015. i 2016. godinu.¹¹⁹

¹¹⁷ Pošto su predmeti koji su ostali u sudovima bili složeniji od onih koji su preneti javnim izvršiteljima.

¹¹⁸ Osnovni sud u Leskovcu (88 odsto), Požega (93 odsto), Petrovac na Mlavi (94 odsto), Prvi osnovni sud u Beogradu (94 odsto), Sremska Mitrovica (94 odsto), Obrenovac (96 odsto), Novi Sad (96 odsto), Treći osnovni sud u Beogradu (97 odsto), Bačka Palanka (97 odsto), Aleksinac (98 odsto), Subotica (98 odsto), Pančevo (98 odsto) i Jagodina 99 odsto.

¹¹⁹ Sudovi se mogu smatrati neuspešnim iz različitih razloga uključujući iznenadno povećanje potražnje i/ili smanjenje resursa. Međutim, pravosudni sistem treba da osigura odgovarajući nivo fleksibilnosti kako bi odgovorio na takve izazove.

Slika 26: Savladavanje priliva u odabranim osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

150. Stope savladavanja priliva u višim sudovima bile su relativno niske i zabeležile su pad od 2014. do 2017. godine, ali su ukupni rezultati brzo porasli 2018. i 2019. godine, kada je njihova kombinovana stopa iznosila 102 odsto. U 2017. godini samo je Viši sud u Prokuplju uspeo da dostigne stopu savladavanja priliva od 100 odsto (na 101 odsto). Svi ostali sudovi su bili znatno ispod 100 odsto, pa čak i na 66 odsto u Višim sudovima u Kragujevcu i Pirotu. U 2018. godini varijacije su bile posebno ekstremne – od 70 odsto u Kragujevcu do 172 odsto u Kruševcu. U 2019. godini, 68 odsto viših sudova imalo je stopu savladavanja priliva od 100 odsto ili više, ali VKS nije objavio nijednu analizu koja bi dala ujednačenije rezultate, ako je takva analiza sprovedena.

151. Svake godine u periodu od 2014. do 2019. godine, samo je Viši sud u Beogradu naveo stopu savladavanja priliva ispod 100 odsto, dok nijedan viši sud nije imao stopu savladavanja priliva od 100 odsto ili više tokom celog navedenog perioda. Viši sudovi u Valjevu i Kragujevcu su u 2019. godini preokrenuli negativnu seriju stopa savladavanja priliva koja se protezala od 2014. godine tako što su dostigli 123, odnosno 119 odsto. Oba ova suda su u 2019. godini primila manje predmeta i rešila više građanskih prvostepenih predmeta nego prethodnih godina.

152. Ukupna stopa savladavanja priliva apelacionih sudova pala je sa 109 odsto 2014. godine na 99 odsto u 2017. godini, a zatim je porasla na 103 odsto u 2019. godini. Tokom 2019. godine svaki od četiri apelaciona suda postigao je povoljne rezultate u savladavanju priliva jednakom 100 odsto ili više: 106 odsto u Beogradu, 103 odsto u Kragujevcu i Nišu i 100 odsto u Novom Sadu.

153. Stope savladavanja priliva za prekršajne sudove u velikoj meri su varirale u periodu od 2014-2019. godine, ali iz dostupnih podataka nisu jasni svi razlozi takvih varijacija. Takođe nije bilo dostupnih informacija iz pravosuđa o uzroku ovih kolebanja. Od 2014. do 2018. godine prekršajni sudovi su poboljšali ukupnu stopu savladavanja priliva na 113 odsto, ali je ta stopa zatim pala na 97 odsto u 2019. godini, bez ikakvog očiglednog odnosa broja sudija u sudovima. Broj sudija u prekršajnim sudovima opao je za 10 odsto od 2015. do 2018. godine, ali su preostale sudije i dalje svake godine rešavale više predmeta i poboljšale svoju produktivnost u tom periodu. Za razliku od toga, broj sudija je nakon toga

2019. godine porastao za 12 odsto, ali je rešavanje predmeta smanjeno za devet odsto. Najveća stopa savladavanja priliva u 2019. godini zabeležena je u Prekršajnom sudu u Vranju (126 odsto), dok je najmanja stopa zabeležena u Prekršajnom sudu u Sremskoj Mitrovici (74 odsto). Od 44 prekršajna suda u Srbiji, 30 sudova, ili 68 odsto, ostvarilo je stopu savladavanja priliva od 100 odsto ili više tokom 2019. godine, što je smanjenje od 19 procentnih poena u odnosu na 2018. godinu.

154. Savladavanje priliva Apelacionog prekršajnog suda je 2019. godine poboljšana za dva procentna poena u poređenju sa 2018. godinom, ali je i dalje negativna, zbog povećanog broja predmeta u 2018. i 2019. godini. Sa stopom od 99 odsto u 2019. godini, sud i dalje nije uspevaio da dostigne pozitivne stope koje je beležio od 2015. do 2017. godine.¹²⁰

155. Ukupne stope savladavanja priliva u privrednim sudovima kretale su se između 100 i 110 odsto, a isto je generalno važno za Apelacioni privredni sud. Najviša stopa savladavanja priliva u privrednim sudovima je 2019. godine iznosila 112 odsto. Najniža stopa je iznosila 99 odsto 2018. godine, što je godina kada 44 odsto privrednih sudova nije uspelo da dostigne stopu savladavanja priliva od 100 odsto. To su bili Privredni sudovi u Beogradu, Kraljevu, Somboru, Valjevu, Sremskoj Mitrovici, Čačku i Leskovcu (koji je imao najnižu stopu savladavanja priliva u grupi od 89 odsto). Privredni sud u Pančevu 2019. godine nije ostvario stopu savladavanja priliva od 100 odsto, ali je prišao blizu ove stope sa 98 odsto. Jednogodišnji pad stope savladavanja priliva koji je prijavio Apelacioni privredni sud 2015. godine izazvan je pre svega skokom u broju primljenih predmeta (posebno sporovi vezani za pravo na suđenje u razumnom roku u predmetima stečaja), dok je broj rešenih predmeta ostao nepromenjen.

156. Savladavanje priliva u Upravnom sudu je svake godine opadalo od 2014. (104 odsto) do 2018. godine (73 odsto): 2019. godina je donela znake ograničenog oporavka sa stopom savladavanja priliva od 94 odsto. Pad stopa savladavanja priliva u Upravnom sudu praćen je stalnim rastom broja nerešenih predmeta u ovom sudu. Angažovanje dodatnih osam sudija (jedna petina od ukupnog broja) u 2018. godini nije bilo dovoljno da bi se sud efikasno izborio sa povećanim brojem predmeta i smanjenjem u broju rešenih predmeta te godine. Sud je 2019. godine izgubio sedam sudija, te je povećana stopa savladavanja priliva za 2019. godinu verovatno bila posledica smanjenja priliva od 11 odsto i povećanja broja rešenih predmeta od 14 odsto.

157. VKS je značajno poboljšavao svoju stopu savladavanja priliva svake godine od 2014. (81 odsto) do 2017. godine (101 odsto u 2017.), ali je stopa opala 2018. godine (95 odsto) i 2019. godine (92 odsto), očigledno zbog povećanog broja građanskih predmeta. VKS navodi da je pad stope savladavanja priliva 2018. i 2019. godine bio posledica „izmena propisa o nadležnostima Vrhovnog kasacionog suda, smanjenja cenzusa za reviziju na 40.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, uvođenja posebne revizije kao novog vanrednog pravnog leka, kao i proširenja nadležnosti najvišeg suda za odlučivanje o reviziji, tj. odlučivanje o novim vanrednim pravnim lekovima.“¹²¹

2.3.2.2. Broj rešenih predmeta

158. Mnogi pravosudni sistemi koriste broj rešenih predmeta – ukupan broj predmeta rešenih svake godine – kao pokazatelj realizacije i produktivnosti suda, ali je ova statistika u Srbiji donekle preuveličana za posmatrani period. Za potrebe ove Funkcionalne analize, „rešavanje predmeta“ odnosi

¹²⁰ Apelacioni prekršajni sud primio je 26.444 predmeta 2017. godine, 29.702 u 2018. i 29.178 predmeta u 2019. godini.

¹²¹ Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2019. godinu, str. 18.

se na broj rešenih predmeta u određenom sudu. Kao što je ovo poglavlje već pokazalo, kod mnogih navedenih rešenih predmeta u Srbiji odluke nisu pravosnažne, jer je predmet možda delegiran ili prenet, na odluku je uložena žalba ili je vraćen nižem sudu na dalje postupanje. Kao novi predmeti u tom sudu, ovi predmeti bi dobili novi broj, tako da je isto pravno pitanje moglo imati nekoliko brojeva predmeta tokom svog životnog veka i nekoliko puta se računati kao „rešeni“ predmeti.

159. Značajne varijacije u broju rešenih predmeta mogu pokazati potrebu za preraspodelom resursa, ciljeva ili budžetskih izdvajanja i mogu se koristiti za procenu efekata konkretnih reformi. Na primer, u Srbiji je na broj rešenih predmeta u velikoj meri uticalo uvođenje Zakona o krivičnom postupku (ZKP) 2013. godine, sa prenosom istražne odgovornosti sa sudova na tužioce krajem 2013. godine, kao i sa uvođenjem javnih izvršitelja 2012. godine za izvršenje sudskih odluka.¹²² Obe ove reforme omogućile su sudijama da preusmere svoje napore na druge vrste predmeta.

160. VKS je u 2019. godini delegirao oko 6.200¹²³ predmeta iz preopterećenih sudova.¹²⁴ Ova intervencija je imala za cilj da (*ad hoc*) rasporedi predmete ravnomernije među sudovima i na taj način omogući brže rešavanje. Ova mogućnost je u većoj meri iskorišćena 2015, 2017. i 2019. godine.¹²⁵ Iako to nije jasno iz

dostupnih izveštaja, znatno manji broj rešenih delegiranih predmeta registrovanih u drugim analiziranim godinama je rezultat predmeta sukoba nadležnosti navedenih u istoj kategoriji.¹²⁶ Delegiranje predmeta se ne pominje na odgovarajući način u godišnjim izveštajima o radu sudova u Srbiji, a kriterijumi primenjeni za to nisu bili poznati u vreme izrade ove analize. Ipak, pošto podaci potvrđuju da su pojedini manji sudovi obično zauzetiji od većih sudova, uzimanje tok faktora u obzir bi bilo od suštinskog značaja prilikom odlučivanja o delegiranju predmeta.

161. Varijacije u broju rešenih predmeta su takođe delom posledica spoljnih faktora u odnosu na pravosuđe, kao što je štrajk advokata u Beogradu 2014-15. godine (pogledajte Okvir 9 ispod), a možda i navedene sklonosti nekih sudija da se koncentrišu na predmete koji se najlakše rešavaju.

U periodu od 2012. do 2019. godine, VKS je delegirao predmete iz Viših sudova u Beogradu i Novom Sadu drugim višim sudovima. U 2013. godini oko 5.000 predmeta je delegirano, u 2015. godini 7.000 predmeta, u 2017. godini 5.000 predmeta i u 2019. godini 6.200 predmeta, što znači da oko pet do deset odsto predmeta računatih kao „rešeni“ u tim godinama nisu zaista i bili rešeni predmeti. Delegiranje predmeta je lažno naduvalo nacionalne brojke kada je reč o broju predmeta, jer su predmeti ponovo računati kao nove materije sa posebnim brojevima predmeta u višim sudovima u koje su ti predmeti delegirani.

Okvir 9: Štrajk advokata u Srbiji 21. veka

Advokatska komora Srbije organizovala je štrajk oko 8.500 advokata u Srbiji, čime je faktički obustavljen parnični postupak u građanskim i krivičnim predmetima širom zemlje na period od nekoliko meseci, počevši od septembra 2014. godine. Advokati su se usprotivili predloženom zakonu kojim im se zabranjuje sastavljanje ugovora o nepokretnostima i ugovora vezanih za bračno i ostavinsko pravo, jer je nadležnost za rešavanje tih stvari prenet na javne beležnike. Advokati su upozorili da bi monopolizacija ovakvih usluga od strane javnih beležnika negativno uticala na pravo građana da biraju svog pravnog savetnika i da bi mogla

¹²² Termin „javni izvršitelji“ se u engleskoj verziji dokumenta koristi naizmenično kroz dva paralelna termina (prim. prev. *private enforcement agents/private bailiffs*) se koriste u ovom poglavlju.

¹²³ Ne postoji precizan broj jer se o delegiranim predmetima izveštava zajedno sa predmetima sukoba nadležnosti.

¹²⁴ Kako je propisano članom 30 Zakona o uređenju sudova, Službeni glasnik br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018, 87/2018 i 88/2018 .

¹²⁵ 7.150 delegiranih predmeta i predmeta sukoba nadležnosti u 2015. godini, 6.599 u 2017. godini i 6.408 u 2019. godini.

¹²⁶ 117 delegiranih predmeta i predmeta sukoba nadležnosti u 2014. godini, 116 u 2016. godini i 575 u 2018.

uticati na privatnost klijenata, jer beležnici nisu bili obavezani garancijama poverljivosti odnosa klijent - zastupnik.* Advokati su takođe želeli da im se dozvoli da plaćaju porez na osnovu svojih prihoda, umesto poreza po fiksnoj stopi nametnutog na određene pravne usluge. Takođe su tražili i smanjenje poreza na dohodak od 10 odsto. Više od četiri meseca od početka štrajka, Narodna skupština Srbije je u januaru 2015. godine prihvatila zahteve i izmenila sporne odredbe Zakona o javnom beležništvu i drugih zakona. Udovoljeno je i zahtevu za smanjenje oporezivanja.

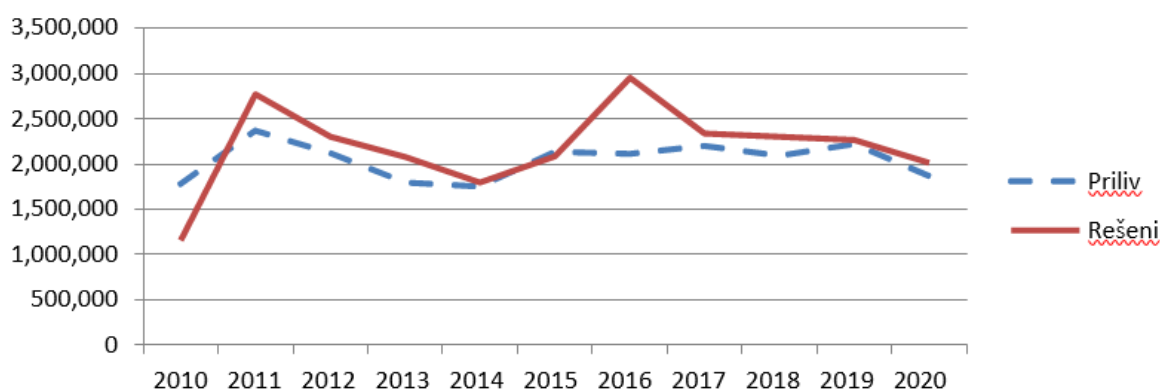
Visoki savet sudstva je saopštio da je tokom četvoromesečnog štrajka odloženo 120.386 sudskih postupaka (neke nezvanične procene su navodile i veće brojeve). Ovu informaciju je Savet za borbu protiv korupcije objavio 4. decembra 2014. godine u Dopuni Drugog izveštaja o reformi pravosuđa ili Izveštaju o usvajanju pravosudnih zakona i njihovim posledicama. Podaci koje je analizirao tim FA potvrđuju da je štrajk advokata indirektno umanjio efikasnost pravosuđa u 2014. godini.

Advokati u Srbiji su takođe proglasili jednonedeljni štrajk 2019. godine, u znak protesta zbog ubistva istaknutog advokata koji je bio u pravnom timu koji je branio bivšeg jugoslovenskog predsednika Slobodana Miloševića pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

**Beležnici moraju da dostave sudu sve spise predmeta koje sud traži.*

162. Sudovi u Srbiji su u 2019. godini naveli da su rešili ukupno 2.268.769 predmeta, što je povećanje od 27 odsto u odnosu na 2014. godinu. Kako je rasta priliv predmeta u prekršajnim, osnovnim, višim i Apelacionom privredom sudu, kao i u VKS, rastao je i broj rešenih predmeta. Slika 27 u nastavku prikazuje varijacije u godišnjem broju rešenih predmeta u sudovima u Srbiji od 2010. do 2019. godine i ilustruje da je sistem najvećim delom naveo rešavanje više predmeta u odnosu na broj primljenih predmeta. Pozitivni rezultati osnovnih sudova doveli su do velikog skoka u 2011. godini koji je Funkcionalna analiza iz 2014. godine pripisala povlačenju velikog broja predmeta koji su uključivali neplaćene račune za komunalne usluge, a ponovo je bio značajan broj rešenih predmeta od 2014. do 2016. godine (2016. je bila glavna godina za rešavanje predmeta izvršenja). Broj rešenih predmeta počeo je da opada u 2017. godini sa padom od 21 odsto. Usledio je pad od dva odsto u 2018. godini, zatim dodatni pad od jedan odsto u 2019. godini i 11 odsto u 2020. godini.

Slika 27: Ukupan broj rešenih predmeta u sudovima u Srbiji od 2010. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS

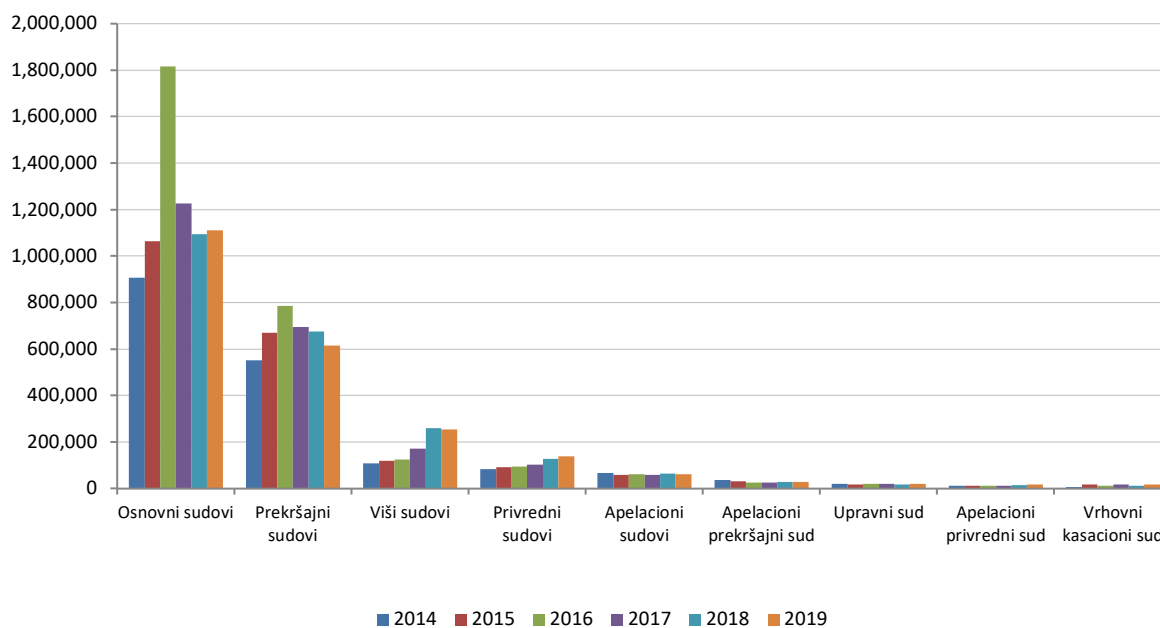
163. Kao što je prikazano u Tabeli 5 i Slici 28 u nastavku, ukupan godišnji broj rešenih predmeta značajno je varirao u zavisnosti od vrste sudova i predmeta, pri čemu su osnovni i prekršajni sudovi imali najveći uticaj na ukupne brojke. Broj rešenih predmeta se konstantno povećavao samo u privrednim sudovima. Prethodno impresivna poboljšanja u višim sudovima završena su 2019. godine, sa padom od dva odsto.

Tabela 5: Ukupan broj rešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta od 2014. do 2019.godine

	2014	2015	Procentual na promena	2016	Procentual na promena	2017	Procentual na promena	2018	Procentual na promena	2019	Procentual na promena
Osnovni sudovi	906,843	1,065,071	17%	1,815,045	70%	1,226,428	-32%	1,093,219	-11%	1,110,393	2%
Građansk i parnični predmeti	186,372	263,288	41%	279,302	6%	257,627	-8%	249,228	-3%	245,459	-2%
Građansk i vanparnični predmeti	187,032	219,321	17%	234,560	7%	249,897	7%	270,444	8%	290,623	7%
Krivična istraga	4,046	1,056	-74%	520	-51%	213	-59%	136	-36%	90	-34%
Krivični (osim istrage)	132,569	136,622	3%	136,351	0%	136,899	0%	161,398	18%	151,682	-6%
Izvršenje	396,824	444,784	12%	1,164,312	162%	581,792	-50%	412,013	-29%	422,539	3%
Viši sudovi	109,037	120,817	11%	125,132	4%	173,319	39%	259,716	50%	254,759	-2%
Građansk i parnični predmeti	49,287	54,134	10%	62,239	15%	110,566	78%	160,243	45%	113,547	-29%
Građansk i vanparnični predmeti	4,315	9,074	110%	9,630	6%	7,395	-23%	9,998	35%	16,694	67%
Krivična istraga	3,103	3,705	19%	2,851	-23%	2,708	-5%	2,833	5%	2,903	2%
Krivični (osim istrage)	52,332	53,904	3%	50,412	-6%	52,650	4%	86,642	65%	121,615	40%
Apelacioni sudovi	66,817	60,032	-10%	61,191	2%	59,474	-3%	65,757	11%	63,187	-4%
Prekršajni sudovi	551,039	669,559	22%	786,261	17%	696,607	-11%	676,361	-3%	614,246	-9%
Apelacioni prekršajni sud	37,563	30,597	-19%	26,604	-13%	26,520	0%	28,856	9%	28,786	0%
Upravni sud	20,149	18,681	-7%	19,274	3%	19,180	0%	18,666	-3%	21,285	14%
Privredni sudovi	83,021	92,151	11%	95,152	3%	104,080	9%	127,720	23%	140,082	10%
Apelacioni privredni sud	11,347	11,315	0%	12,805	13%	12,470	-3%	15,446	24%	16,993	10%
Vrhovni kasacioni sud	7,396	19,109	158%	12,457	-35%	17,682	42%	13,129	-26%	19,038	45%
UKUPNO	1,793,212	2,087,332	16%	2,953,921	42%	2,335,760	-21%	2,298,870	-2%	2,268,769	-1%

Izvor: Podaci VKS

Slika 28: Ukupno rešenih predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS

164. Iznenadni vrhunac rešavanja predmeta u osnovnim sudovima 2016. godine uzrokovan je skoro trostrukim povećanjem rešenih predmeta izvršenja. Ovaj izvanredni rezultat proizašao je iz donošenja Zakona o izvršenju i obezbeđenju¹²⁷ koji je proizveo dramatičan broj odbacivanja izvršnih predmeta, kao što je prethodno navedeno, posebno u 2016. godini (pogledajte Okvir 5). Ako izuzmemo predmete izvršenja, osnovni sudovi su u 2016. godini rešili samo pet odsto više predmeta nego u 2015. godini.

165. Ostavinski predmeti povereni javnim beležnicima povećali su broj rešenih predmeta za osnovne sudove. VKS u svom Godišnjem izveštaju za 2019. godinu navodi da su osnovni sudovi delegirali 122.708¹²⁸ od 134.226 ostavinskih predmeta koje su primili javni beležnici, a jedini posao koji su sudovi obavili bila je obrada delegacije predmeta. Delegacije su predstavljale oko 40 procenata od 290.623 građanskih vanparničnih predmeta osnovnih sudova u 2019. godini. Za više informacija o aktivnostima beležnika, u nastavku pogledajte diskusiju u odeljku 1.3.4 *Javni beležnici: Početak koji obećava*.

166. Ograničena pitanja koja se odnose na mnoge predmete koje rešavaju viši, privredni i prekršajni sudovi doprineli su većem broju rešenih predmeta u ovim sudovima. Pitanja koja se ponavljaju bila su primetna u predmetima vojnih rezervista u višim sudovima, privrednim prestupima u privrednim sudovima i predmetima za izvršenje privrednih, saobraćajnih i prekršajnih naloga u prekršajnim sudovima.

167. Dostupni podaci doduše ne objašnjavaju smanjenje broja rešenih predmeta u Upravnom sudu 2018. godine. Broj predmeta u sudu se povećao do 2018. godine, ali je broj rešenih predmeta opadao, iako je broj sudija ostao prilično stabilan tokom tih godina.¹²⁹ Sud je 2019. godine imao sedam sudija manje nego 2018. godine, a broj novih predmeta je opao za 11 odsto, dok je broj rešenih predmeta

¹²⁷ Službeni glasnik br. 106/2015, 106/2016, 113/2017 i 54/2019.

¹²⁸ Oni su uključivali 55.005 radi izdavanja umrlice i 67.703 za vođenje ostavinskog postupka.

¹²⁹ Sud je imao između 39 i 41 sudije od 2015. do 2017. godine, 48 sudija 2018. godine i 41 sudiju 2019. godine.

porastao za 14 odsto. Međutim, čak ni ovo povećanje broja rešenih predmeta nije bilo dovoljno da zaustavi nagomilavanje više nerešenih predmeta.

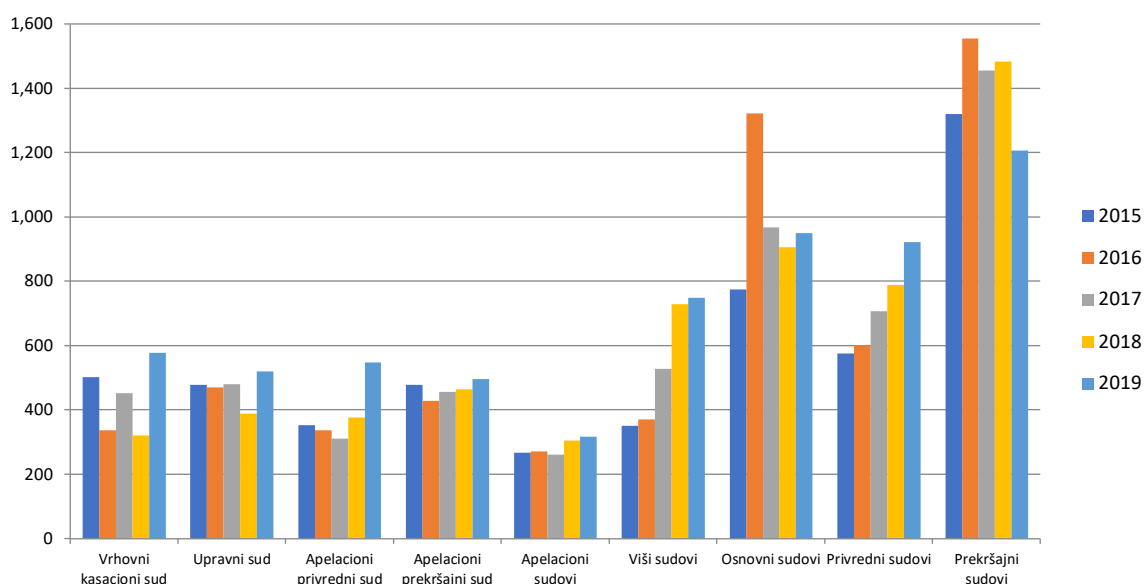
Okvir 10: Inovativne ideje za bolje raspoređivanje predmeta

Zanimljivo i praktično rešenje problema neravnomernog opterećenja sprovela je susedna Hrvatska, pojednostavljenjem žalbenog postupka u županijskim (okržnim) sudovima. Ukupno 15 županijskih sudova je razmatralo žalbe na odluke opštinskih sudova, na osnovu mesne nadležnosti. Hrvatska je odustala od mesne nadležnosti, učinila je obaveznim nasumično raspoređivanje predmeta putem sistema za vođenje predmeta i dozvolila je drugostepenim županijskim sudovima da odlučuju o žalbama u građanskim i krivičnim predmetima svih opštinskih sudova. Ova reforma je smanjila vreme potrebno za odlučivanje po žalbama, izjednačila je opterećenje sudija županijskih sudova i uskladila primenu sudske prakse u sudskom sistemu.

2.3.2.3. Broj rešenih predmeta po sudiji

168. Broj rešenih predmeta po sudiji, meren deljenjem broja rešenih predmeta sa borjem sudija¹³⁰, pokazao je značajne varijacije tokom vremena. U apsolutnim brojkama, osnovni i prekršajni sudovi su imali najveće razlike u broju rešenih predmeta među svojim sudijama, dok su najstabilnije raspodele po sudijama zabeležene u Apelacionom prekršajnom sudu. Broj rešenih predmeta po sudiji stalno se povećavao u višim sudovima i privrednim sudovima. U VKS je broj rešenih predmeta po sudiji varirao iz godine u godinu, dok je u Upravnom sudu ovaj broj naglo opao 2018. godine, da bi se ponovo oporavio 2019. godine. Slika 29 ispod pruža pregled.

Slika 29: Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji od 2015. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

¹³⁰ U ovom proračunu, broj sudija je bio jednak broju popunjenih mesta. Podaci o popunjenim mestima za 2014 godinu nisu bili dostupni.

169. Broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima dostigao je vrhunac u 2016. godini sa 1.322 predmeta, zbog velikog broja odbačenih predmeta izvršenja. U ostalim posmatranim godinama, prosečan broj rešenih predmeta varirao je u manje dramatičnim vrednostima. Bez predmeta izvršenja, prosečan broj rešenih predmeta u osnovnim sudovima po sudiji bio bi daleko manji, uz dalji konstantan rast (452 u 2015. godini, 474 u 2016. godini, 509 u 2017. godini, 565 u 2018. godini i 589 u 2019.).

170. Kao i kod prosečnog broja predmeta po sudiji, nije postojala korelacija između veličine suda i odnosa rešenih predmeta po sudiji, kao što je prikazano u Tabeli 6 ispod. Od 66 analiziranih sudova, 23 odsto je bilo iznad proseka, a 39 odsto bilo je ispod proseka. Osnovni sudovi u Beogradu spadaju u kategoriju iznad proseka, zajedno sa drugim sudovima različitih veličina.

Tabela 6: Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima u 2019. godini¹³¹

Osnovni sud	Rešeni predmeti	Broj sudija	Rešeni po sudiji	Osnovni sud	Rešeni predmeti	Broj sudija	Rešeni po sudiji
Lebane	7,437	5	1,487	Pirot	10,514	12	876
Aleksinac	12,669	9	1,408	Despotovac	6,796	8	850
Treći osnovni u Beogradu	53,229	38	1,401	Prokuplje	15,221	18	846
Prvi osnovni u Beogradu	148,671	115	1,293	Brus	4,093	5	819
Knjaževac	6,437	5	1,287	Jagodina	14,661	18	815
Mladenovac	18,021	14	1,287	Kruševac	20,298	25	812
Kragujevac	54,945	43	1,278	Novi Pazar	12,155	15	810
Sombor	22,603	18	1,256	Raška	3,889	5	778
Požega	9,900	8	1,238	Petrovac na Mlavi	5,289	7	756
Užice	20,958	17	1,233	Ub	4,502	6	750
Leskovac	40,376	33	1,224	Surdulica	9,513	13	732
Bor	14,197	12	1,183	Obrenovac	5,808	8	726
Kraljevo	15,202	13	1,169	Senta	5,744	8	718
Subotica	23,155	20	1,158	Lazarevac	7,163	10	716
Niš	70,202	64	1,097	Bačka Palanka	6,430	9	714
Drugi osnovni u Beogradu	48,413	45	1,076	Gornji Milanovac	4,281	6	714
Sremska Mitrovica	9,647	9	1,072	Mionica	3,527	5	705
Vrbas	16,069	15	1,071	Vršac	8,940	13	688
Velika Plana	12,796	12	1,066	Paraćin	14,248	21	678
Zrenjanin	22,382	21	1,066	Ruma	8,080	12	673
Loznica	14,621	14	1,044	Zaječar	12,689	19	668
Veliko Gradište	4,163	4	1,041	Ivanjica	6,406	10	641
Prijepolje	7,249	7	1,036	Pančevo	15,953	25	638
Kikinda	11,370	11	1,034	Stara Pazova	12,512	20	626
Kuršumlija	4,933	5	987	Bujanovac	6,017	10	602
Bečej	6,802	7	972	Novi Sad	51,869	92	564
Trstenik	5,811	6	969	Sjenica	2,757	5	551
Vranje	24,643	26	948	Negotin	6,525	12	544
Čačak	19,563	21	932	Šid	2,858	6	476
Arandjelovac	10,920	12	910	Priboj	2,369	5	474
Požarevac	22,736	25	909	Valjevo	11,832	27	438
Šabac	26,146	29	902	Majdanpek	1,682	5	336
Smederevo	17,922	20	896	Dimitrovgrad	1,584	5	317

Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

¹³¹ Sudovi u kojima je broj rešenih predmeta po sudiji bio iznad nacionalnog proseka prikazani su ružičastom bojom, sudovi sa okvirno prosečnim brojem rešenih predmeta (10 procenata iznad ili ispod proseka) su obeležni plavom bojom, a sudovi ispod nacionalnog proseka su obeleženi zelenom bojom.

171. Prekršajni sudovi u proseku su zabeležili realizaciju od 1.207 rešenih predmeta po sudiji u 2019. godini, što predstavlja smanjenje od 22 odsto u odnosu na 2016. godinu, uz značajne varijacije među sudovima. Ovaj pad od 22 odsto dogodio se iako su ovi sudovi ukupno imali isti broj sudija u 2019. kao u 2016. godini, nakon dve godine sa znatno manjim brojem¹³² sudija. Broj rešenih predmeta po sudijij u prekršajnim sudovima je privremeno dostigao vrhunac u 2016. godini, jer su sudije radile na rešavanju povećanog priliva predmeta izvršenja saobraćajnih, privrednih i prekršajnih naloga. Nasuprot tome, prosečan broj rešenih predmeta u Apelacionom prekršajnom sudu je generalno bio stabilan: 478 rešenih predmeta po sudiji u 2015. godini, 429 u 2016. godini, 457 u 2017. godini, 465 u 2018. i 496 predmeta u 2019. godini.

172. Broj rešenih predmeta po sudiji u višim sudovima bio je u stalnom porastu u 2015. i 2016. godini, sa skokovima od oko 40 procenata u 2017. i 2018. godini. Ove sudije su u proseku rešile po 350 predmeta u 2015. godini, 370 predmeta u 2016. godini, 528 u 2017. godini, 730 predmeta u 2018. i 749 predmeta u 2019. godini iako je ukupan broj sudija varirao samo pet odsto u istom periodu. Broj rešenih predmeta po sudiji u 2017. godini povećan je prvenstveno zbog predmeta vojnih rezervista koji su preplavili više sudove. U 2018. i 2019. godini na ovaj odnos su u velikoj meri uticali „KR“ predmeti (pogledajte paragraf 30).

173. Broj rešenih predmeta po sudiji u privrednim sudovima je konstantno rastao, uz primetno povećanje u 2017, 2018. i 2019. godini uprkos promenljivom broju sudija. Privredni sudovi su u periodu od 2015. do 2017. godine izgubili 13 sudija, a zatim dobili 15 sudija u 2018. godini, da bi u 2019. godini ponovo izgubili 10 sudija. Prosečan broj rešenih predmeta za sudije privrednih sudova bio je 576 predmeta u 2015. godini, 602 u 2016. godini i 708 u 2017. godini, 788 u 2018. i 922 predmeta u 2019. godini. Povećanja su izazvana rastućim brojem novih predmeta privrednih prestupa, koji su uključivali relativno ograničena pitanja. Istovremeno, Apelacioni privredni sud je imao 32 sudije u 2015. godini, 41 sudiju u 2018. i 31 sudiju u 2019. godini. Prosečan broj rešenih predmeta u ovom sudu iznosio je od minimalnih 312 predmeta u 2017. godini do maksimalnih 548 predmeta u 2019.

174. Apelacioni sudovi su u periodu od 2015. do 2019. godine imali manji broj rešenih predmeta po sudiji u odnosu na VKS, budući da je VKS imao veći priliv. Slična situacija je prisutna u komparativnim jurisdikcijama (npr. u Crnoj Gori). Ipak, ovo zahteva veću pažnju, te je možda potrebno revidirati nadležnosti VKS jer do ovog suda dolazi previše predmeta ili je broj predmeta naduvan jednostavnim predmetima. Brojevi po sudiji u VKS su iznosili 503 predmeta u 2015. godini, 337 predmeta u 2016. godini, 453 u 2017., 320 u 2018. i 577 predmeta u 2019. godini. Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji apelacionih sudova iznosio je 267 predmeta u 2015. godini, 272 u 2016. godini, 261 u 2017., 304 u 2018. godini i 318 predmeta u 2019. godini.

¹³² U prekršajnim sudovima je ukupno bilo 506 sudija 2016. godine, 479 u 2017. godini, 456 u 2018. i 509 sudija u 2019.

2.3.2.4. Program nagrađivanja sudova



175. Takmičarski Program nagrađivanja sudova u organizaciji VKS, koji je Srbiju stavio na čelo inovatora među evropskim zemljama u podsticanju učinka sudova, zaslužuje da bude proširen kako bi se prepoznale koristi većeg broja inicijativa u sudovima niže instance. Program nagrađivanja uvršten je u Poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda kako bi se sudovi i zaposleni u njima motivisali da unaprede rad suda. Program nagrađivanja koji je VKS pokrenuo 2016. godine, prošao je kroz četiri ciklusa do kraja 2019. godine. U 2020. godini nije bilo nagrađivanja, verovatno zbog poteškoća koje su svi sudovi imali u izvršavanju čak i rutinskih poslova suočeni sa zabrinutošću i ograničenjima zbog pandemije Kovida-19.

176. Novčane nagrade su definisane na nivou za koji se VKS nadao da će privući sudove da učestvuju, a što bi se moglo iskoristiti u korist nagrađenih sudova u celini. Nagrade su takođe svim učesnicima donele prestiž i priznanje. Nagrađeni sudovi mogu da izaberu da potroše novac od nagrade na IKT hardver, kancelarijsku opremu ili materijale za ulepšavanje suda.

177. Program se na odgovarajući način fokusirao na rešavanje nekih od najproblematičnijih pitanja sa kojima se suočavaju prekršajni, osnovni, viši i privredni sudovi dodeljivanjem nagrada za „povećanje broja rešenih starih predmeta u sudu“ i „povećanje broja ukupno rešenih predmeta po sudiji“. Izabrani su pobednici iz svake grupe sudova, kao što je prikazano u Tabeli 6 ispod. Fokusirajući se na nagrade za „najbolje igrače“ program je imao za cilj da motiviše sudove sa lošijim učinkom da poboljšaju rad i podignu prosečan učinak u pravosuđu. Merenjem učinka na osnovu merila „po sudiji“ za jednu nagradu, program kontroliše varijacije u veličini suda, tako da manji sudovi sa manjim brojem sudija imaju jednake šanse za uspeh.

Tabela 7: Laureati Programa nagrađivanja sudova od 2016. do 2019. godine¹³³

		Najveće povećanje broja rešenih starih predmeta	Najveće povećanje broja rešenih predmeta po sudiji
2016.	1.	Osnovni sud u Nišu	Prvi osnovni sud u Beogradu
	2.	Treći osnovni sud u Beogradu	Osnovni sud u Leskovcu
	3.	Drugi osnovni sud u Beogradu Osnovni sud u Lebanu	Osnovni sud u Novom Sadu
2017.	1.	Privredni sud u Beogradu	Viši sud u Leskovcu
	2.	Osnovni sud u Lazarevcu	Viši sud u Nišu
	3.	Osnovni sud u Ivanjici Osnovni sud u Bujanovcu	Treći osnovni sud u Beogradu Viši sud u Kruševcu
2018.	1.	Osnovni sud u Kragujevcu	Viši sud u Beogradu
	2.	Osnovni sud u Nišu	Viši sud u Vranju
	3.	Privredni sud u Novom Sadu	Prekršajni sud u Novom Sadu
2019.	1.	Privredni sud u Beogradu	Privredni sud u Leskovcu
	2.	Osnovni sud u Kruševcu	Privredni sud u Nišu
	3.	Viši sud u Beogradu	Viši sud u Valjevu

Izvor: Internet prezentacija VKS

2.3.2.5. Pravovremenost u procesuiranju predmeta

178. Ključni aspekt učinka pravosuđa, pravovremenost, je tesno povezan sa pravom na pravično suđenje¹³⁴ i jedna je od glavnih briga EU u okviru pretpristupnih pregovora Srbije za poglavlje 23. U ovoj studiji, pravovremenost se posmatra kroz četiri pokazatelja; nerešeni (preneti) predmeti, stopa zagušenosti, starosna struktura predmeta i vreme potrebno za rešavanje predmeta. Prema Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine, rezultati pravovremenosti pravosuđa u Srbiji bili su različiti, ali su se poboljšali od 2010. do 2013. godine. Broj nerešenih predmeta u Srbiji bio je visok u poređenju sa EU do 2013. godine, te se uglavnom sastojao od starijih predmeta, jer su sudije uglavnom rešavale novije predmete. Stope zagušenosti su ostale visoke na oko 1,41, naročito u osnovnim, prekršajnim i privrednim sudovima, a spiskovi starijih predmeta nisu pripremani niti redovno analizirani. Vreme potrebno za rešavanje predmeta je značajno variralo u zavisnosti od predmeta i vrste suda (npr. 98 dana u višim sudovima i 736 dana u osnovnim sudovima). Dok je u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine navedeno da je u građanskim i privrednim predmetima Srbija beležila vreme potrebno za rešavanje sporova u skladu sa prosecima EU, u predmetima izvršenja vremena su bila daleko gora nego u drugim zemljama u Evropi. Utvrđeno je da je vreme potrebno za rešavanje sporova koje je izračunao tim Funkcionalne analize na osnovu CEPEJ metodologije optimistično jer su visoke stope žalbi i recikliranje predmeta kroz ponovljena suđenja nakon žalbe dodatno produžili konačno rešavanje sporova, što se nije odrazilo na rezultate pokazatelja vremena potrebnog za rešavanje sporova.

179. Pravovremenost u procesuiranju predmeta, utvrđena CEPEJ pokazateljem vremena rešavanja, stalno se poboljšavala od 2014. do 2019. godine, iako rezultati u nekim oblastima i dalje nisu bili u prihvatljivom opsegu. Vreme potrebno za rešavanje sporova u sudovima u Srbiji smanjeno je sa 580 dana u 2014. godini na 267 dana u 2019. godini, ali sa značajnim varijacijama u zavisnosti od vrste predmeta i suda. Visoke stope žalbi i recikliranje predmeta i dalje su problem. Ukupna stopa zagušenosti

¹³³ Nagrade sudovima nisu uručene 2020. godine, verovatno zbog mera zaštite propisanih zbog pandemije KOVIDA-19.

¹³⁴ Kao što je definisano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, svako ima pravo na pravično i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom u skladu sa zakono. Pogledajte http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

sudova¹³⁵ u Srbiji se značajno poboljšala i pala je na 0,73 u 2019. godini: broj nerešenih predmeta opao je za više od 40 odsto od 2014. godine do 2019. godine, sa 2.849.360 predmeta na kraju 2014. godine na 1.656.645 predmeta na kraju 2019. godine. U 2020. godini ukupno vreme rešavanja predmeta u sudovima u Srbiji delimično je poraslo na 274 dana, dok je stopa zagušenosti povećana na 0,75. Sa 1.510.472 predmeta u 2020. godini, ukupan broj nerešenih predmeta u srpskim sudovima dodatno je smanjen za devet procenata. U skladu sa preporukama Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine, starosna lista nerešenih predmeta je uvedena u statističke izveštaje VKS radi praćenja pravovremenosti. Počevši od 2014. godine, ove liste redovno prati rukovodstvo suda tokom perioda obuhvaćenog ovom Funkcionalnom analizom. Međutim, primarni pregled listi je obavljen kroz sprovođenje Nacionalnog plana za smanjenje broja starih predmeta, koji nije obuhvatio sve sudove u Srbiji (pogledajte Okvir 12 ispod).

Slika 30: Ukupno vreme rešavanja predmeta u sudovima u Srbiji od 2014. do 2020. godine



2.3.2.6. Broj nerešenih (prenetih) predmeta

180. Pokazatelj nerešenih predmeta upoređuje broj nerešenih predmeta koji se prenose iz godine u godinu: ovi predmeti se takođe nazivaju nerešeni predmeti ili zaostali predmeti. Postojanje nekih nerešenih predmeta je neizbežno jer nijedan sud ne može da reši sve predmete koje dobija svake godine – neki predmeti ulaze u sistem suviše kasno u toku godine ili su previše složeni da bi se rešili pre kraja godine. Nerešeni predmeti postaju problematični kada se njihov broj povećava iz godine u godinu i uključuje mnogo starijih predmeta. Nerešeni predmeti se ponekad opisuju kao zaostalih predmeti, ali se u Srbiji i mnogim drugim zemljama „zaostatak“ odnosi samo na nerešene predmete određene starosti.¹³⁶

181. Sudovi u Srbiji se nisu efikasno pozabavili svojim nerešenim predmetima koji nisu predmeti izvršenja, iako je ukupan broj nerešenih predmeta smanjen za 42 odsto u periodu od 2014. do 2019. godine. Ukupan broj nerešenih predmeta je u 2019. godini iznosio 1.656.645. Kao što je prikazano na

¹³⁵ Kao što je objašnjeno u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, stope zagušenja pomažu da se proceni važnost nerešenih predmeta analizirajući dve brojke – broj prenetih predmeta i broj rešenih predmeta. U idealnom slučaju, stopa zagušenosti bi trebalo da bude znatno ispod 1,00, što bi ukazivalo na to da je broj nerešenih predmeta daleko manji od godišnjeg odliva.

¹³⁶ Kao što je već napomenuto, u Srbiji se sudski sporovi sada smatraju starim nakon tri godine od dana podnošenja inicijalnog akta. Ova Funkcionalna analiza koristi istu definiciju za zaostale predmete. Za više detalja o zaostalim predmetima, pogledajte odeljak 1.3.2.8. 'Starosna struktura'.

Slici 31 ispod, fond nerešenih predmeta u Srbiji počeo je naglo da opada 2016. godine i to se nastavilo do 2019. godine. Ali ako bi se iz obračuna isključili predmeti izvršenja u osnovnom sudovima, ukupan broj nerešenih predmeta u sudovima u zemlji bi se povećao svake godine od 2014. do 2017. godine za ukupno 20 odsto. Samo u 2018. godini fond nerešenih predmeta se smanjio, za osam odsto, ali se ponovo povećao za tri odsto 2019. godine. Podaci o nerešenim predmetima koji nisu predmeti izvršenja u 2020. godini nisu uključeni u ovu analizu.

Slika 31: Nerešeni predmeti na kraju godine od 2010. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS

182. Osnovni i prekršajni sudovi su na kraju 2019. godini imali 88 odsto svih nerešenih predmeta. Kod osnovnim sudova je bilo 56 odsto predmeta, dok je 32 odsto nerešenih predmeta bilo u prekršajnim sudovima. Iste godine najmanji broj nerešenih predmeta zabeležen je u Apelacionom prekršajnom sudu sa 2.711 predmeta, što je samo 0,16 odsto svih nerešenih predmeta u Srbiji.

183. Do kraja 2019. godine, 621.674 ili 38 odsto svih nerešenih predmeta u sudovima u Srbiji bili su izvršni predmeti u osnovnim sudovima – što predstavlja smanjenje za 1.313.851 predmeta u poređenju sa 2014. godinom. Predmeti izvršenja su činili 67 odsto nerešenih predmeta osnovnih sudova u 2019. godini, u poređenju sa 86 odsto u 2014. godini. Očekivano, najveći deo smanjenja, odnosno 825.587 predmeta,¹³⁷ dogodio se u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, a za njim slede Osnovni sudovi u Kragujevcu, Čačku, Nišu, Novom Sadu, Mladenovcu i Kruševcu sa po preko 30.000 manje nerešenih predmeta izvršenja u svakom sudu. Nasuprot tome, Drugi i Treći osnovni sud u Beogradu povećali su svoj fond nerešenih predmeta izvršenja za 76.459, odnosno 63.694 predmeta, kroz migraciju predmeta iz Prvog osnovnog suda u Beogradu u ove sudove.

184. Drugi po veličini fond nerešenih predmeta pripada prekršajnim sudovima, uglavnom zbog izvršenja naloga. Od 2014. do 2019. godine, prekršajni sudovi su povećali svoj broj nerešenih predmeta za 12 odsto ili 95.000 predmeta.

¹³⁷ Ova smanjenja su rezultat odbačaja i migracije predmeta.

Tabela 8: Nerešeni predmeti na kraju godine po vrsti sudova i predmeta od 2014. do 2019. godine

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Osnovni sudovi	2,239,927	2,130,369	1,265,138	1,099,895	965,939	922,777
Građanski parnični predmeti	183,727	207,654	210,784	191,444	178,045	203,359
Građanski vanparnični predmeti	63,120	73,923	69,391	59,853	57,941	61,591
Krivična istraga	809	273	136	50	41	31
Krivični (osim istrage)	56,746	46,510	40,217	36,783	36,860	36,122
Izvršenje	1,935,525	1,802,009	944,610	811,765	693,052	621,674
Viši sudovi	36,308	43,586	61,429	100,326	95,648	89,446
Građanski parnični predmeti	22,736	29,142	50,482	90,520	84,188	76,254
Građanski vanparnični predmeti	1,355	5,023	1,235	996	2,163	3,643
Krivična istraga	1,573	977	836	883	942	1,138
Krivični (osim istrage)	10,644	8,444	8,876	7,927	8,355	8,411
Apelacioni sudovi	20,435	15,958	14,727	15,240	15,429	13,488
Prekršajni sudovi	438,969	586,433	599,224	594,277	515,581	533,968
Apelacioni prekršajni sud	2,656	1,620	1,627	1,517	2,329	2,711
Upravni sud	24,262	25,896	28,176	30,750	37,514	38,769
Privredni sudovi	76,686	67,708	59,099	54,927	55,891	40,628
Apelacioni privredni sud	6,535	9,734	8,600	8,342	6,728	6,778
Vrhovni kasacioni sud	3,582	5,315	5,905	5,812	6,521	8,080
UKUPNO	2,849,360	2,886,619	2,043,925	1,911,086	1,701,580	1,656,645

Izvor: Podaci VKS

185. Prenošnje većine istražnih predmeta sa sudova na tužioce ostavio je određeni broj nerešenih predmeta u pogođenim sudovima. Odgovornost za većinu krivičnih istraga prešla je sa osnovnih i viših sudova počevši od kraja 2013. godine, ali su neki od istražnih predmeta još uvek bili nerešeni u sudovima od 2014. do 2019. godine. Na kraju 2014. godine, osnovni sudovi su imali 809 istraga u fondu nerešenih predmeta i samo 31 u 2019. godini. U višim sudovima, broj od 1.573 nerešenih istraga u 2014. godini smanjen je na 942 predmeta u 2018. godini uz ponovni rast na 1.138 u 2019. godini.¹³⁸

186. Prenošnje istražnih predmeta sa sudova na JT smanjio je ukupan broj u sudovima, ali je stvorilo nove zaostatke za tužioce, sa čijim procesuiranjem su se i dalje mučili krajem 2020. godine. Prenošnje je delimično zasnovano na pretpostavci da bi u slučaju kada bi tužioci bili odgovorni za istrage to olakšalo posao sudijama da vode suđenja sa otvorenim umom o konkretnim predmetima. Takođe se očekivalo da će prenošenje ove odgovornosti smanjiti ukupne troškove i vreme koje se troši na istrage. Međutim, ova Funkcionalna analiza ne može da potvrdi da su se ti očekivani rezultati i desili: pogledajte diskusiju u Poglavlju 2. *Efikasnost, pravovremenost i produktivnost javnih tužilaštava* za dodatne detalje o ovom pitanju.

¹³⁸ Istražni predmeti na osnovnim sudovima u ovoj analizi obuhvataju upisnike „Ki“ i „Kir“ dok je na višim sudovima uključen i upisnik za pripremni postupak prema maloletnicima „Kim“. Na višim sudovima predmeti pripremnog postupka prema maloletnicima su ti koji gotovo u celosti utiču na opisani trend. Suprotno tome, broj nerešenih „Ki“ i „Kir“ predmeta pao je sa 182 predmeta 2014. godine na trinaest u 2019. godini.

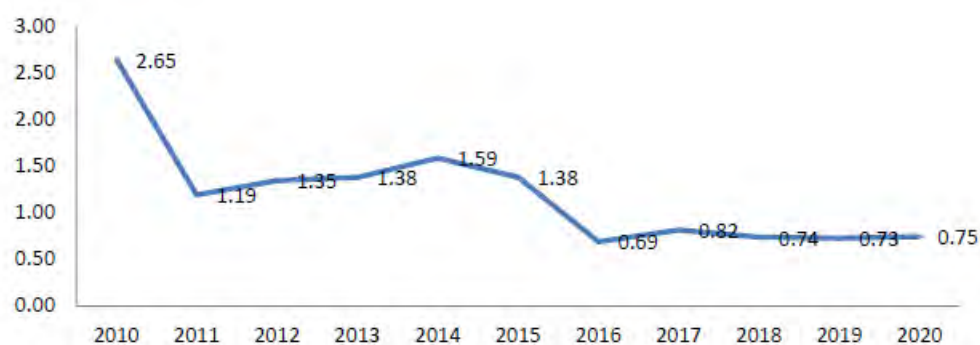
187. Fond nerešenih neistražnih krivičnih predmeta u osnovnim sudovima je delimično smanjen sa 56.746 predmeta u 2014. godini na 36.122 predmeta u 2019. godini, dok je u višim sudovima taj broj ostao stabilan na oko 8.000 predmeta.

2.3.2.7. Stope zagušenosti

188. Kao što je već objašnjeno u ovoj Funkcionalnoj analizi, stopa zagušenosti predstavlja broj nerešenih predmeta na kraju jedne godine podeljen brojem rešenih predmeta tokom iste godine. Ovaj pokazatelj ilustruje da veći broj prenetih predmeta nije uvek suštinski loš. Sudovi bi trebalo da rade na tome da ovaj odnos zadrže ispod 1.00, što znači da bi fond nerešenih predmeta trebalo da bude daleko manji od godišnjeg odliva. Međutim, sudovi koji su bili preopterećeni predmetima izvršenja generalno su zagušeni, što predstavlja svojevrstan izazov za predsednike sudova koji moraju da usklade svoje resurse kako bi ispravili ono što mogu da isprave. Ako bi sudije više bile usmerene na jednu vrstu predmeta, kao što je smanjenje broja predmeta izvršenja, ostale vrste predmeta bi bile pogođene. Pretpostavlja se da većina predsednika sudova pokušava da ravnomerno rasporedi resurse, tako da većina vrsta predmeta bude pokrivena podjednako dobro ili loše.

189. Ukupna stopa zagušenosti sudova u Srbiji se značajno poboljšala tokom posmatranog perioda, zaključno sa 0,73¹³⁹ u 2019. godini. Kao i kod drugih pokazatelja, i ovde su predmeti izvršenja značajno uticali na ovaj trend. Ogroman broj nerešenih predmeta izvršenja prouzrokovao je nepoželjne koeficijente u periodu prikazano na Slici 32 ispod. Iako se stopa u Srbiji značajno poboljšala, kao što navode ova i prethodna Funkcionalna analiza, stopa zagušenosti nije jedini pokazatelj koji analizira koliko efikasno sudski sistem izlazi na kraj sa opterećenjem u sistemu.

Slika 32: Stopa zagušenosti od 2010. do 2020. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

190. Primetne su značajne varijacije u stopama zaguđenosti među različitim vrstama sudova i unutar sudova jedne vrste, što je i prikazano u Tabeli 9. Osnovni sudovi i Upravni sud bili su jedine vrste sudova koje nisu imale stopu ispod 1,00 tokom celokupnog posmatranog perioda, ali su rezultati osnovnih sudova značajno poboljšani od 2016. godine, kada je zabeleženo najobimnije rešavanje predmeta izvršenja u osnovnim sudovima. Apelacioni prekršajni sud, apelacioni sudovi i VKS zabeležili su povoljne

¹³⁹ Na osnovu 1.656.645 nerešenih predmeta na kraju 2019. godine i 2.268.769 predmeta rešenih 2019. godine.

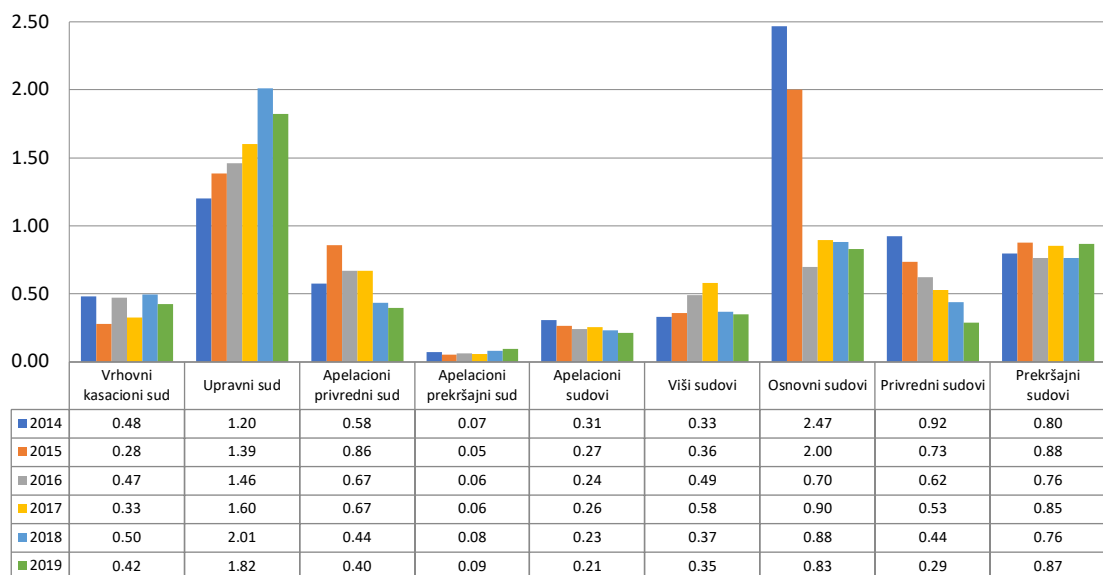
stope zagušenosti predmetima (do 0,5) u periodu od pet godina, dok Tabela 8 takođe pokazuje da postoje značajne razlike po vrstama predmeta, čak i u sudovima sa ukupno povoljnijim stopama.

Tabela 9: Stope zagušenosti prema vrstama sudova i predmeta od 2014. do 2019. godine¹⁴⁰

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Osnovni sudovi	2.47	2.00	0.70	0.90	0.88	0.83
Građanski parnični predmeti	0.99	0.79	0.75	0.74	0.71	0.83
Građanski vanparnični predmeti	0.34	0.34	0.30	0.24	0.21	0.21
Krivična istraga	0.20	0.26	0.26	0.23	0.30	0.23
Krivični (osim istrage)	0.43	0.34	0.29	0.27	0.23	0.24
Izvršenje	4.88	4.05	0.81	1.40	1.68	1.47
Viši sudovi	0.33	0.36	0.49	0.58	0.37	0.35
Građanski parnični predmeti	0.46	0.54	0.81	0.82	0.53	0.67
Građanski vanparnični predmeti	0.31	0.55	0.13	0.13	0.22	0.22
Krivična istraga	0.51	0.26	0.29	0.33	0.33	0.39
Krivični (osim istrage)	0.20	0.16	0.18	0.15	0.10	0.07
Apelacioni sudovi	0.31	0.27	0.24	0.26	0.23	0.21
Prekršajni sudovi	0.80	0.88	0.76	0.85	0.76	0.87
Apelacioni prekršajni sud	0.07	0.05	0.06	0.06	0.08	0.09
Upravni sud	1.20	1.39	1.46	1.60	2.01	1.82
Privredni sudovi	0.92	0.73	0.62	0.53	0.44	0.29
Apelacioni privredni sud	0.58	0.86	0.67	0.67	0.44	0.40
Vrhovni kasacioni sud	0.48	0.28	0.47	0.33	0.50	0.42
UKUPNO	1.59	1.38	0.69	0.82	0.74	0.73

Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

Slika 33: Stope zagušenosti prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine



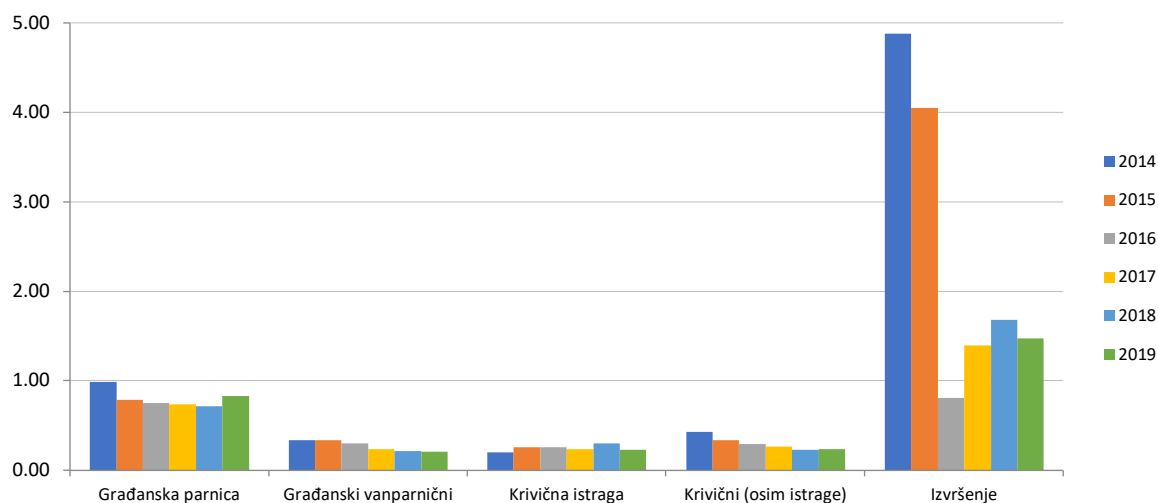
Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

¹⁴⁰ Stope zagušenosti su označene bojama kako bi se predstavila njihova ozbiljnost. Crna je zadovoljavajuća, narandžasta zabrinjava (od 0,51 do 1,00), crvena je alarmantna (od 1,01 do 2,00), a ljubičasta je najalarmantnija (preko 2,00).

191. Dok su osnovni sudovi imali bolje stope počevši od 2016. godine, rezultati među njima su bili veoma neujednačeni, a podaci nisu ukazivali na uzrok odstupanja. Ukupne stope osnovnih sudova bile su ispod 1,00 sa 0,70 u 2016. godini, 0,90 u 2017. godini, 0,88 u 2018. godini i 0,83 u 2019. godini. Ukupno 46 osnovnih sudova ili 70 odsto je u 2019. godini zabeležilo stope od 0,50 ili manje; najniža stopa zagušenosti (0,10) zabeležena je u Osnovnom sudu u Dimitrovgradu koji je imao pet sudija. Međutim, veličina suda nije bila odlučujući faktor za stope u 2019. godini: Osnovni sud u Novom Sadu (veliki sud sa oko 100 sudija) imao je stopu zagušenosti od 0,46, Osnovni sud u Obrenovcu sa osam sudija bio je jedini sud sa stopom između 1,00 i 2,00, a tri beogradska osnovna suda bila su među onim sudovima koji su zabeležili stopu zagušenosti preko 2,00.

192. Stope zagušenosti u osnovnim sudovima su takođe varirale u zavisnosti od vrste predmeta, kao što je prikazano na Slici 34 ispod. Stope zagušenosti građanskim parničnim i vanparničnim predmetima generalno su se poboljšale, iako su od ove dve kategorije samo vanparnični predmeti bili u ciljnoj zoni. Stope krivičnih istraga su bile stabilne, a stope ostalih krivičnih predmeta su se poboljšale, iako su ove dve kategorije obe zabeležile stope daleko ispod 0,50. Zagušenost predmetima izvršenja je značajno poboljšana sa 4,88 u 2014. godini na 0,81 u 2016. godini. Međutim, ponovo se pogoršala na 1,40 2017. godine, 1,68 2018. godine i 1,47 2019. godine.

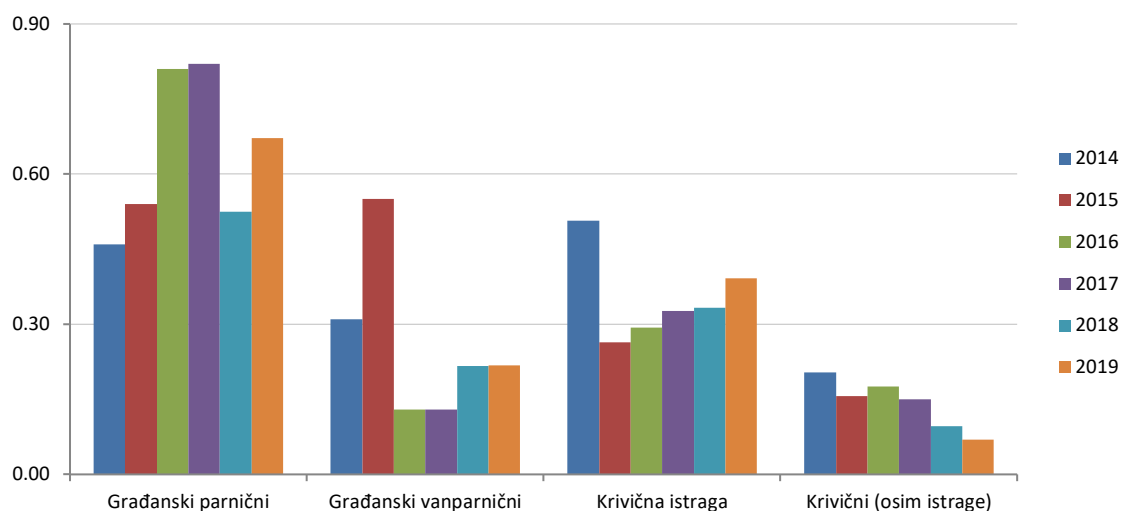
Slika 34: Stope zagušenosti osnovnih sudova prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

193. Povećane stope zagušenosti u višim sudovima tokom 2016. i 2017. godine prvenstveno su se odnosile na građanske parnične predmete. Dok su krivični predmeti, krivične istrage i građanski vanparnični predmeti pokazali nisku stopu zagušenosti (sa nekim izuzecima prikazanim na Slici 35 ispod), stope zagušenosti građanskim parničnim predmetima su rasle i gotovo su se udvostručile od 2014. do 2017. godine. U 2018. godini stopa zagušenosti građanskim parničnim predmetima opala je na 0,53 da bi ponovo porasla na 0,67 u narednoj godini.

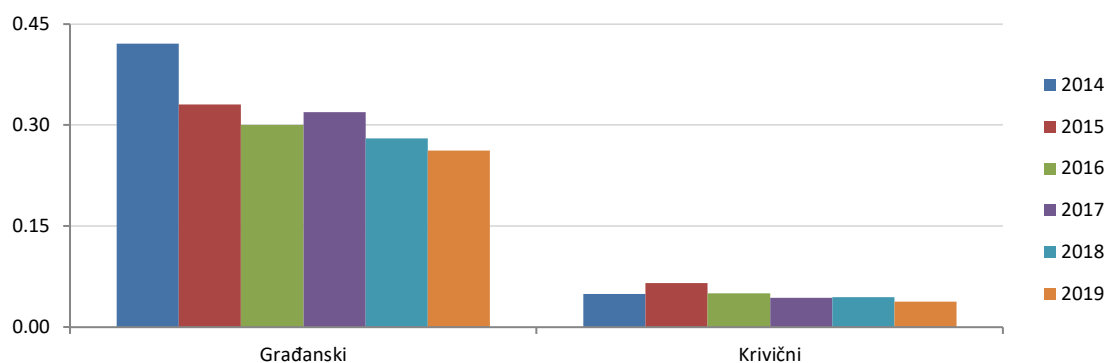
Slika 35: Stope zagušenosti u višim sudovima prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

194. Apelacioni sudovi zadržali su niske stope zagušenosti građanskim i krivičnim predmetima. Stope zagušenosti građanskim predmetima su čak opale, kao što je prikazano na Slici 36 ispod.

Slika 36: Stope zagušenosti apelacionih sudova prema vrsti predmeta od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

195. Stope zagušenosti u privrednim sudovima su se konstantno smanjivale sa 0,92 u 2014. godini na 0,29 u 2019. godini, što pokazuje uspješno postupanje sa fondom nerešenih predmeta uprkos rastućem prilivu. Sličnih rezultata bilo je i u Apelacionom privrednom sudu.

196. Prekršajni sudovi su ostali relativno stabilni, a stope su se kretale od maksimalnih 0,88 2015. godine do minimalnih 0,76 u 2016. i 2018. godini.

2.3.2.8. Starosna struktura

197. Starosna struktura nerešenih predmeta ukazuje na to kako sudovi daju prioritet predmetima prilikom procesuiranja i da li relativno brzo rešavaju značajan broj novih predmeta, dok komplikovaniji

predmeti ostaju u delu nerešenih predmeta koji možda nikada neće biti rešeni. Ovakvo ponašanje je posebno pogodno kada se sudije vrednuju kroz ocene produktivnosti, koje su detaljnije objašnjene u Okviru 11. Izveštaji VKS koji su korišćeni kao izvor podataka za ovu Funkcionalnu analizu dali su ukupan broj nerešenih predmeta svake godine, kao i broj rešenih zaostalih¹⁴¹ predmeta po godini i prema vrsti suda. Starost nerešenih predmeta je dalje razložena na sledeće kategorije: tri do pet godina, pet do deset godina i više od deset godina. Ova podela prema starosti nije bila dostupna za rešene, zaostale predmete.

Okvir 11: Norme sudijske produktivnosti

Učinak rada sudija ocenjuje se na osnovu broja predmeta koje sudija meritorno rešava u toku meseca u odnosu na broj koji treba da bude završen – mesečna norma – a osnov za normu zavisi od vrste predmeta. Predmeti koji se ne rešavaju meritorno se računaju kao jedna trećina meritorno rešenih predmeta. Ako se sudiji dodeljuju predmeti različitih vrsta, količina posla se utvrđuje zbirom ostvarenog procenta za svaku vrstu predmeta, u odnosu na mesečnu normu za te materije. Norme produktivnosti u Srbiji definisane su Pravilnikom o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Službeni glasnik br. 81/2014, 142/2014 i 41/2015.

198. Povećavanjem praga za nerešene predmete sa dve na tri godine 2019. godine, VKS je odmah smanjio broj zaostalih nerešenih predmeta za približno 100.000 ili više od jedne desetine. Srbija je takođe eliminisala kategoriju „starih“ (pred sudom duže od devet meseci) nerešenih krivičnih istraga. Ova čisto administrativna promena je značila da je značajan deo predmeta koji su bili u sistemu duže od dve, ali manje od tri godine, isključen iz dometa Jedinственог programa rešavanja starih predmeta.

199. VKS je u februaru 2021. godine predstavio potpuno novi Jedinствени program rešavanja starih predmeta za period od 2021. do 2025. godine.

200. Iako je spremnost VKS da sprovede Jedinствени program rešavanja starih predmeta bila pohvalna, ovaj program nije ispunio prvobitno postavljene ciljeve, niti ciljeve za 2020. godinu definisane izmenama programa iz 2016. godine. Cilj na samom početku je bio da se do kraja 2018. godine zaostatak smanji sa 1,7 miliona na 355.000 predmeta. Međutim, 781.000 starih predmeta je i dalje bilo nerešeno na kraju 2018. godine. Prema analizi VKS u novom Programu za 2021-2025,¹⁴² razlozi zbog kojih nisu ispunjeni ciljevi izmena i dopuna iz 2016. godine su ogroman broj predmeta u beogradskim sudovima i apelacionim sudovima; neočekivano povećanje priliva; nepopunjavanje upražnjenih sudijskih pozicija i, naročito, uticaj pandemije KOVIDA-19. Program je na kraju 2020. godine, bez obzira na pandemiju, ispunio svoje ciljeve u pogledu izvršnih predmeta, pošto je ostalo manje nerešenih predmeta u odnosu na broj koji je predviđen Programom. VKS je naveo da je 20. juna 2020. godine ostalo 526.869 starih predmeta u svim materijama, što je oko 50 odsto više nego što je Program predviđao.

¹⁴¹ Ne krše svi predmeti koje statistika u Srbiji definiše kao stare nerešene predmete međunarodne standarde pravovremenosti, ali što su predmeti stariji, verovatnoća kršenja standarda je veća. Da ponovimo radi pojašnjenja, do 2019. godine stari predmeti u Srbiji su definisani kao predmeti stariji od dve godine od dana podnošenja inicijalnog akta, a ova definicija je bila stroža nego u susednim zemljama. Na primer, i Hrvatska i Crna Gora kao stare definišu predmete starije od tri godine. Srbija je 2019. godine usvojila isti trogodišnji standard kao i dve susedne zemlje.

¹⁴² Program za 2021-2025. je dostupan na internet prezentaciji VKS, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Unified%20Backlog%20Reduction%20Programme%20in%20the%20RS%20v2.pdf>.

Okvir 12: Mere Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta

2014 – 2020

Jedinstveni program rešavanja starih predmeta zasnovan je na opštim merama (zakonodavne promene i kadrovski aranžmani) i specifičnim merama (npr. interne sudske procedure). Sudovi su bili obavezni da usvoje pojedinačne programe za smanjenje broja starih predmeta, održavaju timove za rešavanje starih predmeta, prate i posebno evidentiraju stare predmete, dodeljuju stare predmete najmanje troma najiskusnijim sudijama (najmanje tri sudije kako bi se obezbedilo nasumično dodeljivanje) i primenjuju smernice sadržane u Programu koje se odnose na rad sudske pisarnice, uspostavljanje pripremnih odeljenja i uvođenje e-pravosuđa. Još jedan skup konkretnijih mera definisan je za predmete izvršenja, jer su oni činili većinu starih predmeta. Ove mere su se takođe oslanjale na izmene zakona (npr. obustavljanje izvršenja potraživanja do RSD 1,000 (~ EUR 8,50) nakon neuspešnog pokušaja na pokretnoj imovini), aktivnije praćenje i fokusirane aktivnosti.

2021 – 2025

Novousvojeni Program sadrži širok skup mera, od kojih se neke odnose na prethodne mere, kao što je popunjavanje upražnjenih sudijskih mesta i usvajanje planova rešavanja starih predmeta. Mere takođe obuhvataju izmene zakona, obuke, nadogradnju softvera i usvajanje pojedinačnih godišnjih planova rešavanja starih predmeta po sudu i po sudiji. Programom je predviđeno formiranje pripremnih odeljenja u sudovima i korišćenje pripremnih ročišta, što je sugerisano Funkcionalnom analizom pravosuđa iz 2014. godine. Tokom sprovođenja Programa sudovi će kvartalno izveštavati Radnu grupu VKS o ostvarenom napretku.

201. Uprkos Jedinstvenom programu rešavanja starih predmeta, broj i starost predmeta i najnoviji rezultati produktivnosti sistema jasno pokazuju da se situacija sa brojem nerešenih predmeta neće brzo poboljšati. Sudovi u Srbiji su i dalje opterećeni velikim brojem starih predmeta, od kojih su mnogi u suprotnosti sa članom 6 EKLJP i drugim međunarodnim standardima¹⁴³. Starosna lista nerešenih predmeta VKS u Tabeli 10 prikazuje sastav i starosnu strukturu nerešenih predmeta od datuma inicijalnog akta svakog predmeta. Do kraja 2019. godine u sistemu je bilo 255.272 predmeta starijih od 10 godina, što je predstavljalo 41 odsto svih starih predmeta. Većina starih predmeta (44 odsto) bila je stara pet do 10 godina – njih 272.964.

Tabela 10: Starosna lista nerešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta u 2019. godini

	Starost nerešenih predmeta				
	Ukupno	0-3 godine	3-5 godina	5-10 godina	Više od 10 godina
Osnovni sudovi					
Građanski Ukupno	264,950	239,180	14,891	9,145	1,734
Građanski parnični	203,359	180,589	13,260	8,036	1,474
Građanski vanparnični	61,591	58,591	1,631	1,109	260
Krivična istraga	31	1	18	12	0
Krivični (osim istrage)	36,122	33,731	1,480	807	104
Izvršenje	621,674	88,723	42,109	240,492	250,350
Osnovni sudovi	922,777	361,635	58,498	250,456	252,188
Ukupno	56 procenata	39 procenata	6 procenata	27 procenata	27 procenata
Viši sudovi					

¹⁴³ Na primer, član 14(3)(c) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima gotovori o pravu na suđenje bez nepotrebnog odugovlačenja, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

Građanski Ukupno	79,897	55,585	16,449	6,675	1,188
Građanski parnični	76,254	51,970	16,434	6,665	1,185
Građanski vanparnični	3,643	3,615	15	10	3
Krivična istraga	1,138	1,123	11	2	2
Krivični (osim istrage)	8,411	7,208	628	514	61
Viši sudovi Ukupno	89,446	63,916	17,088	7,191	1,251
	5 procenata	71 procenata	19 procenata	8 procenata	1 procenata
Apelacioni sudovi					
Građanski	12,973	6,407	3,244	2,556	766
Krivični (osim istrage)	515	293	82	113	27
Apelacioni sudovi Ukupno	13,488	6,700	3,326	2,669	793
	1 procenat	50 procenata	25 procenata	20 procenata	6 procenata
Privredni sudovi					
Privredni	40,628	28,218	4,533	7,559	318
	2 procenta	69 procenata	11 procenata	19 procenata	0.78 procenata
Apelacioni privredni sud					
Privredni	6,778	5,187	1,271	288	32
	0.41 procenata	77 procenata	19 procenata	4 procenta	0.47 procenata
Prekršajni sudovi					
Prekršajni	533,968	525,522	5,639	2,807	0
	32 procenta	98 procenata	1 procenat	0.53 procenata	0.00 procenata
Apelacioni prekršajni sud					
Prekršajni	2,711	2,589	122	0	0
	0.16 procenata	95 procenata	5 procenata	0 procenata	0 procenata
Upravni sud					
Upravni	38,769	38,031	731	7	0
	2 procenta	98 procenata	2 procenta	0.02 procenta	0 procenata
Vrhovni kasacioni sud					
Građanski	7,664	3,107	1,880	1,987	690
Krivični (osim istrage)	300	300	0	0	0
Upravni	116	116	0	0	0
Vrhovni kasacioni sud Ukupno	8,080	3,523	1,880	1,987	690
	0.5 procenata	44 procenata	23 procenta	25 procenata	9 procenata
UKUPNO	1,656,645	1,035,321	93,088	272,964	255,272

Izvor: Podaci VKS

202. Devedeset pet odsto svih starih nerešenih predmeta u osnovnim sudovima u 2019. godini bili su predmeti izvršenja. Sistem je takođe mnogim starim građanskim i krivičnim predmetima. U 2019. godini, 8.036 građanskih parničnih predmeta bilo je staro od pet do 10 godina, a 1.474 starije od 10 godina. Ostalo je još 12 istraga koje su bile na čekanju pet do 10 godina.

203. Napredak u smanjenju starih građanskih, parničnih i vanparničnih, predmeta osnovnih sudova varirao je tokom godina, ali je ostvaren napredak. Na primer, broj nerešenih građanskih predmeta starijih od tri godine smanjen je za tri odsto sa 26.673 u 2018. godini na 25.770 predmeta u 2019. godini.

204. U 2019. godini broj predmeta starijih od tri¹⁴⁴ godine opao je za 10 odsto (66.000 predmeta) na nacionalnom nivou, ali broj zaostalih predmeta izvršenja i dalje raste alarmantnom brzinom. Najveće smanjenje bilo je u osnovnim sudovima, gde je bilo 903 manje nerešenih građanskih predmeta i 68.204 manje starih predmeta izvršenja, što je predstavljalo smanjenje od tri, odnosno 11 procenata. Međutim, 2018. godine bilo je 190.000 izvršnih predmeta starijih od 10 godina i ovaj broj se u 2019. godini povećao na 250.000, što predstavlja povećanje od 31 odsto. U višim sudovima je u periodu od 2018. do 2019. godine povećan broj nerešenih starih predmeta za više od 27 odsto (5.000 predmeta), u prekršajnim sudovima broj predmeta je porastao za 61 odsto (3.000 predmeta), a u VKS za 28 odsto (1.000 predmeta). Broj starih predmeta smanjen je u apelacionim i privrednim sudovima za 14 (1.000 predmeta), odnosno 32 odsto (6.000 predmeta).

205. Situacija je bila bolja u drugim vrstama sudova, ali je i dalje bilo mnogo veoma starih predmeta koje je trebalo odmah rešiti. Najveći broj starih predmeta u višim i apelacionim sudovima su građanski predmeti, sa 95, odnosno 97 odsto. Oko jedne petine svih nerešenih privrednih predmeta bila je stara od pet do 10 godina (7.559), dok su u VKS 59 odsto svih nerešenih predmeta bili stari građanski predmeti (4.557). U VKS nije bilo krivičnih ni upravnih predmeta koji su bili dovoljno dugo u sistemu da bi se smatrali zaostalim.

206. Dok su prekršajni sudovi bili uključni u starosne liste, na njih su se primenjivali različiti standardi zbog veoma kratkih rokova zastarelosti njihovih predmeta. U prekršajnim predmetima opšti rok zastarevanja zahteva pokretanje radnje u roku od godinu dana od događaja, a predmeti generalno moraju biti rešeni u roku od dve godine od događaja. Većina predmeta nerešenih posle dve godine mora da bude odbačeno, iako se duži rokovi primenjuju na određene prekršaje kao što su određeni carinski i poreski prekršaji.

207. Za razliku od njihovog tretmana nerešenih zaostalih predmeta, izveštaji VKS nisu raščlanili rešene zaostale predmete prema njihovoj starosti, iako teorijski izračunato prosečno vreme može biti varljivo. Starosne liste predstavljene kao godišnje rešavanje predmeta prema starosti predmeta mogle bi da prikažu bolju sliku o tome da li su sudovi rešavali samo novije predmete. Propust u navođenju starosti zaostalih predmeta koji su rešeni značilo je da VKS nije mogao da utvrdi koliko je vremena bilo potrebno da se stari – ili čak veoma stari – predmeti okončaju.

208. U 2019. godini, devet odsto svih rešenih predmeta u sistemu bili su stari predmeti, što predstavlja smanjenje od četiri procentna poena u odnosu na 2018. godinu. Sudovi su tokom 2014. godine rešili 305.519 zaostalih predmeta; brojke su iznosile 495.708 predmeta u 2017. godini, 311.018 u 2018. godini i 214.234 u 2019. godini. Na rezultate iz 2019. godine donekle je uticala promena sa dve na tri godine u definiciji zaostalih predmeta, kao što je prethodno navedeno.

¹⁴⁴ Ovaj stav se odnosi na predmete starije od tri godine i za 2018. i za 2019. godinu, bez obzira na razlike u definiciji zaostalih predmeta u tim godinama.

Tabela 11: Rešeni „stari“ predmeti prema vrsti suda u 2019. godini

	Rešeni ukupno	Rešeni „stari“	Procenti	Varijacija 2018-2019
Vrhovni kasacioni sud	19,038	8,607	45 procenata	-13 procenata
Apelacioni sudovi	63,187	17,701	28 procenata	-12 procenata
Viši sudovi	254,759	31,610	12 procenata	-2 procenta
Osnovni sudovi	1,110,393	130,156	12 procenata	-7 procenata
Upravni sud	21,285	1,862	9 procenata	-23 procenata
Apelacioni privredni sud	16,993	4,346	26 procenata	-17 procenata
Privredni sudovi	140,082	12,405	9 procenata	-2 procenta
Apelacioni prekršajni sud	28,786	999	3 procenata	-7 procenata
Prekršajni sudovi	614,246	6,548	1 procenat	0 procenata
UKUPNO	2,268,769	214,234	9 procenata	-4 procenata

Izvor: Podaci VKS

Okvir 13: Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

Rastući broj zahteva u vezi sa pravom na suđenje u razumnom roku potvrđuje da je dužina postupka i dalje goruće pitanje u Srbiji, iako su ovi predmeti takođe doprineli zagušenju sudova. Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (Službeni glasnik br. 40/2015) nadležnost za ova pitanja preneti je sa Ustavnog suda na sudove opšte i posebne nadležnosti. Zakon, koji je stupio na snagu početkom 2016. godine, omogućava strankama da podnesu žalbu predsedniku suda ako smatraju da rešavanje njihovog predmeta pred sudom predugo traje. Stranke imaju pravo žalbe ako je njihova pritužba odbijena, ako predsednik suda o njoj ne odluči u roku od dva meseca ili ako je žalba uvažena, a ne preduzimaju se radnje za ubrzanje postupka. Zakon takođe predviđa novčanu nadoknadu za materijalnu i nematerijalnu štetu u iznosu od 300 do 3.000 evra.

Ukupan broj pritužbi za sve sudove se učetrostručio od 2016. do 2019. godine sa 25.854 na 100.600, a sudovi su kasnili u rešavanju ovih pritužbi. Broj pritužbi se gotovo udvostručio sa 35.092 u 2017. godini na 68.720 u 2018. Sudovi su imali stopu savladavanja priliva od samo 90 odsto za ove predmete i stoga su se suočili sa porastom nerešenih predmeta. U 2017. i 2018. godini rešeno je oko 4.000 predmeta manje nego što je primljeno, a 2019. godine ova razlika se više nego udvostručila na oko 10.000. Nije iznenađujuće da je najveći pritisak bio u osnovnim i privrednim sudovima, koji su imali 44, odnosno 31 odsto priliva u 2019. godini.

Zahtevi za novčanu nadoknadu takođe su opterećivali sistem. U 2019. godini primljeno je ukupno 21.078 predmeta za novčanu naknadu nematerijalne štete (otprilike duplo više nego u 2018. godini) i 10.747 za nadoknadu materijalne štete (oko pet puta više nego 2019. godine). Zbog visokog i sve većeg priliva ovih predmeta, broj nerešenih predmeta je stalno rastao. Prema VKS, većina ovih zahteva za nadoknadu materijalne štete podrazumevala je izvršenje sudskih odluka na koje je uticao Zakon o privatizaciji; na primer, zakonom je obustavljena prinudna naplata potraživanja po osnovu radnih sporova.

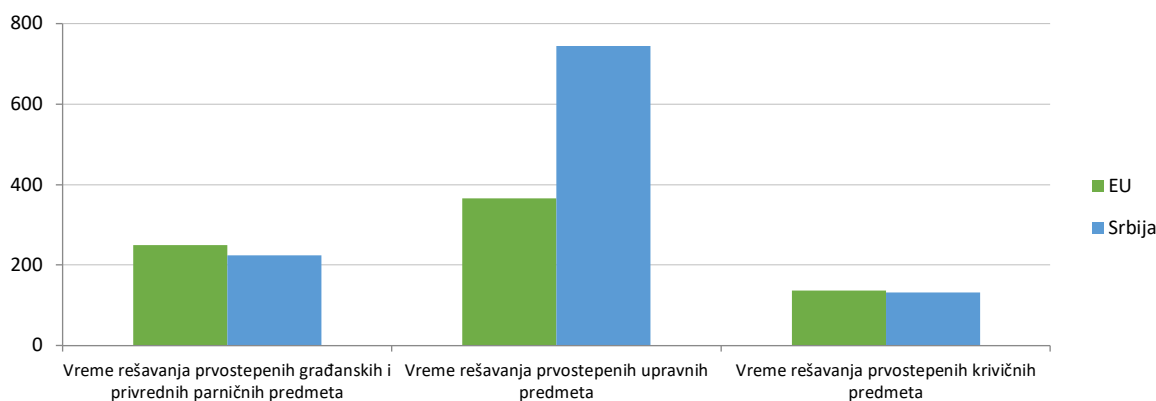
Podaci koji bi ukazivali da su odredbe zakona dovele do skraćivanja dužine trajanja predmeta nisu bili dostupni. Zakon je upitne praktične vrednosti, jer ne samo da nema dokaza da je zakon pomogao skraćivanje sudskih postupaka, već i njegova primena zahteva da sve više sudija troši vreme na odlučivanje o mogućim povredama.

2.3.2.9. Vreme potrebno za rešavanje predmeta i SATURN metoda

209. Kako srpska statistika još uvek ne pruža podatke o stvarnom vremenu potrebnom za rešavanje predmeta, u ovom odeljku se koristi alternativni pokazatelj koji je razvio CEPEJ prema SATURN metodi za procenu prosečnog vremena potrebnog za rešavanje predmeta.¹⁴⁵ Formula upoređuje rešene i prenete predmete u toku jedne godine. SATURN metodologija počiva na čisto teorijskoj pretpostavci „FIFO“ (predmet koji prvi uđe u sistem, prvi iz njega i izlazi - *First In, First Out*) pristupa u rešavanju predmeta. Realno vreme, kako to doživljavaju korisnici suda, može biti potpuno drugačije jer ovaj pokazatelj ne pravi razliku između starijih, zaostalih predmeta i nedavno pokrenutih predmeta koji su procesuirani prilično brzo.

210. Prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine zasnovanom na podacima iz 2018. godine, rokovi za rešavanje građanskih i privrednih parničnih predmeta u prvoj instanci u Srbiji su bili 25 dana kraći od proseka EU koji iznosi 250 dana. Sa 225 dana, Srbija je takođe navela bolje vreme za rešavanje predmeta od proseka Zapadno Balkana koji iznosi 258 dana. Zemlje koje su lošije rangirane od Srbije u regionu Zapadnog Balkana bile su Bosna i Hercegovina (483 dana) i Crna Gora (229 dana). Srbija je prošla lošije od proseka EU u materijama koje je rešavao Upravni sud, dok je u krivičnim predmetima bila nešto bolja od EU – za pet dana – kao što je prikazano na Slici 37 u nastavku.

Slika 37: Vreme potrebno za rešavanje prvostepenih predmeta prema Izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine



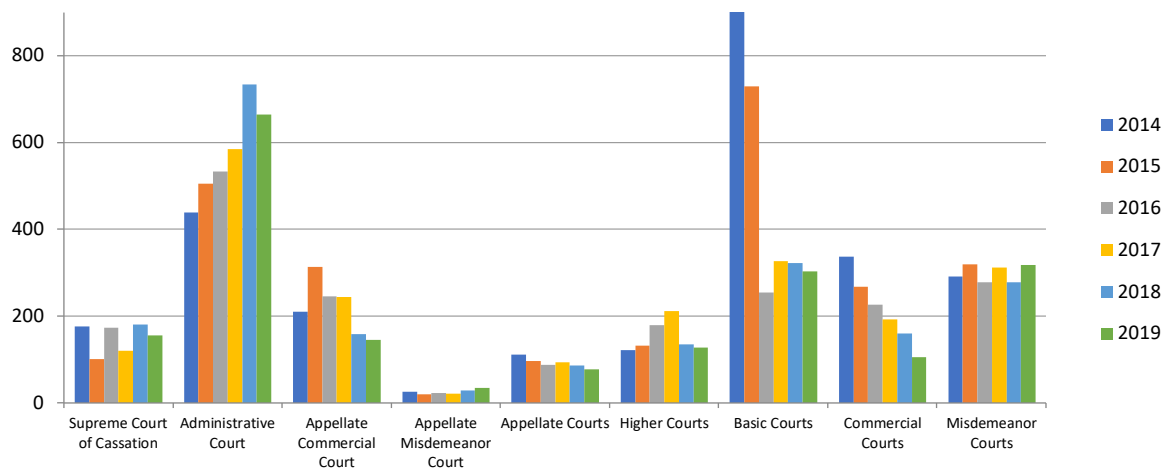
Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine

211. Vreme rešavanja predmeta u sudovima u Srbiji, ukupno za sve sudove, smanjeno je sa 580 dana u 2014. godini na 267 dana u 2019. i 274 dana u 2020. godini. U 2016. godini je to vreme čak smanjeno na 253 dana zbog smanjenja zaostalih predmeta izvršenja. Ipak, neke od varijacija među vrstama sudova bile su toliko ekstremne da se poboljšano ukupno vreme rešavanja za 2019. godinu ne treba uzimati za nominalnu vrednost. Najduže vreme rešavanja predmeta prema vrsti suda u Srbiji u 2019. godini bilo je 20 puta duže od najkraćeg – 665 dana za Upravni sud (koje je inače smanjeno u odnosu na prethodnu

¹⁴⁵ Za više informacija o pokazateljima CEPEJ-a i SATURN-u, pogledajte: <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>. Formula za vreme rešavanja predmeta je $365 / (\text{rešeni predmeti} / \text{nerešeni predmeti})$. Stopa meri koliko brzo je pravosudni system obradio primljene predmete – tj. koliko je potrebno za rešavanje određene vrste predmeta.

godinu) u poređenju sa 34 dana u Apelacionom prekršajnom sudu. Detaljna vremena potrebna za rešavanje predmeta prikazana su na Slici 38 ispod.

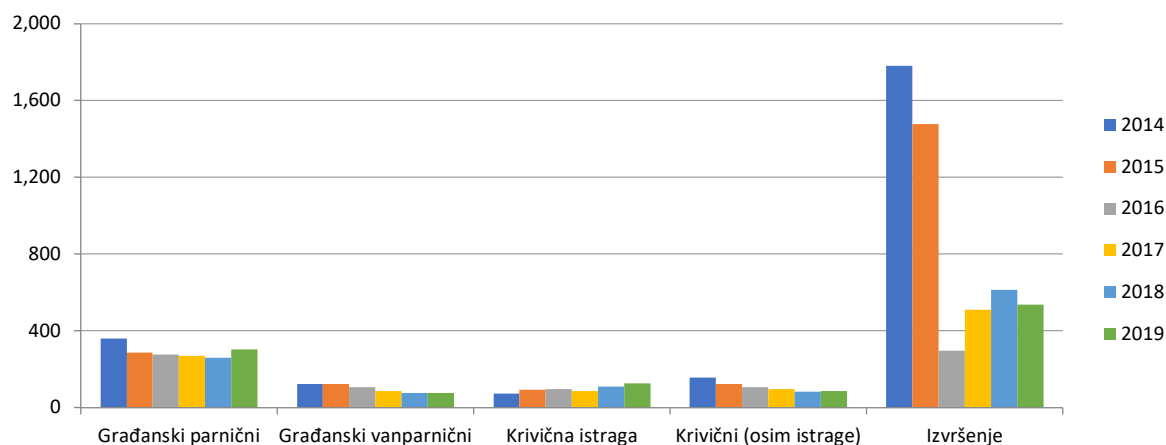
Slika 38: Vreme potrebno za rešavanje predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

212. **Pokazatelj vremena rešavanja otkriva da postoje skromne varijacije među osnovnim sudovima, osim za predmete izvršenja.** Dok su vremena rešavanja ostalih vrsta predmeta smanjena ili su bila stabilna od 2014. do 2019. godine, predmeti izvršenja nisu postali relativno stabilni sve do 2017. godine. U 2019. godini najveći rok za rešavanje predmeta prijavio je Drugi osnovni sud u Beogradu (985 dana), dok je drugi po redu Treći osnovni sud u Beogradu (831). Prvi osnovni sud zauzeto je treće mesto sa rokom od 773 dana. Za razliku od ovih visokih brojeva, Osnovni sudovi u Boru (44 dana) i Dimitrovgradu (37 dana) naveli su najkraća vremena rešavanja. Razdvajanje rezultata po vrsti predmeta, kao što je prikazano na Slici 39 u nastavku, predmeti izvršenja su bili glavni faktor koji je pokretao vreme rešavanja u Beogradu, pošto su sudovi bez poteškoća u izvršenju imali najkraća vremena rešavanja u celini i prema vrsti predmeta.

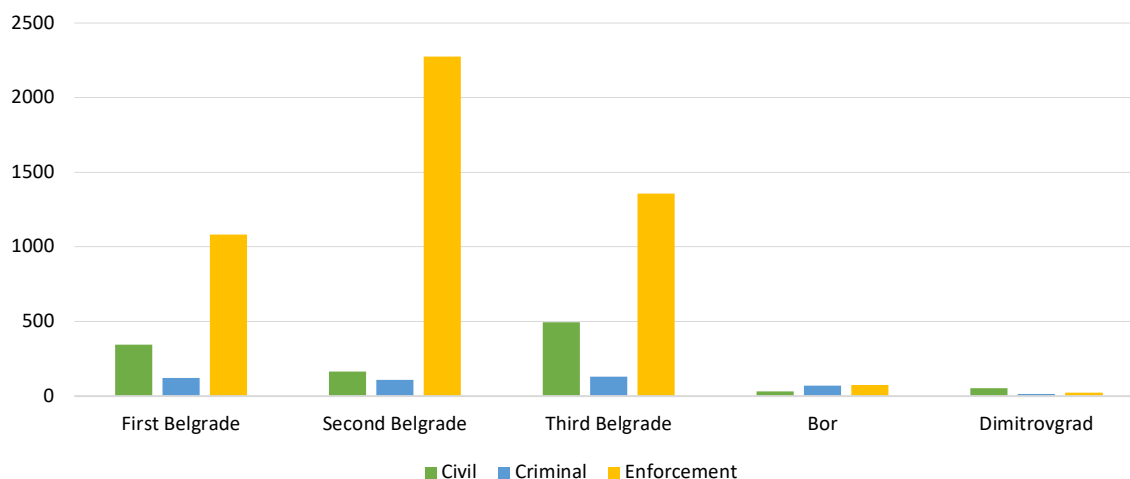
Slika 39: Vreme rešavanja prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS i proračuni SB

213. Usporedno poređenje vremena rešavanja u osnovnim sudovima u Beogradu pokazuje da je jednokratni napor da se smanji broj zaostalihi izvršnih predmeta u 2016. godini bio samo privremena mera i da nije rešila problem izvršenja ni za sudove ni za uključene stranke. Dok je koncentrisano rešavanje izvršnih predmeta iz 2016. godine dovelo do značajnog poboljšanja, brojke iz 2019. godine pokazuju da je značajan deo problema i dalje prisutan.

Slika 40: Vreme rešavanja predmeta u odabranim osnovnim sudovima prema vrsti predmeta u 2019. godini



Izvor: Podaci VKS i proračun SB

214. Apelacioni i viši sudovi su takođe imali značajne varijacije u vremenu rešavanja. Među apelacionim sudovima u 2019. godini, najduže vreme rešavanja predmeta navedeno je u Beogradu (103 dana), dok je najkraće vreme rešavanja navedeno u Novom Sadu (40 dana); novosadski sud je imao najveći broj apelacionih sudija posle Beograda.¹⁴⁶ Druga dva apelaciona suda, u Kragujevcu i Nišu, bila su u sredini sa 76 do 80 dana. Najduže vreme rešavanja predmeta u višim sudovima imao je sud u Novom Sadu sa 310 dana, dok je najkraće vreme zabeleženo u Negotinu, sa 13 dana.

215. Privredni sudovi zabeležili su kraće vreme rešavanja, dok su vremena rešavanja u prekršajnim sudovima značajno varirala. Najduže vreme rešavanja predmeta u 2019. godini među privrednim sudovima zabeleženo je u Beogradu (163 dana), a najkraće u Subotici (28 dana). Prekršajni sud u Beogradu imao je najduže vreme rešavanja predmeta sa 474 dana, dok je šampion među prekršajnim sudovima bio Prekršajni sud u Preševu sa samo 100¹⁴⁷ dana.

2.3.2.10. Percepcija korisnika suda o pravovremenosti

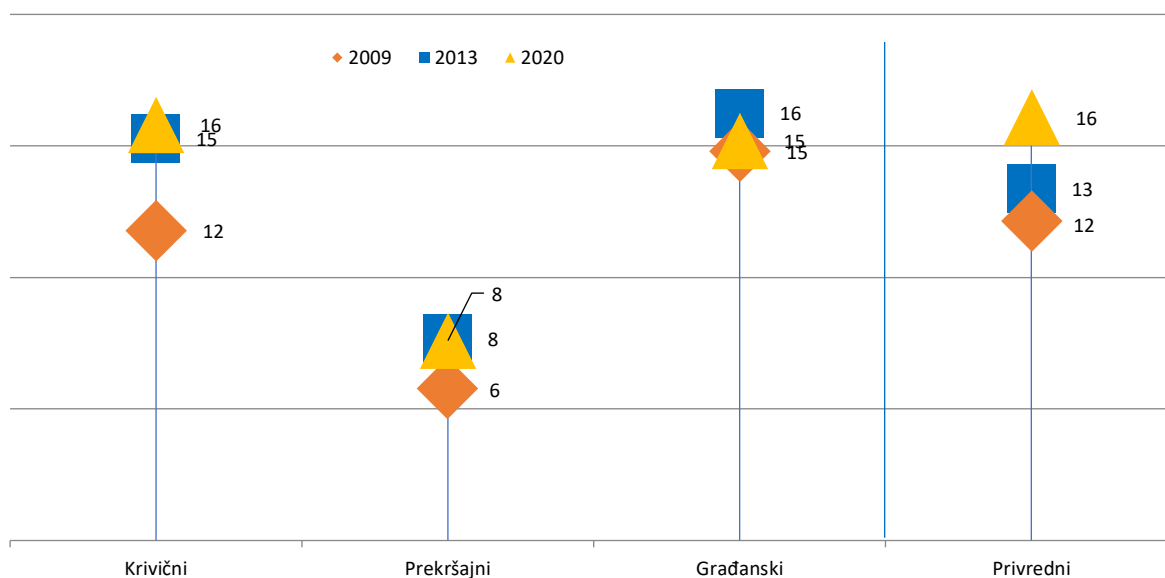
216. Prema Regionalnoj anketi o pravosuđu, prosečan broj meseci proteklih od podnošenja predmeta do prvostepene presude, kako navode korisnici suda, nije se poboljšao tokom vremena, a čak je i porastao za četiri meseca u privrednim predmetima. Uočeno prosečno trajanje prvostepenih predmeta poboljšano je samo u građanskim predmetima, za jedan mesec u poređenju sa 2013.

¹⁴⁶ U Beogradu je bilo 76 apelacionih sudija, a u Novom Sadu 43.

¹⁴⁷ Prekršajni sud u Preševu primio je daleko najveći broj predmeta na 100 stanovnika, dok je vreme rešavanja predmeta u ovom sudu ostalo jedno od najkraćih.

godinom. Kao što je prikazano na Slici 41 ispod, u krivičnim predmetima, prosečno uočeno trajanje u prvoj instanci je iznosilo oko 16 meseci, što je mesec dana duže nego u 2013. godini i četiri meseca duže u odnosu na 2009. godinu. U prekršajnim predmetima, rezultat iz 2020. godine poklapao se sa rezultatima iz 2013. godine. Najveća varijacija zabeležena je u privrednim predmetima za koje se smatra da traju tri meseca duže nego u 2013. godini i četiri meseca duže nego u 2009. godini.

Slika 41: Prosečan broj meseci od podnošenja predmeta do prvostepene presude prema navodima korisnika suda¹⁴⁸

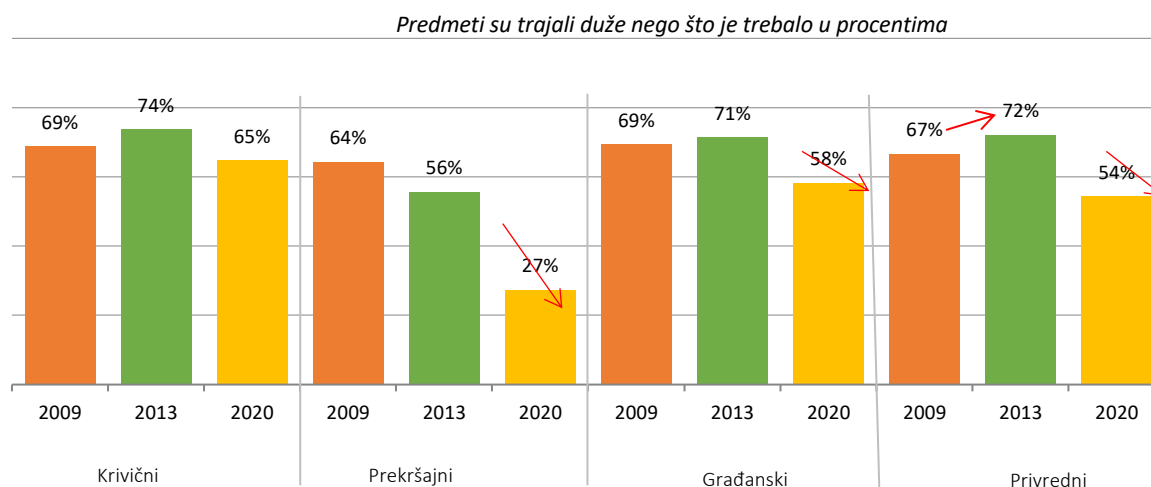


Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

217. Kada je reč o pozitivnijim vestima za pravosudni sistem, smanjen je udeo korisnika suda u 2020 godini koji smatraju da je njihov prvostepeni predmet bio duže pred sudom nego što bi trebalo u svim ispitivanim kategorijama, u odnosu na rezultate iz 2009. i 2013. godine. Ipak, više od polovine korisnika je i dalje nezadovoljno trajanjem prvostepenog postupka u svim vrstama predmeta osim za prekršaje. U prekršajnim predmetima je od 2013. do 2020. godine prepolovljen broj korisnika koji smatraju da je njihov sudski postupak trajao duže nego što je potrebno, sa 56 na 27 odsto. Što se tiče poslovnog sektora, procenat nezadovoljnih korisnika opao je sa 72 odsto u 2013. godini na 54 odsto u 2020. godini, iako se uočeno trajanje predmeta produžilo u istom periodu.

¹⁴⁸ Pitanje iz ankete 2009, 2013. i 2020. god: *Kada je predmet pokrenut: mesec i godina?/Kada je doneta prvostepena presuda: mesec i godina?* Baza stanovništva: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima koji su naveli podatke. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014. god; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

Slika 42: Udeo korisnika suda koji su smatrali da je njihov prvostepeni predmet trajao duže nego što bi trebalo (2009, 2013. i 2020. god)¹⁴⁹



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

2.3.3. Delotvorno izvršenje

218. Ovaj odeljak je dizajniran da sintetiše diskusiju o predmetima izvršenja o kojima se govori u ovom poglavlju, jer oni predstavljaju jedan najvećih izazova pravosuđa u Srbiji. Delotvorno izvršenje je ključni element svakog pravnog sistema,¹⁵⁰ koji utiče na kvalitet i efikasnost sistema. Bez delotvornog izvršenja sudskih odluka ne može biti ni pravog pristupa pravdi, a bilo kakvo poboljšanje u drugim aspektima efikasnosti ili kvaliteta sistema nije vredno truda. Delotvorno izvršenje¹⁵¹ je takođe ključni zahtev Poglavlja 23,¹⁵² jer je od suštinskog značaja za vladavinu prava, zaštitu prava građana i ekonomski razvoj¹⁵³.

219. U periodu koji pokriva ova Funkcionalna analiza, nepostojanje istinski delotvornog izvršenja, naročito u velikim sudovima, ostaje jedan od najvećih izazova srpskog pravosuđa uprkos svim reformama sprovedenim tokom 2019. godine. Štaviše, nije bilo dovoljno dostupnih podataka da bi se zaključilo da su ukupno gledano javni izvršitelji radili efikasan posao izvršenja predmeta i/ili po razumnoj ceni.

¹⁴⁹ Pitanje iz ankete u vezi sa razlikom između trajanja predmeta u mesecima koje su naveli korisnici suda i procene korisnika o broju meseci koliko je predmet trebalo da traje: *Kada je predmet pokrenut – mesec i godina?/Koliko mislite da je prvostepeni postupak trebalo da traje – u mesecima?* Baza stanovništva i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014

¹⁵⁰ Savet Evrope Preporuka Saveta ministara R(2003)17.

¹⁵¹ Funkcionalnom analizom pravosuđa iz 2014. godine utvrđeno je da Srbija znatno zaostaje za državama članicama EU u smislu delotvornog izvršenja, ali to nije bilo iznenađenje ni za koga u pravosuđu. Predmeti izvršenja su činili veliki deo zaostalih predmeta u sudovima i bili su jedna od primarnih faktora koji su se nalazili u osnovni zagušenosti sistema i vremena potrebnog za rešavanje predmeta. Do kraja 2013. godine je ukupno 2.019.006 predmeta izvršenja ostalo nerešeno. Neplaćeni računi za komunalne usluge činili su oko 80 odsto predmeta izvršenja. Uvođenje javnih izvršitelja i masovno rešavanje/čišćenje (uglavnom računa za komunalne usluge) predmeta izvršenja smatrani su obećavajućim alatima za smanjenje zaostalih predmeta izvršenja.

¹⁵² Više informacija o pregovorima Srbije za Poglavlje 23 možete pronaći na:

<https://www.mei.gov.rs/eng/documents/negotiations-with-the-eu/accession-negotiations-with-the-eu/negotiating-positions/chapter-23/>.

¹⁵³ Za više informacija o izvršenju i ekonomskom razvoju pogledajte veb stranicu *Doing Business* Svetske banke: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts/why-matters>.

220. Uvođenje javnih izvršitelja, koje je pokrenuto 2012. godine, značajno je uticalo na broj predmeta u sudovima, opterećenje i broj rešenih predmeta. Novčano izvršenje (uglavnom neplaćenih računa za komunalne usluge) je uklonjeno iz sudova, što je dovelo do oštrog pada broja novih predmeta u osnovnim sudovima. Zbog problema u implementaciji, doneto je više tumačenja i izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju¹⁵⁴ što je kulminiralo usvajanjem novog zakona 2015. godine¹⁵⁵ koji je od tada više puta menjan.

221. Zakonom o izvršenju i obezbeđenju iz 2015. godine uvedene su brojne izmene sa ciljem rešavanja dugotrajnog nedostatka efikasnih izvršnih postupaka, broj izvršnih predmeta koji se još uvek nalaze u sudovima, nepostojanje usklađene sudske prakse i opšte nezadovoljstvo poverilaca režimom izvršenja. Zakon je u većini slučajeva u potpunosti poverio izvršenje presuda javnim izvršiteljima. U sudovima su ostala samo četiri posebna tipa predmeta: (i) predmeti koji se odnose na zajedničku prodaju nepokretnosti i pokretnih stvari, (ii) predmeti u kojima je dužnik dužan da učini ili da se uzdrži od radnje ili da ne spreči tuđu radnju, koju je inače ovlašćen/a da spreči (iii) predmeti porodičnih odnosa; i (iv) predmeti vraćanja zaposlenih na njihova radna mesta. Zakon je takođe predvideo dvostepeni sistem žalbe i za predmete izvršenja pred sudom i kod javnih izvršitelja.¹⁵⁶

222. Izmenama Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje su stupile na snagu 1. januara 2020 godine uvedene su nove mere za unapređenje efikasnosti i uvođenje dodatnih mera zaštite. Član 166 preneo je sve nerešene izvršne predmete sa sudova na javne izvršitelje, bez obzira na datum njihovog pokretanja, i dao dodatne mogućnosti za odbacivanje neaktivnih predmeta i sitnih potraživanja. Izmene bi trebalo da dovedu do odbacivanja mnogih sudskih sporova u mirovanju, dok su dodate nove zaštitne mere kako bi se ponovo ograničilo izvršenje na platama i penzijama, a da bi se sprečilo izvršenje na domovima u slučaju potraživanja manjih od 5.000 EUR, smanjili troškovi izvršenja za stranke, itd.

223. Ostale novine uvedene 2020. godine imale su za cilj da pojednostave postupak izvršenja. Među njima su i elektronsko podnošenje, dobrovoljno namirenje potraživanja, elektronske aukcije i kraći rokovi.

224. Zadovoljstvo sudija, javnih tužilaca i advokata postupkom izvršenja sudskih presuda je u stalnom porastu od 2013. do 2020. godine. U kupno je 56 anketiranih sudija u 2020. godini bilo zadovoljno postupkom izvršenja sudskih presuda, što predstavlja povećanje od 25 procentnih poena u odnosu na 2013. godinu. Povećanje kod tužilaca iznosilo je 21 procentni poen,¹⁵⁷ a kod advokata 19 procentnih poena. Slika 43 u nastavku prikazuje poređenje ocene u anketama sprovedenim 2009. 2013. i 2020. godine.

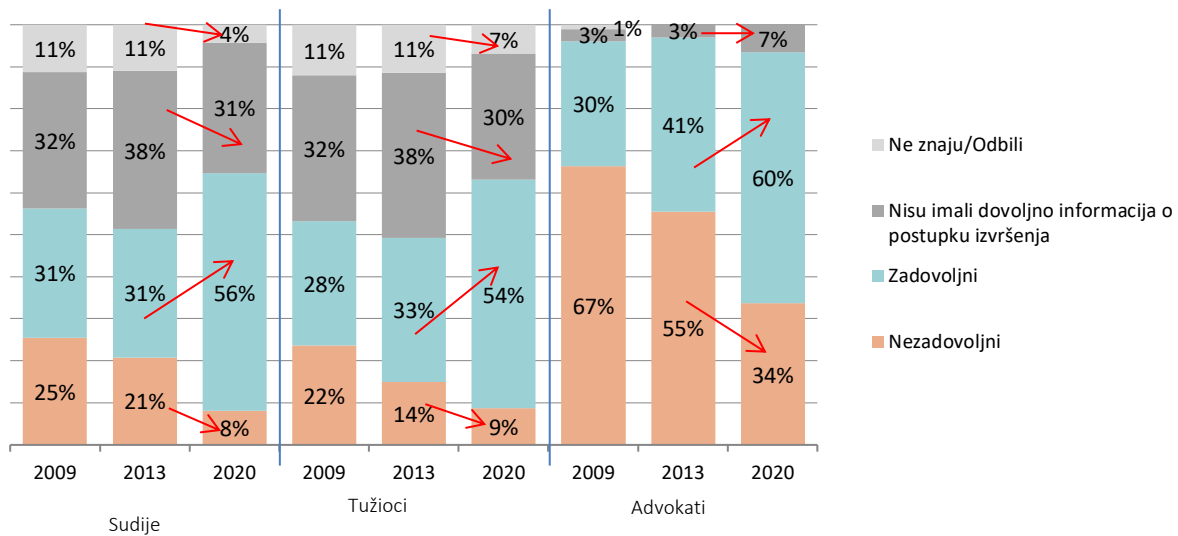
¹⁵⁴ Službeni glasnik br. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 i 139/14.

¹⁵⁵ Službeni glasnik br. 106/2015, 106/2016, 113/2017 – autentično tumačenje i 54/2019. Autentično tumačenje zakona je pravni mehanizam kojim zakonodavac daje autentično značenje određenoj pravnoj normi. Ima istu pravnu snagu kao i zakon.

¹⁵⁶ O žalbama na odluke javnih izvršitelja odlučivaće drugostepeni sudovi – viši sudovi i Apelacioni privredni sud. O prigovorima će odlučivati tročlano veće prvostepenih sudova, tj. osnovnih ili privrednih sudova.

¹⁵⁷ Izvan krivičnog domena, tužioci mogu intervenisati u različitim sudskim i vansudskim postupcima, na primer u građanskim sudskim postupcima, ali i u upravnim postupcima, upravnim sporovima, postupcima pred Ustavnim sudom, itd.

Slika 43: Zadovoljstvo postupkom izvršenja sudske presude¹⁵⁸ (2009. i 2013. – u poslednje tri godine; 2020. god – u poslednjih 12 meseci)



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

2.3.3.1. Izvršenje u sudovima

225. Uprkos lošoj reputaciji sudova zbog slabog izvršenja presuda, većina velikih poverilaca odlučila je da zadrži svoje nerešene izvršne predmete u sudovima, ili uopšte nisu odgovorili na pitanje da li bi radije zadržali predmete u sudovima ili ih preneli novim javnim izvršiteljima. Na primer, prema podacima iz Prvog osnovnog suda u Beogradu iz jula 2016 godine,¹⁵⁹ poverioci su izabrali sud u 417.163 predmeta, dok su se za javne izvršitelje odlučili u 22.944 predmeta. Istovremeno, poverioci nisu odgovorili u preostalih 554.809 predmeta. Sudije sa kojima je razgovarao tim Funkcionalne analize smatrale su da je jedan od glavnih razloga za odluku poverilaca da ostanu u sudovima taj što su očekivali da će troškovi sudskog izvršenja biti niži.

226. Značajan priliv novih predmeta izvršenja je preusmeren sa sudova na javne izvršitelje. Ukupan broj nerešenih predmeta izvršitelja u 2019. godini¹⁶⁰ dostigao je 1.968.438 predmeta, što je povećanje od 22 odsto u odnosu na prethodnu godinu. Sedamdeset procenata predmeta su kategorizovani kao računi za komunalne usluge. Ukupno je rešeno 541.574 predmeta ili 28 odsto svih nerešenih predmeta u 2018. godini.

227. Prema podacima iz 2017. godine¹⁶¹, ukupan iznos potraživanja za predmete koji su preusmereni javnim izvršiteljima iznosio je RSD 555.750.689.547 (~ EUR 4,7 milijardi) od čega je naplaćeno 57.608.669.719 (~ EUR 489 miliona), tj. oko 10 odsto. Prema oceni Komore, procenat naplate je veći jer ukupan iznos uključuje i ona potraživanja koja je *de facto* nemoguće naplatiti (npr.

¹⁵⁸ Pitanje iz ankete 2009, 2013: *Koliko ste bili zadovoljni postupkom izvršenja sudskih presuda u predmetima na kojima ste radili u poslednje tri godine?* Baza stanovništva: sudije (osim apelacionih sudija); tužioci; advokati, ukupna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014/ Pitanje iz ankete 2020. god: *Koliko ste zadovoljni postupkom izvršenja sudskih presuda u predmetima na kojima ste radili u poslednjih 12 meseci?* Baza stanovništva: sudije, tužioci; advokati, ukupna populacija. Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

¹⁵⁹ Podaci navedeni na regionalnom sastanku predsednika sudova.

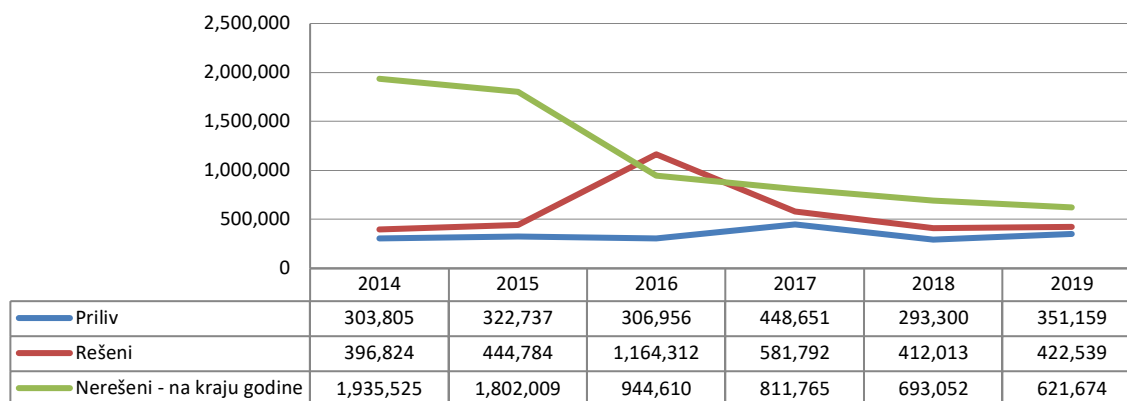
¹⁶⁰ Godišnji izveštaj za 2019. godinu je dostupan na: <http://www.komoraizvršitelja.rs/sites/default/files/dokumenti-komore/podaci%20iz%20godisnjeg%20izvestaja%20za%202019%20godinu.xlsx>.

¹⁶¹ Godišnji izveštaj za 2017. godinu je dostupan na: <http://www.komoraizvršitelja.rs/sites/default/files/dokumenti-komore/>.

zaustavljeni postupci, obustavljeni postupci). (Izveštaji Komore za 2018. i 2019. godinu ne sadrže podatke o vrednosti potraživanja).

228. Osnovni sudovi su smanjili broj nerešenih predmeta izvršenja za 64 odsto u 2019. godini, sa 1.935.525 predmeta u 2014. godini na 621.674 predmeta u 2019. godini¹⁶². Priliv predmeta izvršenja porastao je 2017. godine zbog odbacivanja predmeta u beogradskim sudovima (pogledajte Okvir 5).

Slika 44: Priliv, rešeni i nerešeni predmeti izvršenja u osnovnim sudovima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci VKS

229. Pedeset tri procenta nerešenih predmeta na kraju 2019. godine u osnovnim sudovima bili su predmeti izvršenja stariji od pet godina (prvenstveno predmeti izvršenja na osnovu verodostojne isprave ili predmeti iz „Iv“ upisnika¹⁶³). Prema izveštaju VKS na kraju 2019. godine, 240.492 predmeta izvršenja osnovnih sudova bili su stari od pet do 10 godina, dok je 250.350 predmeta bilo starije od 10 godina.

230. Uprkos izmenama zakona iz 2020. godine i proširenju nadležnosti javnih izvršitelja, mnogi zaostali predmeti na osnovu verodostojne isprave i dalje su bili u osnovnim sudovima u junu 2020. godine. Tačnije, bilo je 134.655 predmeta starih od pet do 10 godina, dok je 269.166 predmeta bilo starije od 10 godina. Nije bilo jasno da li bi ovi predmeti trebalo da budu prebačeni na javne izvršitelje ili da ostanu u sudovima.

231. Stopa zagušenosti predmetima izvršenja u osnovnim sudovima značajno se poboljšala sa 4,88 u 2014. na 1,47 u 2019. godini. Još uvek je bilo mnogo više nerešenih nego rešenih predmeta izvršenja. Ipak, osim Osnovnim sudova u Sremskoj Mitrovici, Boru, Subotici, Aleksincu, Leskovcu i Petrovcu na Mlavi,¹⁶⁴ svi osnovni sudovi su rešili više predmeta izvršenja nego što su primili, a u nekim sudovima i mnogo više.

¹⁶² Prema informacijama VKS-a, na dan 30. juna 2022. godine ukupan broj nerešenih predmeta u sudovima bio je 1.243.741, od čega je nerešenih svih predmeta izvršenja (u osnovnim i privrednim sudovima) bilo 30.450.

¹⁶³ Verodostojne isprave su računi za komunalne usluge, menice, čekovi, javne isprave, izvodi iz poslovnih knjiga, overene private isprave i dokumenti koji se po zakonu smatraju javnim, a koji služe za sticanje izvršnog prava na nesporna potraživanja.

¹⁶⁴ Najveću stopu savladavanja priliva, od 333 odsto, ostvario je Osnovni sud u Mladenovcu. Nasuprot tome, Osnovni sud u Petrovcu na Mlavi ostvario je stopu savladavanja priliva od 79 odsto, Osnovni sud u Leskovcu 91 odsto i Osnovni sud u Aleksincu 93 odsto.

Okvir 14: Inovativni pristup praćenju predmeta izvršenja u Osnovnom sudu u Kruševcu

U okviru Programa nagrađivanja sudova 2019. godine, Osnovni sud u Kruševcu dobio je priznanje za inovacije na osnovu praćenja aktivnosti sudskih izvršitelja, tako što su izvršitelji evidentirali svoj rad u posebno razvijenoj IT aplikaciji. Sudije, službenici i predsednik suda mogli su da prate rad sudskih izvršitelja, uključujući i to na kom predmetu je svaki izvršitelj planirao da radi tog dana, gde su bili izvršitelji i koliko predmeta su rešili tokom dana.

2.3.3.2. Javnii izvršitelji

232. Od oko 230 javnih izvršitelja u Srbiji, u Beogradu ih je bilo 70 u januaru 2021. godine.¹⁶⁵ Nadležnost javnih izvršitelja odgovara teritoriji višeg i privrednog suda. Komora javnih izvršitelja je nasumično dodelila izvršenje neplaćenih komunalnih računa,¹⁶⁶ dok su poverioci birali javne izvršitelje i za druge vrste predmeta.

233. U skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju, Etički kodeks¹⁶⁷ i Standardi profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja¹⁶⁸ regulišu rad i uređuju pitanje odgovornosti javnih izvršitelja. Komora javnih izvršitelja usvojila je Kodeks 2016. godine, a Ministarstvo pravde je usvojilo Standarde u decembru 2019. godine.

234. Bilo je dostupno vrlo malo javno dostupnih i redovno ažuriranih izvora informacija o radu javnih izvršitelja. Ovaj odeljak se oslanja na informacije koje su bile dostupne na internetu i kroz razgovore, ali bi se moglo učiniti mnogo više kako bi rad javnih izvršitelja bio otvoren za javnost.

235. Statistički podaci javnih izvršitelja bili su nepotpuni i nedosledni od 2012. godine pa sve do nezavisne analize pitanja izveštavanja koja je sprovedena 2016. godine. U svom izveštaju iz 2016. godine „*Analiza promena u sistemu izveštavanja o radu javnih izvršitelja i statistika o radu javnih izvršitelja 2012-2015*“,¹⁶⁹ Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) analizirala je podatke izvršitelja. Utvrđeno je da su podaci netačni, mnogi korisni podaci nisu prikupljeni (npr. starost predmeta), prikupljeni podaci nisu korišćeni na odgovarajući način za praćenje izvršitelja i sistem javnih izvršitelja, a povratne informacije nisu dostavljene javnim izvršiteljima kako bi promovisali njihovu usklađenost sa važećim pravilima. MP je nakon ovog izveštaja usvojilo podzakonski akt¹⁷⁰ 2016. godine kojim su uvedeni obavezni formulari za potrebe izveštavanja javnih izvršitelja, a Komora javnih izvršitelja počela je da objavljuje godišnje statističke izveštaje 2017. godine.¹⁷¹ Međutim, u aprilu 2021. godine još uvek nije postojao jedinstveni IT sistem za izveštavanje pojedinačnih izvršitelja koji bi mogao da

¹⁶⁵ Ukupno 308 javnih izvršitelja je planirano u sistemu.

¹⁶⁶ Nasumično dodeljivanje predmeta regulisano je posebnim podzakonskim aktom (Službeni glasnik br. 2/2020). Postupak se sprovodi elektronski (tj. putem elektronske pošte). Poverilac je dužan da zatraži od Komore da dodeli javnog izvršitelja za predmet. Dodeljivanje se vrši po abecednom redu, za sada ne postoji računarski algoritam za nasumično dodeljivanje.

¹⁶⁷ Službeni glasnik br. 105/2016.

¹⁶⁸ Službeni glasnik br. 90/2019.

¹⁶⁹ Za više detalja pogledajte sledeći link:

<http://www.komoraizvrstielja.rs/sites/default/files/Analiza%20promena%20u%20sistemu%20izve%C5%A1tavanja%20o%20postupanju%20i%20statistika%20o%20radu%20i%20za%20period%202012-2015%20%281%29.docx> .

¹⁷⁰ Službeni glasnik br. 37/2016-3, 50/2018-71, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2016/37/1/reg> .

¹⁷¹ Godišnji izveštaj iz 2016. godine dostupan je *online*: http://www.komoraizvrstielja.rs/sites/default/files/dokumenti-komore/Analiza_rada_JI_za_2016_godinu.pdfhttp://www.komoraizvrstielja.rs/sites/default/files/dokumenti-komore/Analiza_rada_JI_za_2016_godinu.pdf .

omogući efikasno praćenje njihovog rada ili jednostavnije prikupljanje podataka, a nije urađena ni nezavisna analiza za procenu kvaliteta izveštavanja sudskih izvršitelja od 2016. godine. S druge strane javni izvršitelji su nastavili da kritikuju propise za prikupljanje podataka kao suviše komplikovane, preterano obimne i vremenski zahtevne.

236. Dostupni podaci ukazuju na to da uvođenje javnih izvršitelja nije rešilo sva pitanja u režim u izvršenja u Srbiji. Predstavnicima Komore javnih izvršitelja sa kojima je razgovarao tim FA procenili su da je u proseku bilo potrebno oko 100 dana da se reše predmeti izvršenja njihovih članova (iako ova procena možda nije uključivala predmete sa *de facto* nenaplativim potraživanjima), u poređenju sa 635 dana koliko je bilo potrebno za sudske predmete u 2018. godini, ali to nisu mogli da potvrde dostupni podaci. Za 2019. godinu, na osnovu javno dostupnih podataka Komore, tim FA je izračunao ukupno vreme rešavanja od 960 dana, sa 1.165 dana za komunalne predmete i 644 dana za druge vrste predmeta. Ukupna stopa savladavanja priliva iznosila je 66 odsto, sa 64 odsto za komunalne predmete i 70 odsto za druge vrste predmeta.

237. Uvođenje javnih beležnika naišlo je na protivljenje u Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama. Na primer, bilo je pritužbi na način rada javnih izvršitelja, a važeći pravni okvir je percipiran kao neadekvatan i podložan zloupotrebama, naročito u pogledu troškova i izdataka. U drugim pritužbama se navodi da javni izvršitelji potražuju neopravdane troškove, dok drugi navode kršenje prava dužnika. Kao odgovor na ove pritužbe, u Srbiji su usvojene izmene zakona o kojima je bilo reči, a takođe je sprovedena kampanja informisanja javnosti koju je finansirao Projekat vladavine prava USAID-a.¹⁷²

238. Tokom godina je izneta ozbiljna zabrinutost u vezi sa prekomernim troškovima javnih izvršitelja i pratećim troškovima koji su deo naknada. Analiza koju je sproveo USAID o naknadama i troškovima javnih izvršitelja¹⁷³ uporedila je početne troškove¹⁷⁴ predmeta u sudovima i kod javnih izvršitelja. Zaključeno je da su samo u osnovnim sudovima, za potraživanja do RSD 30.000 (~ EUR 255) troškovi bili niži u sudovima nego kod javnih izvršitelja. Situacija je bila suprotna kod većih potraživanja u osnovnim sudovima i svih potraživanja u privrednim sudovima. Pogledajte Tabelu 12. Međutim, ovo poređenje treba ispitati sa oprezom jer ono nije uključivalo sve moguće dodatne troškove javnih izvršitelja, koji mogu biti značajni.

¹⁷² U okviru projekta su izrađena dva vodiča, jedan za javne izvršitelje i jedan za građane: Priručnik za javne izvršitelje za odnose sa javnošću iz novembra 2019. godine,

https://www.rolps.org/public/documents/upload/Prirucnik%20za%20javne%20izvršitelje_web.pdf.

<http://www.komoraizvršitelja.rs/sites/default/files/moja-prava-u-izvršnom-postupkuyucom.pdf>, i Moja prava u izvršnom postupku, 2020, <http://www.komoraizvršitelja.rs/sites/default/files/moja-prava-u-izvršnom-postupkuyucom.pdf>.

¹⁷³ Troškovi izvršenja – Analiza tarifa javnih izvršitelja, 2017. Analiza je zasnovana na javnoizvršiteljskoj tarifi iz 2012. godine i izmenama tarife iz 2016. godine.

¹⁷⁴ Naknada za pripremu i vođenje predmeta.

Tabela 12: Poređenje početnih troškova predmeta izvršenja u sudovima i kod javnih izvršitelja (Javnoizvršiteljska tarifa iz 2012. i Izmene iz 2016. godine)

Javni izvršitelji (JI)/Osnovni sudovi (OS)/ Privredni sudovi (PS)	Potraživanja u RSD	Početni troškovi u RSD	Procenat sudske takse u odnosu na troškove izvršitelja
Jl/Pojedinci i pravna lica	10,000 ~EUR 85	3,000,00 ~EUR 25	-
OS/ Pojedinci		1,900,00 ~EUR 16	-37 procenata
PS/ Pravna lica		3,900,00 ~EUR 33	30 procenata
Jl/Pojedinci i pravna lica	30,000 ~EUR 255	3,000,00 ~EUR 25	-
OS/ Pojedinci		3,100,00 ~EUR 26	3 procenta
PS/ Pravna lica		5,700,00 ~EUR 48	90 procenata
Jl/Pojedinci i pravna lica	60,000 ~EUR 510	3,600,00 ~EUR 30	-
OS/ Pojedinci		4,300,00 ~EUR 37	19 procenata
PS/ Pravna lica		7,500,00 ~EUR 64	108 procenata

Izvor: USAID

239. Novom Tarifom javnih izvršitelja,¹⁷⁵ koja je stupila na snagu 1. januara 2020. godine, smanjen je spisak mogućih troškova i iznosi pojedinačnih naknada.¹⁷⁶ Tarifom je ograničen broj stavki koje javni izvršitelji mogu naplatiti, a dupliranje postupka se više ne smatra prihvatljivim troškom. Iako Tarifa smanjuje iznose pojedinačnih naknada, veće smanjenje troškova se očekuje smanjenjem broja primenljivih naknada i situacija u kojima su primenljive. Javnost je pozdravila ove izmene, ali pošto je Tarifa nova, još je rano za procenu njenog uticaja u okviru ove Funkcionalne analize.

Okvir 15: Tarifa naknade za rad javnih izvršitelja

Javni izvršitelji imaju pravo na naknade za pripremanje, vođenje i arhiviranje predmeta, naknade za preduzimanje pojedinačnih radnji (npr. uručivanje poziva, fotokopiranje spisa predmeta, donošenje odluka), kao i naknade za uspešnost koja se obračunava na osnovu iznosa koji je naplatio izvršitelj. Naknade za pripremanje, vođenje i arhiviranje predmeta kreću se od RSD 960 (~EUR 8) do RSD 250.000 (~EUR 2.125), dok se naknada za uspešnost kreće od RSD 960 (~EUR 8) do RSD 2 miliona (~EUR 17.000). Naknade za preduzimanje pojedinačnih radnji ograničene su na 10 određenih vrsta radnji sa najnižom naknadom od RSD 12 (~EUR 0,10 za fotokopiranje po stranici).

Najveće naknade predviđene za pojedinačne radnje odnose se na donošenje odluka i različita sredstva izvršenja. To su (i) 30 odsto naknade za pripremanje, vođenje i arhiviranje predmeta za svaki započeti sat (najviše osam sati dnevno) za razgledanje nepokretnosti i pokretnih stvari, javno nadmetanje, popisivanje nepokretnosti i pokretne imovine, oduzimanje i predaja pokretnih stvari, ispražnjenje i predaja nepokretnosti, sprovedena fizička deoba, izvršenje činidbe koju može preduzeti i drugo lice (sa maksimumo

¹⁷⁵ Službeni glasnik br. 90/2019.

¹⁷⁶ Npr. naknada za uspešnost za dug od:

- RSD 6.000 do RSD 12.000 (EUR 50 do EUR 100) sada iznosi RSD 1.440 (~EUR 12) umesto RSD 1.800 (~EUR 15)

-RSD 12.000 do 30.000 (EUR 100 do EUR 255) naknada je iznosila RSD 2.880 (~EUR 25), a od 1. januara 2020. godine iznosi RSD 2.400 (~EUR 20).

od RSD 75.000 ili ~EUR 640) i (ii) 20 odsto naknade za pripremanje, vođenje i arhiviranje predmeta za svaki započeti sat (najviše osam sati na dan) za rešenje o izvršenju, rešenje kojim je odlučeno o: prigovoru trećeg lica, zahtevu za otklanjanje nepravilnosti, predlogu za odlaganje izvršenja, obustavi postupka, troškovima postupka, rešenja iz člana 48 Zakona o izvršenju i obezbeđenju i za sastavljanje zaključka o predujmu, zaključka o namirenju, zaključka o prodaji i zaključka iz članova 66, 67 i 193 Zakona o izvršenju i obezbeđenju (sa maksimalnim iznosom od RSD 50.000 ili ~EUR 425).

240. Prema Komori javnih izvršitelja, nedostatak usaglašenosti sudske prakse u sudovima otežava rad javnih izvršitelja. U skladu sa svojim Statutom,¹⁷⁷ Komora je pokušala da osnuje Savet za ujednačavanje sudske prakse koji bi činili javni izvršitelji i sudije. Ovo je prekinuto nakon što je Agencija za borbu protiv korupcije odlučila da postoji moguć sukob interesa između sudija i javnih izvršitelja, jer sudije odlučuju o žalbama na odluke javnih izvršitelja. U cilju prevazilaženja ove prepreke, Komora je predložila uspostavljanje mehanizma za ujednačavanje sudske prakse u okviru MP ili Pravosudne akademije, ali do aprila 2021 godine MP nije odlučilo o tom predlogu.

2.3.3.3. Sprovođenje ugovora

241. Iako se situacija poboljšava, Srbija se i dalje suočava sa značajnim problemima kada je u pitanju efikasnost sprovođenja. Česte zakonske izmene, preostali nerešeni (zaostali) predmeti izvršenja u sudovima, i problemi u vezi sa uvođenjem i radom javnih izvršitelja ometaju sistem. Situacija možda nije tako kritična kao u periodu koji je obuhvaćen prethodnom Funkcionalnom analizom iz 2014. godine, ali je i dalje daleko od zadovoljavajuće.

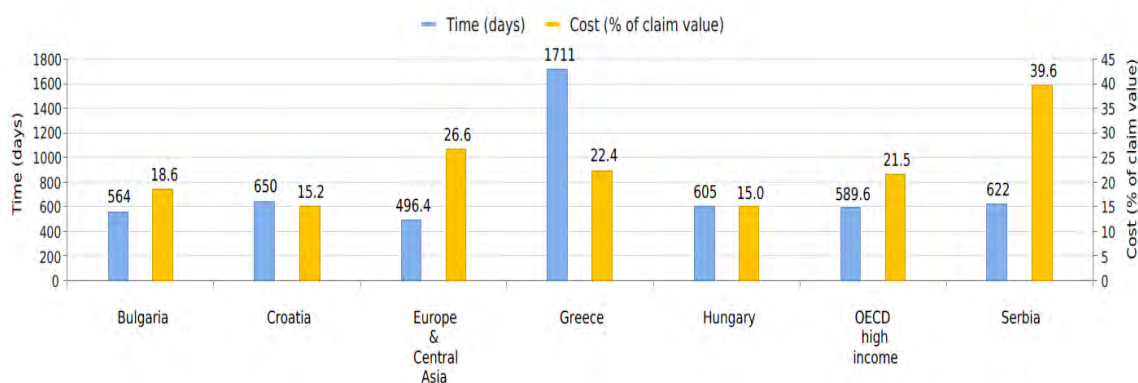
242. Pozicija Srbije u domenu sprovođenja ugovora na rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja (*Doing Business*)¹⁷⁸ blago se pogoršala. U izveštaju iz 2020. godine, Srbija je zauzela 65. mesto sa prosečno 622 dana potrebnih za rešavanje spora, računajući od dana kada je tužilac podneo tužbu do dana isplate. Od 2016. godine pa nadalje, pozicija Srbije na rang listi u ovoj kategoriji varirala je od 73. mesta u 2016. godini, 61. mesta u 2017. godini, 60. mesta u 2018. godini i konačno 65. mesta u 2019. i 2020. godini.

243. Troškovi izvršenja ugovora u 2019. godini iznosili su 39,6 odsto vrednosti potraživanja. To je bilo nekoliko puta više nego u uporedivim zemljama kao što su Bugarska (18,6 odsto), Hrvatska (15,2 odsto), Grčka (22,4 odsto) i skoro duplo više od proseka Evrope i centralne Azije (ECA) koji iznosi 26,6 odsto. Za više detalja pogledajte Sliku 45 ispod.

¹⁷⁷ Službeni glasnik br. 105/2016, član 53.

¹⁷⁸ Ovaj pokazatelj *Doing Business* izračunat je za tzv. Standardizovani predmet u Privrednom sudu u Beogradu. Za više informacija pogledajte http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/serbia#DB_ec.

Slika 45: Sprovođenje ugovora u Srbiji i uporednim zemljama – Vreme i troškovi



Izvor: Izveštaj Doing Business 2020.

2.3.4. Javni beležnici: Početak koji obećava

244. Uvođenje javnih beležnika 2014. godine oslobodio je sudove značajnog opterećenja administrativnih poslova omogućavajući im da preraspodele deo svojih zaposlenih za rad na drugim pitanjima, ali je efekat javnih beležnika na broj ostavinskih predmeta teže proceniti. Primarni fokus uvođenja beležnika bio je uklanjanje overa i ostavinskih predmeta iz sudova; dok su reforme overavanja dobro funkcionisale, pred sudovima se i dalje vodi značajan broj ostavinskih predmeta.

245. Osnovni sudovi su 2019. godine primili i rešili oko 110.000 overa, u poređenju sa više od 700.000 overa koje su obradili 2013. godine. Ograničeni broj poslova overavanja ostao je u sudovima, na primer, legalizacija dokumenata po Haškoj konvenciji o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava (Apostil).¹⁷⁹ Očekivano, obim posla za službenike u pisarnicama je smanjen zbog reformi vezanih za overu dokumentacije, dok na opterećenje sudija ova reforma nije bitno uticala. Međutim, sudije su indirektno imale koristi od povećane dostupnosti administrativnih resursa.

246. Bilo je dostupno malo podataka o efikasnosti ili delotvornosti javnih beležnika koji su na raspolaganju za rešavanje ostavinskih predmeta.¹⁸⁰ Priliv ostavinskih predmeta registrovanih u upisniku „O“ je bio stabilan i iznosio je nešto manje od 140.000 predmeta, a više predmeta je rešeno nego što je primljeno svake godine od 2016. do 2019. godine.¹⁸¹ Međutim, statistički izveštaji VKS ne prikazuju razdvojeno ostavinske predmete koji se vode pred sudom od onih kojima se bave javni beležnici.

247. Za razliku od predmeta izvršenja koji koji se na početku dodeljivali javnim izvršiteljima, ostavinski predmeti se prvo otvaraju u osnovnim sudovima, a zatim se dodeljuju javnim beležnicima. Ovi predmeti postaju sastavni deo sudske statistike i smatraju se predmetima koje sud rešava. Kao rezultat toga, prenošenje ostavinskih predmeta je možda povećao raspoložive sudske resurse, ali se ne

¹⁷⁹ Pogledajte <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/apostille>.

¹⁸⁰ Uređeno Zakonom o vanparničnom postupku, Službeni glasnik br. 25/1982, 48/1988, 46/1995, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 5/2014, 6/2015 i 106/2015. Predmeti primljeni od 1. septembra 2014. godine u kojima nisu plaćene sudske takse podležu prenosu javnim beležnicima.

¹⁸¹ U 2015. godini je primljeno 143.433 predmeta, a rešeno je 133.910 predmeta, u 2016. godini je primljeno 138.458 predmeta, a rešeno 143.529, u 2017. godini je primljeno 138.890, a rešeno 152.077 predmeta, u 2018. godini je primljeno 135.968 predmeta, a rešeno je 141.368, dok je u 2019. godini primljeno 134.226 predmeta, a rešeno 139.036 predmeta.

može reći da je poboljšao navedenu efikasnost osnovnih sudova, kao što je navedeno u prethodnim odeljcima ovog poglavlja.

248. Prakse među sudovima su se razlikovale; mnoge predmete su još uvek rešavali sudovi a ne javni beležnici. Sudovi su 2014. godine dobili mogućnost da procesne radnje ili ceo ostavinski postupak povere javnim beležnicima. Ova druga mogućnost je retko korišćena, zbog čega je VKS 2016. godine doneo tzv. Uputstvo za sprovođenje¹⁸² kako bi podstakli sudove da promene svoju praksu. Cifre ispod pokazuju da je sudovima bilo potrebno neko vreme da prihvate ova uputstva. Prema Godišnjem izveštaju VKS za 2019. godinu,¹⁸³ 91 odsto primljenih ostavinskih predmeta u 2019. godini prebačeno je na javne beležnike, što predstavlja povećanje od 38 procentnih poena u odnosu na 2018. godinu. Prema rečima sudova koji su intervjuisani za ovu Funkcionalnu analizu, ostalih devet odsto primljenih ostavinskih predmeta činili su predmeti u kojima su stranke iskoristile pravo da izričito traže sudski postupak i predmeti koji po zakonu nisu mogli biti preneti na beležnike (npr. izmene ostavinskih odluka zbog naknadno utvrđene imovine, ili (retko) ostavinski predmeti, uključujući promenu stranog zakona. Činilo se da obavezivanje sudova da rešavaju određene vrste ostavinskih predmeta i omogućavanje strankama da biraju između sudova i javnih beležnika ometa svrhu reforme ostavine, koja je bila usmerena na rasterećivanje sudova od jednostavnih predmeta.

249. Sudije koje su intervjuisane navode da javni beležnici još uvek nisu dovoljno vešti ili obučeni da procesuiraju ostavinske predmete. Nedostatak proceduralne stručnosti, neusaglašena praksa i saradnja Komore javnih beležnika sa sudovima identifikovani su kao kritični problemi.

250. Tim FA je utvrdio da su se sudovi značajno razlikovali u praksi ostavinskih predmeta. Intervjuisane sudije opisale su različita interna rešenja i prakse u vezi sa dodelom predmeta (tj. koji su predmeti dodeljeni beležnicima, a koji su ostali u sudovima) i obradom predmeta uopšte. Ova tema zaslužuje sistematsko praćenje i dublju analizu nego što ova Funkcionalna analiza može da pruži.

251. Podaci VKS pokazuju da je bilo relativno malo primedbi na odluke javnih beležnika. U 2016. godini bilo je 137 pritužbi, 2017. godine 132, 2018. godine 129 i 2019. godine 175 prigovora. U 2015. godini zabeleženo je 1.001 prigovora od kojih je 928¹⁸⁴ greškom proizašlo iz jednog osnovnog suda, u Bujanovcu. Pred višim sudovima je uloženo još manje žalbi na odluke javnih beležnika, iako se njihov broj svake godine povećavao: bilo ih je 20 u 2015. godini, 52 u 2016. godini, 94 u 2017. godini, 156 u 2018. godini i 218 2019. godini.¹⁸⁵

2.3.5. Proceduralna efikasnost

252. Kašnjenja u uručivanju poziva, loše upravljanje vremenom u sudu i kašnjenja u zakazivanju ročišta, nedostatak savremenih tehnika upravljanja predmetima, proceduralne zloupotrebe, neozbiljne tužbe i žalbe, procesna „uska grla“ i ponovljena registracija istog predmeta pod različitim brojevima predmeta, svi su identifikovani kao promovisanje neefikasnosti u Regionalnoj anketi o pravosuđu 2020.

¹⁸² Uputstva VKS su dostupna na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/170516/170516-vest7.html>.

¹⁸³ Od 135.968 primljenih predmeta, 72.330 predmeta je delegirano javnim beležnicima u 2018. godini, a u 2019. godini od primljenih 134.226 predmeta, 122.708 predmeta je delegirano.

¹⁸⁴ U svom izveštaju iz 2016. godine, Osnovni sud u Bujanovcu navedo je da se navedene brojke odnose na drugu vrstu predmeta.

¹⁸⁵ Strankama je dozvoljeno da osnovnim sudovima podnesu žalbu na odluke javnih beležnika. Ako je žalba odbijena, stranke mogu da podnesu žalbu višem sudu.

godine. Nije bilo značajnog poboljšanja u rešavanju većine proceduralnih neefikasnosti u Srbiji, iako je Funkcionalna analiza iz 2014. godine dala preporuke za nekoliko načina za ublažavanje efekata ovih neefikasnosti.¹⁸⁶ Neka od ovih pitanja, npr. jedan predmet u sistemu koji nosi više različitih brojeva predmeta i nedostatak tehnika za upravljanje ponderisanim predmetima, već su navedena u ovom i drugim poglavljima ove Funkcionalne analize. Ovaj odeljak pruža kratak pregled drugih proceduralnih faktora koji utiču na efikasnost.

253. Suvodi na raspolaganju i dalje imaju premalo mogućnosti, koje su pritom neadekvatne, za sankcionisanje stranaka i njihovih advokata zbog uvođenja kašnjenja u toku postupka. Stranke i advokati navodno izbegavaju uručenje sudskog poziva, namerno odsustvuju sa ročišta, podnose irelevantne podneske i uvode irelevantne dokaze. Sudije su na raspolaganju imale proceduralne alate kako bi izbegli kašnjenje u predmetu i kako bi disciplinovani veštace, stranke i advokate zbog propuštanja roova, ali nije bilo pravila koja su obavezivala sudije da koriste ove alate u većini slučajeva.

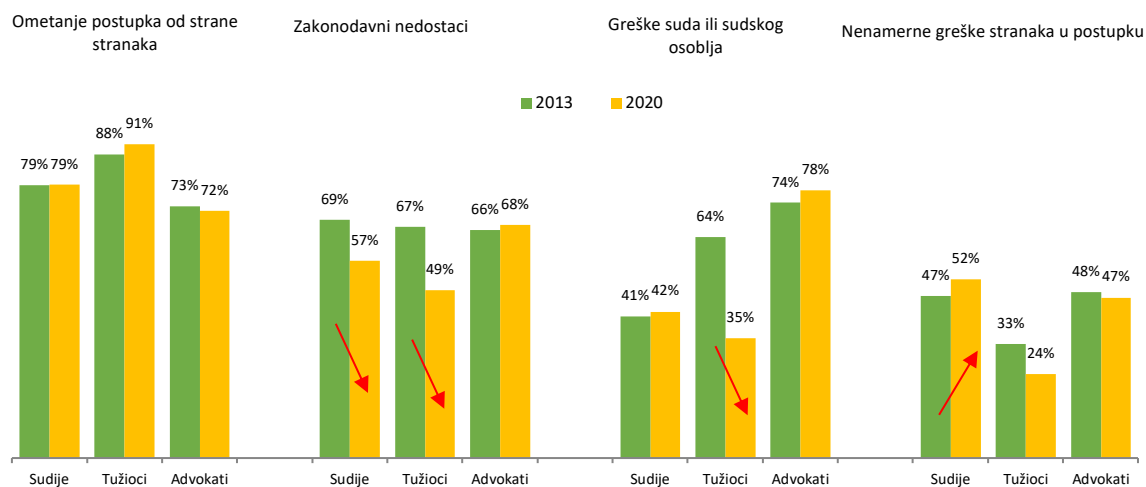
254. Nije postojao jedinstveni sistem za vođenje predmeta koji bi se mogao koristiti za praćenje i otkrivanje nepravilnosti kako bi nadležni organi mogli da reaguju blagovremeno i na odgovarajući način. Jedinstveni sistem za upravljanje predmetima bi omogućio sudijama da organizuju svoje spise i omogućio bi rukovodiocima odeljenja i predsednicima sudova da upravljaju svojim odeljenjima/sudovima. Naročita prednost sistema za upravljanje predmetima je aktivno praćenje toka predmeta kako bi se sprečilo da predmeti postanu neaktivni.

255. Značaja udeo onih koji rade u pravosuđu podržava opštu ideju poboljšaja rada suda kroz reformu sudskih procedura. Više od 70 odsto sudija i više od 80 odsto advokata koji su bili ispitanici u Regionalnoj anketi o pravosuđu smatralo je da bi poboljšanje internih procedura sudova, „odgovornost stranaka“ i međuinstitucionalna koordinacija mogli da poboljšaju efikasnost suda. Podrška specifičnim reformama možda nije toliko rasprostranjena, ali rezultati ankete pokazuju da su oni koji su najviše upoznati sa funkcionisanjem sistema već identifikovali izvor mnogih neefikasnosti sistema. Ukupno je 78 odsto advokata, 42 odsto sudija i 35 odsto tužilaca navelo greške suda ili sudskog osoblja kao razlog odugovlačenja predmeta, dok je 72 odsto advokata, 79 dsto sudija i 91 odsto tužilaca¹⁸⁷ navelo opstruktivne taktike stranaka kao prakse koje doprinose kašnjenjima. U poređenju sa istraživanjem iz 2013. godine, čini se da su zakonodavni nedostaci manji problem prema mišljenju sudija i tužilaca, dok tužiocima smatraju da su greške sudova i sudskog osoblja koje produžavaju trajanje predmeta značajno smanjene. Pogledajte Sliku 46 ispod za više detalja.

¹⁸⁶ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, Preporuke 4, 6, 7 i 8, str. 14 i 15.

¹⁸⁷ Nalazi Regionalne ankete o pravosuđu. Primeri grešaka suda ili sudskog osoblja su nedovoljna priprema za ročišta i problemi sa uručivanjem poziva, dok su primeri ometanja od strane stranaka u postupku nekooperativni veštaci i svedoci i taktike odlaganja advokata.

Slika 46: Udeo sudija, tužilaca i advokata koji navode da su navedeni razlozi povremeni ili čest razlog zašto predmeti traju duže od očekivanog u 2013. i 2020. godini¹⁸⁸



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

256. Predmeti koji se ponavljaju i dalje zatrpavaju sistem bez predviđenog adekvatnog procesnog mehanizma, osim *ad hoc* delegiranja predmeta, koji bi pomogao pravosuđu da se nosi sa teretom koji sudovi trpe zbog složenih zahteva mnogih stranaka. Predmeti vojnih rezervista analizirani u ovom poglavlju samo su jedan od primera. Mnogi više ovih predmeta koji se ponavljaju proizilaze iz tužbi protiv banaka, tužbi korisnika penzija protiv Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, itd. Centar za evropske politike je analizirao trenutno stanje i ponudio preporuke za uvođenje mehanizma grupne ili zajedničke tužbe, pre svega u oblasti zaštite potrošača, a zatim, na osnovu tog iskustva, u drugim oblastima prava. Ovaj mehanizam bi se mogao koristiti paralelno sa već razmatranim delegiranjem predmeta i „pilot odlukama“.

257. Prema procesnim pravilima, najznačajniji broj tužbi, posebno onih koje se ponavljaju, kcentrisan je u Beogradu, što doprinosi zagušenosti beogradskih sudova. Ovaj problem je rešen nacrtom izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku iz 2021. godine, kojima je predviđen prenos mesne nadležnosti sudova sa sedišta tuženog na prebivalište tužioca u sporovima o potrošačkim ili finansijskim uslugama ili tužbama protiv Republike Srbije ili regionalne ili lokalne vlasti. Odgovarajuće izmene do sada nisu usvojene, iako bi značajno doprinele boljoj raspodeli predmeta, a samim tim i efikasnijem radu sudova uz manje gužve.

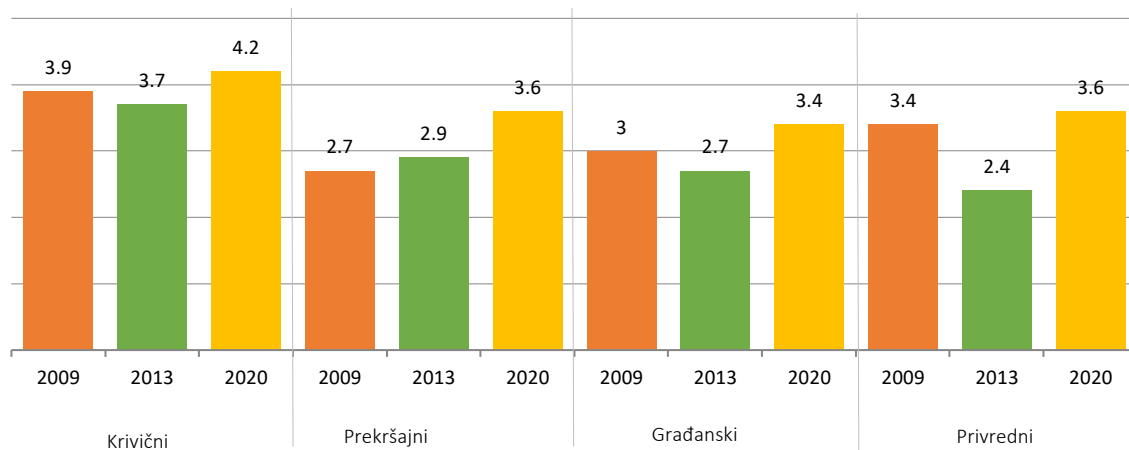
2.3.5.1. Zakazivanje i održavanje ročišta

258. Vremenski razmak između podnošenja predmeta i prvog ročišta koji je utvrđen u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine (na osnovu podataka iz 2009. i 2013. godine) dodatno se povećao u 2020. godini u svim vrstama predmeta, prema rezultatima Regionalne ankete o pravosuđu. U poređenju sa 2013. godinom, sudu je trebalo oko 15 dana više da održi prvo ročište u krivičnom,

¹⁸⁸ Pitanje iz Ankete iz 2009, 2013, 2020. god: *Koliko često, ako se uopšte dešava, je svaki od navedenih razloga bio uzrok dužeg trajanja predmeta?* Baza stanovništva: sudije (2009, 2013 – osim apelacionih sudija); tužioci; advokati. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

prekršajnom i građanskom predmetu, dok je u privrednim predmetima sudu trebalo mesec dana više. Za detaljno poređenje pogledajte Sliku 47.

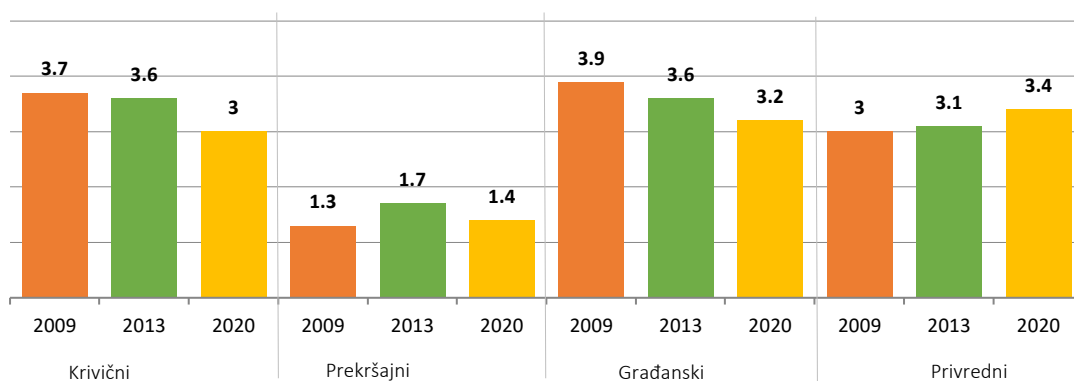
Slika 47: Prosečan broj meseci proteklih između podnošenja predmeta i prvog ročišta, prema navodima korisnika suda 2009., 2013. i 2020. godine¹⁸⁹



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

259. Prosečan broj ročišta je stalno rastao u privrednim predmetima u 2009., 2013. i 2020. godini, iako se kontinuirano smanjivao u krivičnim i građanskim predmetima i varirao je u prekršajnim predmetima. Izračunati procesi su prikazani na Slici 48 ispod. Generalno gledano, za rešavanje prvostepenog predmeta u krivičnim, građanskim i privrednim predmetima bilo je potrebno oko tri ročišta i jedno u prekršajnim predmetima.

Slika 48: Prosečan broj održanih ročišta, prema navodima korisnika suda u 2009, 2013, 2020. godini¹⁹⁰



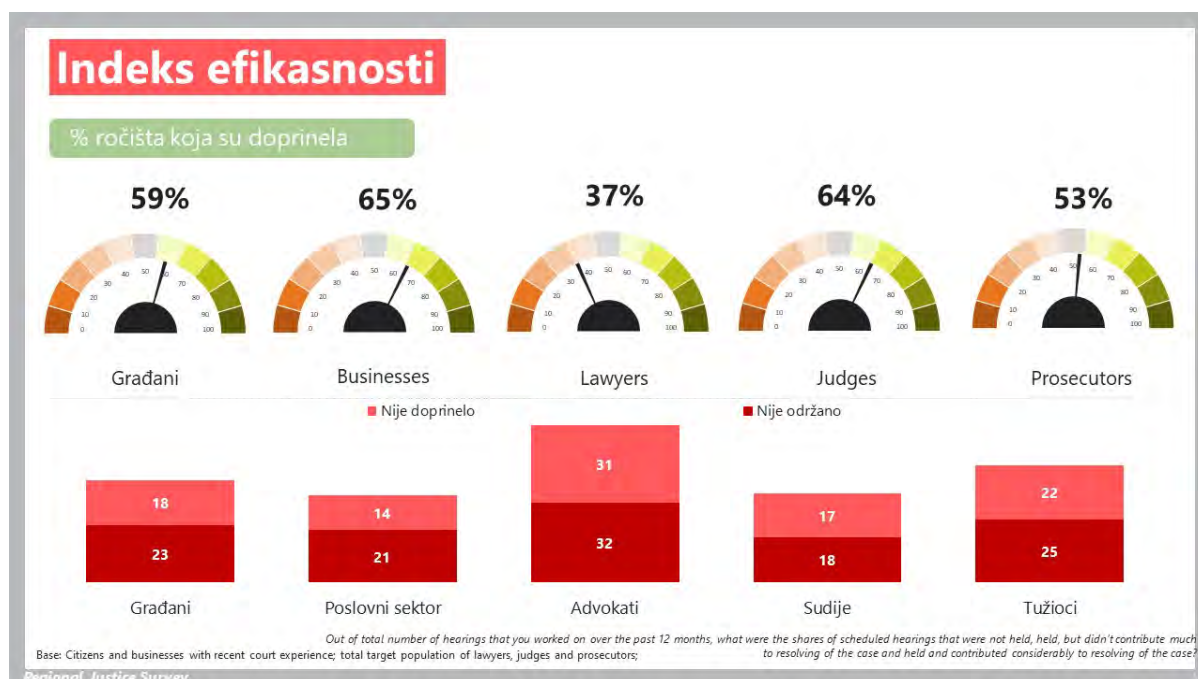
Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

¹⁸⁹ Pitanje iz Ankete: *Kada je predmet podnet (mesec i godina)? / Kada se jedna od strana pojavila pred sudijom prvi put (mesec i godina)?* Baza stanovništva: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima koji su naveli podatke. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

¹⁹⁰ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *Koliko je ukupno ročišta održano u prvostepenom sudu, ne računajući otkazana ili odložena ročišta?*, Baza stanovništva: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014/ Pitanje iz Ankete 2020: *Koliko je ukupno ročišta zakazano u prvoj instanci, uključujući ročišta koja su zakazana ali nisu održana? / Koliko zakazanih ročišta nije održano, tj. otkazano je?*, Baza stanovništva: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima, Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

260. Gotovo svaki napredak u pojednostavljivanju sudskih postupaka ima realnu šansu da smanji relativno visok nivo cinizma o efikasnosti sudova među advokatima i sudijama, s obzirom na broj problema identifikovanih u Anketi. Korisnici suda su identifikovali ključna pitanja koja ometaju efikasnost suda kao što su preveliki broj ročišta i odlaganja, otkazivanja bez istovremenog pomeranja i nastavak ročišta tokom dužih perioda. Advokati koji su bili ispitanici u anketi smatraju da je samo 46 odsto zakazanih ročišta doprinelo rešavanju predmeta koje su vodili, dok poslovni sektor smatra da je doprinelo 65 odsto ročišta. Odgovori sudija, tužilaca i građana kretali su se između ova dva ekstrema; sudije su smatrale da je 58 odsto ročišta doprinelo, dok su tužiocima smatrali da je 55 odsto ročišta doprinelo, a građani 59 odsto.

Slika 49: Ročišta koja su doprinela rešavanju sporova¹⁹¹



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

261. Pooštravanje prakse zakazivanja sudskih ročišta, kao što je preporučeno u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine,¹⁹² i dalje predstavlja hitnu potrebu, iako se zainteresovane strane nisu slagale oko razloga neefikasnosti ročišta i otkazivanja ročišta.¹⁹³ Za neefikasna i otkazana ročišta građani i privreda su pre svega krivili sudove i suprotstavljene strane. Advokati su kao razloge za gubljenje vremena identifikovali sud, druge stranke u sporu i njihove zastupnike (mada ne i tužioce), kao i druge učesnike poput svedoka i veštaka. Sudovi i tužiocima su se složili da su stranke i njihovi predstavnici (opet ne uključujući tužioce) i drugi učesnici bili glavni krivci.

¹⁹¹ Pitanje iz Ankete: Koliko je ročišta zakazano u prvom stepenu, uključujući zakazana ali neodržana ročišta? Koliko zakazanih ročišta nije održano, tj. koliko je otkazano? /Pored ročišta koja nisu održana, za koliko ročišta biste ocenili da nisu značajno doprinela napreku u rešavanju predmeta? Od ukupnog broja ročišta na kojima ste radili u proteklih 12 meseci, koliki je udeo zakazanih ročišta koja nisu održana, koja su održana ali nisu doprinela rešavanju predmeta i koja su značajno doprinela rešavanju predmeta.

¹⁹² Preporuka 7, strana 15.

¹⁹³ Regionalna anketa pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2021.

2.3.5.2. Uručivanje poziva

262. Nije bilo podataka koji bi ukazivali na to da je korišćenje novih alata od strane sudskog osoblja, a koji se koriste za lociranje stranaka i svedoka značajno poboljšalo uručivanje poziva u sudovima u Srbiji.¹⁹⁴ Nakon što je Funkcionalna analiza iz 2014. godine identifikovala mnoga pitanja i vezi sa uručivanjem poziva,¹⁹⁵ došlo je do izmena ZKP-a i Zakona o parničnom postupku, a postignut je sporazum sa Poštom u cilju poboljšanja usluge uručivanja poziva. ZKP je uveo mnogo šira sredstva uručivanja poziva, uključujući nekoliko opcija za lično uručivanje.¹⁹⁶ Izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku definisani su novi načini dostavljanja, nametnuti su rokovi za okončanje proceduralnih radnji i kazne za odlaganje postupaka od strane stranaka.¹⁹⁷

263. Sporazum između VSS i Pošte Srbije iz 2017. godine¹⁹⁸ je možda učinio uslugu uručivanja efikasnijom, ali tim Funkcionalne analize nije mogao to da proveri zbog nedostatka podataka. Sudije sa kojima je razgovarao tim Funkcionalne analize, međutim, smatrale su da su tehnička uputstva u sporazumu poboljšala delotvornost uručivanja poziva. Odredbe u sporazumu precizirale su pravila uručivanja po kategorijama i sudovima dale pristup elektronskoj poštanskoj evidenciji, kako bi mogli da prate status isporuke pojedinačnih poziva.

264. Pristup sudova elektronskom registru adresa ubrzao je proces uručivanja poziva, ali su i dalje postojala uska grla u internim procesima sudova za uručenje poziva. Sudovima je odobren pristup bazama podataka adresa i opštinskih matičnih knjiga rođenih, umrlih i venčanih. Ipak, tim Funkcionalne analize je naišao na navode da administrativno osoblje sudova smatra da je preveliki broj predmeta prouzrokovao interna kašnjenja u postupku, posebno u građanskim odeljenjima.

265. Analiza koju je sproveo projekat USAID-a¹⁹⁹ pokazala je da je uručivanje poziva preko Pošte i dalje bila dominantan način uručivanja poziva. Studija, objavljena 2018. godine, pokazala je da su sudovi retko koristili praćenje statusa pošiljke u okviru dostupnih elektronskih usluga i da sistem vođenja predmeta u sudovima nije bio povezan sa poštanskim e-uslugama. Sudovi su takođe retko koristili dostupne samostalne poštanske aplikacije, kao što je aplikacija Elektronska prijemna knjiga (EPK).

266. U 2020. godini je razvijen softver za automatsku obradu paketa za sudove u Srbiji koji je zatim pilotiran 2021. godine u Osnovnom sudu u Nišu i nekim drugim sudovima. Softver, u osnovi, pokriva

¹⁹⁴ Procesni zakoni zahtevaju da se stranke obaveštavaju uručivanjem obaveštenja u nekoliko faza u svakom predmetu, a sudske odluke stupaju na snagu na dan uručivanja, tako da je efikasna usluga uručivanja ključna za efikasnost, produktivnost i kvalitet suda.

¹⁹⁵ Odnosno, poteškoće u pronalaženju adrese stranaka, visok procenat neuspešnih pokušaja uručivanja, lako izbegavanje uručivanja i neuspeh Pošte da uručivanje obaveštenja definiše kao prioritet.

¹⁹⁶ Uručivanje se može izvršiti ili u prebivalištu primaoca ili na njegovom/njenom radnom mestu. Ako primalac ili zakonski definisani alternativni primalac odbiju uručivanje ili odbiju da potpišu dostavnicu, usluga se i dalje smatra izvršenom, a pružalac usluge beleži ovu informaciju na dostavnici. ZKP takođe dozvoljava elektronsko dostavljanje, što bi moglo biti posebno efikasno u komunikaciji sa preduzećima, advokatima i veštacima.

¹⁹⁷ Izmene i dopune Zakona o parničnom postupku potvrđuju mišljenje Venecijanske komisije o nacrtima obrazaca Zakona o parničnom postupku 26. jula 2011. (DG-HL (2011) 10). Venecijanska komisija je preporučila da se poziv uručuje konkretnoj osobi kad god je to moguće. Ukoliko lično uručivanje nije moguće, treba koristiti adresu iz službenog registra.

¹⁹⁸ Tekst je dostupan na <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/08/TEHNOLOSKO-UPUTSTVO-JP-POSTE-SRBIJE-31-07-2017.pdf>. Prvi set tehničkih uputstava je usvojen u aprilu 2017. godine, ali su ta uputstva potom izmenjena u julu 2017. godine zbog intenzivne kritike advokata i šire javnosti.

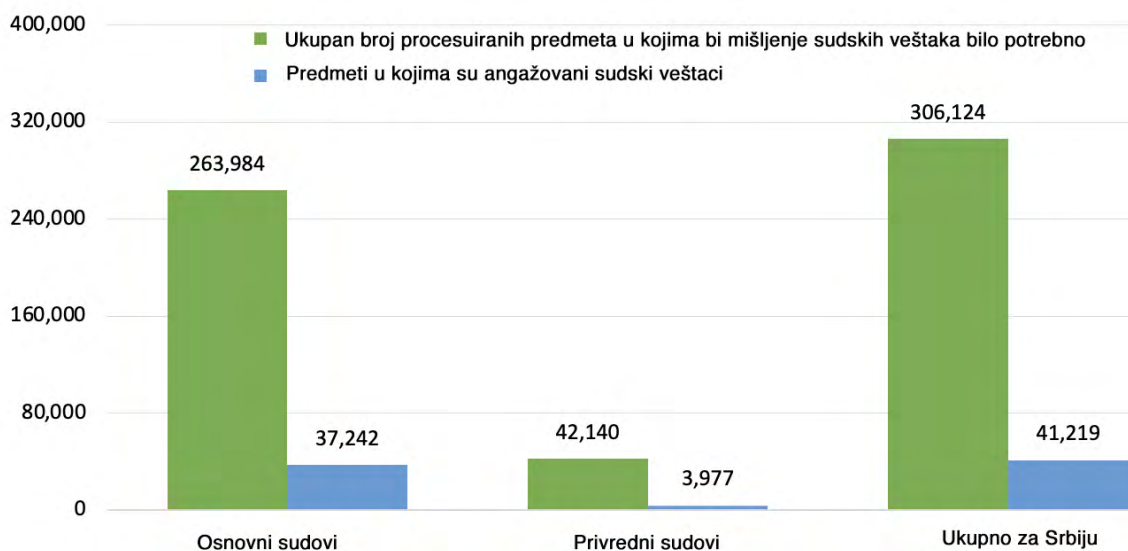
¹⁹⁹ USAID Projekat vladavine prava, Problemi sa uručivanjem poziva i moguća rešenja, 1. podnesak – 6. juna 2018. godine.

štampanje i bar kodiranje svih dokumenata, koverti i priznanica, a adrese se mogu proveriti preko sistema u poštanskom registru. Ova aktivnost je deo Projekta vladavine prava USAID-a.

2.3.5.3. Angažovanje sudskih veštaka

267. Nedavni podaci Svetske banke²⁰⁰ nisu podržali uobičajeno stanovište da se veštaci generalno koriste u previše predmeta. Veštaci u Srbiji su se u proseku pojavljivali samo u 13,5 građanskih i privrednih parničnih predmeta, krivičnih predmeta i privrednih prekršaja, kao što je prikazano na Slici 50. Veštaci su prekršili rok u više od 50 odsto svih razmatranih predmeta u osnovnim sudovima i u više od 40 odsto svih razmatranih predmeta u privrednim sudovima. Međutim, statistika je pokazala da vreme potrebno da veštaci daju svoje mišljenje nije doprinelo dodatnom trajanju predmeta. Upoređujući vreme za izradu mišljenja veštaka sa ukupnim vremenom trajanja suđenja utvrđeno je da je rad veštaka oduzeo manje od 10 odsto ukupnog vremena suđenja.

Slika 50: Angažovanje veštaka (u poređenju sa brojem građanskih i privrednih parničnih predmeta, krivičnih predmeta i privrednih prekršaja)



Izvor: Ispitivanje veštaka, SB

2.3.5.4. Upravljanje predmetima

268. Sudovi u Srbiji generalno i dalje nisu koristili standardizovane obrasce i šablone u skladu sa preporukama iz Funcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, iako su neke sudije navodno kreirale sopstvene obrasce i podelile ih sa kolegama, a neki obrasci su napravljeni kao rezultat konkretnih projekata. Elektronska baza podataka šablona i obrazaca koju je sponzorisao VKS omogućila bi bržu obradu predmeta, doprinela bi usaglašavanju prakse, smanjila broj proceduralnih grešaka i mogla bi smanjiti broj žalbi zasnovanih na čisto proceduralnim pitanjima.

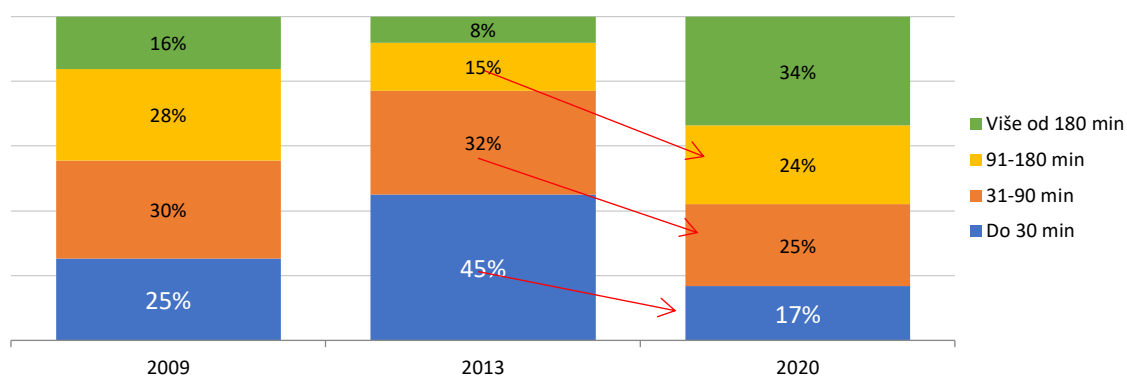
²⁰⁰ Svetska banka, Ispitivanje veštaka. Uloga veštaka u Srbiji i Kako reforme mogu da unaprede efikasnost i kvalitet pravde, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/154501560835036002/pdf/Examining-the-Experts-The-Role-of-Expert-Witnesses-in-Serbia-and-How-Reform-Could-Improve-Efficiency-and-Quality-of-Justice.pdf>. The data was collected for 2015-2017.

269. Neefikasnost i dalje nastaje kao posledica nedostatka spajanja sličnih predmeta. U Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine, zainteresovane strane iz Srbije su primetile da postoji mnogo predmeta koji se vode odvojeno i koji su mogli biti spojeni, što bi koristilo strankama i sudu. Nedavni primer takvih predmeta su 56.342 tužbi vojnih rezervista podnetih višim sudovima koji nisu spojeni. Norme produktivnosti²⁰¹ još uvek ne podstiču sudije da spajaju predmete, a advokato to nerado zahtevaju jer im to smanjuje mogućnost zarade. Intervjuisane sudije ističu da je spajanje predmeta ipak manje opciono u krivičnim nego u građanskim predmetima. Pozitivan primer unutrašnje koordinacije predstavlja Viši sud u Beogradu gde se predsednici krivičnih veća sastaju i zajedno sa predsednikom suda razgovaraju o eventualnim spajanjima predmeta. Zakonske izmene i uputstva viših instanci mogu osloboditi sudove ovog dupliranja predmeta koje se može izbeći.

2.3.6. Efikasnost u pružanju administrativnih usluga

270. Udeo administrativnih usluga koje su pružene u roku od 30 minuta smanjen je sa 45 odsto u 2013. na 17 odsto u 2020. godini, dok je udeo administrativnih usluga koje su trajale duže od 180 minuta povećan četiri puta, sa osam na 34 odsto. Iako nije naveden razlog za ove promene, moguće je da su usluge koje su preostale u sudovima²⁰² složenije za stranke i sudove. Pogledajte Sliku 51 ispod.

Slika 51: Vreme u minutima koje građani provode da završe administrativni posao, 2009, 2013, 2020²⁰³



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

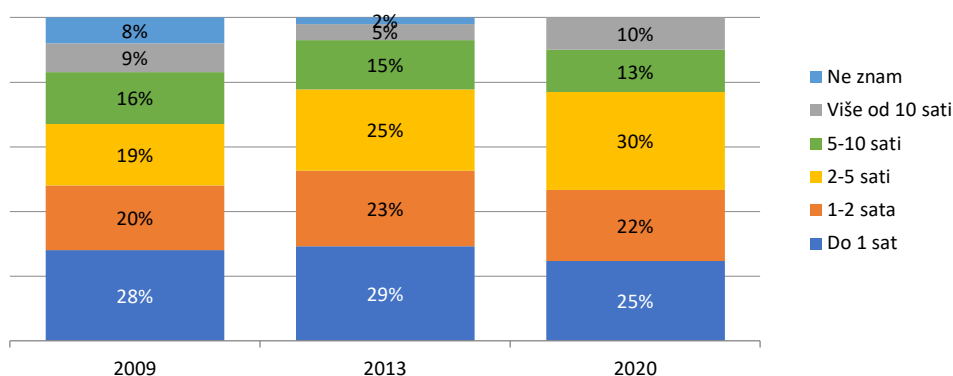
271. Istovremeno je bilo vrlo malo promena koje su primetili korisnici iz poslovnog sektora. Obavljanje jedne četvrtine administrativnih usluga trajalo je do jednog sata, dok je otprilike jedna trećina administrativnih usluga trajala dva do pet sati. Oko 10 odsto administrativnih usluga zahtevalo je više od 10 sati, što predstavlja povećanje od pet procentnih poena u poređenju sa 2013. godinom.

²⁰¹ Službeni glasnik br. 81/2014, 142/2014, 41/2015 i 7/2016.

²⁰² Usluge overavanja dokumenata su 2015. godine prenete sa sudova na javne beležnike.

²⁰³ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *Koliko ste ukupno vremena proveli ispunjavajući ovaj zadatak? (Uključujući plaćanje takse u baci ili pošti u vezi sa ovim poslom.)*/ 2020: *Koliko sati je vama i drugim neplaćenim pojedincima trebalo da izvršite ovaj administrativni posao?* Baza stanovništva: opšta javnost sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

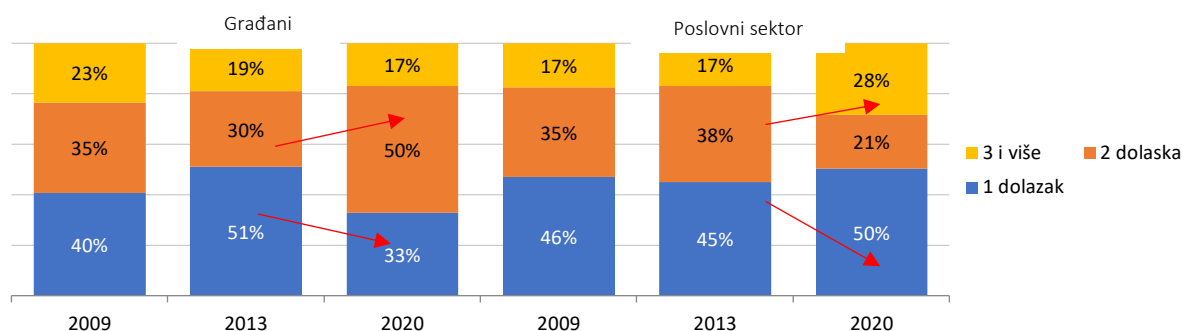
Slika 52: Vreme izraženo u radnim satima koje poslovni sektor provodi u obavljanju administrativnih poslova, 2009, 2013, 2020. god²⁰⁴



Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

272. U 2020. godini 33 odsto građana trebalo je da poseti sud samo jednom da bi obavili administrativni posao, što predstavlja smanjenje od 18 procentnih poena u odnosu na 2013. godinu. Međutim, u poslovnom sektoru je porastao udeo (50 odsto u 2020. godini u poređenju sa 45 odsto u 2013.) onih kojih su uspeli da administrativni posao obave u jednoj poseti. Broj preduzeća koja su morala da dođu u sud tri ili više puta povećan je sa 17 na 28 odsto. Detaljno poređenje prikazano je na Slici 53 ispod.

Slika 53: Broj poseta sudu potrebnih za obavljanje administrativnih poslova prema navodima korisnika administrativnih usluga²⁰⁵



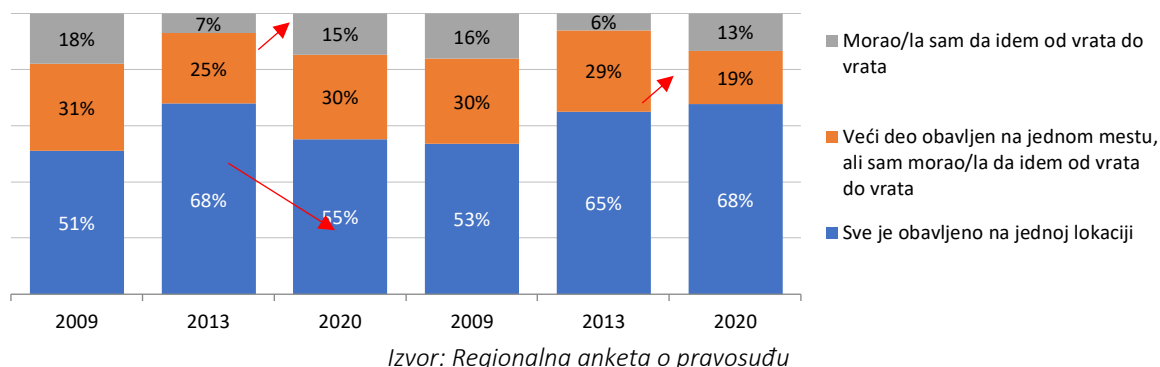
Izvor: Regionalna anketa o pravosuđu

273. Udeo administrativnih poslova koje su građani mogli da obave na jednom mestu smanjen je sa 68 odsto u 2013. na 55 odsto u 2020. godini, ali se povećao za poslovni sektor za tri procentna poena sa 65 odsto na 68 odsto. Istovremeno, broj administrativnih poslova koji su zahtevali odlazak od vrata do vrata se udvorstručio za obe kategorije, sa sedam odsto na 15 odsto za građane, a sa šest odsto na 13 odsto za privredu. Na Slici 54 su prikazani detalji za 2009, 2013. i 2020. godinu.

²⁰⁴ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *Okvirno procenite koliko su ukupno radnih sati vaši zaposleni proveli u ispunjavanju ovog poslednjeg administrativnog posla?* / 2020: *Koliko ste ukupno radnih sati vi i vaši zaposleni potrošili da obavite ovaj administrativni posao?* Baza stanovništva: poslovni sektor sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

²⁰⁵ Pitanje iz Ankete 2009, 2013, 2020: *Koliko puta ste morali da posetite sud da biste obavili određeni posao?* Baza stanovništva: članovi javnog i poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama, ukupna ciljana populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

Slika 54: Udeo korisnika administrativnih usluga koji jesu ili nisu morali da idu od vrata do vrata u 2009, 2013. i 2020. godini²⁰⁶



274. Prema rečima anketiranih građana, efikasnost u pružanju administrativnih usluga u 2020. godini je smanjena, dok je za preduzeća neznatno poboljšana. Polovina građana u 2020. godini smatrala je da su njihovi administrativni poslovi mogli biti obavljeni za kraće vreme, u poređenju sa 38 procenata u 2013. godini. U poslovnom sektoru, 50 odsto ispitanika smatra da su usluge mogle da budu brže u 2009. godini, u poređenju sa 42 odsto u 2013. godini i 40 odsto u 2010. godini. Iznenađujuće, neki aspekti usluga su ocenjeni lošije nego u prošlosti, poput povećanja udela obilaska različitih šaltera.

275. Rezultati Regionalne ankete o pravosuđu opisani u ovom odeljku ukazuju na neke od slabosti sudskih usluga koje je potrebno rešiti. Iako administrativni poslovi koji su preostali u sudovima spadaju u složenije poslove, sistem ipak može poboljšati više svojih procedura kako bi smanjio broj poseta i vreme potrebno za obavljanje određenih poslova. Utvrđivanje razloga za povećanje vremena čekanja i obilazak više šaltera bio bi prvi korak ka povećanju efikasnosti sudova u administrativnim poslovima.

2.4. Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost sudova

276. Nije iznenađujuće da su srpski sudovi u 2020. godini primili i rešili manje predmeta nego u 2019. godini; međutim, potražnja je opala za 16 odsto, a rešavanje predmeta za 11 odsto. Sudovi su u 2019. godini primili 2.224.102 predmeta, dok su 2020. godine primili 1.867.911 predmeta. Manji priliv u 2020. godini bio je posledica ne samo pandemije KOVIDA-19, već i prenošenje veće nadležnosti nad izvršenjem na javne izvršitelje na početku godine. Upravni sud je jedini sud koji je u prvoj polovini 2020. godine primio više predmeta u poređenju sa istim periodom prethodne godine, zbog tzv. izbornih predmeta.²⁰⁷ Jedine tri vrste suda koji su uspeali da dostignu stopu savladavanja priliva iznad 100 odsto u 2020. godini bili su apelacioni sudovi, osnovni sudovi i privredni sudovi. Međutim, sve tri vrste sudova imale su koristi od nižeg priliva predmeta, jer se broj rešenih predmeta u ovim sudovima takođe smanjio u poređenju sa prethodnom godinom.

277. I u 2020. godini sudovi su rešili ukupno 2.013.829 predmeta, u poređenju sa 2.268.769 predmeta rešenih u 2019. godini. Ova razlika je direktna posledica vanrednog stanja koje je Narodna

²⁰⁶ Pitanje iz Ankete 2009, 2013, 2020: *Dok ste obavljali administrativne poslove, da li ste morali da obilazite šaltere (kancelarije) ili ste mogli da obavite sve na jednom mestu?* Baza stanovništva: članovi javnosti i privatnog sektora sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama, ukupna ciljana populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

²⁰⁷ U Srbiji je 2020. godina bila izborna godina, a moguće je izjaviti žalbu Upravnom sudu protiv bilo koje odluke Republičke izborne komisije.

skupština proglasila zbog pandemije. Od 15. marta 2020. godine do 6. maja 2020. godine sudovi su mogli da postupaju samo po hitnim predmetima, dok su ročišta u svim ostalim predmetima odlagana na neodređeno vreme.

278. U ovom trenutku pandemija nije izazvala direktne zaostatke, jer je pad produktivnosti bio praćen padom potražnje, ali kada kriza prođe, najverovatnije će sudovi biti preplavljeni predmetima koji nisu podneti ranije ili su direktno izazvani pandemijom (stečaj, nesolventnost, radni sporovi, i sporovi vezani za neplaćene dugove zbog ekonomske krize). Pretpostavlja se da će se broj zaostalih predmeta povećati zbog manje aktivnosti sudova u 2020. godini i gore pomenutom većeg priliva.

Okvir 16: Ublažavanje efekata zaključavanja na sudske postupke

Lekcije naučene tokom pandemije KOVIDA-19 trebalo bi da podstaknu Srbiju da ohrabri upotrebu alata e-pravosuđa koji bi u svakom trenutku povećali efikasnost sudova. Nakon što je Narodna skupština donela Uredbu o rokovima u sudskim postupcima, Ministarstvo pravde je oko 26. marta naložilo sudovima da vode postupke protiv lica koja su prekršila mere samoizolacije putem video linka. Tokom vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine, rokovi za podnošenje pravnih podnesaka nisu važili od 15. marta 2020. do 7. maja 2020. godine.

Advokatska komora Srbije i Ombudsman su kritikovali ove mere – Advokatska komora je tvrdila da je potrebna izmena ZKP da bi se omogućila saslušanja putem video linka, a Ombudsman je tvrdio da okrivljeni i njegov ili njen branilac moraju da imaju pristup neophodnoj tehnologiji u privatnoj prostoriji za poverljivu komunikaciju, bez prisustva trećih lica, i da njihova komunikacija ne može biti ograničena na 30 minuta. Konačno, Vlada je donela Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine (Službeni glasnik, br. 49/2020) koja je bila na snazi do 7. maja 2020. godine. Do aprila 2021. godine još uvek nije sprovedeno utvrđivanje bilo kakvih mogućih pravnih ili ustavnih pitanja o odlukama donetim u vezi sa *online* suđenjima.

Početak 2021. godine, Srbiji je još uvek nedostajalo jasno, relevantno zakonodavstvo i pravila, oprema za efikasno i pravično vođenje video suđenja, a i pravosuđe je nedovoljno zainteresovano za pitanja koja se javljaju u slučaju video suđenja. Ipak, imajući u vidu stalne izazove koje je pandemija KOVIDA-19 izazvala u radu sudova širom sveta nakon više od godinu dana trajanja pandemije, povećana upotreba video ročišta bila je važno sredstvo za održavanje određenog nivoa efikasnosti u sudskim postupcima. Većina, ako ne i sve države članice EU, su promovisale video ročišta usvajanjem zakonskih izmena (Nemačka ima video suđenja u svojim procesnim zakonima od 2001. godine) ili *ad hoc* uredbi. Dok je Forum sudija Srbije u decembru 2020. godine uz podršku Regionalnog partnerskog fonda Kraljevine Holandije (NFRP-MATRA) započeo realizaciju projekta „*Online* suđenje – Prednosti suđenja na daljinu“, Vlada je još uvek ćutala o pitanjima video suđenja u aprilu 2021. godine.

Postoje alati za e-pravosuđe, osim *online* ročišta, koji pomažu u očuvanju sudske efikasnosti i održavanju vladavine prava, kao što su e-podnošenje, e-uručivanje poziva, razni *online* alati za pribavljanje službenih dokumenata kao što su izvodi iz zemljišnih knjiga. Sve ovo olakšava pružanje pravosudnih usluga bez potrebe za fizičkim prisustvom. Neki od ovih alata već postoje i redovno se koriste u Srbiji kao što su e-oglasna tabla i e-aukcije u sprovođenju izvršenja.

2.5. Preporuke i naredni koraci

Funkcionalna analiza iz 2014. godine sadržala je osam praktičnih preporuka za poboljšanje efikasnosti suda. Neke od preporuka su vremenom sprovedene, bilo u potpunosti ili delimično, sa različitim uspehom. Međutim, neke preporuke nisu realizovane.

Preporuka 1: Nadograditi statističko izveštavanje o efikasnosti sudova.

Iako detaljni, postojeći statistički izveštaji ne sadrže specifične dimenzije koje je Funkcionalna analiza prepoznala kao značajne za uspešno praćenje pravosudnog sistema. Portfelj izveštaja VKS-a treba da bude proširen.

- Formirati Radnu grupu sa predstavnicima VKS, VSS i MP. (VKS, VSS, MP – kratkoročno)
- Revidirati postojeće izveštaje i odrediti obrasce za:
 - o Starosnu listu rešenih predmeta
 - o Praćenje delegiranih predmeta i njihovo evidentiranje kako bi se izbeglo dvostruko brojanje jednog predmeta
 - o Praćenje ostavinskih predmeta u sudovima i predmeta dodeljenih javnim beležnicima (isključiti predmete kojima su raspolagali javni beležnici iz sudskih rešenja)
 - o Prosečno vreme rešavanja predmeta na osnovu stvarnih podataka (Radna grupa – kratkoročno)
- Definirati podatke potrebne za lakše generisanje određenih izveštaja. (Radna grupa – kratkoročno)
- Prema potrebi, izraditi listu polja podataka koja će biti uključena u sisteme za vođenje predmeta sudova (i relevantne alatke za izveštavanje/poslovnu inteligenciju ako je primenjivo) da biste olakšali generisanje izveštaja. (Radna grupa – srednjoročno)
- Pripremiti i distribuirati materijale svim zaposlenima odgovornim za prikupljanje podataka i izveštavanje u sudovima, VSS i MP. (VKS, VSS, MP – srednjoročno)
- Informisati javnost o unapređenju statističkog izveštavanja o efikasnosti sudova putem sajta VKS-a i saopštenja za javnost. (VKS – srednjoročno)
- Periodično deliti izveštaje sa javnošću. (VKS - kontinuirano)

Preporuka 2: Ujednačiti opterećenje u sudovima.

Broj predmeta u radu i obim posla su neravnomerno raspoređeni među sudovima i unutar pojedinačnih sudova, bez jasnog obrasca. Sledeće aktivnosti imaju za cilj da analiziraju nejednaku raspodelu predmeta i preispitaju pravila o delegiranju predmeta među sudovima. Unutar sudova, oni nastoje da preispitaju raspodelu poslova i odgovornosti među sudijama, pravnim saradnicima, javnim izvršiteljima i službenicima/daktilografima, obezbeđujući da se administrativni i proceduralni poslovi efektivno delegiraju na nesudijsko osoblje.

- Analizirati nejednaku raspodelu predmeta u Srbiji i razmotriti pravila i prakse delegiranja predmeta. (VKS – srednjoročno)
- Analizirati iskustvo iz uporedivih zemalja u vezi sa optimalnom raspodelom predmeta. Primer je Hrvatska koja, umesto mesne nadležnosti za žalbe, nasumično dodeljuje žalbe putem sistema za vođenje predmeta i dozvoljava drugostepenim županijskim sudovima da odlučuju o žalbama opštinskih sudova u građanskim i krivičnim predmetima. Ovo smanjuje vreme za odlučivanje o žalbama i ujednačava opterećenje. Ova reforma je takođe sve više harmonizovala sudsku praksu u sudskom sistemu, unapređujući kvalitet rada suda. (VKS – srednjoročno)

- Revidirati postojeću raspodelu sudija po predmetima. Analizirati primenljiva pravila i statističke podatke. (VKS – srednjoročno)
- Istražiti mogućnost (privremenog ili trajnog) premeštanja sudija u opterećenije sudove. (VSS – srednjoročno)
- Razmotriti promenu nadležnosti VKS-a u odnosu na apelacione sudove kako bi se VKS-u usmeravalo manje predmeta jer bi predmeti trebalo da se razmatraju na najnižem mogućem nivou nadležnosti. (VKS, MP – srednjoročno)
- Pripremiti predlog za izmene i dopune povezanih zakona i podzakonskih akata po potrebi. (VKS, MP – srednjoročno)
- Pratiti primenu formule za ponderisanje predmeta. (VKS, MP – srednjoročno).
- Informisati javnost o sprovedenim aktivnostima putem veb stranice VKS-a i saopštenja za javnost. (VKS – kontinuirano)

Preporuka 3: Objediniti praksu za otvaranje novog predmeta.

Ne postoji usaglašena definicija šta čini predmet niti dogovor o tome kako se predmeti procesuiraju ili evidentiraju. Ovakva situacija zato vodovi do inflacije broja predmeta koji se broje u sudskoj statistici. Postojeću praksu u vezi sa otvaranjem novih sudskih predmeta treba revidirati.

- Ispitati proceduralna pravila i Poslovnik o radu sudova i analizirati pojedinačnu sudsku praksu da bi se identifikovalo šta tačno predstavlja predmet. (VKS – srednjoročno)
- Usvojiti jasna i stroža pravila u vidu smernica za definisanje predmeta. (VKS – srednjoročno)
- Objaviti pripremljene smernice i organizovati radionice u regionalnim centrima. (VKS – srednjoročno)
- Sprovesti novousvojena pravila za sistem za vođenje predmeta i automatski onemogućiti neusaglašene prakse u otvaranju novog predmeta. (MP, VKS – srednjoročno)
- Pratiti poštovanje novousvojenih pravila od strane sudova kroz redovne inspekcije. (VSS, MP – srednjoročno)

Preporuka 4: Revidirati nadležnost privrednih sudova nad privrednim prestupima.

Nagli porast novih privrednih prestupa, izazvan primenom novog Zakona o računovodstvu, izazvao je zagušenje u privrednim sudovima. Nadležnost privrednih sudova nad privrednim prestupima je potrebno revidirati u skladu sa komparativnim nadležnostima kako bi se identifikovale mogućnosti za izmenu zakona koje bi smanjile njihovo opterećenje.

- Formirati radnu grupu sastavljenu od predstavnika VKS, MP i privrednih sudova. (MP – kratkoročno)
- Analizirati obim posla privrednih sudova kada je reč o privrednim prestupima u poslednje četiri godine. (MP, Radna grupa – kratkoročno).
- Identifikovati primere iz uporedivih zemalja u vezi sa privrednim prestupima. (MP, Radna grupa – srednjoročno)
- Na osnovu ovih analiza i identifikovanih primera pripremiti izmene i dopune relevantnih zakona i podzakonskih akata kako bi se rasteretili privredni sudovi. (MP, Radna grupa – srednjoročno)

Preporuka 5: Za više predmeta sa identičnim ili sličnim činjeničnim pitanjima, razmotriti objedinjavanje predmeta ili donošenje odluke u pilot predmetu i primenu nalaza na blisko povezane predmete.

- Analizirati trenutno iskustvo sa više predmeta koji imaju identična ili slična činjenična

pitanja. (VKS – kratkoročno)

- Sprovesti uporednu pravnu analizu kako druge evropske zemlje pristupaju višestrukim predmetima u svetlu zahteva odluke Ustavnog suda iz 2012.²⁰⁸ (VKS, MP – kratkoročno)
- Istražiti mogućnost uvođenja pilot postupka za posebne vrste predmeta (npr. zaštita potrošača). (MP – srednjoročno)
- Proceniti procesuiranje predmeta u okviru takvog pilot postupak; utvrditi naučene lekcije i razmotriti proširenje procesa na druge vrste predmeta. (VSS, VKS – dugoročno)

Preporuka 6: Sprovesti dalju analizu kako bi se utvrdili razlozi za niske stope rešavanja u Upravnom sudu u 2018. godini i poboljšanje u savladavanju priliva i rešavanju predmeta u 2019. godini.

Dok su drugi sudovi (opšte i posebne nadležnosti) pokazali varijacije u efikasnosti između sudova i tokom vremena, možda je lakše identifikovati faktore koji određuju efikasnost u ograničenijem okruženju, zadržavajući kao konstantu vrstu predmeta.

- Utvrditi ulogu promena u resursima i praksi kako i u izazovnoj 2018. tako i u godini poboljšanja – 2019. godini. Izvesti zaključke i lekcije za Upravni i druge sudove. (VKS – kratkoročno)

Preporuka 7: Ukloniti proceduralne prepreke za blagovremeno rešavanje predmeta.

Dugo vreme do rešavanja i značajan broj zaostalih „starih“ predmeta ostaju primarni problemi u srpskim sudovima. Aktivnosti predložene u nastavku imaju za cilj da identifikuju proceduralne prepreke za blagovremeno rešavanje predmeta. (VSS, VKS, profesionalna udruženja – srednjoročno)

- Formirati zajedničke radne grupe sastavljene od sudija i advokata u cilju identifikovanja i razvijanja mehanizama za eliminisanje praksi koje izazivaju kašnjenje u procesuiranju predmeta. (MP – kratkoročno)
- Koristiti ankete i analizu dostupnih podataka, razviti statističke informacije o uobičajenim uskim grlima za informisanje diskusije radne grupe. (VKS, MP – kontinuirano)
- Izraditi predloge za rešavanje faktora koji doprinose kašnjenju (npr. nedolazak svedoka, stranaka, tužioca ili sudije; nepotrebni sudski veštaci, problemi u dostavljanju poziva). (VKS, MP – kratkoročno)
- Izabrati četiri do šest pilot sudova različitih veličina za testiranje utvrđenih rešenja. (VKS – srednjoročno)
- Uvesti promene u proceduru i praksu, izmeniti zakone i podzakonske akte i obezbediti obuku za sudove. (MP, VKS, PA – srednjoročno)

Preporuka 8: Proširiti Program nagrađivanja sudova VKS-a kako bi se prepoznale dodatne inicijative sudova niže instance. (VKS – kratkoročno)

Preporuka 9: Prilikom vrednovanja rada sudija, uzeti u obzir složenost predmeta kao i broj rešenih predmeta kako bi se ohrabrine sudije da daju prioritet starijim i komplikovanim predmetima, umesto da daju prioritet brzom rešavanju jednostavnijih predmeta. (VSS – srednjoročno)

- Formirati radnu grupu za izmenu Pravilnika o vrednovanju rada sudija. (VSS – kratkoročno)
- Pripremiti nacrt izmena Pravilnika o vrednovanju rada sudija radi uzimanja u obzir složenosti predmeta. (VSS – srednjoročno)

²⁰⁸ Odluka Ustavnog suda, IUz br. 51/2012 od 23. marta 2013. godine, Službeni glasnik br. 49/2013.

Preporuka 10: Razmotriti ukidanje zakona iz 2016. godine koji omogućavaju podnošenje pritužbi u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku.

- Istražiti druge načine zaštite prava na pravično suđenje u razumnom roku. (VSS, MP – srednjoročno).

Preporuka 11: Pratiti rad javnih beležnika u ostavinskim predmetima (obim posla, troškovi, kvalitet i integritet).

U Srbiji su dostupni ograničeni podaci o efikasnosti ili efektivnosti rada javnih beležnika u ostavinskim predmetima. Nedostatak proceduralnog iskustva, neusaglašena praksa i odsustvo saradnje Javnobeležničke komore sa sudovima identifikovani su kao kritični problemi u njihovom radu.

- Analizirati podatke o korišćenju javnih beležnika za procenu njihove efikasnosti i uticaja na učinak suda. Za preciznije podatke/izveštaje, pogledajte Preporuku 1. (MP, VKS – kratkoročno, u toku)
- Identifikovati i analizirati praksu sudova, uključujući koji se predmeti daju javnim beležnicima i koji kriterijumi se koriste za takve zadatke, isključenja i izuzeća. (MP, VKS – kratkoročno)
- Identifikovati zakone, podzakonske akte i/ili druge dokumente koji uređuju ostavinske predmete, uključujući nadležnost javnih beležnika u ostavinskim predmetima. (MP, VKS – kratkoročno)
- Analizirati primere iz uporedivih zemalja i pripremiti izmene identifikovanih propisa kako bi se pojednostavila dodela ostavinskih predmeta javnim beležnicima. Razmotriti prenos nadležnosti nad naknadno pronađenom imovinom na javne beležnike. (MP, VKS – kratkoročno)
- Usvojiti zakonske izmene i pripremiti uputstva za sudove. (MP, VKS – srednjoročno)
- U saradnji sa Javnobeležničkom komorom, obezbediti obaveznu praktičnu obuku za javne beležnike o proceduralnim pitanjima. Obezbediti sertifikate za polaznike. (MP, Javnobeležnička komora – srednjoročno)

Preporuka 12: Pripremiti bazu podataka šablona i standardizovanih formulara.

Sudovi u Srbiji generalno i dalje ne koriste standardizovane obrasce i šablone prema preporukama Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine, iako su neke sudije navodno pripremile sopstvene obrasce i podelile ih sa svojim kolegama, a neki obrasci su napravljeni kao rezultat konkretnih projekata. Šablone i standardizovani obrasci u srpskim sudovima bi omogućili dosledan pristup procesnim odlukama, doprineli usaglašavanju prakse, smanjili broj nenamernih grešaka, ubrzali svakodnevno donošenje odluka i smanjili broj žalbi.

- Formirati radne grupe među sudijama svih instanci podeljenih prema vrsti predmeta, identifikovati najčešće rutinske odluke/dokumente i razviti šablone u standardnom formatu datoteke kao što je MS Word. (VKS – kratkoročno)
- Kreirati internu nacionalnu bazu podataka i objaviti kreirane šablone. Širiti informacije o pristupu među sudijama i saradnicima i obezbediti kontakt za sugestije. (VKS – kratkoročno)
- Održavati stalnu grupu sudija za redovno ažuriranje postojećih šablona i za dodavanje novih. (VKS – kontinuirano)

Preporuka 13: Pojednostaviti uručenje sudskog poziva putem pošte

Srpsko pravosuđe treba da nastavi sa smanjenjem zahteva za uručenje sudskog poziva putem pošte i preispitivanje aranžmana za dostavljanje poziva.²⁰⁹

- Analizirati postojeće administrativne procedure za postupak uručenja poziva kako je definisao Poslovníkom o radu sudova. Analizirati prakse u nekoliko sudova različitih veličina. (MP, VKS, sudovi – kratkoročno)
- Prikupiti i pratiti podatke o uručivanju poziva, uključujući pokušaje i troškove, i identifikovati izvore varijacija. (MP, VKS, sudovi – kratkoročno)
- Analizirati efekte novog ugovora potpisanog sa Poštom za potrebe dodatnih obuka i podizanja svesti među poštanskim službenicima o njihovim zahtevima i kaznama za zloupotrebu. Napraviti plan za praćenje rezultata i izveštavanje o promenama. (MP – kratkoročno)
- Identifikovati mogućnosti za pojednostavljenje administrativnih procedura korišćenjem dostupnih modela IKT rešenja koje je USAID već pilotirao u nekim sudovima. Ukloniti administrativne prepreke i reorganizovati administrativne procedure. Uvesti elektronsko štampanje i sortiranje koverata. (MP – kratkoročno)
- Organizovati efikasnije i efektivnije administrativne usluge u sudovima korišćenjem brzih i jednostavnijih metoda rada za administraciju uručivanja poziva. (VSS, MP, VKS – kratkoročno)
- Nastaviti rad sa sudovima radi izgradnje fleksibilnosti u njihovim budžetima kako bi mogli da uvedu inovacije kroz, na primer, sklapanje ugovora sa privatnim kuririma ili dostavljačima. (VSS, MP – srednjoročno)
- Obezbediti obuku sudovima o pravilima i mogućnostima za uručivanje poziva i ohrabriti ih da budu proaktivni u upravljanju procesom uručivanja poziva. (VKS, PA – srednjoročno)
- Izmeniti procesne zakone kako bi se stvorila pretpostavka o kontinuiranom uručivanju nakon prvog uručivanja poziva, pri čemu je stranka obavezna da obavesti sud o svakoj promeni adrese, uz sankcije za nepoštovanje. (MP, VSS – srednjoročno)
- Izraditi smernice za reorganizaciju administracije za uručenje poziva u sudovima, distribuirati ih među sudovima i podržati njihovu implementaciju. Po potrebi dopuniti Sudski poslovnik. (MP, VSS – srednjoročno)
- Informisati javnost o izmenama i novim procedurama. (MP, VSS – kontinuirano)

Preporuka 14: Poboljšati efikasnost rada sudskih izvršitelja

- Razmotriti preslikavanje prakse usvojene u Osnovnom sudu u Kruševcu koja zahteva da izvršitelji svoj rad evidentiraju u posebno razvijenoj IT aplikaciji, što će omogućiti sudu da prati rad izvršitelja. Ova praksa je nagrađena u Programu nagrađivanja sudova 2019. godine. (VKS – kratkoročno)

Preporuka 15: Povećati transparentnost rada javnih izvršitelja.

Javni izvršitelji su preuzeli značajan deo izvršnih predmeta u Srbiji, ali je o njihovom radu dostupno vrlo malo informacija. Ova preporuka je osmišljena da poveća transparentnost rada javnih izvršitelja objavljivanjem izveštaja o njihovom broju predmeta, obimu posla, dodeli predmeta,

²⁰⁹ Odnosi se na Preporuku 8 iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine u poglavlju Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga.

efikasnosti i blagovremenosti.²¹⁰

- Analizirati trenutno javno dostupne informacije o radu javnih izvršitelja (efikasnost, delotvornost, kvalitet, transparentnost). (MP – kratkoročno)
- Istražiti praksu u uporedivim zemljama. (MP – kratkoročno)
- Pripremiti statističke i narativne izveštaje. Odrediti učestalost objavljivanja, najmanje jednom godišnje i češće po potrebi. (Komora javnih izvršitelja, MP – kratkoročno)
- Usvojiti ili izmeniti propise koji će podržati ove mere transparentnosti. (Komora javnih izvršitelja, MP – kratkoročno)
- Informisati javnost o aktivnostima javnih izvršitelja putem internet stranice Komore i saopštenja za javnost. (Komora javnih izvršitelja – kratkoročno)

Preporuka 16: Unaprediti zadovoljstvo javnosti administrativnim uslugama suda utvrđivanjem razloga za povećanje vremena čekanja i za posetu više kancelarija ili više puta.

- Sprovesti detaljnu analizu procesa rada kako bi se procenila efikasnost administrativnih usluga u sudovima. (VSS, MP – srednjoročno)
- Izraditi jasna proceduralna uputstva za javnost i sudsko osoblje i pojednostaviti proceduralna podzakonska akta u cilju smanjenja vremena čekanja i višestrukih poseta sudovima. (VSS, MP – srednjoročno)

Preporuka 17: Formirati priprema odeljenja.

Sudije, sudsko osoblje i advokati navode da bi priprema odeljenja u svim srednjim i velikim sudovima²¹¹ bila korisna, posebno za pripremanje predmeta za ročišta. Međutim, dosadašnju realizaciju je ometao nedovoljan broj kadrova ili nedovoljna posvećenost procesu. Iako je to zakonom predviđeno, priprema odeljenja nisu dosledno uspostavljena među srednjim i velikim sudovima u Srbiji.

- Formirati priprema odeljenja u srednjim i većim sudovima u kojima ih nema. Prikupiti osnovne podatke o vremenu do rešavanja predmeta i proceduralnoj efikasnosti i pratiti rezultate da bi se nastavilo praćenje efekata uspostavljanja pripremnih odeljenja. (VKS, VSS – kratkoročno)
- Širiti informacije o rezultatima među svim sudovima i prepoznati one sa dobrim učinkom. (VKS, VSS – srednjoročno)

Preporuka 18: Pooštavanje prakse zakazivanja ročišta.

- Zakazivanje i održavanje ročišta ostaju slaba tačka proceduralne efikasnosti u Srbiji. Sve veći broj ročišta u jednom predmetu, mnoga otkazana i odložena ročišta i sve veće vremensko kašnjenje između podnošenja inicijalnog akta i prvog ročišta i dalje ometaju efikasnost i blagovremenost suda. Od Funkcionalne analize 2014. godine nije bilo primetnih napora da se promene sprovedu.
- Da bi se maksimalno iskoristile ograničene sudske prostorije, potrebno je zakazivati ročišta tokom celog dana, osim u izuzetnim okolnostima. (VKS, VSS/sudovi – kratkoročno)
- Prikupiti i analizirati podatke o otkazanim i odloženim ročištima i razlozima za njihovo

²¹⁰ Odnosi se na Preporuku 3 iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine u poglavlju Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga.

²¹¹ Odnosi se na Preporuku 3 iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine u poglavlju Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga.

- otkazivanje/odlaganje. (VKS/sudovi – kratkoročno)
- Zahtevati da sudije odrede datum sledećeg ročišta u okviru standardizovanog vremenskog okvira na kraju svakog ročišta, uz neke ograničene izuzetke. (VKS/sudovi – kratkoročno)
 - Svi sudovi moraju da koriste postojeći softver za upravljanje predmetima za zakazivanje sudskih ročišta elektronskim putem. Obezbediti obuku po potrebi. (VKS, PA, MP – srednjoročno)
 - Prikupljanje, praćenje i analiza podataka o obrascima zakazivanja, kao što su razlozi za odlaganje, moglo bi da posluži za buduće reforme.²¹²

Preporuka 19: Dosledna primena mera za održavanje procesne discipline.

- Razviti jasne smernice koje zahtevaju da sudije u svim sudovima dosledno primenjuju mere održavanja procesne discipline na veštake, stranke i advokate za propuštene rokove (dozvoljavajući posebne izuzetke i dokumentovane razloge za popustljivost) i za zloupotrebe koje odlažu rešavanje predmeta. (VKS – kratkoročno)

Preporuka 20: Proširiti upotrebu alata za e-pravosuđe, kao što su video ročišta, razvijenih tokom pandemije KOVIDA-19 u cilju povećanja efikasnosti sudova.

- Sprovesti u potpunosti odgovarajući postupak (due process) uzimajući u obzir pravila, kao što su zaštita poverljivosti između advokata i klijenta, jednak pristup tehnologiji, načelo usmesnosti, a u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. (MP, VKS – srednjoročno)

²¹² Odnosi se na Preporuku 3 iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine u poglavlju Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga.

3. JAVNA TUŽILAŠTVA

Efikasnost, blagovremenost i produktivnost tužilaštava

3.1. Glavni nalazi

279. Tužilački sistem u Srbiji je pretrpeo značajne promene od uvođenja adverzijalnog postupka 2013. godine, ali merenje učinka tužilaca u Srbiji je previše bazično da bi se procenio uticaj ovih reformi ili ukupni učinak tužilaštava. Tužiocima i dalje nemaju podršku za korišćenje podataka o merenju učinka u cilju poboljšanog upravljanja predmetima, pripremanja uspešnih zahteva za finansiranje, negovanje podrške javnosti i odgovaranje na kritike.

280. Dostupni podaci za tužilaštva i dalje su daleko manje obimni nego za sudove, a podaci o kojima se izveštavalo bili su ograničene upotrebe zbog načina i formata prikupljanja. Do kraja 2019. godine nije postojao jedinstveni sistem elektronskog upravljanja predmetima za tužilački sistem. Stoga je priprema tih izveštaja u velikoj meri zavisila od ručnog prikupljanja podataka i individualnog tumačenja, što je činilo izveštaje podložnim nedoslednostima i netačnostima.

281. Tužilaštva u Srbiji su uglavnom blagovremeno procesuirala predmete u 2018. i 2019. godini u poređenju sa prethodnim godinama zbog povećanja broja javnih tužilaca koji rade na predmetima od skoro 25 odsto između 2016. i 2019. godine. Kao rezultat toga, broj predmeta po tužiocu smanjen je za 25 odsto u osnovnim tužilaštvima, za 33 odsto u višim tužilaštvima i za 18 odsto u apelacionim tužilaštvima.

282. Ukupan broj predmeta javnih tužilaštava prenetih iz godine u narednu godinu je 2017. godine počeo da opada nakon tri godine doslednog povećanja. Predmeti koji se prenose iz godine u godinu okarakterisani su kao zaostali predmeti. Apelaciona tužilaštva imala su veoma mali broj prenetih predmeta. Broj prenetih predmeta u osnovnim JT rastao je do 2016-2017. godine, a zatim je usledio pad. Međutim, broj prenetih predmeta u višim JT rastao je svake godine između 2014. i 2019. godine.

283. Kada je reč o zaostalim nerešenim predmetima, stope savladavanja priliva su se stalno povećavale od 2014. do 2019. godine.²¹³ Poboljšanje u savladavanju priliva za osnovna JT bilo je primetno. Prosečne stope savladavanja priliva u višim JT bile su iznad 90 odsto, ali je postojao trend povećanja broja zaostalih predmeta. Sva četiri žalbena tužilaštva imala su stopu savladavanja priliva od 100 odsto u periodu od šest godina od 2014. do 2019. godine.

284. Stopa savladavanja priliva pokazuje da li su najstariji i/ili najkomplicovaniji predmeti okončani u razumnim rokovima. Pritisak da se više predmeta reši što je brže moguće može značiti da stariji i teži predmeti i dalje stare. Ovaj rezultat podriva poverenje javnosti u tužioce i pravosudni sistem u celini, posebno imajući u vidu predstojeći rok zastarelosti.

²¹³ Stopa savladavanja priliva definiše se deljenjem broja rešenih predmeta brojem pristiglih predmeta.

285. Još uvek nema konkretnih podataka o starosnoj strukturi nerešenih predmeta.²¹⁴ Takođe, informacije o starim predmetima bile bi veoma različite ako bi se uključili „predmeti sa nepoznatim počinocima“, poznati i kao KTN predmeti.

286. Postoji prostor za poboljšanje stope zagušenja, što je mera kašnjenja koja se odnosi na odnos rešenih i nerešenih predmeta na kraju godine. Iako su beležila poboljšanje, osnovna JT su i dalje imala najveće stope zagušenja među tri kategorije JT, sa rezultatima dva do šest puta višim od rezultata viših JT. U apelacionim JT nije bilo zagušenja.

287. Javna tužilaštva u Srbiji ne prate vreme rešavanja predmeta. Procene ukazuju da vreme rešavanja predmeta u velikoj meri varira, od manje od mesec dana do više od godinu dana, u zavisnosti od nivoa i lokacije JT. Vreme rešavanja je duže u osnovnim JT, ali je u nekim višim JT potrebno poboljšati ove parametre.

288. U svim vrstama javnih tužilaštava, prosečan broj rešenih predmeta po tužiocu bio je veoma sličan trendovima za broj predmeta po tužiocu. Od 2014. do 2019. godine došlo je do povećanja od 10 odsto za prosečan broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim JT, ali i do smanjenja u višim i apelacionim tužilaštvima za 29, odnosno 17 odsto.

289. Pošto je odgovornost za istragu sa sudova prebačena na tužilaštva, postoji zabrinutost među tužiocima da li im je raspoloživo dovoljno resursa kako i efikasno procesuirali predmete. Povećanje odgovornosti tužilaca mora biti praćeno adekvatnom raspodelom resursa, što nije bio slučaj u Srbiji.

290. Postoje značajne i neobjašnjive razlike u učinku različitih javnih tužilaštava na istom nivou. Apelaciona javna tužilaštva su, generalno gledano, najefikasnija od tri nivoa javnih tužilaštava. Ovo ukazuje da su, u proseku, njihovi resursi na odgovarajući način usklađeni sa zahtevima za njihovim uslugama. Ostala specijalizovana JT i specijalizovana odeljenja u Srbiji suočavala su se sa problemom učinka.

3.2. Uvod

291. Broj predmeta u JT u Srbiji generalno je veći od broja predmeta u odgovarajućim sudovima, jer tužilaštvo identifikuje svoje predmete po pojedinačnim izvršiocima²¹⁵ dok su sudovi, po pravilu, identifikovali svoje predmete prema događaju koji čini osnovu optužbe, a koji bi mogao uključivati mnoge optužene. Funkcionalna analiza iz 2014. godine identifikovala je efikasnost u pružanju usluga tužilaštava kao problem, ali nedostatak podataka sprečava detaljnu analizu. Uprkos nedostacima u dostupnosti podataka koji još uvek postoje, poboljšana dostupnost podataka u ovoj Funkcionalnoj analizi pruža mnogo više uvida u rad tužilaštava nego što je to bilo moguće tokom izrade Funkcionalne analize 2014. godine²¹⁶

²¹⁴ Kao i u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, ovaj izveštaj koristi teroretsko prosečno vreme za rešavanje predmeta za potrebe analize starosne structure u odsustvu “realnih” podataka.

²¹⁵ Ovi okrivljeni mogu biti punoletna lica, maloletna lica, nepoznata lica ili pravna lica i/ili odgovorno lice kod pravnog lica. Izvršiocima mogu biti pravna lica.

²¹⁶ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine, str. 12.

292. Zbog nedostatka obimnijih podataka koji pokrivaju ceo period od 2014. do 2019. godine, ovaj izveštaj se fokusirao na krivične prijave (punoletna lica, maloletnici i pravna lica) i privredne prestupe.²¹⁷ Krivične prijave protiv nepoznatih počinitelja prikazane su posebno zbog značajnog broja nerešenih predmeta akumuliranog tokom godina koji bi iskrivio ukupne brojke. Druge specifične vrste predmeta su takođe analizirane odvojeno i isključene su iz ukupnih brojki.

293. Podaci apelacionih JT za 2014. do 2019. godine su posebno prikupljeni od JT preko RJT i DVT za potrebe ovog izveštaja. Podaci obuhvataju sledeće vrste ili faze predmeta: drugostepene i trećestepene krivične prijave, „razne krivične predmete“, prijave oštećenih lica, optužnice, „krivična dela korupcije“ i druge predmete.²¹⁸

294. Zbog prirode njihovih predmeta u radu, rad specijalizovanih javnih tužilaštava je posebno analiziran u ovoj Funkcionalnoj analizi. Iako specijalno Tužilaštvo za ratne zločine i specijalno Tužilaštvo za organizovani kriminal rešavaju relativno mali broj predmeta u poređenju sa drugim višim tužilaštvima, njihovi predmeti su generalno složeni i izazivaju značajno interesovanje javnosti. Zasebno se razmatra i veći broj predmeta specijalizovanog odeljenja za visokotehnološki kriminal i specijalizovanih odeljenja za borbu protiv korupcije.

3.3. Predmeti u radu i opterećenje

3.3.1. Ukupna potražnja za tužilačkim uslugama

295. Kao što je bio slučaj u prethodnim Funkcionalnim analizama, ukupna potražnja za tužilačkim uslugama se procenjuje kroz broj predmeta u radu i opterećenje, gde je „broj predmeta u radu“ definisan kao broj primljenih predmeta u datoj godini, a „opterećenje“ kao zbir broja primljenih predmeta i nerešenih predmeta za datu godinu.

296. Prema izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine, na osnovu podataka iz 2018. godine, priliv predmeta kod tužilaca u Srbiji bio je znatno veći nego u EU27, EU11 država članica i Zapadnom Balkanu.²¹⁹ Tužioci u Srbiji su u 2018. godini primili 5,70 predmeta na 100 stanovnika, dok je proseka za EU27 iznosio 3,48. Države članice EU11 i zemlje Zapadnog Balkana slične Srbiji navele su 2,06, odnosno 2,43 primljenih predmeta na 100 stanovnika.²²⁰ Pogledajte Sliku 55 u nastavku.

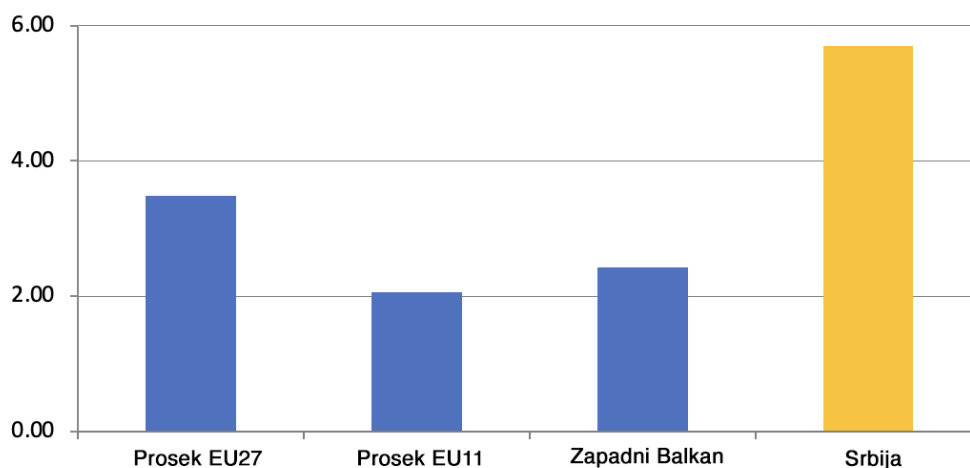
²¹⁷ Dostupnost podataka i metodologija korišćena u ovom izveštaju razlikuju se od onoga što je bilo dostupno za FA Tužilaštava objavljenu u januaru 2019. godine, tako da neka poređenja možda nisu validna, a neka druga poređenja treba oprezno sprovoditi, ako uopšte bude poređenja. FA Tužilaštava je dostupna na <https://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/SRB%20Prosecution%20FR%20December%202018.pdf>.

²¹⁸ Upisnici KTŽ, KTR, KTR I, KTPO, KTPI, Kreh, krivična dela korupcije, ostali predmeti.

²¹⁹ CEPEJ izveštava o zbirnim i razloženim podacima za 47 država članica. U ovoj analizi ovi podaci su korišćeni za izračunavanje proseka Evropske unije i Zapadnog Balkana. EU27 označava sve države članice Evropske unije, dok EU11 čini 11 najnovijih država članica – Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvacnija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Hrvatska. Zemlje „Zapadnog Balkana“ su Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

²²⁰ Kao što je bio slučaj u CEPEJ-ovoj analizi podataka Srbije za 2018. godinu kada je reč o odbacivanju i odloženo krivično gonjenje, brojevi predmeta i opterećenje u Srbiji u izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine uključivali su nekoliko vrsta predmeta koji nisu bili uključeni u ranije podatke Srbije.

Slika 55: Broj predmeta koje su primili javni tužioci na 100 stanovnika



Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018.)

297. Priliv predmeta u tužilaštva 2018. godine, kako je izračunao CEPEJ, povećan je za tri i po puta u odnosu na 2016. godinu, pre svega zbog promena u metodologiji izveštavanja, odnosno dodavanja vrsta predmeta brojkama o kojima se izveštava u Srbiji. Prethodno se smanjivao broj primljenih predmeta na 100 stanovnika; u 2014. godini taj broj se smanjio sa 3,15 na 2,77 i 1,61 u 2016. godini. Kao što je ranije opisano u ovoj analizi, nepoznati počinioci i razne druge vrste predmeta uvedene su u pedmete o kojima se izveštava CEPEJ u okviru podataka za Srbiju za 2018. godinu. Takođe, iz izveštaja CEPEJ-a nije jasno koje vrste predmeta mogu biti uključene u statistiku koja se dostavlja iz svake zemlje – na primer, Hrvatska ne uključuje nepoznate počinioce u navedenim brojevima predmeta koje vode njeni tužioci. Visoke brojke u Srbiji takođe su dovele do povećanja proseka Zapadnog Balkana na osnovu podataka iz 2018 godine, tj. bez brojki Srbije, prosek Zapadnog Balkana bi bio 1,61 predmet koji prima javni tužilac na 100 stanovnika.

3.3.2. Predmeti u radu JT

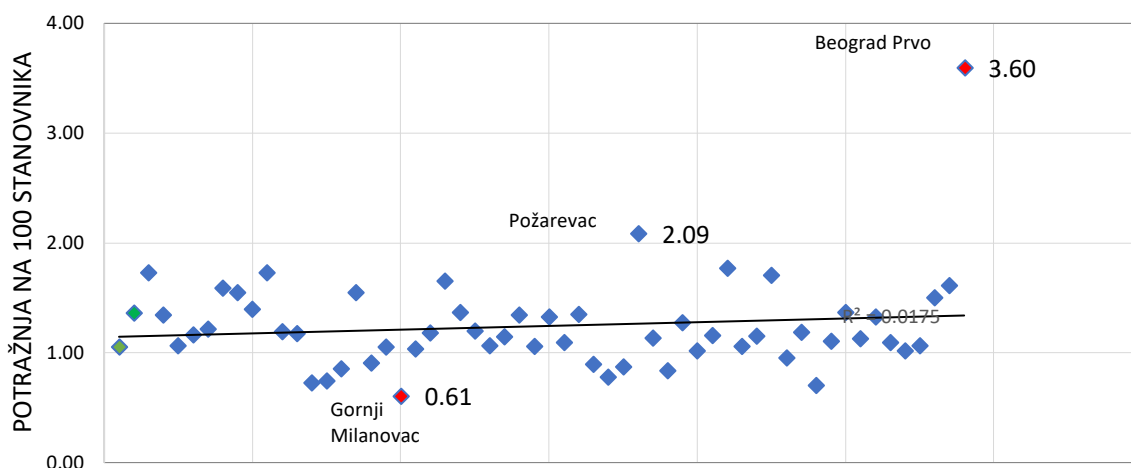
298. JT u velikim urbanim sredinama u zemlji nisu uvek imala najveći relativni broj predmeta, a takođe nije bilo koncentracije pristiglih predmeta u bilo kom određenom okrugu ili JT određene veličine. Ovi zaključci su predstavljeni na Slici 56, ispod. Na primer, u 2014. godini najveći relativni broj predmeta imalo je malo Osnovno JT u Senti, sa 4,47 primljenih predmeta na 100 stanovnika, dok je 2015. godine najveći broj predmeta od 2,51 predmeta na 100 stanovnika zabeležen u Osnovnom JT srednje veličine u Vranju.²²¹ Najveće osnovno JT u Srbiji, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu²²², zauzelo je tek šesto mesto sa 2,20 primljenih predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini i peto sa 2,21 u 2015. godini, ali je zauzelo prvo mesto po broju primljenih predmeta na 100 stanovnika od 2016. do 2019. godine. Nasuprot tome, 2019. godine su Drugo i Treće osnovno JT u Beogradu, od kojih svako obuhvata oko 500.000 stanovnika, zabeležili samo 2,12, odnosno 2,33 primljenih predmeta na 100

²²¹ Po veličini JT, Osnovno javno tužilaštvo u Senti pokriva populaciju od 65.650 stanovnika i površinu od 919 km² sa dva do tri tužioca, dok Osnovno JT u Vranju pokriva populaciju od 109.762 stanovnika, površinu od 1.995 km² sa devet do 11 tužilaca.

²²² U apsolutnim brojkama, Prvo osnovno JT u Beogradu primilo je najveći broj predmeta među osnovnim JT svake godine tokom posmatranog perioda. U 2019. godini, Prvo osnovno javno tužilaštvo primilo je 16.888 predmeta, Drugo osnovno JT u Beogradu je primilo 5.620 predmeta, dok je Treće osnovno JT u Beogradu primilo 5.832 predmeta.

stanovnika. Osnovno JT u Novom Sadu, drugom po veličini gradu u Srbiji, bilo je 19. u 2019. godini sa 1,34 primljenih predmeta na 100 stanovnika.

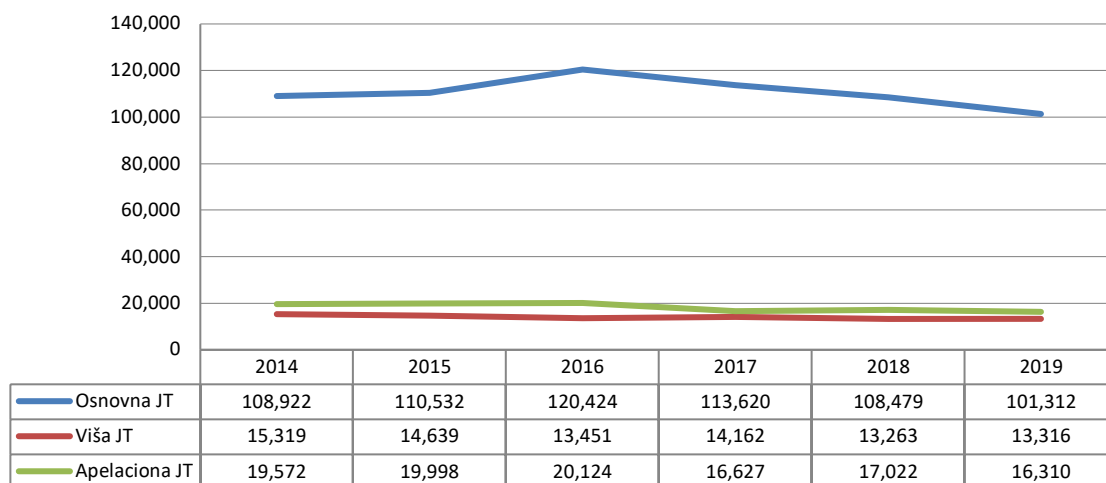
Slika 56: Priliv predmeta tužilaca na 100 stanovnika u osnovnim JT u 2019. godini²²³



Izvor: Godišnji izveštaj RJT za 2019. godinu i Popis stanovništva iz 2011. godine

299. U 2019. godini, osnovna, viša i apelaciona JT primila su 130.938 novih predmeta, što je predstavljalo rast od sedam odsto u broju predmeta u odnosu na 2014. godinu. Sedamdeset sedam odsto od ukupnog broja u 2019. godini, ili 101.312 predmeta, primila su osnovna JT. Ovo u poređenju sa 76 procenata u 2014. godini. Viša JT primila su jednu desetinu ili 13.316 predmeta u 2019. godini, u poređenju sa 11 procenata u 2014. godini. Nešto više od jedne desetine ukupnog broja ili 16.310 predmeta, primila su apelaciona JT, u poređenju sa 14 procenata u 2014. godini. Pogledajte Sliku 57.

Slika 57: Primljeni predmeti u osnovnim, višim i apelacionim tužilaštvima od 2014. do 2019. godine



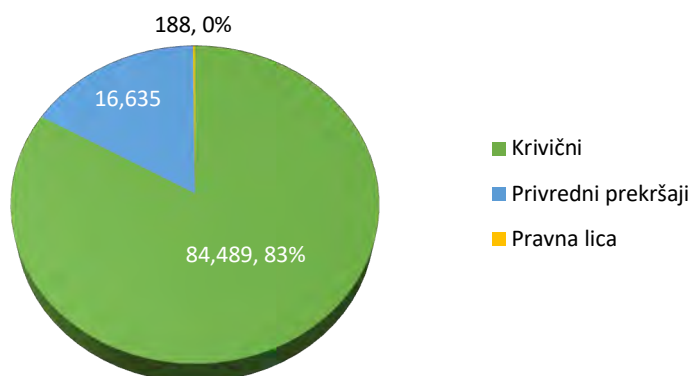
Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014. – 2019. odine i Podaci apelacionih JT

²²³ Crvena boja označava osnovna JT sa najvećim i najmanjim brojem novih predmeta, a zelenom su obeleženi Drugo i Treće osnovno JT u Beogradu.

300. Povećanje od sedam procenata za sva javna tužilaštva od 2014. do 2016. godine bilo je podstaknuto povećanim brojem predmeta koje primaju osnovna JT, koji je porastao za 11 procenata ili 11.502 predmeta. Nasuprot tome, broj predmeta viših JT smanjen je za 1.868 ili 12 odsto tokom istog perioda. Najveći udeo primljenih predmeta u 2016. godini su oni koji se odnose na krivična dela odraslih i maloletnika u osnovnim i višim JT (68 odsto od 153.999 predmeta), nakon čega slede privredni prekršaji (14 odsto) i 0,13 odsto koji se odnose na predmete koji uključuju pravna lica²²⁴. Trinaest odsto ukupnog priliva su obrađivala apelaciona JT, što je povećanje od tri odsto u odnosu na 2014. godinu. Od 2016. do 2019. godine, broj novih predmeta je ostao stabilan u višim JT, dok je pad od 16, odnosno 19 odsto zabeležen u osnovnim, odnosno apelacionim JT. U 2020. godini osnovna JT primila su 88.744 predmeta ili 12 odsto manje predmeta nego u 2019. godini. Viša JT primila su 11.128 predmeta, što je pad od 16 odsto u odnosu na prethodnu godinu. Oba slučaja su izazvana padom broja najznačajnijih vrsta predmeta: krivičnih predmeta i privrednih prestupa u osnovnim JT i krivičnih predmeta i maloletničkih predmeta u višim JT. Predmeti pravnih lica i dalje su činila zanemarljiv udeo ukupnog broja predmeta u JT u 2020. godini.

301. Najveći udeo pristiglih predmeta u osnovnim JT u 2019. godini činile su krivične prijave, 88.489 ili 83 odsto. Privredni prekršaji činili su 16 odsto, a pravna lica 0,19 odsto, kao što je prikazano na Slici 58.

Slika 58: Primljeni predmeti u osnovnim JT prema vrsti predmeta u 2019. godini



Izvor: Godišnji izveštaj RJT iz 2019. godine

²²⁴ Predmeti pravnih lica su oni koji uključuju pravna lica kao što su korporacije. Oni se prate odvojeno od predmeta privrednih prestupa koji se vode protiv pravnih i/ili fizičkih lica zbog konkretnih povreda propisa o privrednim ili finansijskim poslovima.

Okvir 17: Kontinuirani problem koji predstavljaju „ostali krivični predmeti“ uključeni u KTR upisnik

Dok su „KTR“ predmeti činili značajan deo primljenih predmeta u JT, oni su i dalje predstavljali crnu rupu što se tiče efikasnosti tužilaca u Srbiji. Ako bi se „KTR“ predmeti dodali ukupnom broju primljenih predmeta, oni bi u periodu od 2014. do 2019. godine činili približno 50 odsto svih primljenih predmeta u osnovnim i višim tužilaštvima i 30 odsto u apelacionim tužilaštvima. U apsolutnim brojkama, osnovna JT u 2018. godini su primila 118.000 „KTR“ predmeta, viša JT su primila 26.000, a apelaciona JT su primila 5.000 predmeta. U periodu od 2014. do 2018. godine više „KTR“ predmeta je primljeno nego što je rešeno svake godine u osnovnim JT. Situacija je bila nešto bolja u višim JT gde je u 2016. i 2018. godini više „KTR“ predmeta rešavano nego što je primljeno.

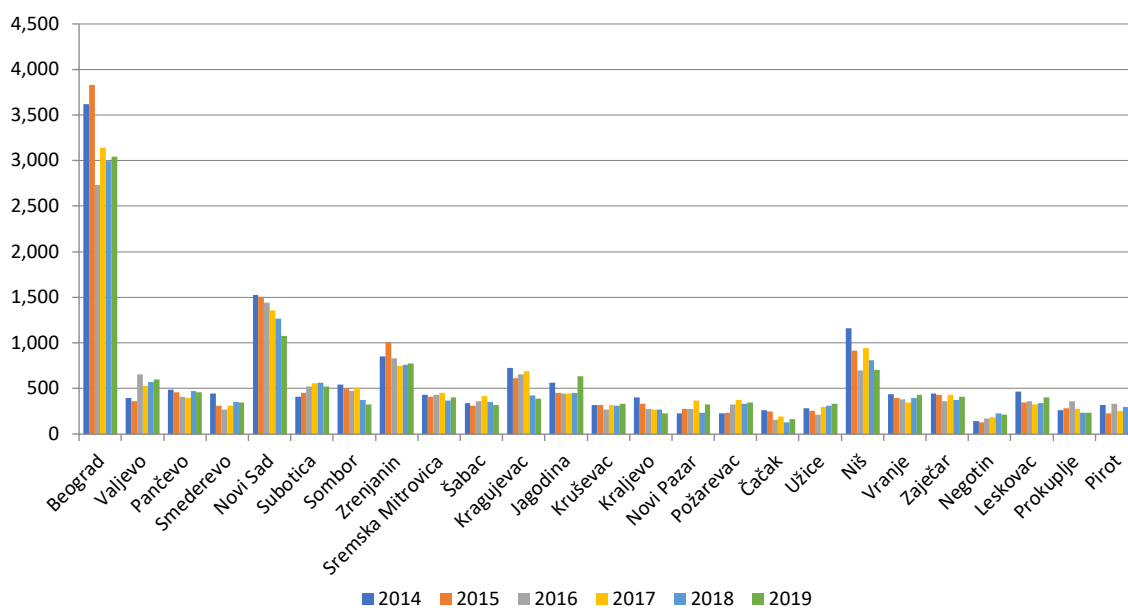
Krajem 2020. godine nije postojao sistem za praćenje napretka različitih vrsta „KTR“ predmeta u svim JT u Srbiji. Većina predmeta u KTR upisniku zasniva se na zahtevima, pritužbama, predlozima, izveštajima i drugim aktima državnih organa, pravnih lica i/ili građana, ali kada tužilac započne formalnu istragu, predmet se premešta iz upisnika KTR u drugi upisnik, npr. „KT“.

Kako je Funkcionalna analiza tužilaštava navela, neuspeh sistema izveštavanja da razloži bilo kakve detalje o vrstama optužbi u vezi sa optužbama u pitanju i/ili podatke o postupanju u ovim predmetima, onemogućili su tim FA da izvrši detaljnu procenu njihovog uticaja na rad tužilaca. Takva situacija je i dalje važila tokom sprovođenja ove Funkcionalne analize.

302. Dostupni podaci nisu objasnili najznačajnije varijacije u broju predmeta za pojedinačna osnovna JT, a analize RJT ni DVT koje bi objasnile razloge za ove razlike nisu bile dostupne timu Funkcionalne analize. Generalno, ukupan broj primljenih predmeta se povećavao svake godine do 2016. godine kada se stabilizovao, ali nije bilo izuzetaka. Na primer, najznačajnija godišnja varijacija – povećanje od 206 odsto – zabeležena je u Osnovnom JT u Obrenovcu u 2015. godini zbog skoka u broju krivičnih prijava. Tačnije, to Osnovno JT primilo je 574 krivičnih prijava u 2014. godini, 1.757 u 2015. godini, 1.182 u 2016. godini, 796 u 2017. godini, 646 u 2018. i 798 u 2019. godini.

303. Broj predmeta za viša JT opao je za 13 odsto ukupno od 2014. do 2019. godine, ali tim Funkcionalne analize takođe nije bio upućen u bilo kakvu zvaničnu analizu razloga za ovu pojavu. U apsolutnim brojkama, 14 viših JT zabeležilo je povećanje u broju predmeta za ukupno 354 predmeta, dok je broj predmeta preostalih 11 viših JT smanjen za ukupno 2.152 predmeta. Kao što je prikazano na Slici 59 ispod, 14 od 25 viših JT primilo je više predmeta 2019. nego 2018. godine. Najveći rast zabeležen je u višim JT u Jagodini, Novom Pazaru, Čačku i Leskovcu, za 41, 39, 29, odnosno 18 odsto. Nasuprot tome, najznačajniji pad je bio skromniji, i to za 16 odsto u Kraljevu, 15 odsto u Novom Sadu, 13 odsto u Nišu i 12 odsto u Somboru.

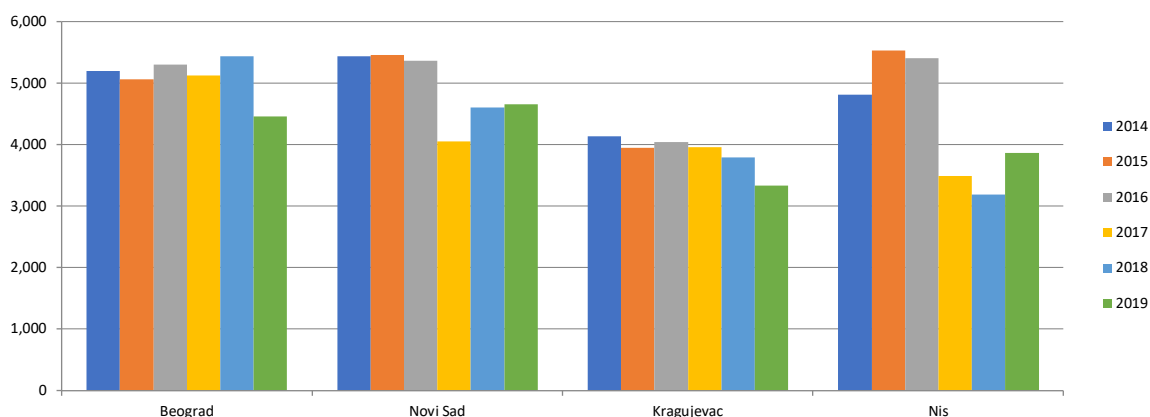
Slika 59: Priljeni predmeti u višim javnim tužilaštvima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

304. Od 2014. do 2019. godine ukupan broj apelacionih predmeta smanjen je za 17 odsto i uključivao je većinu vrsta predmeta, ali podaci nisu otkrili nikakav konkretan razlog za ovaj pad. Izražen pad počeo 2017. godine kada su sva apelaciona JT primila manje predmeta, ali su najznačajnije promene zabeležili Apelaciono javno tužilaštvo u Nišu (sa padom od 35 odsto i 1.920 predmeta manje) i Apelaciono javno tužilaštvo u Novom Sadu (25 odsto i 1.318 predmeta). Do 2019. godine, Apelaciona tužilaštva u Beogradu i Kragujevcu su se pridružila ovom trendu; Beograd je imao 18 odsto manje predmeta nego 2018. godine, a Kragujevac 12 odsto manje. U Novom Sadu je broj novih predmeta ostao stabilan od 2018. do 2019. godine, dok je u Nišu zabeležen rast od 21 osto. Pogledajte Sliku 60 ispod.

Slika 60: Priljeni predmeti u apelacionim javnim tužilaštvima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Podaci apelacionih JT

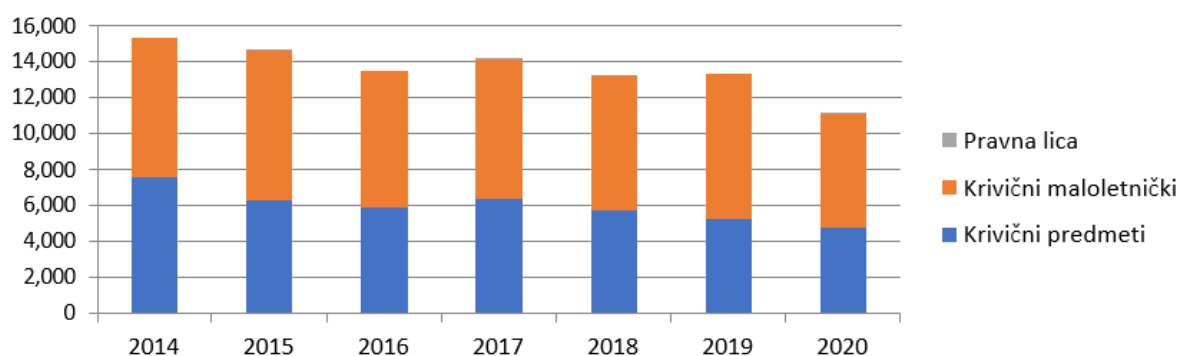
Okvir 18: Drugostepeni i trećestepeni predmeti tužilaštava

U 2019. godini zaprimljeno je 11.047 drugostepenih krivičnih prijava, 53 odsto u višim JT, 46 odsto u apelacionim JT i manje od jedan odsto u dva specijalizovana tužilaštva za organizovani kriminal i ratne zločine. Zaprimljene su 93 trećestepene krivične prijave, 30 u Apelacionom tužilaštvu u Beogradu, 28 u Novom Sadu i Nišu, a nula u Kragujevcu. Prilmljeno je sedam predmeta treće instance u vezi sa specijalizovanim JT za organizovani kriminal i ratne zločine.

3.3.3. Tužilačka služba prema vrsti predmeta

305. U višim JT, od 2014. do 2019. godine, broj krivičnih predmeta protiv punoletnih okrivljenih lica smanjen je za 30 odsto, dok je broj maloletničkih predmeta porastao za tri odsto. U istom periodu došlo je do povećanja sa sedam na 18 primljenih predmeta za kategoriju pravnih lica. U 2020. godini, viša JT su primila deset odsto manje krivičnih predmeta i 21 odsto manje maloletničkih predmeta nego u prethodnoj godini, kao što je prikazano na Slici 61 ispod. Takođe, u 2020. godini primljeno je 43 novih predmeta vezanih za pravna lica, isključivo zbog priliva predmeta u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu.

Slika 61: Prilmljeni predmeti u višim JT prema vrsti predmeta od 2014. do 2020. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2020

306. Desetostruko povećanje broja redmeta za privredne presteupe od 2015. do 2016. godine izazvano je primeno novog Zakona o računovodstvu²²⁵ i izazvalo je zagušenje u javnim tužilaštvima koje je trajalo do 2019. godine. Zakon o računovodstvu je donet i stupio je snagu pre nego što su tužioci mogli da razviju procedure za rešavanje ovih predmeta ili da traže dodatne resurse koji su im bili potrebni za njihovo rešavanje. Broj primljenih predmeta privrednih prestupa skočio je sa 1.732 u 2015. godini na 21.178 u 2016. godini, i dalje je iznosio 23.321 u 2017, 19.900 u 2018. i 16.635 predmeta u 2019. godini. Novi Zakon o računovodstvu²²⁶ stupio je na snagu 1. januara 2020. godine, ali nije sadržao značajnije izmene u vezi sa privrednim prestupima.

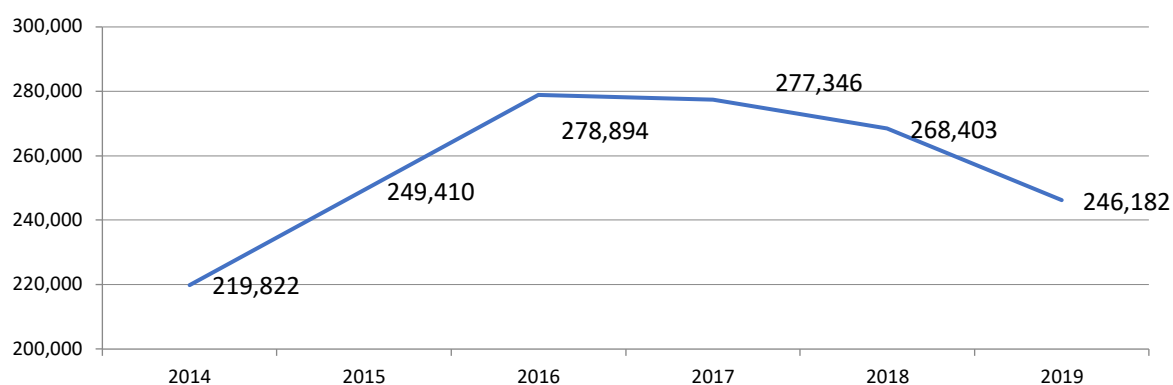
²²⁵ Službeni glasnik br. 62/2013 i 30/2018. Zakon nalaže da Agencija za privredne register podnosi prijave za privredne presteupe protiv svih pravnih lica koja ne dostave godišnje finansijske izveštaje ili izjave o neaktivnosti. Ovi predmeti se vode samo u 17 privrednih sudova u Srbiji i procesuiraju ih nadležna tužilaštva.

²²⁶ Službeni glasnik, br. 73/2019.

3.3.4. Opterećenje JT

307. Ukupno opterećenje osnovnih, viših i apelacionih JT, definisano kao zbir primljenih i prenetih predmeta iz prethodnih godina, povećan je za ukupno 12 odsto od 2014. do 2019. godine, kao što je prikazano na Slici 62. Opterećenje se povećavalo svake godine od 2014. do 2016. godine, a zatim se postepeno smanjivalo od 2017. do 2019. godine, završavajući na ukupno 246.182 predmeta.

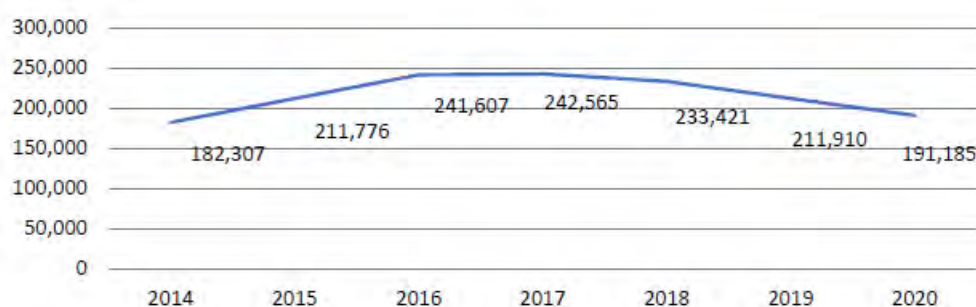
Slika 62: Opterećenje osnovnih, viših i apelacionih JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019 i podaci apelacionih JT

308. Najveće povećanje opterećenja dogodilo se u osnovnim JT od 2014 do 2017. godine, u periodu kada je došlo do povećanja od 33 odsto, tj. 60.000 predmeta. Opisano povećanje povezano je sa novim ZKP-om i prenosom predmeta istrage sa sudova na JT. Međutim, opterećenje osnovnih JT smanjeno je za četiri odsto u 2018. godini i devet odsto u 2019. godini. Obim posla osnovnih JT u 2020. godini nastavio je da opada, za deset odsto. Pogledajte Sliku 63.

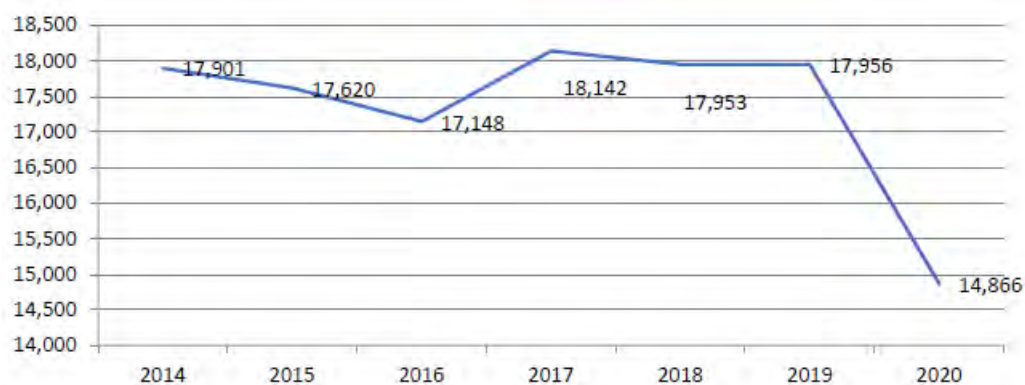
Slika 63: Opterećenje osnovnih JT od 2014. do 2020. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

309. Opterećenje viših JT je bilo relativno stabilno u periodu od 2014. do 2019. godine i kretalo se između 17.000 i 18.000 predmeta. Pošto se savladavanje priliva viših JT kretalo između 93 i 96 odsto (osim u 2018. godini kada je navedeno 100 odsto), pad opterećenja u 2015. i 2016. godini, prikazano na Slici 57, uzrokovano je isključivo manjim prilivom. Sa 14.866 predmeta u 2020. godini, obim posla viših JT smanjen je za 17 odsto.

Slika 64: Opterećenje viših JT od 2014. do 2020. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2020

310. Opterećenje apelacionih JT pratilo je iste trendove kao i broj predmeta, sa rastom od tri odsto u periodu od 2014. do 2016. godine, nakon čega je usledio pad za 19 odsto u periodu od 2016. do 2019. godine.

3.4. Efektivnost i efikasnost

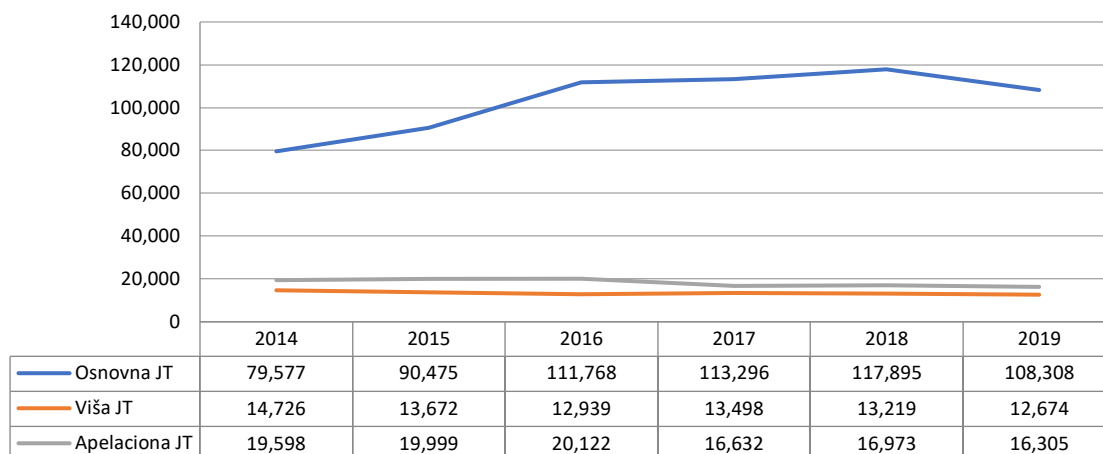
3.4.1. Rešavanje predmeta

311. Poboljšane stope rešavanja predmeta od 2014. do 2019. godine bile su rezultat ukupne tužilačke produktivnosti, u kombinaciji sa stalnim porastom broja operativno aktivnih²²⁷ tužilaca. Predmeti su rešavani tradicionalnim odbacivanjem, odloženim gonjenjem ili podizanjem optužnice i suđenjem. Dok je apsolutni broj rešavanja predmeta u godini mera produktivnosti sistema, poređenje ukupnog rasta i pada u broju rešenih predmeta, prema JT ili vrsti JT može doprineti odlukama o raspodeli resursa i odrediti uticaj reformi. Poređenja takođe mogu pomoći da se identifikuju problemi ili zagušenja unutar sistema.

312. Ukupan broj rešenih predmeta imao je tendenciju da prati priliv i opterećenje, odnosno da se povećava i smanjuje shodno tome. Od 2014. do 2019. godine, broj predmeta koje su rešila sva JT povećan je za 21 odsto, uključujući povećanje od 36 odsto u osnovnim JT i smanjenje od 14 odsto u višim JT i 17 odsto u apelacionim JT. U višim javnim tužilaštvima, broj rešenih predmeta je skoro uvek bio nešto manji od priliva. Međutim, u apelacionim tužilaštvima smanjenje je direktno uzrokovano padom obima posla u ovim tužilaštvima, a apelaciona JT su rešila onoliko predmeta koliko su i primila. Pogledajte Sliku 65. U 2020. godini su i osnovna i viša JT navela manji broj rešenih predmeta, za osam, odnosno 11 odsto.

²²⁷ Pokazatelji broja primljenih i rešenih predmeta po tužiocu izračunati su na osnovu broja operativno aktivnih tužilaca (tj. tužilaca koji su stvarno radili na predmetima). U 2014. godini bilo je 158 aktivnih tužilaca viših tužilaštava, 2015. godine 157, 2016. godine 161, 2017. godine 167, 2018. godine 186 i 2019. godine 206. Tim Funkcionalne analize pretpostavlja da su povećanja u 2018. i 2019. godini bila posledica uspostavljanja četiri specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije, ali tim nije mogao da dobije zvaničnu potvrdu ove pretpostavke.

Slika 65: Rešeni predmeti u osnovnim, višim i apelacionim JT od 2014. do 2019. godine



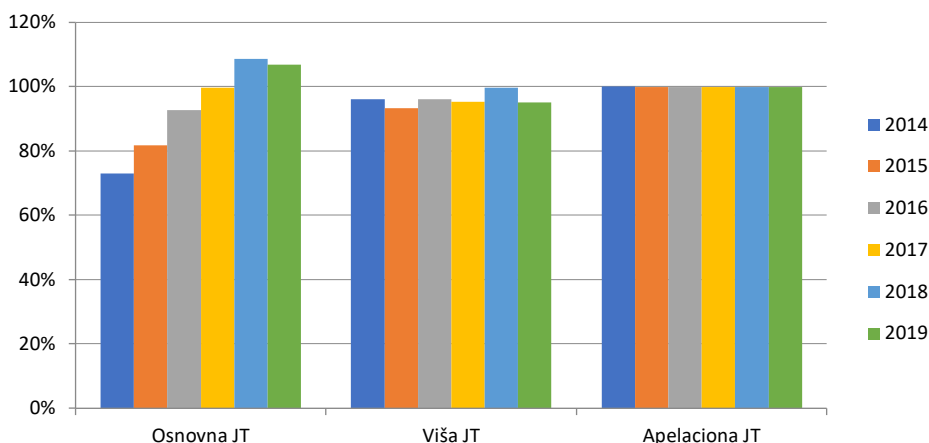
Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019 i podaci apelacionih JT

3.4.2. Savladavanje priliva

313. Prosečne ukupne stope savladavanja priliva javnih tužilaštava su stalno rasle od 2014. do 2019. godine, konačno premašivši 100 odsto u 2018. i 2019. godini. Savladavanje priliva je izraženo u procentima, dobijenim deljenjem broja rešenih predmeta sa brojem pristiglih predmeta. Savladavanje priliva veće od 100 odsto pokazuje da je JT rešilo više predmeta nego što je primilo. Ako je stopa savladavanja priliva niža od 100 odsto, JT je rešilo manje predmeta nego što je primilo, što je dovelo do povećanja ukupnog broja predmeta.

314. Kako su tužioci postajali iskusniji u radu sa ZKP-om koji je stupio na snagu 2013. godine, stope savladavanja priliva su stalno rasle sa 79 odsto 2014. godine, do 86 odsto 2015. godine, 94 odsto u 2016. godini, 99 odsto u 2017. godini i konačno 107 odsto u 2018. i 105 odsto u 2019. godini. Pretpostavlja se da je rezultatima za te godine doprinelo povećanje broja operativno aktivnih tužilaca u 2018. i 2019. godini, zajedno sa unapređenim veštinama u delotvornoj primeni ZKP-a koje su stečene kroz obuke i konsultacije, kao i povećanoj upotrebi odloženog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice.

Slika 66: Savladavanje priliva prema vrsti JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

315. Kao grupa, osnovna JT su poboljšala svoje prosečne stope priliva svake godine za ukupno poboljšanje od 34 procentna poena od 2014. do 2019. godine. Istaknute godine bile su 2014. godina sa stopom savladavanja priliva od 73 odsto, kao i 2019. godina sa stopom savladavanja priliva od 107 odsto. Dostignuća osnovnih JT u 2019. godini, kada je tri četvrtine od 58 osnovnih JT postiglo stopu savladavanja priliva od 100 odsto ili više, predstavljala su značajno poboljšanje u odnosu na 2014. godinu, kada je samo jedna petina osnovnih JT ostvarila stope savladavanja priliva od najmanje 100 odsto. Pogledajte Sliku 67 i Sliku 68, ispod. 14 osnovnih JT koja čine 24 odsto bila su osnovna JT koja nisu dostigla povoljne stope savladavanja priliva i to su uglavnom bila mala JT; jedini izuzetak bilo je Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu sa stopom savladavanja priliva od 84 odsto u 2019. godini. Jedino osnovno JT sa nepovoljnijim stopama savladavanja priliva te godine bila su Osnovno JT u Petrovcu na Mlavi (68 odsto) i Osnovno JT u Prijepolju (78 odsto). Uprkos nižoj stopi rešenih predmeta u 2020. godini, zbog još nižeg priliva predmeta, osnovna JT proizvela su stopu savladavanja priliva od 112 odsto.

316. Prosečne stope savladavanja priliva za osnovna JT u celini su se poboljšale uprkos značajnim varijacijama među stopama savladavanja priliva pojedinačnih osnovnih JT, što je fenomen koji nije ispitan ni u jednoj zvaničnoj analizi koju je tim Funkcionalne analize mogao da pronađe. Samo Osnovno JT u Kuršumlji je svake godine ostvarivalo stope savladavanja priliva od preko 100 odsto,²²⁸ ali veličina JT nije bila garancija povoljnih stopa savladavanja priliva, kao što pokazuju tri osnovna JT u Beogradu, tri od četiri najveća JT u Srbiji (drugo najveće je u Novom Sadu). Prvo osnovno JT u Beogradu ostvarilo je povoljnu stopu savladavanja priliva samo jednom od 2014. do 2019. godine, od 138 odsto u 2018.²²⁹ Treće osnovno JT u Beogradu takođe je imalo samo jednu godinu u kojoj je rešilo više predmeta nego što je primilo. Nasuprot tome, stope savladavanja priliva u Drugom osnovnom JT u Beogradu bile su stalno iznad 100 odsto od 2016. do 2019. godine.

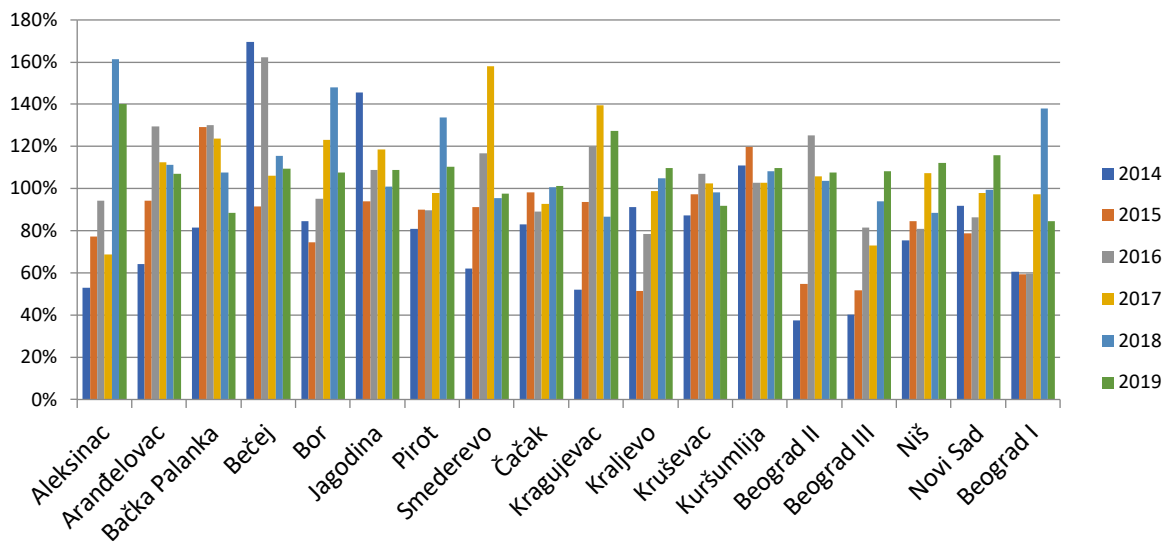
317. Rezultati osnovnih JT u Beogradu verovatno su bar delimično posledica njihovog povećanog broja operativno aktivnih tužilaca. Od 2014. do 2019. godine, povećanje je iznosilo 53 odsto za Prvo osnovno JT, 58 odsto za Drugo osnovno JT i 87 odsto za Treće.²³⁰

²²⁸ Stopa savladavanja priliva od 111 odsto u 2014. godini, 120 odsto u 2015. godini, 103 odsto u 2016. i 2017. godini, 108 odsto u 2018. godini i 110 odsto u 2019. godini.

²²⁹ Stopa u 2018. godini je uglavnom posledica smanjenja novih privrednih prestupa od 42 odsto i povećanja broja rešenih predmeta za 9 odsto za iste privredne predmete.

²³⁰ U Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu bilo je 32 operativno aktivna tužioca u 2014. godini i 49 u 2019. godini. U Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu u 2014. godini bilo je 19 tužilaca 2014. godine u poređenju sa 30 javnih tužilaca u 2019. godini, a u Trećem 15 javnih tužilaca u 2014. godini u poređenju sa 28 javnih tužilaca u 2019. godine.

Slika 67: Stope savladavanja priliva u odabranih²³¹ 149 osnovnih JT od 2014. do 2019. godine



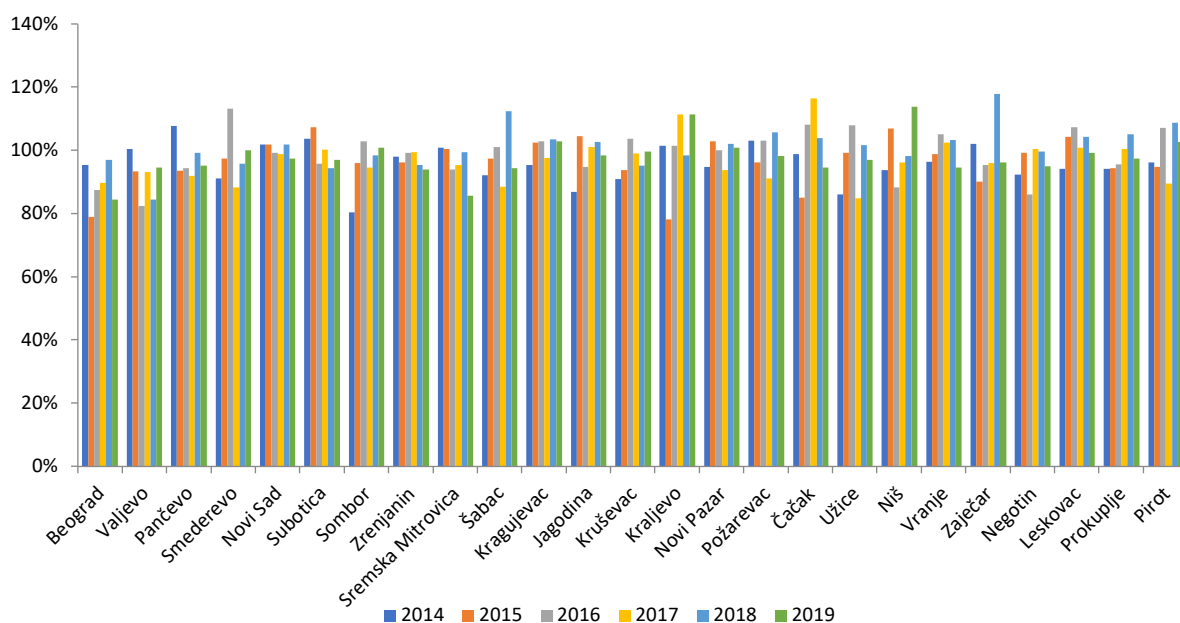
Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019 i proračuni SB

318. Ukupne prosečne stope savladavanja priliva u višim JT dostigle su 100 odsto samo jednom, u 2018. godini, a inače su se kretale od 93 odsto 2015. godine do 96 odsto u 2017. godini. U 2016. godini stopa je iznosila 96 odsto, a stopa za 2019. godinu je bila 95 odsto. Iako su ove brojke bile relativno stabilne i relativno blizu 100 odsto, one pokazuju da se fond nerešenih predmeta stalno povećavao, kao što je prikazano na Slici 68 ispod. Osim učinka Višeg JT u Beogradu, među višim JT u Srbiji nije bilo drugih istaknutih primera. Još jedna godina u kojoj je ukupan prosek stope savladavanja priliva u višim JT dostigla povoljnih 101 odsto bila je 2020. godina, ali kao direktna posledica značajanog pada u prilivu predmeta u višim JT.

319. Dvadeset i tri od 25 viših JT u Srbiji postiglo je stopu savladavanja priliva od najmanje 100 odsto najmanje jednom u periodu od 2014. do 2019. godine, pri čemu su izuzetne vrednosti zabeležene u Višem JT u Beogradu i Višem JT u Zrenjaninu. Stope za Više JT u Zrenjaninu kretale su se od 94 do 99 odsto, ali su varijacije bile znatno izraženije u Višem JT u Beogradu. To tužilaštvo je 2014. godine imalo stopu od 95 odsto, 2015. godine samo 79 odsto, 2016. godine 87 odsto, 2017. godine 90 odsto, 2018. godine 97 odsto i 2019. godine 84 odsto.

²³¹ Osnovna JT sa Slike 67 izabrana su da bi se prikazala JT različitih veličina.

Slika 68: Stope savladavanja priliva u višim JT od 2014. do 2019. godine po višim JT



Izvor: Godišnji izveštaj RJT 2014 – 2019

320. Svako od četiri apelaciona JT zabeležilo je stopu savladavanja priliva od 100 odsto tokom šest godina od 2014. do 2019. godine. Kao što pokazuju drugi podaci izensenin u ovom izveštaju, apelaciona JT su bila u stanju da dobro rade sa odobrenim nivoom finansiranja i zaposlenih.

3.5. Blagovremenost u procesuiranju predmeta

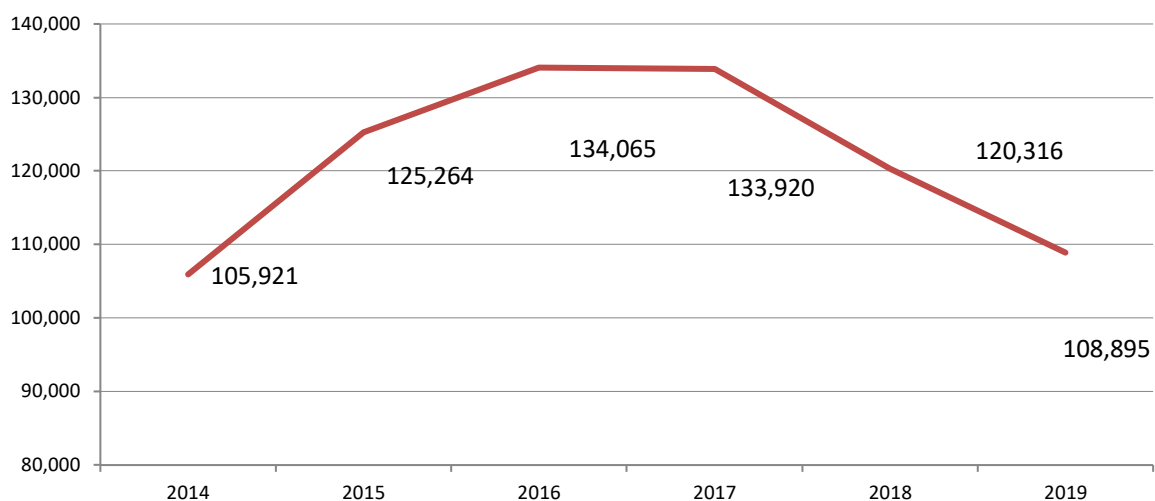
321. Čak i stope savladavanja priliva koje prelaze 100 odsto nisu garantovale da su najstariji i/ili najslabiji predmeti okončani u razumnim rokovima. Kako je navedeno u Funkcionalnoj analizi tužilaštava, pritisak da se predmeti reše što brže često znači da stariji i teži predmeti i dalje stare, u mnogim ako ne i svim pravosuđima, što je rezultat koji podriva poverenje javnosti u tužioce i sudove.

322. Dostupni statistički podaci za tužilaštva u Srbiji još uvek nisu dali prosečno vreme za rešavanje ili starosnu strukturu nerešenih i rešenih predmeta. Kao rezultat toga, blagovremenost se ovde analizira korišćenjem tri skupa pokazatelja: broj prenetih predmeta, stope zagušenosti i vremen rešavanja kako je definisano od strane CEPEJ-a.

3.5.1. Broj prenetih predmeta

323. U 2017. godini ukupan broj predmeta JT koji su preneti iz jedne u narednu godinu počeo je da opada nakon tri godine stalnog povećanja. Povećanje od 2014. do 2017. godine iznosilo je 27 odsto, dok je u narednim godinama broj nerešenih predmeta opao za ukupno 19 odsto i više od 25.000 predmeta, kako je prikazano na Slici 69. Kao što je i očekivano, s obzirom na njihov udeo u ukupnom broju predmeta u sistemu, preneti predmeti u osnovnim JT su najviše uticali na ukupan broj predmeta.

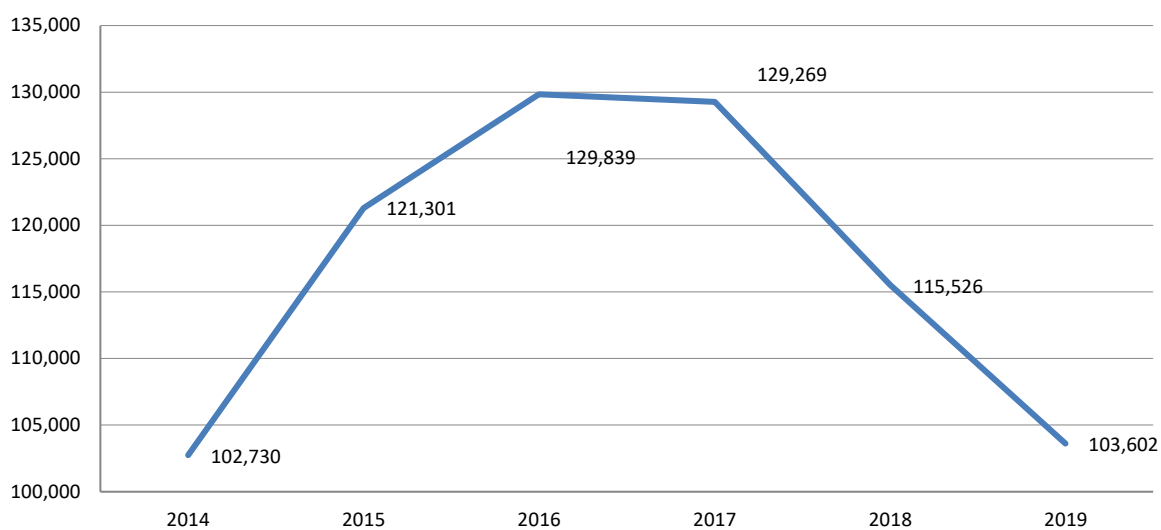
Slika 69: Preneti predmeti u JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

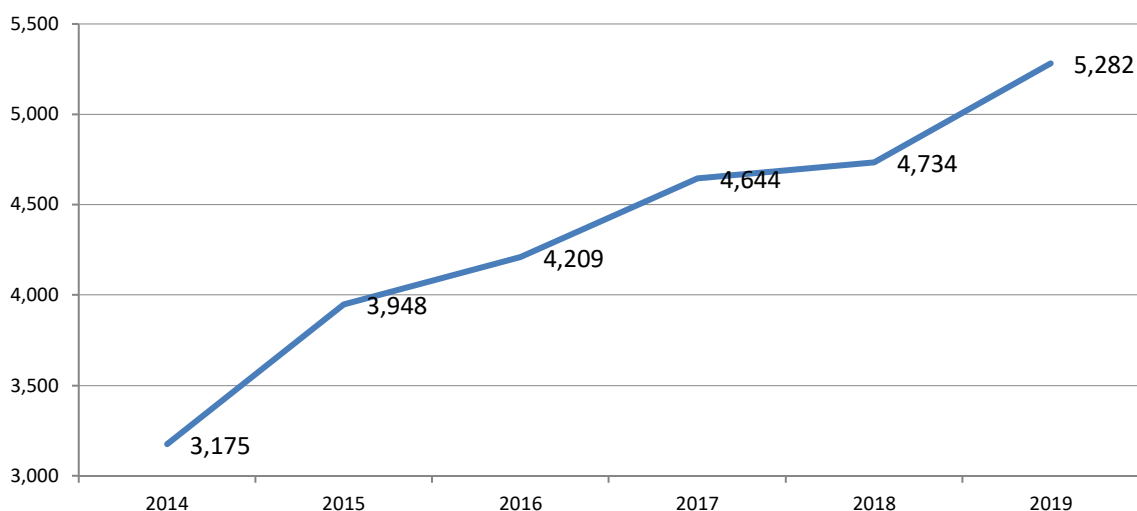
324. Broj prenetih predmeta u osnovnim JT rastao je do 2016-2017. godine, ali je broj za viša JT rastao uporno svake godine između 2014. i 2019. godine do ukupnog povećanja od 66 odsto. Broj nerešenih predmeta u osnovnim JT opao je za 11 odsto 2018. godine i 10 odsto 2019. godine. Kontrast između osnovnih i viših JT prikazan je na Slici 70 i Slici 71.

Slika 70: Preneti predmeti u osnovnim JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

Slika 71: Preneti predmeti u višim JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

325. Ovi ukupni iznosi bi bili veoma različiti ako bi se uključili „predmeti sa nepoznatim počiniocima“ takođe poznati kao KTN predmeti.²³² Na početku 2019. godine u srpskim JT bilo je 472,802 nerešenih KTN predmeta, od čega je 92 odsto bilo u osnovnim JT. Stope savladavanja priliva za KTN predmete u osnovnim JT iznosile su 64 odsto 2014. godine, 48 odsto u 2015. godini, 79 odsto u 2016. godini, 128 odsto 2017. godine, 93 odsto u 2018. godini i 146 odsto u 2019. godini. Viša JT ostvarila su stopu savladavanja priliva od 32 odsto za KTN predmete u 2014. godini, 2015. godine 119 odsto, 2016. godine 159 odsto, 2017. godine 687 odsto, 2018. godine 151 odsto i 100 odsto u 2019. godini.

326. Kao što je napomenuto u diskusiji o stopama savladavanja priliva, od 2014. do 2019. godine apelaciona javna tužilaštva imala su vrlo malo prenetih predmeta. Apelaciona JT u Kragujevcu i Novom Sadu rešavala su sve svoje predmete svake godine od 2014. do 2019. godine, dok je Apelaciono tužilaštvo u Nišu prenosilo šest do 17 predmeta svake godine. Apelaciono JT u Beogradu prenelo je 50 predmeta u 2018. godinu i tri predmeta u 2019. godinu. Javna tužilaštva u Nišu i Beogradu prenela su zanemarljiv broj predmeta, koji predstavljaju najviše jedan odsto njihovog ukupnog broja predmeta.

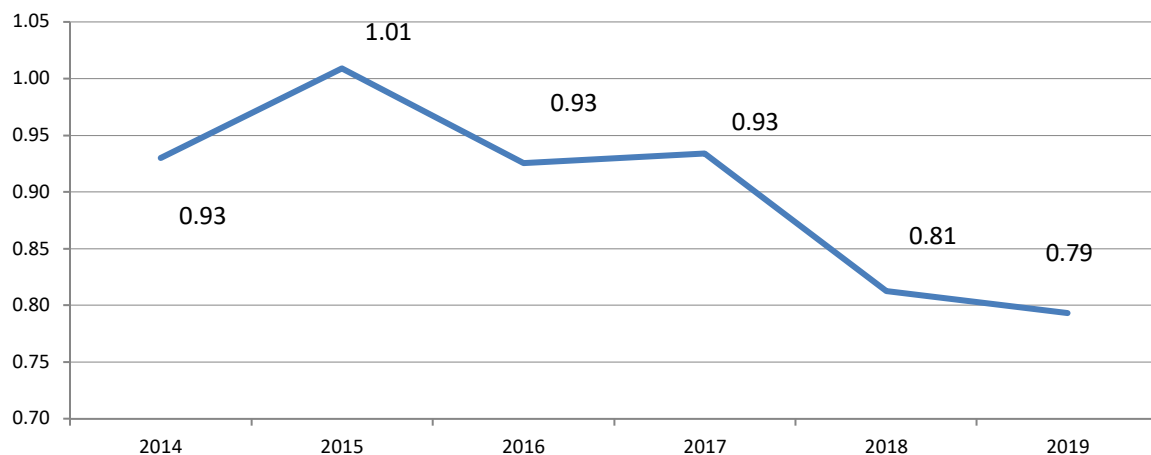
3.5.2. Stope zagušenosti

327. Stopa zagušenosti izračunava se deljenjem ukupnog broja nerešenih predmeta na kraju jedne godine sa brojem rešenih predmeta u toj istoj godini. Ova stopa treba da pokaže kakav uticaj broj prenetih predmeta ima na učinak JT. Iako ne postoji standardni cilj za stope zagušenosti u tužilaštvima, veliki brojevi ukazuju na već stope zagušenosti i verovatna kašnjenja. Stopa zagušenosti treba da bude ispod 1,00, a idealno ispod 0,50, kako bi se osiguralo da na kraju godine bude mnogo manje nerešenih predmeta od broja rešenih predmeta tokom godine.

²³² Predmeti u KTN upisniku su oni u kojima nije identifikovan počililac. Ukoliko je počililac identifiokvan, predmet se označava kao rešen u upisniku KTN i predmetu se dodeljuje novi broj predmeta u drugom upisniku, tako da isti predmet generiše dva različita broja u sistemu. Ukoliko se počililac ne identifikuje, predmet KTN ostaje otvoren do isteka roka zastarelosti.

328. Ukupna stopa zagušenosti u tužilaštvima u Srbiji od 2014. do 2019. godine kretala se od 0,79 do 1,01, kao što je prikazano na Slici 72 ispod, pri čemu najnovije stope ostavljaju prostora za napredak. U 2018. godini stopa zagušenosti je bila 0,81, sa 120.316 nerešenih predmeta i 148.087 rešenih predmeta na kraju godine. U 2019. godini, stopa je iznosila 0,79 predmeta na osnovu 108.895 nerešenih predmeta i 137.287 rešenih predmeta.

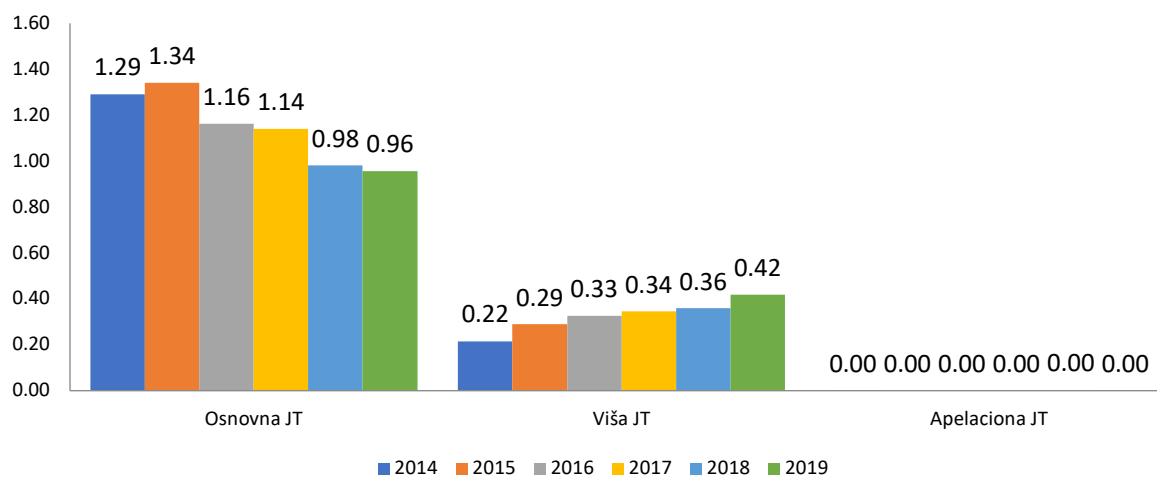
Slika 72: Ukupne stope zagušenosti osnovnih, viših i apelacionih JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

329. Iako su beležila poboljšanja, osnovna JT nastavila su sa najvećim stopama zagušenosti među tri kategorije javnih tužilaštava, sa rezultatima dva do šest puta višim od rezultata viših javnih tužilaštava. U apelacionim javnim tužilaštvima nije bilo zagušenosti, kao što je prikazano na Slici 73.

Slika 73: Stope zagušenosti prema vrsti JT od 2014. do 2019. godine

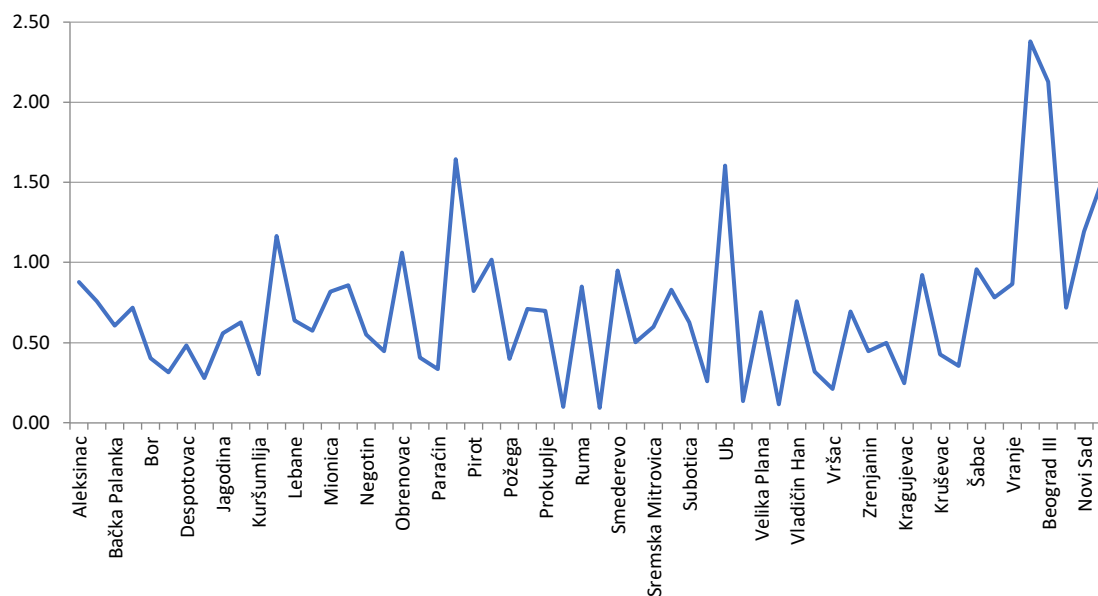


Izvor: Proračuni SB

330. Stope zagušenosti za pojedinačna osnovna JT u 2019. godini i dalje su uveliko varirale kao što je prikazano na Slici 74 ispod, pri čemu devet njih prelazi 1,00. Najveća stopa zagušenosti zabeležena je u Drugom i Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, sa 2,38, odnosno 2,13. Javno tužilaštvo u Petrovcu na Mlavi zabeležilo je stopu od 1,64. Pored Drugog i Trećeg osnovnog javnog tužilaštva u

Beogradu i tužilaštva u Petrovcu na Mlavi, osnovna JT sa stopama iznad 1,00 bila su Osnovno JT na Ubu (1,60), Prvo beogradsko (1,51), Novi Sad (1,19), Lazarevac (1,16), Obrenovac (1,06) i Požarevac (1,02). Ipak, 22 od 58 osnovnih JT, ili 38 odsto, prijavilo je stope jednake ili niže od 0,50 u 2019. godini, što pokazuje da je efikasniji učinak moguć barem u malim i srednjim javnim tužilaštvima. Na primer, Osnovno javno tužilaštvo u Kragujevcu imalo je stopu zagušenosti od 0,25, Osnovno JT u Leskovcu 0,36, a Osnovno JT u Senti 0,09.

Slika 74: Stope zagušenosti odabranih²³³ osnovnih JT u 2019. godini



Izvor: Proračuni SB

331. Ukupne stope zagušenosti u višim JT ostale su ispod 0,50 svake godine od 2014. do 2019. godine, iako su se blago povećavale svake godine. Ukupne stope su ostale u željenom rasponu od manje od 0,50 iako su se gotovo udvostručile od 2014. do 2019. godine zbog izuzetno velikih zagušenja u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu. Stopa zagušenosti u Beogradu se značajano pogoršala nakon 2014. godine, kada je iznosila 0,34 iako je broj tužilaca u toj kancelariji porastao sa 43 u 2014 godini na 64 do 2019. godine; stopa je iznosila 0,73 u 2015. godini, 1,00 u 2016. godini, 0,96 u 2017. godini, 1,12 u 2018. godini i 1,43 u 2019. U 2019. godini je najveća stopa zagušenosti nakon Beograda prijavljena u Sremskoj Mitrovici i iznosila je 0,46. Najveći kontrast u odnosu na Beograd i Sremsku Mitrovicu utvrđene je u Leskovcu gde je stopa zagušenosti smanjena sa 0,20 u 2014. godini na 0,02 u 2018. i 2019. godini.

3.5.3. Vreme rešavanja

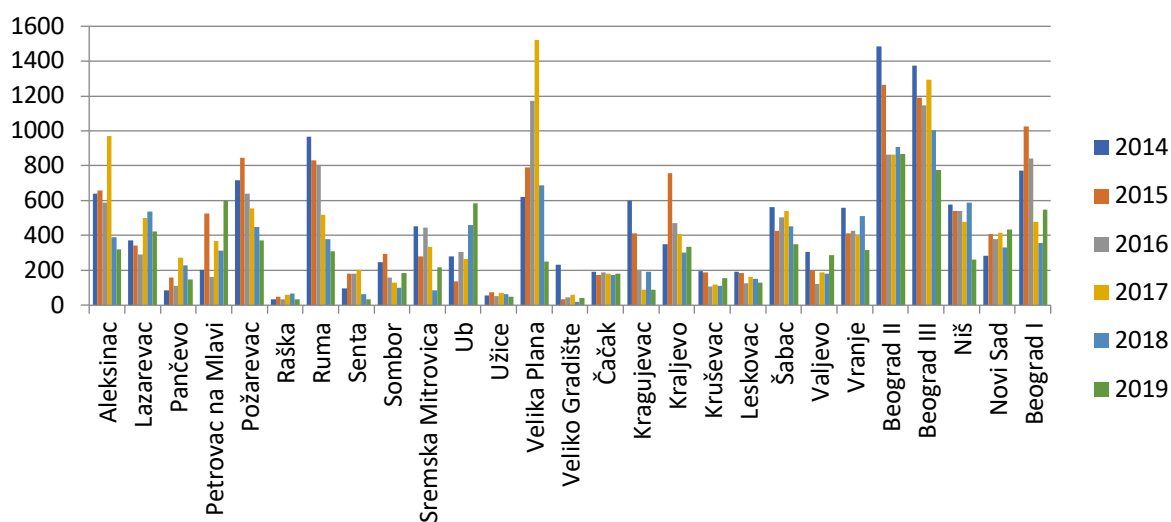
332. Pošto tužilaštva u Srbiji još uvek nisu pratila trajanje pojedinačnih predmeta nakon analize koju je sprovedla Funkcionalna analiza tužilaštava, ova analiza nastavlja da koristi CEPEJ metodologiju za izračunavanje teorijskog vremena potrebnog za rešavanje nerešenog predmeta, uzimajući u obzir tadašnji aktuelni tempo rada javnog tužilaštva. Pokazatelj se dobija tako što se broj nerešenih predmeta

²³³ Osnovna JT sa slike 67 odabrana su kako bi se prikazala JT različitih veličina.

na kraju određenog perioda podeli sa rešenim predmetima za taj period, pomnoženim sa 365 dana.²³⁴ Rezultirajući pokazatelj nije procena prosečnog vremena potrebnog za procesuiranje predmeta, već teorijski prosek trajanja predmeta u okviru određenog sistema (npr. pojedinačna JT, vrste JT, JT po okruzima ili JT po zemljama).

333. Vreme rešavanja predmeta kod tužilaca u Srbiji se postepeno smanjivalo u periodu od 2014. do 2019. godine, iako je i dalje bilo dva do šest puta duže u osnovnim nego u višim JT. Vreme rešavanja predmeta u višim JT je očekivano niže nego u osnovnim JT, jer su njihovi predmeti uglavnom hitni zbog toga što su okrivljeni u pritvoru i njihova nadležnost je uža. Ukupno vreme rešavanja predmeta u sistemu smanjeno je sa 339 dana 2014. godine na 290 dana 2019. godine. U osnovnim JT vreme je smanjeno sa 471 na 349 dana. Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu najviše se mučilo u pogledu vremena rešavanja i bilo je jedino osnovno JT koje je premašilo hiljadu dana pet godina zaredom, od 2014. do 2018. godine. Vreme rešavanja predmeta u ovom tužilaštvu se gotovo prepolovilo od 2014. (1.374 dana) do 2019. godine (777 dana). Osnovna javna tužilaštva sa najboljim vremenom rešavanja predmeta u 2019. godini bila su tužilaštva u Senti (34 dana), Raškoj (36 dana) i Velikom Gradištu (42 dana). Štaviše, izračunato vreme rešavanja predmeta u Velikom Gradištu od 20 dana u 2018. godini predstavljalo je poboljšanje od 91 odsto u odnosu na 2014. godinu. Pogledajte Sliku 75.

Slika 75: Vreme rešavanja predmeta u odabranim²³⁵ osnovnim JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

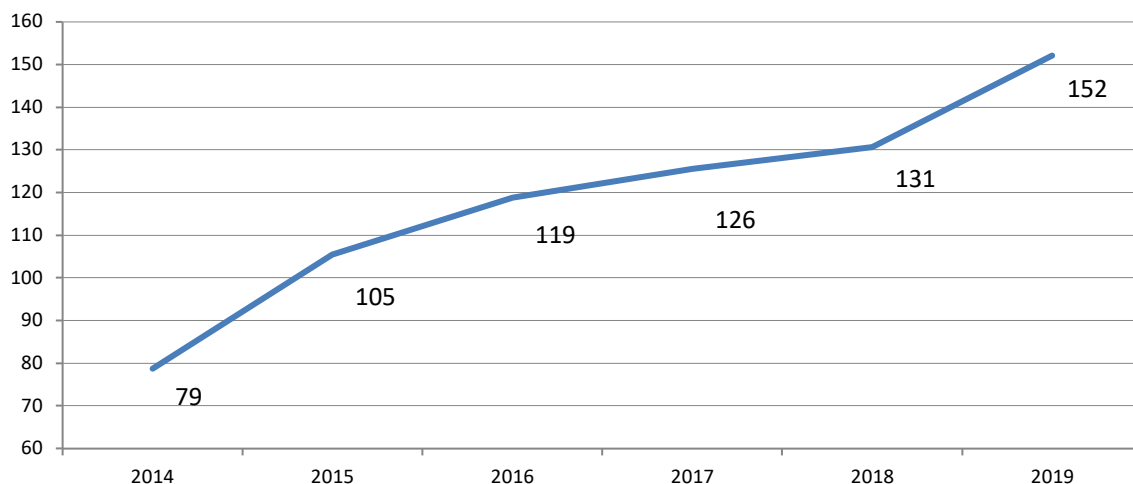
334. Više JT u Beogradu bilo je odgovorno za stalno povećanje vremena rešavanja za viša JT ukupno, vremena koja su se skoro udvostručila od 2014. (79 dana) do 2019. godine (152 dana). Tim koji je sprovodio Funkcionalnu analizu nije dobio zvanične analize koje bi objasnile uzrok povećanja vremena rešavanja predmeta za Beograd. Dok je većina drugih JT uspevala da zadrži vreme rešavanja ispod 100

²³⁴ Ovaj pokazatelj, zajedno sa drugim pokazateljima poput stope savladavanja priliva i koeficijenta obrta predmeta, čini SATURN metodologiju. SATURN označava Studiju i analizu istraživačke mreže korišćenja vremena u sudstvu, pogledajte https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp. Međutim, pretpostavka metodologije da sudije i tužioci najpre rešavaju najstarije predmete nije nužno tačna, jer je sudijama i tužiocima možda lakše i brže da rešavaju nove predmete nego starije.

²³⁵ Osnovna JT sa Slike 76 izabrana su kako bi se prikazala JT različitih veličina.

dana,²³⁶ u Beogradu se vreme rešavanja od 124 dana iz 2014. godine učetvorostručilo na 523 dana u 2019. godini. Više javno tužilaštvo u Beogradu zabeležilo je pad broja rešenih predmeta od 25 odsto od 2014 do 2019. godine, dok je stopa savladavanja priliva smanjena sa 95 na 84 odsto, a preneti broj predmeta povećan sa 1.174 predmeta 2014. godine na 3.685 predmeta 2019. godine. Pogledajte Sliku 76 ispod.

Slika 76: Vreme rešavanja predmeta u višim javnim tužilaštvima od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

335. Kao i kod ostalih pokazatelja efikasnosti, vreme rešavanja predmeta apelacionih JT bilo je odlično u periodu od 2014. do 2019. godine, jer su ova JT praktično rešavala sve pristigle predmete svake godine.

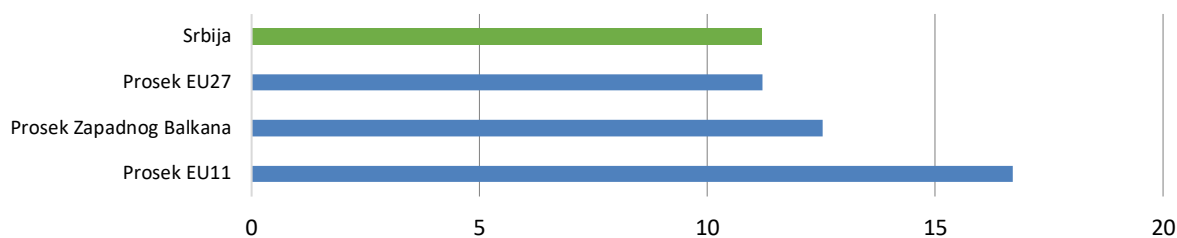
3.5.4. Efikasnost po tužiocu²³⁷

336. Prema izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine), broj javnih tužilaca na 100 hiljada stanovnika u Srbiji iznosio je 11,2, što predstavlja povećanje od 2,4 tužioca u odnosu na prethodni izveštaj CEPEJ-a koji je razmatrao podatke iz 2016. godine i u skladu sa prosekom EU27. Prosek EU11 za 2018. godinu bio je 16,7, dok je prosek Zapadnog Balkana bio 12,52. U poređenju sa pojedinačnim regionalnim sličnim zemljama iz EU11 i sa Zapadnog Balkana, samo Bosna i Hercegovina je imala sličan odnos od 10,7. Pogledajte Sliku 77 ispod.

²³⁶ U 14 od 25 viših JT, vreme rešavanja nije premašilo 100 dana tokom posmatranog perioda od šest godina. Najkraće vreme rešavanja predmeta, od sedam dana, zabeleženo je u Višem javnom tužilaštvu u Leskovcu 2018. godine.

²³⁷ Proračuni u pogledu broja tužilaca u ovom delu Funkcionalne analize, ako nije drugačije navedeno, vršeni su na osnovu stvarnog broja operativno aktivnih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. To znači da tužioci koji nisu aktivno radili na predmetima (npr. javni tužioci u većim tužilaštvima, prvi zamenici, itd.) nisu smatrani operativno aktivnim, jer nisu direktno doprineli rezultatima produktivnosti. Ova tema je detaljnije istražena u poglavlju Ljudski resursi, u nastavku.

Slika 77: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika – Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine

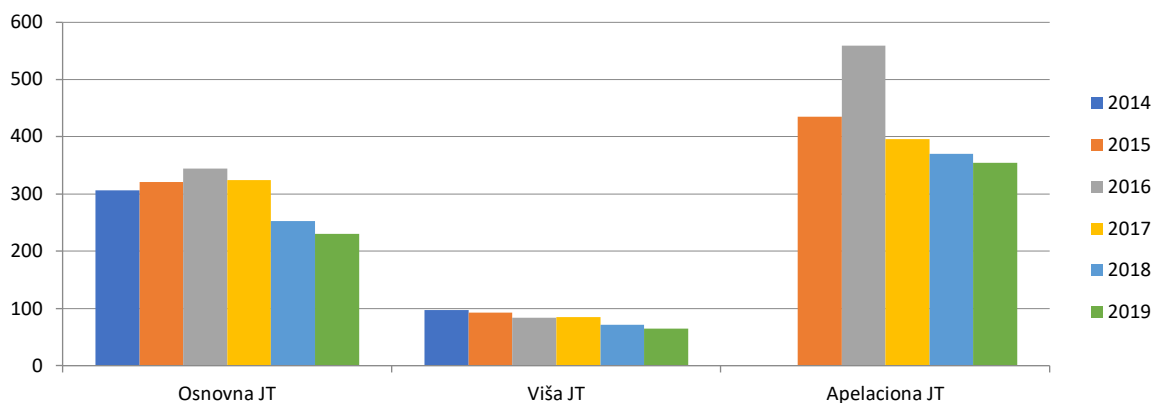


Izvor: Izveštaj CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine)

3.5.4.1. Broj predmeta po tužiocu

337. Broj predmeta – tj. pristigli predmeti – za tužioce u svim vrstama JT smanjio se u periodu od 2014. do 2019. godine. Broj predmeta po tužiocu smanjen je za 25 odsto u osnovnim JT, za 33 odsto u višim JT i za 18 odsto u apelacionim JT, kao što je prikazano na Slici 78 ispod.

Slika 78: Broj predmeta po tužiocu u osnovnim, višim i apelacionim²³⁸ JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

338. Nakon tri godine povećanja, broj pristiglih predmeta u osnovnim JT počeo je da opada 2017. godine, pošto se broj tužilaca koji rade na predmetima povećao za skoro jednu četvrtinu od 2014. do 2019. godine. U višim JT, broj pristiglih predmeta je varirao između 13.000 i 15.000 dok je broj tužilaa porastao za 30 odsto, što je dovelo do pada broja predmeta po tužiocu. Međutim, povećanje broja tužilaca viših tužilaštava prvenstveno je povezano sa formiranjem četiri specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije. Ovi tužioci nisu mogli biti isključeni iz ukupnog broja za ovaj proračun, jer se nije moglo utvrditi koliko tužilaca u četiri tužilaštva radi u odeljenjima za borbu protiv korupcije u odnosu na druga odeljenja. Pogledajte Tabelu 13 ispod.

²³⁸ Podaci o broju tužilaca u apelacionim JT u 2014. godini nisu bili dostupni.

Tabela 13: Broj predmeta i tužilaca u osnovnim i višim JT od 2014. do 2019. godine

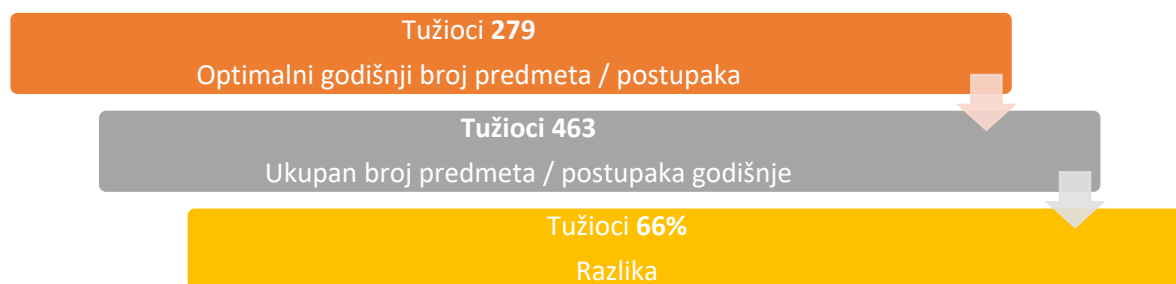
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Osnovna JT	Broj predmeta	108,922	110,532	120,424	113,620	108,479	101,312
	Tužioci	355	344	350	350	429	439
Viša JT	Broj predmeta	15,319	14,639	13,451	14,162	13,263	13,316
	Tužioci	158	157	161	167	186	206

Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

339. Do 2019. godine, svaki tužilac u osnovnim tužilaštvima imao je prosečan priliv od 231 predmeta, ali su i dalje postojale značajne razlike u broju predmeta među tužiocima u osnovnim JT opisanim u Funkcionalnoj analizi tužilaštava. Tužioci u višim JT generalno su imali manji priliv u 2019. godini, u rasponu od malog broja od 23 predmeta u Kraljevu do velikog broja od 194 predmeta u Zrenjaninu. Od 25 viših JT, u 17 (68 odsto) javnih tužilaštava tužioci su imali broj predmeta ispod nacionalnog proseka.

340. Broj predmeta po tužiocima smanjen je u apelacionim JT na 248 predmeta u 2019. godini. Dok su Apelaciono JT u Beogradu i Apelaciono JT u Kragujevcu prijavila pad broja novih predmeta u poslednje dve godine, broj ovih predmeta je u porastu u Nišu i Novom Sadu.

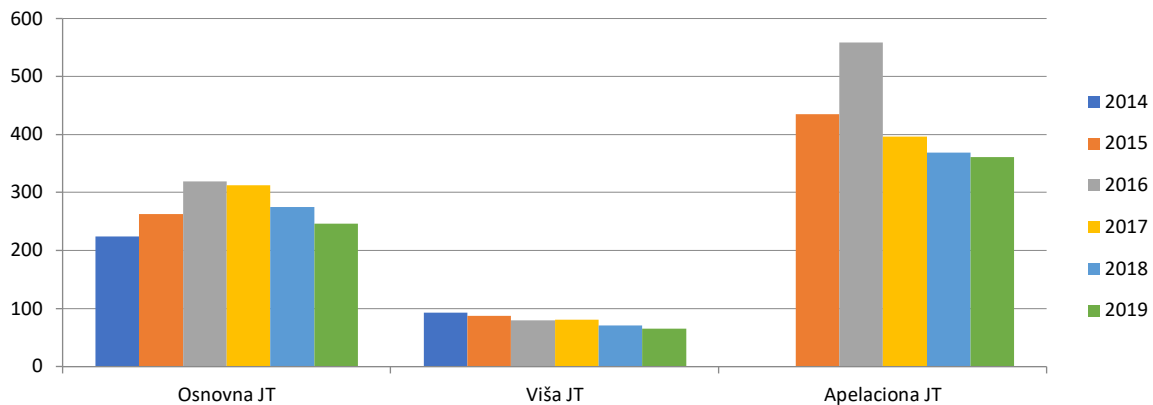
341. Iako je u poslednjih nekoliko godina povećan broj tužilaca, tužioci su ocenili da njihov godišnji broj predmeta znatno premašuje optimalan broj. Razlika između stvarnog broja predmeta i broja predmeta koje tužioci smatraju optimalnim je značajna. Prema tužiocima, stvarni broj predmeta je u proseku premašio optimalni za 66%. Percipirani opseg stvarnog i optimalnog broja predmeta varira među različitim tipovima sudova i tužilaštava. Tužioci osnovnih tužilaštava navode veći broj predmeta na kojima obično rade.



3.5.4.2. Broj rešenih predmeta po tužiocu

342. U svim vrstama javnih tužilaštava, prosečan broj rešenih predmeta po tužiocu bio je veoma sličan trendovima za broj predmeta po tužiocu. Od 2014. do 2019. godine došlo je do povećanja od 10 odsto za prosečan broj rešenih predmeta u osnovnim tužiocima, kao i smanjenja u višim i apelacionim javnim tužilaštvima za 29, odnosno 17 odsto. Pogledajte Sliku 79 ispod.

Slika 79: Broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim, višim i apelacionim²³⁹ JT od 2014. do 2019. godine



Izvor: Proračuni SB

343. Broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim JT je rastao svake godine od 2014. do 2016. godine, a zatim je opadao od 2017. do 2019. godine, sa stabilnim ili rastućim brojem rešenih predmeta po tužiocu u većini, ali ne i svim osnovnim JT od 2014. do 2019. godine. Neka javna tužilaštva, kao što su tri osnovna JT u Beogradu, povećala su broj tužilaca dok su ostala tužilaštva izgubila tužioce (npr. Osnovna JT u Leskovcu, Pančevu i Šapcu). S druge strane, Osnovno JT u Novom Sadu je u 2019. godini u odnosu na 2014. godinu dodalo četiri tužioce, broj pristiglih predmeta je smanjen za šest odsto, a broj rešenih predmeta po tužiocu je opao za 18 odsto.²⁴⁰

344. Prosečan broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim javnim tužilaštvima varirao je više od broja predmeta po tužiocu, četiri puta. Kretali su se od 131 u Prijepolju do 562 u Krušumliji. Više od polovine ili 31 odsto osnovnih JT ostvarilo je broj rešenih predmeta po tužiocu niži od proseka. U osam osnovnih JT je broj rešenih predmeta po tužiocu bio prosečan, a u jednoj trećini ili 19 osnovnih JT broj rešenih predmeta po tužiocu bio je iznad proseka.

345. Međutim, kao što je bio slučaj kod broja predmeta, broj rešenih predmeta po tužiocu u osnovnim JT još uvek nije bio u korelaciji sa veličinom JT. Mala javna tužilaštva ostvarila su neke od najviših stopa rešenih predmeta po tužiocu, a JT sa doslednim stopama rešenih predmeta koje su iznad proseka su sva bila mala tužilaštva, sa šest ili manje tužilaca.

346. Smanjenje stope rešenih predmeta po tužiocu u višim JT ukazuje na to da bar neka od viših JT dobijaju dodatno osoblje koje im je potrebno. Stope rešavanja predmeta za viša JT sveukupno su bile upola niže od osnovnih i apelacionih javnih tužilaštava i konstantno su se smanjivale vremenom. Međutim, na osnovu intervjua koji je obavio tim Funkcionalne analize, skraćeno vreme rešavanja predmeta verovatno je bilo posledica većeg broja tužilaca u višim JT koji su dodeljeni specijalizovanim odeljenjima.

²³⁹ Nisu bili dostupni podaci o broju tužilaca u apelacionim JT u 2014. godini.

²⁴⁰ Osnovno JT u Novom Sadu rešilo je 311 predmeta po tužiocu u 2015. godini kada je imalo 22 tužioce, dok je 2019. godine sa 31 tužiocem u proseku rešilo 225 predmeta.

347. Tužiocci apelacionih javnih tužilaštava uspeli su da reše broj predmeta koji je jednak broju primljenih predmeta.

3.5.5. Efikasnost specijalizovanih javnih tužilaštava i specijalnih odeljenja viših JT

348. Sa značajnim izuzetkom Tužilaštva za organizovani kriminal, specijalna javna tužilaštva i specijalna odeljenja javnih tužilaštava u Srbiji bila su opterećena problemima učinka, nestabilnim i niskim stopama savladavanja priliva, visokim stopama zagušenosti i dugim vremenom potrebnim za rešavanje predmeta.

349. Na osnovu svih pokazatelja efikasnosti razmatranih u ovom poglavlju, druga JT bi što je moguće češće trebalo da usvoje procedure koje je koristilo Tužilaštvo za organizovani kriminal za postizanje svojih rezultata od 2014. do 2019. godine. Relativno mali broj predmeta Tužilaštva za organizovani kriminal od 474 predmeta u 2019. godini predstavljalo je gotovo dvostruko veći broj predmeta u odnosu na 2014. godinu, kada je primljeno 238 predmeta, ali je Tužilaštvo ipak dobro vodilo predmete kroz sistem. Stopa savladavanja priliva je dostigla 102 odsto u 2014. godini, dok je 2015. godine bila 99 odsto, 2016. godine 92 odsto, 2017. godine 97 odsto, 2018. godine 95 odsto i 2019. godine 98 odsto. Vreme rešavanja predmeta variralo je od 50 dana 2017. godine do 111 dana 2016. godine; u 2019. godini vreme rešavanja predmeta iznosilo je 89 dana. Stope zagušenosti bile su u idealnoj kategoriji, ispod 0,50 od 2014. do 2019. godine.²⁴¹

350. Nasuprot tome, rezultati za Tužilaštvo za ratne zločine značajno su se razlikovali od stope savladavanja priliva od 380 odsto 2015. godine do 25 odsto 2017. godine. U 2018. i 2019. godini, ove stope savladavanja priliva su se stabilizovale na 107, odnosno 100 odsto. Stope zagušenosti su pratile nestalne varijacije, ali su te stope redovno bile daleko iznad 1,00; u 2019. godini stopa zagušenosti je bila 1,58. Samo u 2015. godini ova vrednost je pala na zadovoljavajućih 0,37. Slično tome, vreme rešavanja je bilo visoko, 967 u 2014. god, 134 u 2015. godini, 557 u 2016. godini, 1.590 u 2017. godini, 706 u 2018. godini i 576 u 2019. godini. Međutim, sve ove varijacije se odnose na veoma mala opterećenja; 20 predmeta je primljeno 2014. godine, 10 predmeta 2015. godine, 34 predmeta 2016. godine, 56 predmeta 2017. godine, 29 u 2018. godini i 28 predmeta u 2019. godini.

351. Specijalno tužilaštvo za visokotehnoški kriminal u okviru Višeg tužilaštva u Beogradu je više nego učetvorostručilo svoj broj nerešenih predmeta sa 226 predmeta 2015. godine na 952 predmeta u 2019. godini, prvenstveno zbog niske stope savladavanja priliva.²⁴² Njegova stopa savladavanja priliva bila je 68 odsto u 2015. godini, 42 odsto u 2016. godini, 67 odsto u 2017. godini, 58 odsto u 2018. godini i 67 odsto u 2019. godini. Niske stope savladavanja priliva (68 odsto u 2015. godini, 42 odsto u 2016.. godini, 67 odsto u 2017. godini, 58 odsto u 2018. godini i 67 odsto u 2019. godini) praćenje su visokim stopama zagušenosti i visokim vremenom rešavanja predmeta. Stopa zagušenosti je skočila sa 1,47 u 2015. godini na 4,96 u 2019. godini, dok se vreme rešavanja predmeta kretalo od najnižih 536 dana u 2015. godini do najdužih 1810 dana u 2019. Iako ovo nije moglo biti provereno iz dostupnih podataka, visoke stope zagušenosti, visoka vremena rešavanja i niske stope savladavanja priliva su možda bile posledica složene prirode mnogih predmeta. Broj predmeta za 2014. godinu bio je nečitak u Godišnjem

²⁴¹ Najniža stopa zagušenosti iznosila je 0,14 u 2017. godini, a najviša 0,30 u 2016. godini; navedena stopa zagušenosti u 2019. godini bila je 0,24.

²⁴² Podaci za 2014. godinu su bili nečitki u kopiji Godišnjeg izveštaja koja je bila dostupna za analizu tima Funkcionalne analize.

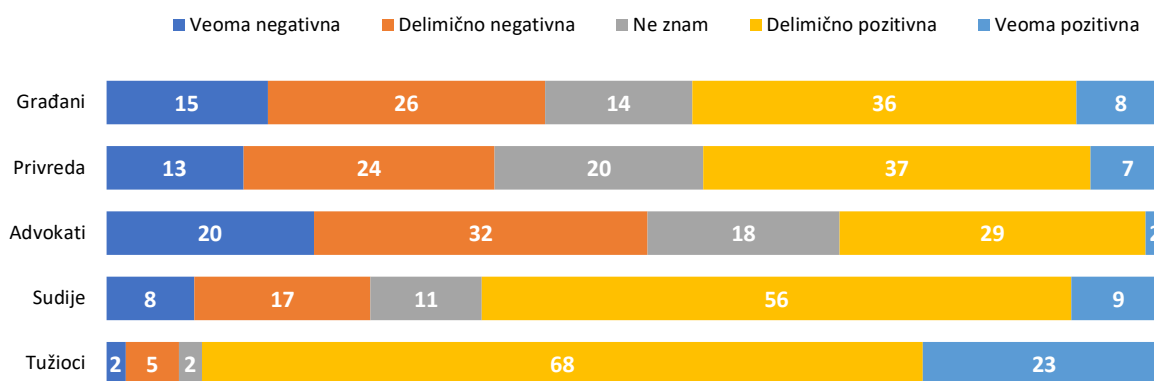
izveštaju; u 2015. godini broj predmeta je bio 226, u 2016. godini 322, u 2017. godini 252, u 2018. godini 324 i 287 predmeta u 2019. godini.

352. Specijalna odeljenja za borbu protiv korupcije, osnovana 2018. godine u četiri viša javna tužilaštva, primila su 9.682 krivičnih prijava u prvoj godini rada, od kojih su većinu pokrenula viša javna tužilaštva pre 2018. godine. Prenos ovih predmeta iz drugih viših JT verovatno je povećao obim posla i broj rešenih predmeta originalnih JT. U 2018. godini ukupno je rešeno 3.696 krivičnih prijava, od kojih je 75 odsto odbačeno. Takođe, tokom 2018. godine bilo je potrebno 465 dana za rešavanje krivični hprijava dok je stopa savladavanja priliva bila samo 44 odsto. U 2019. godini odeljenja su rešila još 5.146 predmeta i podigla ukupnu stopu savladavanja priliva na 78 odsto. Međutim, zbog povećanog obima posla, prosečno vreme rešavanja predmeta povećano je na 545 dana.

3.6. Efikasnost percipirana od strane zainteresovanih strana

353. Prema Regionalnoj anketi o pravosuđu, najveći stepen zadovoljstva efikasnošću javnih tužilaca je prisutan kod samih tužilaca i kod sudija, dok su advokati najmanje zadovoljni. Zadovoljstvo korisnika usluga pravosuđa je negde između. Devet od deset tužilaca smatra da njihova institucija efikasno obavlja određene poslove (91 odsto). Sa njima se uglavnom slažu sudije sa dve trećine onih koji su zadovoljni efikasnošću javnih tužilaštava (65 odsto). Opšta javnost i preduzeća uglavnom imaju veoma slične stavove – 44 odsto obe grupe populacije pozitivno ocenjuje efikasnost tužilaštva.

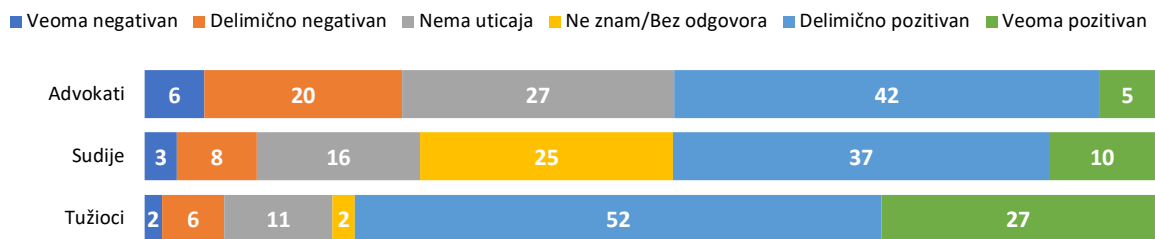
Slika 80: GRAĐANI, PREDUZEĆA, ADVOKATI, SUDIJE I TUŽIOCI: OPŠTA PERCEPCIJA EFIKASNOSTI TUŽILAŠTVA²⁴³



354. Saradnja sa drugim istražnim organima javni tužioc prepoznaju kao najvažniji element koji doprinosi efikasnosti rada tužilaštva. Čak 79 odsto tužilaca ističe pozitivan uticaj te saradnje, 11 odsto ne smatra da ta saradnja ima ikakvog uticaja, dok samo 8 odsto ocenuje da je taj uticaj negativan. Sudije i advokati ne vide saradnju između tužilaca i drugih istražnih organa kao relevantnu za efikasnost tužilaštva.

²⁴³ Pitanje iz Ankete: *Kakvo je Vaše opšte mišljenje o efikasnosti tužilaštva u Srbiji u poslednjih nekoliko godina?* Baza: Ukupna ciljna populacija.

Slika 81: ADVOKATI, SUDIJE I TUŽIOCI: UTICAJ SARADNJE IZMEĐU JAVNOG TUŽILAŠTVA I DRUGIH ISTRAŽNIH ORGANA²⁴⁴



355. Iskustvo sa tužilaštvom čini percepciju građana o njihovoj efikasnosti negativnijom. Pozitivno mišljenje o njihovoj efikasnosti ima 44 odsto građana bez iskustva sa javnim tužiocima, dok samo 37 odsto onih sa iskustvom deli njihovo mišljenje. Za razliku od građana, predstavnici privrede sa iskustvom imaju bar nešto pozitivniji stav o efikasnosti svih javnih tužilaca.

356. Većina javnih tužilaca saglasila se da su mere za poboljšanje efikasnosti njihovog rada povećanje broja tužilaca, istražitelja i drugog osoblja, ali i unapređenje infrastrukture i saradnje sa istražnim organima. Tužioci su gotovo potpuno ujednačeni u mišljenju da bi veći broj zaposlenih u tužilačkoj administraciji prvenstveno doveo do veće efikasnosti njihovog rada (97 odsto). Većina njih ističe i povećanje broja samih tužilaca (88 odsto), poboljšanu infrastrukturu (86 odsto) i bolju saradnju sa policijom (84 odsto).

3.7. Uticaj pandemije Kovida-19 na efikasnost javnih tužilaštava u 2020. godini

357. Preliminarna procena uticaja pandemije na efikasnost JT ukazuje da nije bilo neposrednih efekata na javna tužilaštva u Srbiji, međutim, takvih uticaja je nesumnjivo bilo, a oni će se otkriti u narednim godinama. Proglašeno vanredno stanje od sredine marta do sredine maja 2020. godine zaustavilo je postupke gonjenja koji se nisu smatrali hitnim²⁴⁵ i dovelo do smanjenja broja predmeta i broja rešenih predmeta. Ukupna stopa savladavanja priliva u 2020. godini bila je povoljna prvenstveno zbog opadajućeg broja novih predmeta.

358. Pandemija je takođe uslovlila promene u nekim procesima rada tužilaca, što je moglo uticati i na kvalitet i na efikasnost njihovog rada. Na primer, neka ročišta su morala da se održe *online*, kao što su ročišta vezana za kršenje mera samoizolacije. Do decembra 2021. godine i dalje je bilo teško predvideti obim dodatnih zagušenja koja će nastati nakon završetka pandemije (ili makar dok pandemija ne bude pod većom kontrolom). U međuvremenu će mnogi predmeti možda biti „zaglavljani“ u sistemu, a neki novi predmeti se mogu pojaviti kao direktan uticaj pandemije.

²⁴⁴ Pitanje iz Ankete: *Po Vašem mišljenju, kako saradnja javnog tužilaštva i drugih istražnih organa/pojedinaca utiče na efikasnost rada tužilaštva?*

²⁴⁵ U hitne predmete spadaju oni u kojima je određen ili zatražen pritvor; predmeti protiv maloletnih prestupnika i predmeti u kojima je maloletnik povređen; predmeti nasilja u porodici; predmeti koji se odnose na određena teška krivična dela; predmeti u kojima je postojao rizik da nastupi zastarelost; predmeti za koje je zaprimljen veliki broj krivičnih prijava, kao i oni koji navode da su krivična dela počinjena za vreme vanrednog stanja i u vezi sa vanrednim stanjem.

3.8. Preporuke i naredni koraci

Preporuka 1: Poboljšati i proširiti upotrebu sistema za automatsko vođenje predmeta u tužilaštvima.

Sistem za automatsko vođenje predmeta u javnim tužilaštvima bi trebalo da bude u potpunosti razvijen i uveden, uključujući detaljan, fleksibilan modul za izveštavanje.²⁴⁶ Novi sistem za vođenje predmeta (SAPO II) trebalo bi da omogući generisanje i korišćenje ovih preporučenih funkcija:

- Izvršiti analizu nedostataka radi utvrđivanja koji će podaci, izveštaji, upozorenja i pretrage biti potrebni za isključivo oslanjanje na sistem za vođenje predmeta. (DVT, RJT – kratkoročno)
- Navesti koje izveštaje treba automatski i redovno da proizvodi sistem za vođenje predmeta, u skladu sa potrebama internog i eksternog izveštavanja. (DVT, RJT – kratkoročno)
- Navesti koji bi mehanizmi upozorenja u sistemu za vođenje predmeta olakšali obradu predmeta i omogućili tužiocima da efikasnije upravljaju svojim poslom. (DVT, RJT – kratkoročno)
- U skladu sa tim izmeniti podzakonska akata i pravila. (DVT, RJT – srednjoročno)
- Preneti sve postojeće podatke u sistem. Kad je potrebno, ručno uneti stare podatke preko pojednostavljenih obrazaca. Preneti sve relevantne štampane podatke u digitalni sistem. (MP, RJT, DVT i JT – srednjoročno)
- Eliminirati papirne registre u JT. (DVT, RJT – dugoročno)

Preporuka 2: Formirati specijalizovana istražna odeljenja.

Specijalizovano istražno odeljenje osnovano u Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu bilo je od koristi, a uvođenje takvog odeljenja u drugim osnovnim tužilaštvima i višim tužilaštvima vredi ispitati.

- Sprovesti studiju u Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu kako bi se utvrdilo koje aspekte tog odeljenja treba osnovati u drugim osnovnim i višim JT, za koje vrste predmeta, kao i koji resursi su potrebni za to. (RJT, DVT – kratkoročno)
- Obezbediti neophodne resurse za rad novih odeljenja. (DVT, RJT, MP – srednjoročno)

Preporuka 3: Poboljšati praćenje broja predmeta i učinka.

Redovno pratiti poslove tužilaca kako bi procenili njihov broj predmeta i rezultate rada. Ovo se odnosi na zabrinutost tužilaca da njihov rad na predmetima koji značajno povećavaju njihov obim posla nije na adekvatan način uzet u obzir prilikom raspodele predmeta i vrednovanja rezultata rada tužilaca.

- Identifikovati ove zadatke i analizirati njihov uticaj na rezultate rada JT. (DVT, RJT – kratkoročno)
- Objediniti unos podataka i praćenje „KTR“ predmeta među javnim tužilaštvima i izbegavati dvostruko evidentiranje predmeta (RJT – kratkoročno)
- Kvantifikovati koliko rada tužiocima ulažu u „KTR“ predmete. (DVT, RJT – kratkoročno)
- Razmotriti korišćenje sistema za vođenje predmeta za klasifikaciju „KTR“ predmeta kako biste procenili njihov uticaj na rezultate rada. (RJT, DVT – srednjoročno)
- Uneti i upravljati podacima o „KTR“ predmetima na način koji će nastaviti da ih identifikuje

²⁴⁶ Odnosi se na Preporuku 5 iz Funkcionalne analize iz 2014. godine, poglavlje Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga.

nakon što tužilac započne zvaničnu istragu o predmetu i premesti predmet u drugi upisnik. (RJT, DVT – srednjoročno)

- Pratiti vreme rešavanja predmeta u svim vrstama predmeta. (RJT, DVT – srednjoročno)

Preporuka 4: Unaprediti procesuiranje predmeta protiv nepoznatih učinilaca.

- Redovno arhiviranje „KTN“ predmeta kako ne bi opterećivali sistem kada im istekne rok do zastarelosti. (RJT – srednjoročno)

Preporuka 5: Izraditi plan za smanjenje broja zaostalih predmeta kako bi se smanjio značajan broj predmeta koji se prenose, posebno predmeta koji su nerešeni više od dve godine.

Pravosuđe bi trebalo da bude uključeno u većinu, ako ne i u sve od navedenog po potrebi. Međutim, mogu postojati politike ili programi koje tužioci mogu interno sprovoditi kako bi nadgledali pravovremenost i smanjili zaostatke u javnim tužilaštvima.

- Formirati stalnu radnu grupu za izradu i praćenje implementacije plana smanjenja zaostalih predmeta. Članstvo u grupi se može promeniti tokom vremena, ali njena funkcija ne bi trebalo da bude promenljiva pošto zaostaci predstavljaju trajnu pretnju efikasnosti i kvalitetu svih tužilačkih sistema. (RJT – kratkoročno)
- Razviti i ažurirati starosnu listu predmeta kojima se bavi svako JT. Liste bi doprinele detaljnom dizajnu sistema za vođenje predmeta i planovima za smanjenje zaostalih predmeta za sva JT. Ove liste treba ažurirati najmanje svakih šest meseci. (RJT – kratkoročno)
- Objaviti rezultate (RJT – srednjoročno)

Preporuka 6: Identifikovati, širiti i podsticati razmenu dobrih praksi.

Sprovesti detaljnu analizu istrage, obrade predmeta, upravljanja i administrativne prakse najefikasnijih javnih tužilaštava u svakoj kategoriji veličine. Studija bi identifikovala procese ili politike koje bi mogle pomoći drugim javnim tužilaštvima da poboljšaju svoje vreme i broj rešenih predmeta i smanje starost i broj predmeta koji se prenose iz godine u godinu.

- Pripremiti izveštaj sa detaljima najefikasnijih praksi i preduslova za njihovo sprovođenje u drugim JT. (RJT, DVT – kratkoročno)
- Pripremiti relevantna pravila i priručnik da bi se zabeležili koraci neophodni za sprovođenje preporučenih praksi. (DVT, RJT – kratkoročno)
- Uvesti efikasne prakse kod javnih tužilaštava sa slabijim rezultatima rada kroz programe razmene među kolegama, radionice, obuke u PA, itd. (DVT, RJT, PA – srednjoročno)
- Razviti podsticaje za najuspešnija JT i ona sa najvećim poboljšanjem. Ovo bi se moglo napraviti po uzoru na postojeći program nagrađivanja najboljih sudova. (RJT, DVT – srednjoročno)

Preporuka 7: Raspodeliti tužilačke resurse na osnovu potražnje za uslugama, a ne na osnovu stanovništva kako bi se ujednačio broj predmeta po tužiocu (RJT, DVT - srednjoročno)

4. Kvalitet pruženih usluga u pravosuđu

4.1 Glavni nalazi

359. Sprski pravosudni sistem nastavlja da se bori da u potpunosti ispuni zahteve EKLP, o čemu svedoči veliki broj predmeta pred sudom u Strazburu. Nepoštovanje se obično nalazi u značajnom broju vrsta predmeta, ističući specifične probleme koji se odnose na neizvršenje pravosnažnih odluka, dužinu postupka, zaštitu imovine i nedostatak efikasne istrage. Pored toga, postoje izazovi u izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava, te su potrebne dalje radnje na uspostavljanju organizovane koordinacije između svih različitih državnih organa.

360. Generalno gledano, sudije i tužioci smatraju da se kvalitet pravosuđa poboljšao od 2013. godine, ali advokati vide manje poboljšanje. Nepouzdan kvalitet i dostupnost podataka, nedoslednost u sudskoj praksi i fragmentirani administrativni sistemi su sveobuhvatni izazovi u rešavanju pitanja kvaliteta pravosudnog sistema. Sa pozitivne strane, građani koji su bili uključeni u sudske sporove su generalno zadovoljni kvalitetom sudova.

361. Građani i poslovni sektor su veoma zadovoljni kvalitetom javnobeležničkog posla, dok je došlo do smanjenja zadovoljstva javnosti sudskim administrativnim uslugama. Dok je većina građana i dalje zadovoljna kvalitetom sudskih administrativnih usluga, trend pada zadovoljstva treba uporediti sa pozitivnim mišljenjem javnosti o javnim beležnicima. Deo administrativnih nadležnosti sudova prenet je na javne beležnike 2014. godine, a zadovoljstvo javnosti govori da je reforma bila uspešna.

362. Postoji određena zabrinutost oko nepristrasnosti. To uključuje percepciju advokata o selektivnoj primeni zakona. Tužioci su se žalili da policija ne saraduje sa njima tokom istraga. Nasuprot tome, advokati se žale da nemaju pristup svim informacijama koje imaju tužioci i sudije. Dalje, postoji zabrinutost da bogatiji ljudi mogu dobiti odloženo krivično gonjenje davanjem novčanih donacija u dobrotvorne svrhe, a te odluke da se odustane od krivičnog gonjenja ponekad su politički motivisane.

363. Zbog nedostataka i nejasnoća u zakonodavstvu, zakoni se ne primenjuju dosledno, a podnose se neopravdane žalbe, i obrnuto, odluke nižih sudova se poništavaju u žalbenom postupku. Dva povezana pitanja su jasnoća zakonodavstva i njegova primena u pravosudnim sistemima. Što se tiče prvog, oko 40 odsto sudija, 37 odsto tužilaca i 46 odsto advokata smatra da su zakoni u velikoj meri ili donekle nedosledni. Iako se percepcija advokata vremenom poboljšala, došlo je do neujednačenog napretka u percepciji sudija i tužilaca.

364. Proliferacija novih zakona se nastavlja, često bez sprovođenja procene uticaja ili usklađivanja sa njima. *Ad hoc* radne grupe se sazivaju da razmotre i naprave nacrt svakog novog zakona, ali ponekad postoji neadekvatna zastupljenost zainteresovanih strana, članovi radnih grupa navode neadekvatne smernice, a predlozi nisu nužno podvrgnuti formalnoj analizi. Zakone i dalje rutinski donosi Narodna skupština po hitnom postupku i bez dovoljno transparentnosti.

365. 84 odsto sudija je navelo da bi ređe izmene zakona mogle doprineti boljem kvalitetu pravosudnih usluga. Krivično gonjenje predstavlja primer uticaja čestih izmena zakona i kvaliteta pravosudnih usluga. Krivični zakonik je menjan 10 puta u poslednjih 15 godina. Tokom ovog perioda

izmena, krivična dela se mogu okarakterisati i kao krivična dela i kao prekršaji – ili kao i krivična dela i privredni prestupi. Isti događaj dva puta opterećuje sudove: jednom kao prekršaj, sa postupkom i pravnim lekovima, i ponovo kao krivično delo sa postupkom i pravnim lekovima.

366. Nakon donošenja novih zakona, pojavili su se izazovi u sprovođenju. To uključuje ograničeni domet i obuku. Primarni primer je slaba svest o dostupnosti besplatne pravne pomoći (pogledajte pogavlje Pristup).

367. Nedosledno tumačenje zakona i nedosledna sudska praksa ostaju izazovi za srpsko pravosuđe. 70 odsto tužilaca i 90 odsto advokata navodi da se nedosledno tumačenje zakona i nedosledna sudska praksa dešavaju bar s vremena na vreme, ako ne i često. Više od 80 odsto advokata je izjavilo da se selektivna primena zakona i nesprovođenje zakona često dešavaju, ali samo oko jedne trećine sudija i tužilaca deli ovo mišljenje. Percepcija sudija i tužilaca je neznatno poboljšana od 2013. godine, ali se percepcija advokata tokom vremena pogoršala, posebno u oblasti selektivnog sprovođenja zakona.

368. Pravosudni sistem još uvek nema standardizovan pristup rutinskim aspektima obrade predmeta. Kvalitet obrade predmeta nije značajno poboljšán od Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine. Ne postoje kontrolne liste, standardizovani obrasci ili šabloni za rutinske aspekte obrade predmeta, niti postoji dosledan pristup izradi rutinskih dokumenata, kao što su pravni podnesci, nalozi ili presude.

369. Postoji nekoliko primera specijalizovane obrade predmeta za vrste predmeta koji često zahtevaju prilagođeni pristup. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici je primer potencijala za poboljšanje koordinacije u procesuiranju predmeta. Predviđeno je formiranje grupe za koordinaciju i saradnju (član 25) koju čine predstavnici javnih tužilaca, policije, Centra za socijalni rad, a po potrebi i predstavnici drugih institucija (obrazovne, službe za zapošljavanje, i dr.).

370. Advokati koji zastupaju optužene posebno ukazuju na nedostatke u informaciono-komunikacionim tehnologijama. Na primer, neke baze podataka su dostupne samo sudijama i tužiocima. Ne postoji sveobuhvatan sistem širom zemlje za procesuiranje i međusobno povezivanje predmeta između sudova i mreže javnih tužilaštava.

371. Prisutan je stalni nedostatak podataka o razlozima za odbačaj od strane tužilaca. Od 2013. godine srpski zakon dozvoljava podnošenje pritužbi na odbačaj krivičnih prijava, a stanovništvo Srbije uveliko je koristilo ovaj proces.

372. Broj predmeta okončanih sporazumom o priznaju krivice smanjen je za osam odsto u 2019. godini zbog pada sporazuma o priznanju krivice od 17 odsto u beogradskom apelacionom regionu.

373. Propisi za odloženo krivično gonjenje su nepotpuni i neprecizni, odluke tužilaca nisu ujednačene, a nedostaju smernice i kriterijumi za njegovo korišćenje. Ne vodi se računa o interesima žrtava navedenih krivičnih dela. Uslovi koji se nameću u odloženim merama krivičnog gonjenja retko donose korist zajednici u celini kroz programe rehabilitacije ili društveno-korisnog rada. Najčešći uslov je novčana donacija u humanitarne svrhe. Ovo može ostaviti utisak da su optuženi kupili svoje oslobađanje iz sistema krivičnog pravosuđa.

374. Nedostatak zvaničnih smernica i političke volje za saradnju između policije i tužilaca i dalje ometa efikasnu istragu u krivičnim predmetima. Tužioci nemaju praktična sredstva da primoraju policiju da sledi njihova uputstva. Tužioci navode da se ovaj problem javlja posebno u slučajevima koji mogu imati političke implikacije. Pored toga, kada policija podnosi i prekršajnu i krivičnu prijavu za isti incident, često ne obaveštava tužioca, što dovodi do dupliranja u sudskim postupcima, kao što je prethodno navedeno.

375. Tužilački sistem Srbije je takođe hijerarhijski organizovan, sa višim javnim tužiocima ovlašćenim da kontrolišu rad nižestepenih javnih tužilaca. Višestepeni tužioci mogu preuzeti bilo koji predmet od nižestepenog javnog tužioca iz svoje nadležnosti i tim nižestepenim javnim tužiocima izdati obavezna uputstva. S jedne strane, takav nadzor bi mogao biti koristan u promovisanju dosledne prakse. S druge strane, može omogućiti selektivnost u krivičnom gonjenju.

376. Standardizovani obrasci i šabloni koje koriste JT ne ažuriraju se redovno i na nivou celog sistema, uprkos izmenama i dopunama krivičnog zakonika. Korišćenje ažuriranih šablona i standardizovanih obrazaca bi olakšalo doslednost u rutinskim tužilačkim zadacima, smanjilo greške i ubrzalo svakodnevne radnje.

377. Funkcionalna analiza iz 2014. godine utvrdila je da je žalbeni sistem u srcu problema Srbije u pogledu kvaliteta odlučivanja i da je i dalje visok, mada je u padu. Stopa podnesenih žalbi i stopa preinačenih odluka nakon žalbe su relevantni za kvalitet zakonodavstva, kvalitet pravosuđa i poverenje javnosti. Visoka stopa preinačavanja može ukazivati na to da se niži sudovi bore da protumače dvosmislene zakone. Nedostatak jednoobraznosti u primeni zakona može podstaći stranke da se nadaju povoljnijem rezultatu u žalbenom postupku.

378. Poverenje u žalbeni sistem među korisnicima sudova u Srbiji je smanjeno u poslednjoj deceniji. Međutim, korisnici suda koji su dobili nepovoljnu presudu uložili su žalbe u 84 odsto slučajeva ako smatraju da je odluka nepravična, što je povećanje za 21 procentni poen u odnosu na Funkcionalnu analizu pravosuđa iz 2014. godine.

379. Srpska osnovna JT su uložila žalbe u 12 odsto predmeta u 2019. godini i bila uspešna u samo 21 odsto svojih žalbi, što ukazuje na to da tužioci možda ulažu žalbe koje nisu bile opravdane. Stope uspešnosti žalbe su značajno varirale među tipovima JT, među pojedinačnim JT i tokom godina. Nije bilo pisanih politika ili smernica koje bi regulisale izbor predmeta za žalbu. Stope žalbi su se značajno razlikovale među osnovnim JT, uključujući i tužilaštva slične veličine.

380. Dok se žalbene stope značajno razlikuju po vrstama sudova, vrstama predmeta i lokacijama suda, sistem upravljanja podacima nije adekvatan za poređenje učinka. Nije moguće generisati izveštaj o uloženim ili odbijenim žalbama. Nije moguće napraviti razliku između predmeta na koje se žalba podnosi na odluku osnovnog suda i onih koji se odnose na odluku viših sudova, koji se vode u istom registru.

381. Moguće je da će stope žalbi i preinačenja opadati kako se kvalitet sudijskih odluka bude poboljšavao. Jasnoća u pismenim odlukama može pomoći strankama, a i sudovima koji rade reviziju da bolje razumeju obrazloženje prvostepenih sudova. Postojeća pravosudna obuka je poboljšala jasnoću

pismenih odluka. Vrhovni kasacioni sud je organizovao okrugle stolove za razmatranje krivičnih presuda i utvrđivanje nedostataka i dobrih praksi u pisanju presuda.

382. Pored poboljšanja kvaliteta, specijalizacija može rezultirati efikasnijim korišćenjem ograničenih resursa. Na primer, sudovi su opterećeni mnogim redmetima koji se ponavljaju i koji proizilaze iz istog osnovnog pitanja. Primer su zahtevi više od 56.000 vojnih rezervista. Srbija nije usvojila praksu objedinjavanja predmeta koja se koristi u nekim zemljama radi rešavanja sličnih ili identičnih činjeničnih i pravnih zahteva.

4.2. Uvod

383. Ovo poglavlje procenjuje sposobnost srpskog pravosudnog sistema da pruži kvalitetne usluge građanima i njegov napredak od Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine. Kvalitet pravosudnih usluga je procenjen kroz niz dimenzija, uključujući jednoobraznu primenu zakona, zadovoljstvo korisnika dobijenim pravosudnim uslugama, usklađenost sa standardima EKLJP i percepciju integriteta.²⁴⁷

384. Kvalitet pravosudnog sistema je značajan deo efektivne pravde, koji podržava poslovno poverenje, otvaranje novih radnih mesta i ekonomski rast i pruža zaštitu od kršenja zakona. Međutim, prema Regionalnom istraživanju pravosuđa Svetske banke iz 2020. godine, više od 40 odsto građana i predstavnika privrede u Srbiji smatra da se kvalitet pravosudnog sistema nije promenio u protekle tri godine, iako su mnoge mere sprovedene sa ciljem poboljšanja kvaliteta rada.

385. U poređenju sa opštom percepcijom o kvalitetu pravosudnih usluga, iskustvo sa sudskim predmetima ima pozitivan uticaj na procenu građana. Građani sa nedavnim ličnim iskustvom primetno su pozitivniji kada je reč o kvalitetu rada suda u sopstvenom slučaju (69 odsto) nego što je to slučaj sa opštom javnošću (45 odsto). Čini se da ishod predmeta ne igra ulogu u percepciji kvaliteta rada suda. Istovremeno, kvalitetom rada suda najzadovoljniji su predstavnici privrede sa nedavnim iskustvom u sudskim sporovima. Kada korisnici suda više loš kvalitet, kao glavne razloge za loš kvalitet navode loše zakone, praćene lošim radom sudije.

4.3. Kvalitet zakona i donošenja zakona

386. Potreba za kvalitetnim zakonima je propisana u sudskoj praksi ESLJP. Stoga, zakonodavna tela država članica treba da poštuju principe vladavine prava i minimalne zahteve dobre izrade zakona. Ovaj aspect uključuje dostupnost informacija o zakonima i politikama i predvidljivost o tome kako se oni primenjuju.²⁴⁸ U suprotnom, mogu postojati određene zabrinutosti o arbitrarnom mešanju državnih organa.²⁴⁹

²⁴⁷ Ovo poglavlje ne procenjuje kvalitet pojedinačnih zaokna, niti sprovodi vrednovanje rada pojedinačnih sudija. Nije sprovedena nikakva pravna analiza pojedinačnih presuda, već sprovođenja zakona i pružanje pravosudnih usluga u Srbiji

²⁴⁸ *Žaja protiv Hrvatske*, ESLJP, Predstavka br. 37462/09, 4. oktobar 2016.

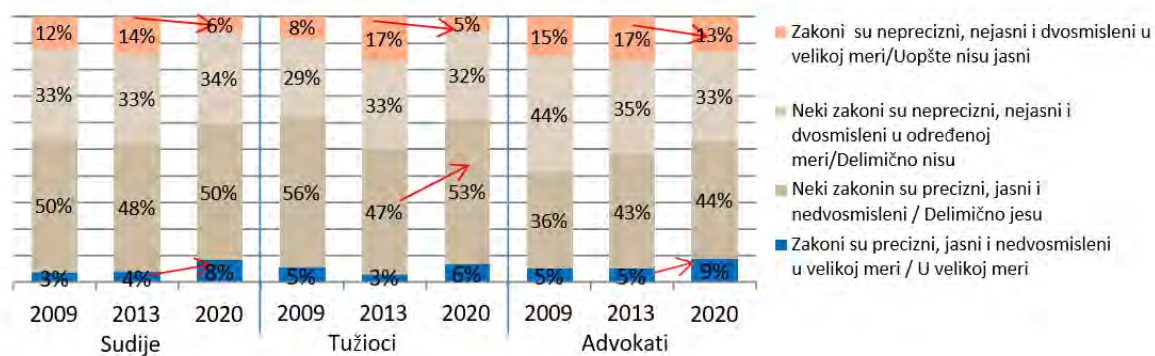
²⁴⁹ *Vasiliuskas protiv Litvanije*, ESLJP (GC), Predstavka br. 35343/05, 20. oktobar 2015.

387. Jasno je da kvalitet pravde zavisi od kvaliteta zakona i učinka sistema za donošenje zakona.²⁵⁰ Ovaj odeljak razmatra dimenzije kvaliteta zakona: percepciju kvaliteta postojećih zakona, proces donošenja zakona i sprovođenje nedavnih zakonskih reformi.

4.3.1. Percepcija o kvalitetu postojećih zakona

388. Stručnjaci iz pravosudnog sistema su zabrinuti da li su zakoni jasni i dosledni. Četrdeset odsto sudija smatra da su zakoni u velikoj meri ili donekle nejasni i dvosmisleni. Među tužiocima, 37 odsto deli to mišljenje. Među advokatima, 46 odsto deli tu zabrinutost, iako se percepcija advokata vremenom poboljšala. Percepcija sudija o jasnoći zakona je pala između 2009. i 2013. godine, zatim se poboljšala 2019. godine, ali se vratila tek na nivo iz 2009. godine. Percepcija tužilaca je pala u periodu između 2009. i 2013. godine, a zatim se poboljšala 2019. godine, ali je i dalje ispod nivoa iz 2009. godine (Pogledajte Sliku 82).

Slika 82: Mera u kojoj su srpski zakoni jasni i nedvosmisleni, prema mišljenju sudija, advokata i tužilaca, 2009, 2013. i 2020. godine²⁵¹



389. Pored toga, profesionalci su izrazili rezerve u pogledu pravičnosti zakona Srbije. Samo 13 odsto sudija i tužilaca smatra da su zakoni generalno pravedni i objektivni, iako ovakva percepcija predstavlja napredak u odnosu na 2009. godinu. Ipak, većina profesionalaca navodi da su zakoni negde u sredini.

390. Anкета takođe naglašava kako neprecizni i nejasni zakoni mogu uticati na kvalitet pravosudnih usluga. Nedostatak jasnoće i preciznosti zakona više utiče na rad manje iskusnih sudija. U poređenju sa starijim kolegama, od kojih 55 odsto pokreće ovo pitanje, 69 odsto sudija čiji radni staž nije duži od pet

²⁵⁰ Ukoliko je kvalitet zakona loš, pravosudni sistem neće biti u mogućnosti da pruži kvalitetne usluge građanima. Zakoni lošeg kvaliteta takođe stvaraju nezadovoljstvo korisnika i mogu smanjiti poverenje u pravosuđe. Dvosmisleni zakoni takođe stvaraju mogućnosti za neprimeren uticaj i korupciju. Kvalitet zakona takođe utiče na efikasnost i pristup. Zakoni lošeg kvaliteta mogu da zakomplikuju obradu predmeta, što zauzvrat produžava vreme koje je potrebno sudovima da se bave tim predmetima. Dvosmisleni zakoni takođe prebacuju teret rešavanja na sudije, što dovodi do odluka na koje se može uložiti žalba, što zauzvrat povećava stopu žalbe, stavljajući dodatno opterećenje na sudski sistem.

²⁵¹ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *U kojoj meri su srpski zakoni u poslednjih 12 meseci bili precizni, jasni i nedvosmisleni?* Baza: pravne profesije ukupna ciljna populacija. Anкета o pravosuđu sa više aktera, Svetska banka, 2014/Pitanje iz Ankete 2020: *Po Vašem mišljenju, u kojoj meri su zakoni u Srbiji precizni, jasni i nedvosmisleni?* Skala: 1. Uopšte nisu, 2. Delimično nisu, 3. Delimično jesu, 4. U velikoj meri jesu; Baza: pravni profesionalci ukupna ciljna populacija. Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

godina ističe potrebu za većom preciznošću zakona. 19 odsto advokata i 9 odsto tužilaca navode nejasne zakone kao glavni razlog zašto kvalitet pravosuđa nije veći.²⁵²

391. Poboljšanje u procesu donošenja zakona i ređe izmene zakonodavstva mogu poboljšati kvalitet. 84 odsto sudija je izjavilo da bi ređe izmene zakona mogle doprineti boljem kvalitetu pravosudnih usluga. Pored toga, 84 odsto sudija vidi bolji kvalitet izrade zakona kao meru koja bi unapredila kvalitet.

392. Zainteresovane strane su tokom razgovora primetile da preklapanje i suprotstavljeni zakoni stvaraju probleme sudovima. Nekoliko zainteresovanih strana je istaklo potrebu za većom harmonizacijom postojećih zakona, kao i potrebu da se postojeći zakoni uzmu u obzir prilikom izrade novih. Druge zainteresovane strane su primetile da postoje nedostaci u zakonu i da se sudije bore u procesuiranju predmeta zbog nepostojanja jasnih smernica. Zainteresovane strane u tužilaštvima istakle su izazove u primeni zakona o zaštiti životne sredine i upotrebu dvosmislenih termina u vezi sa zakonima o platama, što izaziva probleme u tumačenju.

Zagađenje životne sredine se bavi članom 260 Krivičnog zakonika. Osnovni oblik zakona primenjuje se kada su vazduh, voda ili zemljište zagađeni u većoj meri ili na širem području, ali ostaje nejasno šta se smatra većim ili širim područjem. Dosadašnja praksa je ove pojmove tumačila prilično opširno i neujednačeno, što izaziva dodatne izazove. Teži oblik krivičnog dela postoji kada je došlo do uništavanja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili je potrebno dugo vremena ili veliki troškovi za otklanjanje posledica. Značenje pojmova "veliki", "dugotrajni" i "veliki troškovi" mora se tumačiti u praksi. Osim neujednačenih rezultata, tumačenja još uvek nisu dovoljna za kristalizaciju ovih pojmova.

4.3.2. Kvalitet procesa donošenja zakona

393. Nažalost, kvalitet procesa donošenja zakona u Srbiji je i dalje problematičan, uprkos donošenju pravila za pripremu i donošenje zakona. Postoji nekoliko problema koji dovode do usvajanja zakona lošeg kvaliteta. To uključuje često usvajanje zakona po hitnom postupku, što guši demokratsku debatu i smanjuje kvalitet zakona; nedostatak transparentne i iskrene debate; nedostatak strogih pravila o članstvu u radnim grupama; i prenošenje pravila iz drugih sistema bez adekvatne procene uslova i njihove primene u Srbiji.²⁵³ Takođe, Narodna skupština ne vrši svoju nadzornu funkciju, a promene zakona se ne zasnivaju na proceni uticaja na praksu ili već postojeće zakone.

394. Nekoliko zainteresovanih strana je navelo loše prakse izrade zakona u poslednjih nekoliko godina kao doprinos nejasnim ili dvosmislenim novim zakonima, što je dovelo do neizvesnosti u primeni zakona od strane sudova. Pored toga, uvedene su i neke izmene zakonodavstva radi unapređenja prakse, ali bez procene uticaja prethodnih zakona i prakse. Na primer, radi otklanjanja rizika od orupcije u oblasti javnih nabavki, u Krivični zakonik je uvedeno posebno krivično delo – zloupotreba u postupku javnih nabavki. Međutim, po ovom zakonu je procesuiran neznatan broj predmeta jer je, prema rečima javnih tužilaca, teže prikupiti dokaze za ovo krivično delo nego za zloupotrebu službenog položaja.

395. Organizacione metode u okviru radnih grupa i učestvovanje u radnim grupama nisu uvek bile jasne. Zainteresovane strane koje su članovi različitih grupa izrazile su frustraciju što radne grupe često

²⁵² Ove brojeke odražavaju poboljšanje od 2009. godine, ali nije jasno da li su promene posledica jasnijih zakona ili su drugi problem od tada preuzeli vođstvo kao "glavni razlog" za ograničavanje kvaliteta rada pravosuđa.

²⁵³ Pogledajte Donošenje boljih zakona: poboljšanje zakonodavnog procesa kroz bolje definisane hitne procedure, Otvoreni parlament, maj 2015. godine.

ne dobijaju jasna uputstva o ciljevima koje treba postići zakonom i specifičnoj nadležnosti i metodama njihovog rada. Neke radne grupe su vođene prethodnim analitičkim studijama, ali druge jednostavno raspravljaju o svojim stavovima. Zvanične radne grupe ne uključuju uvek predstavike stanovništva ili subjekta sa najviše stručnosti ili one na koje zakon najdirektnije utiče.

396. Iako postoji zahtev da se procene finansijske implikacije predloženih zakona i institucionalni kapaciteti za sprovođenje reformi, radne grupe ne sprovode uvek takvu analizu detaljno. Nedostatak čvrste procene finansijskih implikacija Zakona o krivičnom postupku iz 2011. godine, koji je stupio na snagu 2013. godine, doveo je do značajnih finansijskih docnji u javnim tužilaštvima.²⁵⁴

397. Iako je proces konsultacija i javnih rasprava poboljšán, i dalje postoje nedostaci. Izmene Zakona o državnoj upravi²⁵⁵ iz 2018. godine donele su određena poboljšanja u pravilima o javnoj raspravi, kao što su mogućnost otvaranja javne rasprave u ranoj fazi pripreme akta (član 77), propisivanje informacija koje se moraju objaviti pre javne rasprave i obaveza javnih konsultacija tokom pripreme zakona. Poslovnikom o radu Vlade propisana je obaveza izrade izveštaja o javnoj raspravi i njegovog objavljivanja na internet stranici.²⁵⁶ Transparentnost Srbija je u istraživanju javnih rasprava održanih 2019. godine utvrdila da organi državne uprave nisu postupili na isti način u sličnim situacijama i da nisu poštovali odredbe Zakona o državnoj pravi i Poslovnika o radu Vlade.²⁵⁷

4.3.3. Uvođenje novih zakona

398. Zainteresovane strane i dalje ističu zabrinutost u vezi sa uzastopnim i kontinuiranim reformama zakona tokom poslednje decenije. Zakonodavstvo se često menja bez adekvatnih kampanja za podizanje svesti među praktičarima i korisnicima. Na primer, Krivični zakonik je menjan 10 puta u poslednjih 15 godina, što bi moglo da dovede do zabune među praktičarima i izazova u praksi. Sve to može dovesti do nedostatka poverenja i pravne sigurnosti, što bi potencijalnim korisnicima suda otežavalo da prate sve te izmene i da znaju šta je zakon.

399. Potreban je veći fokus na širenju i popularizaciji novih zakona, posebno imajući u vidu tempo reformi, ograničene konsultacije i donošenje zakona po hitnoj proceduri. Svest o novim zakonima je niska u javnosti, među korisnicima sudova, pa čak i među pravnim stručnjacima (pogledajte poglavlje Pristup pravdi i diskusiju o svesti o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći). Ipak, oni su subjekti i akteri u novim zakonima, a njihovo razumevanje promena je neophodno za efikasno sprovođenje zakona.

4.4. Kvalitet administrativnih usluga u sudovima

400. Nivo zadovoljstva administrativnim uslugama sudova je važan iz ugla korisnika suda jer se oni direktno oslanjaju na takve usluge u obavljanju svog svakodnevnog poslovanja. Administrativne usluge građanima i privredi čine 24 procenta svih administrativnih poslova u sudu. Osnovni sudovi pružaju

²⁵⁴ Detalji su dostupni u Funkcionalnoj analizi tužilačkog sistema u Srbiji, Svetska banka, MDTF, 2019.

²⁵⁵ Službeni glasnik, br. 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018.

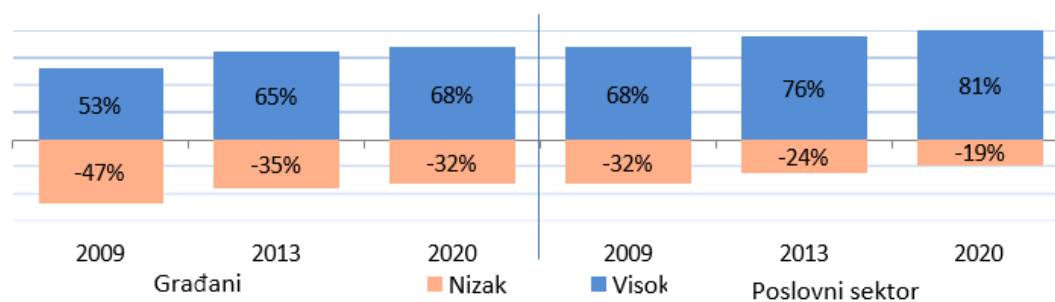
²⁵⁶ Službeni glasnik, br. 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019; član 41.

²⁵⁷ Istraživanje o javnim raspravama, Transparentnost Srbija, 2019, dostupno na: www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_o_JR_u_2019.pdf

administrativne usluge i izdaju potvrde.²⁵⁸ Do imenovanja javnih beležnika u nekim opštinama, neki sudovi nastavljaju da overavaju potpise, rukopise i transkripte, uključujući i ostavinske postupke.

401. Prema Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine, korisnici sudova ocenjuju ukupan kvalitet administrativnih usluga kao dobar²⁵⁹ (pogledajte Sliku 83). Korisnici suda iz opšte populacije i poslovnog sektora koji su morali da obavljaju administrativne poslove u vezi sa svojim sudskim predmetima bili su zadovoljniji kvalitetom administrativnih usluga nego kvalitetom rada suda u vezi sa njihovim predmetom.

Slika 83: Percepcija korisnika administrativnih usluga suda o kvalitetu rada u konkretnom administrativnom predmetu, 2009, 2013. i 2020. godina²⁶⁰



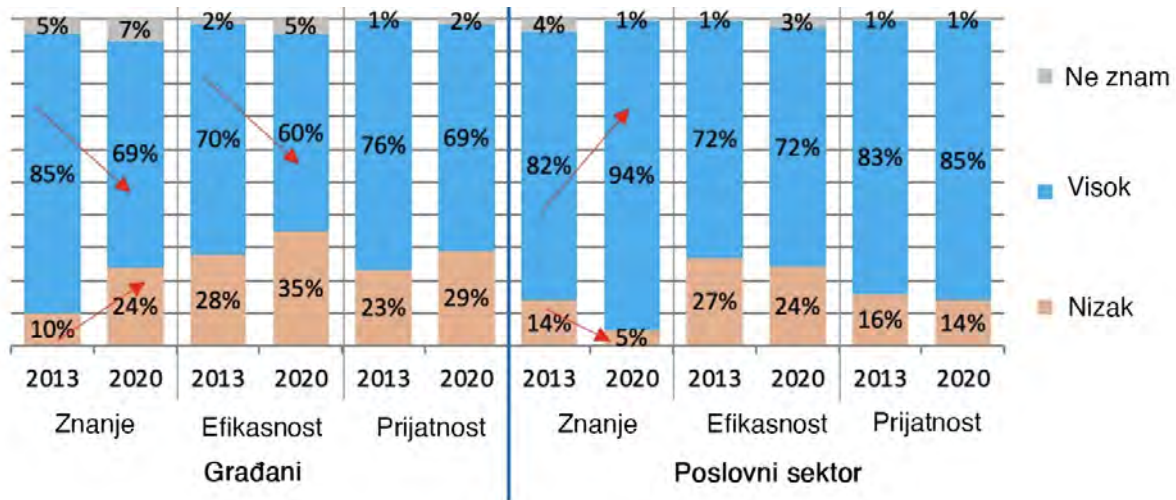
402. Slika ponašanja i kompetentnosti pružalaca usluga vremenom se pogoršava. Većina korisnika administrativnih usluga zadovoljna je znanjem, efikasnošću i prijatnošću kadrova. Međutim, broj nezadovoljnih korisnika se povećao u poslednjih sedam godina. Zadovoljstvo sudskim administrativnim uslugama treba uporediti sa zadovoljstvom rada javnih beležnika na koje je u 2014. godini prenet deo administrativnih nadležnosti sudova. Građani i poslovni sektor su veoma zadovoljni kvalitetom rada javnih beležnika; 81 odsto građana i 97 odsto preduzeća izjavilo je da je zadovoljno kvalitetom rada javnih beležnika u njihovom konkretnom predmetu. Ovako veliki stepen zadovoljstva potvrđuje uspeh te reforme.

²⁵⁸ Oni izdaju sledeća uverenja: 1) potvrdu da se protiv podnosioca zahteva ne void krivični ili prekršajni postupak iz mesne nadležnosti suda; 2) da li je lice kažnjeno za prekršaj ili privredni presto u određenom roku iz njegove mesne nadležnosti; 3) potvrdu da lice nije lišeno roditeljskog prava; 4) vrstu postupka koji se void pred sudom; 5) potvrdu da lice nije lišeno poslovne sposobnosti; i 6) overa dokumenata za korišćenje u inostranstvu.

²⁵⁹ Za potrebe ove analize, administrativne usluge podeljene su u dve grupe: overa dokumenata i ugovora, i ostali poslovi, uključujući pristup arhivi, pisarnica, prijem i ekspedicija dokumenata.

²⁶⁰ Pitanje iz ankete 2009, 2013: *Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada pravosuđa u tom konkretnom administrativnom predmetu?* Skala: 1. Veoma loš kvalitet, 2. Nizak kvalitet, 3. Prosečan kvalitet, 4. Visok kvalitet, 5. Veoma visok kvalitet. Baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama, ukupna ciljna populacija. Anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2014/Pitanje iz Ankete 2020: *Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada pravosuđa u tom konkretnom administrativnom predmetu?* Skala: 1. Veoma nezadovoljavajući – veoma nizak kvalitet, 2. Donekle nezadovoljavajući, 3. Donekle zadovoljavajući, 4. Veoma zadovoljavajući – veoma visok kvalitet. Baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama, ukupna ciljna populacija. Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

Slika 84: Percepcija korisnika suda o efikasnosti, prijatnosti i znanju kadrova koji obavljaju administrativne usluge²⁶¹



4.5. Kvalitet u obradi predmeta

403. Kvalitet obrade predmeta nije značajano poboljšano od Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine. Ovaj odeljak daje pregled nekoliko pokazatelja i evropskih merila koji se odnose na kvalitet obrade predmeta, uključujući standardizovane obrasce, doslednost u primeni zakona, korišćenje specijalizovane obrade predmeta za određene vrste predmeta i koordinaciju u obradi predmeta.

4.5.1. Korišćenje standardizovanih obrazaca, šablona i kontrolnih lista

404. Doslednost u procesuiranju predmeta još uvek je narušena nedostatkom doslednog pristupa rutinskoj dokumentaciji. Relevantni obrasci koji bi mogli da podrže komunikaciju korisnika sa sudovima i sudskom administracijom nisu svuda jednako dostupni.²⁶² Ne postoji zajednički pristup, niti su izvršene bilo kakve promene od strane apelacionih sudova, VKS ili VSS-a.

405. RJT je preduzelo određene mere u pravcu standardizacije kako bi olakšalo primenu Zakona o krivičnom postupku. RJT je obezbedilo standardizovane obrasce i šablone u elektronskom formatu usklađenom sa novim ZKP-om u oktobru 2013. godine, ali bi imali koristi od ažuriranja u celom sistemu sada, nakon pet godina primene. Tužioci su već sami izmenili neke od obrazaca RJT. Pored toga, OEBS je objavio smernice za različite vrste tužilaštava kako bi pružio podršku tužiocima i dao tumačenje

²⁶¹ Pitanje iz Ankete 2013: Ocenite zaposlene u administrativnim službama u pogledu sledećih karakteristika. Ocenite nivo ... zaposlenih sa kojima ste komunicirali na skali od 1 do 5, gde 1 predstavlja „veoma nizak nivo“, a 5 „veoma visok nivo“. Pitanje iz Ankete 2020: Ocenite zaposlene u sudskim administrativnim službama u pogledu sledećih karakteristika. U kojoj meri su sledeće karakteristike bile prisutne među zaposlenima sa kojima ste komunicirali? Molimo Vas ocenite ih na skali od 1 do 4, gde 1 znači da uopšte nije prisutna određena karakteristika, a 4 znači da je bila prisutna u velikoj meri. Baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim administrativnim uslugama, ukupna ciljna populacija. Anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020; Podaci se ponovo izračunavaju da bi se omogućilo poređenje; Upoređene su tri karakteristike istražene u oba talasa istraživanja.

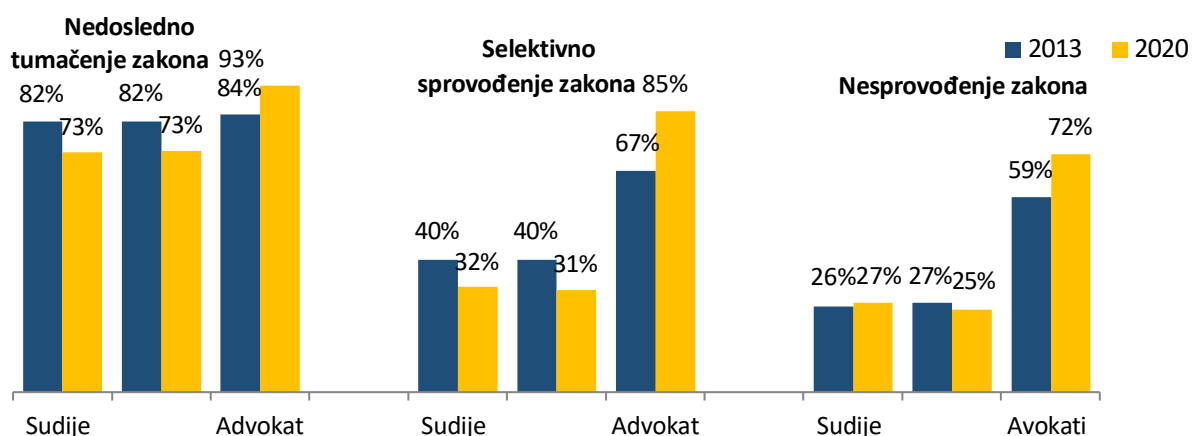
²⁶² Značajno veći broj obrazaca i šablona dostupan je na internet stranici Osnovnog suda u Trsteniku u poređenju sa internet stranicom Osnovnog suda u Nišu i Osnovnog suda u Kraljevu.

odredbi.²⁶³ Međutim, da bi se osigurala jedinstvena praksa, bilo bi korisno da RJT objavi Vodič sa obaveznim opštim instrukcijama.

4.5.2. Doslednost u primeni zakona i percepcija kvaliteta rada sudija

406. Nedosledno tumačenje zakona i nedosledna sudska praksa ostaju izazovi za srpsko pravosuđe. U regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine 70 odsto sudija i tužilaca i 90 odsto advokata izjavilo je da se nedosledno tumačenje zakona i nedosledna sudska praksa dešavaju barem s vremena na vreme, ako ne i često. Više od 80 odsto advokata navodi često selektivnu primenu zakona i nesprovođenje zakona. Međutim, samo oko jedne trećine sudija i tužilaca deli ovo mišljenje (pogledajte Sliku 85). Percepcija sudija i tužilaca neznatno je poboljšana od 2013. godine, ali se percepcija advokata vremenom pogoršala, naročito u oblasti selektivnog sprovođenja.

Slika 85: Udeo sudija, tužilaca i advokata koji procenjuju da se navedeni problemi u sprovođenju zakona dešavaju s vremena na vreme ili često, 2013. i 2020. godine²⁶⁴



407. Uprkos poboljšanjima, advokati su i dalje najmanje zadovoljni kvalitetom rada sudija²⁶⁵. Nasuprot tome, 73 odsto tužilaca ocenjuje kvalitet rada sudija u 2020. godini kao visok ili veoma visok, u poređenju sa 54 odsto u 2014. godini i 67 odsto u 2009. godini.²⁶⁶ 87 odsto sudija ocenilo je kvalitet sudija kao visok ili veoma visok 2019. godine, u poređenju sa 50 odsto u 2014. godini i 61 odsto sudija u 2009. godini.

408. Vrednovanje poboljšanog kvaliteta tokom vremena je znatno više među sudijama i tužiocima (53 odsto sudija i 48 odsto tužilaca), nego među advokatima (samo 17 odsto). 42 odsto advokata zapravo

²⁶³ Pogledajte: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/437690.pdf>

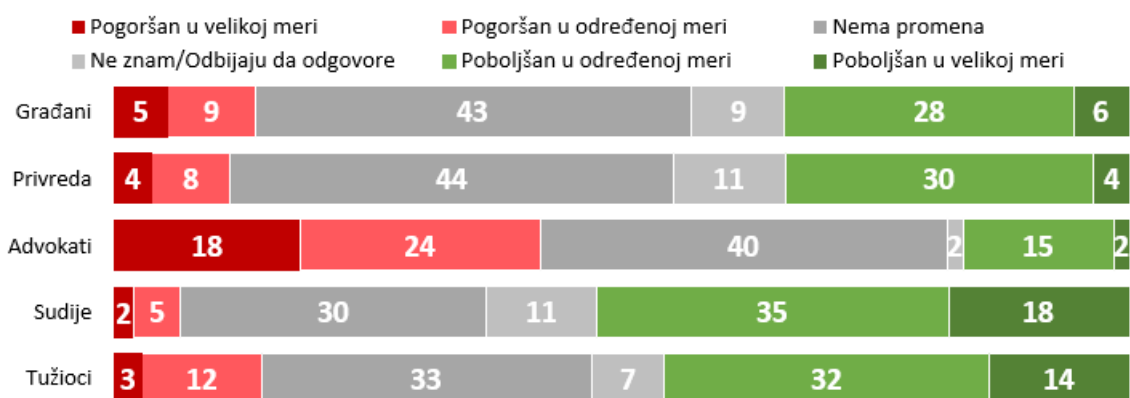
²⁶⁴ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *Koliko često se sledeći problemi javljaju u sprovođenju zakona? Skala: 1. Nikad, 2. Retko kad, 3. S vremena na vreme, 4. Često.* Baza: pravne profesije ukupna ciljna populacija. *Anketa o pravosuđu*, Svetska banka, 2014/Pitanje iz Ankete 2020: *Koliko često se sledeći problemi javljaju u sprovođenju zakona? Skala: 1. Nikad, 2. Retko, 3. Povremeno, 4. Često.* Baza: pravne profesije ukupna ciljna populacija. Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

²⁶⁵ Nijedan advokat nije ocenio kvalitet rada pravosuđa kao „veoma visok“ u 2009. i 2013. godini, a samo 5 odsto advokata u 2009. i 6 odsto u 2014. godini ocenilo je kvalitet rada pravosuđa kao „visok“. 40 odsto advokata je 2009. godine ocenilo da je kvalitet „nizak“ ili „veoma nizak“, a 2014. godine isto mišljenje delilo je 51 odsto advokata. U 2020. godini, 33 odsto advokata je rad sudija ocenilo kao visok ili veoma visok, dok je 42 odsto ocenilo rad donekle negativno, a 22 odsto veoma negativno

²⁶⁶ Samo 4 odsto tužilaca 2009. godine i 7 odsto 2013. godine ocenilo je kvalitet sudijskog rada kao „nizak“ ili „veoma nizak“.

navodi da se kvalitet vremenom pogoršao, u poređenju sa samo 7 odsto sudija i 15 odsto tužilaca (pogledajte Sliku 86 ispod). Mišljenja advokata su pod uticajem ličnog iskustva sa nedostacima postojećeg sistema, kao što su nedostatak sistema informacionih i komunikacionih tehnologija, nepostojanje sveobuhvatnog sistema u celoj zemlji za procesuiranje i povezivanje predmeta između sudova i tužilaštava, kao i ograničenja na neke baze podataka, koje su dostupne samo sudijama i tužiocima.

Slika 86: Kvalitet rada tokom vremena²⁶⁷



4.5.3. Korišćenje specijalizovanog procesuiranja za određene vrste predmeta

409. Malo je primera specijalizacije u procesuiranju predmeta u srpskom pravosuđu. Privredni sudovi su donekle specijalizovali procesuiranje predmeta. Prekršajni sudovi su vrsta specijalizovanih sudova, ali je u njihovoj nadležnosti širok dijapazon predmeta, od carinskih i poreskih prekršaja do saobraćajnih prekršaja, ali postoji nekoliko mehanizama za prilagođavanje obrade predmeta ovim veoma različitim vrstama predmeta. Upravi sud ima slične izazove, sa širokim spektrom predmeta u rasponu od predmeta konkurencije do predmeta koji se odnose na izbornu zakonodavstvo.

410. Nedostatak specijalizacije onemogućava tužioce da razviju posebne kompetencije i na taj način uspešnije rešavaju predmete. Pored specijalizovanih javnih tužilaštava i četiri specijalizovana odeljenja za predmete korupcije, samo veća JT imaju specijalizovana odeljenja. Prvo javno tužilaštvo u Beogradu ima odeljenja za privredne prestupe i nasilje u porodici, a Više javno tužilaštvo u Beogradu ima odeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. S druge strane, u skladu sa zakonom postoji specijalizacija u procesuiranju predmeta maloletnika u sudovima i tužilaštvima.²⁶⁸

4.5.4. Koordinacija u procesuiranju predmeta

411. Koordinacija u procesuiranju predmeta i dalje predstavlja izazov za srpsko pravosuđe. U pravnom sistemu Srbije i dalje postoje preklapanja krivičnih i prekršajnih dela. Elementi konkretnih dela

²⁶⁷ Pitanje iz Ankete 2020: U poređenju sa periodom pre tri godine, kako ocenjujete kvalitet pravosudnog sistema sada? Baza: ukupna ciljna populacija.

²⁶⁸ Samo sudije i tužioci koji su završili obuku u organizaciji Pravosudne akademije mogu da učestvuju u maloletničkim predmetima.

možu se okarakterisati i kao krivična i kao prekršajna – ili i kao krivična i kao privredna dela.²⁶⁹ U Srbiji policija često podnosi i prekršajnu i krivičnu prijavu za isti incident i ne obaveštava tužioca o dupliranju istog predmeta.

412. Preklapanje krivičnih dela takođe uzrokuje neefikasnost u okviru sudskog sistema. Isti incident opterećuje i tužilaštvo i sudove – jednom za prekršaj, sa svojim procedurama i pravnim lekovima, i ponovo za krivično delo, sa svoji procedurama i pravnim lekovima.

413. Postoje primeri uvođenja dobre prakse u koordinaciji obrade predmeta u svim sudovima. Pozitivno iskustvo iz međusektorske koordinacije u slučajevima nasilja u porodici iz Zrenjanina je uneto u zakonodavstvo. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici²⁷⁰ predviđa osnivanje grupe za koordinaciju i saradnju (član 25) koju čine predstavnici javnih tužilaca, policije, centra za socijalni rad i predstavnici drugih institucija (obrazovne, službe za zapošljavanje i dr.) ako je potrebno. Grupa ima obavezu sastajanja jednom u dve nedelje.

414. Velika većina tužilaca čvrsto veruje da saradnja sa drugim istražnim organima doprinosi kvalitetu njihove institucije, dok sudije i advokati imaju umerenije stavove o ovom pitanju. Čini se da je stav tužilaca tačniji i preporučuje se da politički lideri Srbije sprovode efikasnu politiku netolerancije prema nespremnosti policije da poštuje uputstva tužilaca u svim istražnim fazama nekog predmeta.²⁷¹ U suprotnom, biće nemoguće uneti dosledna poboljšanja u kvalitetu i vremenu rešavanja predmeta ili povećati poverenje javnosti u pravosudni sistem.

415. Nedostatak političke volje, praćen nedostatkom zvaničnih smernica, generalno otežava efikasnu istragu u predmetima.²⁷² S druge strane, postoje pozitivni trendovi saradnje koji poboljšavaju kvalitet rada. Na primer, sporazum o saradnji između Evrodžasta i Srbije stupio je na snagu u decembru 2019. godine, a Srbija je 2020. godine učestvovala u tri zajednička istražna tima.²⁷³ Takođe, unapređena je saradnja između Tužilaštva za ratne zločine i Službe za istraživanje ratnih zločina formiranjem zajedničkih istražnih timova i uvođenjem nove metodologije.²⁷⁴ Ovi pozitivni primeri dobre saradnje uticali su na veći optimizam među tužiocima koji su učestvovali u Regionalnoj anketi o pravosuđu.

4.6. Kvalitet odlučivanja u predmetima

4.6.1. Upotreba standardizovanih alata za pisanje presuda

416. Iako ne postoji obrazac ili zajednički pristup pisanju presuda, Vrhovni kasacioni sud i profesionalna udruženja sproveli su neke inicijative. Vrhovni kasacioni sud je organizovao okrugle stolove na kojima se raspravljalo o krivičnim presudama i u cilju utvrđivanja nedostataka i dobre prakse

²⁶⁹ Na primer, predmeti porodičnog nasilja mogu uključivati elemente nasilja, kao i ometanja službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda; poreska krivična dela i poreski prekršaji su još jedna izazovna oblast.

²⁷⁰ Službeni glasnik br 94/2016.

²⁷¹ Svetska banka, Funkcionalna analiza tužilačkog sistema u Srbiji, 15. januar 2019. godine, str. 4.

²⁷²

²⁷³ Sporazum propisuje razmenu informacija, uključujući lične podatke, između Srbije i Evrodžasta u borbi protiv organizovanog kriminala. Srpski tužilac za vezu stupio je na dužnost 10. marta 2020. godine, dok je redovna saradnja sa Evrodžastom nastavljena preko kontakt osoba u Ministarstvu pravde i Republičkom javnom tužilaštvu.

²⁷⁴ Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23, 10. jul 2020. godine, str. 26.

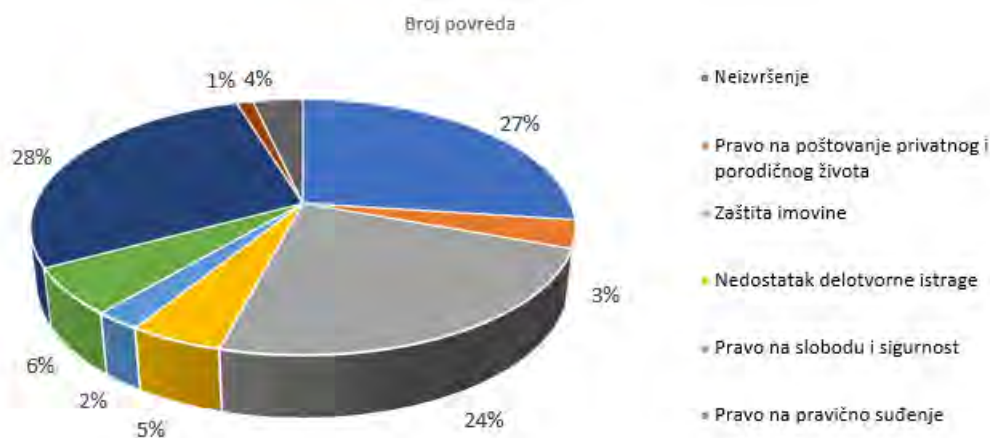
u pisanju presuda. Pravosudna akademija je u saradji sa USIAD Projektom vladavine prava (ROL) organizovala obuku za sudijske pomoćnike o tehnici pisanja presuda.

417. Pravosudna obuka, i početna i stalna, uključuje modul za pisanje presuda. Komponenta pisanja presuda je uključena u program stalne obuke Pravosudne akademije za 2014. godinu, ali je obuka opšta i ne sadrži standardizovan pristup. U okviru početne obuke na Pravosudnoj akademiji, pripravnici prolaze obaveznu obuku o pisanju različitih vrsta presuda i drugih sudskih odluka u građanskim, vanparničnim, izvršnim i krivičnim predmetima; u njihovom završnom vrednovanju kao pripravnici, ocenjuju ih sudije mentori na osnovu veština pisanja presuda.²⁷⁵

4.6.2. Doslednost donošenja odluka i EKLJP

418. Statistički podaci Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u Strazburu ukazuju da se pravosudni sistem Srbije još uvek bori da u potpunosti ispoštuje standard EKLJP.²⁷⁶ Između 2017. i 2020. godine sve je veći broj predmeta u kojima je utvrđeno da Srbija krši standarde neizvršenja i dužine postupka. U poređenju sa periodom 2010-2013, broj povreda prava koja se odnose na dužinu postupka značajano je porastao, sa 10 odsto na 28 odsto ukupnih povreda prava, dok su povrede prava koje se odnosi na neizvršenje pravosnažnih sudskih odluka i neizvršenje i dalje veliki.²⁷⁷ Od ukupno 63 presude u periodu 2017-2020 u kojima je ESLJP utvrdio sa Srbija krši EKLJP, 28 odsto povreda odnosilo se na predugo trajanje postupka, a 27 odsto se odnosilo na neizvršenje pravosnažnih sudskih i administrativnih odluka. Utvrđene su i druge povrede prava na zaštitu imovine i prava na pravično suđenje. Srbija se takođe navodi zbog nedostatka efikasne istrage, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i prava na poštovanje porodičnog i privatnog života.

Slika 87: Presude ESLJP protiv Srbije prema vrsti predmeta (2017-2020)²⁷⁸



²⁷⁵ Na primer, u jednom od izveštaja o proceni pripravnika polaznika obuke PA rečeno je da su presude pripravnika "sistematski napisane, jasne, koncizne i dobroj obrazložene".

²⁷⁶ Odluke Evropskog suda za ljudska prava daju indicaciju kvaliteta pravosudnih usluga u Srbiji u odnosu na standard ljudskih prava koji su navedeni u EKLJP.

²⁷⁷ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji 2014, Svetska banka.

²⁷⁸ Zvanična statistika ESLJP, na osnovu odluka koje utvrđuju najmanje jednu povredu prava.

419. Takođe je došlo do povećanja ukupnog broja predmeta iz Srbije koji su na čekanju pred ESLJP. Srbija je i dalje među zemljama sa značajnim brojem nerešenih predmeta pred ESLJP (2,8 odsto nerešenih predstavi na kraju 2020. godine).²⁷⁹ Ove brojke nadmašuju samo daleko veće zemlje, poput Rusije (22 odsto), Turske (19 odsto) i Ukrajine (16,8 odsto). Skoro 97 odsto srpskih predmeta koje je razmatrao ESLJP proglašeno je neprihvatljivim ili je odbačeno.²⁸⁰

420. Od predstavi rešenih presudom, značajan broj je utvrdio bar jedno kršenje članova EKLP (22 od 24 u 2019. godini; 4 od 5 u 2020. godini). Među njima je uobičajeno da ESLJP takođe utvrdi povredu dužine postupka i neizvršenje.

421. Od nedavno je primetno povećanje broja prijateljskih nagodbi, što je efikasan način na koji srpske vlasti mogu da rešavaju predmete bez potrebe da predmeti idu na ročišta.²⁸¹ U 2017. godini bilo je 32 prijateljske nagodbe; do 2019. godine, broj takvih nagodbi porastao je na 103, ali je to i dalje značajno manje od 679 prijateljskih nagodbi u 2013. godini. Pregovaranje o prijateljskim nagodbama će verovatno biti korisna strategija za sudske sporove u koje je uključena država, s obzirom na to da naknade za nematerijalnu štetu mogu biti prilično visoke. Prijateljske nagodbe su takođe dobre za podnosiocima zahteva jer sprečavaju dalje odlaganje rešavanja njihovog predmeta i dobijanja naknade.

422. Srpske vlasti preduzimaju mere, kako zakonodavne, tako i nezakonodavne, da izvrše presude ESLJP, ali određeni izazovi su i dalje prisutni. Saradnja između različitih državnih organa je najveći izazov jer izvršenje presude ESLJP može uključivati usvajanje zakona i promenu sudske prakse radi usklađivanja sa presudama ESLJP, kao i implikacije na budžet.²⁸² Stoga je važno uspostaviti organizovanu koordinaciju između svih relevantnih državnih organa.²⁸³

4.7. Efikasnost žalbenog sistema u obezbeđivanju kvaliteta odlučivanja

423. Žalbeni sistem u Srbiji ostaje jedna od prepreka u pravosudnom sistemu, sa visokim stopama žalbi i pogoršanom percepcijom poverenja javnosti. Sistem i dalje daje samo neprecizne podatke o uložnim žalbama, što je otežavalo preciznu analizu i zahtevalo od tima FA da koristi procene. Stope su se primetno razlikovale u zavisnosti od vrste sudova, vrste predmeta i lokacije suda. Visoke žalbene stope produžavaju ukupno trajanje predmeta i povećavaju broj predmeta. Sa pozitivnije strane, stope preinačenja su se smanjile i delimično su zamenjene povećanim izmenama, najverovatnije zbog zakonske obaveze apelacionog suda da sam odlučuje o drugoj žalbi.

424. Dvosmislenost u zakonima i nedostatak jednoobraznosti u njihovoj primeni mogu doprineti visokoj stopi žalbi i preinačenih presuda. Dvosmislenost može dovesti do toga da sudije nižih sudova prave reverzibilne greške, dok nedostatak doslednosti u nižim sudovima može podstaći stranke da se nadaju povoljnijem rezultatu u žalbenom postupku. Drugi faktori su takođe mogli podstaći stranke da

²⁷⁹ Pogledajte: https://www.echr.coe.int/Documents/Statis_pending_2021.BIL.pdf

²⁸⁰ Od 2.595 predstavi u kojima je doneta odluka 2019. godine, 2.445 je proglašeno neprihvatljivim ili je odbačeno, dok je u 150 predstavi odlučeno presudom.

²⁸¹ Detalji koji se odnose na prijateljske nagodbe su poverljivi, te dalja analiza nije moguća.

²⁸² Procena potreba o izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa Srbijom, Savet Evrope, 2020.

²⁸³ Pokušaj uspostavljanja saradnje između različitih državnih organa uveden je za kratak period kada je Vlada 13. aprila 2013. godine formirala Savet za odnose sa ESLJP (u kome su bili pre svega predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja, kao i tri univerzitetska profesora). Radom Saveta je predsedavao državni sekretar. Praćenje izvršenja presuda ESLJP je bio samo jedan od zadataka Saveta.

ulože žalbe, kao što je interes advokata da naplate više radnji preduzetih u predmetu i/ili taktike za odlaganje izvršenja u negativnim odlukama.

4.7.1. Korišćenje podataka o žalbama za procenu kvaliteta presuda i žalbenog sistema

425. Zbog dugotrajnog nedostatka adekvantijih podataka, ova FA se, kao i ona iz 2014. godine, oslanja na procenu uložениh žalbi i stope žalbi.²⁸⁴ Odnosno, sadašnji izveštaji još uvek ne daju informacije o uložениm žalbama, što ne mora da bude istovetno nižestepenim odlukama o žalbi donetim u istom izveštajnom eperiodu. Takođe, kao što je utvrđeno u FA 2014. godine, statistika Apelacionog suda još uvek ne pravi razliku između predmeta primljenih od osnovnih sudova i predmeta primljenih od viših sudova. Umesto toga, predmeti koji proizilaze iz osnovnih i viših sudova upisuju se u iste registre.²⁸⁵

426. Da bi izračunao stope žalbi²⁸⁶, tim FA je koristio broj rešenih žalbi usklađen sa stopama savladavanja priliva sudova viših instanci. Pošto su stope savladavanja priliva svih sudova viših instanci koje su ovde analizirane bile blizu 100 procenata, broj rešenih žalbi bi trebalo da bude razumno sličan broju uložениh žalbi.²⁸⁷ Ova kalkulacija je prilično jednostavna za sve vrste sudova osim za osnovne sudove, za koje je tim morao da uključi dodatnu procenu kako bi se razlikovale žalbe koje rešavaju viši sudovi od onih koje rešavaju apelacioni sudovi.

427. Podacima u Srbiji o rešenim žalbama nedostaje još jedna dimenzija – odbačeni predmeti. Izveštaji VKS-a razvrstavaju rešene žalbe prema sledećim kategorijama: potvrđena, vraćena na ponovno odlučivanje²⁸⁸, izmenjena i delimično izmenjena ili vraćena. Odbačene žalbe su izostavljene, iako ih treba navoditi kao posebnu kategoriju. Stoga, tim FA nije mogao da uključi odbačaje u svoje procene. Da su odbačaji uključeni, stope žalbi bi bile nešto veće od procenjenih.

428. Stope potvrđivanja i poništavanja, bez stope žalbe, ne znače mnogo pojedinačno, ali znače mnogo zajedno. Visoke žalbene stope i stope potvrđivanja u kombinaciji ukazuju na odugovlačenje ili druge zloupotrebe od strane stranaka. Visoka stopa žalbe i niska stopa potvrđivanja presude ukazuju na probleme u pogledu kvaliteta i harmonizacije sudske prakse. Idealna situacija bi bila niska stopa žalbi i stopa potvrđivanja od 50 procenata, što ukazuje da samo predmeti u kojima čak i sudija nije siguran u pravi ishod idu u sudove više instance.

429. Žalbe su ključne ne samo kao pokazatelj kvaliteta u donošenju odluka, već i kao faktor efikasnosti i blagovremenosti. Visoke žalbene stope produžavaju ukupno trajanje predmeta i povećavaju broj predmeta. Ukidanje dovodi do ponovnog otvaranja predmeta u nižestepenom sudu, nakon čega će se na isti predmet verovatno ponovo uložiti žalba. Ovo se može desiti nekoliko puta u

²⁸⁴ Ovaj nedostatak statističkih izveštaja VKS još uvek nije otklonjen uprkos preporukama iz 2014. godine. Pogledajte Preporuku 13, str. 20 FA 2014.

²⁸⁵ Evidentiranje u registru zavisi od toga da li je žalba izjavljena protiv prvostepenog ili drugostepenog rešenja, izjavljena protiv pravosnažnog rešenja, da li je suđeno u maloletničkom predmetu, is l. VKS je timu FA dostavio *ad hoc* podatke o broju primljenih predmeta u apelacionim sudovima od osnovnih i viših sudova. Pogledajte poglavlje 2.3.2.

²⁸⁶ Zbog nedostatka podataka, stope žalbi se često izračunavaju (i u ovoj FA) kao broj uložениh žalbi podeljen brojem rešenih predmeta. Ovo nije sasvim precizno. U idealnom slučaju, ova formula bi izračunala broj uložениh žalbi podeljen brojem odluka na koje se mogla uložiti žalba. To je zato što postoje neke proceduralne odluke kojima se predmet ne okončava, ali su podložne žalbi. Ova vrsta žalbe otvara i novi žalbeni predmet u višoj instance, često čak i pod istom matičnom šifrom (npr. GŽ ili KŽ).

²⁸⁷ 102 procenta u višim sudovima, 103 procenta u apelacionim sudovima, 99 procenata u Apelacionom prekršajnom sudu, 100 procenata u Apelacionom privrednom sudu i 102 procenta u Upravnom odeljenju VKS-a.

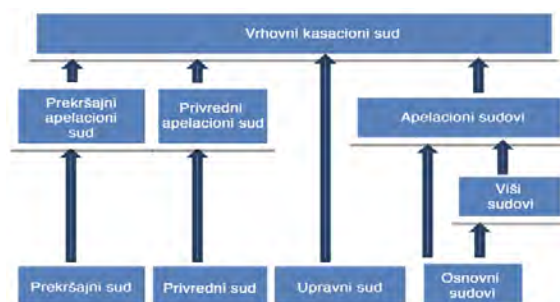
²⁸⁸ Izrazi vraćena i ukinuta se u ovom poglavlju naizmenično koriste za odluku više instance koja nalaže ponovo suđenje.

jednoj pravnoj stvari. Međutim, proceduralne reforme su uklonile neke od ovih proceduralnih nedostataka. Na primer, žalbeni nivoi su dužni da zamene ukinute odluke sopstvenim presudama po drugoj žalbi.

4.7.2. Žalbe prema vrsti suda i vrsti predmeta

430. U Srbiji postoje četiri vrste suda sa žalbenom jurisdikcijom: viši sudovi, apelacioni sudovi, Privredni apelacioni sud i Prekršajni apelacioni sud, a pored toga, žalbe se mogu izjaviti Vrhovnom kasacionom sudu (pogledajte Sliku 88, u nastavku). Analiza koja sledi prati žalbe po vrstama sudova i nudi poglede na trenutno stanje žalbenog sistema u Srbiji.

Slika 88: Apelaciona sudska nadležnost u Srbiji



Izvor: Ilustracija tima SB

4.7.2.1. Žalbe na odluke osnovnih sudova

431. Po pravilu, žalbe osnovnih sudova idu direktno u apelacione sudove na razmatranje (tzv. “velika apelacija”), ali neke žalbe, obično one koje se tiču jednostavnih stvari, razmatraju viši sudovi (tzv. “mala apelacija”).²⁸⁹ Prema podacima koje je VKS prikupio za potrebe ove FA, na nacionalnom nivou, žalbe na odluke osnovnih sudova činile su 62 odsto ukupnog broja predmeta apelacionih sudova u 2019. godini i 66 odsto u prvoj polovini 2020. godine. Tabela 14 ispod prikazuje odnose primljenih predmeta iz osnovnih i viših sudova po apelacionim sudovima u 2019. godini.

Tabela 14: Primljeni predmeti u apelacionim sudovima iz osnovnih i viših sudova u 2019.

Apelacioni sud	Iz osnovnih sudova	procenat	Iz viših sudova	procenat	Ukupno u apelacionim sudovima
Beograd	11,010	54 procenata	9,558	46 procenata	20,568
Kragujevac	8,764	66 procenata	4,541	34 procenata	13,305
Niš	8,313	67 procenata	4,092	33 procenta	12,405
Novi Sad	9,772	68 procenata	4,704	32 procenta	14,476
UKUPNO	37,859	62 procenta	22,895	38 procenata	60,754

Izvor: Podaci VKS-a i proračuni SB

²⁸⁹ Viši sudovi odlučuju o žalbama na odluke u građanskim sporovima, na presude u sporovima male vrednosti, na odluke u vanparničnom i izvršnom postupku i na postupke obezbeđenja. U krivičnom postupku, viši sudovi u drugom stepenu odlučuju o žalbama na odluke osnovnih sudova o merema obezbeđenja prisustva okrivljenih i na presude za krivična dela za koja je propisana novčana kazna i zatvorska kazna do pet godina zatvora. U drugim predmetima, za odluke osnovnih sudova u drugom stepenu nadležni su apelacioni sudovi.

432. Kumulativna stopa žalbi osnovnih sudova u 2019. godini bila je devet odsto – jedan odsto veća nego u 2013. godini. Ova stopa žalbi je izračunata tako što se 105.464 rešene žalbe u višim i apelacionim sudovima podelile sa 1.110.393 rešena predmeta u osnovnim sudovima. Potvrđeno je 72,40 odsto odluka ili 76.356, vraćeno je 13,64 odsto ili 14.381 odluka, preinačeno je 8,18 odsto ili 8.622 odluke, a delimično preinačeno ili vraćeno 5,79 odsto ili 6.105 odluka.

433. Žalbe na odluke osnovnih sudova u građanskim parnicama²⁹⁰ u 2019. godini su bile visoke, sa stopom žalbe od 30 odsto ili oko sedam procentnih poena više nego u FA iz 2014. godine.²⁹¹ Skoro tri četvrtine žalbi se odnosi na opšte građanske parnice (upisnik „P“) gde je stopa žalbi u 2019. godini procenjena na oko 33 odsto, a stopa potvrđivanja 72,64 odsto. Radne građanske parnice (upisnik „P1“) činile su nešto manje od jedne četvrtine građanskih parničnih žalbi, sa stopom žalbe od 71,71 odsto. Porodični građanski parnični predmeti (upisnik „P2“) činili su tri odsto građanskih parničnih žalbi, sa stopom žalbe od šest odsto i stopom potvrđivanja od 59,10 odsto.

434. Žalbene stope na odluke osnovnih sudova u krivičnim stvarima takođe su bile visoke i iznosile su 24 odsto.²⁹² Interesantno, čini se da je stopa žalbi u krivičnim stvarima stabilna tokom vremena, jer je bila samo jedan odsto viša u 2019. nego u 2013. godini, prema podacima iz FA iz 2014. godine. Od žalbenih odluka donetih 2019. godine, 68,79 odsto je potvrđeno, 18,27 je vraćeno, 10,50 odsto je izmenjeno, a 2,45 odsto je delimično izmenjeno ili vraćeno. Postojale su još dve kategorije krivičnih predmeta vredne pažnje, takozvana krivična veća (upisnik „KV“)²⁹³ i predmeti uslovnog otpusta („KUO“ predmeti), sa stopom žalbe od 17, odnosno 10 odsto. U obe kategorije, stope potvrđivanja su iznosile skoro 100 odsto: 97,78 odsto u predmetima krivičnih veća i 98,58 odsto u predmetima uslovnog otpusta.

435. Stopa žalbi u građanskim vanparničnim predmetima ostala je niska, ispod pet odsto, i značajno je varirala među različitim vrstama predmeta. Razlog za to je činjenica da vanparnični predmeti u suštini ne uključuju spor između stranaka i zato što se na sve vanparnične odluke osnovnih sudova ne može uložiti žalba. Sa jedne strane, stopa žalbe u ostavinskim predmetima u 2019. godini bila je 0,3 odsto, a stopa potvrđivanja 99,85 odsto. S druge strane, prijavljena je stopa žalbi od 38 odsto u predmetima koji se odnose na zahteve za novčanu naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, dok je 94,49 odsto ovih odluka potvrđeno.

436. Žalbe na rešenja o izvršenju ostale su na niskom nivou i iznosile su oko tri odsto.²⁹⁴ Od ovog procenta potvrđeno je 69,93 odsto, 12,64 odsto je vraćeno u nižestepeni sud, izmenjeno je 11,98 odsto, a 5,45 odsto je delimično izmenjeno ili preinačeno. U poređenju sa podacima iz 2014. godine, višestruko je povećan broj izmenjenih i delimično preinačenih ili vraćenih odluka, što znači da se višestepeni sudovi

²⁹⁰ Sastoji se od upisnika „P“ (opšti građanski predmeti), „P1“ (radni građanski parnični predmeti) i „P2“ (porodični građanski parnični predmeti).

²⁹¹ U 2019. godini donete su 217.133 parnične odluke osnovnog suda i 66.035 rešenih žalbi u višim sudovima i apelacionim sudovima.

²⁹² Od 38.435 odluka u krivičnim predmetima u upisniku „K“, 9.079 je rešeno u višoj instanci.

²⁹³ Ovo su periferna pitanja i kojima sudije ili veća sudija odlučuju o različitim procesnim pitanjima van suđenja, na primer, o žalbi okrivljenog tokom istrage.

²⁹⁴ 12.137 rešenih žalbi podeljenih sa 422.539 rešenih predmeta iz sledećih upisnika: „Iv“, „I“, „Ii“, „Iiv“, „Ink“, „Ioi“, „Ion“, „Ipi“, „Iplv“, „Iplvlv“, „Iplvlk“.

sada više opredeljuju da sami rešavaju predmete, nego da ih vraćaju na ponovno suđenje i produžavaju trajanje postupka.²⁹⁵

4.7.2.2. Žalbe na odluke viših sudova pred apelacionim sudovima

437. U višim sudovima u 2019. godini je uložena žalba na šest odsto svih predmeta u kojima je doneta odluka, približno koliko i 2013. godine.²⁹⁶ Potvrđeno je 77,33 odsto, 11,21 odsto je vraćeno, 8,42 je izmenjeno, a 3,03 delimično izmenjeno ili vraćeno. U odnosu na 2013. godinu, broj potvrđenih odluka je povećan za 11 procentnih poena, broj vraćenih odluka je smanjen za 3,5 procentnih poena, dok su izmene i delimične izmene ili vraćene odluke neznatno varirale, do jedna procentni poen.

438. Stope žalbi među glavnim vrstama predmeta u višim sudovima značajno su varirale, prvenstveno zbog lakoće podnošenja žalbi. U prvostepenim građanskim parnicama²⁹⁷, procenjena stopa žalbe bila je 20 procenata,²⁹⁸ a stopa potvrđenih odluka bila je 72 procenata. Nasuprot tome, u drugostepenim građanskim predmetima²⁹⁹, gde postoji vrlo malo zakonskih mogućnosti za žalbu, stopa žalbe je bila tri procenta³⁰⁰, a stopa potvrđivanja odluke je bila 95,80 odsto. Nasuprot tome, u krivičnim predmetima³⁰¹ stranke su se žalile u 14 odsto³⁰² rešenih predmeta, a stopa potvrđivanja je bila 61,82 odsto.

439. U drugim vrstama predmeta u višim sudovima, stope žalbi i potvrđivanja su značajno varirale. Najniža pojedinačna žalbena stopa bila je 0,1 procenata u predmetima koji se odnose na mere za obezbeđenje prisustva optuženog u prethodnom postupku. Stopa potvrđivanja za istu vrstu predmeta bila je 100 procenata. U predmetima krivičnih veća, stopa žalbe je bila 28 odsto, dok je stopa potvrđivanja bila 85,86 odsto.

4.7.2.3. Žalbe na odluke Ustavnog suda

440. Stope žalbi i stope potvrđivanja bile su umerene u 2019. godini bile su umerene. Od ukupno 140.082 donete odluke privrednih sudova, na 15.242 su uložene žalbe Privrednom apelacionom sudu, što predstavlja oko 11 odsto odluka privrednih sudova za tu godinu. Potvrđeno je 75,37 odsto ožalbenih odluka, 11,30 odsto je vraćeno sudu niže instance, 9,24 odsto je preinačeno, a 4,09 odsto je delimično preinačeno ili vraćeno na ponovni postupak.

441. Privredni apelacioni sud je pokazao veću sklonost da odluke nižestepenih sudova zameni svojim, odnosno smanjen je broj odluka vraćenih na ponovno odlučivanje, dok su povećane preinačene ili delimično preinačene odluke. U 2013. godini vraćeno je 19,5 odsto odluka, što je za 8,2 procentna poena više nego u 2019. godini. Nasuprot tome, izmenjene odluke su povećane za 3,44 procentnih poena, a delimične izmene ili vraćene odluke za 3,39 procentnih poena.

²⁹⁵ U 2014. Godini, 2,5 odsto odluka je izmenjeno, a 0,7 odsto delimično izmenjeno. Pogledajte str. 149, FA 2014.

²⁹⁶ 15.988 rešenih žalbi podeljeno sa 254.759 rešenih predmeta.

²⁹⁷ Evidentirani u upisnicima "P", "P1", "P2".

²⁹⁸ 6.154 rešene žalbe podeljene sa 30.359 rešenih predmeta.

²⁹⁹ Evidentirani u upisnicima "Gz", "Gz1", "Gz2".

³⁰⁰ 1.882 rešene žalbe podeljeno sa 71.309 rešenih predmeta.

³⁰¹ I prvostepeni i drugostepeni obuhvataju i odrasle i maloletnike, evidentirane u upisnicima „K“, „K-Po1“, „K-Po2“, „K-Po3“, „K-Po4“, „Kz1“, „Kim“, „Km“.

³⁰² 2.027 rešenih žalbi podeljeno sa 14.534 rešenih predmeta.

442. Građanski sporovi u privrednim sudovima beleže veoma visoke stope žalbi od 39 odsto, dok je njihova odgovarajuća stopa potvrđivanja bila 73,71 odsto. Od 14,483 rešena predmeta, 5,721 je rešeno u Privrednom apelacionom sudu, a potvrđeno je 4,217 odluka. Slično tome, visoke žalbene stope prisutne su u privrednim sudovima u nekim vrstama predmeta koji uključuju stečajne postupke (planove reorganizacije) i izvršne postupke u vezi sa pravom na suđenje u razumnom roku.

4.7.2.4. Žalbe na odluke Ustavnog suda

443. Stope žalbi i stope vraćenih odluka Upravnog suda na ponovo odlučivanje ostale su niske. U 2019. godini žalbe na odluke Upravnog suda uložene su pred VKS-om u 1,5 odsto svih odluka Upravnog suda za tu godinu. Ovo predstavlja smanjenje za 2,3 procentna poena u odnosu na FA 2014. Od 329 žalbi koje je VKS rešio u 2019. godini, potvrđeno je 91,08 odsto odluka. Ova stopa je skoro potpuno ista kao i 2013. godine, prema podacima iz FA iz 2014. godine, kada je procenjena stopa potvrđivanja bila 91,11 odsto. Najnoviji podaci potvrđuju raniji nalaz FA iz 2014. godine da postoji veći nivo jednoobraznosti i doslednosti u upravnom pravu nego u drugim oblastima i da se veliki broj žalbi podnosi neosnovano. Međutim, ova analiza ne može da razlikuje da li su stope žalbi bile niske, a stope potvrđivanja visoke, jer stranke smatraju da je beznadežno ići protiv države u upravnim stvarima.

444. Među pojedinačnim vrstama predmeta u Upravnom sudu, stopa žalbi je visoka (38 odsto) samo u predmetima koji se tiču prava na suđenje u razumnom roku. Čak i u tim predmetima, stopa potvrđivanja je takođe visoka, 91,08 odsto.

4.7.2.5. Žalbe na odluke prekršajnih sudova

445. U prekršajnim sudovima ukupna stopa žalbi u 2019. godini bila je niska, četiri odsto, dok su stope vraćenih odluka na ponovno odlučivanje i izmena bile prilično visok. U 2019. godini, od 614.246 rešenih predmeta, Prekršajnom apelacionom sudu uložene su žalbe na 25,539 odluka prekršajnih sudova. Od toga, potvrđeno je 58,78 odsto, izmenjeno je 19,50 odsto, 21,48 odsto je vraćeno na ponovno odlučivanje u sud niže instance, dok je 0,24 odsto delimično preinačeno ili vraćeno na ponovno odlučivanje.

446. U poređenju sa podacima iz 2013. godine analiziranim u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine, Apelacioni prekršajni sud udvostručio je broj izmena i smanjio broj vraćanja na ponovno odlučivanje za otprilike jednu trećinu. Skoro osam procentnih poena manje odluka je vraćeno u 2019. godine nego u 2013. godini (kada je 27,73 odsto odluka vraćeno na ponovno odlučivanje nižestepenom sudu). Istovremeno, procenat izmena u 2013. godini (9,66 procenata) se udvostručio na oko 20 odsto u 2019. godini. Ostale kategorije su otprilike uporedive sa podacima iz 2013. godine.

447. Povećanje izmena i smanjenje vraćanja odluka na ponovno odlučivanje predstavlja poboljšanje u skladu sa preporukama FA 2014. Funkcionalna analiza iz 2014. godine je tvrdila da prekršajni predmeti treba da budu relativno jednostavni i da bi Prekršajni apelacioni sud trebalo da bude u poziciji da preinači odluku i poštedi stranke i prekršajne sudove neophodnosti ponovnog suđenja. Najnoviji podaci ukazuju da su prekršajni sudovi uspešno ispoštovali datu preporuku.

4.7.3. Žalbe prema lokaciji

448. Ishodi žalbi su se razlikovali među osnovnim sudovima u Srbiji bez ikakvog jasnog obrasca. Prosečna prijavljena stopa potvrđivanja bila je 68 procenata. Osnovni sud u Subotici prijavio je najveću stopu potvrđivanja u 2019. godini od 88,87 odsto, dok je najnižu stopu, od 34,18 odsto prijavio Osnovni sud u Vršcu.³⁰³ Istovremeno je Osnovni sud u Vršcu zabeležio i neuobičajeno visok procenat izmenjenih odluka – 57,02 pre svega zbog veoma velikog broja izmena u parničnim predmetima koji se vode u upisniku „P“. Stepenn preinačenja u Osnovnim sudovima u Sremskoj Mitrovici i Bačkoj Palanci, 20,63, odnosno 19,86 odsto. Nasuprot tome, najviša stopa vraćanja na ponovno odlučivanje od 27,49 odsto zabeležena je u Osnovnom sudu u Boru, a zatim u Osnovnom sudu u Velikoj Plani, Trsteniku i Senti, u kojima je vraćeno više od jedne četvrtine odluka.

Slika 89: Ishodi žalbi u odabranim³⁰⁴ osnovnim sudovima u 2019. godini

Osnovni sud	%			
	Potvrđena	Izmenjena	Vraćena	Delimično izmenjena
Aleksinac	65.71	6.22	21.31	6.75
Aranđelovac	71.31	1.15	12.07	5.42
Bačka Palanka	60.82	1.86	14.85	4.47
Bečej	72.41	6.38	15.01	6.19
Bor	61.30	5.69	27.49	5.53
Brus	69.26	6.49	22.08	2.16
Bujanovac	56.00	1.65	21.88	1.46
Čačak	77.62	4.25	12.34	5.79
Prvi Beograd	77.38	5.53	12.56	4.53
Gornji Milanovac	70.47	7.61	19.46	2.46
Leskovac	76.09	6.17	9.83	7.90
Niš	74.72	4.48	16.14	4.65
Novi Sad	80.89	3.59	12.33	3.19
Pančevo	71.57	1.33	12.80	4.30
Požega	62.70	3.45	17.87	15.99
Priboj	68.91	4.66	8.29	18.13
Prijepolje	73.47	5.44	13.83	1.26
Šabac	68.14	9.76	17.24	4.85
Drugi Beograd	69.53	4.25	23.80	2.42
Smederevo	62.29	8.11	20.80	1.80
Sombor	76.77	3.11	9.52	1.60
Sremska Mitrovica	63.33	2.63	11.75	4.29
Stara Pazova	66.11	1.85	14.64	1.39
Subotica	88.87	2.45	4.02	4.66
Surdulica	52.77	1.95	13.51	21.76
Treći Beograd	66.88	5.35	20.85	7.19
Trstenik	58.81	5.51	26.56	9.49
Ub	56.05	6.84	23.42	13.68
Valjevo	63.47	7.70	17.74	1.09
Velika Plana	57.99	3.72	27.00	11.29
Veliko Gradište	74.74	5.67	17.01	2.85
Vršac	34.18	57.02	6.87	1.94
Zaječar	66.33	5.09	18.62	9.96

Izvor: Podaci VKS-a

³⁰³ Čini se da je na brojke u Vršcu u 2019. godini uticala je specifična situacija koja je ostala nepoznata timu FA. U 2018. godini potvrđivanje odluka Osnovnog suda u Vršcu iznosila je 70,59 odsto, stopa vraćanja na ponovno odlučivanje 16,54 odsto, stopa preinačenja 7,46 odsto, a delimičnog preinačenja 5,41 odsto.

³⁰⁴ „Izabrani“ sudovi različitih veličina izabrani su za ovu tabelu, kao i za druge slike u ovom FA.

449. Ishodi žalbi su takođe varirali među višim sudovima, ali u manjoj meri nego u osnovnim sudovima. Većina viših sudova ostala je blizu prosečne stope potvrđivanja od 75 odsto. Jedina dva istinska odstupanja bili su Viši sud u Kraljevu, sa stopom potvrđivanja od 34,64 odsto i Viši sud u Prokuplju, sa stopom potvrđivanja od 41,24 odsto. U Kraljevu, nisku stopu potvrđivanja direktno je prouzrokovalo 59,75 odsto preinačenja 406 radnih građanskih parničnih predmeta, najverovatnije identičnih ili vrlo sličnih sporova koji su se mogli rešiti jednoobrazno. U Prokuplju je 36,60 odsto odluka vraćeno na ponovno odlučivanje, zbog 47,90 procenata ili 57 vraćenih odluka u parničnim predmetima.

Slika 90: Ishodi žalbi u višim sudovima u 2019. godini

Viši sud	%			
	Potvrđen a	Izmenjena	Vraćena	Delimično izmenjena
Beograd	72.44	6.39	15.48	5.69
Valjevo	77.53	5.06	15.73	1.69
Vranje	78.28	8.84	10.86	2.02
Zaječar	72.60	11.06	11.54	4.81
Zrenjanin	75.94	8.72	15.04	0.30
Jagodina	74.62	6.95	16.92	1.50
Kragujevac	77.08	7.02	15.33	0.57
Kraljevo	34.6	59.75	5.47	0.14
Kruševac	75.14	8.65	15.68	0.54
Leskovac	77.73	3.06	15.28	3.93
Negotin	72.00	9.60	15.20	3.20
Niš	94.05	2.36	3.30	0.29
Novi Pazar	75.31	6.17	18.52	
Novi Sad	82.98	5.38	7.85	3.78
Pančevo	85.65	4.64	8.02	1.69
Pirot	84.50	5.90	9.59	
Požarevac	75.15	4.85	13.94	6.06
Prokuplje	41.2	8.25	36.60	13.92
Smederevo	80.49	5.28	11.79	2.44
Sombor	83.66	8.95	5.64	1.75
Sremska Mitrovica	79.16	8.57	11.26	1.01
Subotica	74.31	10.67	13.04	1.98
Užice	80.60	5.22	10.45	3.73
Čačak	75.76	7.99	9.64	6.61
Šabac	72.75	2.72	11.17	13.35

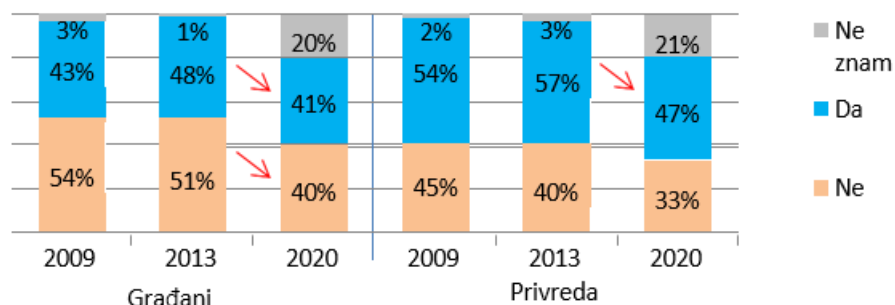
Izvor: Podaci VKS-a

4.7.4. Percepcija korisnika o žalbama

450. Poverenje u žalbeni sistem među korisnicima sudova u Srbiji se smanjilo od 2013. do 2020. godine i palo je ispod vrednosti iz 2009. godine, kao što je prikazano na Slici 91. U 2020. godini, manje od jedne polovine (41 odsto) građana sa nedavnim iskustvom u sudskim sporovima izjavili su da veruju u žalbeni sistem. U međuvremenu, nešto veći procenat (47 odsto) predstavnika poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim sporovima je izjavilo da veruje u žalbeni sistem. Zanimljivo je da je i broj onih koji su izjavili da imaju poverenja u žalbeni sistem i broj onih koji su odgovorili da nemaju poverenja u žalbeni sistem smanjen u odnosu na 2009. i 2013. godinu. Broj neodlučnih ispitanika porastao je za sedam do

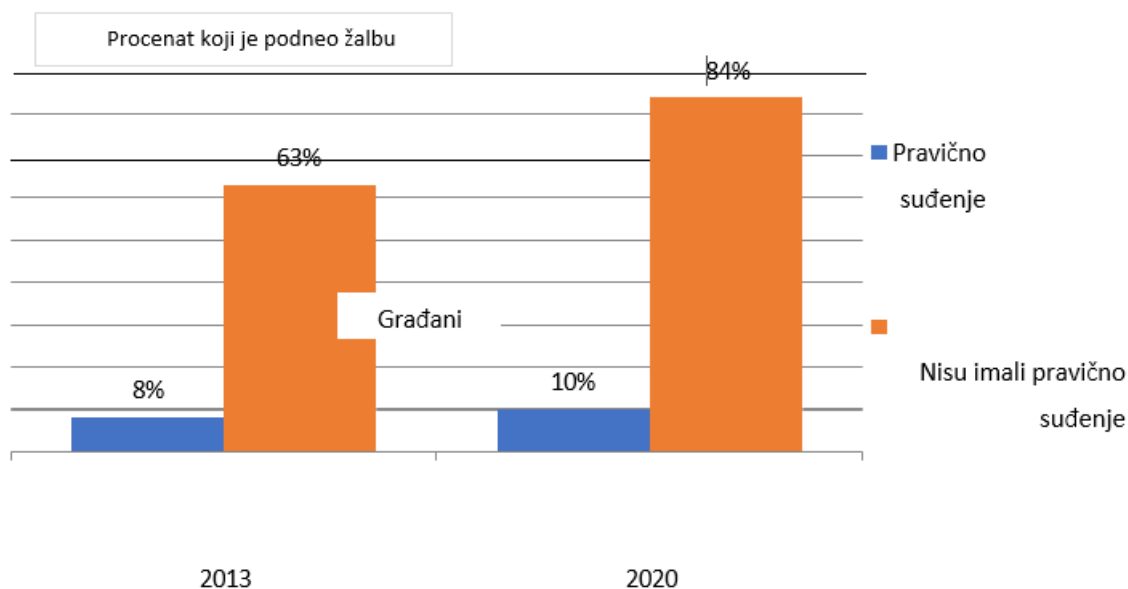
dvadeset puta. Nejasno je da li ovaj nedostatak poverenja u kombinaciji sa neodlučnošću ohrabruje ili obeshrabruje korisnike suda da ulože žalbe.

Slika 91: Percepcija poverenja u žalbeni sistem, prema navodima korisnika suda, 2009, 2013. i 2020. godine³⁰⁵



451. Odluka stranke da uloži žalbu ostaje snažno povezana sa percepcijom stranke o pravičnosti prvostepenog suđenja, još više u 2020. nego u 2013. godini. Korisnici suda koji su dobili nepovoljnu presudu uložili su žalbu u 84 odsto slučajeva ako su smatrali da odluka nije u potpunosti pravična, što je povećanje za 21 procentni poen u odnosu na 2013. godinu. Nasuprot tome, korisnici suda koji su dobili presudu koja nije išla u njihovu korist, ali koji smatraju da je odluka pravična, uložili su žalbe u samo 10 odsto slučajeva, što je povećanje za dva procentna poena u odnosu na 2013. godinu.

Slika 92: Odnos između percipirane pravičnosti i odluka o podnošenju žalbe među korisnicima suda koji su dobili presudu koja ne ide njima u korist, 2013, 2020.³⁰⁶

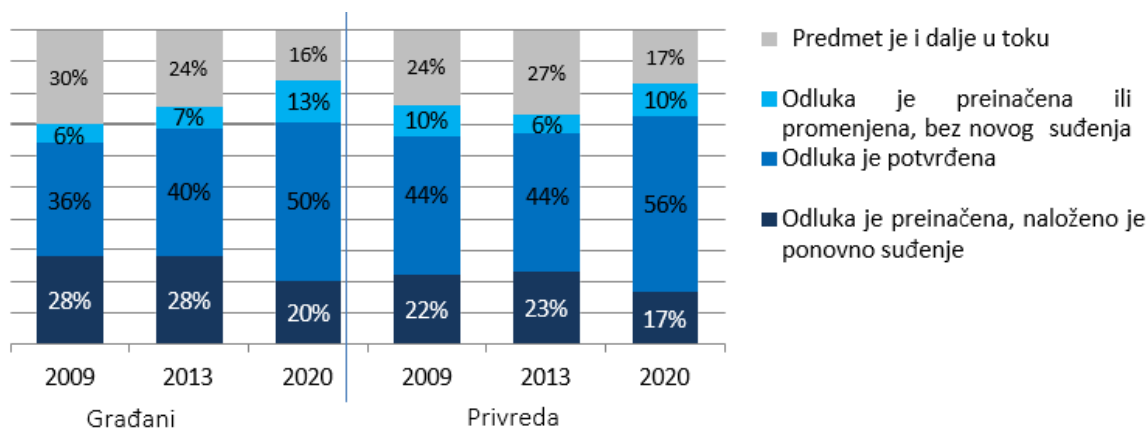


³⁰⁵ Pitanje iz Ankete 2009, 2013, 2020: *Da li verujete u žalbeni sistem?* Baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima. Anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka 2020.

³⁰⁶ Pitanje iz Ankete 2013, 2020: *Bez obzira na ishod Vašeg postupka, koje je Vaše mišljenje o postupcima u prvoj instanci? Da li ste imali pravično suđenje?* Baza: javnost koja je dobila odluku koja nije u njihovu korist i podnela je žalbu. Anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2014; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka 2020.

452. U 2020. godini, u preko pedeset posto slučajeva, korisnici suda su naveli da je viši sud potvrdio presudu. Međutim, u 20 odsto slučajeva koji su uključivali javnost, presuda je ukinuta i naloženo je ponovno suđenje. U 17 odsto predmeta koji se odnose na privredu, presuda je ukinuta i naloženo je ponovno suđenje. Istovremeno, broj izmena povećan je od 2013. do 2020. godine u predmetima građana i privrede za šest, odnosno četiri procentna poena.

Slika 93: Ishod žalbi prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine³⁰⁷



4.7.5. Visoke stope žalbi i velike varijacije u žalbama

453. Visoke stope žalbe u Srbiji, posebno u specifičnim vrstama predmeta, i pogoršana percepcija žalbenog sistema ukazuju na sistemsko prisustvo poteškoća vezanih za kvalitet. Nedostatak jednoobraznosti u primeni zakona može podstaći stranke da se nadaju povoljnijem rezultatu u žalbenom postupku. Štaviše, često se navodi da advokati takođe mogu igrati ulogu u podsticanju žalbi, pošto se njihovi troškovi uglavnom obračunavaju po svakoj preduzetoj radnji u predmetu. Oni takođe mogu uputiti svoje klijente o verovatnoći uspeha u žalbenom postupku i o taktičkim prednostima koje žalbe mogu doneti, kao što je odloženo izvršenje negativne presude.

454. Razlozi geografskih varijacija su neobjašnjivi, osim u slučaju nedostatka jednoobraznosti u primeni zakona. Iako jednokratni efekti specifičnih okolnosti u sudovima, kao što je vraćanje na ponovno odlučivanje mnogih jednoobraznih radnih predmeta, mogu izazvati nagle varijacije, malo je verovatno da bi to mogao biti slučaj u celoj Srbiji, pogotovo što su varijacije postojane i u 2013. godini (nalazi Funkcionalne analize 2014) takođe.

455. Funkcionalna analiza iz 2014. godine utvrdila je da je žalbeni sistem u središtu problema Srbije u pogledu kvaliteta donošenja odluka. Utvrđeno je da su žalbene stope u proseku veoma visoke, kao i stope preinačavanja. Stope su takođe značajno varirale u zavisnosti od vrste sudova, tipova predmeta i lokacija suda. Žalbe su bile slabo praćene. Uočena nepravednost sistema, u kombinaciji sa nedostatkom jednoobraznosti i doslednosti, podstakla je korisnike suda da podnose žalbe. Podsticaji advokata su takođe identifikovani kao jedan od faktora koji utiče na ulaganje žalbi. Istovremeno, nivo poverenja u

³⁰⁷ Pitanje iz Ankete 2009, 2013: *Kakva je bila odluka suda više instance nakon što je podneta prva žalba nakon presude suda prv instance? (odgovori su prilagođeni onima iz 2020. godine kako bi bili uporedivi)*. Baza: javnost i poslovni sektor u čijim predmetima je žalbu podneo ili tuženi ili druga strana u sporu. Anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2014; Pitanje iz Ankete 2020: *Kakva je bila odluka suda više instance nakon žalbe (žalbi) koja je podneta nakon odluke suda prve instance?* Baza: javnost i poslovni sektor u čijem predmetu je žalbu podneo tuženi ili druga strana u postupku. Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

žalbeni sistem među korisnicima suda bio je nizak. Proceduralne izmene usmerene ka smanjenju uzastopnih žalbi (poznate kao „recikliranje“ predmeta) su proglašene delotvornim. Bez obzira na to, žalbene sudije (bez obzira na njihov manji broj predmeta) nastavile su da vraćaju predmete na ponovno suđenje nižoj instanci češće nego što je bilo potrebno.

456. Gledano sa pozitivnije strane, viši sudovi su češće zamenjivali nižestepene odluke svojim, što potkrepljuju podaci prethodno navedeni u ovom odeljku. U Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine samo u malom procentu predmeta su sudovi više instance menjali odluke sudova niže instance, iako su koristi od takvih izmena brojne. Oni spašavaju stranke od ponovnog vođenja parnice pred nižestepenim sudom, smanjuju opterećenje sudijama i sudovima, skraćuju suđenje i povećavaju jednoobraznost u primeni zakona tokom vremena. Zakonske promene su obavezale viši sud da odluke po drugoj žalbi zameni sopstvenim odlukama. Sudije više instance treba da rade na tome da, kad god je to moguće zamene odluku suda niže instance osim u slučaju druge žalbe u istoj stvari. Odluke višeg stepena u kojima se donosi odluka o preinačenju treba da sadrži precizno obrazloženje i uputstva kojih će se nižestepeni sud pridržavati u narednim postupcima.

457. Dostupan je čitav niz drugih mera za poboljšanje kvaliteta donošenja odluka. Neke od tih mera već su predložene u FA 2014 i obuhvataju edukaciju sudija, bolje korišćenje postojećih alata za usklađivanje sudske prakse i primenu novih (npr. sastanci sudija u istom odeljenju na kojima se raspravlja o pravnim pitanjima).

4.8. Kvalitet tužilaštva

4.8.1. Uvod

458. Ovo poglavlje se zasniva na analizi tužilačkog sistema Srbije (Funkcionalna analiza javnih tužilaštava) koju je sprovedla Svetska banka i Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji³⁰⁸, ispitivanjem podataka od 2017 do 2019. godine. Poglavlje o upravljanju i rukovođenju u ovom izveštaju pokriva te funkcije za tužilaštva kao i za sudove, ali čitaoci ipak treba da konsultuju Funkcionalnu analizu tužilaštava za više detalja o strukturi i hijerarhijskog prirodi tužilačkog sistema. Funkcionalna analiza tužilaštava je takođe obuhvatila funkcije DVT-a, RJT-a i različite vrste i nadležnosti javnih tužilaštava.

459. Funkcionalna analiza tužilaštava, zvanično objavljena u januaru 2019. godine, prvenstveno se fokusirala na peeriod od 2014. do 2016. godine, kada su se tužioc Srbije prilagođavali opsežnim promenama uvedenim Zakonom o krivičnom postupku (ZKP), usvojenom 2013. godine. Ove izmene su uključivale uvođenje adverzijalnog postupka, što je predstavljalo izazov za mnoge tužioce dok su se prilagođavali svojim novim, aktivnijim ulogama.

460. U isto vreme, politički i pravosudni lideri Srbije bili su pod stalnim pritiskom da izvrše velike dodatne strukture promene u upravljanju i rukovođenju tužilačkim funkcijama u zemlji u okviru

³⁰⁸ Dostupna na <https://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/SRBpercent20Prosecutionpercent20FRpercent20Decemberpercent202018.pdf>

planiranog pristupanja Srbije EU. Taj pritisak se nastavio do objavljivanja ove FA, o čemu se govori u različitim izveštajima EU u vezi sa politikom proširenja EU.³⁰⁹

461. Zvanični podaci na koje se oslanja veći deo statističkih podataka u ovom poglavlju nisu uvek dosledni i ne mogu uvek biti sravnjeni. Podaci u ovoj studiji dobijeni su iz statističkih podataka iz Godišnjih izveštaja RJT-a od 2014. do 2019. godine i od DVT-a, ali su drugi podaci izvedeni iz razgovora i objavljenih analitičkih izveštaja kao što su izveštaji CEPEJ-a.

462. Dostupni podaci za tužilaštva nisu bili toliko opsežni u poređenju sa podacima za sudove, a upotreba dostupnih podataka ograničena je zbog načina prikupljanja i formata u kome su podaci prikupljeni. Do kraja 2019. godine nije postojao jedinstveni sistem za elektronsko upravljanje predmetima za tužilaštva. Dostupni Godišnji izveštaji RJT-a objavljeni su u formatu³¹⁰ koji nije pogodan za kompjutersku obradu. Priprema tih izveštaja u velikoj meri je zavisila od ručnog prikupljanja podataka i njihovog individualnog tumačenja, zbog čega su izveštaji bili skloni nedoslednostima i netačnim informacijama.

4.8.2. Kvalitet u obradi predmeta

463. Nije postignut značajan napredak u modernizaciji merenja učinka za tužioce ili JT. Tužiocima i dalje nedostaje podrška za merenje njihovog učinka, kao i pojašnjenja kako da te informacije iskoriste u svoju prednost za unapređenje upravljanja predmetima, podršku zahtevima za finansiranje, privlačenje podrške javnosti i jasan i precizan odgovor na kritiku. Tužilački sistem bi nesumnjivo imao koristi od takve modernizacije.

464. Potrebno je redovno ažuriranje standardizovanih obrazaca i šema na nivou čitavog sistema koje je RJT objavilo 2013. godine, naročito zbog nekoliko uvedenih izmena u ZKP od 2013. godine. Pojedinačni tužioci su prema navodima izmenili neke od obrazaca RJT-a za sopstvenu upotrebu, ali centralizovana revizija zvaničnih obrazaca nije se desila. Kao što napominje FA tužilaštava, upotreba obrazaca i standardizovanih formulara olakšaval dosledan pristu u rutinskim tužilačkim poslovima, smanjuje broj grešaka u dokumentu i ubrzava redovne dnevne aktivnosti.

4.8.3. Stopa osuđujućih presuda

465. Koliko god bile važne za procenu kvaliteta tužilaštava, stope osuđujućih presuda same po sebi ne daju celokupnu sliku o tome koliko dobro tužilački sistem radi.³¹¹ Pored stopa osuđujućih presuda, faktori poput vremena i razloga za odbacivanje i odloženo gonjenje mogu se koristiti kako bi se ispitao kvalitet u donošenju odluka i veštine profesionalaca u pravosudnom sistemu.

³⁰⁹ Pogledajte, npr. Radni dokument zaposlenih Komsije iz oktobra 2020. godine koji prati Komunikaciju Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf

³¹⁰ Primer izveštaja RJT-a: <http://www.rjt.gov.rs/docs/RADJAVNIHTUZILASTAVA-3.pdf> . Samo podaci za 2019. godinu bili su dostupni timu FA u MS Excel formatu.

³¹¹ Posmatrano samostalno, visoke stope osuđujućih presuda mogu ukazivati da tužioci vode pred sud samo one predmete gde je uspeh zagarantovan umesto da tu odluku prepuste sudu. Sa druge strane, niske stope mogu ukazivati da tužioci ne prave realne procene o tome da li je odloženo gonjenje ili odbacivanje predmeta adekvatno rešenje za dati slučaj. Varijacije među pojedinačnim JT u okviru vrsta JT mogu ukazivati na nedostatak konsenzusa o faktorima koji treba da budu odlučujući u donošenju odluke o tome da li određeni predmet treba da ide na suđenje.

466. Vrste predmeta uključenih u statistiku o osuđujućim presudama u Srbiji nisu se promenile od Funkcionalne analize tužilaštava iz 2019. godine, te uključuju samo predmete u kojima je sud doneo odluku da li je optuženi kriv ili nevin. Kao rezultat toga, statistika o stopi osuđujućih presuda uključuje predmete završene zaključivanjem sporazuma o priznanju krivice³¹², ali ne uključuje odloženo gonjenje, koje podrazumeva odbacivanje prijave od strane tužioca, a da pritom sud ne utvrđuje krivicu ili nevinost, uz propisivanje kazne za optuženog.

467. Ukupne stope osuđujućih presuda osnovnih i viših JT bile su stabilne ili su se poboljšale tokom 2018. i 2019. godine, u poređenju sa stopama za 2015-2017. Prosek za osnovne sudove bio je 91 odsto za 2018. i 2019. godinu, u poređenju sa 90 odsto za 2015-2017, dok je prosek viših sudova povećan sa 86 odsto u 2015. i 2016. godini na 89 odsto u 2017. i 2018. godini, te 91 odsto u 2019. godini.

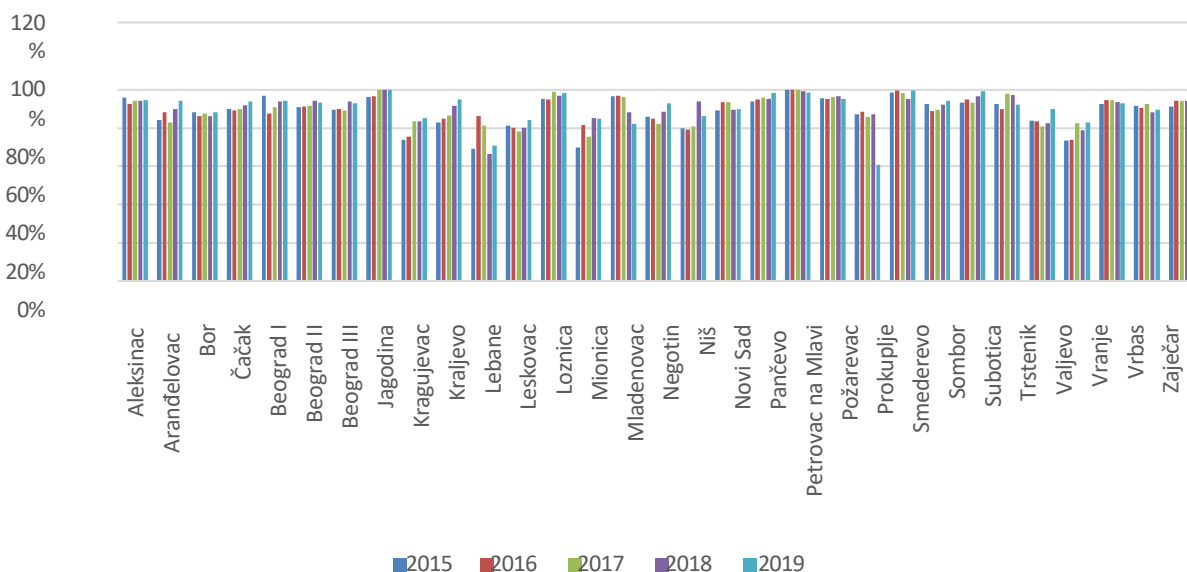
468. Međutim, postojale su velike varijacije u stopama osuđujućih presuda čak i među javnih tužilaštvima iste veličine i nivoa nadležnosti, a poneka i po godinama u okviru istog JT od 2015. do 2019. godine. Pogledajte Sliku 94 i Sliku 95 u nastavku. Tim FA nije bio u mogućnosti da dobije nikakve analize razloga za varijacije koje su možda sprovedli DVT i RJT. Osnovno javno tužilaštvo u Petrovcu na Mlavi imalo je stopu osuđujućih presuda od 100 odsto od 2015. do 2017. godine i 99 odsto osuđujućih presuda u 2018. i 2019. godini. Slično tome, visoke stope osuđujućih presuda tokom čitavog perioda prijavljene su u Osnovnim javnim tužilaštvima u Jagodini i Smederevu. Osnovna javna tužilaštva u Beogradu beležila su stope približne nacionalnom proseku. Nasuprot tome, osnovna tužilaštva slične veličine u Lebanu i Mionici naveli su mnogo niže stope osuđujućih presuda i/ili veće varijacije.³¹³ Osnovna tužilaštva srednje veličine u Vranju imala su nižu stopu osuđujućih presuda od proseka, koja se kretala od 74 odsto u 2015. do 83 odsto u 2017. i 2019. godini. Osnovno javno tužilaštvo u Nišu je značajno poboljšalo stopu osuđujućih presuda u 2018. godini na 94 odsto, što je oko 14 procentnih poena više nego u prethodnim godinama, ali je stopa ponovo zabeležila pad u 2019. godini na 86 odsto. U 2019. godini najniža stopa osuđujućih presuda (61 odsto) i pad od 27 procentnih poena u odnosu na prethodnu godinu zabeležena je u Osnovnom javnom tužilaštvu u Prokuplju. Ovaj nagli pad u Osnovnom JT u Prokuplju uzrokovan je pre svega povećanjem broja oslobađajućih presuda za 400 odsto.³¹⁴

³¹² Predmeti završeni sklapanjem sporazuma o priznanju krivice uključeni su u stope osuđujućih presuda jer podrazumevaju pravosnažnu odluku suda o krivici optuženog.

³¹³ Stopa Osnovnog JT u Lebanu bila je 69 odsto u 2015. godini, 86 odsto u 2016, 81 odsto u 2017, 67 odsto u 2018 i 71 odsto u 2019. godini, dok su stope osuđujućih presuda u Mionici iznosile 70 odsto u 2015, 82 odsto u 2016, 76 odsto u 2017. i 85 odsto u 2018. i 2019. godini.

³¹⁴ U 2018. godini u Prijepolju je zabeleženo 37 odbačenih prijava i 39 oslobađajućih presuda; u 2019. godini 61 odbačenih prijava i 213 oslobađajućih presuda. Razlog ovog fenomena ostaje nepoznat za ovu studiju. Tim FA nije uspeo da pronađe bilo kakve analize koje bi objasnile ekstremno rast broja oslobađajućih presuda.

Slika 94: Osuđujuće presude u odabranim³¹⁵ osnovnim JT od 2015. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT-a 2015-2019

469. Stopa osuđujućih presuda viših javnih tužilaštava takođe prikazuju slične varijacije, ali tim FA nije pronašao nijednu analizu mogućnih uzroka varijacija. Na primer, stopa osuđujućih presuda Višeg javnog tužilaštva u Vranju pala je sa 84 odsto u 2017. godini na 58 odsto u 2018. godini. Stopa Višeg javnog tužilaštva u Beogradu se povećavala svake godine za ukupno 18 procentnih poena od 2015. do 2019. godine. Javna tužilaštva sa najnižim stopama u 2019. godini bila su JT u Vranju (72 odsto), Jagodini (81 odsto) i Kraljevu (82 odsto). Nasuprot tome, stopa Višeg javnog tužilaštva u Leskovcu porasla je sa 64 na 97 odsto u 2019. godini. Samo dva viša JT, u Novom Pazaru i Užicu, uspele su da održe stopu osuđujućih presuda od 90 odsto ili više tokom pet posmatranih godina (podaci za Užice za 2017. godinu nisu bili dostupni).

Slika 95: Stopa osuđujućih presuda u višim JT od 2015. do 2019. godine³¹⁶

Viša JT	2015	2016	2017	2018	2019
Beograd	71 procenata	76 procenata	79 procenata	79 procenata	89 procenata
Čačak	80 procenata	83 procenata	70 procenata	94 procenata	98 procenata
Jagodina	90 procenata	81 procenat	75 procenata	82 procenata	81 procenata
Kragujevac	93 procenata	60 procenata	88 procenata	86 procenata	84 procenata
Kraljevo	93 procenata	91 procenat	97 procenata	100 procenata	82 procenta
Kruševac	74 procenata	67 procenata	100 procenata	97 procenata	97 procenata
Leskovac	64 procenata	68 procenata	94 procenata	91 procenata	97 procenata
Negotin	67 procenata	100 procenata	95 procenata	86 procenata	100 procenata

³¹⁵ Osnovna JT su odabrana za Sliku 94 kako bi prikazali primere javnih tužilaštava različite veličine.

³¹⁶ Tabela je obeležena bojama tako da je najmanja vrednost obeležena crvenom bojom, srednja vrednost je bela, a najviša vrednost zelena. Sve ostale boje su obojene srazmerno.

Niš	85 procenata	88 procenata	91 procenata	87 procenata	91 procenata
Novi Pazar	100 procenata	92 procenta	98 procenata	100 procenata	98 procenata
Novi Sad	97 procenata	96 procenata	89 procenata	95 procenata	93 procenta
Pančevo	94 procenata	80 procenata	80 procenata	87 procenata	99 procenata
Pirot	94 procenata	64 procenata	94 procenata	93 procenata	87 procenata
Požarevac	83 procenata	98 procenata	100 procenata	98 procenata	89 procenata
Prokuplje	87 procenata	96 procenata	89 procenata	92 procenata	89 procenata
Šabac	82 procenta	92 procenta	98 procenata	88 procenata	90 procenata
Smederevo	85 procenata	93 procenata	79 procenata	80 procenata	96 procenata
Sombor	83 procenata	90 procenata	80 procenata	85 procenata	96 procenata
Sremska Mitrovica	97 procenata	87 procenata	88 procenata	91 procenata	97 procenata
Subotica	91 procenat	88 procenata	92 procenata	90 procenata	98 procenata
Užice	93 procenata	100 procenata	n/a	100 procenata	95 procenata
Valjevo	90 procenata	97 procenata	97 procenata	97 procenata	84 procenata
Vranje	73 procenata	79 procenata	84 procenata	58 procenata	72 procenata
Zaječar	90 procenata	90 procenata	84 procenata	86 procenata	83 procenata
Zrenjanin	87 procenata	96 procenata	95 procenata	87 procenata	98 procenata

Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2015-2019

470. Stope osuđujućih presuda specijalnih javnih tužilaštava i specijalnih odeljenja u odabranim višim javnim tužilaštvima takođe su značajno varirale. Specijalno Tužilaštvo za organizovani kriminal navodi stope osuđujućih presuda od 75 do 91 odsto od 2015. do 2019. godine³¹⁷ dok su se stope osuđujućih presuda specijalnog Tužilaštva za ratne zločine kretale od nula do 83 odsto.³¹⁸ Stope osuđujućih presuda Posebnog tužilaštva za visokotehnoški kriminal u beogradskom Višem javnom tužilaštvu poboljšale su se sa 37 odsto u 2015. godini na 91 odsto u 2019. godini.³¹⁹ Specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije, uspostavljena 2018. godine u četiri viša javna tužilaštva, zabeležila su stopu osuđujućih presuda od 100 odsto te godine i 96 odsto 2019. godine.³²⁰

4.8.4. Kvalitet donošenja odluka

4.8.4.1. Kontrolni mehanizmi i koordinacija u obradi predmeta

471. Nije bilo promena u veoma hijerarhijski ustrojenoj strukturi tužilačkog sistema u Srbiji između objavljivanja Funkcionalne analize tužilaštava i kraja 2019. godine. Javna tužilaštva više instance i dalje su imala pravo nadzora nad radom JT niže instance; tužioci više instance mogli su da preuzimaju

³¹⁷ U 2015. godini 202 od 221 odluke bile su osuđujuće, 195 od 260 u 2016. godini, 223 od 245 u 2017, 180 od 235 u 2018. i 212 od 240 u 2019. godini

³¹⁸ U 2015. godini sedam od 19 odluka bile su osuđujuće, četiri od pet u 2016. godini, nula od tri u 2017, dve od četiri u 2018. i 15 od 18 u 2019. godini.

³¹⁹ U 2015. godini bilo je 15 osuđujućih presuda od 41 odluke, 23 od 33 u 2016, 23, od 37 u 2017, 44 od 52 u 2018. i 49 od 54 u 2019. godini.

³²⁰ U 2013. godini u svih 371 odluka presude su bile osuđujuće, kao i u svih 317 odluka u 2018. godini. U 2019. godini od 697 odluka 670 su bile osuđujuće presude.

predmete tužilaštava niže instance u svojoj nadležnosti i izdaju obavezna uputstva javnim tužiocima niže instance.

472. Do kraja 2019. godine još uvek nisu uvedene delotvorne mere koje bi tužioci mogli da koriste da primoraju policiju da sledi njihova uputstva. Tužioci koji su intervjuisani za potrebe FA su naveli da je još uvek uobičajena praksa da policija ignoriše ili odstupa od uputstava tužilaca o koracima koje treba preduzeti tokom istrage. Tužioci navode da se ovaj problem naročito javlja u slučajevima koji bi mogli imati političke implikacije zbog političkih pitanja ili političke uloge osoba uključenih predmet, što je takođe bio slučaj kada je 2018. godine objavljena Funkcionalna analiza tužilaštava.

473. U cilju obezbeđivanja boljeg kvaliteta i kontrole rada tužilaca, počev od 2013. godine, ZKP je dozvolio podnošenje pritužbi na odbacivanje, obustavljane istrage ili odustanka od krivičnog gonjenja, a Srbi su u velikoj meri koristili ovaj proces.³²¹ Navodna žrtva ili lice koje je podnelo krivičnu prijavu može zahtevati da neposredno više javno tužilaštvo preispita odluku o odbacivanju, obustavi istrage ili odustanku od krivičnog gonjenja.

474. Žalbeni mehanizam je primenjen u osam odsto odbacivanja u osnovnim JT (4.749 žalbi) i 43 odsto u višim JT (2.122 žalbi) u 2019. godini. U nedostatku bilo kakvih podataka koji bi objasnili razliku od 35 procentnih poena, tim FA pretpostavio je da su osobe pogođene težim krivičnim delima kojima se bave viša javna tužilaštva sklonija da osećaju da imaju značajan interes u ishodu tih predmeta.

475. U 2019. godini 12 odsto od 4.749 žalbi na odbacivanje osnovnih JT usvojila su viša JT, dok je 75 odsto odbijeno, a 12 odsto je preneto u 2020. godinu. S obzirom da su rokovi za ovu vrstu žalbi na svako odbacivanje prilično strogi, najverovatnije su preneti predmeti primljeni krajem godine.

476. U 2019. godini, osam odsto od 2.122 žalbi na odbacivanje viših tužilaštava, odnosno 166 žalbi usvojeno je u nadležnim apelacionim javnih tužilaštvima, dok je 1.739 odbijeno, a 217 preneto.

477. Kako u osnovnim tako i u višim JT, brojke koje se odnose na žalbe oštećenih su se u određenoj meri razlikovale od 2014. do 2019. godine, ali bez jasnog obrasca. Približno 3.500 do 4.500 žalbi je podneto protiv odbacivanja prijava u osnovnim JT, a 1.000 do 2.500 protiv odbacivanja prijava u višim JT. Oko 75 do 85 odsto žalbi i na viša i na osnovna JT nije prihvaćeno, sa izuzetkom 2017. godine, kada je 93 odsto žalbi podnetih protiv viših JT odbijeno.

4.8.4.2. Odbacivanje prijave

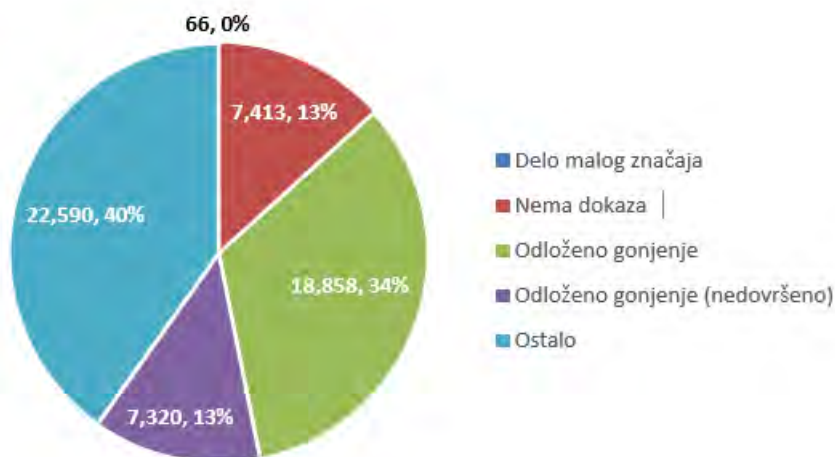
478. Zbog stalnog nedostatka prikupljenih detalja o razlozima odbacivanja prijava, sistemu je i dalje nedostajala značajana količina ključnih podataka o kvalitetu ovog procesa. Odbacivanje prijava u godišnjim izveštajima RJT podeljeno je u samo pet kategorija, a to su „delo malog značaja“³²², prijave odbačene zbog nedostatka dokaza, odloženo krivično gonjenje i „ostalo“. Nije bilo moguće čak ni utvrditi, na primer, koliko je „ostalih“ predmeta moralo biti odbačeno protiv punoletnih optuženih jer

³²¹ Član 51 ZKP-a. Zahtev se podnosi u roku od osam dana od obaveštenja o odbacivanju krivične prijave. Neposredno viši javni tužilac mora da odgovori u roku od 15 dana. Navodna žrtva ili lice koje je podnelo tužbu takođe može da se žali ako tužilac odbaci, obustavi ili ukine krivično gonjenje ili odustane od vođenja postupka. Tužioci mogu jednostrano odbaciti krivični predmet pre nego što je sprovedena istraga, obustavi predmet ako je u fazi istrage i odustane od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice.

³²² Član 18 stav 1 Krivičnog zakonika Srbije propisuje da nije krivično delo ono delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela, predstavlja delo malog značaja za društvo. Primer bi bila krađa veoma male vrednosti, poput pakovanja žvaka.

je nastupila zastarelost. U 2019. godini, 40 odsto odbačenih krivičnih prijavi protiv punoletnih optuženih rešavalo je osnovno javno tužilaštvo, kao što je prikazano na Slici 96, a 87 odsto iste grupe predmeta koje su rešavala viša JT spada u kategoriju „ostalo“.

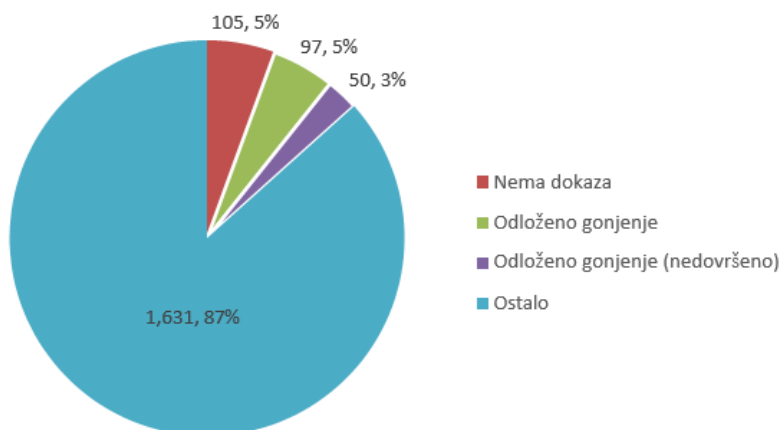
Slika 96: Odbacivanje prijavi u osnovnim JT prema vrsti u 2019. godini³²³



Izvor: Godišnji izveštaj RJT-a 2019.

479. Od 2014. do 2019. godine, osnovna javna tužilaštva su odbacila veći udeo predmeta od viših javnih tužilaštava zbog broja predmeta za koje nije bilo dovoljno dokaza. U 2019. godini samo pet odsto odbačenih prijavi u višim JT je bilo odbačeno zbog nedostatka dokaza, u poređenju sa 13 odsto odbačenih prijavi iste vrste u osnovnim JT. Pogledajte Sliku 97.

Slika 97: Odbačene prijave u višim JT prema vrsti u 2019. godini (odrasli počinioci)



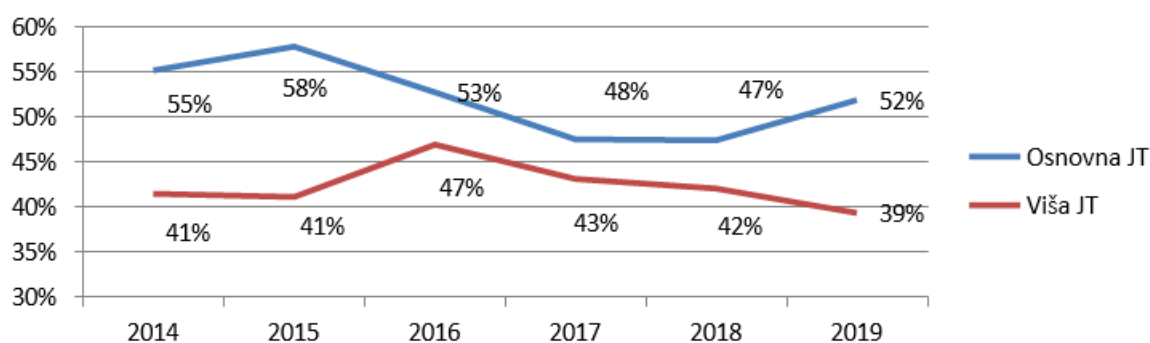
480. Poređenje ranijih cifara sa udelom predmeta prikazanih kao „prekinuti“ u izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine,³²⁴ koji je zasnovan na podacima iz 2018. godine, treba raditi sa oprezom. Statistički podaci

³²³ Takozvana „nedovršena“ odložena gonjenja i dalje se mogu opozvati ako optuženi ne ispunjava uslove na koje je pristao.

³²⁴ Izveštaj CEPEJ-a o „Evropskim pravosudnim sistemima – Izveštaj o proceni CEPEJ-a – izdanje 2020. (podaci iz 2018. godine): Ciklus evaluacije 2020. (podaci iz 2018.)“, <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058> i CEPEJ - Statistička

Srbije pokazuju da se udeo odbačenih prijava u broju rešenih predmeta kretao od 47 do 58 odsto rešenih predmeta za osnovna tužilaštva i 39 do 47 odsto za viša JT.³²⁵ U izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine utvrđeno je da su javni tužiocu u Srbiji obustavili 3,28 predmeta na 100 stanovnika, što je više od proseka EU (1,91) i EU11³²⁶ (1,10), kao i proseka Zapadnog Balkana³²⁷ (1,33). Dok se ovi brojevi mogu pročitati da pokazuju utrostručenje predmeta koje su prekinuli tužiocu u Srbiji u poređenju sa prethodnim izveštajem CEPEJ-a na osnovu podataka iz 2016. godine, između dva izveštaja Srbija je promenila definiciju šta se računa kao predmet protiv punoletnih optuženih koje procesuiraju javni tužilac.³²⁸ Dakle, razlike u odnosu na ranije brojke verovatno nisu tako velike kao što se navodi u izveštaju CEPEJ-a. Pogledajte Sliku 98.

Slika 98: Procenat odbačenih predmeta u osnovnim i višim JT, od 2014. do 2019. godine



Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014-2019

481. Takođe u 2019. godini, kada je reč o žalbama na odbacivanje prijava koje se odnose na maloletničke predmete koje su rešavala viša JT, 44 odsto je odbačeno zato što je okrivljeno bio previše mlad za krivično gonjenje za krivično delo koje mu se stavlja na teret, a odloženo gonjenje je primenjeno u 23 odsto odbačenih prijava. Osnovi za preostalih 33 odsto odbacivanja nisu navedeni; na primer, statistika odbacivanja prijava protiv maloletnika nije sadržala posebne kategorije zbog nedostatka dokaza ili dela malog značaja.

4.8.4.3. Odloženo krivično gonjenje³²⁹

482. Prema izveštaju CEPEJ-a iz 2020. godine (podaci iz 2018.), Srbija je sa ocenom 0,27 drugi put zaredom smanjila broj predmeta „zaključenih kaznom ili merom koju je izrekao ili ispregovarao tužilac“, uključujući odloženo krivično gonjenje. Za razliku od prethodna dva ciklusa evaluacije, kada je navedeni

dinamička baza podataka evropskih pravosudnih sistema, <https://www.coe.int/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>.

³²⁵ Tim FA nije mogao da bodije nikakve podatke o odbačenim prijavama za apelaciona JT od 2014-2019.

³²⁶ Zemlje EU11 su Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovenija i Slovačka.

³²⁷ Zemlje Zapadnog Balkana su Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija.

³²⁸ U ciklusima evaluacije CEPEJ-a pre 2020. godine, Srbija je prijavila krivične prijave protiv poznatih punoletnih i maloletnih počinitelaca, kao predmete koje procesuiraju javni tužiocu. Za ciklus 2020, ovaj fond je proširen predmetima protiv nepoznatih počinitelaca i raznim drugim vrstama predmeta koji se prate u KTR upisniku. Prema izveštaju CEPEJ-a 2018 (podaci iz 2016. godine), tužiocu su obustavili 0,95 predmeta na 100 stanovnika.

³²⁹ Za krivična dela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora manja od pet godina, tužiocima je od 2011. godine dozvoljeno da koriste odloženo krivično gonjenje. U okviru odloženog gonjenja, okrivljeni mora da prihvati jednu ili više obaveza (npr. plaćanje određenog iznosa novca u humanitarne svrhe, obavljanje društveno-korisnog rada ili ispunjavanje drugih uslova). Ako okrivljeni ispunjava ove uslove, neće imati krivični dosije i prijava se odbacuje. Ako okrivljeni ne ispunjava uslove, tužilaštvo će nastaviti sa gonjenjem.

odnos bio jedan od najviših među obuhvaćenim zemljama,³³⁰ poslednje brojke su skromnije i znatno ispod proseka Saveta Evrope od 0,45. Međutim, oni su i dalje bili više nego dvostruko veći od proseka EU11 od 0,10. U izveštaju CEPEJ-a za 2016. godinu (podaci iz 2014.), prikazani koeficijent Srbije iznosio je 0,53, a u izveštaju za 2018. godinu (podaci iz 2016.) 0,36. Na mnoge od ovih razlika verovatno je uticala odluka Srbije da proširi svoju definiciju predmeta protiv punoletnih optuženih koje su procesuirali tužioci između 2016. i 2018. godine.

483. U odnosu na 2018. godinu, u 2019. godini osnovna javna tužilaštva su povećala broj odloženih gonjenja za 6 odsto, dok su viša javna tužilaštva smanjila broj odloženih gonjenja za 74 odsto.³³¹ Razlozi pada među višim javnim tužilaštvima nisu dokumentovani; verovatno je barem deo pada bio posledica zabrinutosti oko mogućeg prekomernog korišćenja procedure, kao što je objašnjeno na strani 41 Funkcionalne analize tužilaštava.³³²

484. Odloženo gonjenje je primenjeno u 707 maloletničkih krivičnih predmeta u višim javnim tužilaštvima u 2019. godini, što predstavlja 23 odsto odbacivanja prijave za maloletnička krivična dela. U prethodnim godinama, odloženo gonjenje je dostiglo slučan udeo u odbacivanju krivičnih prijava protiv maloletnika. U 2014. godini bilo je 619 odloženih gonjenja (22 odsto), 2015. 689 (26 odsto), 2016. godine 875 (28 odsto), 2017. godine 834 (24 odsto), 2018. godine 468 (14 odsto).

485. Neka odložena gonjenja su klasifikovana kao „nedovršena“ jer je optuženi još uvek imao vremena da ispuni svoje obaveze. Iako još uvek nije bilo dostupne statistike do kraja 2019. godine o broju predmeta u kojima je odloženo krivično gonjenje opozvano jer nisu ispunjeni uslovi za odlaganje, Funkcionalna analiza tužilaštava je procenila da okrivljeni nisu ispoštovali uslove odloženog gonjenja u do 10 odsto predmeta odloženog gonjenja.

Tabela 15: Odloženo krivično gonjenje po vrstama JT od 2014. do 2019. godine (odrasli počinioci)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Osnovna JT	Odloženo gonjenje	17,447	21,074	20,083	16,706	17,802	18,858
	Odloženo gonjenje (nedovršeno)	15,706	14,216	9,011	8,787	7,874	7,320
Viša JT	Odloženo gonjenje	132	159	161	229	371	97
	Odloženo gonjenje (nedovršeno)	48	er173	46	66	309	50
UKUPNO		33,333	35,622	29,301	25,788	26,356	26,325

Izvor: Godišnji izveštaji RJT 2014 – 2019

486. Odložene sankcije krivičnog gonjenja koje bi mogle biti od koristi zajednici u celini, kao što su programi rehabilitacije ili društveno-korisni rad, i dalje su bile ograničeno dostupne do kraja 2019. godine, budući da zakonodavne ili regulatorne mere potrebne za implementaciju tih vrsta programa još

³³⁰ Od 45 zemalja obuhvaćenih izveštajem CEPEJ-a za 2018. godinu (podaci iz 2016.), samo 10 je imalo više predmeta od Srbije. To su bile Švajcarska (5,57), Norveška (1,39), Škotska (0,96), Francuska (0,87), Danska (0,86), Švedska (0,58), Rumunija (0,46), Bosna i Hercegovina (0,41), Poljska (0,38) i Monako (0,37). Svi brojevi se odnose na broj predmeta na 100 stanovnika. Za više detalja pogledajte Izveštaj CEPEJ-a za 2018. godinu, str. 140 i CEPEJ-STAT na <https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>.

³³¹ Ove brojke se odnose na krivične predmete protiv punoletnih počinitelja.

³³² Dostupno na: <https://www.mdftjss.org.rs/archive/file/SRBpercent20Prosecutionpercent20FRpercent20Decemberpercent202018.pdf>.

uvek nisu postojale. Nije bilo zvaničnih dostupnih podataka o broju optuženih koji učestvuju u programima rehabilitacije ili društveno-korisnom radu. Najčešće navedena kazna izrečena optuženima za odloženo gonjenje ostala je novčana donacija u humanitarne svrhe, kazna koja se relativno lako može pratiti. Kao što je navedeno u Funkcionalnoj analizi tužilaštava, rasprostranjena upotreba novčanih donacija može da ostavi utisak da su optuženi kupili izlazak iz sistema krivičnog pravosuđa.

487. Srbija do kraja 2019. godine takođe nije preduzela korake da reši druga pitanja o odloženom gonjenju koja su navedena u Funkcionalnoj analizi tužilaštava. Ova pitanja su uključivala zabrinutost da (1) zakon koji se sprovodi nije potpun i precizan; (2) nedostajalo je jasnih smernica ili kriterijuma za korišćenje odloženog krivičnog gonjenja i nedosledna primena ovog mehanizma od strane tužilaca; i (3) nedostaje razmatranje interesa žrtava krivičnih dela, jer su tužioci odlučili da li treba ponuditi rešenje odloženog gonjenja i/ili koji bi bili njegovi uslovi.

4.8.4.4. Sporazum o priznanju krivice³³³

Upotreba sporazuma o priznanju krivice mora biti pažljivo izbalansirana sa potrebom da se vidi da je pravda zadovoljena i da se izbegne bilo kakav utisak nekažnjivosti u slučajevima teškog i organizovanog kriminala.

Izvor: Izveštaj EU za 2020.³³⁴

488. Najčešće vrste sporazuma o priznanju krivice u 2019. godini rezultirale su uslovnim kaznama (oko jedne polovine) i kaznom zatvora (oko dve petine). Ostale mere kao što su novčane kazne, mere predostrožnosti (npr. zabrana prilaska i kućni pritvor) i rad u zajednici činile su ostatak sporazuma. U godišnjem izveštaju RJT za 2019. godinu navedeno je da su izrečene sankcije ukupno više od 3.208 godina zatvora i skoro 85 miliona dinara³³⁵ novčanih kazni.

489. Posle pet godina stalnog povećanja, broj predmeta rešenih sporazumom o priznanju krivice u osnovnim i višim sudovima smanjen je za osam odsto u 2019. godini, zbog pada od 17 odsto u beogradskom apelacionom regionu. Međutim, čak i sa smanjenjem u 2019. godini, došlo je do povećanja broja sporazuma o priznanju krivice širom Srbije u 2019. godini za 190 odsto u odnosu na 2014. godinu. Od 5.971³³⁶ sporazuma o priznanju krivice predloženih sudovima u 2019. godini, sudovi su prihvatili 90 odsto (5.363). Ovaj procenat je bio veoma blizu procentima prihvaćenim u 2017. i 2018. godini i devet odsto veći od broja predloga prihvaćenih 2014. godine. Od ostalih 608 predloženih sporazuma o priznanju krivice u 2019. godini, RJT je izvestilo da sudovi nisu prihvatili više od 169 predloga, dok su oko 783 predloga još uvek na čekanju u sudovima. Godišnji izveštaj RJT-a je takođe ukazao na to da su optuženi inicirali oko jedne polovine predloženih sporazuma, a veća je verovatnoća da će tužioci inicirati sporazum tokom perioda pre podizanja optužnice nego kasnije u predmetu; od 4.612 sporazuma o priznanju krivice pokrenutih pre podizanja optužnice, tužioci su pokrenuli 2.680.

³³³ Sporazumi o priznanju krivice su sporazumi u kojima okrivljeni priznaje krivicu za krivično delo koje mu se stavlja na teret, a tužilaštvo i odbrana dogovaraju kaznu ili drugu sankciju. Sporazum, koji obično uključuje kaznu manju od maksimuma koji bi optuženi mogao da dobije, predstavlja se sudu na odobrenje.

³³⁴ Pogledajte stranu 43 izveštaja na

https://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf

³³⁵ Oko 715.000 evra.

³³⁶ Ovo je uključivalo sporazume o priznanju krivice koje su zaključila specijalna javna tužilaštva za organizovani kriminal (109) i ratne zločine (1).

490. Najveći kombinovani broj sporazuma o priznanju krivice za osnovna i viša JT u 2019. godini dogodio se u nadležnosti Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu, sa ukupno 2.490. To je 204 odsto više u odnosu na 820 sporazuma o priznanju krivice za ista javna tužilaštva u 2014. godini i, kao što je pomenuto, 17 odsto manje od 2.994 sporazuma o priznanju krivice u prethodnoj godini.

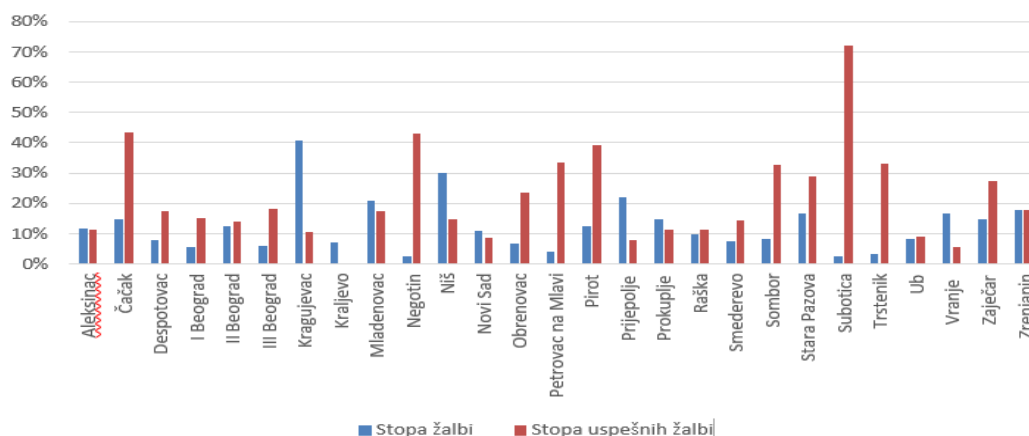
4.8.5. Efektivnost žalbi u promovisanju kvaliteta

491. Odluku o žalbi za svaki predmet donosi tužilac koji vodi predmet i višestepena tužilaštva. Tužioci mogu uložiti žalbu kada je sud oslobodio okrivljenog ili kada tužilac nije zadovoljan izrečenom kaznom.

492. U proseku, osnovna javna tužilaštva u Srbiji uložila su žalbe u 12 odsto predmeta u 2019. godini i bila uspešna u samo 21 odsto svojih žalbi,³³⁷ što ukazuje na to da su tužioci na samom početku morali da shvate da mnoge žalbe neće biti uspešne.³³⁸ U prethodnoj godini, osnovna javna tužilaštva su ulagala žalbe po istoj stopi od 12 odsto, ali su imala nešto veću uspešnost od 27 odsto.³³⁹ Međutim, pošto se rešavanje žalbe često dešava godinu dana ili više od podnošenja žalbe, stope uspešnosti prijavljene u određenoj godini uglavnom su pokrivala žalbe podnete najmanje godinu dana ranije.

493. Žalbene stope su se značajno razlikovale među osnovnim JT, uključujući i one slične veličine. Najniža stopa žalbi od dva odsto zabeležena je u Osnovnom JT u Pančevu, Rumi, Senti, Požegi i Subotici, dok je najviše žalbi u Osnovnom JT u Kragujevcu (41 odsto), Mionici (35 odsto), Leskovcu (33 odsto) i Lazarevcu i Arandjelovcu (oba 31 odsto). Stope uspeha su varirale još više, od nula do 72 odsto. U Osnovnim JT u Kraljevu, Boru, Bačkoj Palanci i Novom Pazaru nula odsto, dok je u Subotici stopa iznosila 72 odsto. Velike varijacije u stopama žalbi za 2019. godini prikazane su na Slici 99 ispod.

Slika 99: Odnos podnetih žalbi i uspešnih žalbi u odabranim³⁴⁰ osnovnim javnim tužilaštvima u 2019. godini



Izvor: Godišnji izveštaji RJT-a 2019.

³³⁷ Godišnji izveštaji RJT-a prikazuju i nedostupne podatke i vrednost nula kao prazne unose. Za proračune u ovoj analizi, pretpostavljeno je da sva prazna polja predstavljaju nulte vrednosti.

³³⁸ Nije bilo dostupnih podataka tokom 2019. godine o žalbama koje su uložili okrivljeni.

³³⁹ Godišnji izveštaji RJT-a prikazuju i nedostupne podatke i vrednost nula kao prazne unose.

³⁴⁰ Osnovna JT na Slici 98 uključuju JT različitih veličina.

494. U posmatranom periodu nije bilo jasnih korelacija između stope žalbi osnovnih JT i stope uspešnosti. Na primer, 2019. godine Osnovno JT u Mionici navelo je žalbenu stopu od 35 odsto, od čega je bilo uspešno samo u dva odsto svojih žalbi. Nasuprot tome, za JT u Leskovcu, stopa žalbi za 2019. godinu iznosila je 33 odsto, sa 23 odsto uspešnih žalbi. (Kao što je prethodno navedeno, većina, ako ne i svi predmeti navedeni u stopama uspešnosti, verovatno su bili predmeti u kojima su žalbe podnete najmanje godinu dana ranije.)

495. Tokom vremena, stope žalbe za većinu osnovnih javnih tužilaštava bile su u suštini stabilne, čak i kada su stope uspešnosti varirale. Primera radi, Osnovno JT u Šapcu je 2015. i 2016. godine imalo stopu žalbe od 23 odsto, 2017. od 20 odsto, 2018. 21 odsto, 2019. od 22 odsto, dok se uspešnost kretala od tri do 28 odsto. Sličan obrazac bio je prisutan i u Osnovnim javnim tužilaštvima u Kragujevcu i Nišu.

496. U poređenju sa osnovnim javnim tužilaštvima, viša JT su češće podnosila žalbe i bila uspešna u više predmeta. Prosečna žalbena stopa viših JT bila je 49 odsto u 2015., 50 odsto u 2016, 39 odsto u 2017, 36 odsto u 2018. i 41 odsto u 2019. godini. Stope uspešnosti su iznosile 30, odnosno 26, 30, 29 i 25 odsto.

497. Međutim, veoma mali broj viših javnih tužilaštava je imao konstantno visoke ili niske stope žalbi i uspešnosti od 2015. do 2019. godine. Više javno tužilaštvo u Beogradu ima neke od najkonzistentnijih prikaza; njegova žalbena stopa varirala je između 64 i 82 odsto, dok se stopa uspešnosti kretala između 12 i 18 odsto. Slično tome, u Zrenjaninu je stopa žalbi bila između 59 i 82 odsto, dok je stopa uspešnosti varirala između četiri i 16 odsto. Nasuprot tome, Više javno tužilaštvo u Prokuplju imalo je žalbenu stopu od 117 do 164 odsto³⁴¹ sa stopom uspešnosti od 44 do 95 odsto.

498. Žalbene stope i stope uspešnosti za specijalizovana JT bile su u skladu sa stopama za druga viša JT. Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal uložilo je žalbe u 63 odsto predmeta u 2019. godini sa uspešnošću od 16 odsto, a Specijalno tužilaštvo za ratne zločine u 67 odsto slučajeva u 2019. godini sa uspešnošću od 25 odsto. Specijalno tužilaštvo za visokotehnološki kriminal u okviru Višeg tužilaštva u Beogradu uložilo je žalbe u 33 odsto predmeta i bilo je uspešno u 28 odsto slučajeva. Tokom 2018. godine, što je bila njihova prva godina rada, četiri specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije Višeg JT imala su prosečnu žalbenu stopu od 13 odsto, a njihova navedena prosečna stopa uspešnosti bila je devet odsto (treba napomenuti da su uspešni slučajevi verovatno bili oni koje su pokrenule druga tužilaštva, jer su odeljenja za borbu protiv korupcije otvorena 2018. godine). U 2019. godini prosečna stopa žalbi za četiri tužilaštva iznosila je sedam odsto njihovih zaključenih predmeta, a prosečna stopa uspešnosti bila je 27 odsto.

³⁴¹ Žalbene stope veće od 100 odsto znače da su neke žalbe podnete protiv odluka iz prethodne godine i/ili je protiv jedne odluke podneto više žalbi.

4.9. Preporuke i naredni koraci

Funkcionalna analiza iz 2014. godine dala je sedam detaljnih preporuka i narednih koraka za unapređenje kvaliteta pravosudnih usluga u Srbiji. Iako su neke preporuke tokom vremena sprovedene, sa manjim ili većim uspehom, neke preporuke i dalje nisu primenjene.

Preporuka 1: Poboljšati jasnoću i doslednost zakonodavstva.

- Razviti dosledne standarde za predstavljanje svih relevantnih učesnika u radnim grupama s obzirom na novo zakonodavstvo. Dati smernice o zadacima koji se očekuju od takvih grupa. Osigurati im pristup činjeničnim i analitičkim resursima, uključujući informacije o postojećim zakonima i relevantnim statističkim podacima. (MP, VSS, DVT – kratkoročno).
- Ohrabriti zakonodavne grupe da unapred razmišljaju o primeni novih zakona, uključujući pitanje koji akteri mogu da preuzmu vođstvo u primeni, koja su budžetska ograničenja, itd. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Podvrgnuti sve predložene zakone analizi usklađenosti sa postojećim zakonima. Razviti proceduru u skladu sa starijim i novim zakonima. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Usvojiti jasne standarde i ograničiti okolnosti u kojima se koriste hitne procedure za donošenje zakona. (Narodna skupština, MP – srednjoročno)
- Sprovesti reviziju zakona kako bi se utvrdilo da li bi određena kaznena dela trebalo da se jednoobrazno karakterišu kao prekršaji, krivična dela ili privredni prestupi, a koji predmeti treba da ostanu predmet diskrecionog odlučivanja tužilaštava. (RJT – srednjoročno)

Preporuka 2: Unaprediti doslednost primene zakona od strane sudova.

- Standardizovati obuku za pisanje sudskih odluka (PA, VSS – kratkoročno).
- Usvojiti obrasce za izradu rutinskih dokumenata, naloga ili presuda. Usvojiti systemske procedure za rutinsko ažuriranje svih takvih dokumenata (VKS, VSS, MP – kratkoročno).
- Proceniti kvalitet pravosuđa zajedno sa kvantitativnim pokazateljima (kao što su stope vraćanja na ponovno odlučivanje) i kvalitativnim kriterijumima (kao što je kvalitet pisanja u sudskim odlukama) (VKS, VSS – kratkoročno).
- Uspostaviti redovnu razmenu podataka o ljudskim resursima i kvalitetu odlučivanja između VKS-a i VSS-a radi informisanja oba organa u obavljanju poslova. (VKS, VSS – srednjoročno).
- Uskladiti tumačenje propisa i sudske prakse od strane sudija korišćenjem alata kao što su sastanci odeljenja, izdavanje pravnih mišljenja, uspostavljanje odeljenja sudske prakse u višim sudovima i razvoj baze podataka sudske prakse koja se može lako pretraživati. (VKS – kontinuirano).
- Redovno pratiti i analizirati izveštaje i razgovarati o potencijalnim poboljšanjima na radionicama, sastancima i skupovima. (VKS, predsednici sudova, VSS, MP – kontinuirano).

Preporuka 3: Objediniti i unaprediti sudsku praksu.

- Usvojiti kontrolne liste i standardizovane obrasce za rutinske i specijalizovane predmete. Usvojiti sistemske procedure za rutinsko ažuriranje svih takvih dokumenata. (VKS, VSS, MP – kratkoročno).
- Sprovesti standardizovan pristup rutinskim aspektima obrade predmeta. (VKS, VSS – kratkoročno).

Preporuka 4: Poboljšati rad javnih tužilaštava.

- Pratiti razloge za odbacivanje prijave od strane tužilaca. (RJT – kratkoročno)
- Izraditi jedinstvene standarde za uslove vezane za odloženo krivično gonjenje (oportunitet). (RJT – kratkoročno)
- Razviti jedinstvene standarde za odluke tužilaca o odbacivanju krivičnih prijava, žalbi na odluke, i izricanju kazni i sklapanju sporazuma o priznanju krivice. (RJT – srednjoročno)
- Razviti standardizovane smernice za donošenje odluke o tome da li će se kazneno delo karakterisati kao krivično, prekršaj ili privredni prestup. Zahtevati od policije da obavesti tužioce o prirodi optužbi. (RJT – srednjoročno)
- Razviti jedinstvene standarde za saradnju policije i tužioca. (MP, RJT, MUP – srednjoročno)
- Razviti standarde za tužioce za odlučivanje u kojim slučajevima će ulagati žalbu. (RJT – srednjoročno)

Preporuka 5: Poboljšati funkcionisanje žalbenog sistema.

- Uspostaviti stalno telo (radnu grupu ili jedinicu) u VKS-u zaduženo za praćenje pokazatelja kvaliteta u sudovima, odnosno stope potvrđivanja, stope vraćanja na ponovno odlučivanje i stope preinačenja. Pratiti kvalitet odluka nižestepjenih sudova i apelacionih presuda kako bi se utvrdilo da li apelacioni sudovi na odgovarajući način koriste mogućnost izmene prvostepenih odluka. (VKS – kratkoročno/kontinuirano)
- Zasebno evidentirati statistiku apelacionih sudova za predmete primljene od osnovnih sudova i predmete primljene od viših sudova. (VKS – kratkoročno)
- Uskladiti statističke podatke o žalbama na odluke osnovnih sudova kako bi se omogućilo praćenje tzv. „male apelacije“ i „velike apelacije“. (VKS – kratkoročno)
- Omogućiti praćenje podnetih (ne samo rešenih) žalbi kroz postojeće sisteme upravljanja predmetima. (VKS, MP – srednjoročno)
- Statistički pratiti odbačene žalbe kao posebnu kategoriju. (VKS, MP – srednjoročno)
- Usvojiti politiku da sudije više instance treba da izbegavaju vraćanje predmeta na ponovno suđenje i da bi trebalo da preinače odluku suda niže instance svojom. Osigurati da odluka o vraćanju na ponovno odlučivanje sadrži precizno obrazloženje i uputstva kojih će se sud niže instance pridržavati u narednim postupcima. (VKS, VSS – srednjoročno)
- Izraditi i razviti odgovarajuće zbirne i razložene izveštaje za praćenje žalbi i odgovarajućih odluka viših instanci (uključujući informacije o potvrđivanju, izmenama i vraćanju na ponovno odlučivanje). Izveštaji treba da sadrže podatke o vrsti suda, sudu i vrsti predmeta, kako bi se omogućilo da se tokom evaluacije identifikuju vrste sudova, pojedinačni sudovi i/ili vrste predmeta sa negativnim pokazateljima kvaliteta (npr. visoke stope vraćanja na ponovno odlučivanje) i identifikuju razlozi za loše rezultate. (VKS – srednjoročno/kontinuirano)

- Utvrditi razloge za žalbe (problemi u usklađivanju sudske prakse, rupe u proceduralnim zakonima, taktike odlaganja ili druge zloupotrebe od strane korisnika suda). (VKS, MP – srednjoročno)
- Analizirati obim zloupotreba žalbenog postupka u srpskom pravosuđu, posebno u onim vrstama sudova i vrstama predmeta sa najvećom žalbenom stopom. (VKS, MP – srednjoročno)
- Razviti moguće sankcije za strane koje zloupotrebljavaju postupak u skladu sa preporukama Saveta Evrope, izmeniti procesne zakone i izdati uputstva zainteresovanim stranama po potrebi. (VKS, MP – srednjoročno)
- Razviti standarde za tužioce koji će odlučiti u kojim slučajevima će se žaliti. (VKS, MP – srednjoročno)

Preporuka 6: Kada je reč o presudama ESLJP, koordinirati različite državne organe radi poboljšanja istraga, zaštite imovine, dužine postupka i izvršenja pravosnažnih odluka. (MP – srednjoročno)

Preporuka 7: Povećati upotrebu specijalizovanih sudova i sistema za obradu predmeta.

- Analizirati opcije za korišćenje specijalizovanih sistema za obradu predmeta opšte i posebne nadležnosti, sa posebnim naglaskom na prekršajne i upravne sudove. (VKS, MP – srednjoročno)

5. Pristup uslugama pravosuđa

5.1. Glavni nalazi

499. Dok Srbija zaostaje za drugim evropskim zemljama u pristupu pravdi, situacija se ipak poboljšala od 2013. godine. Ključna poboljšanja uključuju Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Centralni sistem za sudske takse (da bi se olakšalo podnošenje zahteva za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi),³⁴² *online* baze podataka zakona i status predmeta, i podsticaji za meidjaciju. Moguće je dodato poboljšanje pristupačnosti, informacija, upravljanja i vrednovanja pristupa pravnim uslugama.

500. Pristupačnost je i dalje najozbiljnija prepreka pristupu uslugama pravosuđa u Srbiji za građane i privredu. Sudski i advokatski troškovi predstavljaju značajan deo prosečnih prihoda u Srbiji, čak i za jednostavne predmete. Poslovni sektor navodi da su sudovi sve nedostupniji zbog sudskih i advokatskih troškova, a najviše su pogođena mala preduzeća.

501. Primena oslobađanja od plaćanja sudskih taksi još uvek nije ujednačena, što dovodi do nedoslednog pristupa pravosudnim uslugama za siromašne. Pravila o oslobađanju od sudskih taksi nisu sveobuhvatna, nedostaju im rokovi za podnošenje zahteva za izuzeće i za odlučivanje suda o zahtevu. U javnosti postoji veoma ograničeno razumevanje programa oslobađanja od sudskih taksi.³⁴³ Ne postoje smernice ili standardizovani obrasci za sudije koje odobravaju oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, a odluke se uglavnom ne prate. Osim visine sudskih taksi, stranke često ističu nejednak tretman sudova i nedostatak informacija kao glavne probleme sa kojima se susreću prilikom oslobađanja od plaćanja taksi.³⁴⁴ Oslobađanje od taksi može poboljšati pristup pravdi u nekim oblastima, ali bez podataka se ne može pratiti njihov uticaj.

502. Advokatske tarife su propisane na višem nivou nego u mnogim državama članicama EU. Advokati se laćaju po ročištu ili podnesku. Ovo podstiče dugotrajne sudske sporove i smanjuje mogućnost građana sa niskim primanjima da plate pravne usluge.

503. Advokati po službenoj dužnosti mogu se imenovati za siromašne klijente, ali postoji zabrinutost u pogledu njihove kontrole kvaliteta i nepristrasnosti. Da bi se omogućila ravnomerna raspodela predmeta među advokatima po službenoj dužnosti, Advokatska komora Srbije uvela je pozivni centar i softver za praćenje.

504. U skladu sa Ustavom Srbije i evropskim principima pravosuđa, u oktobru 2019. godine uspostavljen je sistem pravne pomoći. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predviđa dve različite kategorije – pravnu pomoć i pravnu podršku. Pravnu pomoć pružaju advokati i opštinske službe pravne pomoći i organizacije civilnog društva u slučajevima azila i diskriminacije.

³⁴² Centralna aplikacija za sudske takes razvijena je 2020. godine i tek će se videti na koji način će doprineti dostupnosti.

³⁴³ Analiza sudske prakse – Postupanje sudova po predlogu za oslobađanje od plaćanja sudskih troškova, , YUCOM, MDTF-JSS, 2018, dostupno na: <https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Analiza%20sudske%20prakse%20oslobadje%20od%20troskova.pdf>

³⁴⁴ Analiza – Sistem oslobađanja od plaćanja sudskih troškova u Republici Srbiji, MDTF-JSS, 2016, dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/Serbia%20Court%20Fee%20Waiver%20Eng%20-%20Final%208%20Sep%202016%20WITH%20LOGO.pdf>

505. Opštinske službe pravne pomoći primaju zahteve građana za besplatnu pravnu pomoć i odlučuju o njihovoj podobnosti na osnovu njihovog materijalnog stanja. Pravna pomoć se pruža za sve vrste predmeta osim privrednih i prekršajnih za koje nije predviđena kazna zatvora. Lica podobna za besplatnu pravnu pomoć su lica koja već primaju socijalna davanja, deca koja primaju dečji dodatak i pripadnici određenih ugroženih grupa. Pored toga, pojedinci koji trenutno ne primaju socijalne naknade ili dečji dodatak imaju pravo ako bi plaćanje pravne pomoći iz sopstvenih sredstava omogućilo da se kvalifikuju za socijalna davanja.

506. Ministarstvo pravde ima ograničena sredstva za praćenje novih programa besplatne pravne pomoći. Ministarstvo vodi registar pružalaca usluga pravne pomoći i odlučuje o žalbama protiv odbijenih zahteva za pružanje opštinskih pravnih usluga. Samo jedan zaposleni je zadužen za sprovođenje novih programa. Ne dostavljaju svi pružaoci usluga podatke Ministarstvu, a zadovoljstvo pruženim uslugama se ne prati niti procenjuje na centralnom nivou.

507. Delotvorno sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ugrožava nedostatak adekvatnog planiranja budžeta i nedostatak sredstava u godišnjim budžetima opština. Pored toga, neke opštine ne vode registar besplatne pravne pomoći, što utiče na praćenje sprovođenja. Pored toga, Ministarstvo pravde je prepoznalo izazove ujednačavanja prakse opštinskih službi za pravnu pomoć kako bi se osigurao jednak pristup i pravda za sve građane.

508. Potreban je veći stepen komunikacije kako bi se informisali građani o pravnoj pomoći i pravnoj podršci. Većina građana nije upoznata sa bilo kakvim besplatnim pravnim uslugama koje bi mogle biti pružene u njihovoj opštini. Da bi se poboljšala isplativost, potrebno je ohrabriti učešće organizacija civilnog društva, centara za pravnu pomoć i pravnih fakulteta.

509. Svest o pravu i praksi značajno se poboljšala u poslednjih pet godina, posebno među profesionalcima. Sudije, tužioci i advokati mogu pristupiti *online* bazi podataka Službenog glasnika koja sadrži zakone, podzakonske akte i sudske prakse. Posebna veb stranica o sudskoj praksi uspostavljena je 2020. godine i sadrži odabrani broj sudskih odluka Vrhovnog kasacionog suda, apelacionih sudova, Upravnog suda, Privrednog apelacionog suda i Prekršajnog apelacionog suda, što značajno povećava dostupnost istih među profesionalcima. Ova poboljšanja u pristupačnosti zakonodavstva i sudske prakse doprinose povećanju kvaliteta i doslednosti sudske prakse.

510. Poboljšan je sistem pristupa korisnika suda informacijama o sudovima uopšte i njihovim predmetima. Portal Pravosuđe sada omogućava pristup informacijama o statusu postupaka u toku u svim sudovima (svim vrstama i svim instancama), uključujući i informacije o statusu predmeta koje vode javni izvršitelji. Pored toga, razvoj e-Suda poboljšao je kontakt sa sudom i omogućio elektronsku komunikaciju. S jedne strane, u odnosu na 2009. i 2014. godinu, manji procenat građana i privrednika navodi da su informacije o pojedinim sudovima i predmetima dostupni. S druge strane, korisnici koji su direktno uključeni u sudske predmete prijavili su visok nivo zadovoljstva u tom pogledu, što ukazuje da su oni na neposrednim iskustvom imali koristi od ažuriranog sistema.

511. Primena medijacije je i dalje ograničena, kao i svest građana i privrede o medijaciji. Dodatna inicijativa je potrebna kako bi medijacija bila približena potencijalnim korisnicima suda, zajedno sa intenzivnom obukom za sudije, tužioce, advokate i sudske osoblje. Dalje podstičaje treba ugraditi u institucionalni okvir kako bi se podstakla njegova upotreba i integrisala u sudski sistem, kao što je izrada

posebno registra za predmete medijacije koji će omogućiti uključivanje ovih predmeta u rezultate vrednovanja rada sudija i njihovog napredovanja.

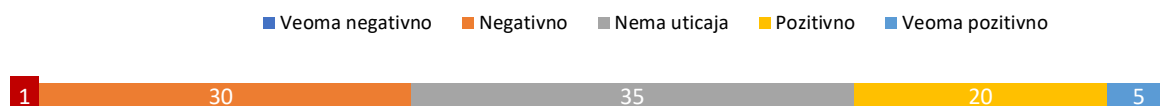
512. Jednakost pristupa za ugrožene grupe i dalje predstavlja izazov. Većina anketiranih građana izjavila je da pravosuđe nije jednako dostupno svim građanima. Uočeni nejednak tretman građana prvenstveno je zasnovan na ekonomskom statusu i partijskom članstvu. Takođe se smatra da je jednak pristup pravdi uskraćen građanima nižeg obrazovanja, ali i na osnovu etničke pripadnosti, seksualne orijentacije i pola.

5.2. Uvod

513. Pristup pravdi je osnovni princip vladavine prava i uključuje nekoliko dimenzija: pristup pojedinaca sudovima, pravno zasutpanje onih koji to ne mogu priuštiti i jednakost ishoda. Pristup pravdi ne postoji tamo gde se građani, a naročito marginalizovane grupe, plaše sistema i stoga ga ne kroiste, gde je pravosudni sistem finansijski nedostupan, gde pojedinci nemaju pravno zastupanje, ili kada nemaju informacije ili nisu upoznati sa svojim pravima. EK naglašava važnost poboljšanog pristupa u reformi pravosudnog sistema i relevantni delovi su uključeni u Akcioni plan za Poglavlje 23.

514. Pristup pravdi predstavlja problem ekonomskom razvoju, pošto se čini da ograničenja u pristupu pravdi predstavljaju prepreku za preduzeća. Kao i 2013. godine, pravosudni sistem ostaje prepreka poslovnom okruženju. Oko jedne trećine predstavnika poslovnog sektora navodi da stanje u pravosudnom sistemu negativno utiče na poslovno okruženje u Srbiji.³⁴⁵ Međutim, još 35 odsto ispitanika je izjavilo da pravosudni sistem nema uticaj na poslovno okruženje, dok 25 odsto ispitanika smatra da je pravosudni sistem pozitivno ili veoma pozitivno uticao na poslovnu klimu. (Pogledajte Sliku 100). Međutim, veličina kompanije i sektora utiču na percepciju. Veće kompanije u većoj meri vide pozitivan uticaj, 49,3 odsto preduzeća sa više od 50 zaposlenih smatra da pravosudni sistem pozitivno utiče na poslovno okruženje, u poređenju sa 17 preduzeća koja imaju manje od 9 zaposlenih. Preduzeća u sektoru usluga i trgovine (25 odsto) vide pozitivan uticaj više od preduzeća u proizvodnom sektoru (11,6 odsto).

Slika 100: Kako po Vašem mišljenju trenutno stanje u pravosudnom sistemu utiče na poslovno okruženje u Vašoj zemlji?



Izvor: Razumevanje prepreka za poslovanje:

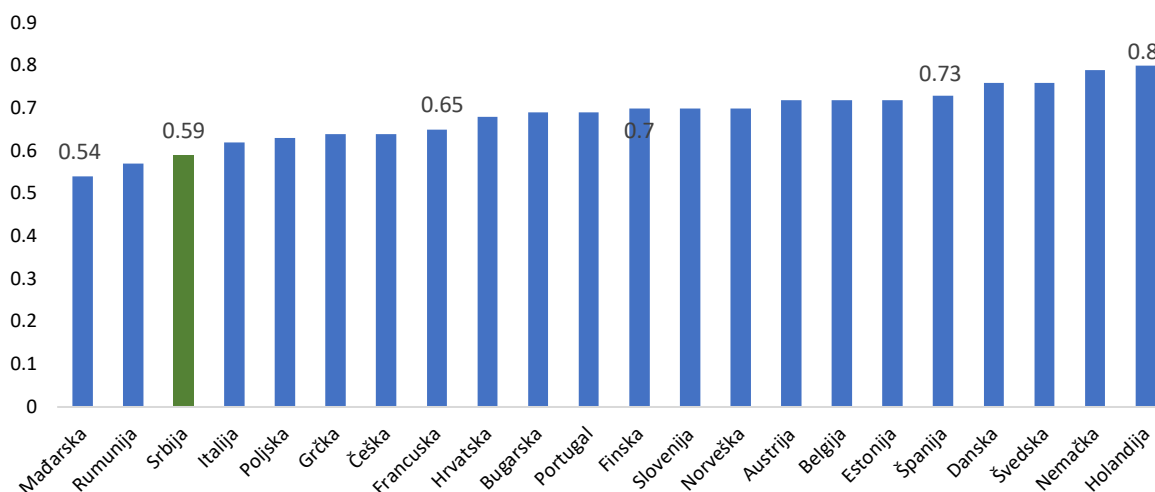
Rezultati istraživanja o tome kako pravosudni sistem utiče na poslovnu klimu u Jugoistočnoj Evropi, Svetska banka, 2019

515. Srbija zaostaje za ostatkom Evrope u pogledu pristupa pravdi. Prema Indeksu vladavine prava Svetskog projekta pravde iz 2020. godine, Srbija se nalazi nisko na lestvici među zemljama EU u pogledu pristupačnosti i priuštivosti sistema građanskog pravosuđa (pogledajte grafikone ispod). Međutim,

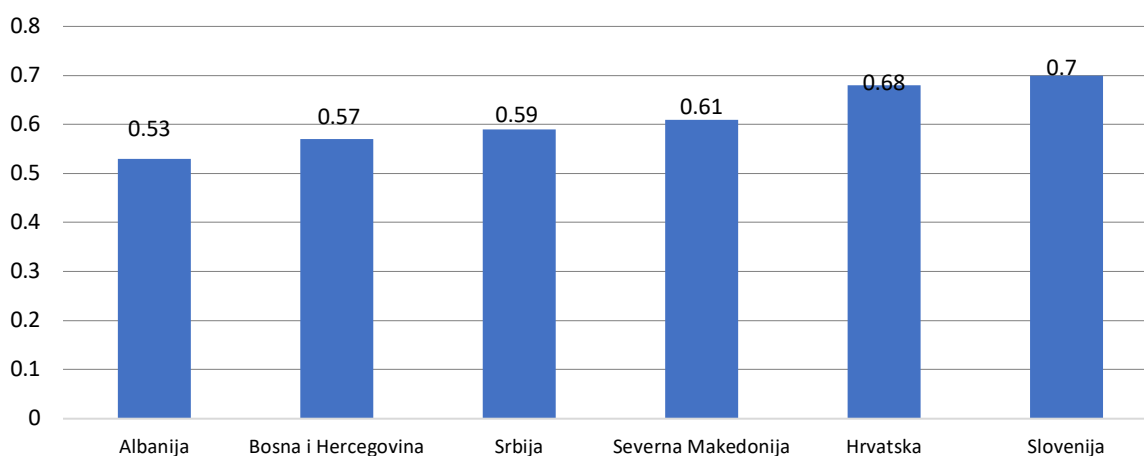
³⁴⁵ Razumevanje prepreka za poslovanje: Rezultati istraživanja o tome kako pravosudni sistem utiče na poslovnu klimu u Jugoistočnoj Evropi, Svetska banka, 2019.

pozicija Srbije se poboljšala od 2014. do 2020. godine sa 0,48 na 0,59.³⁴⁶ Pored toga, pozicija Srbije je poboljšana u poređenju sa susednim zemljama koje nisu članice EU i, prema podacima iz 2020. godine, pristup pravdi je bolji nego u Albaniji i Bosni i Hercegovini.

Slika 101: Pristup i priuštivost građanskog pravosuđa, EU i Srbija, Indeks vladavine prava Svetskog projekta pravde 2020.



Slika 102: Pristup i priuštivost građanskog pravosuđa, Regionalne zemlje i Srbija, Indeks vladavine prava Svetskog projekta pravosuđa 2020.

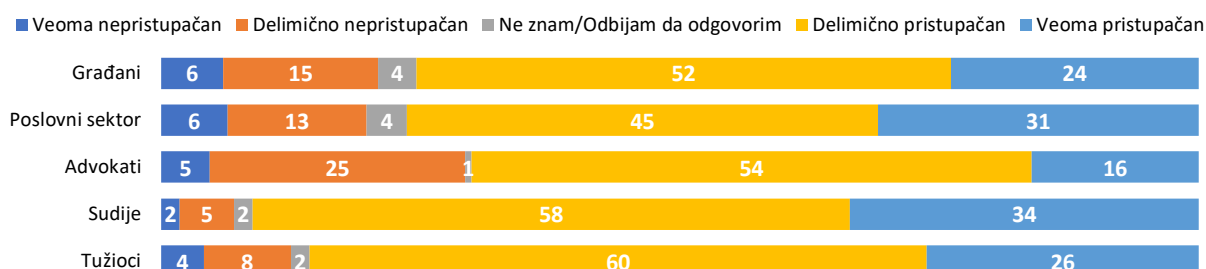


516. Prema Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine percepcija pristupačnosti sudova je visoka, ali se razlikuje među pojedincima unutar sistema, onima koji saraduju sa sistemom, onima izvan sistema. Na primer, Anкета je pokazala da sudije i tužioci sistem smatraju najpristupačnijim; više od 85 odsto ocenilo je sistem kao pristupačan, a 76 odsto opšte javnosti ocenilo je sistem kao pristupačan. Pojedinci unutar sistema, naročito sudije i tužioci, kao i oni koji nemaju česte interakcije

³⁴⁶ Indeks vladavine prava Svetskog projekta pravosuđa iz 2020. godine meri dostupnost i priuštivost građanskih sudova, uključujući pitanja da li su ljudi svesni dostupnih pravnih lekova; da li mogu da pristupe i prušte pravni savet i zastupanje; da li mogu da pristupe sudskom sistemu bez plaćanja nerazumnih taksi, susretanja sa nerazumnim proceduralnim preprekama ili suočavanja sa fizičkim ili jezičkim preprekama. Istraživanje pokriva 128 zemalja i jurisdikcija, Indeks se oslanja na nacionalno anketiranje više od 130.000 domaćinstava i 4.000 pravnih praktičara i eksperata širom sveta. Lestvica se kreće od 0 do 1, a 1 je najbolja ocena.

sa sistemom možda nisu u dobroj poziciji da procenjuju pristup pravdi. Negativna percepcija pristupačnosti najveća je među advokatima, među kojima je 30 odsto ocenilo sistem kao nepristupačan.

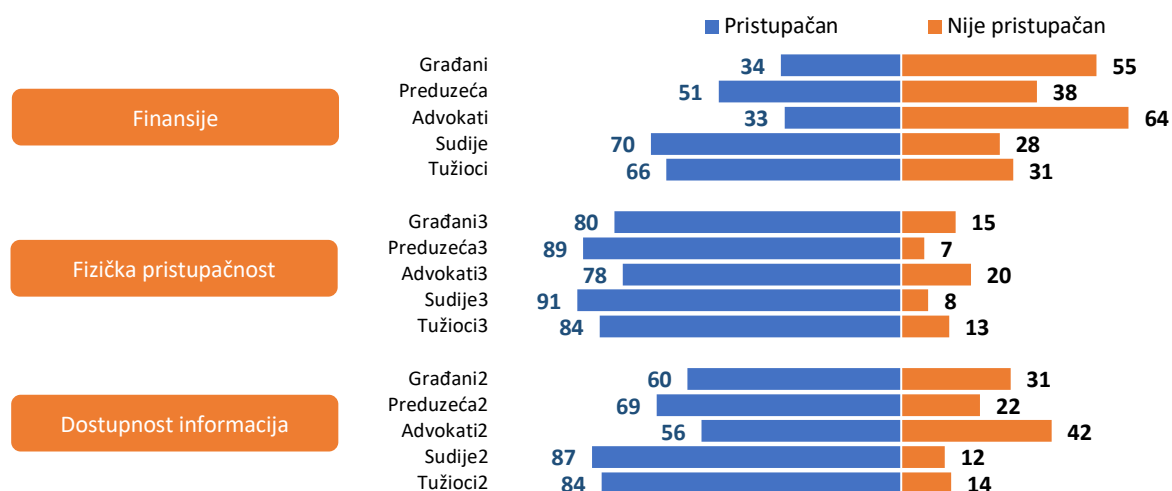
Slika 103: Opšta percpecija pristupačnosti suda³⁴⁷



5.3. Pristupačnost usluga pravosuđa (Finansijski pristup pravdi)

517. Finansijski pristup sudskom sistemu ostaje najveća prepreka pristupu pravdi za većinu građana Srbije predstavnika privrede. Više od polovine građana pristupačnost doživljava kao najveći izazov za pristup pravosuđu, dok fizičku dostupnost kao prepreku prepoznaje samo 15 odsto građana i 7 odsto preduzeća.

Slika 104: Opšta percepcija tri specifična aspekta pristupačnosti³⁴⁸



518. Troškovi sudskih sporova povećani su od 2013. do 2020. godine, naročito u građanskim predmetima gde su troškovi sada tri puta veći. U proseku su troškovi prvostepenog postupka građana iznosili preko 600 evra, što je više od prosečne mesečne zarade u Srbiji. Povećanje sudskih troškova doprinosi daljoj nedostupnosti suda; već u 2013. godini, kada su troškovi bili znatno niži, građani su doživljavali finansije kao faktor koji ih odvraća od suda. Okvir 19 ispod prikazuje pokazatelj prosečnih ukupnih troškova za korisnike suda u 2013. i 2020. godini.

³⁴⁷ Pitanje iz Ankete: U kojoj meri su SLEDEĆE institucije dostupne svim građanima/pravnim subjektima? - Sudovi); Baza: Ukupna ciljna populacija, Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁴⁸ Pitanje iz Ankete: Koliko je pristupačan pravosudni sistem građanima u Srbiji u smislu ...?); Baza: Ukupna ciljna populacija, Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

Okvir 19: Koliko u proseku plaćaju korisnici suda?

	2013	2020
Prekršajni predmeti	150EUR	189EUR
Građanski predmeti	550EUR	1,588EUR
Krivični predmeti	550EUR	634EUR
Predmeti sa predstavnicima poslovnog sektora	1,800EUR	2,293EUR

Prosečni ukupni troškovi prema rečima korisnika suda u Anketi o pravosuđu u Srbiji 2013. godine i Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine uključuju sve sudske takse, advokatske honorare i putne troškove, ali ne uključuju novčane kazne. Baza stanovništva: ukupna ciljna populacija.

519. Usluge pravosuđa podrazumevaju mnoge pojedinačne troškove za korisnika. Odeljak u nastavku istražuje sudske troškove, troškove advokata i specifična pitanja pristupa finansijama sa kojima se suočavaju Srbi sa nižim primanjima, uključujući oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, advokate koje imenuje sud i pravnu pomoć.

5.3.1. Pristupačnost sudskih taksi

520. Sistem obračuna sudskih taksi , kao i način određivanja i naplate sudskih taksi, utvrđen Zakonom o sudskim taksama, nije menjan od 2013. godine.³⁴⁹ Takse su zasnovane na iskazanoj vrednosti potraživanja; u parničnim predmetima kreću se od 1.900 RSD do 97.000 RSD, a u privrednim predmetima od 3.900 RSD do 390.000 RSD.³⁵⁰ Takse se plaćaju na svaki podnet zahtev,³⁵¹ što utiče na to koliko uporno se zahtevi mogu sprovesti, kao i na svaku donetu odluku,³⁵² a i svako sudsko poravnanje postignuto u svim parničnim postupcima i privrednim sporovima. U vanparničnim postupcima, u nekim slučajevima se primenjuje nominalna taksa od 390 RSD, mada se veće naknade primenjuju za vanparnične postupke koji uključuju imovinu, kao što su postupci nasledstva ili podela imovine. U upravnom postupku, nominalna taksa od 390 RSD se primenjuje za pokretanje postupka, kao i za svaki podnet zahtev (npr. žalba, zahtev za ponavljanje postupka).

521. Korisnici suda navode da sudski troškovi predstavljaju više od 60 odsto ukupnih troškova postupka i predstavljaju značajnu prepreku pristupu pravosudnom sistemu u Srbiji. U Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine, javnost sa iskustvom u sudskim postupcima navela je sudske troškove kao najznačajniju prepreku. Preduzeća takođe navode troškove advokata kao značajnu prepreku.

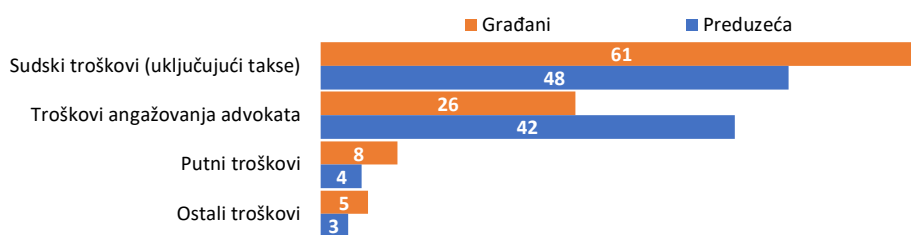
³⁴⁹ Zakon o sudskim taksama (*Službeni glasnik Republike Srbije br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015, 95/2018*).

³⁵⁰ Za krivične postupke koje nije pokrenuo tužilac takođe se plaćaju takes, iako su one manje od 1.000 RSD.

³⁵¹ Na primer, početni zahtev, odgovor na tužbeni zahtev, protivtužbe u parničnim i privrednim sporovima, predlog za izvršenje, obezbeđenje duga, žalba, rezvija i žalba na ponovno suđenje.

³⁵² Na primer, prvostepena presuda, odluka u predmetima protiv poseda, rešenje o odbijanju tužbe ili predloga za izvršenje, rešenje prvostepenog suda o odbacivanju žalbe.

Slika 105: Građani i preduzeća: Vrste troškova u prvostepenim postupcima³⁵³



522. Međutim, sudske takse predstavljaju manji deo ukupnih troškova sudskog postupka u odnosu na advokatske troškove, čak i kada su oni sniženi, i to značajno po okruzima. Finansijsko opterećenje sudskih sporova je posebno veliko za korisnike koji dolaze iz manje bogatih delova zemlje. Kao što se vidi u Tabeli 16 ispod, sudske i advokatske takse za brakorazvodnu parnicu zahtevale bi od prosečnog stanovnika Novog Pazara da izdvoji 80 odsto svog mesečnog neto prihoda, čak i po uobičajeno sniženoj advokatskoj stopi. Stanovnik Novog Pazara bi morao da uplati skoro 150 odsto svojih mesečnih neto prihoda za pokrivanje ukupnih troškova postupka, ukoliko se ne primenjuju popusti. Sudske i advokatske takse za brakorazvodnu parnicu u Beogradu, sa smanjenim stopama, premašile bi 43 odsto mesečnog neto prihoda prosečnog Beograđanina.

Tabela 16: Troškovi razvoda kao udeo u prosečnim prihodima

Region	Neto mesečni prihodi po glavi stanovnika	Sudske takse ³⁵⁴	Advokatske takse ³⁵⁵	Ukupno takse	Sudske takse kao udeo prihoda	Advokatske takse kao udeo prihoda	Ukupne takse kao udeo prihoda	Ukupne takse (uključujući samo 50% advokatskih taksi) kao udeo prihoda
Novi Pazar	45,475	5,320	62,250	67,570	11.6 procenata	136.8 procenata	148 procenata	80.1 procenata
Beograd Prvi	84,327	5,320	62,250	67,570	6.3 procenata	73.8 procenata	80.1 procenata	43.2 procenata

Izvor: Proračuni Svetske banke

523. Zadržan je maksimalni iznos sudskih taksi od 2014. godine, tako da su građanski predmeti visoke vrednosti i dalje relativno jeftini u poređenju sa predmetima manje vrednosti.³⁵⁶ Zainteresovane strane navode da ograničenje iskrivljuje podsticaje kada je trošak tužbe visok, ohrabrujući veoma bogate pojedince ili velike kompanije da podnose neosnovane zahteve, iskoriste proceduralne neefikasnosti ili podnose neutemeljene žalbe.

524. Zakon o parničnom postupku predviđa da svaka stranka plaća sudske takse pre nego što podnese prvobitni zahtev ili odgovor, ali sud neće obustaviti parnicu zbog neplaćanja taksi. Međutim, mnogi potencijalni ili neiskusni korisnici suda možda nisu upoznati sa ovim pravilom.

525. Sudovima nedostaje *online* kalkulator taksi koji bi omogućio potencijalnim strankama da procene svoje sudske takse pre nego što podnesu zahtev u predmetu. Jedinstveni *online* kalkulator

³⁵³ Pitanje iz Ankete: *Od ukupnih troškova koje ste imali u ovom predmetu u prvostepenom postupku, koji procenat ukupnih troškova se može pripisati;*; Baza: Oni koji su imali iskustva sa sudskim sporovima u poslednje tri godine i imaju donetu prvostepenu presudu; Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁵⁴ Takse koje podrazumevaju jednu taksu za podnesak i jednu taksu za prvostepenu presudu.

³⁵⁵ Advokatska taksa uključuje taksu za podnošenje zahteva, dve naknade za ročište, jednu taksu za odloženo ročište.

³⁵⁶ 97.000 RSD je maksimalna taksa za predmete koji se odnose na potraživanja od milion dinara ili više.

takse trebalo bi da bude dostupan na svim veb stranicama sudova, uključujući objašnjenja o tome kada se određena taksa mora platiti i da li treba da je plati tužilac, tuženi ili obe strane. Neki sudovi imaju kalkulator koji nisu u skladu sa poslednjim izmenama Zakona o sudskim taksama, ili se dešava da neki sudovi prikazuju samo tekst zakona. Dostupan je kalkulator koji se zasniva na taksama, ali bi ga sudovi trebali obezbediti besplatno.

5.3.2. Dostupnost mogućnosti oslobađanja od plaćanja sudskih taksi

526. Oslobađanje od taksi može biti od ključnog značaja za postizanje ujednačene prakse i omogućavanja pristupa pojedincima sa nižim prihodima koji izbegavaju korišćenje usluga suda zbog troškova.³⁵⁷ Zakon o sudskim taksama i Zakon o parničnom postupku dozvoljavaju oslobađanje od sudskih taksi i troškova za stranke koje finansijski nisu u mogućnosti da pokriju sudske troškove. Međutim, u javnosti postoji veoma ograničeno razumevanje mogućnosti oslobađanja od plaćanja sudske takse; stoga, mnogi potencijalno korisnici koji bi bili odvracani od pristupa sudovima nisu svesni da bi mogli da iskoriste ovu pogodnost.

527. Iako zakonodavni okvir pruža različite mogućnosti za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, u praksi postoji niz problema. I Zakon o sudskim taksama i Zakon o parničnom postupku ne predviđaju rok za podnošenje zahteva za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi niti rok za odlučivanje suda o zahtevu.³⁵⁸ Takođe, odsustvo propisa često stvara probleme u pogledu forme odluke, da li ona treba da bude u formi posebne odluke ili da bude deo presude.

528. Nedostatak konsolidovanih podataka o primeni pravila o oslobađanju od sudskih taksi dodatno otežava procenu ovog mehanizma u praksi.

529. Da bi se prevazišao problem nedokumentovanih taksi i nedosledne primene programa oslobađanja od taksi, 2020. godine je razvijen Centralni sistem za sudske takse (CSST). Ostaje da se vidi da li će se koristiti sve funkcionalnosti sistema i da li će pravosudni sistem pratiti sve uplate sudskih taksi, uključujući i informacije o oslobađanju od plaćanja taksi.³⁵⁹

530. Iako se praksa razlikuje, zainteresovane strane navode da sudovi prvenstveno uzimaju u obzir imovinu, prihode i broj članova porodice stranke. Sudovi takođe mogu uzeti u obzir lica koja su finansijski zavisna od stranke, kao i vrednost potraživanja.³⁶⁰ U praksi, ispitanici su naveli da sudije obično odobravaju oslobađanje od plaćanja taksi ako stranka podnese zvaničnu izjavu kojom dokazuje da je nezaposlena ili da ne poseduje nekretnine. Primaoci socijalne pomoći mogu takođe biti oslobođeni obaveza plaćanja troškova postupka, ali se to opet primenjuje nedosledno.

³⁵⁷ Sud takođe ima diskreciono pravo da dozvoli samo delimično oslobađanje po kome se korisnici oslobađaju samo od plaćanja sudske takse, a stranka plaća ostale troškove.

³⁵⁸ Analiza sudske prakse – Postupanje sudova po predlogu za oslobađanje od plaćanja sudskih troškova, YUCOM, MDTF-JSS, 2018, dostupno na:

<https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Analiza%20sudske%20prakse%20oslobadje%20od%20troskova.pdf>

³⁵⁹ Detalji o CSST sistemu su dostupni u poglavlju o Upravljanju IKT-om.

³⁶⁰ Na primer, ako je vrednost potraživanja veoma visoka, naknada bi stoga bila visoka. Oslobađanje (delimično oslobađanje) od plaćanja takse može biti odobreno osobi koja se inače ne bi kvalifikovala, posebno ako odgovara na tužbu.

5.3.3. Priuštivost advokata

531. Stranke se vrlo često odlučuju da angažuju privatnog advokata za zastupanje u građanskim i krivičnim predmetima čak i kada to nije potrebno. Zakon samo u nekim postupcima zahteva da stranku zastupa advokat,³⁶¹ ali je u građanskim predmetima 57 odsto korisnika suda prijavilo angažovanje advokata, dok je to učinilo 65 odsto u krivičnim predmetima. Međutim, u prekršajnim predmetima svega 10 odsto građana angažovalo je privatnog advokata.³⁶²

532. U većini jurisdikcija, advokati su slobodni da pregovaraju o svojim honorarima u dogovoru sa svojim klijentima.³⁶³ Većina zemalja ima osnovne principe u vezi sa strukturom naknada i zahtevaju da naknade budu adekvatne i srazmerne vrednosti i složenosti predmeta. Nasuprot tome, u Srbiji su advokatski honorari i troškovi strogo regulisani, za razliku od većine zemalja članica EU.³⁶⁴ Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata³⁶⁵ utvrđuje naknade za svaku vrstu postupka i svaku pravnu radnju ili predlog. Stranke mogu da pregovaraju, ali naknade ne smeju biti veće od 500 odsto ni manje od 50 odsto stope naknade.

533. Advokati se plaćaju po ročištu ili podnesku, što je u suprotnosti sa mišljenjem Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) da „naknada advokata i sudskih službenika treba da bude fiksirana na takav način da ne podstiče nepotrebne proceduralne korake.“³⁶⁶ Retki su advokati koji prihvataju plaćanje po predmetu.

5.3.4. Obavezna odbrana

534. Iako zakon u nekim slučajevima nalaže imenovanje advokata po službenoj dužnosti,³⁶⁷ ne prikupljaju se zvanični podaci o broju imenovanja niti o vrstama predmeta u kojima je imenovanje po službenoj dužnosti najčešće.

535. Da bi se prevazišla zabrinutost u vezi sa integritetom procesa identifikovanja advokata po službenoj dužnosti, Advokatska komora Srbije je uvela pozivni centar sa softverom za praćenje informacija o obaveznoj odbrani.³⁶⁸ Policijska, sudovi ili tužioci mogu da pozovu i budu upućeni na advokata, dok službenik pozivnog centra u softver učitava informacije o advokatu po službenoj dužnosti. Zainteresovane strane su ovu praksu, koja je uvedena u februaru 2019. godine, ocenili pozitivno. Dnevni izveštaj o pozvanim i angažovanim advokatima po službenoj dužnosti objavljuje se na internet stranici Advokatske komore. Softver omogućava izradu izveštaja, ali i pretrage po advokatima ili tužiocima

³⁶¹ Zakon o parničnom postupku zahteva zastupanje advokata u postupcima pokrenutim po vanrednim pravnim žalbama. Zakonik o krivičnom postupku takođe propisuje niz specifičnih okolnosti (npr. okrivljenom se sudi u odsustvu, ima oštećenje sluha) u kojima je branilac obavezan. Konačno, sva maloletna okrivljena lica moraju imati branioca. Podnosiocima zahteva ne mora da zastupa punomoćnik u postupcima pred Ustavnim i Upravnim sudom.

³⁶² Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁶³ Upporedna analiza advokatski komora i advokatskih društava u odabranim evropskim jurisdikcijama, 2017, Svetska banka.

³⁶⁴ CEPEJ 2012, na osnovu podataka iz 2010. godine. U oko 41 državi članici EU, o nadoknadi između privatnih strana se slobodno pregovara.

³⁶⁵ Službeni glasnik br. 121/2012, 99/2020.

³⁶⁶ CCJE Mišljenje br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku.

³⁶⁷ Obavezna krivična odbrana je regulisana Zakonikom o krivičnom postupku. Članom 74 zakona definisano je da je krivična odbrana obavezna u slučajevima kada je okrivljeni zadržan u pritvoru ili kada je za delo zaprećena kazna zatvora od osam godina ili više. Kada je okrivljeni siromašan, branioca može postaviti sud u slučajevima za koje je propisana kazna zatvora od tri godine ili više, ili kad to nalažu razlozi pravičnosti.

³⁶⁸ Pogledajte: <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2019/02/SAJT-POČETAK-RADA-KOL-CENTRA-AKS.pdf>

(policijski službenik ili sudija) koji su zahtevali advokata, kao i informacije da li je advokat odbio da prihvati obaveznu odbranu i njihove razloge za odbijanje. Pozivni centar je skinuo teret opterećenje sa tužilaca koji su ranije prijavili probleme u obezbeđivanju prisustva advokata tokom istrage.

536. Zainteresovane strane su izrazile zabrinutost u pogledu neprimerenog uticaja na imenovanje advokata i rad advokata po službenoj dužnosti. Istu zabrinutost je u nekoliko navrata izrazio Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). U 2018. godini je objavljeno da: „*su se advokati po službenoj dužnosti samo sretali sa klijentima u sudu i da u nekoliko predmeta nisu pokazivali nikakvo interesovanje za obavljanjem poverljivog razgovora sa svojim klijentima...Izneti su i navodi da su pojedini advokati po službenoj dužnosti bili više zainteresovani za održavanje dobrih odnosa sa policijskim službenicima nego za zastupanje svojih klijenata*“.³⁶⁹

537. Rad advokata po službenoj dužnosti se ne prati radi kontrole kvaliteta. Informacije u vezi sa sastancima se ne unose u AVP, ili ako se unesu, navode se kao „opšta napomena“ koja nije adekvatna za izradu analitičkih izveštaja. Neke zainteresovane strane navode da je kvalitet rada advokata po službenoj dužnosti niži od kvaliteta advokata koje finansira stranka zbog njihove ograničene odgovornosti. Nekoliko zainteresovanih strana navodi da je veća verovatnoća da će advokati po službenoj dužnosti pokrenuti neosnovane tužbe i žalbe kako bi povećali svoje račune za pružene usluge. Tim Funkcionalne analize nije u mogućnosti da potkrepi ove tvrdnje zbog nedostatka podataka ili mehanizama kontrole kvaliteta.

5.3.5. Programi pravne pomoći

538. Pravo na advokata koji se obezbeđuje o trošku države kada stranka u nekrivičnom sporu ne može sebi da priušti advokata navedeno je u Povelji EU o osnovnim pravima,³⁷⁰ EKLP³⁷¹ i Principima i smernicama Ujedinjenih nacija za pristup pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa. U Srbiji je Ustavom zagarantovano pravo na pravnu pomoć. U znak priznanja ovog principa, Srbija je nakon višegodišnjih priprema usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći 2018. godine.³⁷² Primena zakona je počela 1. oktobra 2019. godine.

539. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predviđa dve različite vrste pomoći: pravnu pomoć i pravnu podršku. Pravnu pomoć pružaju advokati i opštinske službe pravne pomoći i organizacije civilnog društva u slučajevima azila i diskriminacije. Opštinske službe pravne pomoći primaju zahteve građana za besplatnu pravnu pomoć i odlučuju o njihovoj podobnosti na osnovu njihove finansijske situacije (pogledajte Okvir 17 ispod). Pravnu podršku, koja obuhvata opšte pravne savete, popunjavanje formulara, pripremu dokumenata za beležnike i zastupanje u medijaciji, pružaju organizacije civilnog društva, medijatori i javni beležnici.

540. Ministarstvo pravde nadležno je za vođenje registra pružalaca pravne pomoći i odlučuje o žalbama na odluke opštinskih službi pravne pomoći. Advokatske komore su registru dostavile spisak od

³⁶⁹ Izveštaj Vladi Srbije o poseti koju je sproveo Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), CPT/Inf (2018) 21, str. 23.

³⁷⁰ Odeljak VI čl. 47 stav 3 „Pravna pomoć će biti dostupna onima koji nemaju dovoljno sredstava u onoj meri u kojoj je takva pomoć neophodna da bi se obezbedio efikasan pristup pravdi.“

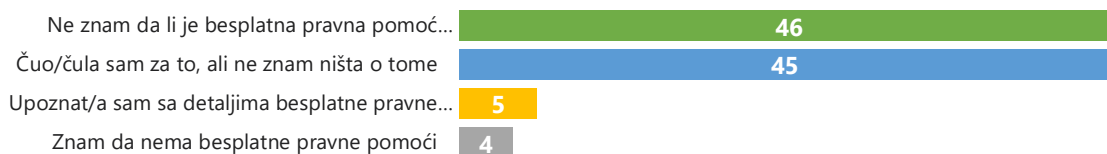
³⁷¹ EKLP čl. 6 stav 3 „... da se brani lično ili putem advokatske pomoći koju sam odabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, da mu se pruži besplatna pravna pomoć kada to zahtevaju interesi pravde.“

³⁷² Službeni glasnik br. 87/2018.

3.213 advokata kao pružalaca pravne pomoći, a 155 opština je registrovalo pružaoce pravne pomoći. Pored toga, dve organizacije civilnog društva su registrovane kao pružaoce besplatne pravne pomoći. U grupi pružalaca pravne podrške nalaze se medijatori (45), javni beležnici (17) i organizacije civilnog društva (30).³⁷³ Opštinske službe pravne pomoći su odgovorne za pozivni centar koji služi za upućivanje građana na advokate i obezbeđivanje ravnomerne raspodele predmeta među advokatima. Ministarstvo pravde je 2020. godine odlučilo po 116 žalbi na odluke opštinskih službi pravne pomoći, a najviše žalbi je podneto zbog toga što opštinske službe za pravnu pomoć nisu odgovorile na zahteve (78) i zbog odbijanja zahteva za besplatnu pravnu pomoć (31).

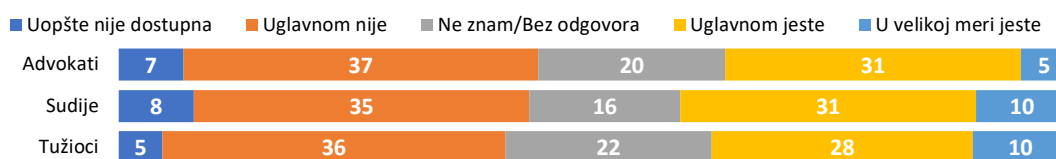
541. Svest i znanje javnosti o besplatnoj pravnoj pomoći su ograničeni i većina građana nije upoznata sa bilo kakvim besplatnim pravnim uslugama koje bi mogle biti pružene. Samo pet odsto opšte populacije upoznato je sa detaljima vezanim za besplatnu pravnu pomoć. U Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine 46 odsto ispitanika navelo je da ne zna da li je besplatna pravna pomoć dostupna ili ne, dok sličan procenat zna da besplatna pravna pomoć postoji, ali nema konkretne informacije u vezi sa njom. Građani koji su imali skorašnja iskustva pred sudom češće su upoznati sa besplatnom pravnom pomoći (12 odsto), u poređenju sa onima koji nemaju iskustva sa sudovima (4 odsto).

Slika 106: Znanje građana o besplatnoj pravnoj pomoći³⁷⁴



542. Sudije, tužioci i advokati smatraju da pravna pomoć nije dostupna onima kojima je potrebna. Više od četrdeset odsto sudija, tužilaca i advokata smatra da besplatna pravna pomoć ne doseže do onih kategorija stanovništva kojima je najviše potrebna, dok značajan procenat pružalaca usluga tvrdi da zbog nedostatka informacija ne može da proceni dostupnost besplatne pravne pomoći.

Slika 107: Sudije, tužioci i advokati: Dostupnost besplatne pravne pomoći³⁷⁵



543. Prema informacijama iz godišnjeg izveštaja Ministarstva pravde o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2020. godini, savetodavne usluge su pružene 19.395 puta, opšte pravne informacije su date u 9.745 slučajeva i obezbeđeno je 1.913 pismenih podnesaka. U 2020. godini je podneto 6.883

³⁷³ Godišnji izveštaj o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, mart 2021.

³⁷⁴ Pitanje iz Ankete: Šta od sledećeg najbolje opisuje Vaše znanje o besplatnoj pravnoj pomoći (ne uključujući javnog branioca i pro bono privatno advokata) u Srbiji?); Baza: Ukupna ciljna populacija, Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁷⁵ Pitanje iz Ankete: Po Vašem mišljenju, u kojoj meri je besplatna pravna pomoć (ne uključujući javnog branioca i pro bono privatnog advokata) dostupna onima kojima je potrebna u ovoj zemlji?); Baza: Ukupna ciljna populacija, Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

zahteva za besplatnu pravnu pomoć, od kojih je 5.367 zahteva odobreno, a u 954 slučaja korisnici su upućeni na advokate.

544. Ne dostavljaju svi pružaoci usluga podatke Ministarstvu pravde, koje objedinjuje stope korišćenja besplatne pravne pomoći i vrste usluga, a Ministarstvu nedostaju resursi za vrednovanje programa. Samo jedan službenik u Ministarstvu pravde je odgovoran za nadzor nad sprovođenjem besplatne pravne pomoći, uključujući i terenske posete opštinskim službama pravne pomoći. Zadovoljstvo pruženim uslugama se ne prati niti procenjuje na centralnom nivou. Jedini instrument za merenje zadovoljstva korisnika su žalbe podnete protiv advokata.³⁷⁶

Okvir 20: Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći:

Glavne karakteristike Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su sledeće:

- Pravna pomoć obuhvata pravne savete, izradu dokumenata, zastupanje na sudu i pred drugim državnim organima i odbranu osumnjičenih i optuženih u istražnim i krivičnim postupcima. Pravna pomoć se pruža za sve vrste predmeta osim privrednih predmeta i prekršaja za koje nije predviđena kazna zatvora. Pravna podrška obuhvata: opšte pravne savete, popunjavanje formulara, pripremu dokumenata za beležnike i zastupanje u medijaciji.
- Pravnu pomoć pružaju advokati, opštinske službe pravne pomoći i organizacije civilnog društva za slučajeve azila i diskriminacije. Pružaoci pravne podrške su organizacije civilnog društva, medijatori i javni beležnici.
- Pravo na pravnu pomoć imaju korisnici socijalne pomoći, deca koja primaju dečiji dodatak i pripadnici određenih ugroženih grupa. Pored toga, pravo na pravnu pomoć imaju i pojedinci koji trenutno nisu korisnici socijalne pomoći ili dečijeg dodatka, ali koje bi plaćanje pravne pomoći iz sopstvenih sredstava učinilo podobnim za socijalna davanja.
- Opštinske službe pravne pomoći utvrđuju podobnost i pružaju usluge pravne pomoći i služe kao referentna tačka za pružaoce usluga pravne pomoći.
- Plaćanja advokatima, javnim beležnicima i medijatorima podležu novoj i jeftinijoj Tarifi koju je Vlada usvojila u oktobru 2019. godine.

545. Tarifom za besplatnu pravnu pomoć uvedene su znatno niže naknade za advokate od onih koje se plaćaju u drugim predmetima. Na primer, po Tarifi za usluge besplatne pravne pomoći³⁷⁷, ograničenje za prvostepeni krivični postupak za krivična dela do 5 godina zatvora iznosi 60.000 RSD, dok po Opštem tarifniku advokatska taksa³⁷⁸ iznosi 22.500 RSD za predlog u krivičnom postupku.

546. Finansiranje pravne pomoći obezbeđuje se iz državnog budžeta.³⁷⁹ Troškovi pravne pomoći koju pružaju opštinske službe pravne pomoći pokrivaju se iz budžeta lokalne samouprave, dok se troškovi usluga advokata, beležnika i medijatora pokrivaju 50 odsto iz budžeta lokalne samouprave i 50 odsto iz budžeta Republike Srbije.

547. Delotvornu primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ometa nedostatak pravilnog planiranja budžeta i nedostatak sredstava u godišnjim opštinskim budžetima. Pored toga, neke opštine

³⁷⁶ Protiv advokata je u 2020. godini podneto 7 pritužbi o kojima odlučuje Advokatska komora.

³⁷⁷ Službeni glasnik br. 74/2019.

³⁷⁸ Službeni glasnik br. 121/2012, 99/2020.

³⁷⁹ Član 30 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

ne vode registar besplatne pravne pomoći, što utiče na praćenje sprovođenja. Štaviše, Ministarstvo pravde je prepoznalo izazov objedinjavanja prakse opštinskih službi besplatne pravne pomoći kako bi se osigurao jednak pristup pravdi za sve građane.

5.4. Pristup informacijama

5.4.1. Pristup i svest o zakonima

548. Pristup zakonima i svesto o njima, kao preduslov pristupa pravosuđu, i dalje je ograničen u Srbiji. Pre 2014. godine jedine dostupne baze podataka bili su propisi u punom obliku, koje su ustanovile i vodile privatne firme uz plaćanje godišnjeg članstva od oko 500 evra.³⁸⁰ Od 1. januara 2014. godine Službeni glasnik je poreknuo svoju *online* bazu podataka u kojoj su dostupni svi zakoni, uključujući propise koje su doneli i drugi organi osim Narodne skupštine. Ova baza podataka je delimično dostupna javnosti besplatno (samo odabrani zakoni i pozakonski akti), dok je za pun pristup potrebno platiti godišnju članarinu od približno 340 evra.³⁸¹ Narodna skupština objavljuje zakone samo onako kako su usvojeni bez unošenja izmena u postojeće zaone. Ministarstva i druge institucije koje mogu da donose propise ne objavljuju ih uvek.

549. Rezultati Regionalne ankete o pravosuđu iz 2020. godine ukazuju da jedna trećina građana doživljava pristup informacijama, uključujući prisutp zakonima, kao izazov.³⁸² Ljudi često ne znaju gde da pronađu propise i nedostaju im praktične informacije o njihovim pravima ili postupcima za njihovu zaštitu.

550. Česte promene zakonodavstva podrivaju pristup pojedinaca pravdi, što je pitanje koje advokati prepoznaju kao značajan izazov. Više od 40 odsto advokata tvrdi da je pristup informacijama ograničen.³⁸³ Sudije i tužioci su u razgovorima sa timom Funkcionalne analize naveli da se i oni bore da budu u toku sa stalnim izmenama i dopunama.

551. Besplatan pristup praktičnim smernicama, autoritativnim tumačenjima i komentarima nakon usvajanja novih zakona je i dalje ograničen. Čak i ako postoje, korisni komentari na zakonodavstvo od strane relevantnih stručnjaka nisu dostupni besplatno.

5.4.2. Pristup informacijama o sudu i predmetu

552. U Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine, u poređenju sa 2009. i 2014. godinom, manji procenat građana i predstavnika poslovnog sektora navodi da su informacije o određenim sudovima i predmetima dostupne (pogledajte Sliku 108 ispod). 60 odsto građana i 69 odsto ispitanika iz poslovnog sektora navodi da je pravosudni sistem dostupan u smislu opšteg pristupa informacijama, u poređenju sa 64 odsto, odnosno 76 odsto u 2013. godini.

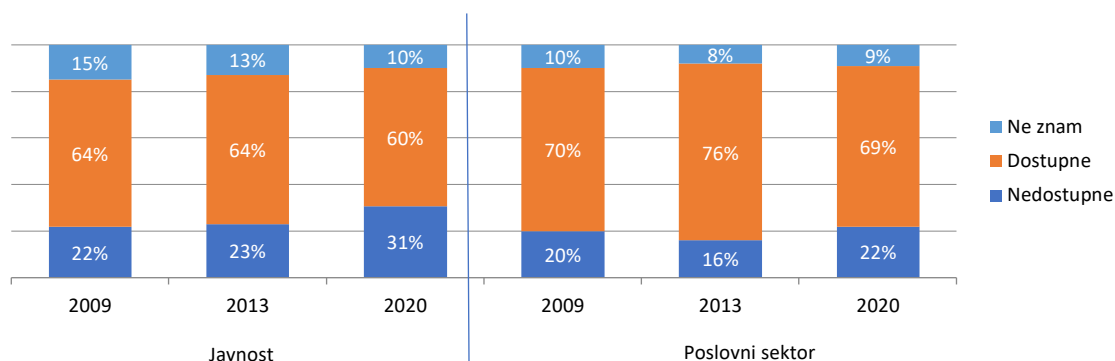
³⁸⁰ Pogledajte: <https://www.paragraf.rs/strane/pretplata-na-pravnu-bazu-i-strucne-casopise.html>

³⁸¹ Pogledajte: <http://www.slglasnik.com/pretplata-cenovnik/pretplata>

³⁸² Pogledajte: Slika Opšta percepcija o tri specifična aspekta dostupnosti.

³⁸³ Pogledajte: Slika Opšta percepcija o tri specifična aspekta dostupnosti.

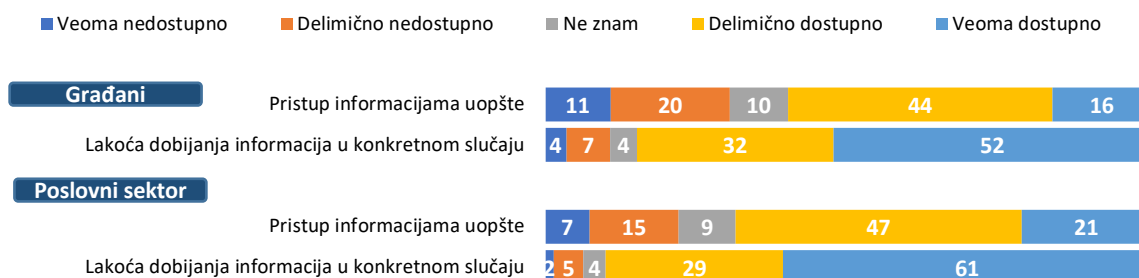
Slika 108: Percepcije o dostupnosti informacija u javnosti i poslovnom sektoru 2009, 2014, 2020.³⁸⁴



553. Visokoobrazovani građani doživljavaju pristup informacijama kao veći izazov u odnosu na manje obrazovane građane.³⁸⁵ U Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 20202. godine, 38 odsto visokoobrazovanih građana izrazilo je poteškoće u pronalaženju potrebnih informacija, u poređenju sa 24,8 odsto stanovnika sa najnižim stepenom obrazovanja. Ovi rezultati znače da visokoobrazovani građani imaju veća očekivanja u vezi sa obimom, vrstom i kvalitetom dostupnih informacija, dok manje obrazovani građani nemaju računarsku opremu za pristup potrebnim informacijama ili da informacije nisu pružene na odgovarajućem čitljivom nivou. Ova moguća tumačenja treba imati na umu u planiranju dostupnosti informacija o postupcima.

554. Iskustvo sa sudskim predmetima pozitivno se odražava na pristup informacijama. I građani i predstavnici poslovnog sektora koji su imali iskustva sa sudskim sprovedima ističu veće zadovoljstvo pristupom informacijama u njihovom konkretnom predmetu. 84 odsto građana je pristup informacijama u konkretnim predmetima ocenilo kao pozitivan, u poređenju sa 60 odsto građana koji su izrazili opšte zadovoljstvo pristupom informacijama iz sektora pravosuđa. Poslovni sektor pokazuje slične obrasce: devet od deset preduzeća koja su bila uključena u određeni predmet smatraju da je pristupačnost pozitivna, u poređenju sa sedam od deset bez direktnog iskustva.

Slika 109: Građani i poslovni sektor: Pristup informacijama uopšte u odnosu na lakoću dobijanja informacija o konkretnom predmetu³⁸⁶



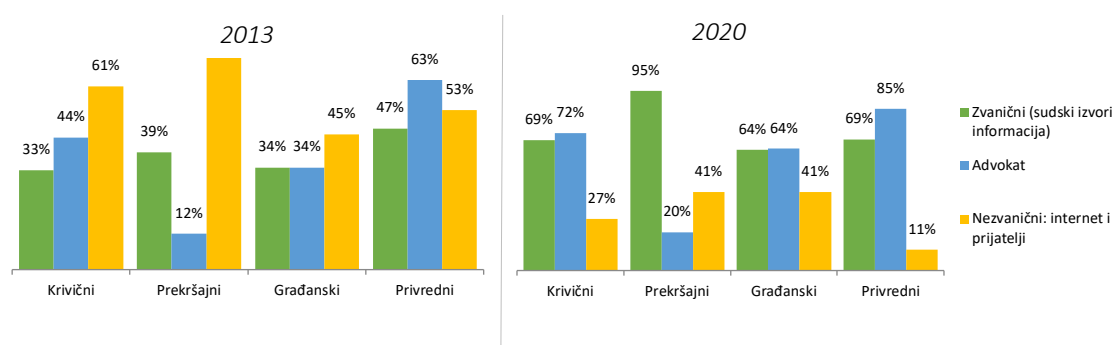
³⁸⁴ Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁸⁵ Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020.

³⁸⁶ Pitanje iz Ankete: *Koliko je pravosudni sistem dostupan građanima Srbije u smislu ...? / U kojoj meri su opšte informacije o toku i zahtevima postupka (vreme ročišta, mesto, itd.) bile dostupne Vama i Vašim pravnim zastupnicima?*; Baza: Ukupna ciljna populacija; Oni koji su imali iskustva sa sudskim sporovima u protekle tri godine i imaju donetu prvostepenu presudu.

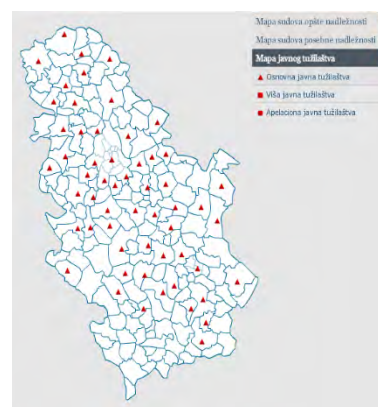
555. Ispitanici koriste nekoliko izvora informacija kada traže informacije o svom predmetu; u poređenju sa 2013. godinom, korisnici se više oslanjaju na advokate i zvanične izvore informacija. Učestalost varira u zavisnosti od vrste predmeta. U privrednim predmetima, advokati su najčešći izvor informacija sa 85 odsto, zatim slede zvanične sudske informacije, a zatim nezvanični izvori kao što su prijatelji, mediji i internet. Sličan je obrazac i u krivičnim predmetima, gde su advokati dominantni izvor informacija (72 odsto). U građanskim predmetima se najčešće koriste advokati i zvanični sudskih izvori informacija (64 percent). Zvanični izvori informacija preovlađuju u prekršajnim predmetima (95 odsto), nakon čega slede nezvanični izvori (41 odsto).

Slika 110: Izvori informacija koji se koriste za informacije o konkretnim predmetima³⁸⁷



556. Iako postoji napredak u pružanju informacija na internetu, još uvek ima prostora za poboljšanje koje bi poboljšalo i pristup i efikasnost. Svi sudovi i javna tužilaštva imaju internet prezentacije. Dok su internet prezentacije javnih tužilaštva ujednačenog vizuelnog dizajna i vrste informacija koje pružaju, internet prezentacije sudova se i dalje veoma razlikuju. Neki sudovi imaju sadržajne internet prezentacije (na primer, Prvi osnovni sud u Beogradu), dok drugi uopšte nemaju internet prezentacije. Neke NVO takođe nude korisne praktične informacije.³⁸⁸ Pružanje *online* informacija omogućava potencijalnim korisnicima da sprovedu istraživanje bez pomoći, sprečava nepotreban odlazak do suda i može da unapredi efikasnost sudskih procesa. U 2020. godini je rasprostranjenost interneta u Srbiji bila oko 80 odsto,³⁸⁹ čemu bi pravosuđe trebalo da se prilagodi.

557. Dostupnost informacija o sudovima i dvosmerna komunikacija sa sudovima su značajno napredovali uvođenjem veb portala Pravosuđe Srbije.³⁹⁰ Portal pruža informacije o mapi sudova sa svim relevantnim kontakt podacima,³⁹¹ statusu postupaka u toku po vrstama sudova (osnovni, viši, apelacioni, privredni, prekršajni, vrhovni) uključujući status predmeta koje



³⁸⁷ Regionalna anketa o pravosuđu, Svetska banka, 2020

³⁸⁸ Pogledajte: <https://otvorennavratapравosudja.rs/bukletji/>

³⁸⁹ Statistike o digitalnoj ekonomiji i društvu – domaćinstva i pojedinci, (2020) Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#Internet_access

³⁹⁰ Pogledajte: <https://portal.sud.rs/sr>

³⁹¹ Pogledajte: <https://portal.sud.rs/sr/interaktivna-mapa-sudova>

vode javnih izvršitelji³⁹². Zbog ograničenja vezanih za privatnost podataka, portalu mogu pristupiti samo oni koji znaju broj predmeta. Druge značajne reforme uključivale su i razvijanje e-suda, koji omogućava elektronsku komunikaciju sa sudom.³⁹³ Ministarstvo pravde je pored toga razvilo e-oglasnu tablu koja je počela sa radom u januaru 2020 godine³⁹⁴ i koja je zamenila prethodne fizičke oglasne tabele u sudovima u izvršnom postupku.³⁹⁵ Veb portal Pravosuđe Srbije sadrži bazu znanja³⁹⁶ koja pruža opšte informacije o nadležnostima sudova i tužilaštava, obavezi svedočenja, porodičnom i naslennom pravu. Međutim, ove informacije nisu u formatu prilagođenom korisnicima, već predstavljaju citate iz zakona.

5.4.3. Pristup odlukama suda

558. VKS je i dalje jedini sud koji redovno objavljuje sve svoje odluke. Međutim, broj odluka dostupnih na internetu je ograničen. Sajтови Apelacionog suda u Novom Sadu³⁹⁷ i Apelacionog suda u Nišu³⁹⁸ sadrže pretraživač koji omogućava lakši pristup odabranoj temi. Ustavni sud je mnoge svoje odluke objavio na internetu. Drugi sudovi ne objavljuju redovno svoje presude, iako neki, posebno apelacioni sudovi, neke posebno važne odluke ili izvode iz odluka objavljuju na njihovim internet stranicama.

559. Tokom 2020. godine je izrađena posebna internet stranica o sudskoj praksi.³⁹⁹ Ova stranica sadrži više od 12.000 odluka Vrhovnog kasacionog suda, 45.000 odluka apelacionih sudova, 5.000 odluka Prekršajnog apelacionog suda, 5.000 odluka Privrednog apelacionog suda i 140.000 odluka Upravnog suda. Veb stranica sadrži sofisticirani pretraživač koji omogućava pretraživanje odluka po sudu, godini, materiji, upisniku, broju predmeta, predsedniku veća, vrsti odluke, itd. Odluku o tome koji će predmeti biti navedeni na veb stranici sudske prakse donose odeljenja sudske prakse nadležnih sudova. Veb stranica je razvijena kroz podršku projekta i zahteva redovno ažuriranje novim odlukama.

5.5. Pristup Alternativnom rešavanju sporova

560. Svest o medijaciji je ograničena i, zapravo, opada tokom vremena. Prema Regionalnoj anketi o pravosuđu iz 2020. godine, samo 14 odsto korisnika sudova i oko 37 odsto korisnika suda iz poslovnog sektora znaju šta je medijacija, a ti nivoi su niži nego u Anketi o pravosuđu u Srbiji iz 2013. godine, kada je 17 odsto građana i 53 odsto preduzeća korisnika suda bili upoznati sa medijacijom.

³⁹² Pogledajte: <https://portal.sud.rs/sr/tok-predmeta>

³⁹³ Pogledajte: <https://esud.sud.rs/home/#/login>

³⁹⁴ Pogledajte: <https://etabla.sud.rs>

³⁹⁵ Veb aplikacija i portal za građane predviđeni su najnovijim setom izmena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje se primenjuju od 1. januara 2020. godine, za pitanja koja se tiču ličnog uručivanja poziva. Sudovi ranije nisu mogli da vode tačnu evidenciju o uručenim pozivima, a aplikacija e-oglasna tabla je uspostavljena kako bi olakšala ovaj zadatak i omogućila uvid u potpune podatke o dokumentima koji se dostavljaju putem elektronske oglasne tabele u izvršnom postupku.

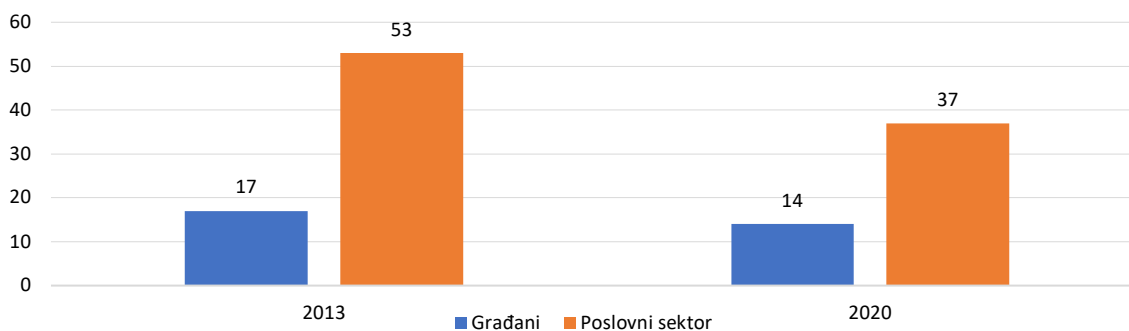
³⁹⁶ Pogledajte: <https://portal.sud.rs/cr/baza-znanja>

³⁹⁷ Pogledajte: https://sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa?tip_suda=3&sud=4

³⁹⁸ Pogledajte: <http://www.ni.ap.sud.rs/baza%20sudske%20prakse>

³⁹⁹ Pogledajte: <https://www.sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>

Slika 111: Građani i preduzeća: Upoznatost sa procesom medijacije 2013-2020



561. Narodna skupština je u maju 2014. godine usvojila novi Zakon o medijaciji. Zakon o medijaciji iz 2014. godine dozvoljava strankama da budu oslobođene od plaćanja sudskih taksi ako je medijacija uspešna pre kraja prvog ročišta. Medijacija se po novom zakonu može koristiti u bilo kom sporu osim ako zakonom nije propisana isključiva nadležnost suda ili drugog relevantnog organa. Konkretno, medijacija se smatra pogodnom za imovinske, porodične, privredne, administrativne predmete, predmete vezane za životnu sredinu, predmete zaštite potrošača i radne predmete.

562. Zakonom o medijaciji uvedena je obaveza sudova da promovišu medijaciju. Sud je dužan da strankama u sporu pruži sve potrebne informacije o mogućnosti medijacije, što se može učiniti i upućivanjem, strankama na medijatora. Zakon o parničnom postupku je izmenjen 2014. godine kako bi se uključila obaveza sudija i suda da upućuju stranke na medijaciju.

563. Uprkos rezultatima koji pokazuju da je medijacija brža i jeftinija od sudskog postupka, Zakono o medijaciji nije imao očekivani uticaj u smislu broja rešenih predmeta. Sudovi u Srbiji su 2019. godine vodili 460.970 građanskih predmeta, dok je samo 569 predmeta medijacije rešeno u toku iste godine.⁴⁰⁰ Istraživanje koje je sproveo EU za Srbiju – Projekat podrške Vrhovnom kasacionom sudu potvrdilo je da se prvostepeni predmeti u medijaciji rešavaju u proseku za 53 dana ili 1/8 vremena od 414 dana koliko je potrebno za rešavanje ovih predmeta bez medijacije.

564. Podrška predsednika sudova medijaciji je od vitalnog značaja za njen uspeh. Sudovi koji su bili uključeni u projekte promovisanja medijacije, kao što su Drugi sud u Beogradu i Privredni sud u Beogradu, te Osnovni i Viši sud u Čačku, osnovali su informativnu službu za pružanje informacija o mogućnostima i postupcima za alternativno rešavanje sporova građanima koji dolaze u sud. Najbolje prakse su prepoznate i uključene u Smernice za unapređenje primene medijacije u Republici Srbiji iz 2017. godine, koje su zajednički usvojili Vrhovni kasacioni sud, Visoki savet sudstva i Ministarstvo pravde.⁴⁰¹

565. Upućivanje predmeta i registar predmeta medijacije je kritičan korak za optimizaciju prednosti medijacije i poboljšanje kvaliteta i efikasnosti u radu sudova. Sprovođenje medijacije u sudovima zahteva statističko praćenje i izveštavanje o medijaciji. Ovo je teško izvodljivo jer se medijacija i dalje vodi u pomoćnim knjigama, a ne u registru. Predlog Foruma sudija za izmenu Sudskog poslovnika i

⁴⁰⁰ Pogledajte: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/medijacija-uspesna-u-70-odsto-slucajeva/>

⁴⁰¹ Pogledajte:

<https://www.mpravde.gov.rs/files/20170628%20Joint%20Guidelines%20for%20Enhancing%20the%20Use%20of%20Mediation%20SCC%20MoJ%20HCC.PDF>

uvođenje posebnog M upisnika za praćenje predmeta medijacije mogao bi, računajući medijaciju kao deo posla pojedinačnih sudija, da podstakne sudije da određene vrste predmeta upućuju na medijaciju.⁴⁰² Međutim, u izmenama Sudskog poslovnika nije navedena predložena mera.

5.6. Pristup pratećim stručnim uslugama

566. Veliki broj profesionalaca osim advokata – izvršitelji, beležnici, tumači, veštaci i medijatori – podržavaju ostvarivanje pravde. Pružanje informacija o ovim pružaocima usluga i obezbeđivanje njihovog zadržavanja po razumnoj ceni je ključno za efikasan pristup sudu. Stranke u sporu moraju da budu u stanju da lako identifikuju ove profesionalce prema geografskoj oblasti i tematskoj oblasti, da razumeju verovatno naknade i znaju da li postoje trenutne žalbe protiv njih.

567. Informacije dostupne u registrima razlikuju se po kvalitetu i obimu. MP je formiralo registre za većinu javnih izvršitelja, medijatora, veštaka, javnih beležnika i sudskih tumača. Registri sudskih tumača i veštaka su dostupni u Excel formatu i omogućavaju pretraživanje u zavisnosti od digitalne pismenosti korisnika. Registar javnih izvršitelja je takođe dostupan na veb stranici Komore javnih izvršitelja, a izvršitelji su navedeni na osnovu sedišta sudova,⁴⁰³ što je slučaj i sa beležnicima na veb stranici Komore javnih beležnika.⁴⁰⁴ Registri javnih izvršitelja i javnih beležnika je u podobnom formatu koji omogućava lako pretraživanje po geografskoj lokaciji ili nadležnosti suda.

5.7. Geografski i fizički pristup uslugama pravosuđa

5.7.1. Geografski pristup lokacijama sudova

568. Geografske prepreke za pristup pravosuđu ne predstavljaju značajan razlog za zabrinutost u Srbiji. Oko 80 odsto građana i 89 odsto predstavnika poslovnog sektora ne smatraju udaljenost suda problematičnom.

569. Sa poboljšanjem zastupljenosti interneta, dalje širenje mreže sudova sve je manje potrebno. Razvoj pojednostavljenih *online* procesa može direktno približiti niz usluga pravosuđa direktno korisnicima. Budući napor da se poboljša fizički pristup pravosudnim uslugama najbolje bi se rešili upotrebom *online* strategija, kao što je e-podnošenje zahteva.

5.7.2. Jednakost pristupa za osetljive grupe

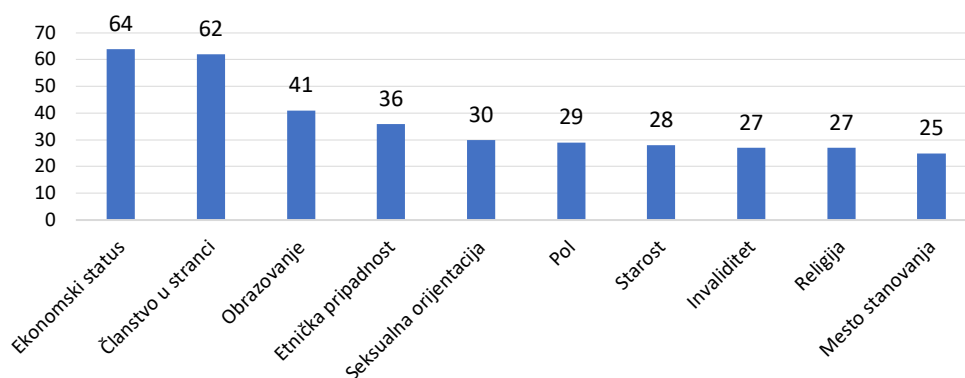
570. Većina građana ne smatra da je pravosuđe jednako dostupno svim građanima. Po mišljenju opšte populacije, nejednak tretman građana je prvenstveno zasnovan na ekonomskom statusu i različitoj pripadnosti političkim strankama. Gotovo polovina građana smatra da nivo obrazovanja utiče na tretman u sudovima, dok jedna trećina smatra da etnička pripadnost, seksualna orijentacija i rodna pripadnost utiču na tretman. Godine starosti oko 28 odsto opštih korisnika navodi kao jedan od razloga za različiti tretman, dok 22 odsto građana navodi invaliditet i religijske razlike.

⁴⁰² Pogledajte: <https://forumsudija.org.rs/sr/predlog-za-izmenu-sudskog-poslovnika-dostavljen-ministarstvu-pravde.a104.html>

⁴⁰³ Pogledajte: <https://www.komoraizvrstielja.rs/?q=imenik-izvrstielja>

⁴⁰⁴ Pogledajte: <http://beleznik.org/index.php/sr/pronadi-svog-javnog-beleznika/spisak-javnih-beleznika-i-kontakti>

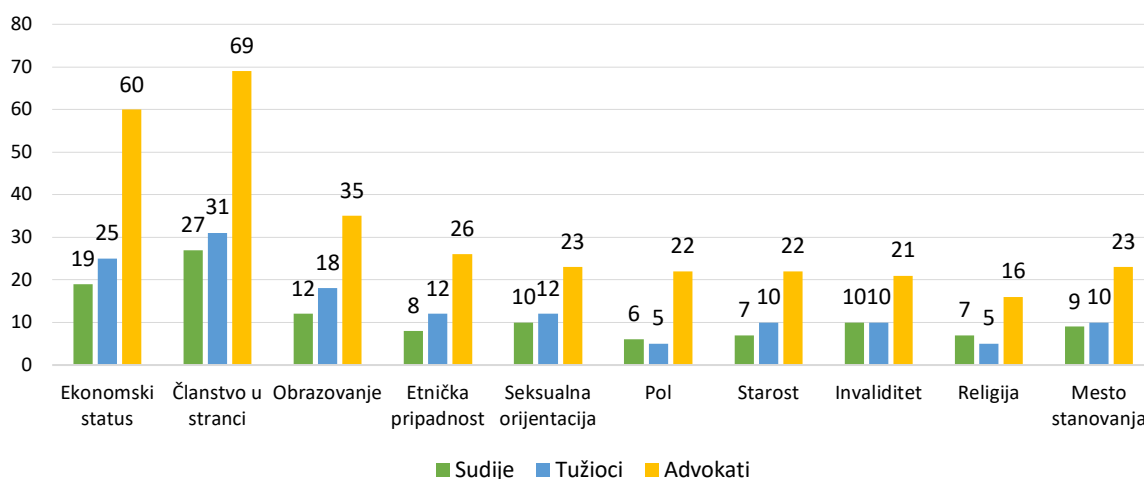
Slika 112: Mišljenje građana o jednakom tretmanu građana⁴⁰⁵



571. Znatno manji procenat sudija i tužilaca smatra da se različite kategorije građana tretiraju drugačije. Međutim, 27 odsto sudija i 31 odsto tužilaca navodi članstvo u stranci kao osnov za nejednak tretman.

572. Stavovi advokata o nejednakom tretmanu su znatno bliži stavovima opšte populacije nego stavovima pružalaca usluga pravosuđa.

Slika 113: Mišljenje sudija, tužilaca i advokata o jednakom tretmanu građana



573. Pripadnici poslovnog sektora takođe smatraju da postoji različit tretman rezidenata i pravnih lica. 57 odsto predstavnika poslovnog sektora smatra da tretman privrednih subjekata zavisi od njihove vlasničke strukture, a 47 odsto smatra da tretman varira u zavisnosti od veličine preduzeća. Dodatnih 40 odsto smatra da tretman zavisi od specifične geografske lokacije na kojoj se preduzeće nalazi, dok je 38 odsto zaključilo da zavisi od vrste privredne delatnosti.

⁴⁰⁵ Pitanje iz Ankete: *Po Vašem mišljenju, da li pravosudni sistem u Srbiji jednako tretira sve građane/preduzeća bez obzira na njihov ...?*; Baza: Ukupna ciljna populacija

5.8. Preporuke i naredni koraci

Preporuka 1: Pristupačnost sudskih taksi

- Ažurirati sudske takse na osnovu principa koji obezbeđuju pristupačnost za pokretanje valjanog postupka, obeshrabruju neozbiljne postupke, podstiču alternativno rešavanje sporova i obezbeđuju pristup predmetima koji se odnose na javnu dobrobit, kao što su predmeti porodičnog prava. (MP, VKS – kratkoročno)
- Izmeniti Zakon o sudskim taksama i Zakon o parničnom postupku kako bi se utvrdio rok za podnošenje zahteva za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi i rok za odlučivanje sudova po zahtevu. (MP – kratkoročno)
- Podići svest da sud neće obustaviti parnicu zbog neplaćanja taksi. Da bi se zaštitilo od zloupotrebe ove politike, razmisliti o tome da se neplaćene takse plate sudu do kraja postupka i produžiti rok zastare sudskih taksi. (VKS – kratkoročno)
- Zahtevati od sudova da ažurirani *online* kalkulator taksi bude dostupan javnosti besplatno. (VKS – kratkoročno)
- Razviti dosledan i blagovremen sistem za podnošenje zahteva za oslobađanje od sudskih taksi. Proceniti da li se Centralni sistem za sudske prakse (CSST), razvijen 2020. godine, efikasno koristi, uključujući njegovu upotrebu za praćenje plaćanja sudskih taksi i informacije o oslobađanju od plaćanja sudskih taksi. (VKS – kratkoročno)
- Razmotriti ukidanje ograničenja na sudske takse kako bi naknade u predmetima visoke vrednosti bile proporcionalne onima u predmetima manje vrednosti. (MP, VKS – srednjoročno)

Preporuka 2: Preispitati pristupačnost advokatske tarife.

- Razmotriti alternativne aranžmane za advokatske tarife prema kojima se advokati ne plaćaju po ročištu ili podnesku. Ovo će takođe podstaći ograničavanje upotrebe žalbi i unaprediti efikasnost u procesuiranju predmeta. (MP, Advokatska komora – srednjoročno)
- Razmotriti primenu praksi koje se koriste u državama članicama EU i drugim zemljama za pregovaranje o advokatskim tarifama na osnovu smernica koje uzimaju u obzir vrednost predmeta, količinu posla advokata i javni interes koji služi predmetu (na primer, strožije regulisanje naknada za slučajeve koji se odnose na starateljstvo nad decom, povrede na radu i osobe sa invaliditetom, dok bi istovremeno dozvoljavali više pregovaranja u predmetima od privatnog interesa). (MP, Advokatska komora – srednjoročno)

Preporuka 3: Osigurati pristup i kvalitet advokata po službenoj dužnosti koji su zaduženi za obaveznu odbranu

- Pomoću pozivnog centra i softvera za praćenje koje je 2019. godine uvela Advokatska komora Srbije za prikupljanje podataka o broju imenovanja, broju odbijenih imenovanja i navedenim razlozima, kao i o vrstama predmeta u kojima je najčešće imenovanje po službenoj dužnosti. (MP, Advokatska komora – kratkoročno)
- Pratiti rad advokata po službenoj dužnosti kako bi se obezbedio kvalitet i nepristrasnost. (MP, Advokatska komora – srednjoročno)

Preporuka 4: Povećati svest javnosti i pristup besplatnoj pravnoj pomoći.

- Ohrabriti organizacije koje pružaju usluge u zajednici da upućuju klijente u centre za besplatnu pravnu pomoć. (MP – kontinuirano)
- Podsticati pravne fakultete da odvoje vreme i nadgledaju svoje studente u pružanju usluga pravne pomoći. (MP, Pravni fakulteti – kontinuirano)
- Usvojiti pravilno planiranje budžeta i povećati sredstva za besplatnu pravnu pomoć u budžetima opština. Zahtevati od svih opština, centara za pravnu pomoć i pravnu podršku da vode registar svojih aktivnosti i dostave podatke Ministarstvu pravde. (MP, MDULS – kratkoročno)
- Razviti metod za praćenje zadovoljstva korisnika, primeniti ga lokalno i proceniti rezultate na centralnom nivou. Obezbediti dodatne kadrove za Ministarstvo za potrebe praćenja programa. (MP – srednjoročno)

Preporuka 5: Povećati pristup informacijama o zakonima i sudovima.

- Razmotriti ideju da se javne biblioteke pretplate na *online* baze podataka zakona i propisa tako da javnost može imati pun pristup bez naknade. (MP – kratkoročno)
- Poboljšati pristup javnosti objavljenim sudskim odlukama i povezanim bazama podataka koje je moguće pretraživati. (MP – srednjoročno)
- Prilikom objavljivanja novih zakona, pratiti promene i upućivanje na postojeće zakone. (Narodna skupština, resorna ministarstva – kratkoročno)
- Povećati pristup javnosti praktičnim smernicama i objašnjenjima zakona na jednostavnom jeziku. (Narodna skupština, resorna ministarstva – kratkoročno)
- Zahtevati od ministarstava i drugih institucija koje donose propise da ih objavljuju. (Svi – kratkoročno)
- Nastaviti sa poboljšanjem veb stranica koje pružaju informacije o sudovima i određenim predmetima. (MP, VKS – srednjoročno)

Preporuka 6: Povećati pristup opcijama za alternativno rešavanje sporova.

- Sprovesti dodatne inicijative za informisanje potencijalnih korisnika suda o mogućnosti posredovanja (medijacije). (MP, VKS – kratkoročno)
- Obezbediti dodatnu obuku za sudije, tužioce, advokate i sudsko osoblje o ulozi medijacije. Razmotriti korišćenje najboljih praksi priznatih u Smernicama za unapređenje primene medijacije u Republici Srbiji iz 2017. godine. (PA – kratkoročno)
- Usvojiti upućivanje predmeta i registar za predmete medijacije umesto daljeg evidentiranja medijacije u pomoćnim knjigama. Usvojiti predlog Foruma sudija za izmenu Sudskog poslovnika i uvesti poseban M upisnik za praćenje predmeta medijacije, koji bi uračunavao medijaciju kao deo posla pojedinih sudija i podsticao ih da više predmeta upućuju na medijaciju. (VKS – kratkoročno)

6. Unapređenje integriteta pravosudnog sistema Srbije

6.1. Glavni nalazi

574. Uprkos brojnim inicijativama za borbu protiv korupcije i određenim poboljšanjima u normativnim i institucionalnim okvirima, sprečavanje i nekažnjivost korupcije u pravosuđu i dalje su zabrinjavajući u Srbiji u periodu od 2014. do 2020. godine. Još uvek nije postojao efikasan mehanizam koordinacije za sprečavanje, smanjenje ili otklanjanje korupcije. U oktobru 2020. godine, Grupa država za borbu protiv korupcije (GREKO) je utvrdila da je Srbija od 2015. godine na zadovoljavajući način primenila samo dve od 13 preporuka GREKA u vezi sa „Sprečavanjem korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce“,⁴⁰⁶ što je dovelo do ocene GREKA da je situacija „u celini nezadovoljavajuće“.⁴⁰⁷ Međutim, u martu 2022. godine, u Drugom prelaznom izveštaju o usklađenosti⁴⁰⁸, GREKO zaključuje da ukupan nivo usklađenosti sa preporukama više nije „u celini nezadovoljavajući“ jer je deset preporuka delimično sprovedeno.

575. Pravosudne institucije nisu koristile planove integriteta. Takvi planovi su propisani Zakonom o sprečavanju korupcije kao sredstvo samoprocene, ali nema dokaza da su oni delotvorno korišćeni za razvijanje ili jačanje zaštitnih mera protiv korupcije.

576. Značajan prostror za vršenje neprimerenog uticaja na pravosudni sistem još uvek su prisutni. Ustavni i zakonodavni okvir i dalje ostavljaju prostor za neprimeren politički uticaj na pravosuđe, a pritisak na pravosuđe je i dalje visok.⁴⁰⁹ Ustavnim promenama iz 2022. godine ukida se uloga izvršne i zakonodavne vlasti u procesu imenovanja sudija i sastava VSS-a. Međutim, za operacionalizaciju novih odredbi je potrebno usvojiti novih zakonski okvir, sa definisanim rokom za mart 2023. godine. Vladini zvaničnici, od kojih su neki na najvišem nivou, kao i narodni poslanici, nastavili su da javno komentarišu tekuće istrage i sudske postupke i pojedine sudije i tužioce, dok su članci u tabloidnim novinama targetirali i pokušali da diskredituju članove pravosuđa.⁴¹⁰

577. DVT je 2017. godine ustanovilo funkciju Povereika za samostalnost koji izveštava javnost o tvrdnjama o nedozvoljenom uticaju ili pokušajima neprimerenog uticaja na tužioce. Međutim, to mesto nije bilo popunjeno od marta 2020. godine, kada je prvom povereniku istekao mandat, pa sve do isteka mandata sastava DVT-a u martu 2021. godine. Novi Poverenik je imenovan u aprilu 2022. godine, ali i dalje nedostaju poslovnik o radu Poverenika, kao i neophodni resursi.

578. Automatizovano, nasumično raspoređivanje predmeta je do 2018. godine postalo zvanična norma u sudovima u Srbiji, ali su Zakon o sudijama i Sudski poslovnik o radu i dalje sadržali prilično

⁴⁰⁶ Četvrta runda evaluacije GREKA, „Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce“, Drugi izveštaj o usklađenosti <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a07e4d>, para. 80 i 86.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Četvrta runda evaluacije GREKA, „Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce“, Drugi izveštaj o usklađenosti <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a5ff19>

⁴⁰⁹ Izveštaj EU za Srbiju 2021, str. 21, dostupan na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021-en>

⁴¹⁰ Ibid. Sličnu zabrinutost izneo je i Evropski parlament. U svojoj rezoluciji iz 2021. godine o izveštajima Komisije o Srbiji 2019-2020; Parlament je konstatovao „sa zabrinutošću nastavak političkog uticaja na pravosuđe i potrebu za jačanjem zaštitnih mehanizama za odgovornost, profesionalizam, nezavisnost i ukupnu efikasnost pravosuđa“. Za više informacija pogledajte https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.html

opširne odredbe koje su omogućavale predsednicima sudova da dodele ili prnesu predmet određenom sudiji, uprkos opštoj zabrani odstupanja od nasumičnog dodeljivanja. Nije bilo centralizovanog praćenja predmeta koji nisu nasumično raspoređeni, niti je još uvek postojao automatizovani mehanizam za nasumično dodeljivanje predmeta u JT.

579. Centralno praćenje izvora, osnova ili dispozicije pismenih pritužbi na rad suda i tužilaštva nije uspostavljeno. Pritužbe se podnose direktno sudovima i javnim tužilaštvima i/ili VKS-u, RJT-u, Savetu i Veću, Ministarstvu pravde, Agenciji za borbu protiv korupcije/Agenciji za sprečavanje korupcije. Svaki sud je bio u obavezi da prikuplja i dostavlja statistiku pritužbi svakih šest meseci Ministarstvu pravde, VKS-u, VSS-u i neposredno višem sudu.⁴¹¹ Ministarstvo pravde je uvelo automatizovani sistem za žalbe, ali on nije povezan sa drugim zainteresovanim stranama.⁴¹² Međutim, u sistemu nije postojala kancelarija sa jedinstvenim brojevima za pismene žalbe primljene u posmatranom periodu, koliko je pritužbi/žalbi podneto u više institucija, koliko je zanemareno, a koliko se smatralo validnim.

580. Srbija je od 2017. do 2022. godine napravila značajne korake u integraciji etičkih kodeksa za sudije i tužioce u režime koji regulišu njihovo ponašanje. Etički odbori su osnovani kao stalna tela u VSS-u i DVT-u⁴¹³, dok su „Etika i integritet u pravosuđu“ jedna od najčešće obrađivanih tematskih oblasti u okviru programa stalne obuke PA na temu „Posebna znanja i veštine“. Štaviše, nastavni planovi i programi stalne obuke za nosioce pravosudnih funkcija promenjeni su tako da uključuju više obuke zasnovane na veštinama o etici i integritetu.

581. Imenovanje sudskih veštaka nije u skladu sa međunarodnim standardima za nepristrasnost, zbog čega je srpsko pravosuđe podložno korupciji. Nije bilo jasnih i transparentnih pravila o postupku koji tužioci primenjuju za imenovanje veštaka u krivičnom postupku. Stručnjaci u istoj oblasti nisu uvek bili plaćeni po istim cenama. Ove varijacije su navodno uticale na izbor veštaka od strane stranaka ili sudija i na kvalitet njihovog rada. MP nije čuvalo sistematizovane podatke prilikom oduzimanja ovlašćenja veštacima zbog neetičkog, nekompetentnog ili nestručnog rada. Veštaci koji su propustili rokove ili ročišta uglavnom nisu kažnjeni.

582. Iako su pravosudne institucije poštovale Zakon o zaštiti uzbunjivača koji je usvojen 2014. godine imenovanjem kontakt osobe za uzbunjivače, ovi pojedinci nisu prošli obuku o tome kako da obavljaju svoje dužnosti. Pored toga, istraživanja pokazuju da zaposleni u pravosudnom sistemu nisu dobro informisani o zaštiti po ovom zakonu.

583. U velikoj meri, pravni okviri koji regulišu disciplinsku odgovornost sudija i javnih tužilaca bili su u skladu sa međunarodnim standardima. Najveći izuzetak predstavljalo je i dalje imenovanje Saveta i Veća kao drugostepenih disciplinskih organa, posebno zato što oni biraju i članove odgovarajućih disciplinskih komisija za sudije i tužioce.⁴¹⁴ Takođe postoji potreba za jasnim pravilima u pogledu osnovna discipline.

⁴¹¹ Takva obaveza ne postoji za JT.

⁴¹² Povezivanje ovih pritužbi trebalo bi da uzme u obzir različite uloge praćenja različitih institucija, tj. Ministarstvo pravde nadležno je za vršenje nadzora nad sprovođenjem sudskog pravilnika, dok VSS može da prati rad pojedinačnih sudija.

⁴¹³ VSS i DVT su 2018. godine osnovali svoje etičke odbore kao *ad hoc* tela. Narodna skupština je 22. jula 2021. godine usvojila izmene i dopune Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o sudijama, tako da je Etički odbor VSS-a postao stalno telo.

⁴¹⁴ Pogledajte Izveštaj specijalnog izvišćioca za nezavisnost sudija i advokata, 2014, str. 13, para. 72; str. 17, para. 93 i str. 21, para 127, dostupan na: <https://undocs.org/A/HRC/26/32>

584. Regionalna anketa o pravosuđu iz 2020. godine pokazala je značajano povećanje poverenja građana Srbije u pravosudni sistem u odnosu na 2009. i 2013. godinu. Pravosuđe je bio na sredini lestvice poverenja 2020. godine, sa 55 odsto. Ovo poboljšanje je deo obrasca povećanja poverenja u državne institucije uopšte, sa izuzetkom medija. Poverenje u pravosudni sistem poraslo je kako među korisnicima suda, tako i među opštom javnošću.

585. Značajan deo sudija, tužilaca i advokata navode da pravosudni sistem u praksi nije nezavisan. Oko 24 odsto sudija i 34 odsto tužilaca navodi da pravosudni sistem nije nezavisan. Advokati su još skeptičniji, jer 73 odsto advokata smatra da pravosuđe nije nezavisno.

6.2. Uvod

586. Staranje o tome da se funkcije pravosuđa obavljaju sa integritetom od presudnog je značaja za demokratsku i ekonomsku budućnost Srbije. Revidirana metodologija proširenja Evropske unije za Zapadni Balkan, koju je Evropska komisija usvojila 2020, još veći naglasak stavlja na ključnu ulogu osnovnih reformi neophodnih za pristupanje Srbije Uniji, među kojima je i reforma pravosuđa.⁴¹⁵ Ovo predstavlja primenu međunarodnih standarda prema kojima se nijedno društvo ne može smatrati ozbiljno posvećenim borbi protiv korupcije ako postoji percepcija da njegovo pravosuđe ili bezbednosne službe postupaju nekažnjivo. Kultura integriteta ne može se negovati samo represivnim merama: podsticanje integriteta zahteva očuvanje nezavisnosti i samostalnosti sudija i tužilaca i eliminisanje aspekata ovog sistema koji stvaraju prilike za nastanak korupcije.⁴¹⁶

587. Za potrebe ove analize, izrazi „integritet“ i „korupcija“ upotrebljavaju se u širem smislu. „Integritet“ podrazumeva sposobnost pravosuđa ili pojedinačnog nosioca pravosudne funkcije da se odupre korupciji dok pri tom poštuje osnovne vrednosti sudijske i tužilačke nezavisnosti, ličnog integriteta, čestitosti, ravnopravnosti, stručnosti i revnosti.⁴¹⁷ „Korupcija“ obuhvata podmićivanje sudija, sudskog osoblja ili javnih tužilaca, zloupotrebu službenog položaja od strane nosilaca pravosudnih funkcija, trgovinu uticajem i vršenjem neprimerenog uticaja na nosioce pravosudnih funkcija (kako spolja, odnosno od strane političkih aktera, medija i drugih, tako i iznutra, od strane kolega ili nosilaca viših funkcija unutar sistema).⁴¹⁸

⁴¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5.2.2020, COM(2020) 57 final, dostupno na adresi https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf.

⁴¹⁶ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (član 11), koju je Srbija potpisala 2003. i ratifikovala 2005, obavezuje svaku državu ugovornicu da (a) preduzme mere za unapređenje integriteta među nosiocima pravosudnih funkcija, i (b) preduzme mere za sprečavanje prilika za korupciju među nosiocima pravosudnih funkcija.

⁴¹⁷ Videti, primera radi, član 11 UNCAC, Princip 3 Bangalorskih principa sudijskog ponašanja (dostupno na adresi https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf) Kancelarije Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala i Komentar Bangalorskih principa sudijskog ponašanja, dostupno na adresi https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf, strana 79. Ove vrednosti su prepoznate u Bangalorskim principima sudijskog ponašanja koje je usvojio Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija svojom Rezolucijom 2006/23 i razrađene u Komentar Bangalorskih principa sudijskog ponašanja (dostupno na adresi https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/commentary-on-the-bangalore-principles.html), a Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi javnih tužilaca zamišljene su da se osigura da su ovi sistemi zasnovani na određenim osnovnim vrednostima kojima se podstiču delotvornost, nepristrasnost i pravičnost tužilaca u krivičnim postupcima (A/CONF.144/28/Rev.1, strana 189 (1990)).

⁴¹⁸ Videti Corruption and Anti-Corruption In The Justice System, 2009, strane 10-16, dostupno na adresi https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=efeb9a87-f5c0-6e14-78ef-e5708063bacb&groupId=252038;

588. Srbija je 2019. godine donela Zakon o sprečavanju korupcije⁴¹⁹ koji je zamenio Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008. i dodatno razradio njegova rešenja. Ciljevi zakona iz 2019, čija primena je počela u septembru 2020, jesu očuvanje javnog interesa, smanjenje rizika od korupcije i unapređenje integriteta i odgovornosti organa javne vlasti i javnih funkcionera (videti Okvir 21). Zakonom iz 2018. izmenjen je naziv Agencije za borbu protiv korupcije, koja je postala Agencija za sprečavanje korupcije, a proširene su i pojašnjene nadležnosti i mandat ovog nezavisnog državnog organa.

Okvir 21: Zakon o sprečavanju korupcije iz 2019.

Zakon o sprečavanju korupcije izrađen je u cilju garantovanja nezavisnosti ASK (nekadašnje Agencije za borbu protiv korupcije) i kako bi se Agenciji omogućilo da igra značajniju ulogu u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa, uključujući sukobe interesa u kojima mogu biti sudije i tužioci. Među novim, proširenim ili pojašnjenim nadležnostima ASK u odnosu na sudije i tužioce su:

- (1) neposredan i neometan pristup službenim evidencijama i dokumentima u posedu organa javne vlasti;
- (2) obaveza finansijskih institucija da dostavljaju ASK-u podatke o računima javnih funkcionera;
- (3) proveravanje izveštaja o imovini šireg kruga lica povezanih sa javnim funkcionerima;
- (4) postupanje po anonimnim predstavkama;
- (5) podnošenje krivičnih prijava, zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka i
- (6) iniciranje donošenja ili izmene propisa, davanje mišljenja o proceni rizika od korupcije u nacrtima zakona iz oblasti posebno rizičnih za nastanak korupcije i mišljenja o nacrtima zakona koji uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije.

Zakonom su takođe uređene procedure u skladu sa kojima ASK treba da postupa pri ocenjivanju postojanja nesaglasnosti u podacima iz izveštaja o imovini koje podnose javni funkcioneri i propisane su strožije kazne za prekršaje javnih funkcionera.⁴²⁰

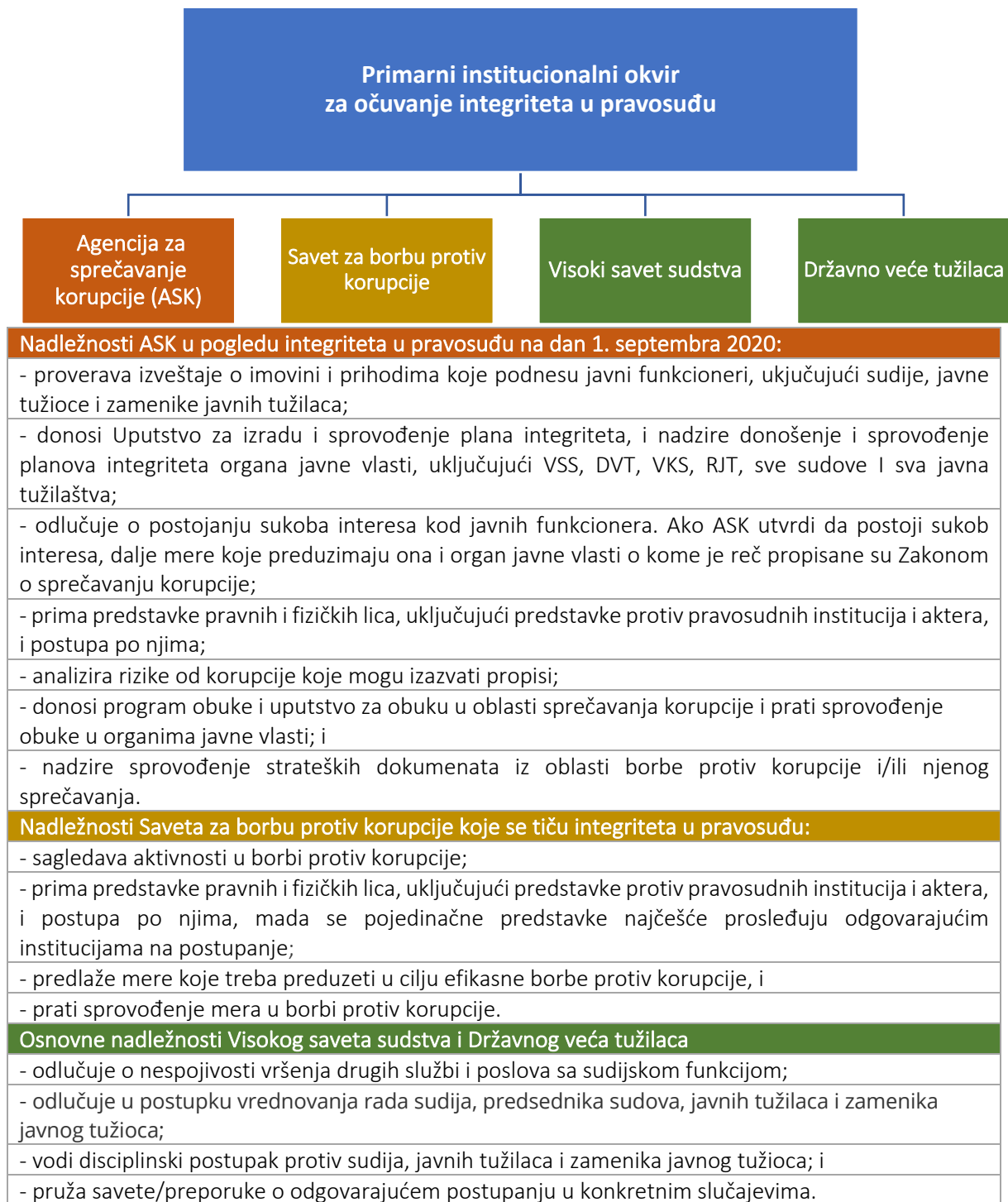
589. Pored tela navedenih na Slici 89 u daljem tekstu, među institucijama i organizacijama koje imaju nadležnosti za sprečavanja korupcije i izveštavanje o njoj su Ministarstvo pravde, Narodna skupština, Pravosudna akademija i organizacije građanskog društva. U borbi protiv korupcije uloge igraju i nosioci pravosudnih funkcija, odnosno pojedinačne sudije, tužioci, zaposleni u sudovima i tužilaštvima, advokati i veštaci.

International Bar Association Judicial Integrity Initiative, Judicial Systems and Corruption, May 2016, strane 18-27, dostupno na adresi <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=F856E657-A4FC-4783-806E-6AAC6895D37F>; Transparency International, Fighting Judicial Corruption Topic Guide, October 2014, dostupno na adresi https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_guide_on_judicial_corruption_.pdf.

⁴¹⁹ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 35/19 i 88/19.

⁴²⁰ Videti članove 103 i 104 Zakona o sprečavanju korupcije. Javni funkcioner koji ne prijavi imovinu i prihode ili daje lažne podatke o imovini i prihodima kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina, što povlači pravnu posledicu prestanka javne funkcije odnosno radnog odnosa. Pored ovoga, tom javnom funkcioneru biće zabranjeno da stekne javnu funkciju u trajanju od deset godina. Za prekršaje su propisane novčane kazne.

Slika 114: Institucionalni okvir za očuvanje integriteta u pravosuđu



590. Samo mali broj preporuka koje se odnose na problem korupcije u pravosuđu navedenih u Funkcionalnoj analizi iz 2014. u potpunosti je sproveden u delo do kraja 2020, kao što je prikazano u Prilogu x. U Funkcionalnoj analizi iz 2014. bilo je dato šest preporuka, podeljenih na 20 posebnih delova,

u vezi sa pitanjima korupcije u pravosuđu. Od tih 20, samo dve su u potpunosti realizovane, sedam je delimično sprovedeno, a 11 uopšte nije sprovedeno.⁴²¹

591. Uprkos brojnim inicijativama protiv korupcije i određenim poboljšanjima normativnog i institucionalnog okvira, sprečavanje korupcije i nekažnjivosti u pravosuđu u Srbiji ostalo je aktuelno pitanje počevši od 2014. pa sve do 2020. godine. I dalje nije postojao delotvoran koordinacioni mehanizam za sprečavanje, smanjenje ili suzbijanje korupcije. U oktobru 2020, Grupa država protiv korupcije (GREKO) utvrdila je da je Srbija od 2015. na zadovoljavajuć način realizovala samo dve od 13 preporuka GREKO o „sprečavanju korupcije u pogledu narodnih poslanika, sudija i tužilaca“,⁴²² što je navelo GREKO da stanje u tom pogledu oceni kao „u celini nezadovoljavajuće“.⁴²³

592. Postojao je i značajan prostor za vršenje neprimerenog uticaja na pravosuđe. Ustavni i zakonski okvir i dalje su ostavljali prostor za neprimereni politički uticaj na pravosuđe, a stepen pritiska na pravosuđe ostao je značajan.⁴²⁴ Državni zvaničnici, uključujući i pojedince na najvišem nivou, kao i narodni poslanici, nastavili su u javnosti da komentarišu istrage i sudske postupke u toku, kao i rad pojedinačnih sudija i tužilaca, dok je tabloidna štampa u svojim napisima ciljala i nastojala da diskredituje predstavnike pravosuđa.⁴²⁵

593. Najosnovnija promena koju Srbija tek treba da izvrši u cilju podsticanja integriteta u pravosuđu, i to smanjenjem mogućnosti za vršenje političkog uticaja na rad pravosuđa, jeste usvajanje u Narodnoj skupštini izmena i dopuna Ustava i povezanih zakona kojima se uređuju članstvo u VSS i DVT i njihove nadležnosti.⁴²⁶ Ove promene se razmatraju u poglavlju o upravljanju i rukovođenju.

6.3. Koordinacija između institucija

594. Nisu ostvarene saradnja i koordinacija između institucija zaduženih za izgradnju integriteta pravosuđa u Srbiji potrebne da bi ova zemlja unapredila svoju reputaciju u pogledu korupcije u

⁴²¹ Dve realizovane preporuke odnosile su se na pravila za napredovanje i vrednovanje sudija od strane VSS-a, kao i na sprovođenje sveobuhvatne procene potreba za obukom postojećih sudija, tužilaca i sudskog osoblja. Među delimično sprovedenim sugestijama bile su izrada planova integriteta za sve sudove i javna tužilaštva i upoznavanje sa pravilima o davanju poklona, pružanje informacija građanima o toku predmeta, izveštavanje predsednika sudova o slučajevima u kojima se odstupilo od načela raspodele predmeta slučajem i praćenje tih izveštaja od strane VSS-a, kao i staranje o adekvatnoj popunjenosti radnih mesta u disciplinskim organima VSS-a i DVT-a. Posebni delovi koji nisu realizovani odnosili su se na ciljane intervencije radi otklanjanja najčešće prijavljivanih vidova korupcije poput sitnog podmićivanja sudskog osoblja, javno objavljivanje informacija o zakonskim odredbama i politikama u vezi sa davanjem i primanjem poklona na internet stranicama sudova i u vidu brošura dostupnih u sudovima, usvajanje mišljenja VSS-a sa praktičnim primerima dopuštenog i nedopuštenog postupanja, uključujući i objavljivanje na internetu često postavljanih pitanja o etičkim normama, analiziranje ishoda postupanja po predstavkama na sistemskom nivou i korišćenje podataka za određivanje pravaca budućih reformi.

⁴²² GRECO's Fourth Evaluation Round, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors" Second Compliance Report, dostupno na adresi <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a07e4d>, paragrafi 80 i 86.

⁴²³ Isto.

⁴²⁴ Godišnji izveštaj EK o Srbiji za 2020. godinu, str. 20, dostupno na adresi https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

⁴²⁵ Isto. Slične bojazni izrazio je i Evropski parlament. U svojoj rezoluciji o izveštajima Komisije za 2019. i 2020, usvojenoj 2021, Parlament je kao razlog za zabrinutost naveo „nastavak političkog uticaja na pravosuđe“ i naglasio „potrebu za jačanjem zaštite odgovornosti, stručnosti, nezavisnosti i delotvornosti pravosuđa u celini“. Više informacija može se naći na adresi https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.html.

⁴²⁶ Mišljenje Venecijanske komisije, Srbija – Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu ustavni promena o pravosuđu, izdatom u skladu sa članom 14a Poslovnika o radu Venecijanske komisije 24. novembra 2021. godine, koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 129. plenarnoj sednici, 10-11. decembra 2021.

pravosudnom sistemu. Ovu poruku su institucije i njihovi rukovodioci čuli mnogo puta, primera radi iz godišnjih Saopštenja o politici proširenja EU i Funkcionalne analize pravosuđa za 2014.⁴²⁷ Odsustvo koordinacije podrazumevalo je i nedostatak odgovarajuće interakcije između Saveta odnosno Veća i Agencije za borbu protiv korupcije/ASK u pogledu izrade, sprovođenja i praćenja planova integriteta i pravila i standarda o sukobu interesa⁴²⁸.

595. Odsustvo centralizovanih baza podataka Saveta i Veća u kojima bi se prikupljale sve pismene predstavke o radu pravosudnih institucija negativno je uticalo na sposobnost sistema da prati kršenje odredbi o integritetu od strane nosilaca pravosudnih funkcija odnosno zaposlenih u pravosuđu i da otklanja nedostatke u pružanju pravosudnih usluga. Iako nije postojala zakonska obaveza Veća odnosno Saveta da prikuplja i analizira sve pismene predstavke o sistemu, činjenica da predstavke nisu prikupljane niti analizirane dovodila je do značajnih problema za pravosuđe u pogledu integriteta (kao i upravljanja i kvaliteta). Savet i Veće nisu bili u stanju da utvrde koliko predavki je imalo istu sadržinu, ili koliko njih se odnosilo na određenu vrstu predmeta ili određeni sud, javno tužilaštvo, sudiju, tužioca ili zaposlenog. Uzevši u obzir njihovu odgovornost za rad sistema i izbor, obuku, vrednovanje rada, etičko postupanje i disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca, Savet i Veće su najadekvatnije institucije za prikupljanje i analizu podataka u vezi sa integritetom pravosuđa, u koordinaciji i saradnji sa drugim nadležnim organima.

596. Pravosuđe nije obavestavalo spoljne institucije koje su inicijalno primile predstavke o korupciji u pravosuđu i/ili pružanju pravosudnih usluga. To je predstavljalo još jednu prepreku za kapacitet Srbije da prati i otklanja kršenja odredbi o integritetu od strane nosilaca pravosudnih funkcija. Tokom čitave 2020, ove predstavke su podnošene predsednicima sudova, javnim tužiocima, Savetu i Veću, VKS-u, RJT-u, ASK i Ministarstvu pravde. Do početka primene Zakona o sprečavanju korupcije, nije postojala zakonska obaveza bilo koje pravosudne institucije da izvesti organ izvan pravosuđa koji je primio pritužbu o načinu na koji je po njoj postupljeno,⁴²⁹ osim kada je reč o obaveštavanju Ministarstva pravde u skladu sa Zakonom o uređenju sudova.⁴³⁰ Primera radi, ASK je timu Svetske banke navela da relevantni pravosudni organi nisu rutinski obavestili Agenciju za borbu protiv korupcije o ishodu 117 predavki o

⁴²⁷ Videti, primera radi, razmatranje Poglavlja 23, Pravosuđe i osnovna prava, u izveštaju Commission Staff Working Document Serbia 2020 Report, dostupnom na adresi https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf.

⁴²⁸ Sastanci Saveta, Veća i Agencije za sprečavanje korupcije organizovani su svake godine, ali to nije dovoljno da se obezbedi efikasna primena pravila i puna delotvornost planova integriteta i drugih sredstava prevencije. Stiče se utisak da sastanci imaju protokolarnu ulogu.

⁴²⁹ Članom 87 Zakona o sprečavanju korupcije propisano je, između ostalog, i sledeće: „Ako Agencija nije nadležna da postupa po predstavi, prosleđuje predstavku nadležnom organu i o tome obaveštava podnosioca predstavke“. Član 89 istog zakona glasi: „Ako su tokom postupanja po predstavi utvrđene činjenice i izvedeni dokazi koji izazivaju sumnju da postoje nepravilnosti u radu organa javne vlasti, Agencija podnosi obrazloženi predlog za nadzor organu koji nadzire rad organa javne vlasti protiv koga je predavka podneta. Ako odbije predlog Agencije, organ koji nadzire rad organa javne vlasti je dužan da, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predloga, Agenciji pismeno obrazloži razloge za odbijanje“. Zaključno sa decembrom 2020. nije postojala zakonska obaveza da pravosudni organi izveste bilo koji organ javne vlasti osim ASK o ishodu postupanja po prosleđenoj predstavi.

⁴³⁰ Član 55 Zakona o uređenju sudova glasi: „Kad stranka ili drugi učesnik u postupku podnesu pritužbu, predsednik suda dužan je da je razmotri, da je dostavi na izjašnjenje sudiji na koga se odnosi i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Predsednik suda može da odbaci pritužbu, u potpunosti ili u određenom delu, ako utvrdi da podnosilac zloupotrebljava pravo na pritužbu. Smatraće se da podnosilac pritužbe zloupotrebljava pravo na pritužbu ako pritužba ima uvredljivu sadržinu ili ako podnese pritužbu iste ili slične sadržine o kojoj je prethodno odlučeno. Ako je pritužba nerazumljiva, predsednik suda će naložiti podnosiocu da je uredi u roku od osam dana od dana prijema naloga, a ako podnosilac to ne učini, odbaciće pritužbu. Ako je pritužba podneta preko ministarstva nadležnog za pravosuđe, neposredno višeg suda ili Visokog saveta sudstva, o osnovanosti pritužbe i preduzetim merama obaveštava se i organ preko kojeg je pritužba podneta.“

korupciji u sudovima i tužilaštvima od 2015. do 2020. godine. U tom periodu, Agencija za borbu protiv korupcije primila je ukupno 283 predstavke koje su se odnosile na rad sudova i javnih tužilaštava. Od tog broja, 96 predstavki odnosilo se na sumnju na postojanje korupcije u sudovima, kao i na krivična dela protiv službene dužnosti i pravosuđa koja su navodno učinile sudije. Pored toga, 21 predstavka odnosila se na sumnju na postojanje korupcije u javnim tužilaštvima i krivična dela protiv službene dužnosti i pravosuđa koja su navodno učinili javni tužioci i zamenici javnih tužilaca.⁴³¹

Tabela 17: Struktura predstavki podnetih ASK u pogledu rada sudova od 2015. do 2020.

Sumnja na postojanje korupcije u sudovima i krivičnih dela protiv službene dužnosti i pravosuđa	Moguće nepravilnosti u postupku donošenja odluka u sudovima	Nezadovoljstvo odlukom suda
96	80	57

Tabela 18: Struktura predstavki podnetih ASK u pogledu rada tužilaštava od 2015. do 2020.

Sumnja na postojanje korupcije u javnim tužilaštvima i krivičnih dela protiv službene dužnosti i pravosuđa	Sumnja na postojanje nepravilnosti u postupku i izvođenju i oceni dokaza	Nezadovoljstvo odlukom javnog tužilaštva
21	33	16

597. U skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije, pravosudni organi dužni su da izveste ASK o ishodu predstavki koje Agencija prosledi samo ako ASK oceni da „u radu organa javne vlasti postoje okolnosti koje mogu da dovedu do korupcije“.⁴³² U tim slučajevima, ASK je dužna da organu javne vlasti preporuči mere radi otklanjanja stanja sa rokom za njihovo sprovođenje, a organ javne vlasti je dužan da obavesti ASK o ishodu preduzetih mera.⁴³³

6.4. Formalni mehanizmi za jačanje integriteta i sprečavanje sukoba interesa

6.4.1. Izrada planova integriteta i praćenje njihovog sprovođenja

598. Planovi integriteta zamišljeni su kao samoprocene izloženosti jedne institucije mogućnostima za korupciju i drugim nepravilnostima, ali nije bilo dokaza da ih je pravosuđe delotvorno koristilo za izradu ili jačanje svojih zaštitnih mehanizama protiv korupcije. Od 2012. do 2015, organi javne vlasti izrađivali su i realizovali svoje prve planove integriteta i okončali prvi ciklus njihovog sprovođenja. Drugi ciklus počeo je u decembru 2015. i trajao sve do oktobra 2019. U toku priprema za drugi ciklus, Agencija za borbu protiv korupcije saradivala je sa Ministarstvom pravde, Savetom i Većem na izradi modela planova integriteta sa pravosudne organe. Svaki organ je imao priliku da predloži oblasti i procese u kojima se javljaju rizici pored onih navedenih u modelima planova, ali nijedan pravosudni organ nije

⁴³¹ Agencija za borbu protiv korupcije dostavila je podatke za potrebe ove Funkcionalne analize u julu 2019. i aprilu 2021. Zbog postojanja višestrukih predstavki, ukupan broj predstavki koje se odnose na rad sudova i tužilaštava iznosio je 303.

⁴³² Član 90 Zakona o sprečavanju korupcije.

⁴³³ Isto. Članom 90 je takođe propisano da, „[k]ad u postupku po predstavci nađe da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj ili povreda dužnosti iz radnog odnosa, Agencija podnosi nadležnom organu krivičnu prijavu, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka. Nadležni organ je dužan da, u roku od 90 dana od prijema krivične prijave, zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili inicijative za pokretanje disciplinskog postupka, obavesti Agenciju o tome šta je preduzeo.“

iskoristio tu mogućnost.⁴³⁴ Primera radi, nijedan sud niti tužilaštvo nisu identifikovali rizike vezane za sprovođenje pravila ili odlaganje krivičnog gonjenja, sklapanje sporazuma o priznanju krivice ili izuzeće sudija odnosno javnih tužilaca, iako su ta pitanja razmatrana u krivičnopravnom sistemu od 2012. do 2019.

Tabela 19: Oblasti prepoznate u planovima integriteta pravosudnih organa kao najosetljivije na korupciju

Prvi ciklus (2012-2015)	Drugi ciklus (2016-2019)
<ul style="list-style-type: none"> - Etička pitanja i lični integritet - Bezbednost - Upravljanje institucijom - Upravljanje ljudskim resursima - Upravljanje dokumentacijom - Javne nabavke - Finansijsko upravljanja 	<ul style="list-style-type: none"> - Informatička-informaciona bezbednost - Upravljanje ljudskim resursima

Izvor: Podaci Agencije za borbu protiv korupcije, jul 2019.

599. Delotvorna upotreba ovih planova otežana je i time što pravosudni organi nisu imenovali zaposlene na višim funkcijama koji bi bili zaduženi za izradu i praćenje sprovođenja planova integriteta, kao i nedostatkom transparentnosti u pogledu njihove sadržine. Prema podacima ASK, planove integriteta u prvom ciklusu donelo je 84 odsto pravosudnih organa, a u drugom njih 88 odsto.⁴³⁵ Međutim, zaključno sa krajem 2020, većina organa vezanih za pravosuđe, uključujući Ministarstvo pravde, Savet, Veće, sudove i javna tužilaštva, nisu postupili u skladu sa preporukom Agencije za borbu protiv korupcije da objave planove integriteta na svojim internet stranicama.⁴³⁶

6.4.2. Pravila o sukobu interesa, neprimerenom uticaju i prijavljivanju imovine

600. Od 2015. do 2020, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije odnosno Zakonom o sprečavanju korupcije, Agencija za borbu protiv korupcije odnosno Agencija za sprečavanje korupcije pokrenula je 217 postupaka protiv sudija i javnih tužilaca zbog povreda zakonskih odredbi o prijavljivanju imovine i prihoda, sukoba interesa javnih funkcionera i prijemu poklona. Od tog broja, 196 postupaka je okončano. Izrečeno je 185 mera opomene i sedam mera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona, dok su četiri postupka obustavljena.⁴³⁷ Mere opomene su bile najblaže sankcije propisane za ove povrede.

601. Zakonom o sprečavanju korupcije u najvećoj meri su osnažena i pojašnjena pravila o sukobu interesa i prijavljivanju imovine. Kodeksi etike za sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca na snazi

⁴³⁴ Crta, ActionSee, National Endowment for Democracy, Otvorenost pravosudnih organa u Srbiji i regionu u 2017. godini, oktobar 2018, str. 7 i 15, dostupno na adresi <http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/10/Otvorenost-pravosudnih-organa-u-Srbiji-i-regionu-u-2017.godini.pdf>, 19. 11. 2018.

⁴³⁵ Informacije koje je Agencija za borbu protiv korupcije dostavila za potrebe ove Funkcionalne analize u julu 2019. i pregled internet stranica sudova i javnih tužilaštava od strane tima za izradu Funkcionalne analize.

⁴³⁶ Crta, ActionSee, National Endowment for Democracy, Otvorenost pravosudnih organa u Srbiji i regionu u 2017. godini, oktobar 2018, str. 7 i 15, dostupno na adresi <http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/10/Otvorenost-pravosudnih-organa-u-Srbiji-i-regionu-u-2017.godini.pdf>, 19. 11. 2018.

⁴³⁷ Informacije koje je Agencija za borbu protiv korupcije dostavila za potrebe ove Funkcionalne analize u julu 2019. i aprilu 2021.

do kraja 2020. nisu se bavili „sukobom interesa“ kao takvim, ali kodeksi⁴³⁸ i članovi 30 i 31 Zakona o sudijama i članovi od 65 do 68 Zakona o javnom tužilaštvu sadržavali su jasne zabrane o obavljanju delatnosti izvan pravosuđa kojima se nepristrasnost može dovesti u pitanje, kao i obavezu obaveštavanja nadređenih o aktivnostima kojima se to može učiniti.⁴³⁹

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o sprečavanju korupcije definišu sukob interesa kao situaciju „u kojoj javni funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na obavljanje javne funkcije“. Oba zakona zabranjuju i obavljanje određenih poslova i delatnosti izvan pravosuđa i obavezuju javne funkcionere da o mogućem postojanju sukoba interesa obaveste Agenciju za borbu protiv korupcije (do 1. septembra 2020) odnosno ASK. U skladu sa oba propisa, Agencija može da zatraži informacije o mogućem sukobu interesa i dužna je da obavesti pojedinca i organ koji mu je poslodavac ako utvrdi da postoji sukob interesa. U slučaju da Agencija utvrdi da sukob interesa postoji, oba zakona sadrže odredbe prema kojima bi ona trebalo da poslodavcu preporuči mere za otklanjanje sukoba interesa.

602. U aprilu 2021. VSS i DVT izmenili su svoje poslovničke. Visoki savet sudstva usvojio je izmene i dopune svog Poslovnika kojima je uređeno sprečavanje neprimerenog uticaja na pojedinačne sudije i pravosuđe u celini⁴⁴⁰. Pored toga, DVT je odlučilo da u svom Poslovniku izmeni odredbe o sprečavanju neprimerenog uticaja na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca. Oba poslovnika sada predstavljaju osnovu za rad Poverenika za samostalnost. Međutim, nakon izmene svog Poslovnika VSS je sproveo brojne radnje u cilju promovisanja izveštavanja o neprimerenom uticaju na sudije i adekvatnog sprovođenja ovog mehanizma.

603. Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca i prateće smernice, koje je DVT usvojilo u aprilu 2021, sadrže više načela koji se odnose na sukob interesa.⁴⁴¹ Pa ipak, sukob interesa nije predstavljen kao zasebna tema, a novim Etičkim kodeksom nisu razrađene različite vrste sukoba interesa. Pored toga, Etički kodeks poznaje samo jednu meru za sprečavanje ili otklanjanje sukoba interesa, i to izuzeće. U praksi, to ograničenje je dodatno pogoršano nedostatkom odredbi u Etičkom kodeksu i Smernicama kojima bi se pojasnilo kada javni tužilac treba da traži sopstveno izuzeće;⁴⁴² umesto toga, nosioci tužilačke funkcije upućuju se da to učine „u skladu sa zakonom“.⁴⁴³

604. Do kraja 2020. učinjeni su i koraci da se među sudijama unapredi svest o problemima koje uzrokuju potencijalni rizici za nastanak sukoba interesa i neprimerenog uticaja. Pored obuke koju je

⁴³⁸ Etički kodeks sudija, princip 4.4: „Sudija ne sme da koristi položaj sudijske funkcije radi ostvarivanja sopstvenih interesa, interesa članova svoje porodice ili drugih lica, niti sme da dozvoli drugima licima da ostave utisak da se bilo ko nalazi u takvom posebnom položaju da može da utiče na rad sudije“. Etičkim kodeksom javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca propisani su samo uslovi za izuzeće, i to u principu 3, stav 3: „Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužan je da traži izuzeće od postupanja u predmetima, kada mu je poznato postojanje osnova za izuzeće, u skladu sa zakonom“.

⁴³⁹ Pozicija GREKO-a o odredbama o sukobu interesa i dostavljanju izveštaja o imovini u Srbiji, sa stanjem iz oktobra 2020, može se naći u izveštaju ove organizacije Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragrafi 67, 70 i 87.

⁴⁴⁰ Više informacija o radnoj grupi za izradu izmena i dopuna Poslovnika može se naći na adresi <https://www.coe.int/en/web/cdcj/-/second-meeting-of-the-high-judicial-council-s-working-group-on-preventing-undue-pressure>

⁴⁴¹ U aprilu 2021. DVT je usvojilo novi Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca sa smernicama za primenu etičkih načela, koji su dostupni na adresi <http://www.dvt.it.rs/wp-content/uploads/2021/04/Eti-ki-kodeks-javnih-tu-ilaca-i-zamenika-javnih-tu-ilaca-RepublikTe-Srbije-i-Smernice-za-primenu-Eti-kih-na-ela.pdf>.

⁴⁴² „Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužan je da traži izuzeće od postupanja u predmetima, kada mu je poznato postojanje osnova za izuzeće, u skladu sa zakonom.“ Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca, princip 3, stav 3.

⁴⁴³ Zakonik o krivičnom postupku članovi 37-42.

organizovala Pravosudna akademija i o kojoj će biti više reči u daljem tekstu, ASK je objavila i Priručnik za prepoznavanje i upravljanje situacijama sukoba interesa i nespojivosti funkcija,⁴⁴⁴ dok su Smernice za sprečavanje neprimerenog uticaja na sudije⁴⁴⁵ i Smernice za javne tužioce: prepoznavanje i postupanje u slučajevima nedozvoljenog i neprimerenog uticaja⁴⁴⁶ objavljeni u februaru 2019. Iako Priručnik nije namenjen samo sudijama i javnim tužiocima i njihovim zamenicama, ASK ga je predstavila i nosiocima pravosudnih funkcija.⁴⁴⁷ Oba Vodiča sadrže uputstva za odgovarajuće upravljanje ovim rizicima.

605. Pozitivnu vest predstavljao je i početak rada Poverenika za samostalnost,⁴⁴⁸ koga je DVT imenovalo 2017. godine radi izveštavanja građana o navodima o neprimerenom uticaju ili pokušaja da se izvrši neprimeren uticaj na tužioce. Poverenik je imenovan nakon što je EU u svom godišnjem izveštaju za Srbiju iz 2016. godine navela da se na pravosuđe vrši pritisak spolja putem brojnih komentara u javnosti o istragama i predmetima u toku, uključujući i komentare sa najvišeg političkog nivoa, te da VSS i DVT nisu preduzeli odgovarajuće mere da zaštite nosioce pravosudnih funkcija od uticaja tih komentara. GREKO je naveo da je Poverenik uzeo u rad 18 predmeta u 2019. i 40 u 2017. i 2018. i „preporučio da DVT dodatno zaštiti tužioce od prekomernih kritika iz političke sfere, izvršio neposredan uvid kako bi u osam predmeta utvrdio da li su tužioci radili pod neprimerenim političkim uticajem i na svojoj internet stranici objavio konkretne izveštaje i navode o neprimerenom uticaju izvršenom na javne tužioce u konkretnim predmetima.“⁴⁴⁹

606. Međutim, mesto poverenika je bilo upražnjeno godinu dana nakon što je trogodišnji mandat prvog poverenika istekao u martu 2020. Sa novim sastavom DVT-a, novi poverenik je imenovan u aprilu 2021. godine. Pored toga, DVT se takođe nije postaralo da usvoji adekvatan zakonodavni okvir za rad, kao i neophodna sredstva za rad.⁴⁵⁰

6.4.3. Pravila o prijemu poklona

607. I Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu propisuju da je primanje poklona u suprotnosti sa odredbama o sukobu interesa i može predstavljati razlog za pokretanje disciplinskog postupka. Odredbe o prijemu poklona u Zakonu o sprečavanju korupcije nešto su jasnije nego u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije. Novijim zakonom je nosiocima javnih funkcija i članovima njihovih porodica dozvoljeno da zadrže samo protokolan ili „prigodni“ poklon⁴⁵¹ primljen u vezi sa obavljanjem javne funkcije, pod uslovom da vrednost takvog poklona ne prelazi 10 odsto prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji.⁴⁵² Prema odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije,

⁴⁴⁴ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragraf 69. Iako je bilo planirano da se Priručnik objavi pre početka primene zakona, čini se da je Priručnik izdat tek nakon 1. septembra 2020, kada je objavljen na internet stranici ASK. Priručnik je izrađen uz podršku Projekta USAID za odgovornu vlast.

⁴⁴⁵ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragraf 45. Smernice su objavljene uz podršku projekta Saveta Evrope „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa“ u okviru zajedničkog „Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku“ Evropske unije i Saveta Evrope.

⁴⁴⁶ Smernice za javne tužioce: prepoznavanje i postupanje u slučajevima nedozvoljenog i neprimerenog uticaja, dostupno na adresi https://uts.org.rs/wp-content/uploads/2007/11/smernice_za_tuzioce_neprimereni_uticaj.pdf.

⁴⁴⁷ U novembru 2020, ASK je ovaj Priručnik predstavila na sastanku sa predstavnicima VSS i DVT. Agencija je predstavila Priručnik i na sastanku sa RJT-om.

⁴⁴⁸ Član 9 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 29/2017 i 46/2017).

⁴⁴⁹ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragraf 50.

⁴⁵⁰ Isto, paragraf 52.

⁴⁵¹ Prema definiciji iz člana 59, „[p]rigodni poklon je poklon koji se prima u prilikama kada se tradicionalno razmenjuju pokloni“.

⁴⁵² Član 60 Zakona o sprečavanju korupcije.

javni funkcioneri bili su dužni da predaju u javnu svojinu protokolarnu i „prigodne“ poklone vrednosti veće od pet odsto prosečne neto mesečne zarade u Republici Srbiji.

608. I dalje je postojala bojazan da noviji zakon još uvek ne propisuje kriterijume na osnovu kojih bi se ocenilo da li je poklon primljen „u vezi sa vršenjem javne funkcije“.⁴⁵³ Pored toga, tim Svetske banke nije bio u stanju da proveri da li su od 2015. do 2019. VSS, DVT, RJT i pojedinačni sudovi i javna tužilaštva vodili evidencije o poklonima koje prijave nosioci pravosudnih funkcija, kako je bilo propisano članom 41 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

6.4.4. Raspodela predmeta slučajem

609. Automatizovana dodela predmeta slučajem zvanično je uvedena kao standardna procedura u svim sudovima Srbije 2018. godine, ali u decembru 2020. nije postojalo centralizovano praćenje predmeta koji nisu raspodeljeni slučajem. Takođe, prema stanju u decembru 2020, Zakon o sudijama i Sudski poslovnik i dalje su sadržavali prilično široko postavljene odredbe koje su omogućavale predsednicima sudova da dodele ili prenesu predmet određenom sudiji, uprkos opštoj zabrani odstupanja od raspodele predmeta slučajem. U skladu sa odredbama članova 24-27 Zakona o sudijama i Sudskog poslovnika, od redosleda prijema predmeta moglo se odstupiti u slučajevima predviđenim zakonom, kao i u slučaju opterećenosti ili opravdane sprečenosti sudije da postupa usled dužeg odsustva, ako je ugroženo efikasno funkcionisanje suda, ako je sudiji pravnosnažno izrečena disciplinska sankcija zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka, kao i „u drugim slučajevima predviđenim zakonom“.

610. Na kraju 2020. još uvek nije postojao automatizovani mehanizam za raspodelu predmeta slučajem u javnim tužilaštvima, a raspodela slučajem nije bila pravilo. Kao što je navedeno u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014, javni tužioci bi trebalo da dodele predmet prvom sledećem zameniku javnog tužioca po azbučnom redu, a raspodelu predmeta je trebalo evidentirati u upisnik. Međutim, zaključno sa krajem 2020. javni tužioci i dalje su imali široka diskreciona ovlašćenja za preraspodelu predmeta u slučajevima u kojima su smatrali da je to opravdano, u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.⁴⁵⁴

6.4.5. Imenovanje sudskih veštaka

611. Regulatorni okvir kojim se uređuje rad sudskih veštaka u Srbiji nije bio usklađen sa evropskim standardima.⁴⁵⁵ Pošto su sudski veštaci ključni element funkcionalnog sudskog sistema jer obezbeđuju

⁴⁵³ N. Nenadić, Sukob interesa u Republici Srbiji – Analiza pravnog i strateškog okvira, strane 29 i 49, dostupno na adresi http://www.skgo.org/storage/app/media/dobro-upravljanje/pubs/sukob_interesa_u_republici_srbiji_analiza_pravnog.pdf.

⁴⁵⁴ Član 42 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima glasi: „Pre dodele, javni tužilac može predmete razvrstati prema složenosti u skladu sa kategorijom obrađivača. Predmeti se, po pravilu, dodeljuju obrađivačima predmeta prema redosledu prijema i to tako što se predmet dodeljuje prvom narednom obrađivaču predmeta sa liste obrađivača sačinjene po azbučnom redosledu. Javni tužilac odstupa od načina dodeljivanja predmeta predviđenog stavom 4. ovog člana kada to opravdavaju razlozi opterećenosti i sprečenosti pojedinih obrađivača, specijalizacije obrađivača za određenu oblast ili ukoliko to opravdavaju drugi razlozi.“

⁴⁵⁵ Videti Veštačenje veštaka: uloga sudskih veštaka u Srbiji i moguće reforme u cilju unapređenja efikasnosti i kvaliteta pravde (jun 2018), dostupno na adresi <https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Vestacenje%20Vestaka%2018%20jun%202018%20FINAL.PDF>; CEPEJ Guidelines on the role of role of court-appointed experts in judicial proceedings of Council of Europe's Member States, Part 3.2.1, dostupno na adresi https://rm.coe.int/168074827a#_Toc409171468; i European Guide for Legal Expertise (EGLE) Guide to

dokaze koji se često pokazuju presudnim za donošenje sudskih odluka, od izuzetne je važnosti da se sudsko veštačenje smatra nezavisnim, objektivnim i nepristrasnim.⁴⁵⁶

612. Imenovanje sudskih veštaka prepoznato je kao jedna od oblasti sa najvećim rizikom od korupcije u pravosuđu Srbije.⁴⁵⁷ Zaključno sa decembrom 2020, prvostepeni sudovi obaveštavali su Ministarstvo pravde o svojim opštim potrebama za sudskim veštacima određenih struka.⁴⁵⁸ Međutim, Ministarstvo nije bilo dužno da postupa u skladu sa zahtevima sudova kada je objavljivalo javne pozive za sudske veštake, tako da broj dostupnih veštaka nije nužno bio adekvatan da se zadovolje potrebe sistema. Tužiocima su imali mogućnost da imenuju veštake u krivičnim postupcima, ali taj proces nije bio uređen jasnim i transparentnim pravilima.⁴⁵⁹

613. Prema navodima, veštaci iste struke nisu uvek jednako naplaćivali troškove vršenja radnji niti su im ti troškovi plaćani u istom iznosu, suprotno odredbama Pravilnika o naknadi troškova u sudskim postupcima. Te razlike su, opet prema navodima, uticale na izbor veštaka od strane stranaka u postupku kao i kvalitet rada veštaka.⁴⁶⁰ Veštaci su takođe navodili da se retko dešavalo da sudija zatraži od veštaka da po izradi nalaza i mišljenja podnese zahtev za naknadu odnosno nagradu, iako je to propisano Pravilnikom o naknadi troškova u sudskim postupcima.⁴⁶¹

614. Iako je u skladu sa Zakonom o sudskim veštacima Ministarstvo pravde imalo pravo da razreši veštaka zbog nestručnog, neurednog ili nesavesnog veštačenja,⁴⁶² Ministarstvo nije sistematski vodilo evidenciju o takvim razrešenjima.⁴⁶³ Takođe je naveden mali broj situacija u kojima su stranke u postupku ili sudovi kažnjavali veštake zbog propuštenih rokova ili čak odsustva sa ročišta ili od njih zbog toga tražili naknadu štete.⁴⁶⁴

6.4.6. Mehanizmi za zaštitu uzbunjivača

615. Zakonom o zaštiti uzbunjivača⁴⁶⁵ iz 2014. uređeno je otkrivanje nepravilnosti u radu svih javnih institucija, uključujući i u pravosuđu. Shodno tome, nosioci pravosudnih funkcija, sudijski i tužilački pomoćnici i pripravnici i drugi zaposleni u pravosudnom sistemu mogli su da iskoriste mehanizme propisane zakonom za prijavljivanje problema u radu svojih kolega i/ili pravosudnih organa.

Good Practices in Civil judicial Expertise in the European Union, para 3.12, dostupno na adresi <https://experts-institute.eu/wp-content/uploads/2018/03/2016-01-07-eeee-guide-to-good-practices-egle-en-brochure.pdf>.

⁴⁵⁶ Risk Analysis of Corruption Within Judiciary, 2015, dostupno na adresi <https://rm.coe.int/risk-analysis-of-corruption-within-judiciary-en/16807823cb>, strana 34.

⁴⁵⁷ Council of Europe, Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution, 2015, strana 34, dostupno na adresi <https://rm.coe.int/risk-analysis-of-corruption-within-judiciary-en/16807823cb>.

⁴⁵⁸ Videti član 11 Zakona o sudskim veštacima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 44/10.

⁴⁵⁹ Isto, strane 24 i 26.

⁴⁶⁰ Veštačenje veštaka: uloga sudskih veštaka u Srbiji i moguće reforme u cilju unapređenja efikasnosti i kvaliteta pravde (jun 2018), dostupno na adresi <https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Vestacenje%20Vestaka%2018%20jun%202018%20FINAL.PDF>, paragraf 69.

⁴⁶¹ Isto.

⁴⁶² Videti članove 18 i 19 Zakona o sudskim veštacima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 44/10.

⁴⁶³ Veštačenje veštaka: uloga sudskih veštaka u Srbiji i moguće reforme u cilju unapređenja efikasnosti i kvaliteta pravde (jun 2018), dostupno na adresi <https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Vestacenje%20Vestaka%2018%20jun%202018%20FINAL.PDF>, paragraf 78.

⁴⁶⁴ Isto, paragrafi 73-77.

⁴⁶⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 128/2014.

616. Nisu postojali pouzdani statistički podaci o tome koji napori su učinjeni da se zaposleni u ovom sistemu upoznaju da dostupnošću mehanizma uzbunjivanja. Intervjui koje je obavio tim za izradu Funkcionalne analize ukazuju na to da nosioci pravosudnih funkcija, sudijski i tužilački pomoćnici i pripravnici i drugi zaposleni u pravosudnom sistemu nisu u dovoljnoj meri upoznati sa mogućnostima za korišćenje mehanizama uzbunjivanja.

U Srbiji se uzbunjivanje može vršiti unutar pravosudnih organa, otkrivanjem informacije licu određenom za to u sudu ili javnom tužilaštvu; otkrivanjem informacije drugom ovlašćenom organu (primera radi VSS-u ili DVT-u); ili otkrivanjem informacije javnosti posredstvom medija, na javnom skupu i slično. U skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača, poslodavci kao što su pravosudni organi i svi drugi ovlašćeni organi, kao što su VSS i DVT, da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom.

Sudovi i javna tužilaštva bila su dužna da sve zaposlene u pismenom obliku informišu o njihovim pravima u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača i odrede lica ovlašćena za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Pored toga, sudovi i javna tužilaštva bili su dužni da usvoje opšte akte o postupku u vezi sa uzbunjivanjem i istaknu ih na vidnim mestima, kao i na svojoj internet stranici ako je to tehnički moguće.

617. Učesnici u intervjuima naveli su da većina lica određenih za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem nije imala nikakvu obuku o vršenju svojih ovlašćenja. Pa ipak, pravosudni organi ispunili su svoju obavezu određivanja tih lica i usvajanja opštih akata o unutrašnjem uzbunjivanju.

6.5. Delotvornost pritužbi, etičkih kodeksa i disciplinskih postupaka

6.5.1. Mehanizmi za podnošenje pritužbi

618. Na centralnom nivou nisu praćeni izvori, osnove niti načini rešenja pismenih pritužbi o radu sudova i tužilaštva. Kao što je napred već navedeno, pritužbe odnosno predstavke su podnošene, između ostalog, neposredno sudovima i tužilaštvima, VKS-u, RJT-u, Savetu odnosno Veću, Ministarstvu pravde i ABPK odnosno ASK. Svaki sud je bio dužan da prikuplja i svakih šest meseci dostavlja statističke podatke o pritužbama Ministarstvu pravde, VSS-u, DVT-u i neposredno višem sudu.⁴⁶⁶ Uprkos tome, u sistemu nije postojalo telo koje bi vodilo zbirne podatke o pritužbama podnetim pismenim putem tokom izveštajnog perioda, broju predstavki podnetih većem broju institucija istovremeno i broju odbačenih i prihvaćenih pritužbi.

619. Nedostatak statističkih podataka o razlozima iz kojih su upućivane pritužbe drastično je uticao na mogućnost pravosudnog sistema da se suprotstavi glasinama i percepciji da je pravosuđe ogrezlo u korupciju. Dok žalbu može uložiti samo strana nezadovoljna sadržinom sudske odluke, pritužbu može podneti svaka strana ili drugi učesnik u postupku koji smatra da se postupak odugovlači, da je nepravilan ili da postoji bilo kakav uticaj na njegov tok odnosno ishod.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Za tužilaštva nije važila takva obaveza.

⁴⁶⁷ Član 55 Zakona o uređenju sudova i članovi 9-10a Sudskog poslovnika.

620. Ispitanici su u intervjuima saopštili timu za izradu Funkcionalne analize da postoje dva glavna razloga za podnošenje pritužbe na sudski postupak, i to nezadovoljstvo odlukom i dužina trajanja postupka. Nakon što pritužba iz bilo kog izvora dospe do predsednika suda, on je bio dužan da pozove sudiju o kome je reč da se izjasni i da obavesti podnosioca pritužbe kao i predsednika neposredno višeg suda o svom mišljenju i merama preduzetim povodom pritužbe. Sve to je bio dužan da učini najkasnije 15 dana od prijema pritužbe. Predsednik suda je mogao da odbaci pritužbu u potpunosti ili u određenom delu ako utvrdi da podnosilac zloupotrebljava pravo na pritužbu.⁴⁶⁸

621. Ako je pritužba podneta posredstvom Ministarstva pravde, neposredno višeg suda ili Visokog saveta sudstva, predsednik suda je takođe bio dužan da taj organ obavesti o osnovanosti pritužbe i eventualno preduzetim merama. Međutim, nijedan od ovih organa nije mogao da preinači odluku predsednika suda niti preduzme bilo koju drugu radnju ako predsednik suda nije postupio po pritužbi.

622. Pritužbe na rad zamenika javnog tužioca mogle su se podneti odgovarajućem javnom tužiocu, a na rad javnog tužioca neposredno višem javnom tužiocu. Odgovarajući javnu tužilac bio je dužan da o osnovanosti predstavke ili pritužbe pismeno obavesti podnosioca pritužbe odnosno predstavke.⁴⁶⁹ Ukoliko je predstavka ili pritužba bila podneta preko DVT-a, Ministarstva pravde, RJT-a ili drugog nadređenog javnog tužilaštva, o osnovanosti pritužbe i preduzetim merama obavestavali su se i ti organi. I građani, pravna lica, državni organi ili organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave mogli su da upute pritužbe tužilaštvima povodom postupanja u predmetima.⁴⁷⁰

623. Zaključno sa decembrom 2020, na Internet stranicama brojnih sudova mogle su se naći informacije sa internet stranice Ministarstva pravde o postupku podnošenja pritužbi; informacije Ministarstva obuhvatale su vodič, obrazac pritužbe i infografik kojim je vizuelno prikazana ova procedura. Na internet stranice Ministarstva pravde jasno je navedeno da se ove procedure ne odnose na nezadovoljstvo zakonitošću ili ispravnošću sudskih odluka. I VKS je informacije o postupku podnošenja pritužbi objavio na svojoj stranici, zajedno sa obrascem pritužbe,⁴⁷¹ a obrazac pritužbe se mogao naći i na delu stranice RJT-a posvećenom propisima i obrascima.⁴⁷² Međutim, do kraja 2020. VSS, DVT i javna tužilaštva nisu na svojim stranicama objavili informacije o podnošenju pritužbi na rad sudova i javnih tužilaca.

6.5.2. Delotvornost etičkih kodeksa

624. Srbija je od 2017. do 2022. ostvarila značajan napredak u uvođenju etičkih kodeksa sudija i tužilaca u mehanizme kojima se uređuje njihovo ponašanje. U martu 2022. GREKO je utvrdio da su preporuke iz 2015. o odgovarajućem upoznavanju svih aktera sa Etičkim kodeksom za sudije koji je dopunjen odgovarajućim pismenim smernicama o etičkim pitanjima za sudije sproveden na zadovoljavajući način.⁴⁷³ GREKO je u svom izveštaju naveo da je do kraja 2020. veliki broj sudija pohađao obuku za upoznavanje sa Smernicama za sprečavanje neprimerenog uticaja na sudije. GREKO je u aprilu

⁴⁶⁸ Član 55 Zakona o uređenju sudova.

⁴⁶⁹ Članovi 72-73 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima.

⁴⁷⁰ Član 72 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima.

⁴⁷¹ Videti <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/obra%C4%87anje-stranaka-sudu>.

⁴⁷² Videti <http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radu/propisi-i-obrasci>.

⁴⁷³ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragrafi 43 i 63.

2022. godine naveo da obuka o etičkim pitanjima za sudije o etičkim pitanjima nije redovno organizovana.

625. Zabeležena su i druga pozitivna kretanja u pogledu etičkih pitanja vezanih za sudije i tužioce. Među njima je i objavljivanje 36 anonimizovanih konačnih odluka Disciplinske komisije VSS-a „sa konkretnim tumačenjima koja služe kao praktični primeri i smernice za etička pitanja“,⁴⁷⁴ i, kao što je napred već navedeno, DVT je u aprilu 2021. usvojio novi Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca i prateće smernice.⁴⁷⁵ Pravosudna akademija je obuku u oblasti Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca unela u svoj program obuke za 2019,⁴⁷⁶ a 51 tužilac je u toku te 2019. godine pohađao obuku iz pitanja etike.⁴⁷⁷

626. Poverljivo savetovanje je bilo zvaničan mehanizam za podsticanje i podršku etičkom ponašanju nosilaca pravosudnih funkcijakoje je uspostavljeno u VSS-u, a savetnik za poverljivo savetovanje je imenovan u novembru 2021.⁴⁷⁸ Do 2018. nisu postojali jasni mehanizmi putem kojih su sudije mogle da zatraže savete ili konsultacije o odgovarajućem postupanju u pojedinačnim predmetima u skladu sa etičkim normama.⁴⁷⁹ U septembru 2018. VSS je konačno usvojio Poslovnik o radu svog Etičkog odbora, i to osam godina nakon što je DVT usvojilo svoj Etički kodeks. Prema ovom poslovniku, Etički odbor je bio dužan da donosi pisana uputstva sa praktičnim smernicama i preporukama, kao i da obavlja poverljiva savetovanja sa sudijama o odgovarajućem postupanju u pojedinačnim slučajevima.⁴⁸⁰

627. Iako je DVT poverilo poverljivo savetovanje Etičkom odboru i imenovalo profesora kao savetnika za poverljivo savetovanje, nema izveštaja o poverljivom savetovanju o etičkim pitanjima za javne tužioce⁴⁸¹. Prema Kodeksu etike, javni tužioci i zamenici javnih tužilaca imali su mogućnost da Etičkom odboru DVT-a podnesu zahtev za tumačenje određenog etičkog pravila,⁴⁸² kao i za savet ili utvrđivanje činjenica u pogledu određenih etičkih pitanja. Međutim, nije postojala obaveza da te konsultacije budu poverljive.

U Holandiji je na svim nivoima države, uključujući i pravosuđe, uvedena funkcija poverljivih savetnika za pitanja integriteta, i to u okviru šire aktivnosti unapređenja integriteta svih organizacija. Među zadacima ovog savetnika su edukacija zaposlenih o odgovarajućim etičkim kodeksima i pružanje poverljive podrške i praktičnih saveta o etičkim nedoumicama i uzbunjivanju. U slučaju

⁴⁷⁴ Isto, paragraf 44.

⁴⁷⁵ Ovaj dokument se može naći na adresi <http://www.dvt.it.rs/wp-content/uploads/2021/04/Eti-ki-kodeks-javnih-tu-ilaca-i-zamenika-javnih-tu-ilaca-Republike-Srbije-i-Smernice-za-primenu-Eti-kih-na-ela.pdf>. Prema navodima, početkom 2021. već je postojala radna grupa VSS-a zadužena za izradu izmena i dopuna Sudskog poslovnika u cilju otklanjanja neprimerenog uticaja na sudove sa bilo koje strane.

⁴⁷⁶ Isto, paragraf 64.

⁴⁷⁷ Isto.

⁴⁷⁸ Isto, paragrafi 42-46.

⁴⁷⁹ Assessment of Risks of Poor Conduct and Corruption in the Serbian Judiciary and Prosecution, Joint European Union – Council of Europe Project Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia, April 2014.

⁴⁸⁰ Član 3 Poslovnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva.

⁴⁸¹ Godišnji izveštaj DVT-a za 2021. Februar 2022, str. 36. <http://dvt.it.rs/wp-content/uploads/2022/03/Izve-taj-o-radu-Dr-avnog-ve-a-tu-ilaca-za-2021.-godinu-usvojen-prednja-strana.pdf>

⁴⁸² U skladu sa Poslovnikom o radu Etičkog odbora DVT-a iz jula 2018, odbor je zadužen za izdavanje pisanih uputstava i praktičnih smernica o etičkim pitanjima. Zaključno sa decembrom 2020. nije bilo javno dostupnih podataka o broju javnih tužilaca koji su tokom 2018. i 2019. zatražili poverljivo savetovanje.

sumnje na postojanje krivičnih ili drugih kažnjivih dela, savetnik je dužan da uputi zaposlenog da se obrati policiji ili javnom tužilaštvu. Poverljivost se ne primenjuje ako zaposleni to odbije: u tim slučajevima, savetnik je dužan da stupi u kontakt sa policijom ili tužilaštvom i otkrije identitet uzbunjivača.⁴⁸³

6.5.3. Disciplinska odgovornost

628. Pravni okviri kojima se uređuje disciplinska odgovornost sudija i javnih tužilaca u Srbiji su najvećim delom usaglašeni sa međunarodnim standardima. Značajan izuzetak u tom smislu bio je nastavak imenovanja Saveta i Veća kao drugostepenih disciplinskih organa, prvenstveno zato što Savet odnosno Veće takođe biraju članove Disciplinskih komisija za sudije i javne tužioce.⁴⁸⁴ I normativni okvir je dospelo pod udar kritike iz domaćih izvora zbog nejasnoće i nedoslednosti,⁴⁸⁵ i to iz najmanje dva razloga. Prvo pitanje odnosilo se na to što Zakon o sudijama ne propisuje izričito disciplinsku odgovornost predsednika sudova koji ne primenjuju pravila i propise koje su dužni da sprovedu. Drugi razlog se ticao odsustva definicija izraza korišćenih za kvalifikovane prekršaja, kao što su „ozbiljan“, „težak“ i „značajno“.⁴⁸⁶ Ova kritika nije samo od akademskog interesa, budući da su sudije i tužioci zaista bili sankcionisani u skladu sa tim odredbama.⁴⁸⁷ Evropska unija je pozvala Srbiju da izmeni pravila o disciplinskoj odgovornosti kako za sudije tako i za tužioce, u skladu sa evropskim standardima, tako da samo ozbiljne povrede dužnosti, a ne puka nekompetentost, budu osnov za pokretanje disciplinskog postupka.⁴⁸⁸

629. Prema podacima VSS-a,⁴⁸⁹ od 2015. do 2020. pred Disciplinskom komisijom pokrenuto je 90 disciplinskih postupaka protiv sudija. Ovi podaci prikazani su u Tabeli 20. Tokom istog perioda pred

⁴⁸³ Introducing a new key-player in internal whistleblowing procedures. Examining the current and future position of confidential integrity advisers, dostupno na adresi https://www.researchgate.net/publication/333852044_.

⁴⁸⁴ Videti Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2014, str. 13, paragraf 72; str. 17, paragraf 93; i str. 21, paragraf 127, dostupno na adresi <https://undocs.org/A/HRC/26/32>.

⁴⁸⁵ Videti T. Papić "Legal Framework and Overview of Case Law on Disciplinary Responsibility of Judges", dostupno na adresi <https://www.osce.org/files/f/documents/1/e/263891.pdf>, i "Legal Framework and Overview of Case Law on Disciplinary Responsibility of Public Prosecutors" (OSCE Mission Serbia, 2016 and 2017). Videti i "Legislation and practice in determining disciplinary liability of prosecutors in Serbia", OSCE, 2017.

⁴⁸⁶ Primera radi, članom 75 Zakona o sudijama propisano je da predsednik suda može biti razrešen zbog „teškog disciplinskog prekršaja u vršenju funkcije predsednika suda ili nestručnog vršenja funkcije predsednika suda“, a članom 90 istog zakona da „[t]ežak disciplinski prekršaj postoji ako je usled izvršenja disciplinskog prekršaja iz stava 1. ovog člana došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku“. Članom 104 Zakona o javnom tužilaštvu propisano je da javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca čini disciplinski prekršaj ako „značajno krši odredbe Etičkog kodeksa“ i da „[t]ežak disciplinski prekršaj postoji ako je usled disciplinskog prekršaja iz stava 1. ovog člana došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju javnotužilačke funkcije ili obavljanja radnih zadataka u javnom tužilaštvu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo, a naročito zastarevanja krivičnog gonjenja, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja“.

⁴⁸⁷ Videti, primera radi, T. Papić, "Legal Framework and Overview of Case Law on Disciplinary Responsibility of Judges" i "Legal Framework and Overview of Case Law on Disciplinary Responsibility of Public Prosecutors" (OSCE Mission Serbia, 2016 and 2017), str. 23-28, dostupno na adresi <https://www.osce.org/files/f/documents/1/e/263891.pdf>.

⁴⁸⁸ Godišnji izveštaj EK o Srbiji za 2020, str. 21.

⁴⁸⁹ Izvor podataka za period od 2015. do 2018. bio je izveštaj Visokog saveta sudstva dostavljen timu Svetske banke. Izvori za 2019. i 2020. bili su izveštaji o radu Disciplinske komisije za 2019. i 2020.

Disciplinskom komisijom DVT-a pokrenuto je 27 disciplinskih postupaka protiv javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca,⁴⁹⁰ kao što je prikazano na Tabeli 21.

Tabela 20: Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu i disciplinskih postupaka pokrenutih protiv sudija

Visoki savet sudstva		
Godina	Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu ⁴⁹¹	Broj pokrenutih disciplinskih postupaka ⁴⁹²
2015	956	18
2016	831	19
2017	-	15
2018	584	14
2019	491	14
2020	429	10

Tabela 21: Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu i disciplinskih postupaka pokrenutih protiv javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca

Državno veće tužilaca ⁴⁹³		
Godina	Broj prijava podnetih disciplinskom tužiocu	Broj pokrenutih disciplinskih postupaka
2015	262	8
2016	197	4
2017	179	3
2018	152	5
2019	162	7
2020	111	0

630. Među disciplinskim merama izrečenim sudijama i javnim tužiocima bili su javna opomena, umanj enje plate, zabrana napredovanja i razrešenje, mada su najčešće izricane mere bile javna opomena i umanj enje plate. Videti Sliku 115.

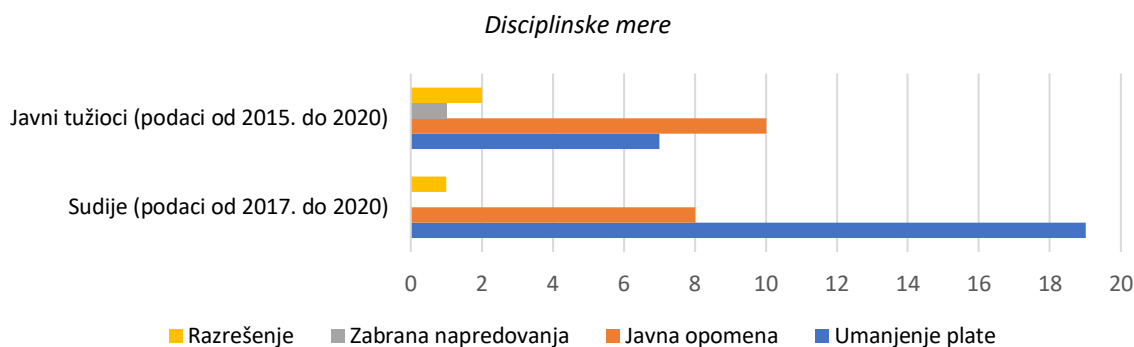
⁴⁹⁰ Podaci preuzeti iz godišnjih izveštaja o radu Državnog veća tužilaca za period od 2015. do 2020. dostupnih na adresi <http://www.dvt.it.rs/izvestaji>.

⁴⁹¹ Podaci su preuzeti iz izveštaja o radu disciplinskog tužioca (za 2015, 2016. i 2018) dostupnih na adresi <https://vss.sud.rs/sr-lat/stalna-radna-tela/disciplinski-organi-vss>.

⁴⁹² Izvor podataka za period od 2015. do 2018. bio je izveštaj Visokog saveta sudstva dostavljen timu Svetske banke. Izvori za 2019. i 2020. bili su izveštaji o radu Disciplinske komisije za 2019. i 2020.

⁴⁹³ Izvor podataka za period od 2015. do 2018. bio je izveštaj Državnog veća tužilaca dostavljen timu Svetske banke. Izvori za 2019. i 2020. bili su izveštaji o radu Disciplinske komisije za 2019. i 2020.

Slika 115: Broj disciplinskih mera izrečenih sudijama i javnim tužiocima



Izvor: Godišnji izveštaji Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

631. Najčešći disciplinski prekršaji zbog kojih su sudijama izricane mere odnosili su se na efikasnost i kršenje odgovarajućih etičkih kodeksa. Utvrđeno je da su sudije bile odgovorne za (1) nesavesno vršenje sudijske funkcije u vezi sa vođenjem ili okončanjem sudskog postupka, a naročito neopravdano odugovlačenje sudskog postupka, (2) neopravdano kašnjenje u izradi odluka; i (3) neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa. U 2017. i 2018. su vođena tri predmeta u kojima je utvrđena odgovornost sudija za „značajno kršenje odredbi Etičkog kodeksa“.⁴⁹⁴

632. Nisu bili dostupne ni detaljne informacije o disciplinskim postupcima protiv pojedinačnih javnih tužilaca.⁴⁹⁵ Prema izveštajima DVT-a, od 2015. do 2018. utvrđena je odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca zato što (1) nisu izrađivali javnotužilačke odluke i nisu ulagali redovna i vanredna pravna sredstva u propisanom roku; (2) očigledno kršili obaveze pravilnog postupanja prema sudijama u postupku, strankama, njihovim pravnim zastupnicima, svedocima, osoblju ili kolegama; (3) kršili načelo nepristrasnosti i ugrožavali poverenje građana u javno tužilaštvo; i (4) „značajno kršili odredbe Etičkog kodeksa“.⁴⁹⁶

6.5.4. Obuka o etičkim pitanjima i drugim aspektima integriteta

633. Usavršavanje iz oblasti etike i integriteta uvedeno je u programe početne⁴⁹⁷ i stalne obuke⁴⁹⁸ nosilaca pravosudnih funkcija. Iako je Akademija bila zadužena za organizaciju same obuke, Savet i Veće su izradili programe početne obuke i usvojili programe stalne obuke nosilaca pravosudnih funkcija i pratili njihovu realizaciju.⁴⁹⁹ Pravosudna akademija je takođe predstavila tužiocima i zamenicima tužilaca Kodeks etike za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji je bio na snazi do 2021. godine, a uz to ga je i unela u svoj program obuke za 2019.⁵⁰⁰

⁴⁹⁴ Veb stranica Visokog saveta sudstva.

⁴⁹⁵ Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji, OEBS, 2016, dostupno na adresi <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Analiza%20prava%20i%20prakse%20disciplinske%20odgovornosti.pdf>

⁴⁹⁶ Godišnji izveštaji o radu Državnog veća tužilaca.

⁴⁹⁷ Polaznici obavezne početne obuke za sticanje funkcije sudije i javnog tužioca su položili pravosudni ispit, imali odgovarajuće stručno iskustvo i položili prijemni ispit za Pravosudnu akademiju (videti članove 26 do 28 Zakona o pravosudnoj akademiji).

⁴⁹⁸ U skladu sa članom 41 Zakona o pravosudnoj akademiji, pohađanje stalne obuke za sudije i tužioce koji rade u pravosuđu je dobrovoljno.

⁴⁹⁹ Videti član 5 Zakona o pravosudnoj akademiji, član 13 Zakona o Visokom savetu sudstva i član 13 Zakona o Državnom veću tužilaca.

⁵⁰⁰ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragraf 64. GRECO je naveo da su, prema izveštajima državnih organa Srbije, tokom 2019. održana tri kruga obuke o profesionalnoj etici kojima je prisustvovao 51 javni tužilac

634. Etička pitanja i integritet uvedeni su u Program početne obuke Pravosudne akademije u okviru oblasti „Profesionalna znanja i veštine, pravo EU i međunarodni standardi“. Prema materijalima Pravosudne akademije, dvodnevne radionice na ovu temu sastojale su se od predavanja i diskusije i cilj im je bio analiza propisa o izboru, razrešenju i profesionalnoj etici nosilaca pravosudnih funkcija.

635. Prema izveštajima Pravosudne akademije za 2018. i 2019.,⁵⁰¹ tema „Etika i integritet u pravosuđu“ bila je jedna od najčešće obrađenih oblasti u okviru glave „Posebna znanja i veštine“ Programa stalne obuke Pravosudne akademije. Pored toga, programi stalne obuke za nosioce pravosudnih funkcija izmenjeni su tako da podrazumevaju više obuke za sticanje veština iz pitanja etike i integriteta. U 2018, ova tema, „Etika i integritet u pravosuđu“, podrazumevala je jedan dan obuke o etici državnih službenika, sudijskoj etici i tužilačkoj etici. U 2019. je dodata obuka o neprimerenom uticaju na javne tužioce i sudije, a u 2020. je u program uneto razmatranje stručne etike kao mehanizma za sprečavanje korupcije. Videti Tabelu 21 i Tabelu 22. Materija privrednog prava za sudije, sudijske pomoćnike i sudijske pripravnike u trgovinskim sudovima podrazumevala je i radionicu o sudijskoj etici.

Tabela 22: Obuka organizovana u 2018. iz oblasti „Posebna znanja i veštine“

Materija	Broj događaja
Mentorstvo	21
Etika i integritet u pravosuđu	18
Administracija u sudovima i tužilaštvima	4
Ekonomsko obrazovanje javnih tužilaca	4
Odnosi s javnošću i komunikacija	4
Ekonomsko obrazovanje	3
Unapređenje obuke	3
Zaštita i podrška svedocima	3
Odnosi s javnošću i komunikacija; Pomoć i podrška žrtvama, oštećenima i svedocima; Zaštita i podrška svedocima	1

Izvor: Izveštaj Pravosudne akademije o realizovanim aktivnostima u 2018. godini

Tabela 23: Obuka organizovana u 2019. iz oblasti „Posebna znanja i veštine“

Materija	Broj događaja
Etika i integritet u pravosuđu	41
Rešavanje starih predmeta	18
Odnosi s javnošću i komunikacija	15
Obuka za korišćenje elektronske baze sudske prakse	4
Medijacija	2
Unapređenje obuke	2

Izvor: Izveštaj Pravosudne akademije o realizovanim aktivnostima u 2019. godini

odnosno zamenik javnog tužioca, iako tim za izradu Funkcionalne analize nije bio u prilici da utvrdi da li je ta obuka bila deo materije „Posebna znanja i veštine“ Pravosudne akademije opisane u daljem tekstu.

⁵⁰¹ Videti <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2019-godina/godisnji-izvestaj-2019/godisnji-izvestaj-pa-za-2018-09-04-19.pdf> i <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2020-godina/godisnji-izvestaj-2019/GODISNJI-IZVESTAJ-PA-2019.pdf>.

Tabela 24: Broj sudija i tužilaca koji su pohađali obuke o etici i integritetu od 2016. do 2018.⁵⁰²

Godina	Broj polaznika – sudije	Broj polaznika – tužioci
2016	96	89
2017	94	91
2018	184	94
Ukupno	374	274

Izvor: Izveštaji Pravosudne akademije o realizovanim aktivnostima

636. Od 2018. do 2020. godine program stalne obuke izmenjen je tako da uključuje više obuke za sticanje veština na polju etike i integriteta. Ove promene izvršene su uz podršku projekta „Prevenција i borba protiv korupcije“ koji finansira EU.⁵⁰³ Ta obuka je za cilj imala da polaznici steknu dodatne kompetencije za prepoznavanje i rešavanje etičkih dilema i rizičnih situacija u praksi, uz primenu etičkog kodeksa i antikorupcijskih alata, i bavila se pitanjima sukoba interesa i davanja poklona. Kako se navodi u Izveštaju Pravosudne akademije o aktivnostima realizovanim u 2019, te godine je realizovano 16 jednodnevnih edukativnih događaja uz podršku projekta EU,⁵⁰⁴ a u 2030. Pravosudna akademija je ovu temu obuke uvrstila u program stalne obuke.⁵⁰⁵ Međutim, ova obuka nije bila obavezna za sve sudije i tužioce.

637. I tema neprimerenog uticaja na sudije i tužioce po prvi put je uvedena u program stalne obuke 2019. godine.⁵⁰⁶ Prva procena potreba korisnika za obukom, koju je Pravosudna akademija realizovala 2018. godine, predstavljala je primarni izvor za sadržinu programa stalne obuke za 2019.⁵⁰⁷ Obuka iz oblasti etike i integriteta prepoznata je u ovoj proceni kao osnovni prioritet za sudije viših sudova⁵⁰⁸ i zamenike javnih tužilaca u apelacionim tužilaštvima.⁵⁰⁹ Ove obuke su održane paralelno sa dostavljanjem Smernica za sprečavanje neprimerenog uticaja na sudije svim sudijama u februaru 2019,⁵¹⁰ a za sudije je održano i više programa upoznavanja sa ovim smernicama.⁵¹¹ Međutim, obuka o sprečavanju rizika od neprimerenog uticaja i zaštiti sudija nije uvrštena u program obuke za 2020.⁵¹²

⁵⁰² Za 2019. nisu postojali uporedivi podaci.

⁵⁰³ Videti podatke Pravosudne akademije dostupne na adresama <https://www.pars.rs/en/aktuelno-eng/aktuelno-eng/989-bg-trainings-on-professional-ethics-in-preventing-and-fighting-corruption?layout=post>; <https://www.pars.rs/en/aktuelno-eng/aktuelno-eng/1232-bg-professional-ethics-in-the-prevention-and-fight-against-corruption>; <https://www.pars.rs/en/aktuelno-eng/aktuelno-eng/1257-ni-training-professional-ethics-in-the-prevention-and-fight-against-corruption>; <https://www.pars.rs/en/aktuelno-eng/aktuelno-eng/1027-kg-trainings-on-professional-ethics-in-preventing-and-fighting-corruption>; <https://www.protivkorupcije.rs/eng/view.php?id=44>, i <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje/kontinuirana-obuka/15-strucno-usavrsavanje/kontinuirana-obuka/1261-pr-f-si-n-ln-i-u-pr-v-nci-i-i-b-rbi-pr-iv-rupci-3>.

⁵⁰⁴ Videti https://www.pars.rs/images/dokumenta/2020-godina/godisnji-izvestaj-2019/GODISNJI-IZVESTAJ-PA-_2019.pdf.

⁵⁰⁵ Program stalne obuke za 2020, strana 183, dostupno na adresi <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/Program-stalne-obuke-za-2020.pdf>.

⁵⁰⁶ Program stalne obuke za 2019, dostupno na adresi <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/Program-stalne-obuke-za-2019.pdf>.

⁵⁰⁷ A TNA was part of Recommendation 38 in the FR2014, found at <https://www.mdtfiss.org.rs/data/pub/sifr/en/Serbia-Judicial-Functional-Review.pdf>.

⁵⁰⁸ Izveštaj Pravosudne akademije o aktivnostima realizovanim u 2019, dostupno na adresi <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2019-godina/godisnji-izvestaj-2019/godisnja-analiza-procena-potreba-za-obukom-korisnika-programa-pravosudne-akademije-02-2019.pdf>, strana 82.

⁵⁰⁹ Isto, strana 56

⁵¹⁰ GRECO's Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report, paragraf 44.

⁵¹¹ Isto.

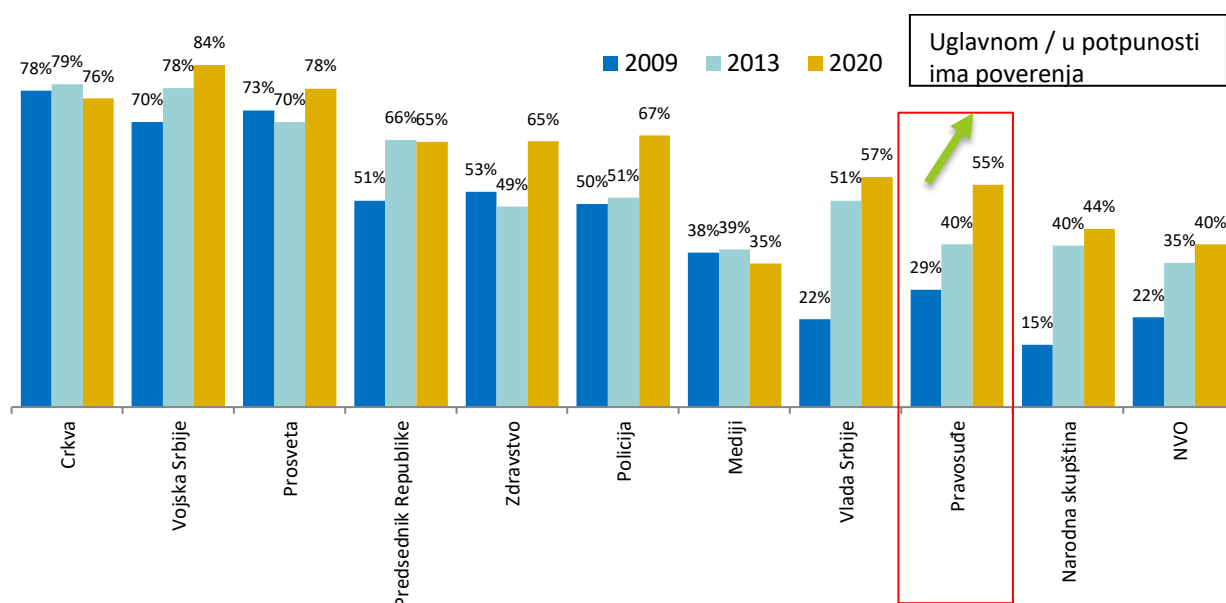
⁵¹² Program stalne obuke za 2020, dostupno na adresi <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/Program-stalne-obuke-za-2020.pdf>.

6.6. Stavovi prema integritetu u pružanju pravosudnih usluga

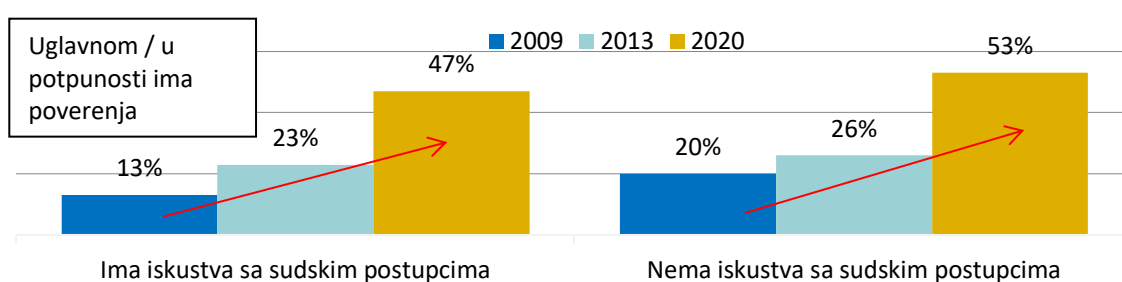
6.6.1. Percepcija poverenja

638. Nalazi Regionalne anketa o pravdi sprovedena 2020. godine ukazuju na značajno povećanje poverenja građana Srbije u pravosudni sistem u poređenju sa 2009. i 2013. godinom. Pravosuđe se našlo na polovini liste institucija kojima građani najviše veruju, sa 55 odsto (videti Sliku 116). To poboljšanje je bilo deo obrasca porasta poverenja u organe javne vlasti u celini, sa izuzetkom medija. Poverenje u pravosudni sistem poraslo je kako među korisnicima usluga sudova tako i u široj javnosti. (videti Sliku 117).

Slika 116: Poverenje građana u institucije, 2009, 2013. i 2020.⁵¹³



Slika 117: Poverenje građana u pravosuđe u Srbiji, 2009, 2013. i 2020.⁵¹⁴



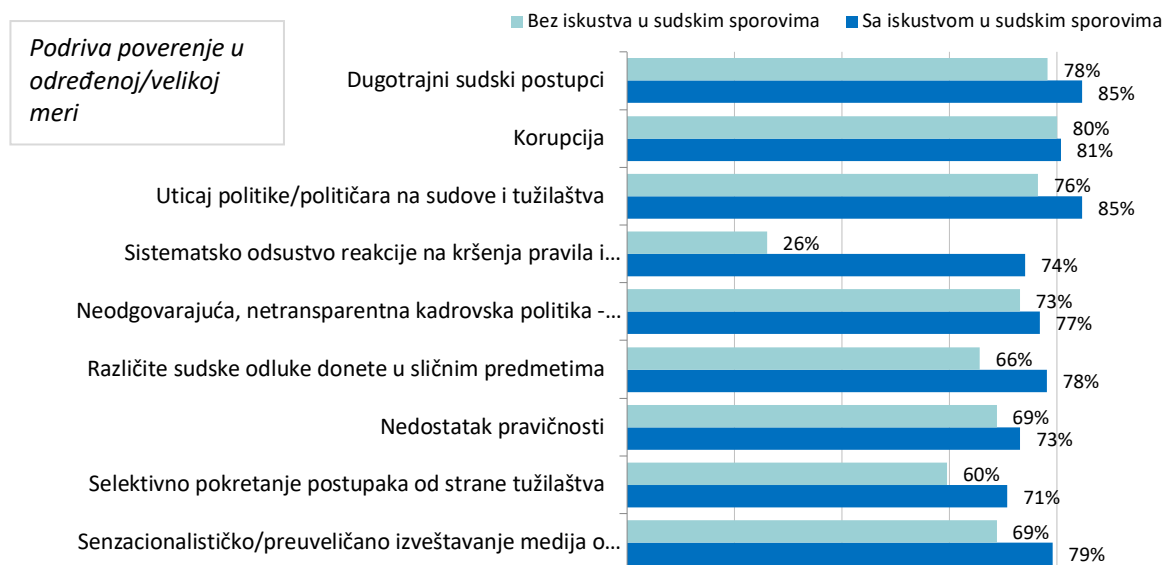
639. Više činilaca i dalje podriava poverenje u pravosuđe. Osamdeset odsto ispitanika odabralo je trajanje postupaka, korupciju i politički uticaj kao razloge za nedostatak poverenja, a preko 70 odsto je dodalo lošu i netransparentnu kadrovsku politiku. Među ostalim navedenim činiocima bili su razlike

⁵¹³ Pitanje iz upitnika: *Ocenite u kojoj meri imate poverenja u sledeće sektore i institucije u poslednjih 12 meseci, na školskoj skali od 1 do 5, gde 1 = „nimalo“ a 5 = „u potpunosti“*. Populacija: ukupna ciljna populacija. *Regional Justice Survey, World Bank, 2020.*

⁵¹⁴ Anketno pitanje: *Ocenite u kojoj meri ste u poslednjih 12 meseci imali poverenja u sledeće sektore i institucije, na školskoj skali od 1 to 5, gde je 1 = 'nimalo' a 5 = 'u potpunosti'*. Populacija: ukupna ciljna populacija. *Regional Justice Survey, World Bank, 2014.*

između ishoda sličnih sporova, nedostatak pravičnosti i selektivno pokretanje postupaka (videti Sliku 118). Korisnici pravosudnih usluga pominjali su češće od građana u celini neke od ovih činilaca, kao što je sistematsko odsustvo reakcije na kršenje pravila. Budući da su ispitanici u Anketi više zainteresovanih strana o pravdi iz 2013. godine naveli faktore slične onima koje su pomenuli učesnici u istraživanju iz 2020, čini se da akteri u pravosuđu još mogu da učine mnogo toga da bi se ova pitanja rešila.

Slika 118: Da li su u pravosuđu prisutni sledeći problemi?⁵¹⁵

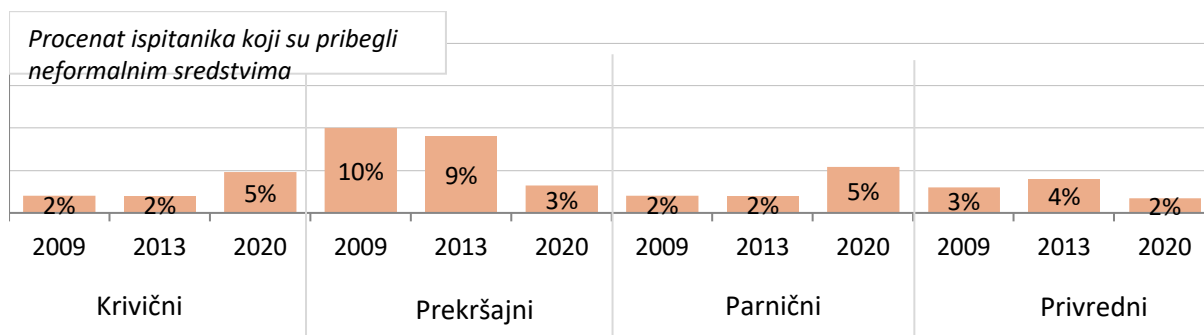


6.6.2. Obim prijavljene korupcije i korišćenje neformalnih sredstava

640. Rezultati ankete navode na zaključak da je većina pokušaja da se ostvari uticaj na sudije i tužioce sofisticiranija od pukog podmićivanja, iako su pojedini korisnici usluga sudova anketirani 2020. godine ipak priznali da su koristili neformalna sredstva da obezbede uspeh u svojim predmetima, u poređenju sa ispitanicima iz 2013. Videti Sliku 119 u daljem tekstu. Tri odsto korisnika usluga u prekršajnim postupcima prijavilo je da su koristili neformalna sredstva da bi ostvarili uspeh u svojim predmetima, u poređenju sa devet odsto ispitanika sa iskustvom u sudskim predmetima koji su isto to naveli 2013. godine. Dva procentna poena manje korisnika usluga privrednih sudova bilo je spremno da prizna isto to. Međutim, došlo je i do povećanja broja ispitanika koji su priznali da su koristili neformalna sredstva da ostvare povoljan ishod u parničnim i krivičnim predmetima, i to sa dva odsto u 2013. na pet odsto u 2020.

⁵¹⁵ Regional Justice Survey, World Bank, 2020.

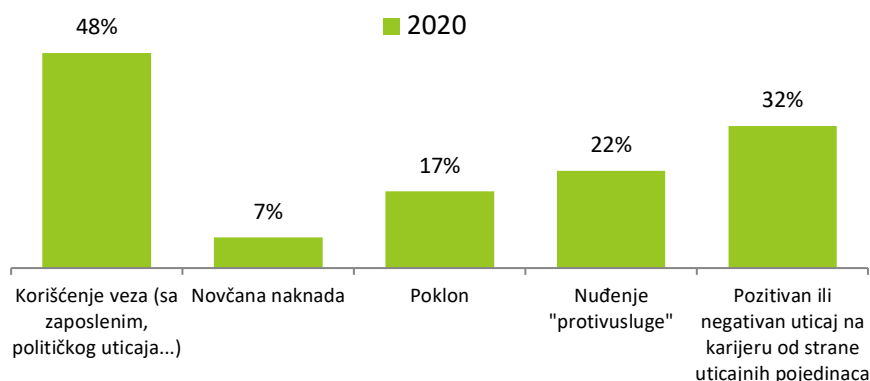
Slika 119: Korisnici usluga sudova koji su naveli korišćenje neformalnih sredstava za ostvarenje povoljnog ishoda u svom predmetu, 2009, 2013. i 2020.⁵¹⁶



641. Prema nalazima ankete o percepciji građana o borbi protiv korupcije u Srbiji, koju je 2020. sproveo USAID-ov Projekat za odgovornu vlast,⁵¹⁷ približno 10 odsto građana navelo je da je dalo poklon, platilo mito ili učinilo uslugu zaposlenima u sudovima i tužilaštvima. Većina njih je rekla da su ponudili mito za ubrzanje usluge, dok su ostali želeli uslugu na koju nisu imali pravo ili su nastojali da izbegnu odgovornost za svoje postupke.

642. Nastojanja da se izvrši neprimeren uticaj na pravosuđe dolaze sa više strana i putem većeg broja sredstava. U Regionalnoj anketi o pravdi, sudije i tužioci naveli su da je korišćenje veza najčešći način na koji su pojedinci pribegavali neformalnim sredstvima da bi uticali na njihov rad. Videti Sliku 120 i Sliku 121 u daljem tekstu. Trideset dva odsto sudija i 25 odsto tužilaca navodi da su uticajni pojedinci izvršili uticaj na njihovu karijeru (i to ne nužno na pozitivan način) tokom prethodne godine, a 22 odsto sudija i 17 odsto tužilaca ukazalo je na to da su im ponuđene „protivusluge“. Pokloni i novčana naknada najređe su pominjani vidovi korupcije.

Slika 120: Procenat sudija koji navode da su se u prethodnih 12 meseci susreli sa sledećim radnjama⁵¹⁸

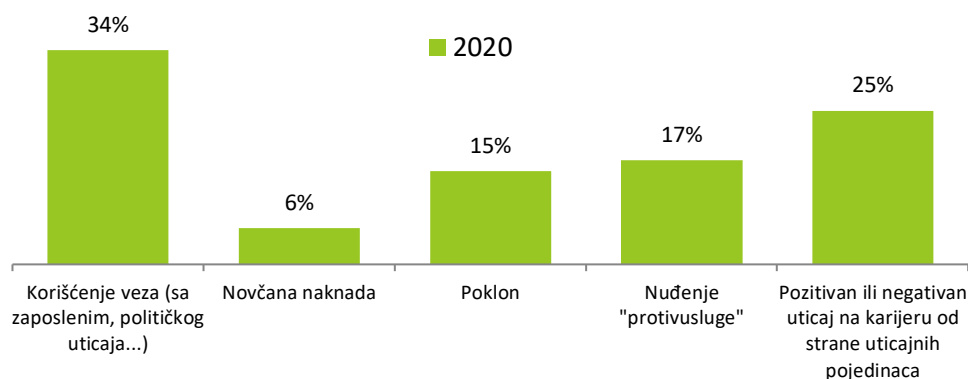


⁵¹⁶ Anketno pitanje: *Da li ste se ikada našli u situaciji u kojoj ste pribegli neformalnim sredstvima – dodatno platili, ponudili poklon, povukli veze... – da bi vaš predmet bio rešen efikasnije?* Populacija: građani i pravna lica sa iskustvom u sudskim postupcima. *Regional Justice Survey, World Bank, 2020.*

⁵¹⁷ Dostupno na adresi <https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/USAID-GAI-Izve%C5%A1taj-sa-istra%C5%BEivanja-javnog-mnjenja-Percepcija-gra%C4%91ana-o-borbi-protiv-korupcije-u-Srbiji-za-2020.godinu-1.pdf>.

⁵¹⁸ Uzorak za pitanje: Ispitanici koji smatraju da do ovih radnji dolazi u pravosuđu Srbije. *Regional Justice Survey, World Bank, 2020.*

Slika 121: Procenat tužilaca koji navode da su se u prethodnih 12 meseci susreli sa sledećim radnjama⁵¹⁹

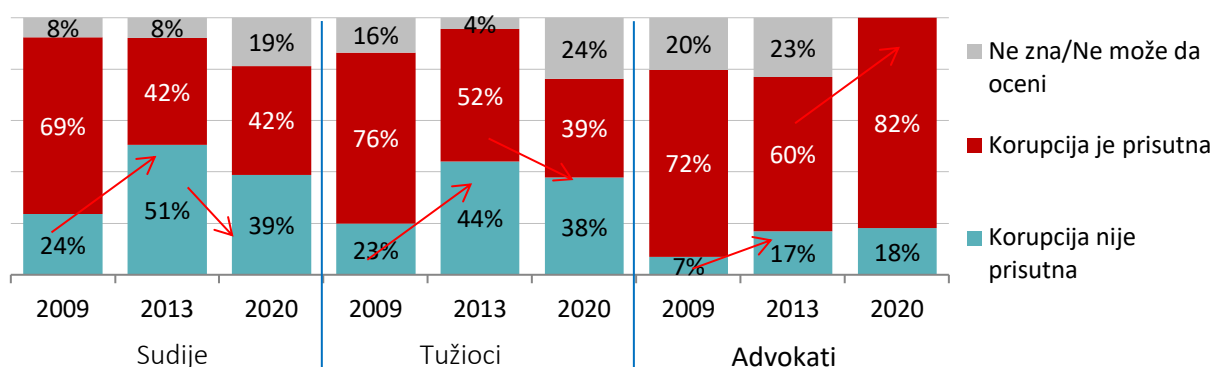


6.6.3. Percepcija korupcije

643. Iako se poverenje u pravosuđe povećalo u 2020, i dalje je široko rasprostranjena percepcija da je korupcija sveprisutna u srpskom pravosuđu, te se nivo opažene korupcije ne menja ni unutar pravosudnog sistema niti izvan njega. Preko 80 odsto ispitanih građana, 42 odsto sudija i 39 odsto tužilaca smatra da je korupcija prisutna u pravosuđu (videti Sliku 122 i Sliku 123). Pravna lica u odgovorima na druga pitanja takođe navode da korupcija predstavlja prepreku njihovom poslovanju.

644. Procenat sudija koji navode da je korupcija prisutna u pravosuđu ostao je isti u odnosu na 2013, dok se procenat tužilaca koji dele to mišljenje značajno smanjio a broj advokata značajno porastao. U 2020. je došlo i do značajnog povećanja procenta sudija i tužilaca koji su odbili da odgovore da li smatraju da je korupcija prisutna ili nisu mogli da ocene stanje po tom pitanju. Čini se da advokati, sa druge strane, nisu imali nikakve teškoće sa izražavanjem svog mišljenja.

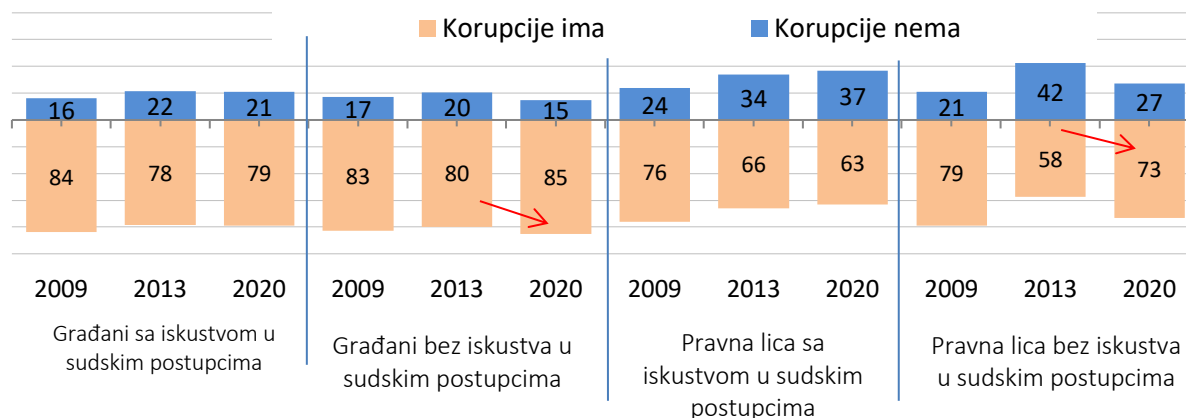
Slika 122: Percepcija zastupljenosti korupcije u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009, 2013. i 2020.⁵²⁰



⁵¹⁹ Uzorak za pitanje: Ispitanici koji smatraju da do ovih radnji dolazi u pravosuđu Srbije, Regional Justice Survey, World Bank, 2020.

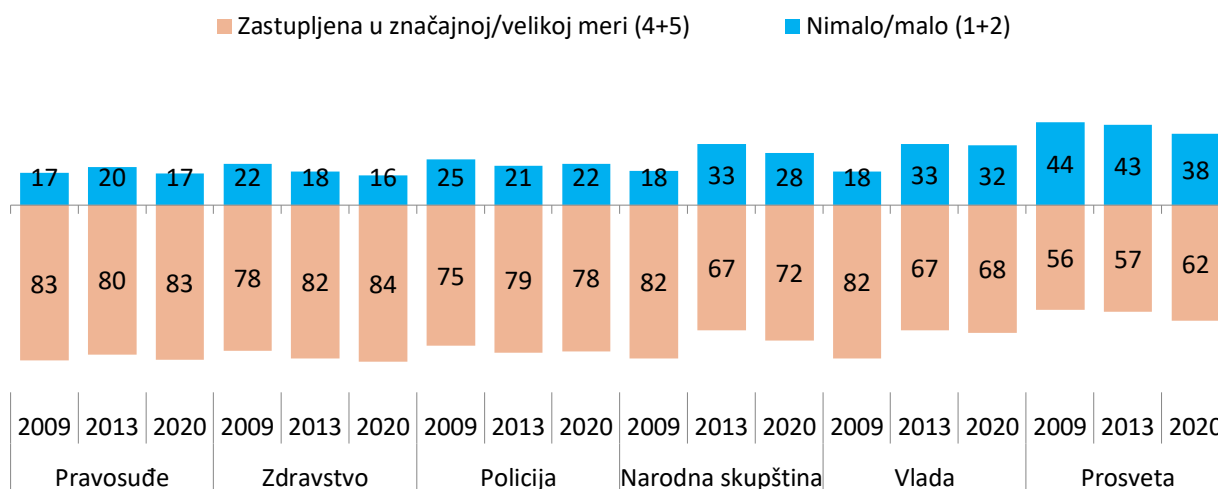
⁵²⁰ Anketno pitanje: *Da li je u proteklih 12 meseci korupcija prisutna u pravosuđu? Na skali: 1 = Nije bilo korupcije, 2 = Donekle, 3 = U velikoj meri.* Populacija: ciljna grupa pravosudnih profesija. *Multi-Stakeholder Justice Survey*, World Bank, 2014.

Slika 123: Percepcija zastupljenosti korupcije u pravosuđu među građanima u celini, 2009, 2013. i 2020.⁵²¹



645. Što se građana tiče, jedini sektor na koji korupcija utiče više na pravosuđe je zdravstvo,⁵²² kao što se može videti na Slici 124. To su jedine dve institucije u kojima je većina ispitanika navela da je korupcija prisutna u značajnoj meri (ocene 4 ili 5).

Slika 124: Percepcija zastupljenosti korupcije u državnim institucijama među građanima u celini, 2009, 2013. i 2020.⁵²³



646. Percepcije zastupljenosti korupcije u parničnim i krivičnim predmetima ispitivane su i tokom izrade Indeksa vladavine prava Svetskog projekta za pravdu za 2020. godinu.⁵²⁴ Kada je reč o parničnim predmetima, Srbija sa ocenom od 0,46 zaostaje za svim zemljama EU (na 73. je mestu od ukupno 128

⁵²¹ Anketno pitanje: Po vašem mišljenju, koliko je korupcija zastupljena u pravosuđu? Na školskoj skali od 1 to 5, 1 = 'Nimalo', 4 i 5 = 'U velikoj meri'; 1 i 2 = Korupcije nema, 4 i 5 = Korupcije ima. Populacija: ukupna ciljna populacija građana i pravnih lica. Multi-Stakeholder Justice Survey, World Bank, 2014.

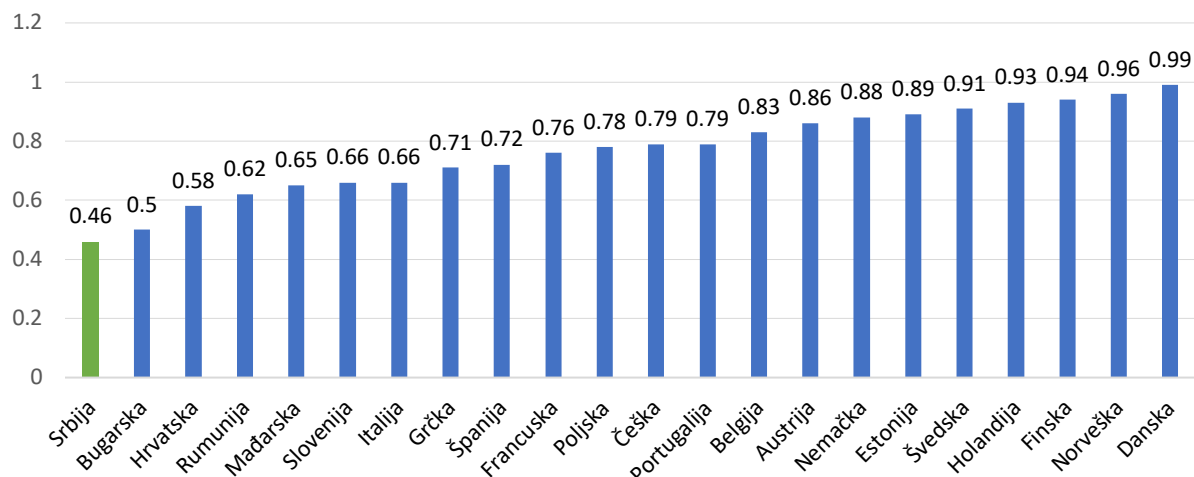
⁵²² Procenat građana koji navode da je korupcija prisutna u pravosuđu povećao se sa 80 odsto u 2013. na 83 odsto u 2020, kao što se može videti na Slici u gornjem tekstu.

⁵²³ Anketno pitanje: Koliko je korupcija zastupljena u sledećim sektorima i institucijama? Na školskoj skali od 1 do 5, gde 1 = 'Nimalo', 4 i 5 = 'U velikoj meri', 1 i 2 = Korupcije nema, 4 i 5 = Korupcije ima. Populacija: ukupna ciljna populacija. Regional Justice Survey, World Bank, 2020.

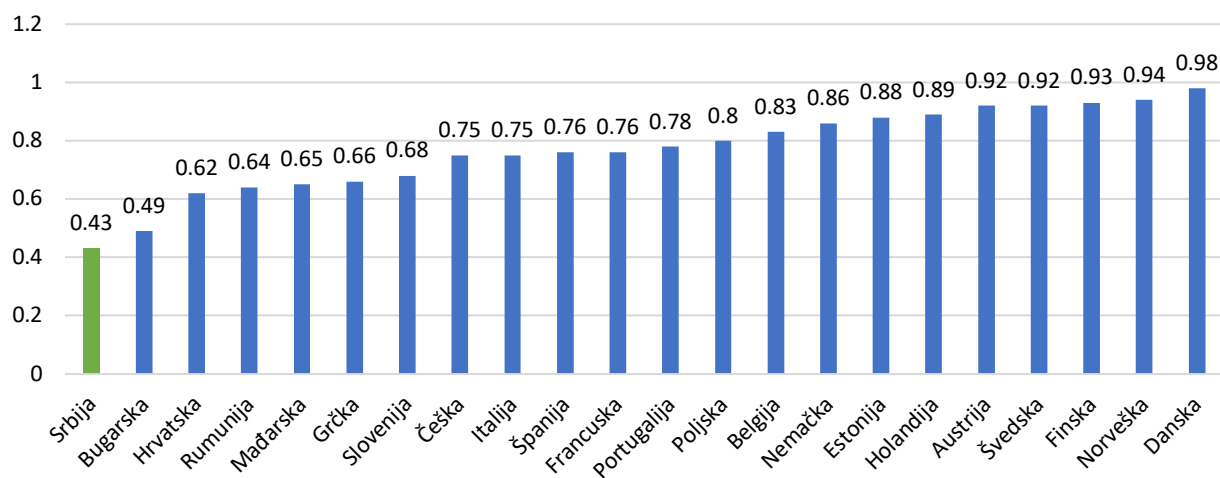
⁵²⁴ Indeksom vladavine prava svetskog projekta za pravdu za 2014. godinu merila su se iskustva sa vladavinom prava u svakodnevnom životu u 99 zemalja širom sveta, i to na osnovu anketa preko 100.000 domaćinstava i 2.400 eksperata. Videti <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

država obuhvaćenih Indeksom). U krivičnim predmetima, Srbija je ostvarila ocenu od 0,43 što je, opet, svrstava iza svih država članica EU (videti Sliku 125).⁵²⁵

Slika 125: Svetski projekat za pravdu 2020, percepcija da u građanskopravnom sistemu nema korupcije (1 = korupcije nema), Srbija i EU⁵²⁶



Slika 126: Svetski projekat za pravdu 2020, percepcija da u krivičnompravnom sistemu nema korupcije (1 = korupcije nema), Srbija i EU⁵²⁷



6.6.4. Percepcija nezavisnosti pravosuđa

647. Postoji čitav niz zakonskih mera predviđenih da štite nezavisnost pravosuđa, ali reforme u cilju uklanjanja ostataka zavisnosti su odložene, kao što je opisano u poglavlju o upravljanju i rukovođenju.

⁵²⁵ Ocene se kreću od 0 do 1, gde 0 označava najmanje a 1 najveće poštovanje vladavine prava. Više informacija o metodologiji istraživanja može se naći na <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2020%20Behind%20the%20Numbers.pdf>.

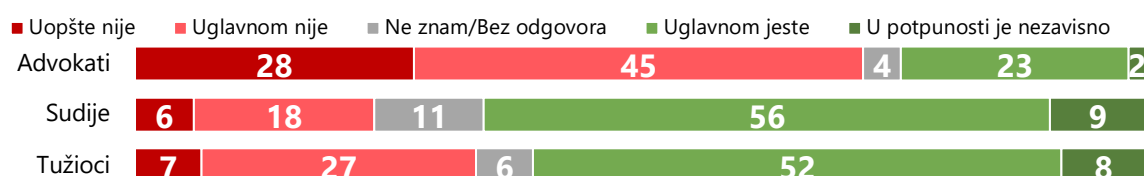
⁵²⁶ *The World Justice Project, Rule of Law Index, 2020.*

⁵²⁷ *The World Justice Project, Rule of Law Index, 2020.*

Među tim promenama je i predloženi nacrt izmena i dopuna Ustava kojim bi se ukinulo odobravanje odluke o imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija u Narodnoj skupštini.⁵²⁸

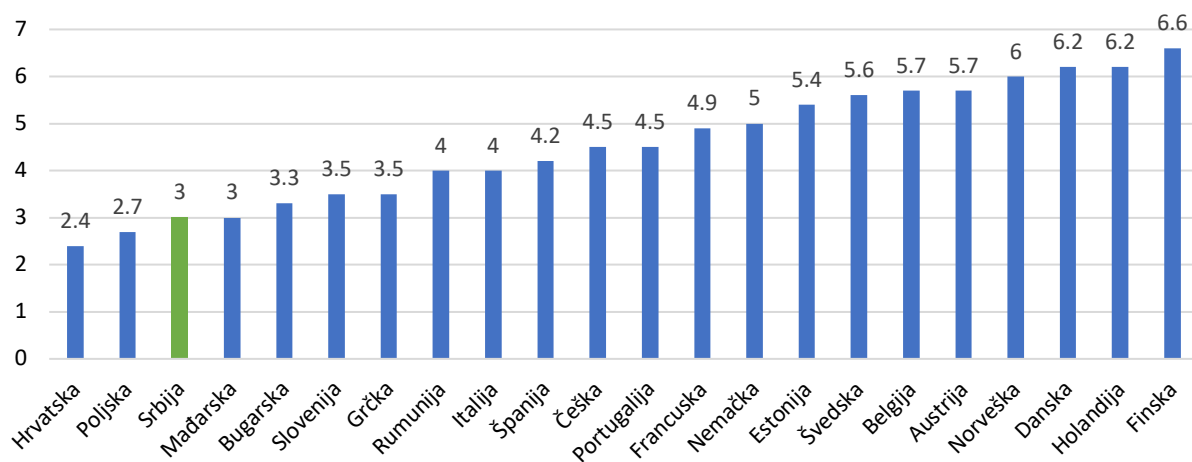
648. Značajan procenat sudija i tužilaca navodi da pravosuđe u praksi nije nezavisno. Oko 24 odsto sudija i 34 odsto tužilaca navodi da pravosuđe nije nezavisno. Advokati su još sumnjičaviji: u njihovim redovima 73 odsto ispitanika navodi da pravosuđe nije nezavisno, kao što se može videti na Slici 127.

Slika 127: Percepcija nezavisnosti pravosuđa među sudijama, tužiocima i advokatima⁵²⁹



649. Srbija je u Izveštaju o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2019.⁵³⁰ svrstana na 101. mesto od ukupno 141 zemlje prema nezavisnosti pravosuđa. Srbija zaostaje za svim zemljama EU osim Hrvatske i Poljske. Rezultati su slični onima za aspekt vladavine prava u Indeksu transformacije Fondacije Bertelsman,⁵³¹ za koji je Srbija dobila ocenu nižu od svih zemalja: vrednost indeksa nezavisnosti pravosuđa u Srbiji bila je 2014. 6,0 od 10 n 2014, na istom nivou kao i 2009.⁵³²

Slika 128: Izveštaj o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2019, nezavisnost pravosuđa u EU i Srbiji⁵³³



⁵²⁸ Za više informacija na ovu temu videti poglavlje o upravljanju i rukovođenju.

⁵²⁹ Anketno pitanje: *U kojoj meri je pravosuđe u Srbiji nezavisno?* Populacija: ukupna ciljna populacija, Regional Justice Survey, World Bank, 2020.

⁵³⁰ U Izveštaju o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (WEF) meri se stanje konkurentnosti u 148 zemlje i to putem anketa sa preko 15.000 učesnika iz redova rukovodilaca u privredi. Definicija nezavisnosti koja se koristi u ovom istraživanju obuhvata uticaj članova vlade i privrednika na donošenje odluka u pravosuđu. Izveštaj se može naći na adresi http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁵³¹ Indeksom transformacije Fondacije Bertelsman (BTI) analizira se i ocenjuje kvalitet demokratije, tržišne privrede i političkog rukovođenja u 137 zemalja u razvoju i tranziciji. Njime se mere uspesi i prepreke na putu ka demokratiji zasnovanoj na vladavini prava i društveno odgovornoj tržišnoj privredi (dostupno na adresi <https://www.bti-project.org/en/methodology.html#country-selection>).

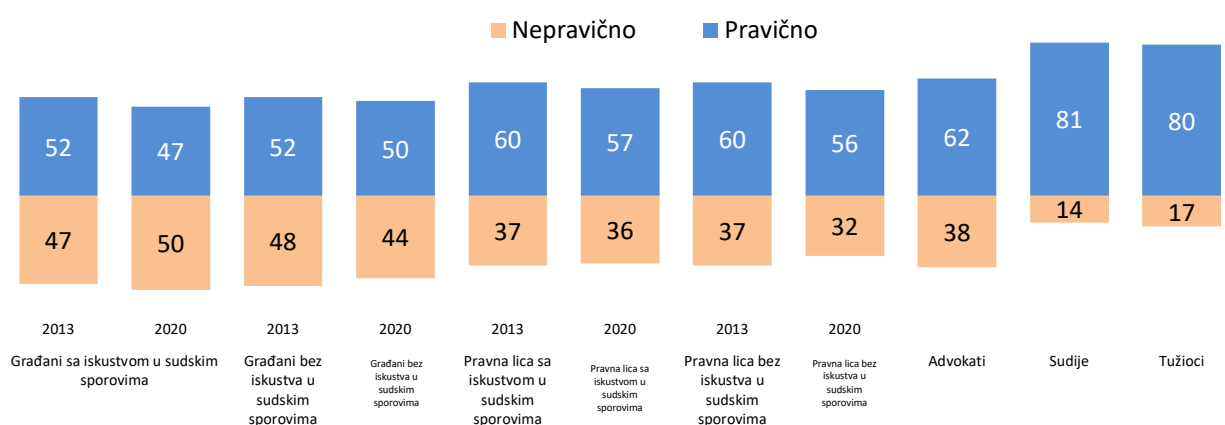
⁵³² Najnižu ocenu u EU11 ima Mađarska, i to 7,0. Estonija i Litvanija dobile su najviše ocene, odnosno 10.

⁵³³ *WEF Global Competitiveness Report 2019*. The 2020 edition of the report is unique, since it and focuses on the impact COVID-19.

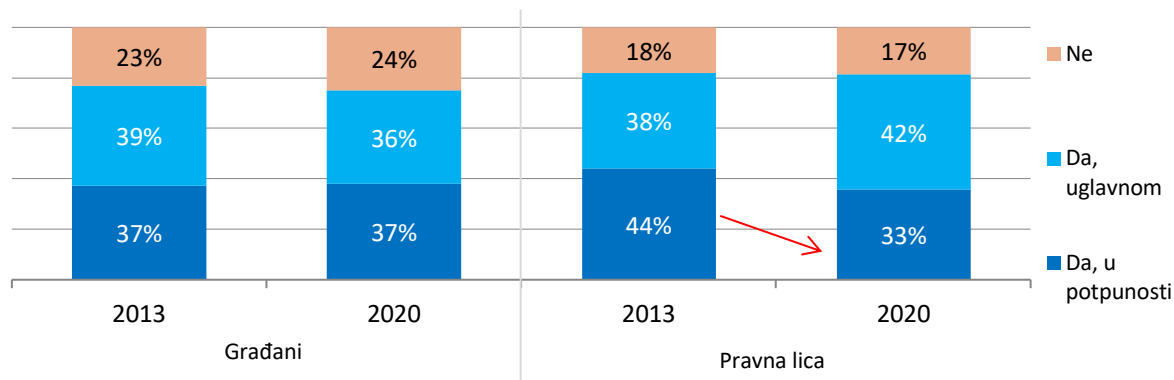
6.6.5. Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti

650. Percepcije pravičnosti pravosudnog sistema značajno su se razlikovale među ispitanicima. Samo 47 odsto građana, 57 odsto predstavnika pravnih lica i 62 odsto advokata smatrali su pravosuđe pravičnim, što je predstavljalo neznatno smanjenje u odnosu na nalaze istraživanja iz 2013. Sa druge strane, oko 80 odsto sudija i tužilaca ocenilo je sistem pravičnim u 2020. godini, kao što je prikazano na Slici 129.

Slika 129: Percepcija pravičnosti pravosuđa u celini, 2013. i 2020.⁵³⁴



Slika 130: Percepcija pravičnosti u postupcima korisnika sudskih usluga, 2013. i 2020.⁵³⁵



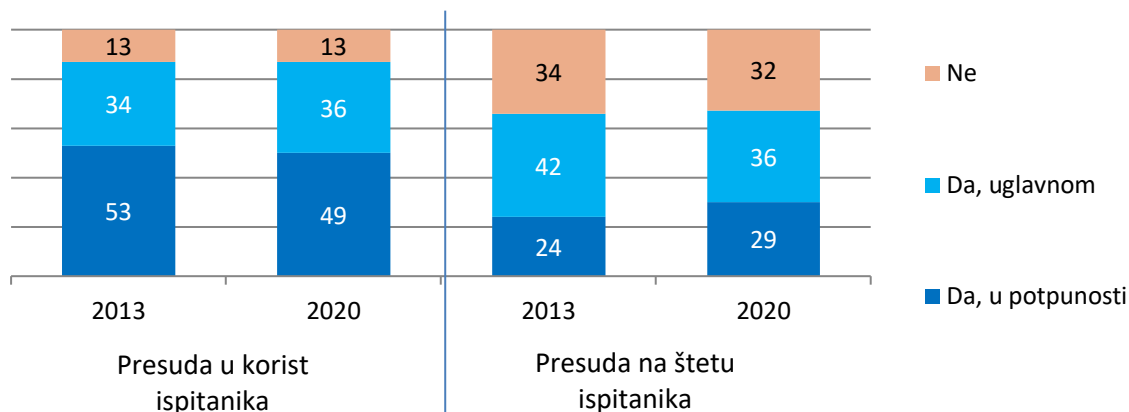
651. Iako bi se moglo očekivati da sudske odluke u njihovim predmetima utiču na ocenu koju korisnici sudskih usluga daju pravičnosti pravosuđa,⁵³⁶ većina anketiranih korisnika sudskih usluga na čiju štetu su odluke donete ipak je pravosuđe ocenilo kao pravično. Približno 30 odsto njih je čak ocenilo i svoje sporove kao u potpunosti pravične (videti Sliku 131).

⁵³⁴ Anketno pitanje: Po vašem mišljenju, koliko je pravosudni sistem bio pravičan u poslednjih 12 meseci (2013/2020)? Na skali od 1 do 4: 1 = veoma nepravičan 2 = uglavnom nepravičan, 3 = uglavnom pravičan, 4 = veoma pravičan. Populacija: ukupna ciljna populacija. *Regional Justice Survey*, World Bank, 2020.

⁵³⁵ Anketno pitanje: Bez obzira na ishod sudskog spora, koje je vaše mišljenje o samom prvostepenom postupku? Da li ste imali pravično suđenje? Na skali od 1 do 3: potpuno, uglavnom, ne. Populacija: građani i pravna lica sa iskustvom u sudskim postupcima. *Multi-Stakeholder Justice Survey*, World Bank, 2014.

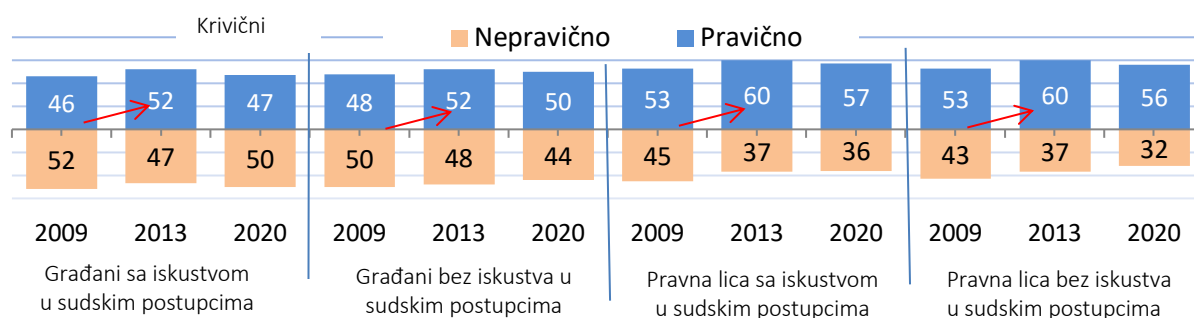
⁵³⁶ Ispitanicima je postavljeno pitanje da li su dobili ili izgubili svoj spor.

Slika 131: Percepcija pravičnosti u odnosu na ishod postupka, 2013. i 2020.⁵³⁷



652. Percepcija pravičnosti pravosuđa donekle se smanjila među građanima i pravnim licima od 2013, kao što se može videti na Slici 132. Pozitivna percepcija većine ispitanih grupa bila je veća od negativne u 2013. u odnosu na 2009. Međutim, iako je u 2020. najmanje 50 odsto ovih grupa (osim građana sa iskustvom u sudskim postupcima) ocenilo pravosuđe pravičnim, procenti grupa koje smaraju da je ono pravično niži su u 2020. nego što su bili 2013. godine.

Slika 132: Percepcija pravičnosti pravosudnog sistema, 2009, 2013. i 2020.⁵³⁸

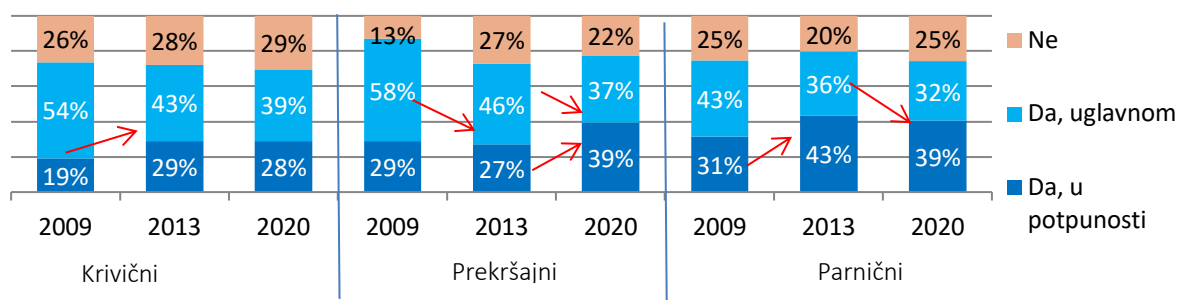


653. Većina korisnika sudskih usluga smatrala je da je sistem u potpunosti ili uglavnom pravičan, bez obzira na ishod njihovog spora, pri čemu je najmanja bila verovatnoća da će tuženi u krivičnim postupcima smatrati pravosuđe pravičnim. Percepcija pravičnosti smanjena je među korisnicima sudskih usluga sa iskustvom u parničnim sporovima i krivičnim postupcima u 2020. u poređenju sa 2013, iako je percepcija pravičnosti među korisnicima sudskih usluga u prekršajnim postupcima neznatno porasla (videti Sliku 133).

⁵³⁷ Anketno pitanje: Bez obzira na ishod sudskog spora, koje je vaše mišljenje o samom prvostepenom postupku? Da li ste imali pravično suđenje? Na skali od 1 do 3: potpuno, uglavnom, ne. Populacija: građani i pravna lica sa iskustvom u sudskim postupcima. Multi-Stakeholder Justice Survey, World Bank, 2014.

⁵³⁸ Anketno pitanje: Po vašem mišljenju, koliko je pravosudni sistem bio pravičan u poslednjih 12 meseci (2013/2020)? Na skali od 1 do 4: 1 = veoma nepravičan, 2 = uglavnom nepravičan, 3 = uglavnom pravičan, 4 = veoma pravičan. Populacija: ukupna ciljna populacija građana i pravnih lica. Multi-Stakeholder Justice Survey, World Bank, 2014.

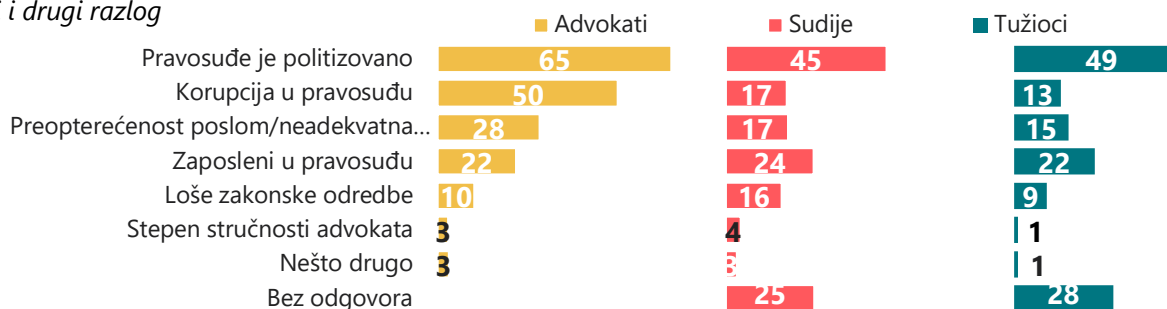
Slika 133: Ocena pravičnosti suđenja među korisnicima sudskih usluga bez obzira na ishod njihovog spora, 2009, 2013. i 2020.⁵³⁹



654. Politizacija pravosudnog sistema i korupcija u pravosuđu navedeni su kao najčešći razlozi za nepravičan tretman. Većina sudija, tužilaca i advokata saglasna je da je politizacija prvenstveni razlog neravnotežan tretmana, dok advokati u daleko većoj meri od sudija i tužilaca smatraju da korupcija igra ulogu. Stav da su preveliko opterećenje odnosno neadekvatna organizacija razlozi za neravnotežan tretman mnogo je rasprostranjeniji među advokatima nego među sudijama i tužiocima, kao što je prikazano na Slici 134.

Slika 134: Razlozi za neravnotežan tretman koje navode sudije, tužioci i advokati, 2020.⁵⁴⁰

Prvi i drugi razlog



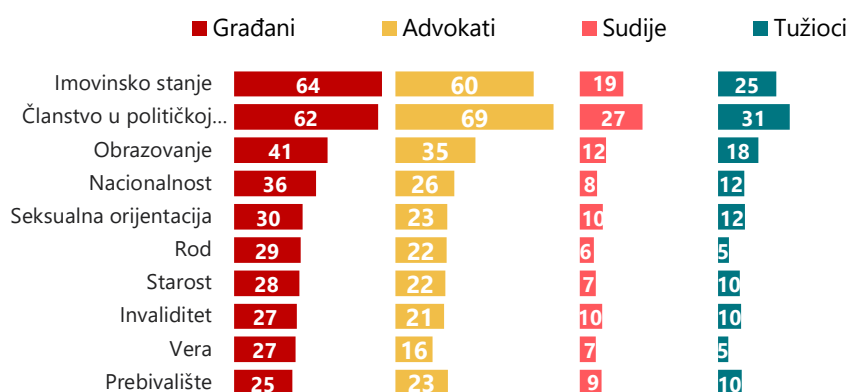
655. Kvalitet zakona u Srbiji takođe se smatrao uzrokom neravnotežnog tretmana. Šesnaest odsto sudija, devet odsto tužilaca i 10 odsto advokata navelo je neadekvatne zakonske odredbe kao jedan od uzroka neravnotežnosti.

656. I imovinsko stanje se percipira kao jedan od osnovnih uzroka neravnotežnog tretmana. Dvadeset pet odsto tužilaca, 19 odsto sudija i 60 odsto advokata navelo je da postoji nejednakost u tretmanu građana usled njihovog ekonomskog statusa, dok je 64 odsto građana delilo isto mišljenje.

⁵³⁹ Multi-Stakeholder Justice Survey, World Bank, 2014.

⁵⁴⁰ Anketno pitanje: višestruki izbor; najčešće odabrani razlog (*Molim vas da navedete najvažniji uzrok diskriminacije ili nejednakog tretmana. A drugi po važnosti?*); Populacija: ispitanici koji smatraju da pravosuđe ne tretira sve korisnike jednako; Regional Justice Survey, World Bank, 2020.

Slika 135: Ravnopravnost tretmana građana, 2020.⁵⁴¹



6.7. Preporuke i naredni koraci

Suštinska promena za promovisanje integriteta u pravosuđu je u smanjenju mogućnosti za politički uticaj na rad pravosuđa. Ovo se može postići tako što će Narodna skupština doneti zakone u skladu sa Ustavnim amandmanima iz 2022. a koje utiču na članstvo i nadležnosti VSS-a i DVT-a. Novi zakoni bi trebalo da razrade odredbe iz Ustava kojima se ukida uloga Narodne skupštine u procesu izbora sudija, kao što je prethodno razmatrano u poglavlju o upravljanju.

Preporuka 1: Uspostaviti efikasnu koordinaciju između institucija usmerenu ka sprečavanju korupcije.

- Povećati saradnju i koordinaciju između institucija nadležnih za izgradnju integriteta pravosuđa Srbije. (MP, VSS, DVT, VKS, RJT – kratkoročno)
- Povećati interakciju između Saveta, Veća i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) u vezi sa izradom i primenom planova integriteta, pravila i standarda koji uređuju sukob interesa i u vezi sa sprovođenjem ovih propisa. (VSS, DVT, ASK – kratkoročno)
- Uvesti procedure za centralno praćenje izvora, osnova i raspolaganja pisanim pritužbama na rad sudija i tužilaca. (VSS, DVT, ASK – kratkoročno)
- Izraditi procedure na osnovu kojih bih sudovi ili tužilaštva kojima su pritužbe prvobitno podnete izveštavali ASK i Savet i Veće. (VSS, DVT, VKS, RJT – kratkoročno)
- Izmeniti Zakon o sudijama kako bi izričito definisao disciplinsku odgovornost predsednika sudova. (MP, Narodna skupština – kratkoročno)
- Analizirati ishode žalbi na sistemskom nivou; koristiti ove podatke za informisanje o budućim reformama. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Obratiti pažnju na nastavak imenovanja članova Veća i Saveta kao drugostepenih disciplinskih organa. (MP, Narodna skupština – srednjoročno)
- Izmeniti disciplinska pravila za sudije i tužioce u skladu sa standardima EU, tako da samo teški prekršaji, a ne i nestručnost, dovode do disciplinskog postupka. (MP, Narodna skupština – srednjoročno)
- Obezbediti adekvatnu popunjenost disciplinskih tela u VSS-u i DVT-u. (VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 2: Jačanje efikasnosti Poverenika za samostalnost.

⁵⁴¹ Anketno pitanje: *Po vašem mišljenju, da li pravosuđe u Srbiji tretira sve građane/pravna lica jednako, bez obzira na sledeće karakteristike?*; Populacija: ukupna ciljna populacija.

- Pobriniti se da ta pozicija ne bude upražnjena duži vremenski period. (DVT – kratkoročno)
- Obezbediti sredstva za obavljanje poslova Poverenika. (DVT – kratkoročno)
- Objavljivati mišljenja i ocene predmeta na veb stranici DVT-a radi veće transparentnosti rada Poverenika, informisanja javnosti i usmeravanja ponašanja javnih tužilaca. (DVT – kratkoročno)

Preporuka 3: Završiti izradu procedura za izveštavanje predsednika sudova o slučajevima kada je nasumična dodela predmeta poništena i za praćenje ovih izveštaja u VKS-u

- Pojasniti kriterijume za predsednike sudova za dodelu ili prenošenje predmeta određenom sudiji. (VSS, VKS – kratkoročno)
- Usvojiti automatizovani sistem nasumične dodele predmeta u JT. (DVT, RJT – srednjoročno)

Preporuka 4: Završiti proces donošenja planova integriteta u svim sudovima i javnim tužilaštvima.

- Zahtevati od institucija da objave Planove integriteta na svojim veb stranicama. (Svi – kratkoročno)
- Osim izrade modela plana na papiru, obezbediti mehanizme pomoću kojih bi sudije i tužioci mogli da utvrde rizike po integritet. (VSS, DVT, VKS, RJT – kratkoročno)
- Zahtevati od svakog suda ili javnog tužilaštva da imenuje više službenike za praćenje sprovođenja planova integriteta. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Osigurati koordinaciju i praćenje sprovođenja na centralnom nivou. (VKS, VSS, DVT, RJT – kratkoročno)

Preporuka 5: Nastaviti sprovođenje Zakona o uzbunjivačima

- Obezbediti da svi zaposleni u sudovima i javnim tužilaštvima budu upoznati sa zaštitom uzbunjivača kroz unapređenu opštu obuku. (VSS, DVT, PCS – kratkoročno)
- Obezbediti obuku za uzbunjivače u svakoj instituciji. (VSS, DVT, PA – kratkoročno)
- Stvoriti okruženje za bezbedno i efikasno prijavljivanje svih vrsta neprimerenog uticaja. (VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 6: Završiti proces u kome će svi zaposleni u sudovima i javnim tužilaštvima, kao i javnost, biti upoznati sa pravilima koja se odnose na sukob interesa.

- Pojasniti kriterijume za utvrđivanje da li je poklon bio „u vezi sa obavljanjem javne funkcije“. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Obezbediti prikupljanje, čuvanje i dostupnost evidencije predviđene članom 41 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji zahteva da funkcioneri u pravosuđu izveštavaju o poklonima. (VSS, DVT, VKS, RJT – kratkoročno)
- Pripremiti javne informacije u vezi zakona i politike davanja poklona u sudovima i javnim tužilaštvima i objaviti ih na veb stranicama i u brošurama dostupnim u sudovima i tužilaštvima. (VSS, DVT, VKS, RJT – srednjoročno)

Preporuka 7: Potpuna primena Etičkog kodeksa i Poslovnika o radu Etičkog odbora VSS-a.

- Obezbediti pisane smernice o etičkim pitanjima sa praktičnim primerima i preporukama, uključujući *online* sekciju Često postavljanih pitanja. (VSS – kratkoročno)

- Propisati obaveznost postojeće obuke za sve sudije i tužioce. (VSS, DVT, PA – kratkoročno)
- Pratiti uticaj poverljivih saveta/savetovanja na odgovarajuće ponašanje u određenim slučajevima. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Proširiti Etički kodeks tužilaca tako da sadrži sličan nivo detalja kao kodeks za sudije u vezi sa dozvoljenim/nedozvoljenim ponašanjem. (DVT – kratkoročno)

Preporuka 8: Sprovesti pravila o imenovanju, razrešenju i obeštećenju veštaka.

- Pobriniti se da svi veštaci dobiju naknadu po istoj stopi u skladu sa Pravilnikom o naknadama za veštake. (MP, VKS – kratkoročno)

7. Upravljanje ljudskim resursima

7.1. Glavni nalazi

657. Mada su sve institucije učinile napor da prevaziđu ove izazove, i dalje su bili prisutni značajni problemi sa upravljanjem ljudskim resursima. Međutim, nedavno usvojene promene Ustava i predstojeća revizija zakonskog okvira, kao i sprovođenje Strategije ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026, imaju potencijal da donesu značajne pozitivne promene u pravosuđu Srbije.

658. Uprkos napretku ostvarenom na polju usaglašavanja procedura za upravljanje ljudskim resursima sa standardima EU, tim za izradu Funkcionalne analize nije bio u stanju da pronađe dokaze za postojanje strateškog pristupa upravljanju ljudskim resursima u sudstvu i javnom tužilaštvu Srbije. Međutim, usvajanje Strategije ljudskih resursa u pravosuđu 2022-2026⁵⁴² je prekretnica u primeni strateškog pristupa za upravljanje ljudskim resursima. Primera radi, bez obzira na prenos nadležnosti za krivične istrage i preko 38.000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u javna tužilaštva, broj sudija se značajno povećao između 2013. i 2014. godine. U isto vreme, javnim tužilaštvima nisu opredeljeni odgovarajući resursi za vođenje krivičnih istraga. Mada je DVT pokušalo da analizira posledice prenosa nadležnosti za krivične istrage javnim tužilaštvima na troškove i potrebe za zaposlenima, ta analiza nije bila zasnovana na sveobuhvatnom i uporednom ispitivanju broja zaposlenih i njihovih zaduženja, obima posla, organizacionih i procesnih izmena i sličnih elemenata.

659. U poređenju sa evropskim normama, odnos broja sudija i broja stanovnika u Srbiji bio je 2018. jedan od najvećih, dok je broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika bio niži.⁵⁴³ Kada je reč o zaposlenima u pravosuđu, odnos broja zaposlenih po sudiji i javnom tužiocu bio je osrednji. Međutim, ovaj pokazatelj treba uzeti sa rezervom, budući da je Srbija CEPEJ-u dostavila izveštaj samo o zaposlenima u radnom odnosu na neodređeno vreme, a u sudovima i tužilaštvima je radio i značajan broj lica zaposlenih na određeno vreme. Pored toga, brojnost sudija uz neadekvatan broj osoblja koje bi im pružalo podršku onemogućava pravilnu podelu zaduženja i izaziva više troškove.

660. Čini se kao da se broj sudija, tužilaca i sudskog osoblja određuje na ad hoc način. Srbiji i dalje nedostaje sveobuhvatna metodologija za utvrđivanje broja sudija i tužilaca potrebnih u određenom sudu odnosno javnom tužilaštvu i u celini, a standardi koji se trenutno primenjuju datiraju iz 2006.⁵⁴⁴ i 2009.⁵⁴⁵ Ukupan broj od 780 zamenika javnog tužioca ostao je nepromenjen od 2014. do 2017. godine uprkos značajnom povećanju broja novih predmeta. U sledeće dve godine, međutim, odobreno je otvaranje 60 novih radnih mesta zamenika javnog tužioca u osnovnim, višim i apelacionim javnim tužilaštvima,⁵⁴⁶ ali je ostalo nejasno koja je metodologija primenjena tom prilikom. Slično tome, broj sudijskih radnih mesta menjao se sa protokom vremena, tako da ih je godine 2019. bilo 3.022, odnosno 87 više nego u 2013,⁵⁴⁷ iako su sudovi izgubili određene nadležnosti. Do smanjenja broja radnih mesta i zaposlenih na određeno vreme, kako u sudovima tako i u javnim tužilaštvima, došlo je usled primene

⁵⁴² Usvojena u decembru 2021 (<https://www.vk.sud.rs/sr-lat-strategija-ljudskih-resursa-u-pravosuđu-za-period-2022-2026-godine>)

⁵⁴³ European Judicial Systems – CEPEJ Evaluation Report, 2020 Evaluation Cycle, CEPEJ.

⁵⁴⁴ Okvirni kriterijumi za utvrđivanje broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti, Službeni glasnik 61/2006

⁵⁴⁵ Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima Republike Srbije, Službeni glasnik br. 77/2004, uz izmene 52/07, 2/08, 11/09 i 44/09.

⁵⁴⁶ 36 u 2018. i 24 u 2019.

⁵⁴⁷ U prvoj polovini 2020. godine otvoreno je 16 novih sudijskih radnih mesta.

Strategije reforme javne uprave i Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru iz 2015,⁵⁴⁸ kojim je bilo propisano godišnje smanjenje broja zaposlenih od 2016. do 2019. godine. U skladu sa ovim zakonom, Vlada je svake godine trebalo da odredi maksimalni broj zaposlenih na neodređeno vreme u svakom organu javne vlasti.⁵⁴⁹ Umesto toga, postepeno se povećavao broj zaposlenih na određeno vreme.

661. Pored brojnosti postojećih zaposlenih na neodređeno vreme, veliki broj zaposlenih na neodređeno vreme i volontera dovodi do pojave „radne snage iz senke“. Selekcija kadrova je decentralizovana a postojeće procedure ne važe za te kategorije zaposlenih. Pored toga, i njihov učinak se u najvećoj meri ne vrednuje. Ta praksa ometa objedinjeno planiranje resursa i negativno utiče na dugoročnu efikasnost.

662. U Srbiji ne postoji sudijska ili tužilačka profesija na nacionalnom nivou. Sudije i tužioci se biraju za određeni sud odnosno javno tužilaštvo i ne mogu biti premešteni bez svoje saglasnosti bez obzira na potrebe čitavog sistema.

663. VSS i DVT igraju ključnu ulogu u selekciji i izboru nosilaca pravosudnih funkcija. Pre promena Ustava, Narodna skupština je bila nadležna za izbor i razrešenje nosilaca pravosudnih funkcija. Pored toga, i Vlada igra veoma uticajnu ulogu u imenovanju javnih tužilaca, i često ne dostavlja na razmatranje Narodnoj skupštini ceo spisak lica koje za izbor na tužilačku funkciju predloži Državno veće tužilaca. Prema novim ustavnim promenama, nadležnost Narodne skupštine je ograničena na izbor i razrešenje Republičkog javnog tužioca i sudija Ustavnog suda.

664. Sistem vrednovanja rada sudija i tužilaca za cilj ima unapređenje organizacionog i pojedinačnog napredovanja. Iako su VSS i DVT uložili napore da svoje sisteme za vrednovanje rada usklade sa evropskim standardima, ove procedure su i dalje suviše rigidne i nedostaju im određeni elementi delotvornog sistema za vrednovanje učinka. Ova procedura je za sudije po prvi put uvedena 2016. a za tužioce 2015, a rezultati su korišćeni za donošenje odluka o izboru kandidata za stalnu sudijsku funkciju i u sudovima više instance. Rad sudija na stalnoj sudijskoj funkciji po prvi put je vrednovan 2017. godine.

665. U okviru ovog sistema trebalo bi i dalje ulagati u stalno stručno usavršavanje i realizovati obiman program izgradnje kapaciteta sudija, tužilaca, pomoćnika i drugih zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima. Obuka bi trebalo da obuhvati sve aspekte od značaja za transformaciju sistema u moderno sudstvo po evropskim načelima, a programi obuke bi trebalo da budu osmišljeni u skladu sa sveobuhvatnom procenom potreba za obukom.

⁵⁴⁸ „Službeni glasnik Republike Srbije“, 68/2015, 81/2016 - US i 95/2018.

⁵⁴⁹ U skladu sa Zakonom, državni organi imaju pravo da zaposle dodatnih 10 odsto radnika na određeno vreme na period od najviše godinu dana. Takođe je dozvoljeno angažovanje do 10 zaposlenih na određeno vreme u organima sa manje od 100 zaposlenih na neodređeno vreme, a ta odredba važi za sva javna tužilaštva i većinu sudova.

7.2. Broj zaposlenih i metodologija

7.2.1. Broj sudija i tužilaca

666. Srbiji još uvek nedostaje sveobuhvatna metodologija za utvrđivanje broja potrebnih sudija i tužilaca. Procedure koje se trenutno primenjuju⁵⁵⁰ zahtevaju razmatranje samo broja predmeta, a odluke Saveta i Veća o broju sudija/tužilaca uključivale su samo brojke bez obrazloženja. Nije učinjen nikakav pokušaj da se uspostave rigorozni i transparentni kriterijumi za utvrđivanje broja sudija i tužilaca koji su potrebni, pa tako nije ni jasno da li su odluke o broju sudija i zamenika tužilaca koje su povremeno donosili Savet i Veće odražavale obim posla, organizacione ili procesne izmene ili pak neke druge potrebe pravosuđa⁵⁵¹. Pored toga, iako Savet i Veće trenutno donose odluke o broju sudija i tužilaca, za broj tužilaca je potrebna prethodna saglasnost Ministarstva pravde.

667. Pošto ne postoji rigorozna i transparentna metodologija za utvrđivanje broja sudija i tužilaca, a periodične odluke Saveta i Veća o broju sudija i tužilaca nisu praćene obrazloženjem, nije jasno kako Savet i Veće donose odluke o njihovom broju u svakom sudu i tužilaštvu. Uprkos prenosu nadležnosti za krivične istrage i preko 38.000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u tužilaštva, u 2013. su otvorena dodatna sudijska radna mesta. Sa druge strane, ukupan broj sudijskih radnih mesta predviđenih kadrovskim planovima smanjio se između 2014. i 2017. bez obzira na porast količine novih predmeta u svim sudovima. Pored toga, promena broja radnih mesta predviđenih kadrovskim planovima nije uvek pratila trend broja novih predmeta – primera radi, godišnji rast broja novih predmeta od 5 odsto u 2015 i 2016.⁵⁵² doveo je u 2017.⁵⁵³ do povećanja broja sudijskih radnih mesta predviđenih kadrovskim planom za 25 odsto u Upravnom sudu, a kadrovski planovi viših sudova pretrpeli su promene u suprotnom smeru (godišnji rast priliva predmeta za oko 12 odsto u 2015. i 2016.⁵⁵⁴ doveo je do smanjenog broja sudijskih mesta za oko 3 odsto u 2017.⁵⁵⁵). Istovremeno, ukupan broj tužilačkih radnih mesta predviđenih kadrovskim planovima ostao je nepromenjen od 2014. do 2017, uprkos uvođenju tužilačke istrage.

Tabela 25: Broj sudija prema vrsti suda, 2013-2020.

		Sudije								
		Osnovni sudovi	Viši sudovi	Apelacioni sudovi	Upravni sud	Privredni sudovi	Privredni apelacioni sud	Prekršajni sudovi	Prekršajni apelacioni sudovi	Vrhovni kasacioni sud
Radna mesta predviđena kadrovskim planom	2013	1.430	377	237	38	172	33	548	65	35
	2014	1.508	369	237	38	178	33	544	65	37
	2015	1.545	381	237	41	180	33	551	65	37
	2016	1.475	368	237	39	178	41	538	65	38
	2017	1.476	367	237	51	178	41	535	65	40
	2018	1.438	399	240	51	178	41	541	65	46
	2019	1.446	413	240	51	179	41	541	65	46
	2020*	1.451	420	240	51	179	41	541	65	50

⁵⁵⁰ Okvirni kriterijumi za određivanje broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti, Službeni glasnik 61/2006 i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Službeni glasnik br. 77/2004, uz izmene 52/07, 2/08, 11/09 i 44/09.

⁵⁵¹ Odluke uključuju samo brojke o pozicijama za svaki sud/JT bez obrazloženja.

⁵⁵² U poređenju sa prethodnom godinom, tj. 2014, odnosno 2015.

⁵⁵³ Broj sudijskih mesta se promenio sa 41 sudije 2015 do 51 u 2017.

⁵⁵⁴ U poređenju sa prethodnom godinom, tj. 2014, odnosno 2015.

⁵⁵⁵ Broj sudijskih pozicija promenio se sa 381 u 2015. na 367 u 2017.

Popunjena radna mesta	2013	1.423	366	213	30	157	30	531	61	33
	2014	1.384	342	219	-	159	32	509	56	37
	2015	1.325	343	229	40	157	31	492	64	35
	2016	1.352	340	224	41	162	31	505	63	37
	2017	1.350	337	217	40	152	35	491	61	38
	2018	1.206	356	216	48	162	41	456	62	41
	2019	1.244	375	230	49	148	37	515	56	46
	2020*	1.266	366	229	50	169	37	512	56	45

Izvori:

Radna mesta predviđena kadrovskim planom:

Podaci za 2013. – Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, oktobar 2014, strana 281, tabela 21. Broj sudija prema vrsti suda, 2013.

Podaci za 2014 – Odluke VSS-a o broju sudija

Podaci za 2015-2017 – Podaci VSS-a

Podaci za 2018 – Godišnji izveštaj VKS-a o radu sudova za 2018.

Podaci za 2019-2020 – Podaci VSS-a

Podaci za 2020* – Stanje zaključno sa 30. junom

Popunjena radna mesta:

Podaci za 2013 – Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, oktobar 2014, strana 281, tabela 21. Broj sudija prema vrsti suda, 2013.

Podaci za 2014-2017 – Podaci VSS-a

Podaci za 2018 – Godišnji izveštaj VKS-a o radu sudova za 2018.

Podaci za 2019-2020 – Podaci VSS-a

Podaci za 2020* – Stanje zaključno sa 30. junom

668. Nije postojala ni dokumentacija kojom bi se opravdalo povećanje broja popunjenih sudijskih radnih mesta iz 2013, kao ni smanjenje njihovog broja u periodu od 2015. do 2018. Pošto kriterijumi za popunjavanje upražnjenih radnih mesta nisu transparentni, nije poznato da li se te odluke zasnivaju na objektivnim potrebama. Primera radi, da bi izašao na kraj sa godišnjim povećanjem broja novih predmeta od oko 5 odsto, Upravni sud je dobio podršku u vidu novih sudija, dok su viši sudovi, koji su zabeležili godišnje povećanje broja novih predmeta od preko 10 odsto, radili sa manje sudija u 2016. i 2017. nego što je to bio slučaj u 2014.

669. Nedavnim ustavnim amandmanima je data puna autonomija Savetu i Veću u imenovanju i razrešenju predsednika sudova, sudija, tužilaca i zamenika tužilaca i ograničena uloga Narodne skupštine na izbor četiri člana⁵⁵⁶ VSS-a i DVT-a i imenovanje i razrešenje republičkog javnog tužioca i sudija Ustavnog suda, čime se smanjuje rizik od političkog mešanja u odluke vezane za ljudske resurse. Pre ustavnih promena koje se odnose na pravosuđe, Savet i Veće su sprovodili postupak imenovanja, a nadležnost za izbor i razrešenje predsednika sudova, republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca, kao i za prvi izbor sudija i zamenika javnog tužioca, delili su sa Narodnom skupštinom. Pored toga, neophodno je bilo da Vlada potvrdi spiskove kandidata za načelnike Republičkih javnih tužilaštava pre njihovog razmatranja u Skupštini, a ne predlažu se svi kandidati koje preporuči DVT. Na kraju, čak iako je Narodna skupština samo izabrala kandidate koje kandiduju Savet i Veće i koje su prethodno odabrale njihove kolege, ona bi i dalje mogla da odbije da izabere predložene kandidate i tako ishoduje novi proces selekcije.

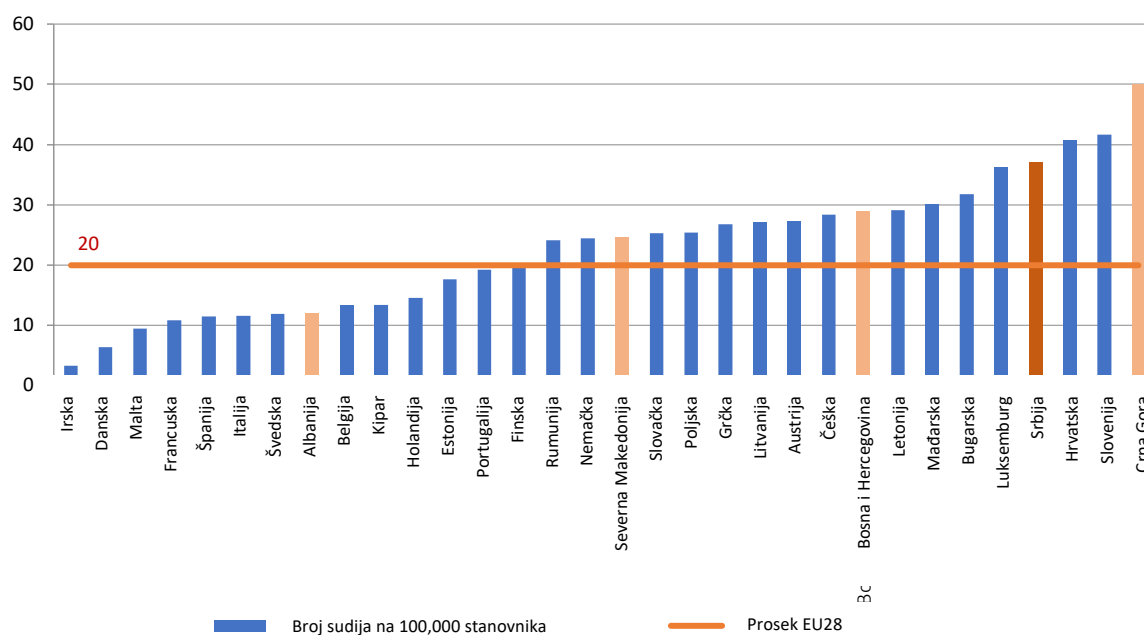
670. Srbija je u 2018. navela skoro dvostruko veći broj popunjenih sudijskih radnih mesta po glavi stanovnika u poređenju sa prosekom EU28 i veći od proseka Zapadnog Balkana. Prema izveštaju CEPEJ-a za 2020, broj sudija na 100.000 stanovnika u Srbiji je bio 37, dok je prosek EU28 bio 20. Prosek u EU11 bio je 29, a na Zapadnom Balkanu 31.

⁵⁵⁶ Potrebna je kvalifikovana većina, tj. dve trećine svih poslanika Narodne skupštine za njihovo imenovanje.

671. Samo Hrvatska i Slovenija su članice EU koje su 2012, 2014, 2016. i 2018. imale više sudija po glavi stanovnika od Srbije. Preko 30 sudija na 100.000 stanovnika imale su uglavnom zemlje bivše Jugoslavije, kao što su Hrvatska, Crna Gora i Slovenija.

672. VSS nema jasnu metodologiju za sistematsko i transparentno utvrđivanje broja sudija potrebnog sudovima, što predstavlja preduslov za buduće izbore i ravnomerno opterećenje sudija. Prema dostupnim podacima, VSS je u šestogodišnjem periodu⁵⁵⁷ popunio oko 75 odsto sudijskih radnih mesta koja su postala upražnjena. U međuvremenu bi prioritet VSS trebalo da bude razvoj prethodno navedene kadrovske metodologije.

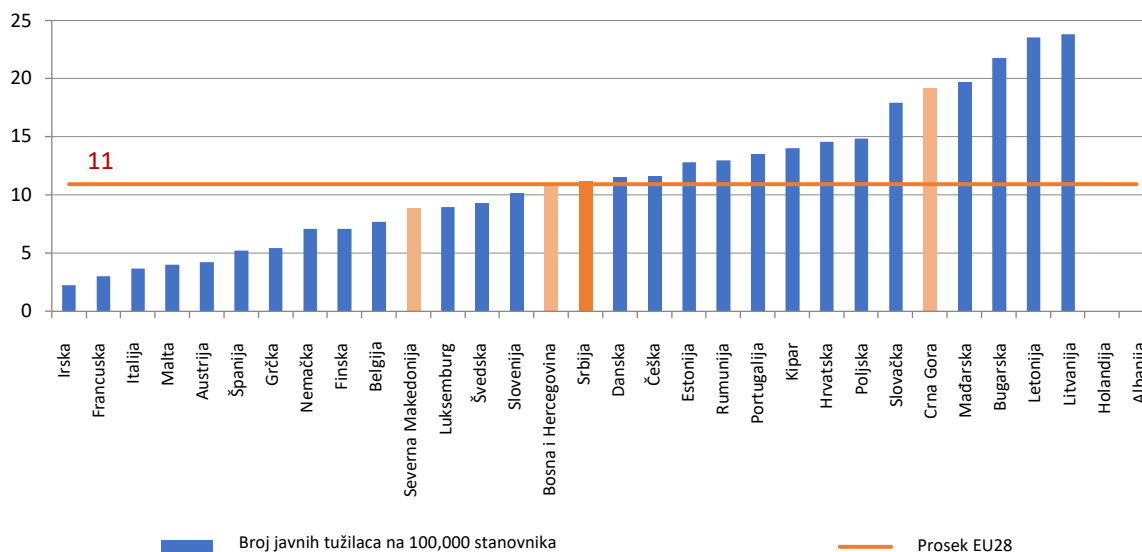
Slika 136: Broj sudija na 100.000 stanovnika, Srbija, zemlje članice EU i zemlje Zapadnog Balkana (podaci CEPEJ-a za 2018)



673. Prema izveštaju za 2018, Srbija je navela značajno povećanje broja javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, tako da je dostigla prosek EU28. Iz izveštaja CEPEJ-a se može videti da je broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika u Srbiji povećan sa 9,2 u 2012. na 11,2 u 2018. Prosek EU28 bio je 10,9, prosek EU11 16,7, a prosek Zapadnog Balkana 12,5.

⁵⁵⁷ Od 2014. do 2019. godine.

Slika 137: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, Srbija, zemlje članice EU i zemlje Zapadnog Balkana (podaci CEPEJ-a za 2018)



674. Zaključno sa decembrom 2019, u Srbiji je bilo 68 javnih tužilaca i 723 zamenika javnog tužioca na ukupno šest nivoa tužilaštva (videti Tabelu 26 u daljem tekstu). Ukupan broj javnih tužilaca povećan je za 12 odsto od 2013. do 2019, a broj izabranih javnih tužilaca za 11 odsto. Krajem 2013. doneta je odluka da se poveća broj radnih mesta javnih tužilaca u osnovnim i višim javnim tužilaštvima. Do toga je došlo neposredno nakon usvajanja novog ZKP-a, ali takođe i ubrzo nakon formiranja nove mreže javnih tužilaštava, što je u značajnoj meri odražavalo potrebu za ponovnim prijemom 153 javna tužioca koji su se vratili na svoja radna mesta nakon odluke Ustavnog suda Srbije. Ove brojke navode na zaključak da je povećanje u većoj meri bilo posledica osnivanja 25 novih osnovnih javnih tužilaštava nego novih obaveza kojima je proširen obim posla tužilaca usled prelaska na koncept tužilačke istrage. Godine 2018. doneta je odluka da se otvore 23 nova radna mesta tužilaca u osnovnim javnim tužilaštvima, i to bez navođenja relativnog opterećenja poslom lica na tim radnim mestima. Nasuprot tome, odluke o otvaranju novih tužilačkih radnih mesta u višim javnim tužilaštvima (13 u 2018. i 24 u 2019) bile su prvenstveno motivisane zakonskom obavezom⁵⁵⁸ osnivanja posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije u četiri viša javna tužilaštva i neposredno su se odnosile na povećanje obima posla.

Tabela 26: Broj javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca u Srbiji, 2013-2020.

Vrsta javnog tužilaštva		Godina	Republičko javno tužilaštvo	Apelaciona javna tužilaštva	Viša javna tužilaštva	Osnovna javna tužilaštva	Tužilaštvo za organizovani kriminal	Tužilaštvo za ratne zločine	Ukupno
Radna mesta predviđena kadrovskim planom	2013	JT	1	4	26	34	1	1	67
		ZJT	15	72	171	428	25	8	719
	2014	JT	1	4	25	58	1	1	90
		ZJT	15	72	179	442	25	8	741
	2015	JT	1	4	25	58	1	1	90
		ZJT	15	72	179	442	25	8	741
	2016	JT	1	4	25	58	1	1	90

⁵⁵⁸ Član 14 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 94/2016 i 87/2018 – dr. zakon) propisuje osnivanje posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije u višim javnim tužilaštvima u Beogradu, Kraljevu, Novom Sadu i Nišu, a sva nova radna mesta viših javnih tužilaca otvorena u 2018. i 2019. odnose se na ova četiri javna tužilaštva.

Vrsta javnog tužilaštva		Republičko javno tužilaštvo	Apelaciona javna tužilaštva	Viša javna tužilaštva	Osnovna javna tužilaštva	Tužilaštvo za organizovani kriminal	Tužilaštvo za ratne zločine	Ukupno		
	2017	ZJT	15	56	185	452	25	8	741	
		JT	1	4	25	58	1	1	90	
	2018	ZJT	15	56	185	452	25	8	741	
		JT	1	4	25	58	1	1	90	
	2019	ZJT	15	56	198	475	25	11	780	
		JT	1	4	25	58	1	1	90	
	2020*	ZJT	15	56	222	475	25	11	804	
		JT	1	4	25	58	1	1	90	
	Popunjena radna mesta	2013	JT	1	0	21	30	1	1	54
			ZJT	11	63	155	407	9	6	651
		2014	JT	-	-	18	12	-	-	30
			ZJT	-	-	165	394	-	-	559
2015		JT	-	4	18	14	-	-	36	
		ZJT	-	56	167	381	-	-	604	
2016		JT	-	4	19	33	-	-	56	
		ZJT	-	46	174	389	-	-	609	
2017		JT	1	3	21	46	1	1	73	
		ZJT	12	48	170	380	12	4	626	
2018		JT	1	3	21	44	1	1	71	
		ZJT	11	46	186	429	12	9	693	
2019		JT	1	3	20	42	1	1	68	
		ZJT	11	46	206	439	12	9	723	
2020*		JT	1	-	-	-	1	1	68	
		ZJT	11	46	206	439	12	9	723	

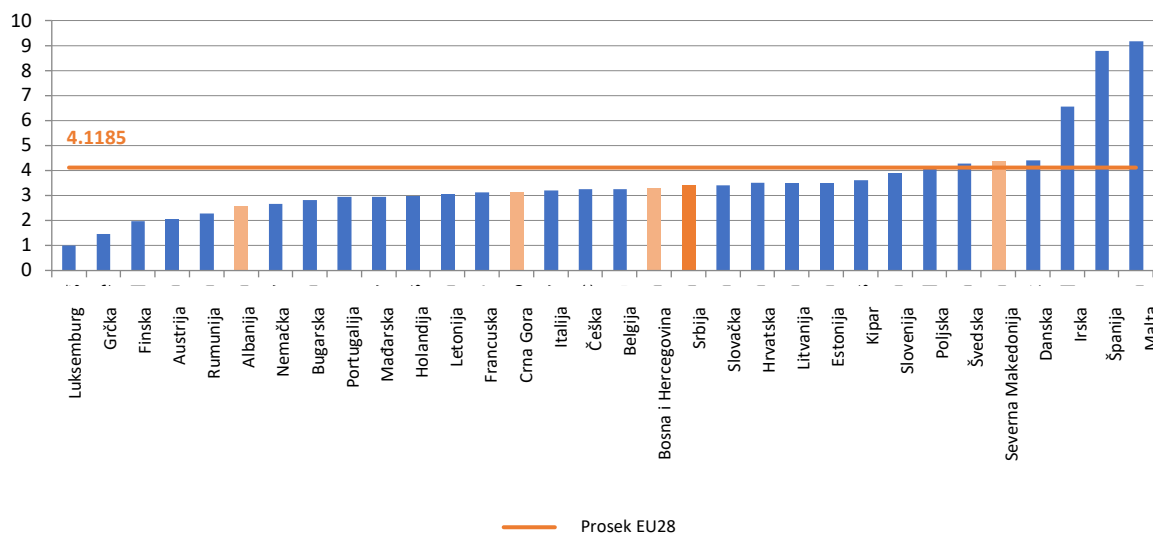
Izvori: Podaci za 2013 - Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, oktobar 2014, strana 282, tabela 22. Broj tužilaca i zamenika tužilaca u Srbiji 2013. godine; podaci za 2014-2020. – podaci DVT-a; podaci za 2020.* – stanje zaključno sa 30. junom.

675. U poređenju sa 2013, ukupan broj izabranih tužilaca povećao se u 2018. i 2019, bez obzira na prethodnu izmenu mreže sudova i povećanje nadležnosti javnih tužilaštava. Neprekidno povećanje broja starih predmeta, na šta su, između ostalog, uticali uvođenje koncepta tužilačke istrage i prenos preko 38.000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u javna tužilaštva, motivisalo je DVT da analizira potrebe za resursima. Na osnovu rezultata analize obima posla koju je 2016. godine izvršilo pet članova DVT-a utvrđeno je da kako osnovna tako i viša javna tužilaštva nemaju na raspolaganju dovoljno resursa i zaključeno da se bez odlaganja uvede 77 novih sistematizovanih radnih mesta u osnovnim i 17 u višim javnim tužilaštvima. Državno veće tužilaca obavestilo je tim za izradu Funkcionalne analize da su nalazi ovog ispitivanja korišćeni za kasnije izmene i dopune akta o broju tužilaca u javnim tužilaštvima.

7.2.2. Broj sudskog osoblja

676. U Srbiji je 2018. godine u proseku na svakog sudiju dolazilo 3,4 nesudijskih zaposlenih (videti Sliku 138 u daljem tekstu). Ova brojka svrstava Srbiju na polovinu rang-liste zemalja EU u pogledu odnosa sudijskog i nesudijskog osoblja, a niža je od proseka zemalja članica koje su CEPEJ-u dostavile podatke o ovom pitanju za 2018. Prosečan odnos sudijskog i nesudijskog osoblja menjao se tokom vremena kako u EU28 tako i u Srbiji, a u 2018. godini se u EU28 vratio na nivo iz 2018, dok je u Srbiji opao za 0,3 u odnosu na 2014.

Slika 138: Odnos između broja sudija i sudskog osoblja, Srbija, EU i zemlje Zapadnog Balkana, 2018⁵⁵⁹



677. Iako norme u pogledu zaposlenih teoretski postoje radi određivanja raspodele zaposlenih, one se u praksi ne sprovode niti primenjuju. Te norme mogu predstavljati isuviše pojednostavljen način za utvrđivanje broja zaposlenih kada se u obzir uzme složenost pravosudnih institucija i odsustvo metodologije za ponderisanje predmeta, i može imati smisla da sistematizacije odstupaju od propisanih standarda. Međutim, takva odstupanja bi trebalo da budu opravdana i dokumentovana.

678. Odnosi između broja radnih mesta predviđenih budžetom i sudija značajno se razlikuju između sudova iste vrste, što ukazuje na to da se broj radnih mesta ne utvrđuje na osnovu analize potreba ili podataka. U osnovnim, višim, privrednim i prekršajnim sudovima postoje široki rasponi odnosa između radnih mesta predviđenih budžetom i sudija (videti Tabelu 27 u daljem tekstu). U poređenju sa rasponima odnosa radnih mesta i sudija iz 2013, razlike između osnovnih sudova povećane su u 2019, kao i, u nešto manjoj meri, one između viših, privrednih i prekršajnih sudova.

Tabela 27: Broj radnih mesta predviđenih budžetom po sudiji prema kategoriji radnih mesta i vrsti suda, 2019.

Vrsta suda	2019.												
	Sudije	Ukupan broj nesudijskog osoblja			Sudijски pomoćnici			Druga radna mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta*			Ostala radna mesta**		
	Broj	Broj	Srednji odnos prema broju sudija	Raspon	Broj	Srednji odnos prema broju sudija	Raspon	Broj	Srednji odnos prema broju sudija	Raspon	Broj	Srednji odnos prema broju sudija	Raspon
Osnovni	1.446	4.747	3,3	2,2-5,0	590	0,4	0,1-0,7	3.039	2,1	1,2-2,9	1.118	0,8	0,3-2,0
Viši	413	1.475	3,6	2,6-4,8	248	0,6	0,3-1,0	812	2,0	1,5-3,2	415	1,0	0,7-1,8
Apelacioni	240	515	2,1	1,9-2,5	213	0,9	0,7-1,0	250	1,0	0,9-1,2	52	0,2	0,0-0,5
Privredni apelacioni	41	69	1,7		35	0,9		34	0,8		0	0,0	
Privredni	179	593	3,3	2,8-4,6	94	0,5	0,2-1,0	409	2,3	1,8-2,9	90	0,5	0,1-1,3

⁵⁵⁹ Podaci preuzeti iz izveštaja CEPEJ Evaluation Report 2020 zasnovani na podacima iz 2018.

Prekršajni apelacioni	65	174	2,7		52	0,8		101	1,6		21	0,3	
Prekršajni	541	1.659	3,1	2,5-5,8	76	0,1	0,0-0,4	1.129	2,1	1,7-4,0	454	0,8	0,4-2,2
Upravni	51	174	3,4		64	1,3		108	2,1		2	0,0	
Vrhovni kasacioni sud	46	212	4,6		54	1,2		65	1,4		93	2,0	
UKUPNO	3.022	9.618	3,2	1,7-5,8	1.426	0,5	0-1,3	5.947	2,0	0,8-4,0	2.245	0,7	0-2,2

* Među zaposlenima koji učestvuju u rešavanju predmeta su sudijski pomoćnici (sudijski pripravnici nisu uključeni), sudski upravitelji/sekretari, zaposleni na pisarnici, drugo administrativno osoblje, zapisničari i zaposleni na poslovima IKT. ** Kategorija „Ostala radna mesta“ obuhvata tehničku podršku, pravosudnu stražu, sudske izvršitelje i zaposlene u odeljenjima zemljišnih knjiga.

679. Uprkos smanjenju broja izvršilaca na radnim mestima nižeg nivoa, preko 23 odsto zaposlenih u sudovima ne učestvuju u postupku, što predstavlja smanjenje broja ovih zaposlenih u odnosu na 2013. Odnos tih zaposlenih (kao što su vozači, čistačice i pripadnici pravosudne straže) i ukupnog broja nesudijskog osoblja veći je u osnovnim, višim i prekršajnim sudovima i Vrhovnom kasacionom sudu (videti Tabelu 28 u daljem tekstu) od proseka za privredne i apelacione sudove. Tokom prethodnih šest godina, odnos radnih mesta na kojima se obavljaju prateći pomoćno-tehnički poslovi i ukupnog broja radnih mesta smanjio se u svim sudovima. U 2013, radna mesta pomoćno-tehničkog osoblja činila su 33 odsto nesudijskih radnih mesta u osnovnim, 31 odsto u višim, 14 odsto u apelacionim, 17 odsto u privrednim i 32 odsto u prekršajnim sudovima.

Tabela 28: Odnos broja državnih službenika i nameštenika predviđenog budžetom i nosilaca posla prema vrsti suda, 2019

Vrsta suda	Ukupan broj nesudijskih zaposlenih	Sva radna mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta	% radnih mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta	Državni službenici i nameštenici	% državnih službenika i nameštenika
Osnovni	4.747	3.629	76%	1.118	24%
Viši	1.475	1.060	72%	415	28%
Apelacioni	515	463	90%	52	10%
Privredni apelacioni	69	69	100%	0	0%
Privredni	593	503	85%	90	15%
Privredni prekršajni	174	153	88%	21	12%
Prekršajni	1.659	1.205	73%	454	27%
Upravni	174	172	99%	2	1%
Vrhovni kasacioni sud	212	119	56%	93	44%
UKUPNO	9.618	7.373	77%	2.245	23%

680. Međutim, poređenja sa zemljama članicama EU ukazuju na to da bi Srbija mogla dodatno da smanji broj zaposlenih koji ne učestvuju u rešavanju predmeta. Prema izveštaju CEPEJ za 2020. (zasnovanom na podacima iz 2018), procenat od 78 odsto zaposlenih koji učestvuju u procesuiranju predmeta zabeležen u Srbiji niži je nego u većini država članica EU. Pa ipak, to poređenje bi trebalo smatrati samo uopštenim opisom načina angažovanja pomoćno-tehničkog osoblja u sudovima, budući da CEPEJ ne pravi jasnu razliku između različitih kategorija i opisa poslova zaposlenih.

681. Iako je ukupan broj zaposlenih u sudovima smanjen, potrebe za radnom snagom nisu sistematski procenjivane, a ostale su prisutne značajne razlike između sudova i tužilaštava u pogledu

odnosa broja radnih mesta predviđenih budžetima i broja sudija/tužilaca. Broj sudijskih pomoćnika po sudiji i dalje se značajno razlikovao između sudova iste vrste – primera radi, kod osnovnih sudova taj odnos se kretao od 0,3 do 1,0 u 2013. i od 0,1 do 0,7 u 2019. Međutim, uz prenos određenih nadležnosti tužiocima u skladu sa novim ZKP-om, broj sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika predviđenih budžetima smanjen je u sudovima a povećan u javnim tužilaštvima. Tako su sudovi predvideli sredstva za 2.115 sudijskih pomoćnika i pripravnika u 2013. i 1.649⁵⁶⁰ njih u 2019, a javna tužilaštva⁵⁶¹ su planirala 252 radna mesta tužilačkih pripravnika u 2014. u poređenju sa 374⁵⁶² koliko ih je bilo predviđeno 2019. godine.

682. Slično tome, sudovi nisu ocenili svoje potrebe za zaposlenima u svetlu prenosa određenih nadležnosti drugim pravosudnim profesijama. Broj sudskih izvršitelja smanjen je nakon uvođenja javnih izvršitelja 2011. godine, ali u 2019. je budžetima i dalje bilo predviđeno 640 radnih mesta sudskih izvršitelja, a zaposleno je bilo njih 597. Iz akata o sistematizaciji i opisa poslova ne vidi se jasno koje su njihove funkcije.

683. Takođe, uspostavljanje javnobeležničkog sistema nije bitnije izmenilo profil zaposlenih u sudovima u Srbiji. Logično bi bilo da prenos funkcija overe dovede do značajnog smanjenja broja zaposlenih u pisarnicama, naročito u osnovnim sudovima. Pa ipak, prenos ovih nadležnosti javnim beležnicima u Srbiji izazvao je tek neznatnu redukciju broja radnika na tim pozicijama. Između 2014. i 2019, osnovni sudovi otvorili su 29 novih radnih mesta u pisarnicama a broj zaposlenih koji su se bavili tim poslovima povećao se sa 1.080 na 1.110. Do sada nije sprovedena nikakva analiza uticaja uvođenja javnih beležnika na potrebe za zaposlenima.

684. Potrebna je strategija za eliminisanje viškova zaposlenih putem prestanka radnog odnosa, prirodnog odliva ili preraspodele radnika. Za izradu te strategije potrebna je analiza uticaja reformi sprovedenih u prethodnom periodu na potrebe za zaposlenima, prvenstveno onih koje se odnose na prenos nadležnosti javnim tužilaštvima i drugim pravnim profesijama. Sredstva koja se uštede takvom racionalizacijom mogu se uložiti u druge preko potrebne oblasti, kao što su otvaranje tehničkih i savetničkih radnih mesta i unapređenja IKT i sredstava za rad u pravosuđu.

685. Uprkos smanjenju broja zaposlenih predviđenih budžetom, i dalje su bez jasnog opravdanja bile prisutne značajne razlike između regiona. Primera radi, u Višem i Osnovnom sudu u Beogradu i Novom Sadu zabeleženi su daleko veći odnosi broja zaposlenih nego u sudovima u Nišu ili Kragujevcu. Pored toga, izmenama kadrovskih planova viših sudova prouzrokovane su još veće razlike između regiona. Ukupan raspon se, ipak, smanjio sa od 3,8 do 4,6 zaposlenih predviđenih budžetom po sudiji u 2013. na od 3,1 do 4,0 u 2019.

⁵⁶⁰ Ukupno 1.426 sudijska pomoćnika i 223 sudijska pripravnika.

⁵⁶¹ Osnovna, viša i apelaciona javna tužilaštva.

⁵⁶² Ukupno 267 tužilačkih pomoćnika i 107 tužilačkih pripravnika.

Tabela 29: Odnos broja radnih mesta predviđenih budžetom i sudija u višim sudovima prema regionu, 2019

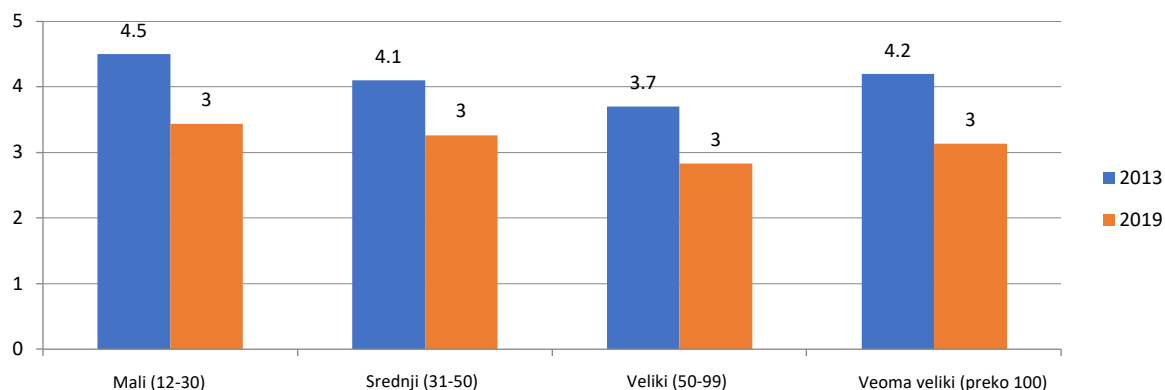
Područje apelacionog suda	Sudije	Ukupan broj nesudijskog osoblja		Sudijski pomoćnici		Druga radna mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta		Ostalo nesudijsko osoblje	
	Broj	Broj	Odnos po sudiji	Broj	Odnos po sudiji	Broj	Odnos po sudiji	Broj	Odnos po sudiji
Beograd	146	590	4,0	133	0,9	313	2,1	144	1,0
Kragujevac	95	297	3,1	39	0,4	179	1,9	79	0,8
Niš	81	270	3,3	29	0,4	146	1,8	95	1,2
Novi Sad	88	318	3,6	47	0,5	174	2,0	97	1,1
UKUPNO	410	1.475	3,6	248	0,6	812	2,0	415	1,0

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i proračun Svetske banke.

686. Kao i u prethodnim godinama, obrazac zapošljavanja najčešće ne odražava ekonomije obima (videti slike u daljem tekstu). Ukupan broj zaposlenih na nivou sudova ukazuje na to da je takav pristup dosledno sproveden samo u prekršajnim sudovima, dok istovremeno viši, privredni i, u manjoj meri, osnovni sudovi ostvaruju ekonomije obima tek kada prerastu iz malih u velike sudove, ali taj obrazac se ne nastavlja i kada osnovni sudovi u Beogradu i Novom Sadu prerastu u veoma velike sudove, niti kad viši sudovi prerastu u velike.

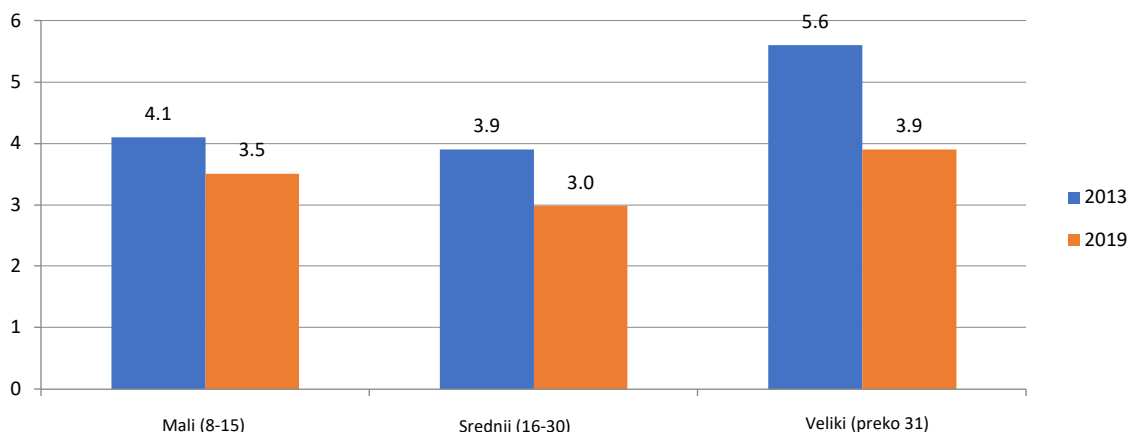
687. Međutim, odnos broja zaposlenih predviđenih budžetom i broja sudija značajno se razlikuje među sudovima iste vrste i veličine. Primera rad, ovaj odnos se u malim prekršajnim sudovima⁵⁶³ u 2019. kretao od 2,5 do 5,8.

Slika 139: Odnos broja zaposlenih predviđenih budžetom i broja sudija u osnovnim sudovima prema veličini suda, 2013. i 2019.



⁵⁶³ Sudovi sa najviše 15 sudijskih radnih mesta.

Slika 140: Odnos broja zaposlenih predviđenih budžetom i broja sudija u višim sudovima, 2013. i 2019.



688. Broj tužilačkih pomoćnika i pripravnika u javnim tužilaštvima određuje se bez razmatranja obima posla ili složenosti predmeta. Pored toga, obrasci zapošljavanja i/ili procesi rada nisu izmenjeni da bi se uzelo u obzir uvođenje tužilačke istrage kojim su proširene uloge i nadležnosti javnih tužilaštava i povećan njihov obim posla. U skladu sa Pravilnikom koji je Ministarstvo pravde usvojilo 2009. godine, osnovna i viša javna tužilaštva mogu da angažuju jednog pripravnika na svaka dva javna tužioca, dok je za apelaciona javna tužilaštva preporuka angažovanje jednog pripravnika na svaka tri javna tužioca. Međutim, stvarne brojke su sasvim drugačije, jer javna tužilaštva zapošljavaju znatno manji broj tužilačkih pripravnika od onoga što je dopušteno propisima.⁵⁶⁴ Prema odredbama Pravilnika, radna mesta tužilačkih pripravnika planirana su u svim osnovnim i višim javnim tužilaštvima, ali nisu poznati kriterijumi korišćeni za određivanje broja ovih radnih mesta u svakom pojedinačnom javnom tužilaštvu. Pored toga, zabeležene su značajne razlike između odnosa broja radnih mesta pripravnika predviđenih budžetom i broja javnih tužilaca, i to u rasponu između 0,1 i 1,0 u 2019. Broj tužilačkih pripravnika više nisu određivala sama javna tužilaštva, već se to vršilo u skladu sa aktom Ministarstva pravde.⁵⁶⁵

689. Pored toga, čak i radna mesta tužilačkih pripravnika koja su predviđena budžetom ostaju upražnjena godinama: njih tek 142 bilo je popunjeno 2019. godine. Između 2013. i 2019, broj popunjenih radnih mesta tužilačkih pripravnika značajno se smanjio,⁵⁶⁶ iako su javna tužilaštva u ovom periodu preuzela nove nadležnosti. Razlog za postojanje značajnog broja upražnjenih radnih mesta tužilačkih pripravnika ostaje nejasan. Bez objektivnog odnosa broja zaposlenih nije moguće utvrditi da li bi sva ta radna mesta trebalo popuniti ili bi pak sredstva trebalo preraspodeliti na druga prioriteta radna mesta ili uložiti u izgradnju kapaciteta postojećih zaposlenih ili projekte IKT i infrastrukture.

⁵⁶⁴ Javna tužilaštva su 2019. planirala 267 radnih mesta zamenika javnog tužioca umesto 447 radnih mesta dopuštenih odgovarajućim propisima.

⁵⁶⁵ Pravilnik o određivanju broja tužilačkih pripravnika, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 108/2017.

⁵⁶⁶ Sa 243 tužilačka pomoćnika i pripravnika u 2013. na 151 u 2019. (142 tužilačka pomoćnika i 9 pripravnika).

Tabela 30: Broj tužilačkih pripravnika, 2019.

	Javni tužioci i zamenici javnog tužioca	Tužilački pripravnici	Broj određen Pravilnikom	Razlika u odnosu na određeni broj
RJT	12	0	5	-5
Apelaciona javna tužilaštva	49	3	20	-17
Viša javna tužilaštva	226	49	124	-75
Osnovna tužilaštva	481	85	267	-182
Tužilaštvo za organizovani kriminal	13	0	26	-26
Tužilaštvo za ratne zločine	10	5	6	-1

690. Baš kao i u sudovima, prosečan odnos broja pomoćno-tehničkog i tužilačkog osoblja je visok i značajno se razlikuje u zavisnosti od vrste javnog tužilaštva. Iz Tabele 31 u daljem tekstu vidi se da se broj radnih mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta kreće od 79 odsto u osnovnim do 64 odsto u apelacionim javnim tužilaštvima. U poređenju sa podacima iz 2013, odnos broja zaposlenih koji se bave rešavanjem predmeta i ukupnog broja zaposlenih povećao se neznatno samo u višim javnim tužilaštvima. Manji broj pomoćno-tehničkog osoblja u osnovnim javnim tužilaštvima može se prvenstveno pripisati činjenici da ta javna tužilaštva najčešće dele prostorije sa sudovima i koriste usluge pomoćno-tehničkog osoblja u sudovima (kao što su čistačice, domari i slično).

Tabela 31: Odnos broja državnih službenika i nameštenika predviđenog budžetom i nosilaca posla prema vrsti javnog tužilaštva, 2019.

	Ukupan broj netužilačkih radnih mesta	Sva radna mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta	Procenat radnih mesta koja učestvuju u rešavanju predmeta	Državni službenici i nameštenici	% državnih službenika i nameštenika
RJT	26	14	54 procenata	12	46 procenata
Apelaciona javna tužilaštva	80	51	64 procenata	29	36 procenata
Viša javna tužilaštva	400	287	72 procenata	113	28 procenata
Osnovna javna tužilaštva	785	618	79 procenata	167	21 procenata
Tužilaštvo za organizovani kriminal	51	38	75 procenata	13	25 procenata
Tužilaštvo za ratne zločine	36	21	58 procenata	15	42 procenata
UKUPNO	1.378	1.029	75 procenata	349	25 procenata

7.2.3. Zastupljenost i uticaj zapošljavanja na određeno vreme i angažovanja po drugim osnovama

691. U pravosuđu radi preko 1.900 zaposlenih na određeno vreme i angažovanih po drugim osnovama, što čini 18 odsto ukupnog broja radnika. Uprkos zakonskoj odredbi prema kojoj broj zaposlenih na određeno vreme i angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i po drugim osnovama u organu javne vlasti ne može preći 10 odsto broja zaposlenih na

neodređeno vreme,⁵⁶⁷ nije uspostavljen delotvoran mehanizam za kontrolu ovakvog zapošljavanja i angažovanja u sudovima.

692. Radnici zaposleni na određeno vreme su brojni kako u sudovima tako i u javnim tužilaštvima, i to naročito onima koji se nalaze u regionalnim gradskim centrima. Pored toga, broj zaposlenih na pojedinim radnim mestima često prelazi broj predviđen budžetom. Primera radi, Privredni sud u Beogradu planirao je samo 27 radnih mesta sudijskih pomoćnika, ali je 2019. godine u ovom sudu radilo njih 56. Od ukupno 41 sudijskog pomoćnika zaposlenog na određeno vreme, jedan je bio zamena za privremeno odsutnog kolegu a 40 je primljeno zbog „povećanja obima posla“, iako je broj novih predmeta u 2019. smanjen za preko 8 odsto. Mada broj sudijskih pomoćnika zaposlenih na neodređeno vreme retko kada pređe broj predviđen sistematizacijom, čini se da se njihovo zapošljavanje na određeno vreme uglavnom ne planira.

693. Pored zaposlenih na određeno vreme, veliki broj lica angažovanih po drugim osnovama i volontera pruža podršku u radu sudskom osoblju. Prema pojedinim navodima, ova „radna snaga iz senke“ je brojna, ali je njena tačna veličina nepoznata. Uloge ovih lica takođe nisu jasne, ali, opet prema navodima, većina njih obavlja poslove sudijskih pomoćnika. Kako ne postoji delotvoran mehanizam za vrednovanje rada ovih radnika „iz senke“, njihov doprinos učinku nije jednostavno oceniti.

694. U celini, ukupan broj zaposlenih premašivao je u 2019. broj predviđen kadrovskim planovima sudova za 10 odsto (videti tabelu u daljem tekstu). Najveći deo ovog viška radnika koncentrisan je u osnovnim sudovima. Većina sudova premašila je u 2019. broj radnika predviđen sistematizacijom i to zbog zapošljavanja na određeno vreme. Najveća odstupanja zabeležena su u osnovnim i privrednim sudovima, koji su zapošljavali 13 odnosno 22 odsto više radnika od broja predviđenog sistematizacijom.

Prema zapažanju CEPEJ-a, trend u Evropi kreće se ka profesionalizaciji sudija, uz smanjenje broja zemalja u kojima postoje sudije-porotnici.

Tabela 32: Ukupan broj zaposlenih u poređenju sa brojem radnih mesta predviđenih budžetom, 2019.

Vrsta suda	Broj radnih mesta predviđenih budžetom	Broj upražnjenih radnih mesta	Broj zaposlenih na neodređeno vreme (br. predviđenih umanjeno za broj upražnjenih radnih mesta)	Broj zaposlenih na određeno vreme i angažovanih po drugim osnovama	Ukupan broj zaposlenih	% viška (manjka) radnih mesta predviđenih budžetom
Osnovni	4.747	540	4.207	1.174	5.381	13%
Viši	1.475	167	1.308	211	1.519	3%
Apelacioni	515	34	481	48	529	3%
Privredni apelacioni	69	1	68	0	68	(1%)
Privredni	593	60	533	193	726	22%
Prekršajni apelacioni	174	21	153	18	171	(2%)
Prekršajni	1.659	121	1.538	289	1.827	10%
Upravni	174	50	124	15	139	(20%)
Vrhovni kasacioni sud	212	13	199	12	211	0%
UKUPNO	9.618	1.007	8.611	1.960	10.571	10%

⁵⁶⁷ Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 68/2015, 81/2016 – US i 95/2018.

695. Među sudovima takođe postoje velike razlike, a neki od njih angažuju značajno veći broj radnika od onoga predviđenog njihovim sistematizacijama (videti Tabelu 33 u daljem tekstu), i to ne uvek u skladu sa obimom posla. Ukupno 67 sudova imalo je 2019. godine preko 10 odsto zaposlenih više nego što je bilo predviđeno. U pojedinim slučajevima čini se da broj predmeta opravdava takvo odstupanje, dok u drugima to nije slučaj. Primera radi, Privredni sud u Leskovcu zapošljavao je 2019. oko 28 odsto radnika više od broja predviđenog budžetom usled povećanja broja novih predmeta zabeleženog svake godine. Sa druge strane, Prekršajni sud u Zrenjaninu premašio je 2019. broj utvrđen sistematizacijom za 12 odsto uprkos smanjenju broja novih predmeta u ovom sudu. Kada se u obzir uzme konstantno povećanje broja zaposlenih po ugovorima na određeno vreme, potrebno je preduzeti dodatne napore da se ograniči neopravdano korišćenje tih ugovora u pravosuđu.

Tabela 33: Broj zaposlenih na određeno vreme prema vrsti suda, 2019.

Vrsta suda	Sudijski pomoćnici			Svi ostali			Ukupno		
	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona
Osnovni	262	44%	300%	912	22%	58%	1.174	25%	64%
Viši	71	29%	80%	140	11%	32%	211	14%	33%
Apelacioni	32	15%	24%	16	5%	8%	48	9%	15%
Privredni apelacioni	0	0%		0	0%		0	0%	
Privredni	66	70%	152%	127	25%	42%	193	33%	58%
Prekršajni apelacioni	5	10%		13	11%		18	10%	
Prekršajni	36	47%	300%	253	16%	50%	289	17%	47%
Upravni	0	0%		15	14%		15	9%	
Vrhovni kasacioni sud	0	0%		12	8%		12	6%	
UKUPNO	472	33%	300%	1.488	18%	58%	1.960	20%	64%

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i proračun Svetske banke.

696. Zapošljavanje radnika na određeno vreme najrasprostranjenije je u osnovnim i privrednim sudovima. Osnovni sudovi na području Apelacionog suda u Beogradu premašili su u 2019. broj zaposlenih predviđen svojim sistematizacijama za oko 21 odsto, a skoro 30 odsto svih radnika bilo je zaposleno na osnovu ugovora na određeno vreme. Privredni sudovi na području Beograda zapošljavali su 32 odsto više radnika od broja predviđenog budžetom. Nije postojala korelacija između veličine suda i viška broja zaposlenih u odnosu na budžet: najznačajniji slučajevi zapošljavanja većeg broja radnika nego što je predviđeno budžetom javljaju se u sudovima različitih vrsta i veličina (Tabela 34 u dalje tekstu).

Tabela 34: Broj zaposlenih na određeno vreme prema vrsti radnog mesta u osnovnim sudovima, 2019.

Područje apelacionog suda	Sudijski pomoćnici			Svi ostali			Ukupno		
	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona	Br. zaposlenih na odr. vreme	% dopuštenog broja	Gornja granica raspona
Beograd	101	49%	100%	426	34%	58%	527	36%	64%
Kragujevac	51	40%	150%	207	20%	38%	258	22%	42%
Niš	54	52%	133%	146	18%	24%	200	22%	33%
Novi Sad	56	37%	300%	140	14%	34%	196	17%	40%
UKUPNO	262	44%	300%	919	22%	58%	1.181	25%	64%

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i proračun Svetske banke.

697. Nisu izrađene procedure za prijem zaposlenih u radni odnos na određeno vreme, a zainteresovani akteri navode da postupanje u tom pogledu nije ni otvoreno niti transparentno. Predsednik suda i dalje ima diskreciono pravo da angažuje zaposlene na određeno vreme i radnike po ugovoru, a odsustvo procedura otvara prostor za korišćenje veza i trgovinu uticajem. Pored toga, akteri navode da veliki broj radnika na određeno vreme ostaje na poslu godinama uprkos tome što je trajanje angažmana ograničeno na godinu dana za državne službenike i šest meseci za one koji to nisu.

698. Brojnost zaposlenih na određeno vreme u prethodnom periodu ukazuje na to da se sistem nije stabilizovao već da je i dalje u krizi. Brojnost lica angažovanih po ugovorima negativno utiče na kvalitet i efikasnost, jer njihovo prisustvo često smeta iskusnijim radnicima, njihov učinak se u najvećoj meri ne prati a njihovo angažovanje nosi rizik od gubitka institucionalnog pamćenja. Pored toga, zaposleni po ugovoru koji nisu obuhvaćeni opštim planiranjem resursa dovode do nestabilnog radnog okruženja, budući da je potrebno uložiti dodatne napore za unapređenje znanja i veština zaposlenih i zahteva dodatno vreme za upravljanje njihovim radom i obuku. Povrh toga, veliki broj zaposlenih na određeno vreme najčešće negativno utiče na kvalitet i efikasnost rada.

699. Broj zaposlenih na određeno vreme u prethodnom periodu se svake godine u svakom javnom tužilaštvu povećavao. U 2019. je bilo 480 zaposlenih na određeno vreme,⁵⁶⁸ u poređenju sa njih 46 u 2013. Pored toga, javna tužilaštva zavise od velikog broja volontera koji čine „radnu snagu u senci“, ali podaci o njihovom broju nisu bili dostupni tokom izrade ove analize.

7.2.4. Angažovanje sudija-porotnika

700. U sudovima Srbije profesionalnim sudijama pomaže značajan broj sudija-porotnika. Visoki savet sudstva procenio je da u pravosuđu postoji potreba za 2.392 radna mesta sudija-porotnika,⁵⁶⁹ a u izveštaju Srbije CEPEJ-u navedeno je da je 2018. bilo 2.123 sudija porotnika. Stvarni broj sudija porotnika u 2019. nije bio poznat.

⁵⁶⁸ Podatak o broju angažovanih po ugovoru nije bio dostupan timu za izradu Funkcionalne analize.

⁵⁶⁹ Odluka o broju sudija-porotnika u sudovima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 67/2019 i 74/2019.

701. **Važećim Zakonom o sudijama nisu definisane uloge i zaduženja sudija-porotnika u sudskim postupcima.** U praksi, njihove dužnosti su bile ograničene na praćenje postupka bez učestvovanja u raspravama sa profesionalnim sudijama.

702. **Nedavnim ustavnim promenama Srbija zadovoljava minimalne uslove i definiciju sudija-porotnika iz Evropske povelje o sudijama-porotnicima,⁵⁷⁰ sudije-porotnici bi trebalo da „učestvuju u donošenju odluka“.** Značajne su razlike među zemljama u pogledu uloge i postupka za izbor sudija koji nisu profesionalci.

703. **Pošto sistem sudija-porotnika ne funkcioniše kako je predviđeno, trebalo bi ponovno razmotriti potrebu za ovih 2.000 radnih mesta.** Predstojeće zakonodavne promene bi trebalo da reše pitanje njihovih novih uloga i nadležnosti u sudskim postupcima i imenovati ih u skladu sa objektivnim kriterijumima i uz razmatranje dostojnosti kandidata bez političkog mešanja.

704. **Metode za imenovanje sudija-porotnika krajnje su nejasne: iako se objavljuju saopštenja i formalni kriterijumi, VSS ima diskreciono pravo za njihov izbor.** Zakonom o sudijama propisano je da svaki građanin Republike Srbije starosti od 18 do 70 godina u trenutku imenovanja koji je „dostojan funkcije“ može postati sudija-porotnik. Ovi uopšteni kriterijumi i nedostatak transparentnosti u postupku imenovanja koje vrši VSS ostavljaju prostor za potencijalne zloupotrebe.

705. **Sudijama-porotnicima se ne pruža ni osnovna obuka niti usavršavanje.** Ako je sudija-porotnik zainteresovan za određeno suđenje, od sudije se očekuje da mu objasni o čemu se radi. Takvo postupanje umanjuje efikasnost postupka. Sudije-porotnici bi trebalo da dobiju pravilno finansiranu osnovnu obuku i usavršavanje kako bi se zadovoljili standardi Evropske povelje o sudijama-porotnicima.

706. **Sudije-porotnici imaju pravo na nagradu za rad i naknadu troškova za prevoz, ali podaci o sredstvima koja su utrošena konkretno u te svrhe nisu javno dostupni.** Iako neto nagrada sudije-porotnika iznosi tek oko 3 evra na sat, na nivou čitavog sistema ovi troškovi mogu biti značajni. Pod pretpostavkom da je svaki imenovani sudija porotnik plaćen za 20 radnih dana godišnje, godišnji troškovi njihovih plata za ceo sistem iznosili bi 1,5 miliona evra.

707. **Zainteresovani akteri se generalno slažu da je doprinos sudija-porotnika učinku čitavog sektora verovatno marginalan.** Novododeljena uloga sudija-porotnika u donošenju odluka stvara prostor za njihovu efikasniju upotrebu i pozitivan doprinos ostvarivanju pravde. Ipak, makar deo sredstava koja se trenutno troše za njihove zarade bi mogao biti preraspodeljen na efikasnije mehanizme za unapređenje transparentnosti, pristup pravdi i pravičan tretman strana u postupku.

7.3. Izbor, vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca

708. **Nakon nedavno usvojenih ustavnih promena, očekuje se da će pravni okvir biti detaljno revidiran kako bi omogućio meritorno angažovanje i karijere sudija.**

⁵⁷⁰ European Charter of Lay Judges, 11 May 2012, dostupno na adresi http://www.sed-trading.eu/UEMC/telechargements/LAYJUDGES.European_Charter_20120511-EN.pdf.

7.3.1. Izbor i imenovanje sudija i tužilaca

709. Završena Pravosudna akademija nije neophodni preduslov za prvi izbor sudija i javnih tužilaca.

U skladu sa odlukom Ustavnog suda iz 2013. i načelima Saveta Evrope, VSS i DVT moraju da izaberu sudije i zamenike javnih tužilaca iz redova kako onih koji su pohađali Pravosudnu akademiju, tako i onih koji to nisu. Međutim, Zakonom o Pravosudnoj akademiji propisano je da sudije i javni tužioci koji se biraju po prvi put moraju da završe poseban program obuke u slučaju da nisu pohađali inicijalnu obuku na Pravosudnoj akademiji.

710. Opšti i posebni uslovi za izbor sudija i javnih tužilaca propisani su

Zakonom o sudijama i Zakonom o javnom tužilaštvu. U skladu sa postupkom za izbor i imenovanje, za sva radna mesta neophodno je raspisivanje javnog konkursa. Izborne komisije VSS-a i DVT-a objavljuju konkurse i biraju kandidate u skladu sa procedurama propisanim u pravilnicima za ocenu kvalifikacija, stručnosti i dostojnosti kandidata. Korišćenje pismenih prijava, testova i intervju-a kao mehanizama za ocenu kandidata omogućava da postupak izbora u velikoj meri bude zasnovan na zaslugama. Sa druge strane, nejasno je koji se kriterijumi koriste za vrednovanje kandidata i dodelu bodova, kako za profesionalnost i stručnost tako i za „meke“ veštine, što dovodi do kritika od strane domaćih aktera i međunarodnih partnera.

Pravosudna akademija osmislila je poseban program obuke za zaposlene Administrativne kancelarije VSS-a.

711. Nakon izbora, sudije i javni tužioci u Srbiji ne mogu biti premešteni u drugi sud ili javno tužilaštvo, ni trajno niti privremeno, bez sopstvene saglasnosti. Iz tog razloga veoma je teško reagovati na promene obima posla. Tokom razmatranog šestogodišnjeg perioda, VSS je doneo 81⁵⁷¹ odluku o trajnom premeštaju sudija iz jednog suda u drugi. Doneta je i još 71 odluka⁵⁷² o privremenom premeštaju sudija.

712. Diplomci Pravosudne akademije javljaju se na konkurse za upražnjena radna mesta u osnovnim i prekršajnim sudovima i osnovnim javnim tužilaštvima. Za one koji nisu izabrani na radno mesto sudije ili zamenika javnog tužioca, Savet odnosno Veće mogu da odobre privremeno zaposlenje na radnom mestu sudijskog pomoćnika ili tužilačkog pripravnika u sudu ili javnom tužilaštvu na period od najviše tri godine⁵⁷³, kako je napred već navedeno, te odluke se ne donose na osnovu kriterijuma obima posla.

713. Ne postoji interni proces izbora za sudove i javna tužilaštva više instance, a kandidati mogu doći iz samog pravosuđa ili izvan njega. Kandidati se javljaju na konkurse za otvorena radna mesta koje raspisuje VSS i DVT; uslovi i postupak izbora slični su onima koji važe za prvostepene sudove i javna tužilaštva. Statistički podaci o strukturi sudija izabranih od 2013. do 2019. ukazuju na to da sistem daje prednost internom napredovanju u odnosu na izbor kandidata koji nisu iz pravosuđa.

⁵⁷¹ Godišnji izveštaji o radu DVT-a i proračun Svetske banke.

⁵⁷² Ukupno 60 odluka o premeštaju odnosno upućivanju iz jednog suda u drugi, pet o premeštaju u posebna odeljenja za organizovani kriminal i korupciju i šest o premeštaju odnosno upućivanju u Ministarstvo pravde, Pravosudnu akademiju i međunarodne organizacije.

⁵⁷³ Član 40, paragraf 9, Zakon o Pravosudnoj akademiji.

Tabela 35: Struktura sudija izabranih od 2013. do 2019.

Godina	Druge sudije	Sudijski pomoćnici	Diplomci Pravosudne akademije	Ostali	Ukupno
2013	77	14	14	1	106
2014	57	44	3	5	109
2015	48	67	6	5	126
2016	40	83	4	6	133
2017	48	2	1	0	51
2018	92	229	45	17	383
2019	117	46	6	7	176
Ukupno	479	485	79	41	1.084

Izvor: Godišnji Izveštaj o radu VSS-a za 2020.

7.3.2. Kriterijumi za vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca

714. Nakon što su kao pilot-projekat 2014. godine uvedena u 20 sudova, formalna pravila za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova stupila su na snagu u julu 2015. Svrha Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova jeste poboljšanje efikasnosti sudskog sistema, unapređenje stručnosti i odgovornosti sudija, podsticanje sudija u ostvarivanju najboljih rezultata rada i jačanje poverenja javnosti u rad sudija i sudova. Vrednovanje rada bi takođe trebalo da se koristi kao mehanizam za odlučivanje o profesionalnoj karijeri sudije, odnosno za donošenje odluka o izboru, pohađanju obavezne obuke i razrešenju.

715. Na skali vrednovanja postoje tri ocene, „izuzetno uspešno“, „uspešno“ i „ne zadovoljava“, a numeričke ocene se ne daju. Vrednovanje se najčešće vrši za trogodišnji period, uz godišnje vrednovanje sudija koje su izabrane prvi put. Vanredno vrednovanje se vrši na osnovu odluke VSS-a. Sva merila moraju biti vrednovana ocenom „izuzetno uspešno“ ili „uspešno“ da bi rad u celini bio ocenjen uspešnim.

716. Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova⁵⁷⁴ prvi put je primenjen 2016. godine. Rezultati vrednovanja uzeti su u obzir pri odlučivanju o izboru kandidata na stalnu sudijsku funkciju, a u ovom prvom krugu vrednovanja VSS je utvrdio da svih 27 kandidata ispunjavaju standarde kvaliteta rada. Pravila o vrednovanju po prvi put su primenjena na sudije na stalnoj funkciji 2017. godine. Vrednovanjem rada izvršenim tokom trogodišnjeg perioda (2017-2019) obuhvaćeno je 1.816⁵⁷⁵ sudija, a obavljeno je ukupno 1.949⁵⁷⁶ redovnih i vanrednih vrednovanja. Komisije za vrednovanje VSS-a utvrdile su da 19⁵⁷⁷ sudija ne ispunjava standarde u pogledu kvaliteta rada.

717. Kriterijumi za vrednovanje rada sudija su kvantitet i kvalitet, a norme i ciljevi se određuju prema vrsti suda. Sistem za vrednovanje rada se u velikoj meri oslanja na postojanje pouzdanih i tačnih statističkih podataka. Kvantitet se vrednuje na osnovu broja predmeta koje sudija završi u toku meseca,

⁵⁷⁴ Usvojio ga je VSS u julu 2014.

⁵⁷⁵ 569 u 2017, 1.093 u 2018. i 154 u 2019.

⁵⁷⁶ 599 u 2017, 1.196 u 2018. i 154 u 2019.

⁵⁷⁷ 15 u 2017. i četiri u 2018.

a norma se odnosi na vrstu predmeta. Za sudije koje završe manje predmeta nego što je propisano mesečnom normom, pri vrednovanju rada u obzir se uzima ukupan broj rešenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu. Međutim, pošto ne postoji metodologija za ponderisanje predmeta, ovom sistemu i dalje nedostaje mehanizam kojim bi se sudije odvratile od biranja jednostavnijih predmeta i izbegavanja složenijih.⁵⁷⁸ Merilo kvaliteta rada podrazumeva vreme izrade odluka i procenat ukinutih odluka tokom perioda za koji se vrši vrednovanje rada.

Tabela 36: Merila za vrednovanje kvaliteta rada sudija na snazi od jula 2015.

Merilo	Činilac
Kvantitet	Broj završenih predmeta u odnosu na mesečnu normu
Kvalitet	Procenat ukinutih odluka; vreme izrade odluka

718. Kriterijumi za vrednovanje rada predsednika sudova obuhvataju aspekte njihovog rada na sudijskoj funkciji i rezultate rada sudske uprave, ali samo jedan, nedovoljan kriterijum se odnosi na njihov rad kao predsednika sudova. Taj prosti brojčani pokazatelj je broj neotklonjenih nepravilnosti u radu sudske uprave utvrđen od strane predsednika neposredno višeg suda u toku perioda vrednovanja. Ovo nije adekvatno merilo učinka predsednika suda, za čije vrednovanje bi trebalo koristiti i statističke analize broja predmeta rešenih od strane sudija u sudu na čijem je čelu predsednik i broja osnovanih pritužbi u vezi sa radom suda koje podnesu građani.

719. Navedena pravila ostala su krajnje neprecizna u pogledu toga kako se vrednovanje koristi za napredovanje sudija ili pokretanje disciplinskih postupaka protiv njih, uz nekoliko izuzetaka. Jasno je da sudije izabrane po prvi put čiji se rad vrednuje ocenom „ne zadovoljava“ ne mogu biti izabrane na stalnu sudijsku funkciju. Sudije vrednovane ocenom „izuzetno uspešno“ tokom trogodišnjeg perioda nakon prvog izbora automatski se biraju na stalnu funkciju. Zakonom o sudijama propisano je samo da sudija izabran na stalnu funkciju koji konkuriše za upražnjeno mesta u sudu iste ili više instance može biti „vanredno vrednovan“, ali ne navodi se način vršenja redovnog vrednovanja. Propisano je samo da sudije moraju da pohađaju obuku radi otklanjanja nedostataka u svom radu. Pored toga, sudija može biti razrešen ako „nestručno“ vrši funkciju, ali se ova odredba ne razrađuje dodatno.

720. Nedovoljna detaljnost ocena može dovesti do toga da sudije sa nedostacima u radu dobiju zadovoljavajuću ocenu. Sudije su uložile žalbe na 96⁵⁷⁹ odluka Komisija za vrednovanje u toku tri razmatrane godine, a Žalbena komisija VSS-a preinačila je 85 odluka⁵⁸⁰ i potvrdila samo 11⁵⁸¹ njih.⁵⁸² Primera radi, u 2017. godini, od 42 odluke koje je Žalbena komisija preinačila, ocene su u 28 slučajeva izmenjene u „izuzetno uspešno“ a 14 u „uspešno“.

721. Ako sistem toleriše nedovoljan učinak kao nešto što zadovoljava norme, time će se ugroziti značajni naponi uloženi u pripremu sistema za vrednovanje rada. Pored toga, ovakvo postupanje može da obeshrabri sudije sa dobrim učinkom u radu i negativno utiče na motivaciju i moral u pravosuđu.

⁵⁷⁸ Posebna radna grupa VSS-a izradila je u 2017. prvi nacrt metodologije za ponderisanje predmeta.

⁵⁷⁹ 44 u 2017, devet u 2018. i 43 u 2019.

⁵⁸⁰ 42 in 2017, devet u 2018. i 34 u 2019.

⁵⁸¹ Dve u 2017 i devet u 2019.

⁵⁸² Godišnji Izveštaji o radu VSS-a za 2017, 2018. i 2019.

Samo vreme će pokazati da li se sistem strogo sprovodi kada je reč o sudijama čiji rad nije zadovoljavajući.

722. Vrednovanje predstavlja značajno administrativno opterećenje i dodatni posao za sudove više instance. Ukupno je formirano 44 Komisija za vrednovanje rada, od kojih svaka ima tri člana iz redova sudija, na nivou sudske instance neposredno iznad one u kojoj radi sudija čiji se rad vrednuje. Ove komisije moraju da prikupe i verifikuju informacije, preračunaju statističke podatke, izvrše razgovor sa sudijom i izrade neophodne izveštaje za svakog sudiju. Kada bi se rad sudija vrednovao jednom u tri godine, svake godine bi trebalo vrednovati rad oko 900 sudija. U proseku, svaka komisija bi morala da izvrši oko 20 postupaka redovnog vrednovanja godišnje.

723. U sistem za vrednovanje rada trebalo bi „ugraditi“ podsticaje kako bi sudije stalno imale podstrek da unapređuju svoja znanja i veštine. Radi podsticanja unapređenja učinka, trebalo bi uvesti i kriterijume koji se odnose na obuku poput mentorstva za manje iskusne sudije, učestvovanje u radu posebnih jedinica i radnih grupa, obavezna obuka za napredovanje u sud više instance, promenu područja specijalizacije ili stupanje na funkciju rukovodioca organa u pravosuđu i slično.

724. Na sistem za vrednovanje rada sudija pozitivno bi uticalo i uključivanje pozitivnih podsticaja za doprinos sudija učinku pravosuđa u celini. Primenom tih kriterijuma, pravilno postupanje i postojanje adekvatnih ličnih osobina postavili bi se kao preduslovi za napredovanje u karijeri. Visoki savet sudstva tek treba da razmotri „veoma poželjne“ kriterijume za napredovanje prepoznate još u izveštaju Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine,⁵⁸³ odnosno da podstakne sudije da:

- a) rade u najmanje jednom sudu (čime će se sudije podstaći da promene lokaciju najmanje jednom u karijeri, što može podstaći i doslednost u radu i postupanju i unaprediti kolegijalnost);
- b) prolaze obuke iz oblasti upravljanja (što bi ohrabrilo moderan pristup upravljanju u sudovima), uključujući razumevanje sudske administracije, metoda vođenja predmeta i slično;
- c) prolaze stalnu obuku, posebno iz oblasti evropskog zakonodavstva (što podstiče izgradnju kapaciteta u skladu sa evropskim standardima); i
- d) doprinesu unapređenju učinka, između ostalog kroz rad u grupama za smanjenje broja starih predmeta ili predvođenje inovativnih projekata u njihovim sudovima.

725. Sistem za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca za cilj ima za cilj unapređenje učinka organizacije i pojedinaca i napredovanje pojedinaca, u skladu sa standardima EK.⁵⁸⁴ Postupak vrednovanja koji je predložilo DVT po prvi put je primenjen kao pilot-projekat u 18 javnih tužilaštava 2014. godine, a Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca⁵⁸⁵ stupio je na snagu 2015. Rezultati vrednovanja rada u toku posmatranog četvorogodišnjeg perioda⁵⁸⁶ uzeti su u obzir pri donošenju odluka o izboru kandidata na stalnu funkciju

⁵⁸³ Str. 297.

⁵⁸⁴ Videti, primera radi, Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog saveta evropskih tužilaca (CCPE): „CCPE preporučuje da vrednovanje rada javnih tužilaca bude transparentno i predvidljivo, kao i zasnovano na jasnim i prethodno objavljenim kriterijumima, i to u pogledu kako materijalnih tako i procesnih pravila“, tako da javni tužioci mogu da razgovaraju sa nadređenima o rezultatima vrednovanja svog rada ili da uporede rezultate svoje samoprocene sa nalazima vrednovanja.

⁵⁸⁵ Koji je DVT usvojilo u maju 2014.

⁵⁸⁶ Od 2016. do 2019.

ili funkciju u organima više instance, privremenom premeštaju ili upućivanju na posebna radna mesta, pokretanju postupka za razrešenje i nalaganju obavezne obuke.

726. Uprkos činjenici da je DVT uložilo napor da uskladi svoj sistem vrednovanja sa preporukama CCPE-a, među negativnim aspektima postupka vrednovanja bili su prekomerna rigidnost i nedostatak određenih elemenata koji čine delotvoran sistem vrednovanja rada. Među elementima koji nedostaju bili su konkretni standardi i ciljne vrednosti u pogledu kvantiteta, samoprocene, povratne informacije o učinku i smernice o rešavanju situacija neadekvatnog učinka. Stoga, umesto da se vrednovanje zasniva na kvantitativnim kriterijumima koji važe za sva javna tužilaštva iste instance, kvantitet rada je ocenjivan na osnovu predmeta koje je tužilac dobio u rad i rešio, dok se u obzir nije uzimao obim posla drugih tužilaca u istom javnom tužilaštvu ili proseku posla na nivou istog područja nadležnosti. Nadalje, sistem vrednovanja rada zasnovan na broju predmeta koje je tužilac dobio u rad i rešio činio je proces vrednovanja krajnje subjektivnim, i to naročito zato što nije postojao automatizovan sistem za dodelu predmeta (a takav sistem i dalje ne postoji). Iz Pravilnika nije bilo jasno kako se rezultati vrednovanja mogu koristiti za donošenje odluka o periodu probnog rada, napredovanju i pokretanju disciplinskog postupka, a on nije sadržavao ni kriterijume kojima bi se podstaklo unapređenje učinka.

727. Pravila i procedure vrednovanja rada, kako za VSS tako i za DVT, trebalo bi izmeniti u pravcu unošenja pouka stečenih tokom njihove primene i staranja o daljem usklađivanju sa smernicama evropskih kolega. Ako se bude pravilno osmislio i sproveo, sistem za vrednovanje rada može unaprediti učinak pravosuđa.

7.4. Obuka

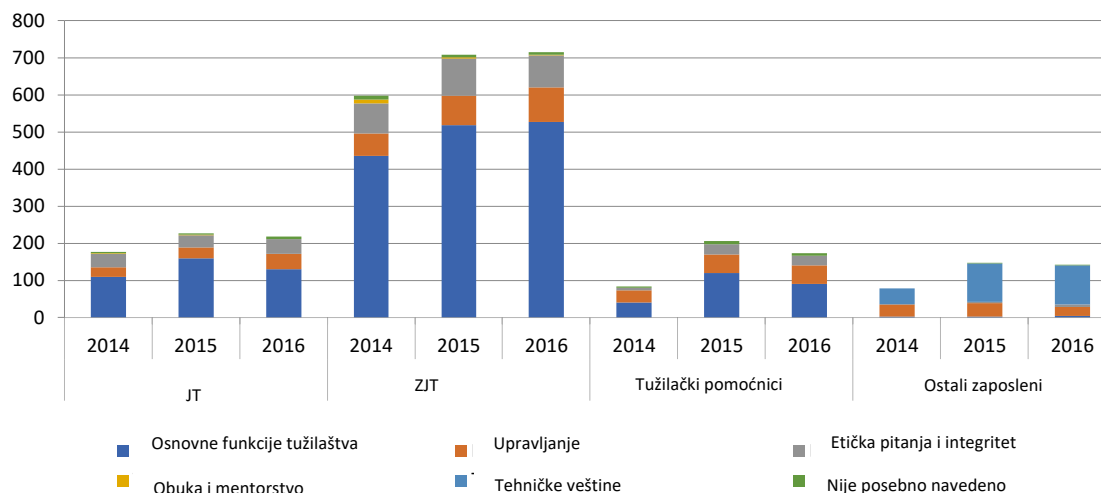
728. Pravosudna akademija ima zakonom utvrđenu nadležnost da organizuje posebno obavezno stručno usavršavanje sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika. Postoje i dobrovoljni programi obuke koji se organizuju u skladu sa stepenom iskustva i kategorijama zaposlenih, a neki od tih programa se organizuju za zaposlene na administrativnim poslovima.⁵⁸⁷

729. Tužilaštva navode da je PA između 2014. i 2016. organizovala mali broj obuka vezanih za upravljanje sudovima.⁵⁸⁸ Pored toga, za javne tužioce uopšte nije organizovana posebna obuka iz oblasti upravljanja, iako PA organizuje ovakav program obuke za predsednike sudova. Zamenici javnih tužilaca su uglavnom pohađali obuku iz oblasti osnovnih funkcija tužilaštva, ali su učestvovali i u obuci o upravljanju tužilaštvom. Obuka za druge zaposlene prvenstveno je bila usredsređena na tehničke veštine i finansijska pitanja. Godine 2016, ukupno 40 javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca pohađalo je neki vid obuke. Za ostale godine nisu bili dostupni statistički podaci o obuci, a timu za izradu Funkcionalne analize nisu bili dostupni ni podaci o obukama organizovanim za sudije i sudsko osoblje.

⁵⁸⁷ Primera radi, poseban program obuke organizovan je u 2016. za zaposlene na poslovima odnose sa javnošću u javnim tužilaštvima.

⁵⁸⁸ Kao što su upravljanje u celini, upravljanje finansijama, ljudski resursi, komunikacija, saradnja sa drugim organima, unapređenje kvaliteta pravosudnog sistema, pristup informacijama od javnog značaja, zaštita podataka o личности, sprečavanje odavanja informacija i slično.

Slika 141: Broj polaznika obuke prema oblasti obuke i kategoriji zaposlenih u javnim tužilaštvima, 2014-2016.



Izvor: Podaci javnih tužilaštava i proračun Svetske banke.

730. Pravosudna akademija, Nacionalna akademija za javnu upravu i više projekata tehničke pomoći pružaju podršku za izgradnju kapaciteta VSS-a i DVT-a, ali se čini da ova dva organa još uvek nisu spremna da preuzmu nove nadležnosti. Plan stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a za period od 2020. do 2022.⁵⁸⁹ godine predstavlja model koji VSS namerava da primeni u strateškom pristupu unapređenju rada Administrativne kancelarije. Ovaj plan obuke razmatra potrebe za obukama pojedinačnih zaposlenih i takođe sadrži kurseve o strateškom planiranju i upravljanju.

7.5. Struktura plata i naknada sudija, tužilaca i osoblja

731. U poređenju sa prosečnom zaradom u Srbiji, plate sudija i tužilaca u Srbiji slične su onima koje zarađuju njihove kolege iz EU, međutim u posmatranom periodu dolazi do pada plate sudija i tužilaca u Srbiji u poređenju sa prosečnom zaradom u zemlji. U poređenju sa prosečnom platom u Srbiji 2018. godine, plate sudija bile su veće od 2,1 puta, i to u sudovima prve instance, do 5,0 puta u Vrhovnom kasacionom sudu, međutim u 2020. godini, taj odnos je smanjen i plate sudija u prvoj instanci su bile veće 1,9 puta, a u najvišoj instanci 1,9 puta. U zemljama članicama EU, te razlike kretale su se od 1,0 do 6,8 u ranim stadijumima karijere i od 1,7 do 21,6 u najvišim instancama.⁵⁹⁰ Plate javnih tužilaca su takođe bile na nivou država članica EU koje prati CEPEJ. U 2018, javni tužioci u Srbiji zarađivali su 2,4 više od domaćeg proseka u osnovnim javnim tužilaštvima i 4,6 puta više u najvišim javnim tužilaštvima. Kao i kod sudija, i kod tužilaca dolazi do pada u 2020. godini, tako da su javni tužioci u prvoj instanci zarađivali 2,2 puta više u odnosu na prosečnu platu, dok su u najvišoj instanci zarađivali 3,4 puta više. Među zemljama članicama Saveta Evrope, prema izveštaju CEPEJ-a,⁵⁹¹ ovi pokazatelji kretali su se u rasponu od između 1,0 i 4,1 u ranim stadijumima karijere i od 1,7 do 6,6 u tužilaštvima najvišeg stepena.

⁵⁸⁹ Pripremljen uz podršku IPA 2016 projekta Podrška Visokom savetu sudstva.

⁵⁹⁰ Izveštaj CEPEJ-a za 2022. (podaci iz 2020).

⁵⁹¹ Izveštaj CEPEJ-a za 2022. (podaci iz 2020).

732. Plate sudija i tužilaca u Srbiji smanjile su se od 2012. kako u realnim okvirima tako i u odnosu na prosečnu platu. Takva smanjenja često su beležena u zemljama koje su značajno osetile uticaj finansijske krize iz 2008. Pored toga, linearno smanjenje plata u javnom sektoru od 10 odsto bilo je na snazi od novembra 2014. do novembra 2017.⁵⁹² Na relativne iznose plata sudija i tužilaca u Srbiji uticali su i povećanja prosečne zarade na nacionalnom nivou i značajne fluktuacije deviznog kursa, i to naročito između 2012. i 2014. Do 2018, međutim, njihove plate su se skoro u potpunosti vratile na nivoe iz 2012.

Iako Administrativna kancelarija VSS-a pokazuje posvećenost organizaciji obuke za svoje zaposlene, pristup edukaciji bi trebalo da bude sistematičniji. Prema nalazima procene potreba za obukom u Administrativnoj kancelariji VSS-a, koju je Svetska banka sprovela krajem 2017, obuka za zaposlene u VSS-u bila je usredsređena na osnove informacione tehnologije, poznavanje engleskog jezika, finansije, komunikacije, javne nabavke i materijalno pravo (pristup informacijama od javnog značaja, zaštita podataka o ličnosti i upravni postupak), pri čemu naglasak najčešće nije bio stavljan na stručno usavršavanje koje bi pomoglo VSS-u da ostvari izuzetne rezultate na strateškim poljima svog delovanja, odnosno u strateškom planiranju, vrednovanju učinka sa ciljem utvrđivanja budžeta, redefinisaju poslovnih procesa, upravljanju i praćenju realizacije projekata koji se finansiraju iz sredstava IPA, međunarodnoj saradnji i rukovođenju u celini.

733. Potrebno je pratiti naknade koje nisu deo plate.⁵⁹³ U proseku, „ostale naknade“ činile su tek 3 odsto plate sudije tokom posmatranog perioda. Međutim, učešće ostalih naknada u plati iznosilo je 2015. godine čak 9 odsto na nivou apelacionih sudova. Pošto se „ostale naknade“ mogu odnositi na čitav niz naknada, te razlike bi trebalo dodatno ispitati i urediti da bi se sprečilo pogodovanje pojedinim zaposlenima.

Tabela 37: Učešće „ostalih naknada“ u platama sudija prema vrsti suda, 2013-2019.

Vrsta suda		Osnovni sud	Viši sud	Apelacioni sud	Privredni sud	Prekršajni sud
Učešće ostalih naknada u neto platama	2013	3%	3%	8%	3%	3%
	2014	3%	2%	8%	3%	3%
	2015	3%	3%	9%	2%	3%
	2016	3%	2%	8%	2%	3%
	2017	3%	2%	6%	2%	4%
	2018	3%	3%	6%	4%	4%
	2019	3%	2%	5%	2%	3%
Raspon učešća ostalih naknada u neto platama	2013	1-6%	1-18%	3-16%	0-12%	0-12%
	2014	0-11%	1-6%	3-17%	1-15%	0-12%
	2015	0-8%	1-7%	3-19%	1-3%	0-9%
	2016	0-9%	1-6%	3-20%	1-5%	0-9%
	2017	0-41%	1-6%	3-12%	1-4%	1-17%
	2018	0-9%	1-7%	3-10%	1-10%	0-13%
	2019	1-8%	1-6%	3-8%	1-4%	1-7%

⁵⁹² Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 116/2014 i 95/2018.

⁵⁹³ Osim plate i socijalnih davanja, kao što su otpremnine u slučaju prestanka radnog odnosa i odlaska u penziju, naknade za bolovanje, stipendija za obrazovanje dece zaposlenih, naknade za odvojen život, topli obrok, nadoknada troškova prevoza i slično.

734. Kao i u većini evropskih zemalja, plate javnih tužilaca u Srbiji odgovaraju platama sudija. Ove dve grupe plata dele istu strukturu i na njih utiču isti činioci. Pošto ne postoje jasne smernice o isplati naknada koje nisu deo plate, pojedina javna tužilaštva u ovoj kategoriji nisu navela nikakve rashode, dok su u drugima te naknade u 2015. činile i do 28 odsto⁵⁹⁴ plate javnog tužioca.

Tabela 38: Učešće „ostalih naknada“ u platama javnih tužilaca prema vrsti javnog tužilaštva, 2013-2019.

Vrsta javnog tužilaštva		Apelaciona JT	Viša JT	Osnovna JT
Učešće ostalih naknada u neto platama	2013	17%	5%	6%
	2014	13%	3%	3%
	2015	14%	3%	3%
	2016	13%	3%	3%
	2017	11%	3%	3%
	2018	11%	3%	3%
	2019	9%	3%	3%
Raspon učešća ostalih naknada u neto platama	2013	1-18%	1-18%	1-18%
	2014	6-24%	0-6%	0-12%
	2015	6-28%	0-7%	0-11%
	2016	7-22%	0-11%	0-12%
	2017	5-19%	0-9%	0-12%
	2018	5-18%	0-12%	0-11%
	2019	3-18%	0-11%	0-8%

Izvor: Podaci DVT-a i proračun Svetske banke.

735. Plate administrativnog osoblja u sudovima i javnim tužilaštvima uređene su zakonom koji se primenjuje na sve državne službenike,, ali značajne razlike u iznosima naknada koje nisu deo plate ukazuje na nedoslednu primenu odredbi tog zakona. Čini se ipak da bi posebna analiza o platama po kategorijama administrativnog osoblja bila korisna, jer su nosioci interesa navodili da njihove plate retko dostižu nacionalni prosek. Platu čini osnovna plata (fiksna naknada za redovni rad koja se određuje množenjem osnovice sa koeficijentom za odgovarajuću vrstu radnog mesta,⁵⁹⁵ a osnovicu Vlada utvrđuje jednom godišnje⁵⁹⁶), i nadoknade, kao što je uvećanje plate za minuli rad. Pravo na uvećanu platu može se ostvariti i po osnovu obavljanja dodatnih dužnosti, prekovremeni rad, pripravnost i rad praznikom. Postoje značajne razlike u učešću naknada koje nisu deo plate u ukupnim primanjima koje se kreću od 0 do 33 odsto u sudovima i od 0 do 29 odsto u javnim tužilaštvima.

⁵⁹⁴ Apelaciono JT u Novom Sadu.

⁵⁹⁵ Koeficijenti plata su organizovani po rangu i kreću se od 1,4 za mlađe službenike do 5,57 za pozicije višeg savetnika. Koeficijenti plata za sudijske i tužilačke pomoćnike kreću se u rasponu od 1,9 za saradnike do 5,57 za poziciju višeg savetnika. Pripravnici, kao posebna kategorija zaposlenih, imaju pravo na 80 odsto najniže osnovne plate za radno mesto sudijskog/tužilačkog pomoćnika.

⁵⁹⁶ Od 2017. godine vrednost koeficijenta za državne službenike koji rade u pravosuđu je veća od vrednosti za one koji rade u organima izvršne vlasti. Cifra za 2017. godinu iznosila je oko 5 odsto.

Tabela 39: Učešće „ostalih naknada“ u platama nesudijskog osoblja, 2013-2019.

Vrsta suda		Osnovni sudovi	Viši sudovi	Apelacioni sudovi	Privredni sudovi	Prekršajni sudovi
Učešće ostalih naknada u neto platama	2013	18%	18%	18%	18%	18%
	2014	19%	15%	12%	16%	19%
	2015	19%	15%	12%	15%	19%
	2016	21%	16%	13%	18%	20%
	2017	22%	17%	13%	19%	21%
	2018	19%	15%	11%	17%	19%
	2019	17%	13%	10%	14%	16%
Raspon učešća ostalih naknada u neto platama	2013	-	-	-	-	-
	2014	0-33%	11-24%	9-16%	12-21%	3-27%
	2015	12-27%	12-22%	9-15%	0-22%	12-28%
	2016	13-29%	12-23%	9-16%	12-23%	10-28%
	2017	11-31%	12-22%	9-17%	12-21%	15-30%
	2018	-	-	-	-	-
	2019	12-22%	-	7-12%	10-17%	10-21%

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i proračun Svetske banke.

Tabela 40: Učešće „ostalih naknada“ u platama netužilačkog osoblja, 2013-2019.

Vrsta javnog tužilaštva		Apelaciona JT	Viša JT	Osnovna JT
Učešće ostalih naknada u neto platama	2013	-	-	-
	2014	-	-	-
	2015	-	-	-
	2016	19%	19%	20%
	2017	16%	17%	20%
	2018	16%	17%	18%
	2019	3%	3%	3%
Raspon učešća ostalih naknada u neto platama	2013	-	-	-
	2014	-	-	-
	2015	-	-	-
	2016	16-21%	14-24%	14-27%
	2017	10-23%	11-24%	14-29%
	2018	-	-	-
	2019	2-4%	0-6%	0-14%

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i proračun Svetske banke.

736. Uvećanje plate za ostvareni radni učinak, odnosno napredovanje na istom radnom mestu, predviđeno je zakonom o platama, ali ne predstavlja jednokratnu isplatu i retko se koristi za motivisanje zaposlenih da ostvare veći učinak. Napredovanje na radnom mestu vezano je za sistem vrednovanja rada i omogućava napredovanje u viši platni razred. Sistem koji je na snazi u Srbiji podrazumeva uvećanje plate na osnovu učinka za one koji ostvare izuzetne rezultate i za one koji zadovolje očekivanja, mada se uzimaju u obzir razlike između ove dve kategorije. Međutim, ove odredbe kojima se plate vezuju za učinak ne primenjuju se često ni u pravosuđu niti u drugim delovima javnog sektora zbog budžetskih ograničenja.

7.6. Planiranje i angažovanje državnih službenika i nameštenika

7.6.1. Sistemi upravljanja ljudskim resursima u sudovima i javnim tužilaštvima

737. Ministarstvo pravde i dalje ima nadležnost za unutrašnju organizaciju sudova i javnih tužilaštva, kao i za određivanje broja i angažovanje državnih službenika i nameštenika i njihovih plata.

738. Sudski poslovnik i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima više puta su menjani od 2013. godine. Izmene i dopune ovih dokumenata iniciralo je Ministarstvo pravde a konsultovani su i ključni zainteresovani akteri. Ove izmene su prvenstveno bile motivisane potrebom da se unapredi izveštavanje za potrebe prikupljanja statističkih podataka. Pozitivno je, međutim, to što sudovi sada mogu da razmenjuju dokumenta u digitalnom obliku.

739. Nadležnost za upravljanje ljudskim resursima nesudijskog/netužilačkog osoblja podeljena je između Ministarstva pravde i predsednika sudova odnosno načelnika javnih tužilaštava. Na zaposlene u sudovima i javnim tužilaštvima odnose se politike i procedure kojima se uređuje rad državnih službenika i nameštenika, kao i određene posebne procedure za pravosuđe koje utvrđuju Ministarstvo pravde i VSS odnosno DVT. U tom smislu, Ministarstvo pravde izrađuje metodološka uputstva za određivanje broja potrebnih zaposlenih i procedure za selekciju i angažovanje svih radnika, a VSS odnosno DVT utvrđuju kriterijume za vrednovanje rada isključivo sudijskih odnosno tužilačkih pomoćnika. Predsednici sudova odnosno javni tužioci koji su nosioci uprave u javnim tužilaštvima nadležni su za sprovođenje ovih procedura (izrada kadrovske plana, odabir, upućivanje na rad, vrednovanje rada, napredovanje i raskid radnog odnosa), a jedini izuzetak predstavljaju pripravnici, čiji broj u svakom sudu i javnom tužilaštvu određuje Ministarstvo, koje pored toga propisuje i proceduru za njihov prijem, a Pravosudna akademija sprovodi proces selekcije.

Pojedini ispitanici su u intervjuima naveli da u sudovima i javnim tužilaštvima radi veliki broj volontera. Međutim, podaci o njihovom broju nisu bili dostupni u toku izrade ove analize.

740. Predsednici sudova i javni tužioci koji su nosioci uprave u javnim tužilaštvima nisu potpuno samostalni u pogledu izrade kadrovskih planova i donošenju odluka o prijemu novih radnika. Pri izradi kadrovskih planova, sudovi i javna tužilaštva dužni su da procene potrebe za dodatnim zapošljavanjem u toku naredne godine, ali istovremeno moraju da dobiju saglasnost na te planove od Ministarstva pravde i Ministarstva finansija. Kadrovski planovi sadrže informacije o planiranom broju zaposlenih, popunjenim radnim mestima i broju zaposlenih čiji se prijem planira na određeno vreme, kao i potrebe za dodatnim zaposlenima u radnom odnosu kako na neodređeno tako i na određeno vreme. Ovi podaci su razvrstani po vrsti radnog mesta,⁵⁹⁷ zvanju⁵⁹⁸ i stručnoj spremi.

741. Postupak prijema na radna mesta u sudovima i javnim tužilaštvima i dalje je bio nedovoljno fleksibilan. Za popunjavanje čak i radnih mesta utvrđenih odobrenim kadrovskim planom bila je potrebna saglasnost Ministarstva pravde. Pored toga, bila je potrebna saglasnost Ministarstva pravde i

⁵⁹⁷ Državni službenik na položaju, državni službenik i nameštenik.

⁵⁹⁸ Pet grupa položaja za državne službenike na položaju, osam zvanja državnih službenika (viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent) i šest platnih grupa za nameštenike.

Ministarstva finansija za otvaranje radnih mesta koja nisu predviđena budžetom čak i kada u budžetima odgovarajućih sudova i javnih tužilaštava postoje sredstva za plate.

742. Uloge sudijskih i tužilačkih pomoćnika, koji su od presudnog značaja za rad sudova i javnih tužilaštava, definisane su zakonom, ali stepen samostalnosti pomoćnika u vršenju svojih dužnosti određuju njihovi neposredni nadređeni i on se značajno razlikuje od slučaja do slučaja. U skladu sa Zakonom o uređenju sudova,⁵⁹⁹ sudijski pomoćnici bi trebalo da pomažu sudijama, izrađuju nacрте sudskih odluka, proučavaju pravna pitanja, sudsku praksu i pravnu literaturu, izrađuju nacрте pravnih shvatanja i obavljaju druge poslove. Zakonom o javnom tužilaštvu⁶⁰⁰ propisano je da tužilački pomoćnici pomažu javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca, izrađuju nacрте akata, primaju na zapisnik prijave, podneske i izjave građana i obavljaju druge poslove.

743. Prema navodima, u sudovima i javnim tužilaštvima rade brojni pripravnici i volonteri koji se spremaju za polaganje pravosudnog ispita (ali, kao što je napred već navedeno, njihov broj nije poznat). U praksi oni obavljaju iste poslove kao pomoćnici. Većina volontera su diplomirani pravnici na dvogodišnjem stažiranju pre polaganja pravosudnog ispita. Ipak, volonteri nemaju pravo na novčanu nagradu za rad, dok pripravnici primaju 80 odsto osnovne plate sudijskog odnosno tužilačkog pomoćnika i uživaju sva radna prava koja imaju stalno zaposleni.⁶⁰¹

744. Zaključno sa sredinom 2020. godine, nisu bile izrađene jednoobrazne metode za prijem i napredovanje nesudijskog i netužilačkog osoblja prilagođene pojedinačnim radnim mestima u sudovima i javnim tužilaštvima. Ovo stanje stvari je prisutno iako je, krajem 2018, Vlada odlučila da primeni pristup zapošljavanju i napredovanju državnih službenika zasnovan na kompetencijama.⁶⁰² Kao i svi drugi organi javne vlasti, sudovi i javna tužilaštva bili su dužni da izmene akte o opisu poslova uz navođenje potrebnih znanja, veština, sposobnosti i stavova a zatim pristupe selekciji zaposlenih na osnovu kompetencija i vrednovanju rada.

745. Iako Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine propisuje upravljanje na osnovu postignutih rezultata, nema mnogo dokaza o tome da su sistemi za vrednovanje rada zaposlenih primenjeni na odgovarajući način. Iako su predsednici sudova i javni tužiocima koji su nosioci uprave u javnim tužilaštvima sledili standardnu proceduru i redovno popunjavali obrasce za vrednovanje rada svojih zaposlenih,⁶⁰³ nije sprovedena nikakva analiza rezultata tih vrednovanja i njihovog uticaja na napredovanje, uvećanje plate, upućivanje na obaveznu obuku i slično.

746. Adekvatna primena sistema za vrednovanje rada može podstaći napredovanje pojedinaca i poboljšati učinak čitavog sistema. Vrednovanje može biti korisna alatka i pomoći zaposlenima da

⁵⁹⁹ Član 58.

⁶⁰⁰ Član 119.

⁶⁰¹ Članovi 65 do 67 Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 40/2015 – dr. zakon, 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – US, 87/2018, 88/2018 - US) i članovi 119 do 124 Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 116/08, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 01/2011, 38/2012 – US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – US); članovi 47 i 109 Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – US i 113/2017); članovi 2 i 10 Zakona o volontiranju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 36/2010).

⁶⁰² Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 11/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

⁶⁰³ Neposredni nadređeni sudijskih i tužilačkih pomoćnika izrađuju predloge obrazaca za vrednovanje rada.

unaprede svoje veštine ili napreduju u karijeri putem prepoznavanja potreba za obukom ili usavršavanjem. Sa druge strane, stručni i motivisani zaposleni mogu doprineti prioritarnim poslovima kao što su smanjenje broja starih predmeta ili uvođenje inovacija u njihovo rešavanje.

747. Kadrovskim planovima Saveta i Veća nedostaje neophodna specijalizacija. Primera radi, VSS zapošljava jednog statističara koji je zadužen za sve potrebne analize podataka, dok DVT nije ni predvidelo to radno mesto. Zaposleni na poslovima upravljanja ljudskim resursima u VSS-u i DVT-u usredsređeni su samo na interne potrebe svojih organa i prvenstveno obavljaju administrativne poslove.

7.6.2. Podela poslova između sudija i pomoćno-tehničkog osoblja

748. Značajno opterećenje administrativnim poslovima negativno utiče na sposobnost predsednika sudija i javnih tužilaca koji su nosioci uprave da se usredsrede na vođenje predmeta i druga materijalno značajna pitanja vezana za upravljanje. Dosadašnjim izmenama akata nije zadovoljena potreba za promenom poslovnih procesa u sudovima i javnim tužilaštvima kako bi se obezbedila svrsishodna raspodela posla a sudije i tužioci oslobodili administrativnih dužnosti gde god da je to moguće.

749. Svrsishodna raspodela posla zaposlenima u pripremnim odeljenjima dovela bi do efikasnijeg iskorišćenja radnog vremena sudija i javnih tužilaca i kapaciteta pomoćnika, kao i doslednije donošenje odluka. Zakonom je propisano da se ova odeljenja obrazuju u većim sudovima⁶⁰⁴ i javnim tužilaštvima.⁶⁰⁵ U skladu sa informacijama navedenim u izveštajima kojima se opisuju uređenje i rad pojedinačnih sudova,⁶⁰⁶ ova odeljenja se retko kad osnivaju: primera radi, priprema odeljenja obrazovana su u samo 11⁶⁰⁷ osnovnih i pet⁶⁰⁸ viših sudova.

750. Na pravosuđe bi pozitivno uticalo svrsishodnije korišćenje postojećih ljudskih resursa. Propisima je predviđeno obrazovanje pripremnih odeljenja u većim sudovima⁶⁰⁹ i javnim tužilaštvima.⁶¹⁰ Svrsishodna raspodela poslova zaposlenima u tim odeljenjima dovela bi do efikasnijeg iskorišćenja radnog vremena sudija i javnih tužilaca i boljeg iskorišćenja kapaciteta pomoćnika, kao i doslednijeg donošenja odluka.

751. Sudovima i javnim tužilaštvima je u celini potreban veći broj zaposlenih na analitičkim poslovima, budući da postaju potrebne sve obimnije i složenije analize. Veoma mali broj sudova⁶¹¹ i

⁶⁰⁴ Sudskim poslovníkom je propisano da se priprema odeljenja obrazuju u sudovima sa većim brojem veća ili sudija pojedinaca koji postupaju u istoj pravnoj oblasti.

⁶⁰⁵ Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima propisano je da se u u javnim tužilaštvima sa većim brojem zamenika javnog tužioca, kao i u javnim tužilaštvima koja postupaju pred različitim sudovima ili pred istim sudom u više različitih pravnih oblasti mogu obrazovati posebne organizacione jedinice za vršenje određenih srodnih grupa poslova (odeljenja).

⁶⁰⁶ Informatori o radu.

⁶⁰⁷ Osam malih, dva srednja i jedan veći osnovni sud.

⁶⁰⁸ Tri mala i dva srednja viša suda.

⁶⁰⁹ Zakonom o uređenju sudova propisano je da se odeljenja osnivaju u sudovima sa većim brojem veća ili sudija pojedinaca koji postupaju u istoj pravnoj oblasti.

⁶¹⁰ Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima propisano je da se u u javnim tužilaštvima sa većim brojem zamenika javnog tužioca, kao i u javnim tužilaštvima koja postupaju pred različitim sudovima ili pred istim sudom u više različitih pravnih oblasti mogu obrazovati posebne organizacione jedinice za vršenje određenih srodnih grupa poslova (odeljenja).

⁶¹¹ Godine 2019. ove poslove obavljalo je dvoje zaposlenih u Vrhovnom kasacionom sudu i Višem sudu u Beogradu, a jedan u Upravnom sudu, Prekršajnom apelacionom sudu i Apelacionim sudovima u Beogradu i Nišu, Prvom osnovnom sudu u Beogradu i Prekršajnim sudovima u Zrenjaninu i Čačku.

javnih tužilaštava⁶¹² zapošljava radnike na poslovima analitike osim u oblastima finansija i informacione tehnologije. Budući da ovi poslovi zahtevaju specijalizovane veštine, ti zaposleni će verovatno morati da se angažuju izvan pravosuđa.

752. Predsednici sudova i javnih tužilaca koji su nosioci uprave u javnim tužilaštvima neposredno su zaduženi za upravljanje ljudskim resursima i radne odnose i u tome ne uživaju dovoljnu podršku pomoćno-tehničkog osoblja. Sekretari sudova i zaposleni specijalizovani za ljudske resurse, ukoliko postoje, mogu im pomoći u obavljanju ovih poslova. Ako u većim organima ne postoje ovi zaposleni,⁶¹³ trebalo bi ih angažovati kako bi se predsednicima sudova i javnim tužiocima koji su nosioci uprave omogućilo da se usredsrede na strateško upravljanje.

753. Sudovi i javna tužilaštva retko kada zapošljavaju lica specijalizovana za poslove upravljanja ljudskim resursima. Ako ova lica postoje, prvenstveno se bave administrativnim poslovima a ne konkretnim pitanjima upravljanja ljudskim resursima. Povrh toga, većina pravosudnih organa ne prepoznaje ni potrebu za postojanjem ovih radnih mesta.⁶¹⁴

Tabela 41: Zaposleni na poslovima upravljanja ljudskim resursima prema vrsti suda, 2013. i 2019.

Vrsta suda	Broj zaposlenih na poslovima upravljanja ljudskim resursima		Broj zaposlenih na poslovima upravljanja ljudskim resursima po sudu		Broj zaposlenih na poslovima upravljanja ljudskim resursima po sudu kao % broja sudija i zaposlenih	
	2013	2019	2013	2019	2013	2019
Osnovni sudovi	18	21	0,3	0,3	0,2%	0,3%
Viši sudovi	3	5	0,1	0,2	0,1%	0,3%
Apelacioni sudovi	5	5	0,8	1,3	0,6%	0,7%
Privredni sudovi	1	2	0,1	0,1	0,1%	0,2%
Prekršajni sudovi	4	5	0,1	0,1	0,2%	0,2%

Izvor: Podaci Ministarstva pravde i VSS-a i proračun Svetske banke.

7.6.3. Postojanje i angažovanje upravitelja sudova

754. Upravitelji sudova (organizatori poslova u sudu odnosno „menadžeri sudova“ su državni službenici sa najvišim platama u pravosuđu, a njihovo postojanje se smatra dobrom uporednom praksom.

755. Angažovanje upravitelja sudova na poslovima strateškog planiranja, analitike i opšte uprave pomoglo bi sudovima da postanu efikasniji i oslobodilo predsednike sudova da se usredsrede na strateško upravljanje. Međutim, Sudskim poslovníkom je predviđeno da se upravitelji bave prvenstveno finansijskim upravljanjem, javnim nabavkama i organizaciono-tehničkim poslovima.

⁶¹² Godine 2019. ove poslove obavljao je po jedan zaposleni u Prvom, Drugom i Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu i Višem javnom tužilaštvu u Beogradu.

⁶¹³ Osnovno javno tužilaštvo u Nišu.

⁶¹⁴ Godine 2019, radna mesta za poslove upravljanja ljudskim resursima nisu postojala u 133 od ukupno 162 suda, niti u 80 od 90 javnih tužilaštava.

756. **Sudski upravitelji su malobrojni, a njihov broj se dodatno smanjio između 2014. i 2019.** Samo osam od 23 suda kojima je bilo odobreno angažovanje upravitelja predvidelo je sredstva za ovo radno mesto, a sedam ga je popunilo. Nije bilo moguće utvrditi obrazac u pogledu veličine ili lokacije sudova koji su opredelili sredstva za ova radna mesta ili angažovali upravitelja. Za sva postojeća radna mesta upravitelja predviđeno je zvanje višeg ili samostalnog savetnika, što zahteva od pet do sedam godina radnog iskustva. Pojedini zainteresovani akteri naveli su da je u pojedinim regionima bilo teže naći kvalifikovane kandidate.

Tabela 42: Sudovi u kojima postoje upravitelji, 2014.⁶¹⁵ i 2019.

Vrsta suda	Postojeća radna mesta upravitelja suda		Dodatni sudovi kojima je odobreno angažovanje upravitelja suda	
	2014*	2019**	2014*	2019**
Osnovni	2 (Prvi osnovni sud u Beogradu, Novi Sad)	2 (Prvi osnovni sud u Beogradu, Novi Sad)	11	8
Viši	2 (Beograd, Niš)	1 (Beograd)		1
Apelacioni	4 (svi)	1 (Novi Sad)		3
Privredni apelacioni			1	1
Privredni	1 (Niš)	2 (Beograd, Niš)	1	-1
Prekršajni apelacioni		1		
Prekršajni	1 (Beograd)	1 (Beograd)		1
Upravni			1	1
Vrhovni kasacioni sud			1	1

* Svi sudovi sa preko 30 sudija ili koji upravljaju sudskom zgradom.

** Svi sudovi sa preko 30 sudija, apelacioni sudovi i sudovi čije je područje teritorija cele Republike Srbije.

7.6.4. Planovi za budućnost

757. **Pravosuđe u Srbiji se sada suočava sa problemom „starenja“ kadrova.** Do 2024. godine oko 17 odsto sudija ispunjavaće starosni uslov za odlazak u penziju. Rešavanje izazova koje postavlja nepovoljna starosna struktura zaposlenih zahteva analizu verovatnoće fluktuacije sudova i izradu politike kojom bi se ovi rizici otklonili. Tačni podaci o starosnoj strukturi tužilaca i predsednika sudova nisu bili dostupni timu za izradu Funkcionalne analize.

Tabela 43: Starosna struktura sudija, 2019.

	Do 39 godina	Od 40 do 49 godina	Od 50 do 59 godina	Preko 60 godina	Ukupno
Sudije	321	752	1.164	466	2.703

Izvor: Godišnji Izveštaj o radu VSS-a za 2019.

758. **Pravosuđe bi grupi mlađih sudija i sudija srednjih godina trebalo da obezbedi stalno stručno usavršavanje i prilike za napredovanje u karijeri.** Napredovanjem se na najbolji način koriste veštine koje su već prisutne u sistemu i ono može biti alternativa skupom i složenom poslu izboru novih nosilaca funkcija na ključna radna mesta.

⁶¹⁵ Tabela 36, strana 307 Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji, oktobar 2014.

759. Kako bi se sudije zapošljavale tamo gde postoji najveća potreba, potrebno je razviti i usvojiti jasnu i transparentnu metodologiju za utvrđivanje potrebnog broja sudija. U skladu sa podacima iz Godišnjeg izveštaja o radu svih sudova za 2019,⁶¹⁶ evidentirano je 319 upražnjenih sudijskih radnih mesta, što predstavlja približno 11 odsto ukupnog broja sudijskih radnih mesta. Potrebno je na osnovu metodologije utvrditi da je potrebno popunjavati sva upražnjena mesta i da li u nekim od sudova koji nemaju upražnjena postoji potreba za sudijama, kako bi se obezbedilo ravnomerno opterećenje sudija i sudova.

760. Za razliku od stanja u sudovima, broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika dostigao je 2018. godine prosečne vrednosti iz EU28, ali je i dalje bio daleko niži od proseka EU11. Sa povećanjem broja tužilaca u sistemu smanjio se i odnos između broja netužilačkog osoblja i broja javnih tužilaca. Međutim, relativno visok odnos broja netužilačkog osoblja i broja javnih tužilaca ukazuje na potrebu zabrane zapošljavanja netužilačkog osoblja. Taj zaključak potkrepljuju i nalazi analize prema kojima broj zaposlenih nije doprineo povećanju produktivnosti javnih tužilaštava u posmatranom periodu: visok odnos ukupnog broja zaposlenih ili broja zaposlenih uključenih u rešavanje predmeta i broja javnih tužilaca nije predstavljao garanciju visokog učinka.⁶¹⁷

761. Treba pažljivo razmotriti i buduće potrebe za nesudijskim i netužilačkim osobljem kako bi se obezbedila adekvatna struktura zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima. Pomoćnici su naročito vredan resurs, i treba razmotriti popunjavanje njihovih radnih mesta kada dođe do fluktuacije.

762. Početna obuka sudija i javnih tužilaca koji se po prvi put biraju na ovu funkciju ne mora da predstavlja prioritet. Pored toga, trebalo bi uložiti dodatna sredstva u intenzivno stručno usavršavanje postojećih kadrova, uključujući nesudijsko i netužilačko osoblje.

763. Praćenje aktivnosti zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima predstavlja izazov zbog podeljenih nadležnosti za upravljanje ljudskim resursima između različitih organa i odsustva automatizovanog sistema za praćenje aktivnosti radnika. Visoki savet sudstva je razvio ovakav sistem za sudije i sada se usredsređuje na redovno ažuriranje podataka. Nasuprot tome, podaci o javnim tužiocima i nesudijskom i netužilačkom osoblju i dalje se prikupljaju ručno.

764. Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima bi trebalo da potpomogne primenu strateškog pristupa upravljanju ljudskim resursima. Taj sistem bi mogao biti koristan za planiranje i upravljanje ukupnim potrebama za resursima u čitavom pravosuđu i obuhvatiti potrebe svih organa koji obavljaju poslove upravljanja ljudskim resursima.

7.6.5. Rodna ravnopravnost zaposlenih u pravosuđu Srbije

765. Prema podacima CEPEJ-a, Srbija spada u grupu zemalja koje su prijavile najveći procenat žena u pravosuđu. Na osnovu podataka koje je Srbija CEPEJ-u dostavila 2018. godine (videti Tabelu 44), žena je više nego muškaraca kako među predsednicima sudova tako i među sudijama. Podaci o rodnoj strukturi zaposlenih po stepenu suda pokazuju da je broj žena profesionalnih sudija veći od broja muškaraca na svim nivoima, kao i da su žene skoro izjednačene sa muškarcima na položajima

⁶¹⁶ Strana 2, Godišnji izveštaj o radu svih sudova u Republici Srbiji za 2019. godinu, Vrhovni kasacioni sud.

⁶¹⁷ Strane 123 i 124, Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, januar 2019.

predsednika prvostepenih i drugostepenih sudova. U poređenju sa 2013. godinom,⁶¹⁸ procenat žena na položajima predsednika sudova i sudija povećao se značajno u drugostepenim sudovima.

Tabela 44: Rodna struktura predsednika sudova i sudija, Srbija i EU28⁶¹⁹

Srbija	Predsednici sudova	55%	17%	Predsednici sudova	EU28
	Prvostepeni sudovi	55%	47%	Prvostepeni sudovi	
	Drugostepeni sudovi	50%	50%	Drugostepeni sudovi	
	Vrhovni sud	0%	0%	Vrhovni sud	
	Profesionalne sudije	71%	60%	Profesionalne sudije	
	Prvostepeni sudovi	70%	63%	Prvostepeni sudovi	
	Drugostepeni sudovi	78%	59%	Drugostepeni sudovi	
	Vrhovni sud	61%	39%	Vrhovni sud	

Izvor: podaci CEPEJ-a za 2018. i proračun Svetske banke.

766. Daleko više žena nego muškaraca zaposleno je na nesudijskim radnim mestima u poređenju sa stanjem u zemljama članicama EU. Prema podacima za 2018. godinu dostavljenim CEPEJ-u (videti Tabelu 45), žene su činile preko 70 odsto ovih zaposlenih i predstavljale su većinu u skoro svim kategorijama zaposlenih.

Tabela 45: Rodna struktura nesudijskog osoblja, Srbija i EU28⁶²⁰

Srbija	Nesudijsko osoblje	71%	78%	Nesudijsko osoblje	EU28
	Zaposleni koji učestvuju u rešavanju predmeta	81%	81%	Zaposleni koji učestvuju u rešavanju predmeta	
	Ostali zaposleni	33%	70%	Ostali zaposleni	

Izvor: podaci CEPEJ-a za 2018. i proračun Svetske banke

767. Stepenn rodne ravnopravnosti u javnom tužilaštvu Srbije bio je uporediv sa evropskim standardima. Sa druge strane, procenat žena bio je nešto niži na višim nivoima javnotužilačkog sistema.⁶²¹

768. U Srbiji je 2008. godine bilo više žena nego muškaraca javnih tužilaca (56 odnosno 44 odsto), ali su zabeležene značajne razlike između javnih tužilaštava. Žena zamenica javnog tužioca bilo je više samo u prvostepenim javnim tužilaštvima, a žene su bile u manjini na položajima nosilaca uprave na svim nivoima.

Tabela 46: Procenat žena na rukovodećim položajima u javnom tužilaštvu, Srbija i EU28 (podaci CEPEJ-a za 2018)⁶²²

Srbija	Tužioci nosioci uprave u javnim tužilaštvima	41%	40%	Tužioci nosioci uprave u javnim tužilaštvima	EU28
	Prvostepena javna tužilaštva	41%	41%	Prvostepena javna tužilaštva	
	Drugostepena javna tužilaštva	25%	37%	Drugostepena javna tužilaštva	

⁶¹⁸ Tabele 37 i 38, strana 309, Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, oktobar 2014.

⁶¹⁹ Izvor: CEPEJ EU Justice Scoreboard 2020, na osnovu podataka za 2018.

⁶²⁰ Izvor: CEPEJ EU Justice Scoreboard 2020, na osnovu podataka za 2018.

⁶²¹ Izvor: CEPEJ EU Justice Scoreboard 2020, na osnovu podataka za 2018.

⁶²² Izvor: CEPEJ EU Justice Scoreboard 2020, na osnovu podataka za 2018.

	Najviše javno tužilaštvo	100%	42%	Najviše javno tužilaštvo	
	Javni tužioci	56%	55%	Javni tužioci	
	Prvostepena javna tužilaštva	57%	56%	Prvostepena javna tužilaštva	
	Drugostepena javna tužilaštva	40%	47%	Drugostepena javna tužilaštva	
	Najviše javno tužilaštvo	50%	47%	Najviše javno tužilaštvo	

Izvor: podaci CEPEJ-a za 2018. i proračun Svetske banke.

769. U izveštaju CEPEJ-a za 2020. navodi se da samo malobrojne države sprovode mere za podsticanje rodnoeg pariteta prilikom izbora i napredovanja sudija i javnih tužilaca. U Srbiji, kao i u većini zemalja članica EU, na snazi su samo opšte odredbe i mehanizmi za sprečavanje rodno zasnovane diskriminacije. Shodno tome, Srbija bi trebalo da izradi politiku kojom bi se rod svrsishodno uzimao u obzir, između ostalog za staranje o rodnoj ravnopravnosti u pogledu pristupa višim pozicijama i podsticanje drugih pravnih profesija (kao što su javni beležnici i javni izvršitelji) da primene za žene povoljnije mogućnosti za prijem u rad i napredovanje, kao i da im osiguraju bolje uslove rada i slično.

7.7. Preporuke i naredni koraci

Većina preporuka Funkcionalne analize iz 2014. godine je i dalje aktuelna. Pozitivno je to što je Srbija razvila sisteme za vrednovanje rada sudija i tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika čime je obezbeđen okvir za vrednovanje rada. Potrebno je ojačati oba ova sistema.

Preporuka 1: Sprovesti u potpunosti Strategiju ljudskih resursa u pravosuđu

- Uskladiti standarde i propise za zapošljavanje, napredovanje i disciplinske postupke u pravosudnim institucijama. (VSS, DVT, VKS – srednjoročno)
- Razviti jasnu i transparentnu metodologiju za utvrđivanje potrebnog broja sudija/tužilaca koja će se primenjivati na buduća zapošljavanja. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Analizirati starosnu strukturu pravosuđa prilikom utvrđivanja kadrovske politike i prirodni odliv iskoristiti za ravnomerno raspoređivanje sudija/tužilaca i uspostavljanje ravnomerne opterećenosti. (VSS – kratkoročno i stalno)
- U okviru budžetskog procesa raditi na preraspodeli sredstava za nepopunjena mesta u pravosuđu na druge prioritetne rashode, kao što su ulaganja u menadžerske kapacitete, obuke, unapređenje IKT-a i infrastrukture. (VSS, DVT, MP uz odobrenje MF – srednjoročni)
- Tražiti saglasnost postojećih sudija/tužilaca da budu imenovani kao ispomoć sudijama/tužiocima u sudovima i tužilaštvima iste nadležnosti u istom apelacionom regionu. Premestiti sudije/tužioce privremeno uz njihovu saglasnost, tamo gde se ukaže potreba. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Uspostaviti strogu i transparentnu metodologiju na centralnom nivou za utvrđivanje potrebnog broja sudija/tužilaca, uzimajući u obzir, između ostalog, geografiju, potražnju za sudskim uslugama, potražnju prema vrsti predmeta, broj stanovnika, zahteve domaćeg zakonodavstva, nedavne reforme nadležnosti sudova i JT i iskustvo uporedivih zemalja članica EU. (VSS, DVT – srednjoročno).

Preporuka 2: Objektivno i u skladu sa evropskim iskustvom utvrditi nesudijske/netužilačke kadrove i prilagoditi kadrovski sastav kada se okolnosti promene. Smanjiti broj zaposlenih na određeno vreme, volontera i zaposlenih po ugovoru (radna snaga „iz senke“).

- Analizirati potrebu za nesudijskim/netužilačkim kadrovima u sudovima i tužilaštvima na osnovu obima posla i ekonomije obima. Ispitati izuzetke radi utvrđivanja trenutnog smanjenja broja zaposlenih dugoročno prirodnom odlivom. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Razviti program optimizacije broja zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, fokusirajući se na racionalizaciju kadrova u skladu sa promenljivim nadležnostima sudova i javnih tužilaštava (tj. targetiranjem viška zaposlenih među sudskim izvršiteljima, kadrova koji rade na overi, itd.) i smanjenjem ili angažovanjem pomoćnog osoblja čije uloge ne doprinose obradi predmeta (čistačice, vozači, zaposleni koji rade na održavanju, itd.). (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Strogo ograničiti razloge za zapošljavanje kadrova na određeno vreme ili zaposlenih po ugovoru. Standardizovati kvalifikacije i procedure za zapošljavanje zaposlenih na određeno vreme. Standardizovati izveštavanje o brojevima, ulogama i troškovima zaposlenih na ugovorima ili privremene radne snage. (MP, JT, sudovi – kratkoročno)
- Sprovesti zakonske zahteve da privremeni rad ili rad po ugovoru bude ograničen na 10 odsto radne snage u instituciji i na šest meseci (nedržavna služba) ili godinu dana zaposlenja. (MP – kratkoročno)
- Preispitati volonterski program u sudovima i javnim tužilaštvima. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Pripremiti formule za određivanje sredstava i broja kadrova za obradu predmeta po sudiji i administrativnog osoblja na osnovu jedinica rada (npr. standardni broj IKT službenika po podržanom uređaju). Uspostaviti transparentna obrazloženja za odstupanje od broja zaposlenih navedenog u standardima. Srednjoročno rešavati kadrovske nivoe administracije i javnih službenika. (MP, VSS i DVT – kratkoročno do srednjoročno)
- Napraviti sofisticiraniji model kadrovskih potreba/normi uzimajući u obzir uticaj zakonskih, administrativnih ili tehnoloških promena u kadrovskim potrebama. Učiti iz promenljivih uloga drugih državnih službenika i nameštenika. (MP, VSS, DVT – dugoročno)
- Uključiti predsednike sudova i rukovodioce tužilaštava u utvrđivanje kadrovskih potreba. Na primer, izmeniti Pravilnik o određivanju broja tužilačkih pripravnika, Službeni glasnik Republike Srbije br. 108 koji je objavilo MP, tako da se popunjenost pomoćnika i pripravnika utvrđuje u konsultaciji sa pojedinačnim tužilaštvima. (MP – srednjoročno)

Preporuka 3: Unaprediti sisteme za odabir, vrednovanje i unapređenje najkvalifikovanijih sudija/tužilaca kako bi se poboljšao kvalitet, efikasnost i povećalo poverenje javnosti u pravosuđe.

- Koristiti sistem vrednovanja i napredovanja kako bi se prepoznali dobri rezultati rada i podstakle inovacije. Razviti i primeniti korektivne mere za sudije/tužioce sa lošim rezultatima rada, uključujući obaveznu obuku. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Ograničiti imenovanje u više instance na kadrove koji su već u sistemu. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Dati prednost unapređenju sudija/tužilaca koji su radili u više sudova/tužilaštava ili na smanjenju zaostalih predmeta u svom ili drugim sudovima/tužilaštvima. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Unaprediti pravila o kriterijumima, standardima i procedurama za napredovanje i vrednovanje rada sudija/tužilaca. Pojasniti procedure vrednovanja rada, uključujući način na koji će se rezultati ocenjivanja koristiti za donošenje odluka o napredovanju i disciplini. To će podrazumevati izmene i propisa i pravila vrednovanja. (VSS, DVT – kratkoročno)

- Omogućiti panelima za vrednovanje dovoljno pomoćnog osoblja za prikupljanje informacija prema kriterijumima vrednovanja koji će se koristiti u pregledu rezultata rada. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Uspostaviti strožije standarde za postizanje zadovoljavajuće ocene. (VSS, DVT – srednjoročni)
- Uključiti kriterijume vrednovanja koji podstiču bolje rezultate celokupnog sistema, uključujući obuke, mentorstvo manje iskusnih sudija i učešće u radnim grupama; (VSS, DVT – srednjoročno)
- Razviti i primeniti korektivne mere za sudije/tužioce sa lošim rezultatom rada, uključujući obaveznu ponovnu obuku. Primeniti unapređena pravila vrednovanja. (VSS, DVT – srednjoročno)
Unaprediti kriterijume i pravila za popunjavanje upražnjenih pozicija sudija/tužilaca/predsednika suda/rukovodioca tužilaštva tako da privremena imenovanja (npr. vršioци funkcije, upućivanje), ako su neophodna, budu kratkotrajna. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Sprovesti obrazovnu kampanju za sudije i tužioce o unapređenju veština i svrsi vrednovanja koja se ogleda u napredovanju. (VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 4: Unaprediti obuku za nove i postojeće sudije, tužioce, sudsko i tužilačko osoblje, pokrivajući sve aspekte relevantne za transformaciju u moderno evropsko pravosuđe.

- Sprovesti sveobuhvatnu procenu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i zaposlene u pravosuđu. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno do srednjoročno)
- Podići standarde programa početne i stalne obuke i evaluacije. (PA, VSS, DVT – srednjoročno)
- Sprovesti sveobuhvatnu inicijativu za izgradnju kapaciteta sudija, tužilaca, pomoćnika i drugih zaposlenih u sudovima i tužilaštvima na osnovu procene potreba. (PA – srednjoročno)
- Rebalansirati budžet Pravosudne akademije smanjenjem sredstava za aktivnosti početne obuke i povećanjem sredstava za aktivnosti stalne obuke. Preusmeriti fokus kadrova na pripremu aktivnosti stalne obuke. (PA, MP – kratkoročno)
- Poboljšati fokus Akademije kao centra za obuku razvojem strogih, doslednih i efikasnih materijala i metoda za obuku, koristeći lekcije iz Evropske mreže za obuku sudija (EJTN) kao vodič. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Usvojiti program obuke zasnovan na veštinama za zaposlene u sudovima i tužilaštvima kako bi se poboljšali rezultati rada. (PA, VSS, DVT – srednjoročno)
- Napraviti plan obuke i obezbediti obuku za druge zaposlene koja se finansira iz budžeta (npr. upravitelje sudova, kadrovske službenike, zaposlene u pisarnicama). (PA, MP – srednjoročno)

Preporuka 5: Razviti delotvornije, efikasnije i transparentnije disciplinske mere kako bi se obezbedio kvalitet pravde i efikasan pristup pravdi.

Ove priuštive reforme će smanjiti broj pritužbi i mogu dovesti do ekonomičnijeg rada disciplinskog tužioca i komisije.

- Smanjiti kašnjenje u primeni disciplinskih postupaka. Obezbediti obuku o disciplinskim postupcima za sudije, tužioce i zaposlene u sudovima i tužilaštvima. (VSS, DVT, PA – srednjoročni)
- Izdati mišljenja sa praktičnim primerima dozvoljenog/nedozvoljenog ponašanja, uključujući *online* često postavljana pitanja o etici. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Analizirati ishode žalbi na sistemskom nivou i koristiti podatke za informisanje budućih reformi. (VSS, DVT – dugoročno)

Preporuka 6: Konsolidovati izradu kadrovske politike u VSS/DVT i promovisati profesionalno, pravilno vođeno osoblje u sudovima i tužilaštvima, u skladu sa standardima CCJE za donošenje odluka radi unapređenja efikasnosti⁶²³ u skladu sa Bangalorskim principima.⁶²⁴

- Pripremiti detaljan opis poslova, poboljšati pravila vrednovanja i osmisлити karijerne puteve za sudijske/tužilačke pomoćnike (od mlađeg do višeg pomoćnika i dalje od savetnika). Navesti kriterijume za vrednovanje sudijskih/tužilačkih pomoćnika kako bi prepoznali njihov doprinos rezultatima sistema. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Izgraditi kapacitete Saveta i Veća za preuzimanje odgovornosti za angažovanje i određivanje broja državnih službenika i nameštenika. Smanjiti broj radnih mesta uz istovremeno fleksibilno raspoređivanje kadrova. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Propisati odgovornost VSS-a i DVT-a (sa jedinicama za ljudske resurse) za nefiskalne aspekte razvoja kadrovske politike u sudovima. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Uspostaviti jedinstvene procese rada državnih službenika i radnih mesta za nesudijske službenike (jedinstveni opisi poslova u sektoru pravosuđa, metode zapošljavanja i odabira za specifične pozicije, vrednovanje rada sa standardizovanim rangiranjem); identifikovati potrebe za obukom i kandidate koji će doći na to radno mesto. (VSS, DVT, MP – srednjoročno)
- Investirati u analitičare srednjeg nivoa u sudovima i tužilaštvima, uz dodatnu korist od stvaranja privlačne karijere u sudskoj i javnotužilačkoj administraciji za sudske i tužilačke pomoćnike i druge kadrove. Razmotriti regionalni pristup za analitičke poslove za manje sudove. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Identifikovati izvor nevoljnosti određenih sudova da angažuju sudske upravitelje; podići svest o tome kako se sudski upravitelji uspešno angažuju u nekim sudovima. Uspostaviti standarde dužnosti i kvalifikacije upravitelja sudova. (VSS – srednjoročno)
- Uvesti periodične preglede vrednovanja rezultata rada od strane centralizovanog organa kako bi se osiguralo da se procedure poštuju. (VSS, DVT, MP – dugoročno)

Preporuka 7: Preispitati ulogu sudija porotnika.

- Preispitati potrebu za sudijama-porotnicima. (VSS – srednjoročno)
- Ako je potrebno, birati sudije-porotnike u skladu sa objektivnim kriterijumima. (VSS – srednjoročni)
- Obezbediti sudijama-porotnicima početnu i stalnu obuku kako bi ispunili standarde Evropske povelje sudija porotnika. (VSS – srednjoročni)

⁶²³ Videti Mišljenje CCJE br. 2.

⁶²⁴ „Odgovornost za sudsku administraciju, uključujući imenovanje, nadzor i disciplinsku kontrolu sudskog osoblja, treba da pripada sudstvu ili organu koji podleže njegovom rukovođenju i kontroli.“ Sprovođenje Bangalorskih principa sudijskog ponašanja, 2020.

Preporuka 8: Razmotriti i standardizovati ulogu naknada za sudije, tužioce i osoblje.

- Razviti jedinstvene standarde za, na primer, naknadu za topli obrok. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Pratiti varijacije u naknadi koja nije zarada (kao procenat u odnosu na platu) među sudovima i tužilaštvima. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)

Preporuka 9: Bolje iskoristiti nesudijsko, netužilačko osoblje kako bi sudije i tužioci mogli da se usredsrede na zadatke koji zahtevaju pravnu obuku.

- Izmeniti pravilnike kako bi se sudije i tužioci oslobodili administrativnih poslova. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Formirati pripremna odeljenja u svim većim sudovima i tužilaštvima. (VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 10: Razviti politike za afirmativno uzimanje u obzir roda u pogledu jednakosti u pristupu višim pozicijama.

8. Upravljanje finansijskim resursima

770. Upravljanje finansijama ima značajan uticaj na efikasnost i kvalitet pružanja pravosudnih usluga, kao i na druge pomoćne funkcije u pravosuđu (odnosno ljudske resurse, IKT i infrastrukturu). Efikasna organizacija upravljanja finansijama i optimalna raspodela finansijskih sredstava od presudnog su značaja za delotvorno pružanje usluga u svim segmentima pravosuđa.

8.1. Glavni nalazi

771. Finansijsko upravljanje značajno utiče na efikasnost i kvalitet pravde, kao i na druge pomoćne funkcije pravosuđa (tj. ljudske resurse, IKT, infrastrukturu). Efikasna organizacija finansijskog upravljanja i optimalno raspoređivanje finansijskih sredstava od ključnog su značaja za delotvorno pružanje usluga u svim segmentima sistema.

772. U poređenju sa drugim evropskim zemljama, finansiranje pravosuđa u Srbiji je na osrednjem nivou. Srbija je pri vrhu liste po učešću pravosudnog budžeta Srbije u BDP-u, dok su rashodi za pravosuđe u Srbiji po glavi stanovnika bili među najnižima u Evropi (29,1 evro po glavi stanovnika). Kada se ta dva aspekta dovedu u međusobnu vezu, moglo bi se reći da su troškovi rada pravosuđa u Srbiji priuštivi ali i relativno niski u poređenju sa drugim evropskim zemljama. Taj zaključak važi za obe komponente pravosuđa, odnosno i sudstvo i tužilaštvo.

773. Budžetski sistem pravosuđa u Srbiji i dalje je nepotrebno složen i rascepan, što negativno utiče na definisanje pravila i smernica za upravljanje finansijama u pravosuđu. Baš kao i 2014, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, nadležnosti za pripremu i izvršenje različitih komponenti pravosudnog budžeta i izveštavanje o njima dele Ministarstvo pravde i VSS odnosno DVT. Shodno tome, primetan je nedostatak odgovornosti za učinak budžeta pravosudnih institucija u celini, a ne postoje ni podaci na centralnom nivou koji bi omogućili dosledno, stalno vrednovanje finansijskog upravljanja.

774. Pravosudni organi su 2016. godine dobili neposredan pristup sistemu za izvršenje budžeta. Time je omogućeno praćenje njihovih godišnjih rashoda u realnom vremenu i povećana je transparentnost njihovih finansijskih transakcija. Taj korak je bio neophodan radi ostvarivanja budžetske nezavisnosti pravosudnih organa, ali se na kraju pokazao nedovoljnim. Pojedinačni računi pravosudnih organa kod Uprave za trezor zatvoreni su, a njihovi budžeti su počeli da se izvršavaju sa centralnog računa izvršenja budžeta. Te promene, pak, nisu donele budžetsku nezavisnost pravosudnim institucijama. Umesto toga, u praksi su Ministarstvo pravde i VSS odnosno DVT zadržali punu kontrolu nad svojim budžetima tako što su upravljanje zahtevima za prenos sredstava prosto zamenili upravljanjem aproprijacijama. Čini se da su nedavne promene dodatno usložnile problem nedovoljne fleksibilnosti kod preraspodele budžetskih sredstava.

775. Budžetski postupak nije vezan za kriterijume učinka. Godišnji budžeti za rad sudova se pripremaju tako što se vrše manje korekcije naviše u odnosu na budžet ili potrošnju iz prethodne godine. Na budžetski postupak za državu u celini važe ograničenja koja postavlja Ministarstvo finansija, a sudski organi nisu bili u stanju da pruže dokaze kojima bi opravdali odstupanja od pravila Ministarstva finansija.

776. Način izrade budžeta većinski je ostao isti kao i 2014. godine. Sa izuzetkom sudova, ne postoji softver za izradu budžeta putem koga se povezuju direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava. Ministarstvo pravde i VSS umesto toga pripremaju budžet i prate njegovo izvršenje razmenjujući tabele u formatu *Excel*, a VSS od 2017. godine koristi sistem za pripremu budžeta (BPMIS) koji se ne održava adekvatno, a nije ni fleksibilan niti kompatibilan sa BPMIS-om koji Ministarstvo finansija koristi za pripremu budžeta Republike Srbije (softverom kojim se prikupljaju predlozi finansijskih planova direktnih budžetskih korisnika).

777. Postojeći sistemi za automatizovano vođenje predmeta ne dozvoljavaju sudovima da utvrde svoje troškove na nivou pojedinačnih predmeta, u potpunosti primene programski pristup pripremi budžeta ili smanje iznose docnji i prinudno naplaćenih novčanih kazni. Ne postoji dovoljan obim automatske razmene podataka između različitih informacionih sistema koji se koriste u pravosuđu⁶²⁵ da bi se obavljala bilo koja od ovih funkcija. Baš kao i 2014, interoperabilnost postojećih sistema i dalje je problem koji će morati da se rešava u budućnosti.

778. Softver za pripremu budžeta u upotrebi u sudovima omogućava ručni unos podataka o predmetima, ali ta mogućnost se ne koristi u dovoljnoj meri. Nizak je i stepen razmene podataka sa drugim sistemima. Od 2014. do danas izvršeno je više pokušaja da se računovodstveni softver (ZUP) poveže za izvršenjem budžeta tako što bi se omogućila eksterna izrada naloga za plaćanje na osnovu računovodstvenih podataka. Međutim, ova funkcija nije u rasprostranjenoj upotrebi.

779. U poređenju sa drugim evropskim pravosuđima, učešće rashoda za plate u ukupnim rashodima sistema u Srbiji značajno je niže od srednje vrednosti (68,7 u poređenju sa 74,4 odsto). Pa ipak, kako je iznos sredstava utrošen za druge svrhe u celini neadekvatan, razmatranje učešća rashoda za plate u ukupnim rashodima ne pruža potpunu sliku. Smanjen udeo plata u periodu od 2014. godine do danas je posledica ukupnog povećanja kapitalnih rashoda sa jedne strane i pada ukupne mase zarada u javnom sektoru u 2015. godini.

780. Kapitalni rashodi povećali su se tokom prethodne četiri godine radi finansiranja velikih projekata pravosudne infrastrukture kojima je upravljalo Ministarstvo pravde. Udeo kapitalnih rashoda u ukupnim rashodima kretao se od prosečnih 2,3 odsto u periodu od 2010-2013 do više od 9 odsto u 2019. Povećanje kapitalnih rashoda prati uzlazni trend finansiranja iz sredstava inostranih kredita i donacija koje su bile na raspolaganju pravosuđu na ulaganja u infrastrukturu. Unutrašnji kapaciteti za realizaciju kapitalnih projekata moraju biti unapređeni kako bi se osigurala održivost učešća kapitalnih rashoda u ukupnim rashodima. Međutim, treba učiniti više da bi se rešio problem odsustva procedura za ocenu i prioritizaciju javnih ulaganja.

781. Usled uvođenja javnih beležnika i javnih izvršitelja, iznos sudskih taksi opao je tokom prethodnih nekoliko godina za preko 40 odsto. Slično tome, procenat pravosudnog budžeta koji se finansira iz sudskih taksi značajno je smanjen u odnosu na prethodni period, i to sa skoro 50 odsto na u proseku 20 odsto. U apsolutnom iznosu, to je srazmerno smanjenju iznosa sudskih taksi. Umesto toga

⁶²⁵ Standardizovana softverska aplikacija za pravosuđe Srbije (SAPS), Standardizovana softverska aplikacija za tužilaštva (SAPO), Automatizovani sistem upravljanja predmetima (AVP), softver za računovodstvo (ZUP), softver za finansijsko planiranje (FINPLAN), softver za pripremu budžeta (BPMIS) i softver za izvršenje budžeta (ISIB).

su ove takse prosleđene u opšti budžet. Stopa smanjenja stabilizovala se u proteklih nekoliko godina i ne očekuje se dalji pad sudskih taksi, barem ne u značajnijem obimu.

782. Međutim, nije ostvaren značajniji napredak u pogledu evidentiranja i naplate dugova po osnovu sudskih taksi. Uvođenje taksenih maraka pojednostavilo je izmirenje sudskih taksi, ali je i dalje prisutan problem nenaplativih obaveza. Iako se iznos nenaplativih sudskih taksi ne može precizno utvrditi usled nedostatka tačnih podataka, prema pojedinim procenama između 30 i 40 odsto taksi ne bude naplaćeno⁶²⁶. Uticaj ovog problema je donekle ublažen time što jedan deo sudskih taksi (prvenstveno u izvršnim predmetima) sada za račun sudova naplaćuju javni izvršitelji.

783. Zabeležene su velike razlike u troškovima unutar pravosuđa i između sudova i javnih tužilaštava istog stepena. Kao što je napred već navedeno, nedostatak interoperabilnosti između sistema za vođenje predmeta i softvera za izvršenje budžeta sprečavao je detaljno praćenje rashoda po predmetima. Te razlike su u značajnoj meri bile posledica neusaglašenih stavova o tome koje troškove krivičnih istraga treba da snose sudovi, a koje javna tužilaštva. To pitanje se odnosi na nedostatke u postupku izrade budžeta utvrđene još u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine, kao i na nedostatak komunikacije između komponenti sistema za vođenje predmeta i finansijskog softvera u pravosuđu.

784. Iznos neizmirenih obaveza značajno je smanjen u poređenju sa nivoima zabeleženim na kraju perioda obuhvaćenog Funkcionalnom analizom iz 2014. (odnosno kraja 2013). Kada je reč o sudovima, neizmirene obaveze smanjene su sa skoro 15 odsto ukupnih rashoda na kraju prvog tromesečja 2014. na neznatno iznad jedan odsto krajem 2019. Kao što je pravilno predviđeno prethodnom Funkcionalnom analizom, jedna velika razlika jeste pojava neizmirenih obaveza u tužilaštvu usled prenosa nadležnosti za krivične istrage.

785. Prisustvo neizmirenih obaveza ometa delotvorno upravljanje sredstvima u tekućoj godini. Čak i niže vrednosti koje se trenutno beleže zahtevaju značajne napore u cilju pravilnog otklanjanja uzroka nagomilavanja neizmirenih obaveza, kako u sudovima tako i u javnim tužilaštvima.

8.2. Budžetski okvir u pravosuđu

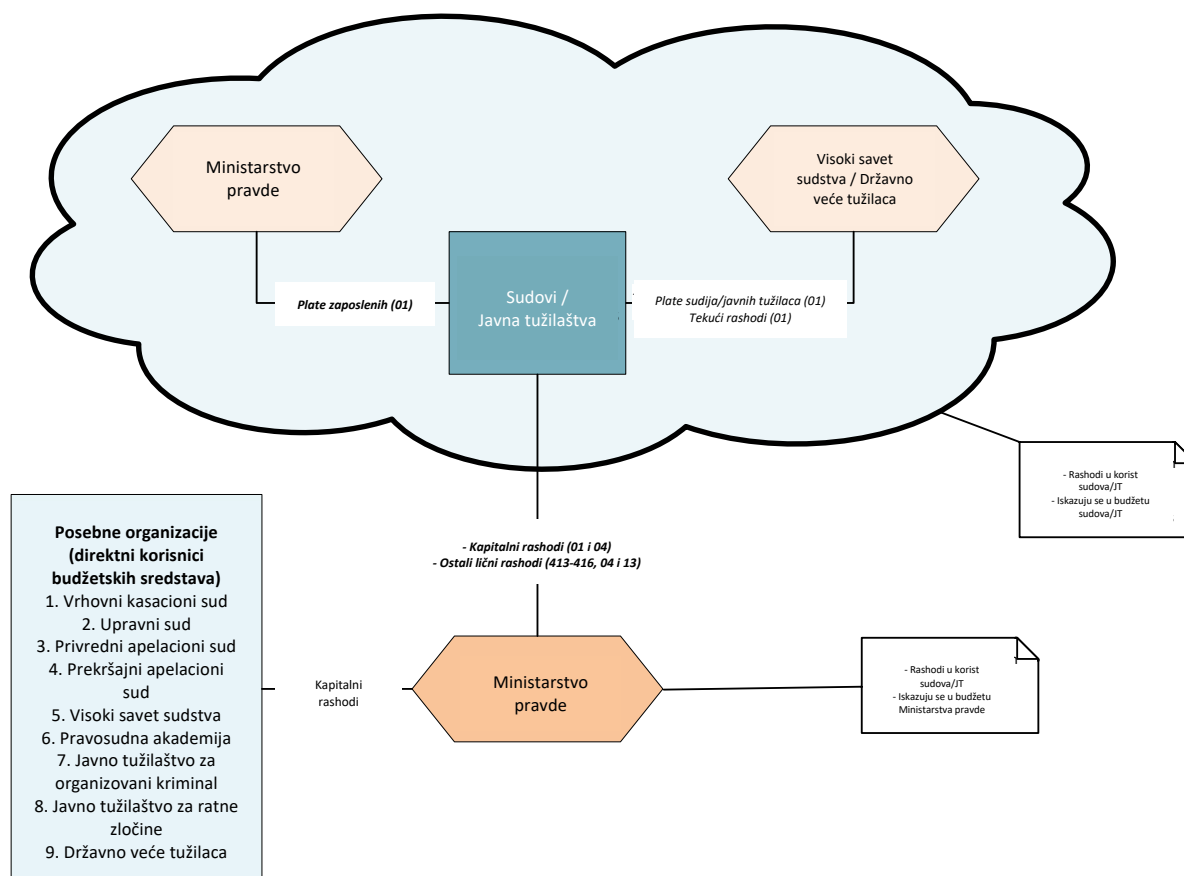
786. Zakon o budžetskom sistemu (ZoBS)⁶²⁷ je osnovni propis kojim se uređuju svi aspekti upravljanja finansiranjem u Srbiji, od pripreme budžeta do budžetskog računovodstva i finansijskog izveštavanja. Njime se regulišu obim budžeta, struktura i upravljanje konsolidovanim računom trezora (KRT) i glavne knjige trezora, budžetski kalendar i elementi finansijskih planova budžetskih korisnika, proces izvršenja budžeta i budžetsko računovodstvo i okvir za izveštavanje. U ovom zakonu se pravi razlika između direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava: direktni korisnici se definišu kao „organi i organizacije Republike Srbije“ (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije, između ostalog Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi posebne nadležnosti), dok u indirektno korisnike spada većina pravosudnih i prosvetnih institucija. Pravilnikom o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije detaljnije se definišu procedure finansijskog planiranja i izvršenja budžeta nosilaca javne vlasti, koje zavise od toga da li je organ direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava.

⁶²⁶ Prema proceni VSS-a nivo naplate sudskih taksi je 70 odsto.

⁶²⁷ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 54/2009 sa naknadnim izmenama i dopunama.

787. **Ministarstvo pravde, zajedno sa VSS-om (za sudove) i DVT-om (za javna tužilaštva), upravlja budžetima pravosuđa.** Nadležnosti VSS-a, DVT-a i Ministarstva pravde nad budžetima pravosudnih organa preklapaju se, i među njima su usaglašavanje pripreme budžeta, praćenje izvršenja budžeta i prikupljanje i objedinjavanje godišnjih finansijskih izveštaja. Na Slici 142 u daljem tekstu prikazana su preklapanja u strukturi budžetskog okvira i vrste i izvori rashoda kojima upravljaju VSS odnosno DVT i Ministarstvo pravde.

Slika 142: Budžetski okvir pravosuđa u Srbiji



788. **Kao direktni korisnici budžetskih sredstava, VSS, DVT i pojedini sudovi i javna tužilaštva i Pravosudna akademija finansijski su nezavisni od VSS-a, DVT-a i Ministarstva pravde i uživaju fleksibilnost i samostalnost u izvršenju svojih budžeta.** Reč je o sudovima i javnim tužilaštvima koji imaju posebnu a ne opštu nadležnost, i to su Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud, Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud, Javno tužilaštvo za organizovani kriminal i Javno tužilaštvo za ratne zločine. Oni pripremaju svoj budžet u neposrednoj komunikaciji sa Ministarstvom finansija. Pored toga, ovi organi mogu slobodno da koriste svoje godišnje aproprijacije u punom obimu, u skladu sa godišnjim Zakonom o budžetu.

789. **Vrsta rashoda određuje da li će Ministarstvo pravde ili VSS odnosno DVT upravljati određenom budžetskom funkcijom indirektnog korisnika budžetskih sredstava.**⁶²⁸ Savet i veće upravljaju sledećim

⁶²⁸ U skladu sa članom 70 Zakona o uređenju sudova i članom 127 Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br 116/2008). Oba ova zakona su naknadno izmenjena i dopunjena.

budžetskim funkcijama: i) plate sudija i javnih tužilaca i rashode povezane sa njima;⁶²⁹ ii) materijalni rashodi (primera radi zakupnina, računi za komunalne usluge, gas, kancelarijski materijal i poštanske usluge); iii) putni troškovi; iv) određene usluge po ugovoru (kao što su angažovanje branilaca po službenoj dužnosti i sudskih veštaka); v) tekuće održavanje (primera radi krećenje, vodoinstalaterske usluge, popravka vozila, računarska oprema, nameštaj) i vi) novčane kazne i penali.⁶³⁰ Sa druge strane, Ministarstvo pravde upravlja budžetom za plate nesudijskog i netužilačkog osoblja i rashode povezane sa njima, kao i kapitalnim budžetom.

790. Počevši od fiskalne godine 2016, sudovi i javna tužilaštva postali su prvi indirektni korisnici budžetskih sredstava (IBK) obuhvaćeni Informativnim sistemom za izvršenje budžeta (ISIB-om), koji je do tada bio ograničen samo na direktne korisnik budžetskih sredstava (DBK). Pre toga, skoro svi pravosudni organi bili su IBK, što znači da su morali fizički da primaju transfere sredstava za svoj rad od njihovih nadređenih DBK, odnosno VSS/DVT i Ministarstvo pravde. Ti transferi su vršeni na podračun svakog organa otvoren kod Uprave za trezor, koja je imala veb aplikaciju za izvršenje platnih naloga. Tu veb aplikaciju koristila je većina pravosudnih organa, ali su pojedini bili primorani da svoje naloge za plaćanje upućuju posredstvom najbliže filijale Uprave za trezor. Budžete su pripremali Savet odnosno Veće i Ministarstvo pravde, koji su prikupljali finansijske planove (predloge budžeta) sudova, objedinjavali ih i usaglašavali sa limitima rashoda koje je postavljalo Ministarstvo finansija. Svaki pravosudni organ neposredno je podnosio izveštaj svom nadređenom DBB-u na osnovu svojih računovodstvenih evidencija samo krajem fiskalne godine ali ne i u toku godine, što je ograničavalo mogućnost (i motivaciju) ovih organa da proaktivno upravljaju svojim resursima. Pouzdanost njihovih podataka o rashodima mogla je da se utvrdi samo naknadnom revizijom, a nije bilo izvodljivo vršiti korekcije u toku godine (kako na gore tako i na dole) na osnovu obrazaca rashoda, što je negativno uticalo na operativnost u izvršenju budžeta.

791. Korišćenje ISIB-a nakon 2016. godine nije značajno doprinelo budžetskoj nezavisnosti niti operativnosti pravosudnih organa. Budžetske aroprijacije pojedinačnih sudova i javnih tužilaštva i dalje se detaljnije određuju u budžetu na centralnom nivou (odnosno u VSS/DVT i Ministarstvu), a i izmene aroprijacija u toku godine moraju da dobiju odobrenje centralne vlasti. Raspodela aroprijacija između sudova i javnih tužilaštava vrši se na osnovu njihovih izraženih i utvrđenih potreba tokom budžetskog postupka. Procedure koje se primenjuju na izmene aroprijacija su složene, rigidne i pod strogom kontrolom Ministarstva finansija. Savet, Veće i Ministarstvo navode da određene delovi ukupnog iznosa aroprijacija iz tog razloga zadržavaju kao neraspodeljene. U praksi, to omogućava Ministarstvu, Savetu i Veću da povećaju aroprijaciju određenog organa prema potrebi, ali ne doprinosi ostvarenju strateškog cilja Srbije da obezbedi budžetsku nezavisnost i operativnost pravosuđa. Međutim, značajna prednost uključivanja pravosudnih organa u ISIB bilo je to što se mehanizmi za kontrolu rashoda sada mogu primeniti pre nastanka troškova umesto da se čeka naknadna revizija rashoda. Nisu izmenjeni ni postupci za izveštavanje, budući da pravosudni organi i dalje izrađuju finansijske izveštaje na osnovu svojih evidencija i podnose ih Savetu, Veću i Ministarstvu pravde, koji ih objedinjavaju i prosleđuju Upravi za trezor.

⁶²⁹ U ovu kategoriju spadaju plate i naknade zaposlenih, doprinosi, naknade u naturi, nagrade zaposlenima i druga plaćanja povezana sa njima.

⁶³⁰ U ovu kategoriju prvenstveno spada prinudna naplata nagrada za rad branilaca po službenoj dužnosti i sudskih veštaka u toku istražnog postupka.

792. Izmenama i dopuna ZoBS-a iz 2015. omogućeno je uvođenje programskog budžeta u budžetski sistem Srbije, ali nije ostvaren značajan napredak u pogledu njegove pune primene, što se odnosi na budžetski sistem Srbije u celini. Izmenama i dopunama ovog zakona uvedene su brojne novine, uključujući promene u strukturi budžeta i obavezu DBK da vrednuju rezultate svojih programa. Nažalost, to se u praksi ne čini, tako da vrednovanja rezultata ne služe kao osnova za potencijalne korekcije finansijskih planova pravosudnih organa niti predstavljaju kamen temeljac postupka pripreme njihovih budžeta. Umesto toga, budžeti su se i dalje pripremali u kontinuitetu iz godine u godinu i bili su u velikoj meri zasnovani na podacima o izvršenju budžeta iz prethodne godine. Savet i Veće su prosto prikupljali finansijske planove svojih sudova i javnih tužilaštava i korigovali ih tako da budu u skladu sa ukupnim limitima Ministarstva finansija.

793. Merenje učinka budžeta otežava nedostatak integracije i interoperabilnosti sistema za vođenje predmeta i softvera za upravljanje finansijama, a ne postoje dokazi da se koriste drugi „ručni“ pristupi u povezivanju finansijskih i podataka o učinku. Nema automatske razmene podataka između ovih sistema, budući da nijedan od njih ne poseduje te funkcije. Nema ni dokaza o sistematskom razmatranju finansijskih podataka u kontekstu analitike predmeta, kako u sudstvu tako i u tužilaštvu.

794. Sadašnja struktura finansiranja sudstva u Srbiji je bespotrebno složena i kao takva stvara značajan dodatan posao i unosi zabunu.⁶³¹ Iako se budžet za pravosuđe još od 2015. godine iskazuje po programima i projektima, različiti delovi budžeta i dalje se prikazuju po razdelima pojedinačnih organa. Primera radi, budžet za osnovne sudove dat je u razdelu „Sudovi“ i glavi „Osnovni sudovi“. Ta glava sadrži dva projekta: „Rad sudova“ (za koji budžetom upravlja VSS) i „Tehnička podrška radu sudova“ (koji je deo budžeta Ministarstva pravde). Budžet kojim upravlja Ministarstvo pravde sadrži samo aproprijacije koje se odnose na neto plate i doprinose nesudijskog osoblja. Ostatak budžeta, uključujući sredstva za kapitalne rashode i druge rashode zaposlenih kao što su naknade u naturi, socijalna davanja zaposlenima i nagrade zaposlenima i ostale posebne rashode za rad osnovnih sudova prikazan je kao deo budžeta Ministarstva pravde. Veoma mali deo materijalnih troškova i troškova tekućeg održavanja takođe finansira Ministarstvo pravde. Iako su pojedini konkretni kapitalni projekti vezani za sudove izričito prikazani u budžetu Ministarstva pravde, većina aproprijacija za kapitalne rashode u korist sudova deo je opšte aproprijacije za kapitalne rashode u budžetu Ministarstva pravde i nije opredeljena sudovima.

795. Pored podele nadležnosti za različite aspekte budžeta, delovi budžeta kako Ministarstva pravde tako i VSS-a finansiraju se iz budžetskih prihoda (izvor 01) i interno („sopstveni prihodi“) iz sudskih taksi (izvori 04 i 13).⁶³² Ministarstvo pravde takođe uzima određeni procenat sudskih taksi za finansiranje troškova sudskog postupka. Istovremeno, kapitalni rashodi se finansiraju kako iz opštih budžetskih prihoda tako i iz sopstvenih prihoda. Ministarstvo pravde finansira kapitalne rashode i lične rashode koji se ne odnose na plate (nagrade u naturi, socijalna davanja zaposlenima, nagrade i ostale posebne rashode) i finansira i deo tekućeg održavanja. Osim organizacionih teškoća i očekivanog nedostatka koordinacije između ova dva budžeta, sistemu u sadašnjem obliku nedostaju jasnoća i transparentnost. Sve aproprijacije kojima upravlja Ministarstvo pravde – za plate i za kapitalne rashode – ne prikazuju se kao deo budžeta sudova već su deo budžeta Ministarstva pravde, u kome se ne pravi nikakva razlika

⁶³¹ Isto važi i za tužilaštvo.

⁶³² Sudovi naplaćuju takse, ali se one odmah uplaćuju na račun Uprave za trezor. Međutim, Uprava za trezor takse vodi kao „sopstvene prihode“ i dopušta sudovima i javnim tužilaštvima da ih koriste samostalno. Raspodela sudskih taksi uređena je Zakonom o sudskim taksama.

između sredstava sudova i javnih tužilaštava u pogledu toga koliko sredstava za ove potrebe dobija koji deo pravosuđa.

796. Budžet se priprema bez razvijenog informacionog sistema za pripremu budžeta (BPMIS-a). Javna tužilaštva ručno razmenjuju podatke u formatu Excel putem elektronske pošte, što predstavlja značajan problem u pogledu opterećenja poslom i nosi rizik po integritet podataka i bezbednost u celini. Sudovi poseduju informacioni sistem za pripremu budžeta ali ga ne koriste svi, i on nije kompatibilan sa BPMIS-om koji se koristi za pripremu republičkog budžeta. Uvođenjem adekvatno planiranog BPMIS-a na nivou čitavog pravosuđa otklonili bi se postojeći nedostaci u radu a zaposleni oslobodili nepotrebnog posla tako da mogu da unapređuju svoje veštine svrsishodnije ocene učinka budžeta. Te veštine će biti naročito značajne za prevazilaženje izazova sa kojima se Srbija suočava u procesu pridruživanja EU.

797. Postupke javnih nabavki za velike projekte kapitalnih investicija čije je sprovođenje složeno ili zahteva preuzimanje višegodišnjih finansijskih obaveza sprovodi Ministarstvo pravde na centralnom nivou. Manje nabavke odnosno projekte realizuju sudovi i javna tužilaštva. Ministarstvo pravde navodi da pojedinačni organi nemaju kapacitet da sprovode složene postupke javnih nabavki jer nemaju zaposlene koji se isključivo bave ovim poslovima.

798. Pojedinačne apropijacije u kapitalnom budžetu određuju se na različit način od sredstava za tekuće poslovanje. Ne samo što Ministarstvo pravde i dalje upravlja sredstvima DBK i IBK za velike kapitalne projekte, već i zadržava budžetska sredstva namenjena u te svrhe. Na osnovu limita Ministarstva finansija i ukupnih potreba za kapitalnim rashodima, Ministarstvo pravde određuje količinu sredstava namenjenih u te svrhe. Iako sudovi i javna tužilaštva izrađuju svoje planove javnih nabavki na koje saglasnost daje Ministarstvo pravde, sredstva se ne opredeljuju sudovima i javnim tužilaštvima kao posebne apropijacije, već su deo jedne celovite apropijacije za kapitalne rashode u okviru razdela budžeta Ministarstva pravde. Sudovi i javna tužilaštva su zatim dužni da podnesu zahtev Ministarstvu pravde za pokretanje postupka javne nabavke. Postupak se pokreće nakon pribavljanja saglasnosti, a roba i usluge se plaćaju na kraju, kada se dokumentacija dostavi Ministarstvu pravde i kada se proverí njena usaglašenost sa Zakonom o javnim nabavkama.

8.3. Iznos i izvori budžeta

8.3.1. Referentne vrednosti rashoda

799. Srbija se 2018. godine nalazila pri vrhu liste zemalja Evrope u pogledu učešća ukupnih rashoda za sudstvo u BDP-u, ali je istovremeno bila i značajno ispod evropskog proseka kada je reč o iznosu rashoda za sudstvo po glavi stanovnika. Prema podacima iz najnovijeg izveštaja CEPEJ-a o efikasnosti i kvalitetu pravde,⁶³³ Srbija je 2018. izdvajala 0,61 odsto BDP-a na sudstvo u celini, dok je prosek u Evropi bio 0,33 odsto⁶³⁴ (videti Sliku 143 u daljem tekstu). U isto vreme, rashodi po glavi stanovnika iznosili su

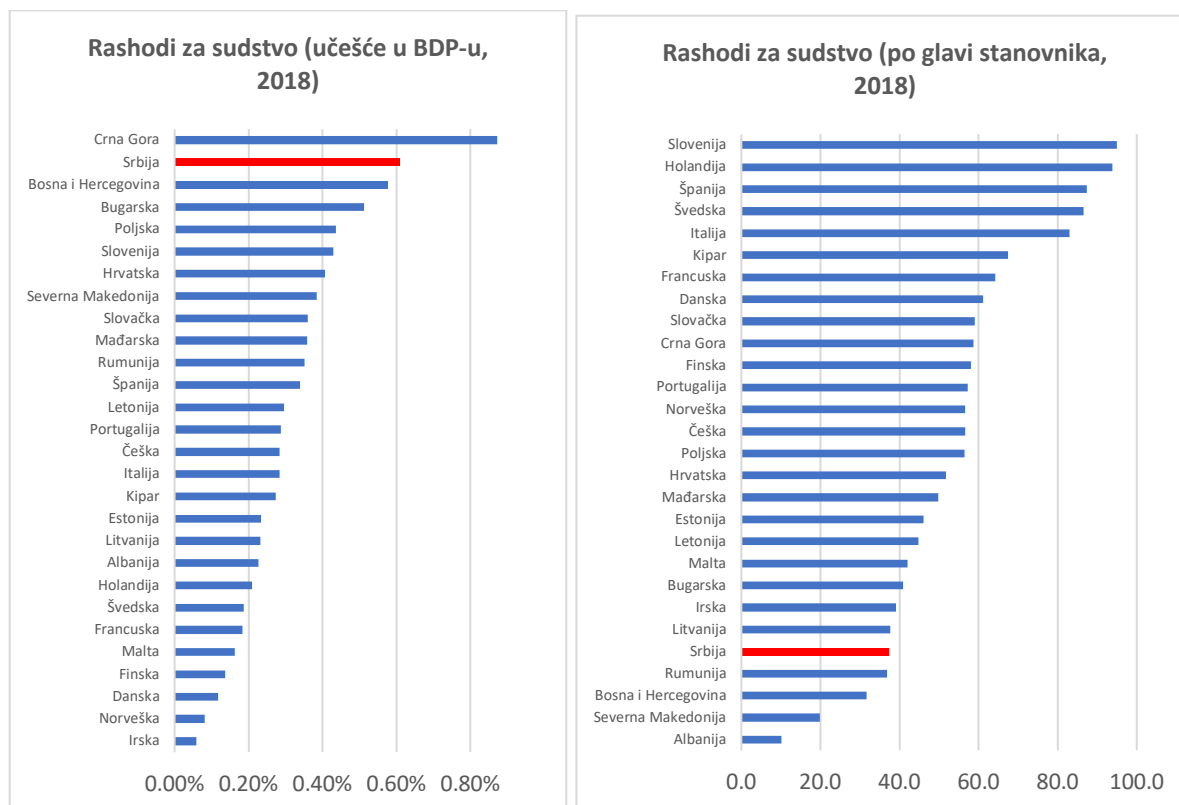
⁶³³ European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice Report, 2020, CEPEJ. Najnovije izdanje ovog izveštaja za 2020. zasniva se na podacima iz 2018. Dostupno na adresi <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-of-the-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2020-evaluation-cycle-2018-data->.

⁶³⁴ Ovaj izveštaj, koji je objavljen u oktobru 2018, sadrži podatke iz 2016. Srbija je jedna od zemalja koje nisu dostavile finansijske podatke za 2016. godinu. Podaci za Srbiju predstavljeni u ovom tekstu proizvod su proračuna autora na osnovu podataka koje su dostavili organi Srbije za potrebe izrade Funkcionalne analize.

37,4 evra, znatno ispod evropskog proseka od 54,6 evra. Da bi se povećao prosečni iznos rashoda za sudstvo u Srbiji po glavi stanovnika bilo bi potrebno još 46 odsto, odnosno 14,8 milijardi dinara.

800. Isti trend se beleži i u drugim evropskim zemljama sa uporedivim nivoima BDP-a. Većina tih država su susedne zemlje na sličnom stepenu razvoja (kao što su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Rumunija i Severna Makedonija). Prosečni rashodi u ovoj grupi iznosili su 35,9 evra po glavi stanovnika i 0,49 odsto BDP-a, što je nešto niže nego u Srbiji.⁶³⁵

Slika 143: Učešće ukupnih rashoda za sudstvo u BDP-u (levo) i ukupni rashodi za sudstvo po glavi stanovnika (desno), Srbija i Evropa, 2018.

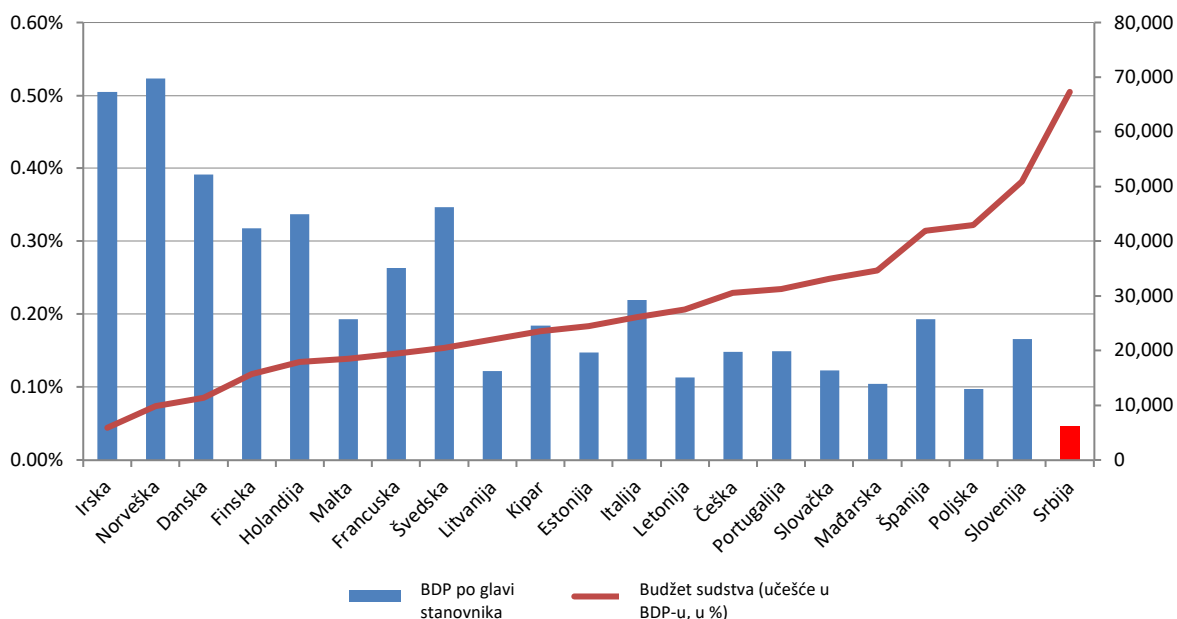


Izvor: izveštaj CEPEJ-a za 2020. (sa podacima za 2018) i proračun autora.

801. Iznos rashoda po glavi stanovnika zahteva da se postavi pitanje finansijske održivosti. Srbija je uz Irsku evropska zemlja koja troši najmanje na svoje sudstvo po glavi stanovnika. Ukupni rashodi za sudstvo iznosili su 0,50 odsto BDP-a. Ako se izuzmu napred navedene zemlje regiona, jedina država sa donekle uporedivim nivoima rashoda bila je Slovenija, sa 0,38 odsto BDP-a (videti Sliku 144 u daljem tekstu). U isto vreme, Slovenija je bila zemlja sa najvećim rashodima za sudstvo po glavi stanovnika od 84,5 evra, dok je prosek iznosio 47,5 evra. Na Slici 144 u daljem tekstu vidi se da bi Srbija morala značajno da koriguje svoje rashode za sudstvo naniže kako bi ih uskladila sa svojim BDP-om po glavi stanovnika.

⁶³⁵ Posmatrano po glavi stanovnika, Hrvatska i Crna Gora su bile na vrhu lestvice sa 49 odnosno 54,3 evra potrošenih na pravosuđe. Najveće učešće rashoda u BDP-u beleže Bosna i Hercegovina i Crna Gora, u kojima su troškovi iznosili 0,65 odnosno 0,86 odsto BDP-a. Albanija je bila na dnu liste po oba merila, sa samo 9,6 evra po glavi stanovnika i učešćem rashoda za pravosuđe u BDP-u od 0,25 odsto u 2016. godini.

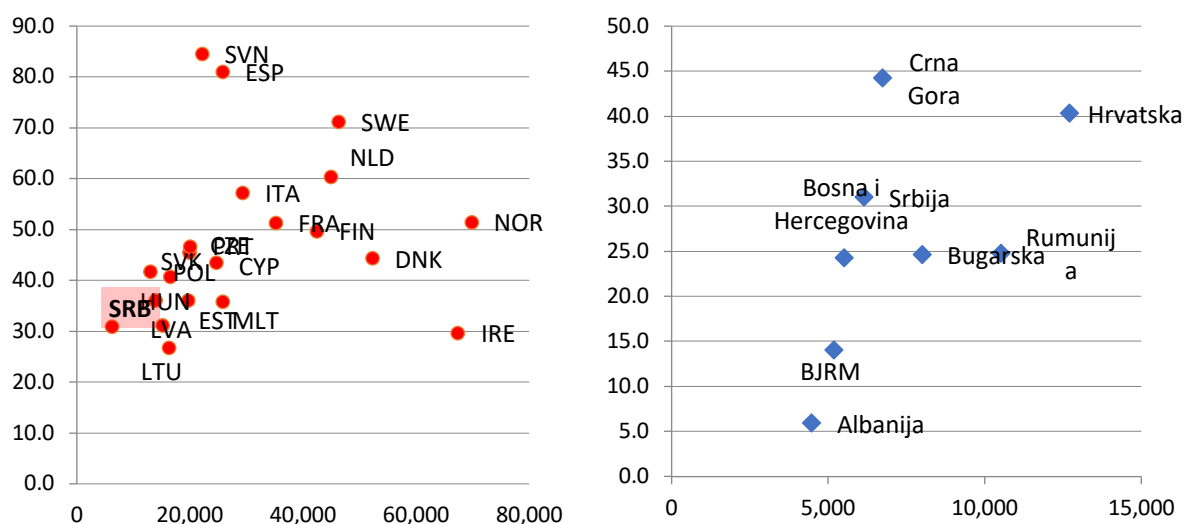
Slika 144: Učešće rashoda za sudstvo u BDP-u u poređenju sa BDP-om po glavi stanovnika, Srbija i EU, 2018.



Izvor: podaci CEPEJ-a iz 2020. i proračun Svetske banke.

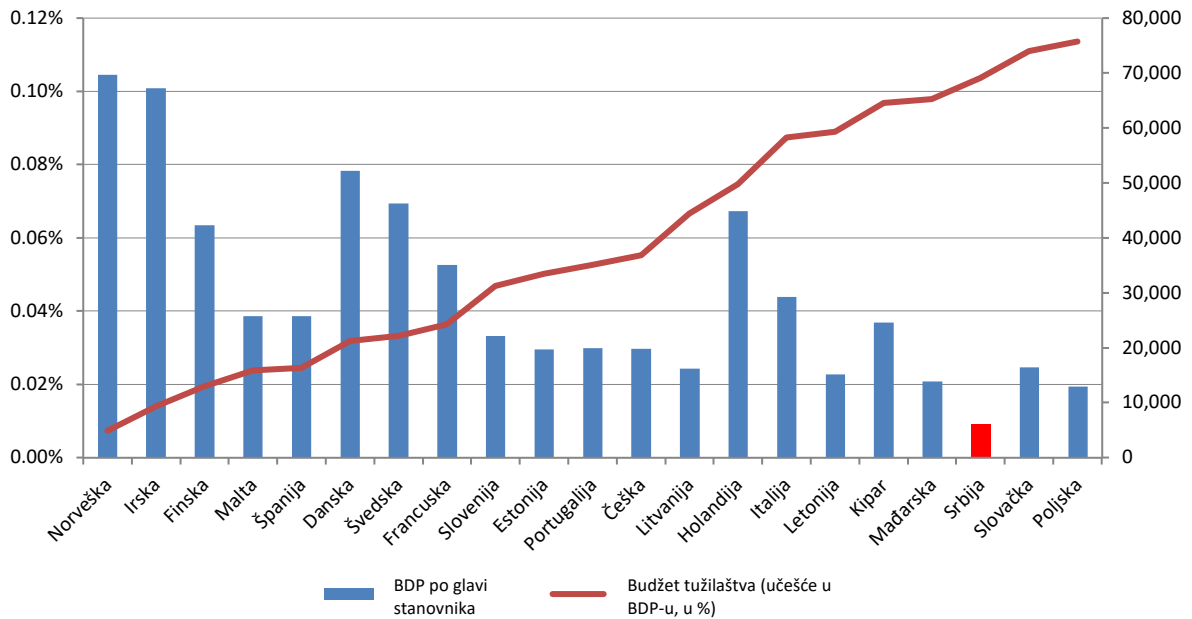
802. U poređenju sa rashodima uporedivih regionalnih zemalja za sudstvo, Srbija se nalazi na sredini lestvice finansijske održivosti. Godine 2018, BDP po glavi stanovnika u regionu iznosio je u proseku 7.400 evra, dok su rashodi za sudstvo po glavi stanovnika bili 26,1 evra. Pošto je BDP po glavi stanovnika blizak prosečnoj vrednosti (i iznosi 5.191 evro), rashodi su u Srbiji u najvećoj meri bili usaglašeni sa prosekom regiona. Jedine zemlje koje su očigledno odstupale od proseka bile su Crna Gora, gde je iznos rashoda po glavi stanovnika bio veoma visok (44,2 evra) i Albanija, koja po svemu sudeći ne ostvaruje dovoljno rashoda po glavi stanovnika (5,9 evra). Hrvatska troši skoro dvostruko više od Rumunije (40,3 u poređenju sa 24 evra) za skoro identičnu vrednost BDP-a po glavi stanovnika.

Slika 145: Rashodi za sudstvo po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU (levo) i Srbija i uporedive zemlje regiona (desno), 2018.



Izvor: podaci CEPEJ-a iz 2020. i proračun Svetske banke.

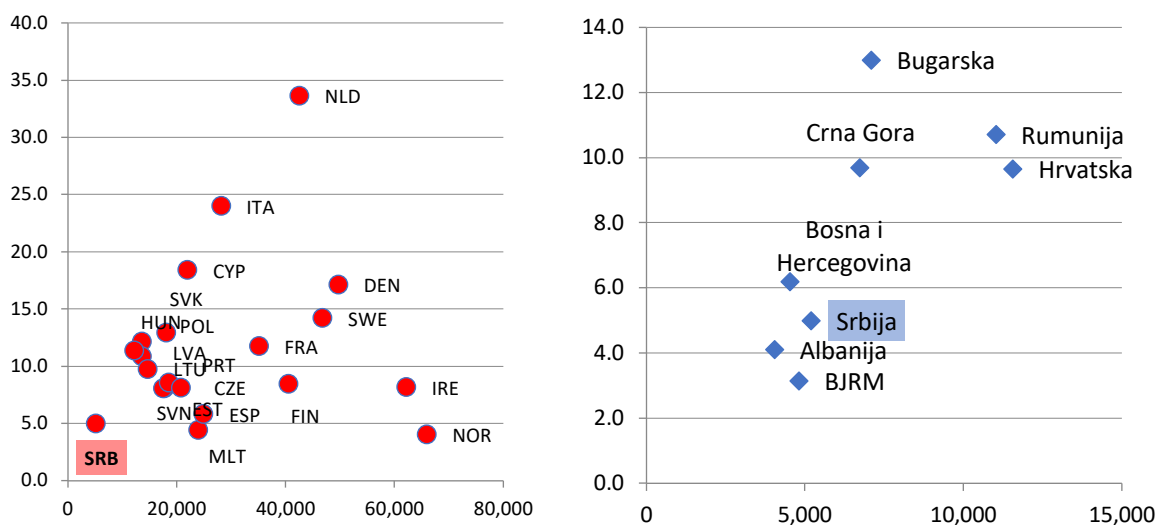
Slika 146: Učešće rashoda za tužilaštvo u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU, 2018.



Izvor: podaci CEPEJ-a iz 2020. i proračun Svetske banke.

803. Slično tome, sa iznosom od 5 evra po glavi stanovnika, Srbija se po rashodima za tužilaštvo u svrstava na dno liste u poređenju sa zemljama EU, dok je istovremeno među najvećim potrošačima kada se rashodi stave u odnos sa BDP-om. U poređenju sa zemljama regiona, rashodi za tužilaštvo u Srbiji bili su slični prosečnoj vrednosti i približno usklađeni sa njenim iznosom dohotka.

Slika 147: Rashodi za tužilaštvo po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Srbija i EU (levo) i Srbija i uporedive zemlje regiona (desno), 2018.



Izvor: podaci CEPEJ-a iz 2020. i proračun Svetske banke.

8.3.2. Izvršenje, kretanje i izvori finansiranja budžeta

804. Rashodi za sudstvo neprekidno rastu od 2015. godine, i to nakon dramatičnog pada usled smanjenja mase zarada u javnom sektoru. Rashodi za sudstvo iznosili su 2014. skoro 25 milijardi dinara. Godine 2015. ukupna masa zarada u sudstvu znatno je smanjena, i to za 13 odsto, odnosno nešto manje od 2 milijarde dinara. Smanjenje mase zarada podudarilo se sa trajnim smanjenjem rashoda za usluge sudova zbog prenosa nadležnosti za krivične istrage sa sudova na javna tužilaštva. Izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku kojima su te promene uvedene usvojene su 2013, ali je njihova primena u potpunosti počela tek 2015, kada se ispoljilo i njihovo dejstvo na budžet. Rast rashoda koji se beleži od 2015. nije premašio smanjenje troškova za usluge i umanjenje plata koje je još uvek bilo na snazi krajem 2017. (1,5 odsto u 2016. i 3,8 odsto u 2017).

805. Zbirno posmatrano, kada je reč o indirektnim budžetskim korisnicima u sudstvu,⁶³⁶ deo budžeta kojim upravljaju Ministarstvo pravde i VSS ostao je stabilan. Visoki savet sudstva u proseku upravlja sa oko 48 odsto, a Ministarstvo pravde je nadležno za preostalih 42 odsto. Stabilnost u pogledu procenata sredstava kojima upravljaju ove dve institucije posledica je toga što u posmatranom periodu nije došlo skoro do nikakvih promena u nadležnostima za delove budžeta koje finansiraju Ministarstvo pravde i VSS. Već pomenuto smanjenje rashoda za usluge, koji su u potpunosti u nadležnosti VSS-a, iz 2015. godine kompenzovano je značajnijim umanjenjem mase zarada u delu budžeta kojim upravlja Ministarstvo pravde.

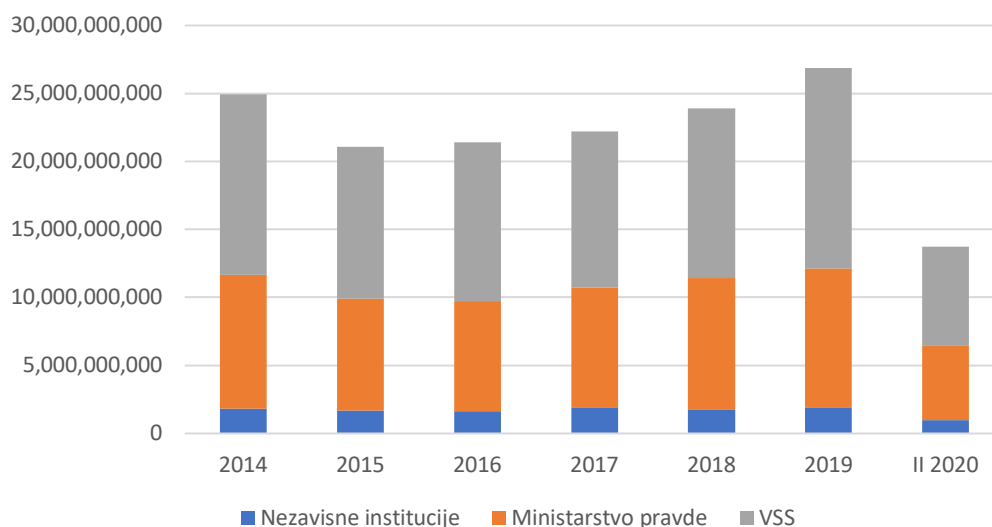
806. Rashodi su u budžetu sudstva neprekidno rasli od 2016. do 2019. godine nakon dramatičnog pada iz 2015. usled prenosa troškova za krivične istrage sa sudova na javna tužilaštva. Rashodi sudskog sistema iznosili su skoro 25 milijardi dinara u 2014. Međutim, ukupni fond plata sudstva značajno je smanjen, i to za 13 odsto, odnosno tek nešto manje od 2 milijarde dinara, nakon što je nadležnost za vođenje krivičnih istraga prenet sa sudova na javna tužilaštva kako bi se osigurala nezavisnost istražnog postupka. Ukupni rashodi sudstva povećali su se u 2016. za 1,5 odsto i u 2017. za 7,6 odsto. Sudovi koji su DBK, navedeni kao „samostalni“ na Slici 148 u daljem tekstu, takođe beleže ista kretanja.

807. Promena nadležnosti u istražnom postupku nije uticala na relativne rashode Ministarstva pravde i VSS-a na sudove koji su IBK.⁶³⁷ U proseku, VSS je bio nadležan za približno 58 odsto budžeta tih sudova, dok je Ministarstvo pravde bilo nadležno za preostalih 42 odsto. Nakon prenosa nadležnosti za istrage iz 2015, rashodi osim troškova za zaposlene u potpunosti su prešli u nadležnost VSS-a i smanjeni su u istom obimu kao i fond zarada kojim je upravljalo Ministarstvo pravde.

⁶³⁶ Apelacionim, višim, osnovnim, prekršajnim i privrednim sudovima.

⁶³⁷ Apelacione, više, osnovne, prekršajne i privredne sudove.

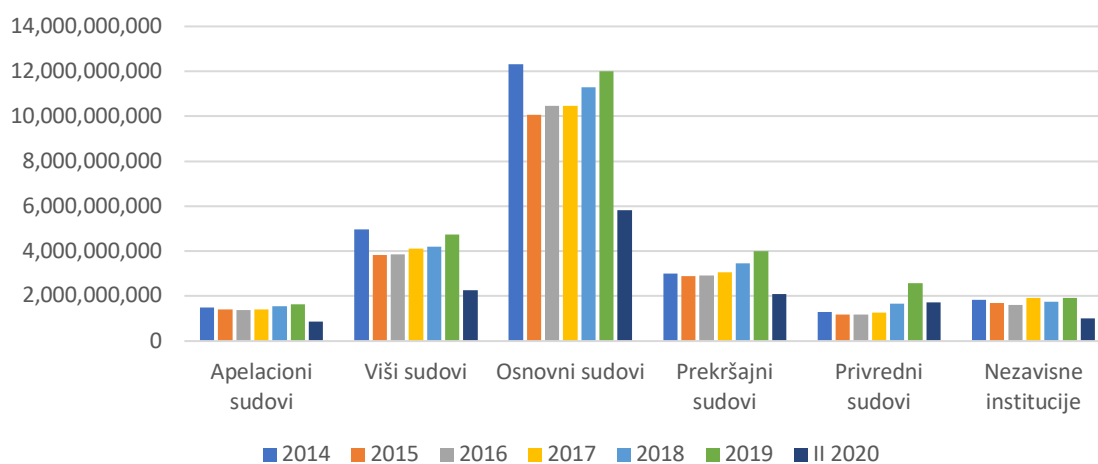
Slika 148: Ukupni rashodi u sudstvu osim rashoda koji se finansiraju iz sudskih taksi, 2014-II tromesečje 2020.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

808. Osnovni i viši sudovi podneli su najveći teret smanjenja rashoda iz 2015, kako u relativnom tako i u apsolutnom iznosu. Budući da su ove dve grupe sudova najveće komponente sudstva, plate njihovih zaposlenih činile su skoro polovinu čitavog budžeta za sudski sistem. Od ukupno 2 milijarde dinara koliko je iznosilo smanjenje plata u 2015, 1.4 milijarde izuzeto je iz fondova za plate ovih sudova. Svi ostali sudovi (apelacioni, prekršajni i privredni) zabeležili su manje značajna smanjenja svojih budžeta.

Slika 149: Ukupni rashodi sudstva prema vrsti suda, 2014-II tromesečje 2020.



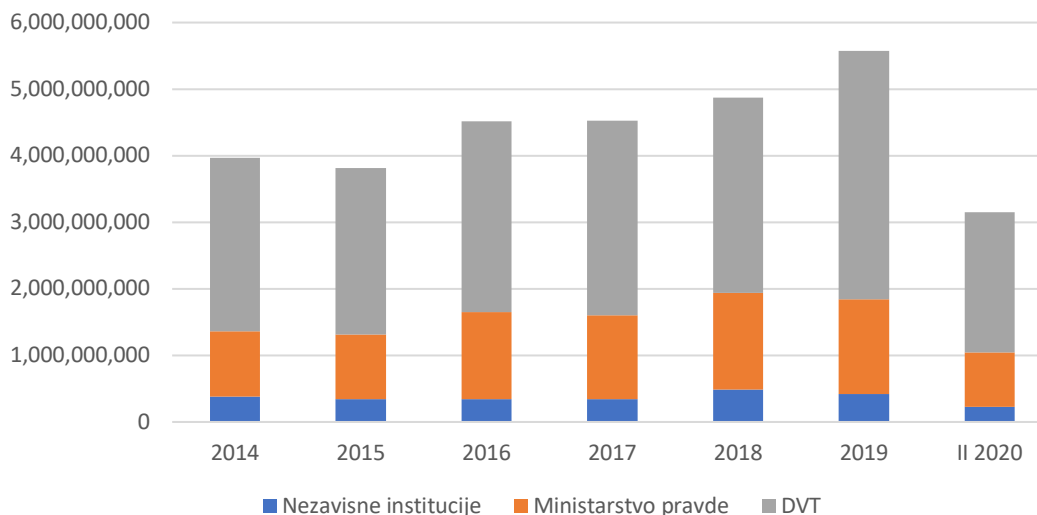
Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

809. U 2015. su smanjeni i rashodi u tužilaštvu, ali to je bilo kompenzovano počevši od 2016. zahvaljujući povećanju budžeta javnih tužilaštava vezanih za pružanje usluga.⁶³⁸ To povećanje je skoro isključivo bilo posledica povećanja transfera na kraju godine iz budžetske rezerve radi pokrivanja

⁶³⁸ Reč je o rashodima za vođenje krivičnih istraga koji se javljaju od kako su javna tužilaštva preuzela te nadležnosti 2015. godine.

značajnog iznosa neizmirenih obaveza koje javna tužilaštva beleže svake godine, kao što je detaljnije opisano u daljem tekstu, od preko 600 miliona dinara u 2016. Povećanje rashoda nastavljeno je ustaljenim tempom od oko 8 odsto u proseku.

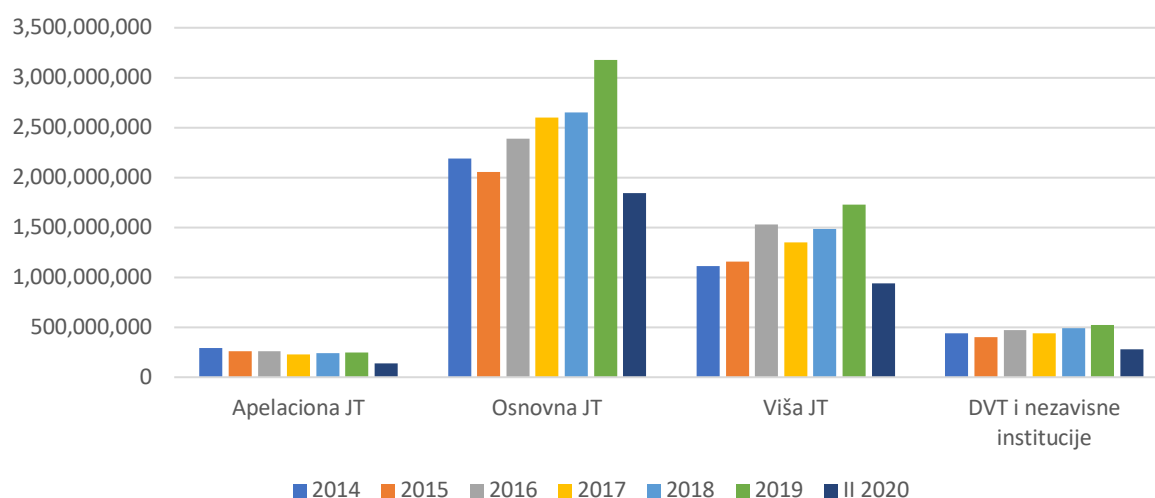
Slika 150: Ukupni rashodi tužilaštva, 2014-II tromesečje 2020.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

810. Različite vrste javnih tužilaštava beležile su od 2014. do 2019. veoma velike razlike u obrascima trošenja sredstava. Sva javna tužilaštva doživela su smanjenje bruto plata u 2015, ali prenos nadležnosti za istražne postupke doveo je do povećanja rashoda viših javnih tužilaštava sa 169 miliona dinara u 2014. na 319 miliona dinara u 2015. Sa druge strane, troškovi osnovnih javnih tužilaštava ostali su isti u 2015, nakon čega su se tek u 2016. povećali sa 344 miliona dinara iz prethodne godine na 518 miliona dinara. Dostupni podaci ne sadrže obrazloženje za ovo jednogodišnje kašnjenje.

Slika 151: Ukupni rashodi tužilaštva prema vrsti javnog tužilaštva, 2014-II tromesečje 2020.

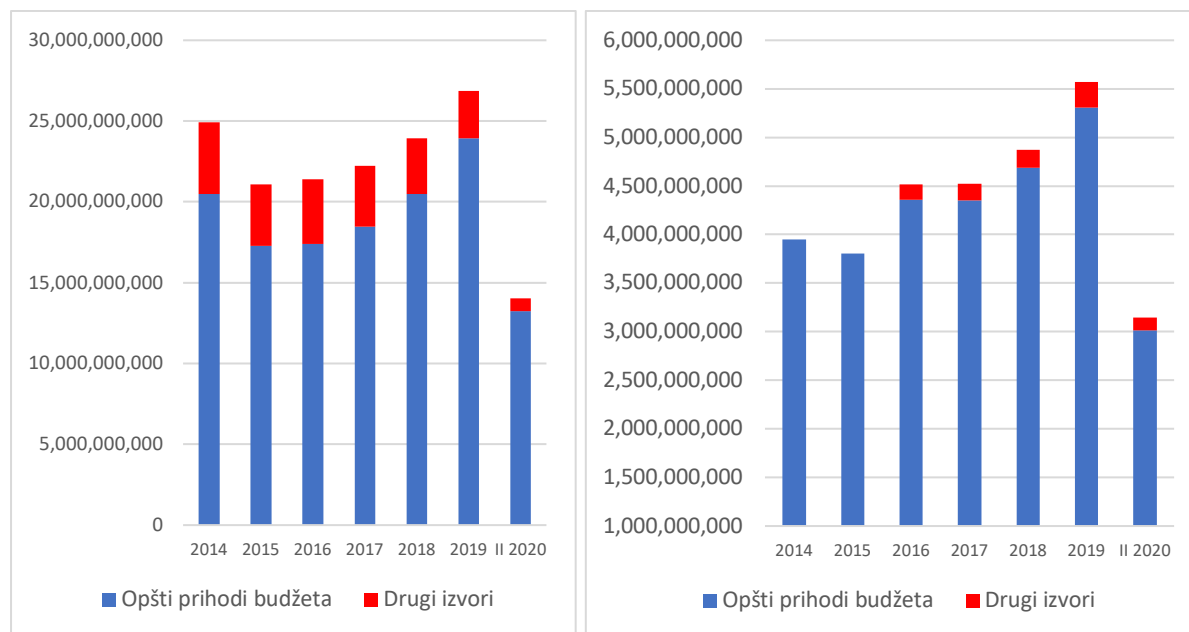


Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

8.3.3. Izvori finansiranja pravosuđa

811. Pravosuđe u Srbiji se finansiralo prvenstveno iz opštih budžetskih prihoda. Ti prihodi su se kretali u uskom rasponu od 81,3 do 83 odsto budžeta sudova od 2014. do 2019, kao i od 96,1 do 96,4 odsto budžeta tužilaštava u istom periodu.

Slika 152: Ukupni rashodi sudstva (levo) i tužilaštva (desno), prema izvoru finansiranja, 2014-II tromesečje 2020.



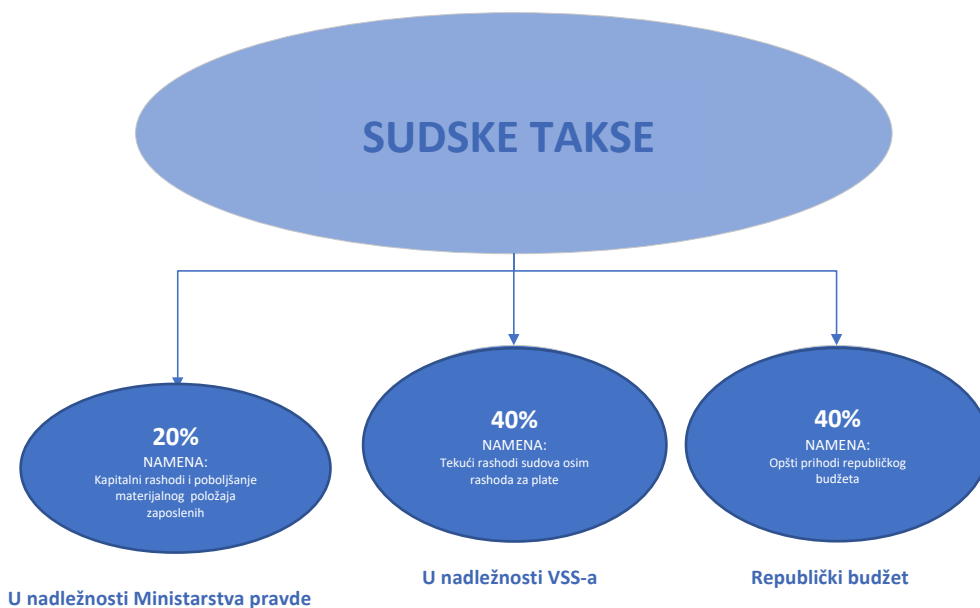
Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

812. Naplaćene sudske takse, koje ulaze u kategoriju „ostalih izvora“ sa Slike 152 u daljem tekstu, činile su skoro 20 odsto budžeta sudova ali tek nekih 3,5 odsto budžeta tužilaštava. Naplaćene sudske takse činile su preko 90 odsto kategorije „ostalih izvora“, a ostatak prihoda u toj grupi prvenstveno se sastojao od donacija, kredita i podrške EU za kapitalne projekte.

813. Nije jasno kako se iznos prihoda od sudskih taksi planira budžetom i raspodeljuje za određene rashode. U skladu sa Zakonom o sudskim taksama (ZoST),⁶³⁹ 40 odsto prihoda od sudskih taksi raspodeljuje se za tekuće rashode sudova a 20 odsto za poboljšanje materijalnog položaja osoblja u sudovima i javnim tužilaštvima, dok preostalih 40 odsto čini prihod republičkog budžeta i ne koristi se za finansiranje pravosuđa u bilo kom smislu. Međutim, naplaćene sudske takse se u budžetu prikazuju samo u bruto iznosu i ne raspodeljuju se izričito na aproprijacije koje se finansiraju iz ovog izvora i prikazuju se u budžetima različitih delova sudstva i tužilaštva. Počevši od 2017, prihod od taksi se raspodeljuju na sve budžete; primera radi, svaki osnovni sud i osnovno javno tužilaštvo znaju koji će bruto iznos dobiti. Međutim, pravosudni organi još uvek nisu upoznati sa tim za šta će se dobiti finansiranje iz ovog izvora. Na kraju, podaci o izvršenju budžeta pokazuju da skup aproprijacija koje se finansiraju iz sudskih taksu u korist kako sudova tako i javnih tužilaštava obuhvata skoro sve vrste rashoda, te ne postoji mehanizam za utvrđivanje toga da li su rashodi u skladu sa odredbama ZoST-a.

⁶³⁹ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 28/94 sa naknadnim izmenama i dopunama.

Slika 153: Matrica raspodele prihoda od sudskih taksi

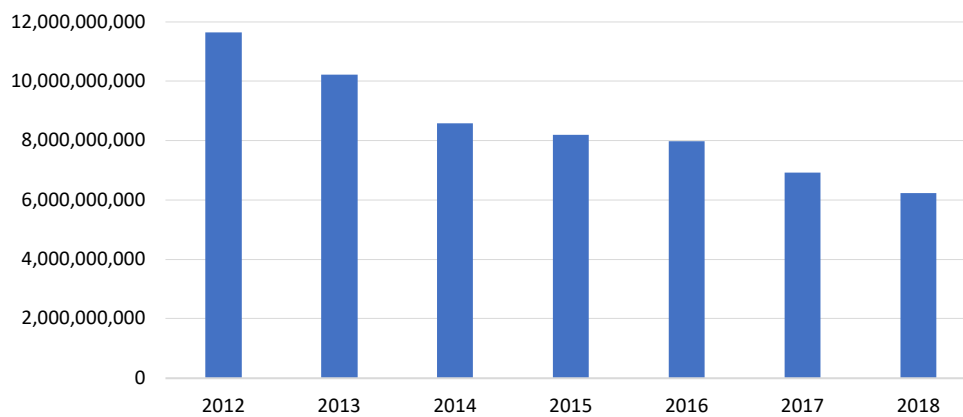


814. Nije jasno koji mehanizmi postoje za raspodelu naplaćenih sudskih taksi između sudstva i tužilaštva i između pojedinačnih sudova i javnih tužilaštava, te je tako ova procedura netransparentna. Čini se da se pri raspodeli uzima u obzir veličina institucije (odnosno broj zaposlenih), ali ne postoji zvanična metodologija čije bi postojanje potkrepilo taj nalaz. Koliko je autorima poznato, Ministarstvo pravde i VSS nisu usvojili transparentne kriterijume za podelu ovih sredstava. Sredstva se naizgled raspodeljuju prema potrebi, pri čemu Ministarstvo pravde arbitrarno odlučuje o stepenu prioriteta pojedinačnih zahteva. Ovaj nalaz ne bi trebalo tumačiti kao dokaz o malverzacijama sa sredstvima, već takvo postupanje prosto treba isključiti u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti.

815. Iznos naplaćenih sudskih taksi smanjio se za preko 46 odsto između 2012. i 2018.⁶⁴⁰ nakon što su 2012. uvedeni javni izvršitelji a 2014. javni beležnici. Prihodi od sudskih taksi opali su za 26 odsto od 2012. (kada su iznosili 11,6 milijardi dinara) do 2014. (8,6 milijardi dinara). Nakon toga su se stabilizovali na nivou od približno 8 milijardi dinara, sve dok izmene propisa o izvršnom postupku kojima su uvedeni javni izvršitelji nisu dovele do daljeg pada od preko milijardu dinara u 2017. Taj silazni trend nastavio se i u 2018, kada je iznos naplaćenih taksi pao na 6,2 milijarde dinara.

⁶⁴⁰ Podaci o naplaćenim sudskim taksama za 2019. i prvu polovinu 2020. nisu dostavljeni timu Svetske banke.

Slika 154: Iznos naplaćenih sudskih taksi, 2012-2018.



Izvor: Ministarstvo pravde.

816. U odsustvu detaljne evidencije, predstavnici sudova procenili su da se naplati samo između 30 i 40 odsto utvrđenih sudskih taksi⁶⁴¹. U skladu sa Zakonom o sudskim taksama, dužnik mora da bude obavešten da je obavezan da plati sudsku taksu u roku od osam dana, a u suprotnom se protiv njega pokreće izvršni postupak. Ove odredbe se, međutim, ne primenjuju u praksi. U proteklih nekoliko godina činjeni su naponi da se poveća stopa naplate i to putem izmena zakona kojima se omogućava plaćanje taksi putem taksenih maraka, ali odsustvo evidencija omogućava merenje uticaja tih izmena na stopu naplate. Ovakav metod naplate je definitivno praktičniji, ali ostaje otvoreno pitanje da li se njime povećava disciplina u plaćanju taksi.

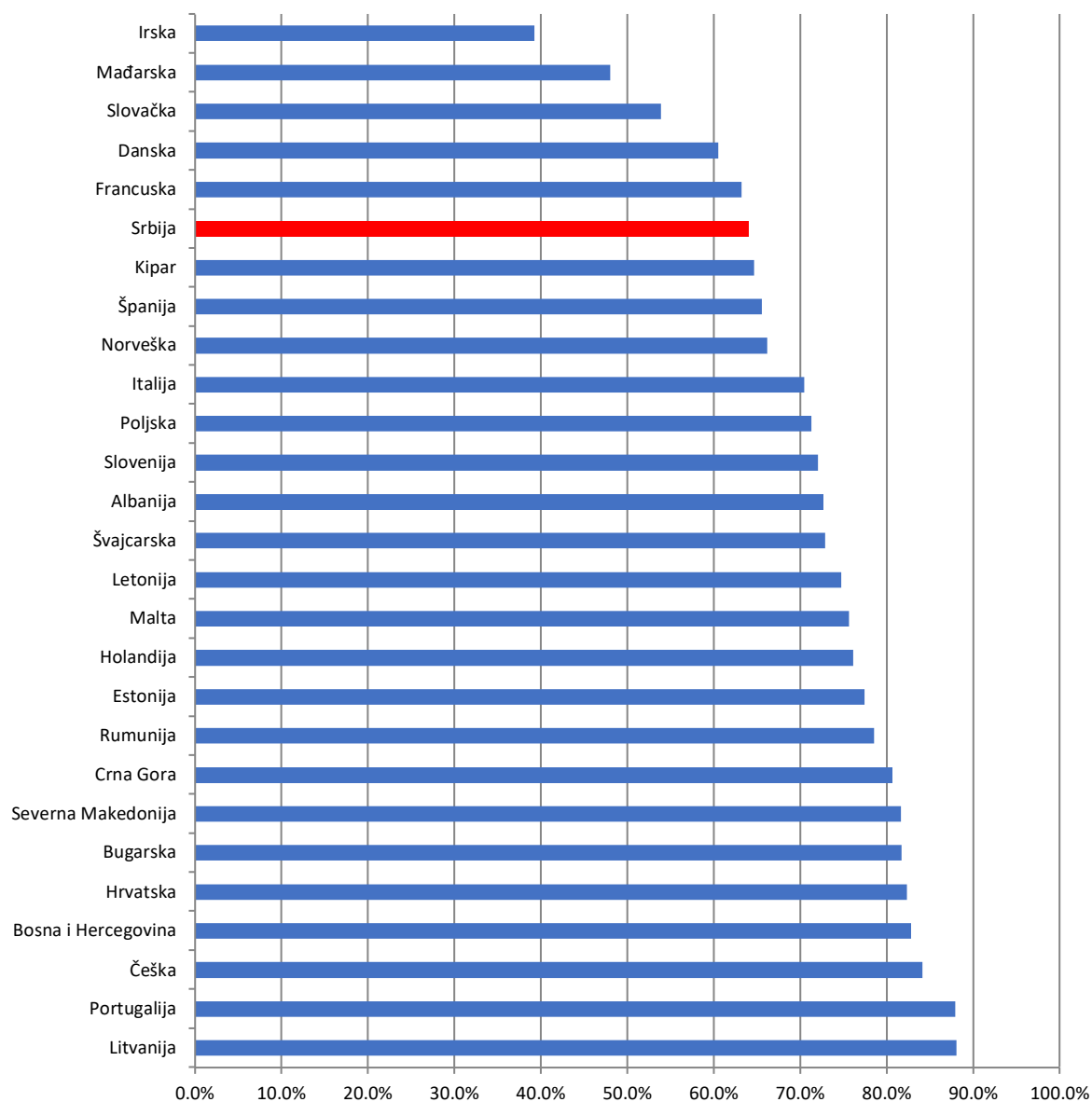
8.4. Struktura budžeta

817. Plate i sa njima povezani troškovi čine najveći deo strukture budžeta pravosuđa u Srbiji. Kada je reč o sudovima, učešće plata kretalo se od 68,5 odsto u periodu od 2014. do 2018. (videti Sliku 156), dok je u tužilaštvu to učešće značajno smanjeno sa protokom vremena, i to sa 79,3 odsto u 2014. na 70,2 odsto u 2017, nakon čega se oporavilo i dostiglo skoro 73 odsto u 2018. Navedeno ranije smanjenje bilo je posledica povećanih rashoda vezanih za usluge zbog prenosa nadležnosti za vođenje istraga. Učešće rashoda za plate u strukturi troškova sudstva ostalo je isto zato što je smanjenje rashoda za usluge kompenzovano smanjenjem plata počevši od 2015. U isto vreme, rashodi za usluge koji su preneti iz sudstva u tužilaštvu snizili su učešće plata u mreži tužilaštava jer su se povećali rashodi koji nisu vezani za plate.

818. Pa ipak, procenat rashoda sudstva za plate u Srbiji daleko je niži nego u većini drugih evropskih zemalja i najvećem broju uporedivih država u regionu. Kao što se može videti na Slici 155, plate sudija i nesudijskog osoblja činile su samo 64,8 odsto ukupnih rashoda u 2016, u poređenju sa srednjom vrednošću od 72,9 odsto. Plate i troškovi povezani sa njima činili su približno 68,5 odsto rashoda sudova od 2014. do 2020. (videti Sliku 156); smanjenje rashoda do koga je doveo prenos nadležnosti za vođenje istraga bilo je praćeno i padom rashoda za plate počevši od 2015. godine.

⁶⁴¹ VSS procenjuje da je stopa naplate blizu 70 odsto. Ovo je zasnovano na internim procenama.

Slika 155: Učešće plata u rashodima sudstva, Srbija i EU, 2018.⁶⁴²

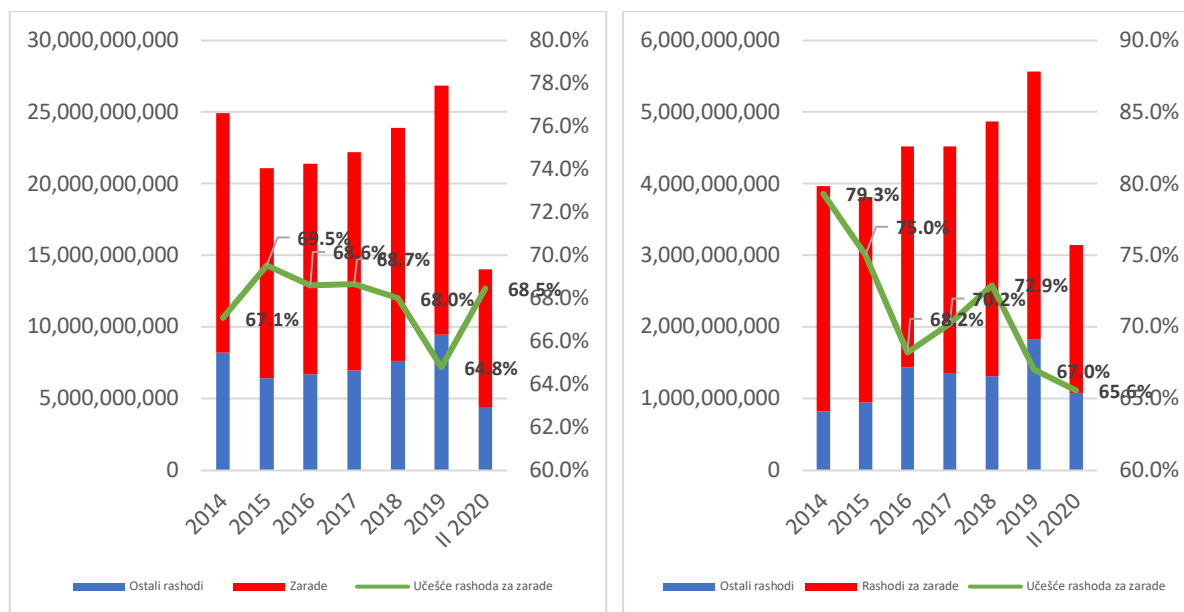


Izvor: izveštaj CEPEJ-a za 2020. i izveštaji o izvršenju budžeta.

819. Učešće rashoda za plate u budžetu tužilaštva smanjilo se od 79,3 odsto u 2014. na 70,2 odsto u 2017, i to zbog prenosa nadležnosti za vođenje istraga sa sudova na javna tužilaštva i posledičnog povećanja rashoda koji se ne odnose na plate. Međutim, sporiji rast rashoda koji se ne odnose na plate u 2018. vratio je u 2018. ovaj procenat na tek nešto ispod 73 odsto. Tokom 2019, međutim, rashodi za usluge porasli su za skoro 15 odsto, što je dovelo do ponovnog pada učešća plata na nivo od ispod 70 odsto. Ova kretanja prikazana su na Slici 156.

⁶⁴² Za javna tužilaštva nisu bili dostupni uporedivi podaci.

Slika 156: Sudstvo (levo) i tužilaštvo (desno), učešće rashoda za plate u ukupnim rashodima, 2014-II tromesečje 2020.

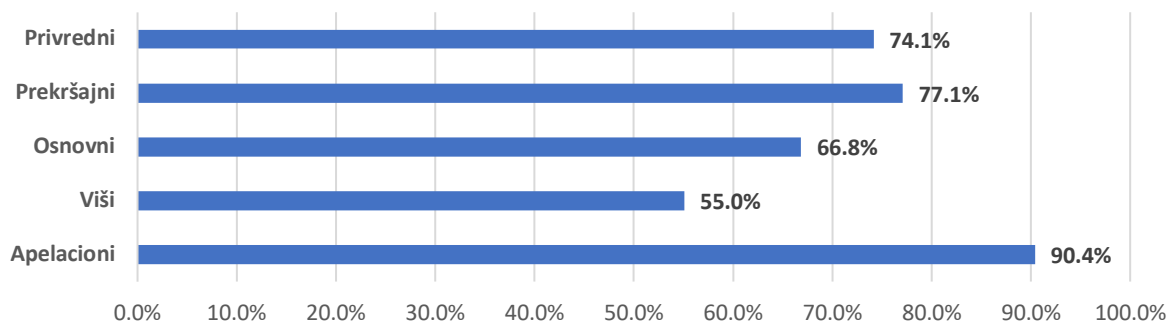


Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

820. Učešće plata u ukupnim rashodima bilo je najmanje u višim sudovima (55 odsto) pošto su oni postupali u složenijim predmetima u kojima su troškovi usluga (odnosno advokata i tužilaca) najčešće bili viši. Za njima slede osnovni sudovi, koji su izdvajali 66,8 odsto na plate i druge lične rashode zaposlenih. Apelacioni sudovi, kod kojih je tražnja za nagradama za rad advokata i veštaka niža, utrošili su 90,4 odsto svojih rashoda na plate.

821. Zabeležene su značajne razlike u odnosima između plata i budžeta u istim kategorijama sudova, pri čemu su sudovi sa manjim brojem zaposlenih izdvajali veći deo svojih budžeta na plate. Primera radi, prosečni rashodi za plate u višim sudovima tokom posmatranog četvorogodišnjeg perioda kretali su se od 36,4 odsto u Kragujevcu do 71,12 odsto u Valjevu. Kada je reč o osnovnim sudovima, procenat rashoda koji je odlazio na plate kretao se od 47,6 odsto u Novom Pazaru do 79,1 odsto u Mionici. Ove brojke ne predstavljaju iznenađenje jer svaki sud ima potrebe za određenim zaposlenima bez obzira na veličinu. One ukazuju i na to da su kapitalni rashodi i izdvajanja za informacione tehnologije niži prioritet u manjim sudovima.

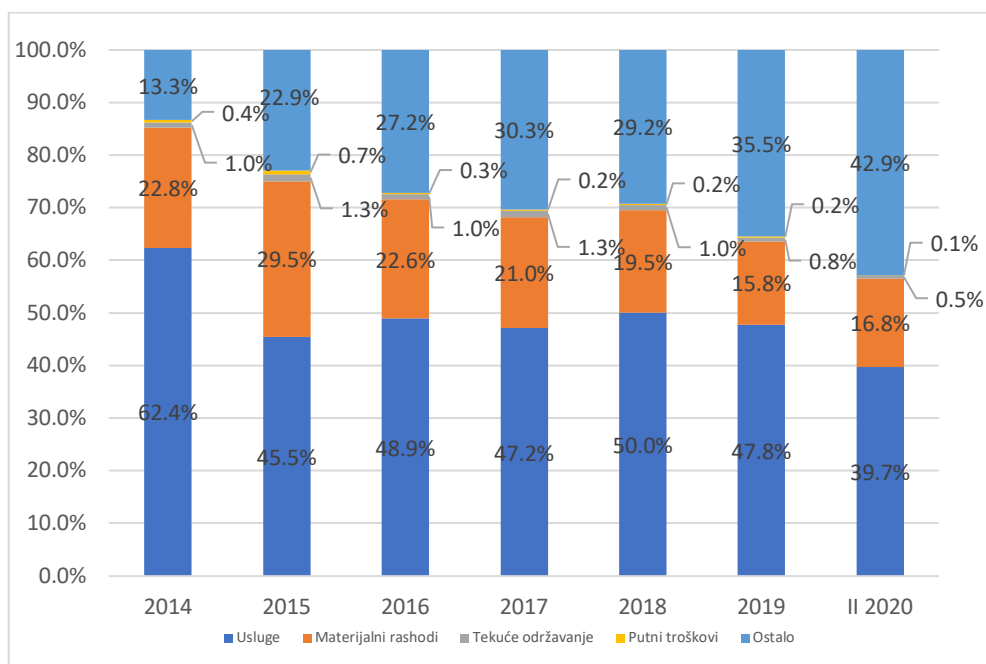
Slika 157: Učešće plata u rashodima sudstva, prema vrsti suda, 2014-2019. (prosek)



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

822. Iznos rashoda sudova koji se nisu odnosili na plate bio je relativno stabilan od 2014. do 2019. godine sa izuzetkom neprekidnog povećanja penala i novčanih kazni koje su sudovi plaćali u postupku prinudne naplate (o čemu će više reći biti u daljem tekstu), kao i smanjenja učešća troškova usluga u sudskom postupku (nagrada za rad branilaca po službenoj dužnosti i sudskih veštaka) u ukupnim rashodima. Godine 2014, stavka „usluge“ činila je 62,4 odsto ukupnih rashoda sudova koji se nisu odnosili na plate. Međutim, prenos nadležnosti za vođenje krivičnih istraga sa sudova na javna tužilaštva za posledicu je imao značajno smanjenje tih rashoda u 2015, te je tako njihovo učešće u ukupnim rashodima smanjeno na prosečnih 47 odsto u periodu od 2015. do 2019. Penali i novčane kazne su bili obuhvaćeni stavkom „ostali rashodi“, koja se povećala sa 13,3 odsto u 2014. na oko 30 odsto u 2017. i 2018.⁶⁴³

Slika 158: Sudstvo, struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na plate, 2014-2018.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

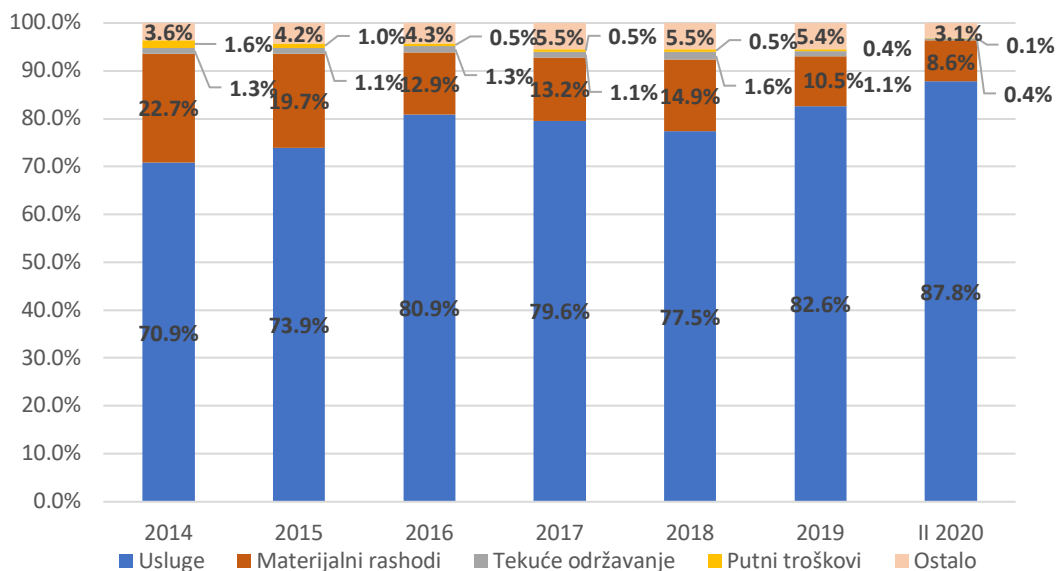
823. Prenos nadležnosti za vođenje istraga doveo je do povećanja učešća rashoda za „usluge“ u ukupnim troškovima tužilaštva, i to sa 70,9 odsto u 2014. na skoro 83 odsto u 2019. Rast rashoda za usluge bilo je odgovorno za celokupno povećanje rashoda tužilaštva tokom posmatranog četvorogodišnjeg perioda. Materijalni troškovi kao što su komunalne usluge i kancelarijska oprema, druga kategorija po veličini, ostali su na nivou od oko 180 miliona dinara, tako da se njihovo učešće u rashodima smanjilo sa 22,7 odsto u 2014. na 10,5 odsto u 2019. Među drugim kategorijama rashoda bili su tekuće održavanje i putni troškovi i „novčane kazne i penali“.

824. Zabeležene su značajne razlike u strukturama rashoda između javnih tužilaštava u istoj kategoriji, i to zbog razlika u tumačenju člana 261 Krivičnog zakonika i njegovih odredbi o plaćanju troškova nastalih tokom vođenja istražnog postupka od strane suda ili javnog tužilaštva. U pojedinim slučajevima, javna tužilaštva preuzela su na sebe sve troškove vezane za istražni postupak, dok su u

⁶⁴³ Pitanja prinudne naplate i neizmirenih obaveza biće detaljnije obrađena u narednom odeljku.

drugima sudovi snosili troškove ako je optužnica bila doneta. O ovome će više reći biti u narednom odeljku.

Slika 159: Tužilaštvo, struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na plate, 2014-II tromesečje 2020.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

825. Primećene su značajne razlike između iznosa koji su odbijeni od budžeta suda i pridodati budžetima javnih tužilaštava za troškove vođenja istražnog postupka. Sa manjim fluktuacijama, budžeti javnih tužilaštava za usluge povećani su za 350 miliona između 2014. i 2017, dok su budžeti sudova za usluge smanjeni za 1,45 milijardi dinara u istom periodu. Ovakvo nedovoljno finansiranje rada javnih tužilaštava ubrzalo je nagomilavanje neizmirenih obaveza za njihov rad. Pojedini sudovi koji su zadržali nadležnosti nad barem pojedinim povećanim rashodima zabeležili su i povećanje iznosa neizmirenih obaveza, što je detaljnije obrađeno u narednom odeljku. Ovaj trend se preokrenuo kada su se rashodi za usluge u 2018. i 2019. povećali kako u sudovima tako i u javnim tužilaštvima u odnosu na 2017, prvenstveno za potrebe izmirenja prethodno nagomilanih obaveza.

826. Kapitalni rashodi uvećani su od 2014. do 2019. za skoro 300 odsto, sa 479 miliona na 2,3 milijarde dinara. Taj trend rasta je prvenstveno bio posledica ubrzane realizacije projekata razmatranih već više godina unazad, kao što su rekonstrukcija Palate pravde u Beogradu i zgrade suda u Katanićevoj ulici, samo na koje je potrošeno više od polovine celog kapitalnog budžeta za ovaj period. Skoro milijardu dinara investirano je 2019. u novu zgradu suda u Kragujevcu.

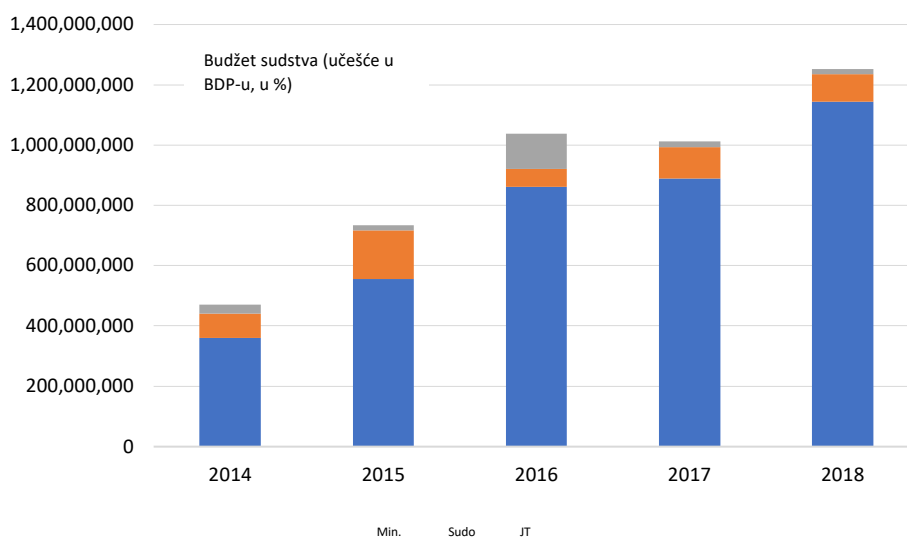
827. Ostvaren je značajan napredak u finansiranju pravosudne infrastrukture, i to prvenstveno iz spoljašnjih izvora. Usvajanje dela Zakona o budžetu koji se ticao kapitalnih projekata omogućilo je Ministarstvu pravde da zaključi višegodišnje ugovore, što je opet otvorilo prostor za izradu pouzdanijih finansijskih planova za kapitalne projekte. Međutim, i dalje su postojali jazovi u pogledu kapaciteta sistema da upravlja velikim investicionim projektima.

828. Sistem Ministarstva pravde za upravljanje javnim ulaganjima opterećen je istim nedostacima kao i okvir za upravljanje javnim ulaganjima na nivou Republike Srbije. Primetno je da su mehanizmi za

pripremu i odabir projekata neadekvatni, što dovodi do kašnjenja i teškoća u realizaciji projekata, uključujući i one finansirane sredstvima međunarodnih finansijskih institucija. Uopšteno posmatrano, sistemu su nedostajali formalni mehanizmi za inicijalni skrining, selekciju, prioritizaciju i praćenje realizacije, što je sve zajedno negativno uticalo na sprovođenje i integritet ovog procesa.

829. Srbija treba da nastavi da ulaže u pravosudnu infrastrukturu kako bi sprečila dalje propadanje zgrada sudova i nastavila znavljanje postojeće opreme, kao što je opisano u poglavljima o upravljanju IKT-om i infrastrukturom. Tokom posmatranog perioda, kapitalni budžet sudstva povećan je sa prosečnih 2,3 odsto u periodu od 2010. do 2013. na preko sedam odsto u 2019.

Slika 160: Kapitalni rashodi u pravosuđu 2014-2020.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

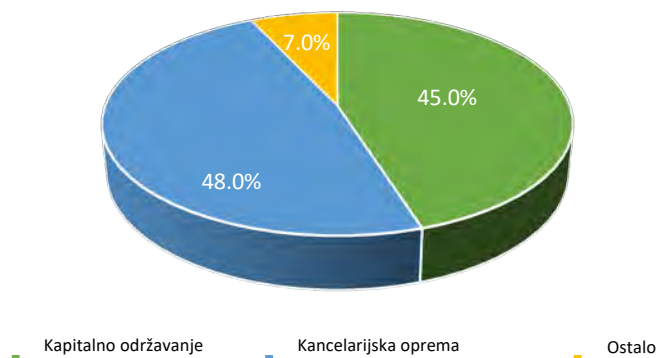
830. Ministarstvo pravde bilo je zaduženo za velika kapitalna ulaganja za račun svih pravosudnih organa, a sami organi bili su nadležni za upravljanje tek malim procentom ukupnih kapitalnih rashoda. To se može videti na Slici 160 u gornjem tekstu. Veliki kapitalni projekti počeli su da se javljaju kao posebne stavke u budžetu Ministarstva pravde tek 2015. godine. Međutim, većina projekata kao korisnike ima najmanje dva pravosudna organa, jer mnogi od njih dele istu zgradu (primera radi, osnovni i viši sud, i/ili sud i tužilaštvo u istom gradu). Ako se projekti formulišu kao posebne aktivnosti moguće je pratiti njihovu finansijsku realizaciju, ali pošto veliki broj njih ima više od jednog korisnika, ne mogu se raspodeliti na bilo koji od tih organa pojedinačno već se vode u finansijskoj evidenciji Ministarstva pravde. To povećava složenost budžetske strukture i otežava ocenu budžetskog učinka pravosuđa.

831. Većina projekata kojima upravlja Ministarstvo pravde ticala se izgradnje ili rekonstrukcije objekata, a kapitalni projekti u nadležnosti sudova i javnih tužilaca prvenstveno su se odnosili na kapitalno održavanje (48 odsto) i nabavku kancelarijske opreme (45 odsto),⁶⁴⁴ kao što je prikazano na Slici 161 u daljem tekstu. Struktura kapitalnih rashoda je tokom čitavog perioda ostala krajnje stabilna, sa jednim izuzetkom u 2016, kada je kategorija „ostalo“, sa skoro 89 miliona dinara za rekonstrukciju zgrade Osnovnog i Višeg tužilaštva u Somboru, bila prikazana u budžetu Višeg javnog tužilaštva u

⁶⁴⁴ Obuhvata prvenstveno nabavke nameštaja i računarske opreme.

Somboru. Preostali deo kategorije „ostalo“ sastojao se prvenstveno od rashoda za pripremu tehničke dokumentacije za velike kapitalne projekte i nabavke bezbednosne opreme i vozila.

Slika 161: Struktura ukupnih kapitalnih rashoda, prosek perioda 2014-2019.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

832. Iako je Zakonom o uređenju sudova⁶⁴⁵ uređena nadležnost za kapitalno i tekuće održavanje sudova, nisu postojale zvanične definicije kapitalnog održavanja u nadležnosti Ministarstva pravde odnosno tekućeg održavanja za koje je zaduženo DVT. Usled toga, u cilju rešavanja hitnih situacija, Ministarstvo pravde katkad je finansiralo radove svojim sopstvenim sredstvima, u skladu sa odredbom Zakona o sudskim taksama prema kojoj se 20 odsto naplaćenih sudskih raspodeljuje „za poboljšanje materijalnog položaja zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima koji su sudsko osoblje i osoblje u javnom tužilaštvu, druge rashode, kao i investicije“. Izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova iz 2017. Ministarstvu je poverena isključiva nadležnost za obe vrste održavanja u sudovima, ali razlika između kapitalnog i tekućeg održavanja i dalje je prisutna kada je reč o javnim tužilaštvima.

8.5. Delotvornost izvršenja budžeta

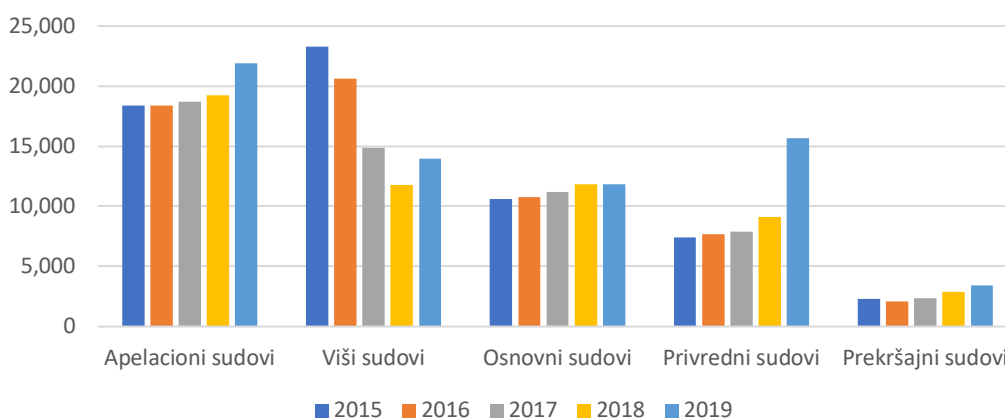
833. Prosečni troškovi svih aktivnih predmeta varirali su od 2014. do 2018. usled smanjenja plata u 2015. i 2016, tako da su zaključno sa 2019. iznosili 9.038 dinara.⁶⁴⁶ Prosečni troškovi svakog aktivnog predmeta iznosili su 10.515 dinara u 2014, 7.442 dinara u 2015, 7.136 dinara u 2016. i 7.393 dinara u 2017, u poređenju sa 8.016 dinara u 2018. Troškovi po predmetu porasli su tokom 2018. i 2019. usled povećanja sudskih budžeta u celini⁶⁴⁷ i relativno stabilnog broja novih predmeta.

⁶⁴⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 116/2008 sa naknadnim izmenama i dopunama.

⁶⁴⁶ Za potrebe ove analize broj aktivnih predmeta definisali smo kao zbir nerešenih predmeta na početku godine i predmeta prispelih tokom te godine.

⁶⁴⁷ Prvenstveno kao posledica povećanja troškova vezanih za usluge koji se odnose na izmirenje nagomilanih obaveza.

Slika 162: Ukupni troškovi po predmetu prema kategoriji suda, 2014-2019.



Izvor: izveštaji o izvršenju budžeta pravosudnih organa i proračun Svetske banke.

834. U skoro svim vrstama sudova prosečni troškovi po predmetu sniženi su u izveštajnom periodu.

Osnovni razlog sa smanjenje tih troškova u višim i osnovnim sudovima između 2014. i 2015. bilo je umanjeње plata i pad troškova krivičnih predmeta zbog prenosa nadležnosti za istražne postupke javnim tužilaštvima. Već 2018, troškovi viših sudova u celini bili su za preko 50 odsto manji od njihovih troškova iz 2014, i to na osnovu ukupnog pada troškova i neprekidnog povećanja broja aktivnih (zbira novih i nerešenih) predmeta. Shodno tome, troškovi viših sudova nisu smanjeni zbog povećane efikasnosti već zbog rasta broja nerešenih predmeta. Počevši od 2017, troškovi po aktivnom predmetu su se u osnovnim sudovima stabilizovali na nivou od 11.000 dinara. Prosečan broj predmeta iznosio je 916.000 bez značajnijih godišnjih varijacija.

835. Bile su prisutne značajne varijacije u troškovima pojedinačnih sudova iz iste kategorije po predmetu.

Troškovi viših sudova su se od 2014. do 2019. kretali od prosečnih 12.236 dinara u Višem sudu u Leskovcu do čak 37.805 dinara u Višem sudu u Negotinu.⁶⁴⁸ U osnovnim sudovima su ove razlike bile još izraženije. Minimalne prosečne rashode po predmetu zabeležio je Osnovni sud u Lebanu (5.944 dinara), dok je Osnovni sud u Valjevu imao najveće troškove, od 21.192 dinara.

836. Pored mogućih neefikasnosti u pojedinačnim institucijama, nejednak tretman podele rashoda vezanih za istražne postupke između sudova i javnih tužilaštava verovatno je u velikoj meri uticao na ove razlike.

Te razlike se ne ispituju da bi se osigurala doslednost. Prema definiciji iz člana 261 Zakonika o krivičnom postupku, među troškovima krivičnog postupka su „nagrade“ pružaocima usluga (odnosno advokatima i sudskim veštacima) i druge troškove kao što su putni troškovi i materijalni troškovi (kao što su komunalne usluge i kancelarijski materijal). Ovim članom je propisano i koje troškove pre pokretanja izvršnog postupka plaća „organ koji vodi postupak“, ali postojala je razlika u mišljenjima o tome kada bi troškove trebalo platiti, kao i koji organ bi trebalo da ih plati. Pojedina javna tužilaštva su plaćala nastale troškove istražnog postupka bez obzira na to da li je optužnica doneta. Drugi sudovi i javna tužilaštva su, međutim, primenjivala pristup da nakon donošenja optužnice sud postaje „organ koji vodi postupak“ i preuzima obavezu za plaćanje troškova istražnog postupka.

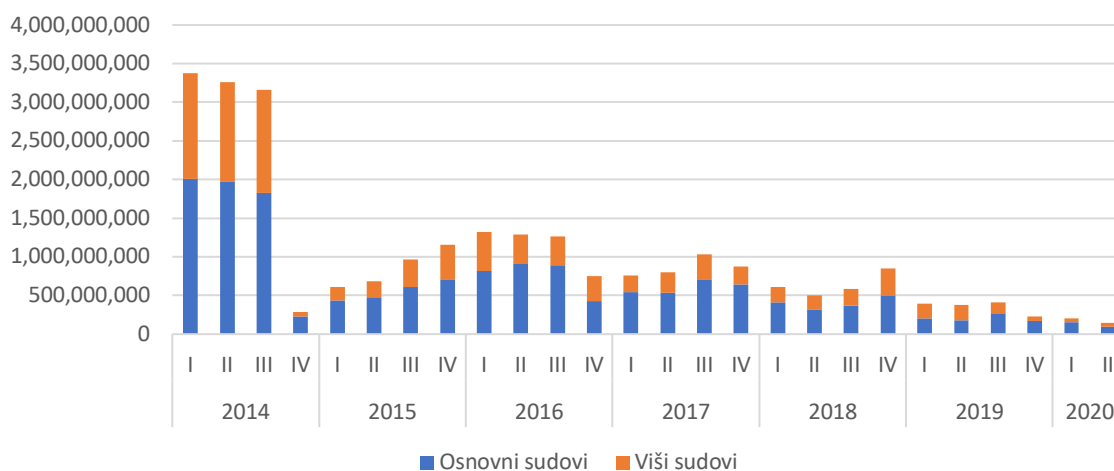
⁶⁴⁸ Poređenje troškova između pojedinačnih sudova nije bilo moguće za 2018. jer finansijski podaci za deo budžeta koji je finansiralo Ministarstvo pravde nisu bili podeljeni po pojedinačnim organima.

837. Nijedna državna institucija nije preuzela odgovornost za ispitivanje ovih ogromnih razlika u iznosima troškova po predmetu. Ministarstvo pravde, Savet i Veće bi trebalo da koriste dodatne podatke koji su sada dostupni za ocenjivanje troškova po predmetu i ispitivanje mogućih načina za unapređenje efikasnosti.

838. Sudstvo nije bilo u stanju da prati kretanja iznosa troškova po predmetu u sistemu niti da analizira druge aspekte učinka sistema usled odsustva odgovarajućih sistema za to. Kako sistem AVP i sistem za izvršenje budžeta nisu interoperabilni, nije bilo moguće sistematski povezati rashodne stavke sa predmetima na osnovu njihovog tipa, trajanja, broja stranaka u postupku i slično, a VSS i drugi organi suočili su se sa značajnim teškoćama u pogledu utvrđivanja i rešavanja neefikasnosti pojedinačnih sudova i određivanja standardnih raspona ili maksimalnih iznosa rashoda za različite vrste predmeta ili u sudovima različitih nivoa.

839. Sudstvo je iznos svojih neizmirenih obaveza konačno značajno smanjilo 2015. godine putem jednokratnog transfera sredstava iz budžetske rezerve. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, nosiocima javne vlasti zabranjeno je da preuzimaju obaveze u iznosu većem od tekućih aproprijacija; takve obaveze se definišu kao neizmirene obaveze. Neizmirene obaveze su krajem 2013. godine činile 11,5 odsto ukupnih rashoda, ali krajem 2018. samo 1,5 odsto. Preuzimanje nadležnosti za krivične istrage od strane javnih tužilaštava bio je značajni činilac za nastanak neizmirenih obaveza sudova nakon jednokratnog transfera iz 2015.

Slika 163: Neizmirene obaveze u sudstvu, na kraju perioda, 2014-II tromesečje 2020, tromesečni podaci

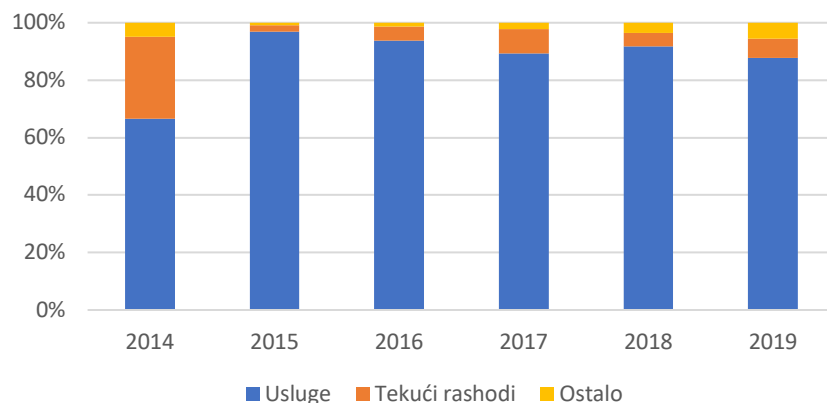


Izvor: izveštaji VSS-a o neizmirenim obavezama.

840. Pored toga, pravosudni organi i Ministarstvo finansija učinili su neuspešne napore da reše probleme neizmirenih obaveza i spreče ih da se ponovno nagomilaju. Godine 2015, VSS je doneo akt u skladu sa kojim je svi sudovi trebalo da plaćaju račune za usluge pružene u krivičnim postupcima (koji su najveći izvor neizmirenih obaveza u sistemu) u roku od 60 dana. Međutim, obaveza plaćanja u roku od 60 dana već je propisana Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, tako da je aktom iz 2015. zapravo samo pojašnjeno od kada počinje da teče rok od 60 dana. Nema značajnijeg praćenja pravovremenog izmirenja obaveza.

841. Nagrade za rad advokata i sudskih veštaka predstavljale su najveće izvore neizmirenih obaveza u tužilaštvu i zahtevale su više ispitivanja i kontrole. Kako u sudovima tako i u javnim tužilaštvima, ove nagrade činile su deo kategorije „usluga“, koja je obuhvatala i troškove poštanskih usluga, nagrade za rad sudija-porotnika, i dovođenje uhapšenika.

Slika 164: Struktura neizmirenih obaveza prema vrsti, na kraju perioda, 2014-2019.



Izvor: kvartalni izveštaji VSS-a o neizmirenim obavezama.

842. Proces preuzimanja obaveza u sudovima i javnim tužilaštvima je u celini bio jednostavan. Sudije i tužioci potvrđivali su račune za usluge izvršene u toku sudskog postupka i izdavali naloge za plaćanje tih računa. Nakon odobrenja (i pod uslovom da pružalac usluge nije osporio odobreni iznos), račun je dospevao za plaćanje i smatrao se obavezom suda ili javnog tužilaštva.

843. Sistem za izvršenje budžeta nije zahtevao prethodno odobrenje obaveza od strane organa zaduženih za budžet niti sprovođenje drugih procedura koje mogu sprečiti nastanak prekomernih neizmirenih obaveza. Pored toga, preuzete obaveze nisu se evidentirale u odnosu na relevantne aproprijacije, tako da nije postojalo praćenje nastanka obaveza u realnom vremenu.

844. Prinudna naplata nije korišćena podjednako protiv svih sudova kao mehanizam za izmirenje obaveza. Kako su potvrdili šefovi računovodstava većeg broja sudova i tužilaštava, advokati i veštaci odlučuju o tome da li da pokrenu postupak prinudne naplate, a mogu oklevati da iskoriste to pravo iz straha da sudovi prestanu da ih angažuju. Iako sudovi i javna tužilaštva tvrde da se advokati angažuju kao branioci po službenoj dužnosti po azbučnom redu, u praksi ništa ne sprečava sudije i javne tužioce da angažuju advokata po svom nahođenju, a isto važi i za sudske veštace. Taj problem je naglašeniji u velikim sudovima i javnim tužilaštvima na čijim područjima postoji veća ponuda advokata i sudskih veštaka.

845. Jedna značajna novina uvedena Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama jeste to što je njime omogućeno da se dugovanja subjekata u javnom sektoru prinudno naplaćuju. Uvođenje javnih izvršitelja paralelno sa Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama postavilo je temelje za izmirenje obaveza pravosudnih organa putem ovog mehanizma. U intervjuima je potvrđeno da većina neizmirenih obaveza potiče od dugovanja prema advokatima i sudskim veštacima, što je, zajedno sa penalima koje advokati naplaćuju u postupku prinudne naplate, značajno povećalo učestalost ove prakse. Procenjuje se da nepotrebni troškovi iznose još nekih 30 odsto, pored prvobitnog duga, kada se neizmirene obaveze naplaćuju u

postupku prinudne naplate. Te obaveze obuhvataju različite penale i naknade koje se plaćaju izvršitelju, advokatu, Narodnoj banci sudije, sudu i slično⁶⁴⁹.

846. Obaveze se evidentiraju na dva paralelna načina – ručno (u upisnicima ili tabelama u Excelu) i u računovodstvenom softveru (ZUP-u) koji se koristi u čitavom pravosuđu. Ne postoje podsticaji da sudovi i javna tužilaštva koriste ZUP jer koriste gotovinsko računovodstvo. Izveštaji o neizmirenim obavezama podnose se u posebnom postupku. Samim tim, čini se da se najtačnije evidencije vode ručno. Odsustvo interoperabilnosti evidencija tih „izvora“ preuzetih i neizmirenih obaveza i BEX-a otvara značajne mogućnosti za prekomerno nagomilavanje obaveza koje nisu pokrivena aprijacijama, što sa svoje strane za posledicu ima rast neizmirenih obaveza.

847. Iako se izveštaji o masi neizmirenih obaveza podnose tromesečno VSS-u i DVT-u, tačnost i potpunost tih brojni je upitna jer u velikoj meri zavisi od svesti o pravosudnog osoblja o finansijskim pitanjima i njihove odgovornosti. Samim tim, računovodstva sudova i javnih tužilaštava često saznaju o postojanju pojedinih neizmirenih potraživanja tek kada prime zahtev za prinudnu naplatu. U praksi se javljaju brojni slučajevi u kojima sudije ili javni tužioci nikada ne obaveštavaju svoja računovodstva o postojanju računa ili čekaju do samog kraja postupka da to učine. Veliki procenat takvih računa se na kraju naplati prinudno. Dešava se i da se računi ne izmiruju redovno na osnovu verbalnog sporazuma između sudije i pružaoca usluga (kao što je advokat ili veštak) o tome da će račun biti naplaćen prinudno. Jasno je da bi u potpunosti trebalo iskoreniti takve primere grubog kršenja finansijske odgovornosti na sudijskoj funkciji.

848. Do smanjenja iznosa neizmirenih obaveza od 2014. do 2019. došlo je, stoga, delimično zbog povećanja procenta njihovog redovnog namirenja umesto naplate prinudnim putem. Time se samo povećavaju operativni rizici vezani za nastanak neizmirenih obaveza jer se tako usložnjava odnos sa glavnim pružiocima usluga tokom istražnog postupka i suđenja. Tokom intervjua sa sudijama i javnim tužiocima, tim za izradu Funkcionalne analize otkrio je da su, primera radi, sudski veštaci, čiji broj je ograničen, sve manje spremni da pruže svoje usluge zbog teškoća i neizvesnosti u naplati računa. Ova situacija se češće javlja u sudovima i javnim tužilaštvima sa manjim područjima nadležnosti.

849. Nedostatak veza (odnosno interoperabilnosti) između računovodstvenih i finansijskih sistema, sa jedne, i AVP-a sa druge strane otežava dobijanje sveobuhvatnih, tačnih i pouzdanih finansijskih informacija. Da su ovi sistemi međusobno povezani, angažovanje advokata ili sudskog veštaka bilo bi evidentirano kao aktivnost u AVP-u, odakle bi bila preneti u računovodstveni sistem kao dospela obaveza. Odatle bi ova informacija prešla u sistem za izvršenje budžeta, gde bi takva obaveza bila evidentirana kao teret na odgovarajućoj aprijaciji. Mada nije lako obezbediti ovu povezanost jer je za to potrebna saradnja između većeg broja aktera (prvenstveno Ministarstva finansija), ostvarivanje interoperabilnosti sprečilo bi nagomilavanje neizmirenih obaveza i značajno doprinelo kvalitetu pružanja usluga na nivou celog sistema.

⁶⁴⁹ Zaključkom koji je VSS doneo 2015. godine, kojim je uvedena obaveza svih sudova da u roku od 60 dana isplate dug nastao u istražnom postupku. U praksi se nije mnogo toga promenilo, jer istu obavezu propisuje ZRINOKT (član 4). Fakture koje nisu stigle u računovodstvo jednostavno nisu mogle da budu plaćene na vreme i izmirivale su se putem prinudnog izvršenja. Zaključak nije mogao da reši ovaj problem, ali jeste rešio problem trenutka od koga se računa početak roka od 60 dana nakon kojeg je moguće izvršenje.

850. Budžete pravosudnih organa trebalo bi povećati tek nakon što institucije dokažu da su svesne obima i vrste njihovih finansijskih operacija. Drugim rečima, mora da postoji standardni način da se utvrdi koliki su troškovi poslovanja pravosudnog organa u Srbiji sa određenim brojem sudija odnosno tužilaca koji postupaju u određenom broju predmeta određenih vrsta. Samo u tom slučaju se zahtevi pravosudnih organa za dodatnim finansiranjem mogu adekvatno ocenjivati i po njima postupati. Linearno povećanje budžeta sudova i javnih tužilaštava ili nastavak prakse izmirivanja njihovih obaveza jednokratnim transferom iz budžetske rezerve na kraju godine nije rešenje. Zapravo, to predstavlja svojevrsnu „nagradu“ za one koji postupaju neodgovorno i preuzimaju obaveze preko iznosa koji im je odobren. Sa druge strane, opreznije institucije odvrću se od toga da nastave da postupaju odgovorno.

8.6. Preporuke i naredni koraci

Primeri preporuka koje su inspirisale neke reformske aktivnosti u proteklih sedam godina su: i) redovno izveštavanje o neizmirenim obavezama i izmirenje postojećih nivoa docnji i ii) uvođenje obavezujućeg tumačenja finansijskih odgovornosti za troškove istraga. Većina preporuka Funkcionalne analize iz 2014. u pogledu upravljanja podacima, naplata sudskih taksi, upravljanja obavezama i neizmirenim obavezama, upravljanju budžeta u toku godine i finansijskih odgovornosti u okviru pravosudnog sistema nije sprovedena. Iako postoje jasni dokazi uloženi napora da se reše pitanja budžetske odgovornosti i upravljanja docnjama, ovi napori su bili nedovoljni za njihovo rešavanje.

Preporuka 1: Poboljšati infrastrukturu finansijskog upravljanja i institucionalni okvir kako bi se poboljšalo poslovanje, transparentnost i efikasnost i povećala budžetska nezavisnost pravosudnih institucija.

- Povećati svest sudija i tužilaca o budžetskim pitanjima i upravljanju javnim finansijama u celini. Ovo je ključ za postizanje bolje isplativosti u sudskom i tužilačkom sistemu. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Pojednostaviti strukturu upravljanja budžetom pravosuđa. Ovo se može postići prenošenjem budžetskih nadležnosti MP na VSS i DVT, sa izuzetkom upravljanja kapitalnim budžetom, koje bi trebalo da ostane u nadležnosti MP zbog: (1) većeg kapaciteta MP u vezi sa nabavkama i (2) izazova raspodele takvih troškova i nadležnosti za više institucija koje su smeštene u istom objektu. (MP, DVT, VSS, MF – kratkoročno)
- Uvesti standardizovani alat za upravljanje procesom pripremanja budžeta (tj. softver) u pravosudnom sistemu u celini, koji je u potpunosti kompatibilan sa postojećim BPMIS-om koji koristi MF. (MP, DVT, VSS, MF – srednjoročno)
- Dalje jačanje kapaciteta za upravljanje kapitalnim investicijama. Da bi se održali i poboljšali trenutni nivoi kapitalnih rashoda, potrebno je unaprediti kvalifikacije zaposlenih u MP u sledećim oblastima: priprema, procena i izbor projekata i upravljanje i praćenje realizacije projekta. Formulirati i uvesti metodologiju odabira i prioritizacije projekata. (MP – srednjoročno)

Preporuka 2: Ojačati proces izvršenja budžeta kako bi se poboljšao integritet i celovitost finansijskih podataka, poboljšali kapaciteti za praćenje tekuće godine i obezbedila standardizacija i doslednost u izvršenju budžeta.

- Razjasniti finansijske nadležnosti sudova u odnosu na tužilaštva u okviru krivične istrage izmenama člana 261 Krivičnog zakonika i formulisanjem pratećih podzakonskih akata kako bi se dodatno razjasnilo ovo pitanje i obezbedila doslednost u obračunu troškova. (VSS, DVT – kratkoročno)
- Optimizovati i standardizovati sve elemente obrade faktura (tj. precizno definisati tok dokumenata) u pravosudnim institucijama kako bi se izbeglo prekomerno nagomilavanje zaostalih obaveza i eliminisala prinudna naplata. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Obezbediti tačnost i potpunost računovodstvenih evidencija u okviru ZUP-a. Ovo bi eliminisalo potrebu za vođenjem paralelnih ručnih evidencija različitih računovodstvenih kategorija za različite svrhe. (Sudovi, tužilaštva, VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- Povećati uvid MP, DVT i VSS u zbirne računovodstvene kategorije u ZUP-u kako bi se poboljšao njihov analitički fokus tokom godine i obezbedile informacije o prilagođavanju/formulisanju budžetske politike. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Omogućiti razmenu podataka (tj. omogućiti formulaciju i prenos zahteva za plaćanje i preuzimanje informacija o transakcijama) između ZUP-a i sistema za izvršenje budžeta. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Postepeno smanjiti „zaštitni sloj“ (tj. rezerve) od upravljanja aproprijacijama. Povećati finansijsku odgovornost pravosudnih institucija izdvajanjem punog iznosa njihovih godišnjih aproprijacija na početku godine. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Povećati transparentnost raspodele sudskih taksi između sudova i tužilaštava. Subjektivnost u raspodeli udela sudskih taksi od strane MP i VSS treba ukloniti kroz uvođenje koherentne i sveobuhvatne metodologije raspoređivanja u skladu sa Zakonom o sudskim taksama. (MP, VSS – srednjoročno)

Preporuka 3: Ojačati proces pripreme budžeta. Budući da budžeti pojedinačnih delova pravosuđa nisu zasnovani na kriterijumima učinka, oni se ne mogu koristiti za procenu vrednovanja rezultata, što je osnova odgovornog upravljanja budžetom. Sledeće preporuke su osmišljene da: i) omoguće pravosudnim institucijama da odrede kredibilan osnovni budžet, ii) formulišu svoje budžete na osnovu kriterijuma rezultata vezanih za predmete i iii) mere rezultate kako bi se donošenje odluka zasnivalo na pouzdanim podacima.

- Osigurati interoperabilnost između sistema za vođenje predmeta, sistema izvršenja budžeta i sistema pripreme budžeta. Obezbeđivanje razmene podataka između ovih sistema je instrumentalni preduslov za uvođenje budžetiranja zasnovanog na učinku. (VSS, DVT, MP – srednjoročno)
- Uvesti metodologiju obračuna troškova po predmetu. Ova metodologija bi trebalo da odgovori na pitanje koliki je očekivani raspon troškova za različite vrste predmeta i na taj način se uključi u proces pripremanja budžeta. (VSS, DVT – srednjoročno)
- Uvesti budžetiranje zasnovano na rezultatima rada. Pripremiti osnovni budžet na osnovu podataka preuzetih iz sistema za vođenje predmeta i metodologije obračunavanja troškova.

Analiza budžeta će naknadno omogućiti ekonomičnost i osloboditi sredstva za druge namene. (VSS, DVT – srednjoročno)

- Angažovati se sa Ministarstvom finansija na postepenom povećanju budžeta za istrage, kao prelaznu meru. Trenutno se zaostale obaveze izmiruju jednokratnim povećanjem budžeta za pravosuđe na kraju godine. Ovaj iznos treba staviti na raspolaganje početkom godine kako bi se izbeglo nepotrebno plaćanje naknada i kazni koje sudovi i tužilaštva plaćaju u postupku prinudne naplate. (DVT, MF – kratkoročno)

9. Upravljanje IKT sistemom

9.1. Glavni nalazi

851. U pogledu upravljanja IKT sistemom zabeležena su značajna pozitivna kretanja od prve Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji iz 2014, i to naročito kada je reč o razmeni podataka, transparentnom izveštavanju i informacionoj bezbednosti. Ovom napretku doprineli su stopostotno povećanje budžeta za IKT u periodu između 2015. i 2020. godine, obuka za eksternu usklađenost sa ISO standardima i poboljšane procedure za bezbednost podataka i rezervne kopije. Usvojeno je nekoliko modernih veb alata, koji doprinose ukupnom boljem širenju pravosudnih informacija, kako interno tako i eksterno. Pristup informacijama o pravosuđu – kako o sistemu u celini tako i u vezi sa konkretnim predmetima – i kvalitet sudskog odlučivanja je poboljšana. Ova poboljšanja su povećala odgovornost, transparentnost i efikasnost pravosuđa.

852. Uvođenje Servisne magistrane organa je interno omogućilo razmenu podataka između sistema u pravosuđu i sa srodnim subjektima izvan pravosuđa. Sada postoje zajednički registri za interne korisnike pravosudnih sistema. Pravosudni informacioni sistem (PIS) ubrzava postupanje u sudskim sporovima i izvršnim postupcima i time štedi vreme i novac građanima i pravosuđu, a omogućava i razmenu podataka sa Republičkim zavodom za statistiku, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, Narodnom bankom Srbije i drugim organima. Obezbeđena je jednoobraznost aplikacije AVP koja se koristi u sudovima, čime se osigurava da svi sudovi koriste istu verziju ovog softvera sa istim funkcijama i karakteristikama. Softver za poslovnu inteligenciju u punoj je primeni od 2019, uz postojanje predefinisanih izveštaja iz sudskih registara i posebnih izveštaja dopunjenih najrazličitijim grafičkim prikazima podataka- Prema nalazima CEPEJ-a, Srbija je sada u boljem položaju od većine zemalja kada je reč o uvođenju alata za merenje učinka, što predstavlja značajnu promenu u odnosu na 2013.

853. Eksterno je portal za kalendare i odluke većine vrsta sudova, koji predstavlja značajan napredak u pristupu pravdi, poboljšao pravnu sigurnost i povećao transparentnost. Uvedena je regulatorna struktura koja omogućava elektronsko podnošenje u svim vrstama predmeta, pilotirana je platforma za e-podnošenje u tri suda i platforma e-aukcije za elektronsku prodaju imovine u izvršnom postupku. Centralni sistem za sudske takse omogućava korisnicima da vide sve uplate koje su izvršili i koje duguju korisnici suda, označavajući neplaćene sudske takse i automatsku raspodelu taksi. Osnovni i viši sudovi trenutno koriste ovaj sistem; privredni sudovi će biti dodati u bliskoj budućnosti. Postoji i elektronska oglasna tabla koja građanima omogućava brz i moderan uvid u sadržaj oglasnih tabli na jednom mestu.

854. Pa ipak, čak i uz značajan napredak ostvaren u pojedinim oblastima, razvoj IKT u pravosuđu u celini i dalje je nejednak, a Srbija zaostaje sa drugim evropskim zemljama. Prema najnovijem izveštaju CEPEJ-a⁶⁵⁰ o korišćenju informacione tehnologije u sudovima Evrope (koji obuhvata i tužilaštva), koji se usredsređuje na tri ključna aspekta – upravljanje sektorom IKT, opremu i infrastrukturu i pravni okvir za razvoj IKT, Srbija je na skali od 3 do 9 (kao i u prethodnoj proceni) ostvarila ukupnu ocenu 4, a samo sistem za upravljanje IKT dobio je ocenu 2. U tom smislu, kvalitet IKT u pravosuđu u Srbiji bio je značajno

⁶⁵⁰ *Use of Technology in European Courts*. European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ Studies, No. 24.

niži od evropskog proseka, a od susednih zemalja samo je Albanija na nižem nivou razvoja (sa ocenom 3).

855. Kada je reč o upravljanju, CEPEJ je ocenila da Srbiji i dalje nedostaje sistem za identifikovanje i optimizovanje inovacija na polju informacionih tehnologija.¹ Srbija od 2013. eksperimentiše sa formiranjem Sektora za e-pravosuđe u Ministarstvu pravde, kao i Sektorskog saveta za IKT. Široka ovlašćenja Sektora za e-pravosuđe u pogledu planiranja napuštena su u korist planiranja IKT zasnovanog na pojedinačnim sistemima, a Sektorski savet nije održao nijedan sastanak već skoro četiri godine.

856. IKT se ne koriste radi unapređenja efikasnosti. Informacione i komunikacione tehnologije su u Strategiji razvoja pravosuđa za period od 2020. do 2025. godine i izmenjenim Akcionim planom za Poglavlje 23 prepoznate kao jedna od ključnih razvojnih oblasti. Na primer, CEPEJ je naročito utvrdila da se IKT oprema u Srbiji i dalje relativno malo koristi u krivičnoj materiji, te da se broj nerešenih krivičnih predmeta još uvek uvećava.¹ Prema zaključcima CEPEJ-a, Srbija je jedna od sedam država u kojima niska rasprostranjenost IKT opreme doprinosi „većim teškoćama u pogledu smanjenja broja predmeta u radu“.

857. Srbija je u februaru 2022. godine usvojila Strategiju razvoja IKT-a u pravosuđu za period od 2022. do 2027. godine kako bi omogućila pripremu pravosuđa za nove izazove i povećala primenu IKT u pravosuđu. Prateći Akcioni plan uključuje procenjene troškove Strategije kako bi se obezbedilo njeno finansiranje i sprovođenje.

858. Mada su finansijska sredstva za IKT značajno povećana na republičkom nivou, najveći deo njih odlazi na plate i usluge održavanja prepuštene subjektima izvan pravosuđa, što znači da novca nema dovoljno za neophodna ulaganja i unapređenje pravosudne infrastrukture. Iako pravosuđe navodi da poseduje dovoljan broj računara i drugih uređaja, veliki procenat njih stari su više od 10 godina i koriste zastarele operativne sisteme.

859. Odluke o ulaganjima u IKT i dalje su vođene donatorima i dobavljačima. Pravosuđe prekomerno zavisi od donatora kada je reč o finansiranju IKT. Pravosuđu nedostaje i strategija za održivost IKT sistema. Ne predviđaju se troškovi tekućeg održavanja i podrške za IKT opremu koje obezbeđuju donatori. Potrebno je zameniti 8.000 računara, a 5.700 njih će se obezbediti kroz projekat finansiran iz sredstava IPA, ali za zamene nisu opredeljena sredstva. Neizbežno je da će i ta nova oprema u jednom trenutku zastariti.

860. Ne postoje dosledna pravila i rutine za unos podataka, što čini prikupljene statističke informacije nepotpunim. Sistemu AVP naročito nedostaju automatizovane rutine kojima bi se osigurao kvalitet podataka; nedovoljan je broj obaveznih polja za unos podataka; validacija polja nije adekvatna; i statistički podaci se ne „zaključavaju“ nakon što se podnesu. Iz tih razloga informacije ili nedostaju ili se ne prikupljaju na jednoobrazan način. Ovo pitanje je detaljnije obrazloženo u nastavku.

861. Institucionalne prepreke i nedostatak resursa otežavaju automatizovanu razmenu podataka između sudova i javnih tužilaštava, pripadnika pravnih profesija i građana. Odsustvo protokola za elektronsko potpisivanje, nespremnost Ministarstva pravde da podstakne elektronsku razmenu podataka, nedovoljni kapaciteti za skeniranje, štampanje i obradu audio i video materijala i još uvek prisutan nedostatak kapaciteta i nedostatak poverenja javnosti u elektronske komunikacije ometaju

šire prihvatanje elektronske razmene i podele podataka, elektronskog podnošenja podnesaka i ročišta na daljinu.

862. Informacije o predmetima i dalje su razdvojene od informacija o upravljanju resursima. Kada se predmeti evidentiraju u sistemu za vođenje predmeta, ne registruju se automatski i u računovodstvenom sistemu. Sudovi su dužni da podnose redovne izveštaje većem broju nadzornih tela (Savetu i Veću, VKS-u i Ministarstvu pravde), a ti izveštaji se međusobno preklapaju ali nikada ne pružaju uvid u čitavu sliku o učinku i ne razmenjuju se među institucijama koje nadziru rad sudova. Pored toga, sistemi za pripremu i izvršenje budžeta sudova nisu međusobno povezani.

863. Iako su internet stranice danas široko rasprostranjene u pravosuđu, veliki broj njih i dalje nudi samo osnovne funkcije. Samo malobrojni ali značajni izuzeci omogućavaju proaktivno i automatizovano pružanje usluga.

864. Zaključci Funkcionalne analize iz 2014. o strukturi zaposlenih na poslovima IKT i dalje stoje: procenat sudskog osoblja koje obavlja ove poslove znatno je niže od referentne vrednosti od 3,6 koju je utvrdila Grupa Gartner i značajno se razlikuje između sudova, čak i u istom stepenu (i kreće se od 0,8 do 3,5 odsto ukupnog broja zaposlenih).

865. Obuka sudija i zaposlenih iz IKT je krajnje neadekvatna i pruža se najčešće samo kada se uvodi neki novi sistem (a najčešće je i finansira donator koji je obezbedio sredstva za taj sistem).

9.2. Rukovođenje i upravljanje IKT sistemom i njegovo finansiranje

9.2.1. Uređenje

866. U pravosuđu je završeno nekoliko ključnih strateških analiza sektora IKT ali Vlada te strategije nije unela u svoja dokumenta. Pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde, pravosuđe je 2013. sprovelo ocenu svojih IKT sistema, aktivnosti i struktura upravljanja, na osnovu čega su pripremljeni Izveštaj o strategiji IKT i njegov Prilog. Strategiju je izradio Multidonatorski fond za podršku sektoru pravde i u njoj se prepoznaje strateški značaj automatizacije za dugoročni uspeh pravosuđa, ocenjuju se mogući načini za usklađivanje strategije IKT i poslovna strategije pravosuđa i utvrđuju se konkretni koraci i sredstva potrebna za unapređenja na polju IKT. Međutim, Vlada nije usvojila ovaj nacrt strategije IKT. Delegacija EU je tokom poslednjeg tromesečja 2017. sprovela i detaljnu procenu infrastrukture za IKT. Ova procena sadrži detaljnu mapu budućih investicija neophodnih za ostvarenje predloženog plana u pogledu IKT podeljenu na faze, zajedno sa odgovarajućim procenama troškova. Pored toga, u aprilu 2016. usvojene su i Smernice za razvoj sistema IKT u pravosuđu. Bez obzira na to, ovi prioriteti za ulaganje nisu uneti u finansijski plan koji je predložilo Ministarstvo pravde.

867. Pravosuđe u Srbiji i dalje ne prihvata IKT kao alat za transformaciju, uprkos tome što je IKT u brojnim strateškim dokumentima, uključujući i strategije opisane u prethodnom paragrafu, Strategiji razvoja pravosuđa i izmenjenom Akcionom planu za Poglavlje 23, kao jedna od ključnih oblasti u kojima je potreban razvoj radi ostvarenja nepristrasnosti, odgovornosti, stručnosti i efikasnosti. Međutim, iako su brojne druge aktivnosti opisane Strategijom razvoja pravosuđa i Akcionom planom uspešno realizovane, sprovođenje mera vezanih za razvoj IKT infrastrukture i dalje tapka u mestu.

868. IKT sistemi još uvek nisu u stanju da zadovolje poslovne potrebe pravosuđa u celini, kako na nivou politika tako i na operativnom nivou, uprkos broju inicijativa koje za cilj imaju unapređenje rada informacionih sistema.

869. U odsustvu čvrstih struktura za rukovođenje sistemom IKT, pravosuđe je suočeno sa teškoćama pri utvrđivanju razmera preporuka za unapređenje procesa IKT. Ozbiljno planiranje unapređenja ne može da počne sve dok se ne ojačaju strukture za rukovođenje i jasno ne definišu uloge svih aktera. Na odluke o ulaganju u IKT i dalje presudno utiču donatori i dobavljači.

870. Pravosuđe u Srbiji je u jednom trenutku počelo da ostvaruje napredak u unapređenju rukovođenja sistemom IKT, ali su sve te inicijative prestale sa radom i još uvek je primetan nedostatak snažnog strateškog vođstva. U Ministarstvu pravde je 2014. godine formiran Odsek za e-pravosuđe, a osnovan je i Sektorski savet za informaciono-komunikacione tehnologije u pravosuđu. Međutim, Odsek za e-pravosuđe nije deo najnovije sistematizacije Ministarstva pravde i zamenjen je grupama zaposlenih koje se bave pojedinim oblastima prava a ne strateškim planiranjem IKT. Sektorski savet se poslednji put sastao 2017. godine. Ministarstvu pravde i dalje nedostaju zaposleni sa dovoljnim stepenom znanja o radu sudova i programiranju, što ograničava njegovu sposobnost da izradi sisteme za unapređenje efikasnosti i kvaliteta sudova. Umesto toga, nastojanja Ministarstva pravde na polju IKT i dalje su usredsređena na doprinos donatora i upravljanje ugovorima umesto na razvoj novih ili postojećih sistema. Posebno radno mesto direktora informacionih tehnologija (*Chief Information Officer, CIO*) u Ministarstvu značajno bi povećalo vidljivost pitanja IKT i njihov doprinos efikasnosti sektora pravosuđa u celini.

871. Saradnja između Ministarstva pravde i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu ograničena je, a između ta dva organa postoji mali broj dodirnih tačaka. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu uspostavila je Državni data centar, jedan od najmodernijih u regionu, u kome je smeštena ključna informaciono-komunikaciona infrastruktura Republike Srbije. Data centar pruža podršku za primenu informaciono-komunikacionih tehnologija i postupke javnih nabavki u organima državne uprave i službama Vlade.

9.2.2. Finansiranje IKT

872. Deo budžeta Ministarstva pravde koji se odnosi na IKT povećan je od 2015. za preko 100 odsto, a značajna sredstva uložena su 2019. i 2020. godine u infrastrukturu.

Tabela 47: Deo budžeta Ministarstva pravde koji se odnosi na IKT

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RSD	433.000.000	396.000.000	252.000.000	481.000.000	780.700.000	894.200.000
EUR (mil.)	3,59	3,22	2,08	4,1	6,64	7,61
Godišnja promena (u %)		9%	37%	91%	64%	14%

Izvor: Ministarstvo pravde, godišnji planovi javnih nabavki.

873. Ne vrši se dugoročno planiranje budžeta za IKT niti postoji tekuće finansiranje za inicijative automatizacije. Kapitalni budžet se i dalje priprema na godišnjem nivou.

874. U pravosuđu Srbije se ne vrše analize poslovnih slučajeva za predložene projekte, niti se analiziraju njihovi ukupni troškovi vlasništva. Primena pristupa ukupnih troškova vlasništva zahtevala bi veću koordinaciju između donosilaca odluka u Ministarstvu pravde, VSS-u i DVT-u i strateških konsultanata. Ovo je naročito značajno za ocenu postojećeg stanja i obezbeđivanje okvira za dalju održivost sistema za upravljanje predmetima u pravosuđu Srbije i rad na infrastrukturi IKT i informacionim sistemima u pravosuđu u celini.

875. Na održavanje softvera, obezbeđenje internet veza i znavljanje opreme odlazi značajan deo resursa za IKT u pravosuđu, a najveći deo ovih aktivnosti prepušten je privatnim dobavljačima izvan pravosuđa. Ukupni rashodi pravosuđa za IKT procenjeni su 2020. na iznos od 894,2 miliona dinara, od čega su 463 miliona utrošena na održavanje.

876. Nisu predviđeni troškovi tekućeg održavanja i podrške za rad IKT opreme koju obezbeđuju donatori. Sudovi još uvek nemaju nikakvu strategiju za održivost svojih IKT sistema. Ministarstvo pravde je uložilo sredstva u obnavljanje infrastrukture IKT u privrednim sudovima i izradu novog sistema za upravljanje predmetima (SIPRIS), ali nema naznaka kako će sudovi primenjivati i održavati te sisteme u budućnosti.

877. Značajne neizmirene obaveze iz prethodnih godina prema dobavljačima na ime razvoja sistema sada su rešene, tako da više nema značajnijih neizmirenih dugovanja.

878. Godine 2017. izrađen je kompletan popis hardvera i softvera. To predstavlja značajan napredak u odnosu na 2014, kada nije postojao objedinjen popis hardverskih i softverskih resursa u pravosuđu koji bi se mogao koristiti kao osnova za planiranje budućih potreba za finansiranjem IKT. Međutim, od 2017. nije bilo novih popisa hardvera i softvera.

879. Sudovi navode da imaju adekvatan broj kompjutera, i to skoro po jedan laptop ili desktop računar po predviđenom radnom mestu (videti Tabelu 48). Ovaj odnos se poboljšao u poređenju sa 2013, i to naročito za desktop i laptop računare u osnovnim i privrednim sudovima.

Tabela 48: Hardver dostupan u sudovima, prema vrsti suda, 2021.

Nivo suda	Ukupan broj desktop računara	Promena od 2016. (u %)	Broj desktop računara po radnom mestu	Broj sudova	Broj skenera	Broj skenera u svakom sudu
Osnovni sudovi	5.969	-17%	0,92	66	308	4,67
Viši sudovi	1.830	+8%	0,95	25	127	5,0
Apelacioni sudovi	965	+30%	1,29	4	26	6,5
Privredni sudovi	1.501	+30,2%	1,68	16	86	3,5
Prekršajni sudovi	1.450	-7,5%	0,6	45	44	1,0
Broj	11.750	-5%	0,9 (+12,5%)	156 (+26%)	791 (+26%)	4,3 (nema promene)

Izvor: Ministarstvo pravde, brojke iz aktivnog direktorijuma.

880. Međutim, upotreba starijih, sporijih računara ometa delotvorno korišćenje sistema i efikasno pružanje usluga. U brojnim sudovima, značajan broj računara (od 30 do 50 odsto desktopa navedenih na spisku u prethodnoj tabeli) star je preko 10 godina i na njima se koristi operativni sistem *Windows XP*, što predstavlja veliku prepreku za korišćenje savremenih softverskih alata i aplikacija. Zastareli su i mnogi štampači, lokalni serveri i skeneri. Neophodna i obimna obnova IKT infrastrukture (hardvera) u pravosuđu nije u toku usled ogromnih troškova koje bi to iziskivalo u odnosu na sektorski budžet u celini i sredstva koja su u njemu dostupna za te namene. Ministarstvo je u poslednjih nekoliko godina preduzelo korake da nabavi manje količine računara za najkritičnije oblasti (kao što su serveri, centralni domen u apelacionim sudovima u 2017), a isto su učinili i pojedini donatori, najčešće zajedno u okviru uvođenja novih sistema (kao što je SIPRIS).

881. Prema procenama, potrebno je zameniti oko 8.000 računara. To samo po sebi predstavlja značajnu investiciju. Kada se tome dodaju svi ostali uređaji koje takođe treba zameniti (serveri, štampači, svičevi, uređaji za skladištenje podataka i slično), jasno je da su potrebna veoma velika ulaganja u hardver, i to verovatno reda veličine od između 15 i 20 miliona evra. U okviru aktivnosti „Nabavka IT opreme i softvera za unapređenje centralizovanog sistema za vođenje predmeta u sudovima“, koji sprovodi EuropeAid uz finansiranje iz sredstava IPA, predviđena je nabavka 5.700 računara za sudove opšte nadležnosti (osnovne, više, privredne i apelacione sudove).

9.2.3. Upravljanje radom

882. Ministarstvo pravde do sada nije angažovalo zaposlene za pružanje podrške za IKT u sudovima. Rad ovog sistema nije ujednačen i zavisi od dobavljača, donatora i internih resursa u samim sudovima. U ovom trenutku, sledeće usluge su u potpunosti ili delimično prepuštene dobavljačima iz privatnog sektora:

- a. razvoj i implementacija aplikativnih sistema;
- b. podrška u radu aplikativnih sistema;
- c. obezbeđenje širokopojasne mreže (WAN) i razvoj i održavanje WAN-a i lokalnih mreža (LAN);
- d. pružanje usluga elektronske pošte;
- e. hardver za krajnje korisnike; i
- f. antivirusni softver.

883. Pravosuđe se u Srbiji oslanja na eksterne dobavljače za pružanje usluga IKT više nego što je to slučaj u većini zemalja. Grupa Gartner, vodeća svetska organizacija na polju procene planiranja tehnologija, navodi da države generalno izdvajaju u proseku nešto više od 40 odsto rashoda za IT na zaposlene a samo 22 odsto na angažovanje eksternih pružalaca usluga.

884. Ugovori sa dobavljačima na polju IKT, koje najčešće izrađuju pojedinačni organi, često nisu sročeni u korist pravosuđa, što za posledicu ima razlike u stepenu njihove svrsishodnosti. Dobavljači su odgovorni za kritične poslove u pravosuđu, uključujući razvoj sistema. Zbog značajnog oslanjanja na dobavljače, detalji iz ugovora od presudnog su značaja. U pojedinim aktuelnim ugovorima razvojne usluge na koje se oni odnose nisu opisane dosledno. Ti ugovori takođe ne obezbeđuju adekvatnu i pristupačnu tehničku podršku, sadrže odredbe o preventivnom i korektivnom održavanju niti jasno opisuju i definišu ko je vlasnik izvornog koda, kako se upravlja stavljanjem verzija softvera u proizvodnju i kako se vode logovi o problemima. Pojedini korisnici sistema navode da sa korisnicima nisu obavljene adekvatne konsultacije pre puštanja sistema u proizvodnju, ili da su povratne informacije pružene ali ne i uvažene. Slično tome, mada je u pojedinim ugovorima navedeno tačno radno vreme i način rada korisničke podrške, privredni sudovi nemaju pristup ovoj podršci a korisnici sistema SAPS navode da im je korisnička podrška dostupna u krajnje ograničenom obimu.

885. Zavisnost pojedinačnih organa od različitih dobavljača može se smanjiti putem planiranog formiranja centralizovane službe za korisničku podršku. Međutim, nije zabeležen napredak u ostvarivanju planova za uspostavljanje ove službe i organizacije koja bi pružala podršku, kao i za raspisivanje centralizovane javne nabavke za održavanje softvera sa sistemom korisničke podrške na više nivoa i organizacijom za pružanje podrške.

886. Ministarstvo pravde je razmatralo centralizovanje sistema za angažovanje spoljnih dobavljača usluga održavanja IKT opreme za više sudova ali ti planovi nisu sprovedeni u delo. Pojedinačni sudovi sami zaključuju ove ugovore. U prethodnom periodu su učinjeni napor da se unaprede ugovori za održavanje i podršku u radu IKT opreme u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, koji je zaključio ugovor sa eksternim specijalizovanim dobavljačem štampača i skenera. Ova firma ima isključivu odgovornost za pravilan rad te opreme, uključujući servisiranje, obezbeđivanje delova i pružanje podrške, uz konkretne detalje o nivou kvaliteta pruženih usluga. Primena ovog mehanizma oslobodila je sudove

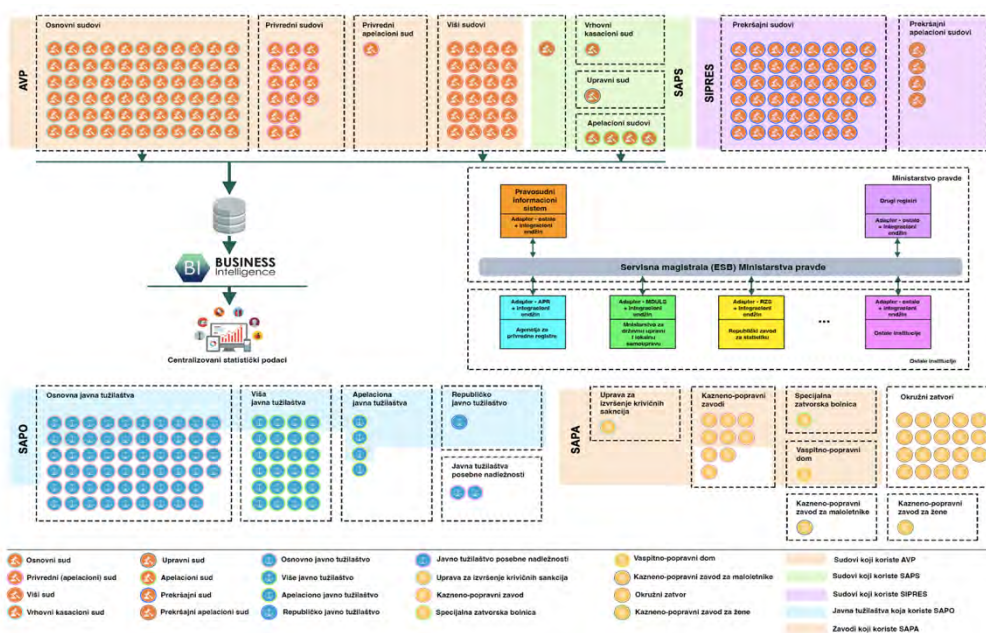
odgovornosti za svakodnevne, rutinske poslove održavanja i zamene štampača, ali su uprkos tome troškovi smanjeni za nekih 30 odsto.

887. Ministarstvo pravde mora značajno da poveća broj svojih zaposlenih i intenzivira rad na pravilnom korišćenju resursa IKT. U Izveštaju o strategiji IKT preporučuje se formiranje javno-privatnog partnerstva za razvoj i održavanje IKT sistema, ali se čini kao da pravosuđe nije spremno za to. Mnoge države, kako u Evropskoj uniji tako i šire, u sve većoj meri koriste javno-privatna partnerstva kao sredstva za obezbeđivanje inovativnih alata i finansiranja i pružanje usluga javne infrastrukture. Svrshodna javno-privatna partnerstva zahtevaju značajne kapacitete države i njeno angažovanje na pripremi, osmišljavanju, uvođenju i praćenju rada sistema. Čak i ako se takva partnerstva formiraju, bila bi potrebna čvrsta struktura za upravljanje u pravosuđu kojom bi se obezbedilo da uštede usled postojanja javno-privatnog partnerstva ne naškoda ostvarivanju ciljeva koji su u javnom interesu. U obzir se mora uzeti i vlasništvo nad intelektualnom svojinom. Na kraju, u doba pandemije i u okruženju kojim dominiraju smanjenja budžeta, uspostavljanje javno-privatnog partnerstva u pravosuđu povezano je sa značajnim teškoćama.

9.3. Delotvornost elektronske razmene podataka i kreiranja rezervnih kopija

888. U radu pravosuđa se za obradu predmeta, vođenje predmeta i upravljanje dokumentacijom koriste brojni međusobno nepovezani IKT sistemi, a automatizovana razmena podataka u ovom sektoru i dalje je ograničenog obima. Učinjeni su koraci u pravcu elektronske razmene dokumenata između sudova i javnih tužilaštava, sudova i eksternih institucija i pripadnika pravnih profesija, kao i putem Pravosudnog informacionog sistema (PIS-a) i više drugih platformi. Međutim, razmena dokumenata između prvostepeni i sudova više instance, između sudova i javnih tužilaštava i između sudova i organa izvan pravosuđa (kao što su MUP i zavodi za izvršenje krivičnih sankcija) i dalje se prvenstveno odvija ručno, što značajno umanjuje efikasnost i dovodi do kašnjenja i grešaka.

Slika 165: Pregled različitih informacionih sistema koji se koriste u pravosuđu Republike Srbije



889. Bez obzira na to, među pozitivnim promenama su uvođenje sistema za objedinjeno prikupljanje i skladištenje podataka za sve pravosudne organe, koji je doveo do jednoobraznijeg prikupljanja podataka i jasnijih definicija podataka i transparentnijih veza između njih. Sa druge strane, Pravilnik o unosu podataka još uvek nije izrađen, informacije nedostaju i ne prikupljaju se jednoobrazno a pravila o unosu podataka nisu standardizovana. Otklanjanje svakog od ovih nedostataka dovelo bi do veće tačnosti i relevantnosti statističkih podataka. Sadašnja fragmentiranost podataka nužno dovodi do donošenja različitih metodologija za odlučivanje, što za posledicu ima nedosledne odluke. Sveobuhvatniji model bi na nivou čitavog pravosuđa obezbedio jednoobraznost prikupljenih podataka i jasne definicije podataka i transparentne veze između njih.

890. Kroz uvođenje Servisne magistrale organa, Ministarstvo pravde za cilj ima unapređenje efikasnosti, pristupa i kvaliteta i primenu protokola za razmenu informacija. Ministarstvo pravde je izradilo standarde interoperabilnosti u pravosuđu i odabralo infrastrukturu kojom će se omogućiti integracija između različitih aplikacija. Brojne su prednosti ovog pristupa: korišćenje aplikacija po modelima *plug-out* ili *plug-in*, lakoća konverzije protokola i mogućnost formiranja mreže za objedinjavanje usluga da bi se omogućila skalabilnost. Sa druge strane, ključna uloga Servisne magistrale u integraciji svih sistema na mreži i povezivanju preko 6.000 korisnika čini je osetljivom kao jedinstvenom tačkom kvara, te Ministarstvo pravde mora da obezbedi pravilo održavanje kako bi se očuvala efikasnost i dostupnost podataka.

891. U pravosuđu se u punom obimu koristi još jedan mehanizam za unapređenje razmene informacija kojim se zajednički registri čine dostupnijim postojećim korisnicima iz pravosuđa (videti deo o Pravosudnom informacionom sistemu, odnosno PIS-u, u Prilogu). Pravosudni informacioni sistem ubrzava postupanje u sudskim predmetima i izvršnim postupcima, što dovodi do uštede kako vremena tako i novca za građane i pravosuđe. Sudovi su se brzo prilagodili prednostima PIS-a u pogledu brzog i pouzdanog pristupa podacima i skraćanja delova sudskog postupka. Njegova primena će unaprediti efikasnost i omogućiti korisnicima pravosuđa da ispune sve zakonske obaveze u svom svakodnevnom radu (primera radi, proveru krivičnog dosijea lica kada MUP javnom tužiocu podnese krivičnu prijavu).

892. Ručnu razmenu podataka između prvostepenih sudova opšte nadležnosti i apelacionih sudova prati određeni broj skeniranih sudskih podnesaka. Međutim, pošto se dokumenti iste vrste ne skeniraju uvek na isti način, apelacionim sudovima se dostavljaju i dokumenti u fizičkom obliku. Neki sudovi su u ovome uspešniji od drugih, pa se tako u Osnovom i Višem sudu u Novom Sadu skenira između 60 i 70 odsto dokumenata. Poslove skeniranja najčešće obavljaju pomoćno-tehničko osoblje, pomoćnici i pripravnici.

893. Više činilaca otežava optimalnu upotrebu tehnologije za skeniranje. U ovom trenutku, samo privredni sudovi skeniraju sve primljene dokumente. U drugim sudovima indeksiranje skeniranih dokumenata značajno ometa neadekvatan kapacitet skenera. Nizak kvalitet skenera takođe ograničava broj strana koje se mogu skenirati odjednom. Prema domaćim propisima, elektronska evidencija koja se daje na uvid građanima mora biti anonimizirana tako što će se ukloniti imena, adrese i drugi podaci o ličnosti, a za to je potrebno značajno angažovanje resursa zaposlenih.

9.3.1. Elektronska razmena informacija između sudova i javnih tužilaštava i između javnih tužilaštava

894. Sistemi koji se koriste u sudovima i javnim tužilaštvima nisu međusobno interoperabilni. Najveći deo informacija se šalje poštom ili ih tužioci lično dostavljaju sudovima. Ovakvo postupanje izaziva kašnjenja u obradi predmeta i zahteva od zaposlenih u sudovima značajan obim dvostrukog unosa podataka. Interoperabilnost omogućavaju funkcije Servisne magistrale organa.

895. Samo 15 javnih tužilaštava trenutno koriste aplikaciju SAPO, dok druga nastavljaju da rade ručno. Informacije se trenutno razmenjuju u pismenom obliku, što izaziva kašnjenje. Nakon uvođenja SAPO-a u punom obimu, sva javna tužilaštva radiće na istom sistemu i razmena podataka bi trebalo da bude moguća. To bi sa svoje strane trebalo značajno da unapredi efikasnost saradnje između javnih tužilaštava.

9.3.2. Elektronska razmena podataka sa drugim organima

896. U ovom trenutku se za elektronsku razmenu podataka najčešće koristi elektronska pošta (sa enkripcijom), ali bi povećanje obima neposrednog pristupa različitim registrima, odnosno podacima koje vode organi javne vlasti i druge organizacije (banke, APR i slično) u narednim godinama značajno moglo da umanjí razmenu podataka u fizičkom obliku i poveća efikasnost i tačnost podataka. Značajnija upotreba Servisne magistrale organa doprineće neposrednom povezivanju različitih sistema koje pravosuđe trenutno koristi.

897. Prekršajni sudovi mogu jednostavno da razmenjuju informacije iz svog registra neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa sa organima unutrašnjih poslova i lokalnim samoupravama.⁶⁵¹ Registar je smešten u data centru Ministarstva pravde na koji su povezani svi prekršajni sudovi i u koji mogu da šalju podatke. Protokoli za razmenu podataka između prekršajnih sudova i saobraćajne policije, Agencije za privredne registre, Sektora za javna plaćanja i finansijsku statistiku Uprave za trezor i Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja naročito su bitni za efikasnost i svrsishodnost prekršajnog postupka.

898. Pravosudni informacioni sistem (PIS), o kome je već bilo reči, omogućava zaposlenima u pravosudnim organima da pristupe registrima izvan pravosuđa, poput onih koje vode Republički zavod za statistiku, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i drugi organi i organizacije. Spisak ovih registara se neprekidno širi. Aktivnih korisnika PIS-a ima preko 6.000, a Ministarstvo pravde je do kraja marta 2021. zabeležilo preko 8.000.000 elektronskih upita od drugih državnih organa koji koriste ovaj sistem.

⁶⁵¹ Mogućnost da se Registar neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa prekršajnih sudova proširi tako da obuhvata i izvršenje neizmirenih računa za komunalne usluge detaljnije je razmotrena u poglavlju o efikasnosti.



Tabela 49: Elektronski upiti iz Pravosudnog informacionog sistema

Registar	Broj upita
Agencija za privredne registre	58.071
CROSO	1.528.549
Prekršajna evidencija	28.215
Registar lica lišenih slobode	82.602
Matična knjiga rođenih	1.883.316
MUP – prebivalište	1.939.340
Agencija za privredne registre – lica	26.055
Republički geodetski zavod	1.973.579
Registar lica – učesnika u postupku	0
Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje	88.912
Oportunitet	48.011
Registar fizičkih lica	16.498
Narodna banka Srbije	218.591
Kaznena evidencija	107.066
Registar pravnih lica	788
Poreska uprava	2.436

899. Komunikacija između sudova i finansijskih institucija automatizovana je primenom PIS-a. Godine 2018. uspostavljen je protokol između Narodne banke Srbije i Ministarstva pravde kojim je definisana razmena podataka a uvedeni su i sistemi za to.

900. Elektronska komunikacija između javnih tužilaštava i MUP-a takođe je retkost. Obe ove grupe prikupljaju i vode podatke na različite načine i ne postoje elektronske veze između njihovih evidencija. Primera radi, informacije iz kaznene evidencije koju vodi MUP dostupne su tužiocima samo na pismeni zahtev, što otežava rad tužilaštva. Akteri navode da takvo postupanje izaziva kašnjenje u fazi istrage, kako tokom prvih saslušanja tako i kada se razmatra odlaganje krivičnog gonjenja. Isto važi i za upravu za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) i kancelarije poverenika za alternativne sankcije.

901. U okviru projekta E-CODEX koji sprovodi EU izrađeni su zajednički tehnički standardi za unapređenje interoperabilnosti između pravosudnih organa u EU i prekograničnog pristupa informacijama za građane i privredu širom Evrope. Pravosuđe Srbije mora da dokumentuje svoje tehničke standarde i uporedi ih sa onima koje priprema EU kako bi novi standardi Srbije bili usklađeni sa zahtevima projekta E-CODEX.

9.3.3. Elektronska razmena podataka između sudova i pravnih i srodnih profesija

902. Tokovi dokumenata između sudova i javnih tužilaštava sa jedne i pravnih profesija sa druge strane jesu automatizovani, ali odsustvo organizovane kampanje Ministarstva pravde za povećanje stepena primene tih automatizovanih mehanizama i prepreke vezane za elektronske potpise ometaju njihovo značajnije usvajanje i upotrebu. Elektronsko podnošenje podnesaka sudu ili javnom tužilaštvu omogućava značajno smanjenje poslova sudskog osoblja na unosu podataka, pojednostavljuje advokatima pristup sudskim dokumentima, omogućava elektronsko podnošenje dokumenata 24 časa dnevno, 7 dana u nedelji, a pored toga smanjuje troškove poštanskih usluga koje snose advokati i troškove štampanja u sudovima. Aplikacija „e-Sud“ Upravnog suda (dostupno na adresi <https://esud.sud.rs/home/#/login>) bi trebalo da pojednostavi kreiranje, administraciju i praćenje toka predmeta krajnjim korisnicima. E-Sud je veb aplikacija putem koje organizacije ili pojedinci koji imaju važeći elektronski potpis koji se može očitati mogu neposredno da podnesu podneske sudu a zatim i da prate tok predmeta. Prema dosadašnjim iskustvima zabeležen je samo mali broj aktivnih korisnika i elektronskih podnesaka od građana: 122 korisnika elektronskim putem su razmenjivala dokumenta sa Upravnim sudom, a u najvećem broju slučajeva reč je bila o inicijalnim aktima. Međutim, troškovi suda su značajno smanjeni a pristup pravdi unapređen. Potrebno je da Ministarstvo pravde sprovede kampanju za unapređenje svesti građana kako bi se povećao obim upotrebe ovog sistema. Pored toga, krajem 2017. uspostavljen je i aktivni direktorijum za osnovne, više i privredne sudove sa preko 12.000 potencijalnih korisnika.

903. Elektronsko podnošenje prijava i podnesaka je u fazi pilotiranja u tri suda, a uspostavljen je i regulatorni okvir kojim se omogućava elektronsko podnošenje u svim vrstama predmeta. USAID je izradio protokol, korisničko uputstvo i dijagrame procesa rada, kreirao mehanizme zaštite potpisa koji prevazilaze one propisane zakonom i nabavio određenu količinu opreme koja je sudovima potrebna za elektronski prijem podnesaka. Odabrani sudovi i nekoliko advokata saglasili su se da podnose i primaju dokumenta elektronskim putem uz korišćenje posebne adrese elektronske pošte u sudu i elektronskih sertifikata koje izdaje Pošta.

904. Među mogućim preprekama za proširenje obima korišćenja elektronskog podnošenja prijava i podnesaka su nedostatak:

- a. kvalifikovanih elektronskih potpisa i vremenskih žigova na elektronskim dokumentima;
- b. spremnosti sudova da prihvate ovaj vid prijema, iako će advokati nastaviti da podnose odštampane verzije dokumenata u formatu PDF;
- c. adekvatnih kapaciteta za štampanje u sudovima, što ograničava veličinu podnesaka koji se mogu poslati elektronskim putem;
- d. računarske pismenosti među advokatima. Međutim, poznavanje sistema i spremnost za njegovu primenu verovatno će porasti kada postane jasno koje su njegove prednosti i kako se bude povećavao stepen korišćenja interneta;

- e. delotvorne promotivne kampanje Ministarstva pravde;
- f. poverenja i postojanje bojazni o bezbednosti informacija koje se podnose putem interneta;
- g. infrastrukture i veština na strani korisnika (primera radi u pogledu računara i pristupa internetu); i
- h. sveobuhvatnog pravnog okvira (naročito za nerezidente).

905. Pojedini podnosioci takođe su skloniji tome da stupaju u neposredne kontakte sa zaposlenima u sudovima.

9.3.4. Tonsko i optičko snimanje

906. Tonsko i optičko snimanje potencijalno može da uštedi značajno vreme sudijama, javnim tužiocima i drugom osoblju, što bi omogućilo održavanje većeg broja ročišta dnevno i smanjenje broja starih predmeta. Pored toga, sistemi za tonsko i optičko snimanje pomažu sudijama i javnim tužiocima i da se prisete činjenica u postupku na narednom ročištu i povećavaju transparentnost, efikasnosti i kvalitet rada sudova, a istovremeno i obezbeđuju potpuniju i tačniju evidenciju postupanja u predmetu koju može da koristi apelacioni sud. Korišćenje tehnologije za tonsko i optičko snimanje dopušteno je novim ZKP-om. Međutim, koristi od ovog snimanja treba staviti u odnos sa njegovim troškovima i neophodnim promenama procesa rada.

907. Korišćenje sistema za prenos zvuka i slike omogućilo bi i pružanje uzajamne pravne pomoći sa drugim zemljama Evrope. CCJE takođe preporučuje zemljama članicama EU da razviju kapacitete za prenos zvuka i slike da bi se omogućilo održavanje bezbednih ročišta i saslušanje svedoka ili veštaka na daljinu.

908. Oprema za prenos zvuka i slike bila bi naročito korisna u krivičnim postupcima. U slučajevima u kojima postoji rizik od bekstva optuženog, troškovi i bezbednosni rizici dovođenja iz pritvora već su visoki, tako da ima smisla ulagati u dodatnu opremu za tonsko i optičko snimanje. U posebno osetljivim situacijama, naročito onima u kojima se kao učesnici u postupku javljaju deca ili pripadnici ugroženih grupa, bezbednosni rizici se takođe mogu umanjiti korišćenjem opreme za prenos zvuka i slike. Selektivna nabavka opreme za tonsko i optičko snimanje za velike sudove i velike ustanove za izvršenje krivičnih sankcija, kao što su Sremska Mitrovica i Zabela, moglo bi stoga biti isplativo a istovremeno i pomoći da se unaprede kvalitet i pristup. U ovom trenutku, samo dva suda u Beogradu poseduju opremu neophodnu za prenos zvuka i slike,⁶⁵² što značajno povećava troškove ročišta uz prenos zvuka i slike, primera radi uz učešće inostranih organa. Prevoz optuženih za krivična dela iz različitih pritvorskih jedinica na ročišta u Beograd takođe predstavlja značajan rizik za građane.

909. Troškovi sistema srednje veličine kreću se od 10.000 do 20.000 evra po sudnici, ali bi mogli značajno da se smanje ako bi se više sistema nabavilo istovremeno. Ti troškovi predstavljaju početno ulaganje u opremu za snimanje odnosno prenos slike i zvuka i proizvođački operativni softver. U međuvremenu, preporučuje se nabavka u najmanju ruku **jednostavnih sistema za tonsko snimanje** i njihovo korišćenje u svim sudovima, uz postepenu nabavku hardvera i organizaciju obuke, tako da sva ročišta budu dostupna svim zainteresovanim stranama na pouzdanim nosačima zvuka, čime će se

⁶⁵² Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal poseduje opremu za održavanje ročišta uz prenos zvuka i slike. Međutim, ovaj metoda se koristi samo za uzimanje izjava od pojedinaca uključenih u programe zaštite svedoka koji se nalaze izvan Srbije.

zameniti sudski zapisničari čije beleške su poznate po svojoj nepouzdanosti. Aplikacija *Skype for Business* nedavno je isprobana kao sistem za prenos zvuka i slike u sudu i javnom tužilaštvu u Sremskoj Mitrovici. Reč je o jednostavnom i jeftinom softveru koji dokazuje da su IKT rešenja dostupna i po povoljnim cenama.

9.3.5. Bezbednost i oporavak od katastrofa

910. Cilj Akta o bezbednosti informacionog i komunikacionog sistema iz 2019. godine jeste obezbeđivanje odgovarajućeg nivoa bezbednosti sistema. Njime se definišu ovlašćenja i odgovornosti na polju bezbednosti i predviđa da je za resurse informacionog i komunikacionog sistema zaduženo Ministarstvo pravde.

911. Unapređene su procedure za kreiranje rezervnih kopija podataka. Ministarstvo pravde je nedavno izdalo instrukcije za standardizovane procedure za kreiranje lokalnih rezervnih kopija podataka iz AVP-a u svakom pravosudnom organu uz upotrebu distribuiranih sistema AVP. Drugi sistemi za vođenje podataka se instaliraju na centralnom nivou, odakle se i upravlja njima, a smešteni su u data centrima Ministarstva pravde gde se rezervne kopije kreiraju redovno u skladu sa standardnom procedurom.

912. Ostvaren je značajan napredak u pogledu kreiranja rezervnih kopija podataka na udaljenim lokacijama. Centralna lokacija za oporavak od katastrofa uspostavljena je 2017. godine u Nišu, na oko 200 kilometara od Beograda. Redovne rezervne kopije podataka iz sistema kreiraju se svakih sedam dana. AVP, najkorišćeniji sistem za vođenje predmeta, i dalje se kao aplikacija instalira na lokalnim računarima, što otežava izradu rezervnih kopija podataka, ali se preduzimaju koraci da se poveća primena sistema za kreiranje rezervnih kopija i oporavak od katastrofa.

913. Pravosuđu i dalje nedostaje planiranje za kontinuitet poslovanja, odnosno sveobuhvatan sistem za sprečavanje nastanka potencijalnih rizika i oporavak od njih. Takva vrsta plana omogućava zaštitu zaposlenih i resursa i njihovu sposobnost da brzo reaguju u slučaju katastrofe.

914. Bezbednost fizičkih spisa i dalje je razlog za zabrinutost. U pojedinim sudovima, spisi predmeta čuvaju se na nebezbednim mestima. U malom broju slučajeva, spisi se u gomilama drže duž hodnika i drugih javnih prostora sudova i javnih tužilaštava.

9.4. Delotvornost primarnih sistema za vođenje predmeta

9.4.1. Funkcije vođenja predmeta

915. Brojni sistemi za vođenje predmeta u pravosuđu izuzetno su funkcionalni i omogućavaju kontrolu kvaliteta podataka i primenu strogih bezbednosnih mera. Međutim, AVP, sistem koji koristi većina sudova, ne poseduje određene ključne karakteristike savremenih sistema, koristi neefikasnu distribuiranu arhitekturu, ne poseduje odgovarajuće mehanizme za kontrolu unosa i kvaliteta podataka i ne upotrebljava se u obimu koji bi omogućio najviši stepen delotvornosti. Od svog uvođenja, 2010. godine, AVP je unapredio efikasnost sudova tako što je smanjio opterećenje poslom i ručno vođenje evidencija. Sistem AVP koji se koristi u osnovnim i višim sudovima:

- a. omogućava unos svih osnovnih informacija za obradu predmeta (primera radi datume podnošenja, strane u postupku, sudije kojima je predmet dodeljen, istoriju radnji i sudske takse), što pojednostavljuje rad;
- b. prati sve funkcije osnovnog suda, od inicijalnog akta do arhiviranja predmeta;
- c. odražava stvarne poslovne procese sudova (ne zahteva značajan obim zaobilaznih rešenja u svakodnevnom radu);
- d. koristi padajuće menije/rutine za validaciju gde god da je to moguće, čime se povećava tačnost podataka;
- e. omogućava pojedincima na najnižem odgovarajućem nivou da unose podatke (primera radi, umesto da se za to angažuju sudije);
- f. može da se koristi za izradu obaveštenja, obrazaca i standardizovanih naloga; i
- g. povezan je sa centralnom aplikacijom za sudske takse. Ova veza će se u narednom periodu proširiti tako da obuhvati i aplikaciju privrednih sudova.

916. AVP-u nedostaje više ključnih karakteristika koje bi povećale njegovu efikasnost kako za sudove tako i za korisnike i unapredile upravljanje predmetima u pojedinačnim sudovima. Među značajnijim funkcijama koje nedostaju su:

- a. upozorenja korisnika na rokove za podnošenje podnesaka, utvrđivanje narednih koraka i obaveštenja o isteklim rokovima;
- b. izrada rasporeda ročišta: rasporedi ročišta se trenutno izrađuju ručno nakon što sud poštom pošalje advokatu obaveštenje o predloženim termina, a advokat pošalje povratnu informaciju sa primedbama i svojim predlogom termina. To za posledicu ima značajna kašnjenja i nepotrebno povećava obim posla zaposlenih u sudovima;
- c. praćenje vremena proteklog između događaja i aktivnosti: iako za to postoje podaci u sistemu, izveštaj o vremenu proteklom između događaja i aktivnosti nije među standardizovanim izveštajima u sistemu;
- d. praćenje razloga za odlaganje ročišta i druga kašnjenja u sistemu;
- e. centralni registar advokata koji zastupaju strane pred sudom u cilju analize načina raspodele predmeta među advokatima.

917. Funkcije AVP-a se ne koriste u potpunoj meri prvenstveno zbog odsustva obuke o sistemu AVP od njegovog uvođenja 2010. godine. Zapisničari nisu obučeni za korišćenje standardizovanih obrazaca, te se umesto njih izrađuje veliki broj različitih obrazaca, kako uz korišćenje šablona u programu *Microsoft Word* tako i na pisaćim mašinama. Pored toga, ispitanici navode da se standardizovani obrasci ne koriste zbog značajnih razlika u postupanju između sudija.

918. Sistem AVP još uvek nije doveo do promene svakodnevnog načina rada u mnogim sudovima, kako kada je reč o smanjenju upotrebe fizičkih dokumenata tako i u pogledu upotrebe njihovih elektronskih verzija. Sistemu AVP nedostaju pouzdane funkcije upravljanja dokumentima, i to naročito tokovima elektronskih dokumenata za predmete u radu, što nije dostupno ni u sudovima opšte nadležnosti niti u privrednim sudovima. Svi dokumenti se zainteresovanim licima dostavljaju u fizičkom obliku, umesto elektronskog uvida u dokumenta i njihovog slanja narednom licu. Ovde je reč više o operativnom pitanju nego o nedostatku IKT, pošto sudije i drugi korisnici oklevaju da ostvaruju uvid u dokumenta u elektronskom obliku. Međutim, čak i kada se ova prepreka prevaziđe, u sistem bi morala da bude ugrađena funkcija automatske obrade toka procesa.

919. Ministarstvo pravde je zaključno sa 2017. postiglo jednoobraznost svih sistema AVP instaliranih u sudovima, čime je osigurano da svi sudovi koriste istu verziju softvera sa istim specifikacijama i radnim karakteristikama. Svako ažuriranje AVP-a vrši se u koordinaciji svih sudskih korisnika putem Sektorskog potkomiteta za AVP, a nove verzije se instaliraju u svim sudovima. Ovo predstavlja značajan napredak u odnosu na 2014, kada su novi sistemi za vođenje predmeta bili uvođeni u pojedinačne sudove na krajnje stihijski način.

920. Upravljanje podacima stoga postaje manje fragmentirano, što smanjuje potrebu za unošenjem istih podataka više puta ili njihovim ručnim kopiranjem. Nedavno uvedeni alati *Oracle* za poslovnu inteligenciju omogućavaju prikupljanje podataka iz svih sudova u cilju izrade standardizovanih ili posebno prilagođenih izveštaja. AVP omogućava generisanje lokalnih izveštaja uz korišćenje podataka dostupnih u svakom sudu. Do sada je uvedeno preko 200 konkretnih izveštaja, prvenstveno u skladu sa Sudskim poslovníkom. Međutim, kvalitet tih izveštaja je upitan i njihova tačnost se često osporava, budući da oni u velikoj meri zavise od kvaliteta podataka unetih u sistem.

921. Integritet podataka u AVP-u je na izrazito niskom nivou. U tom smislu, problemi se odnose na nedosledno postupanje pri unosu podataka i činjenicu da ovaj sistem ne odražava temeljne promene zakona. Nakon velikog broja ažuriranja, tehničkih unapređenja i razvojnih intervencija koja je pretrpeo AVP, još uvek ne postoji adekvatan broj obaveznih polja za unos podataka, validacija tih polja nije adekvatna, a organizuje se i malo ili čak nimalo obuke za pravilno unošenje podataka. Pored toga, ne vrše se ni periodične kontrole, što neposredno utiče na kvalitet i doslednost podataka unetih u sistem AVP. Ovaj sistem takođe ne poseduje mogućnosti za neposrednu komunikaciju i razmenu podataka sa bilo kojim drugim informacionim sistemom u pravosuđu Srbije, i to zbog svoje distribuirane arhitekture i zastarele tehnologije korišćene za njegovu primenu. Ti nedostaci nisu otklonjeni uvođenjem Servisne magistrale organa.

922. AVP takođe koristi i interno upravlja evidencijama koje su po zakonu u nadležnosti drugih institucija u zemlji.⁶⁵³ Kako bi se smanjio rizik od nastanka ljudske greške i unapredio integritet podataka, AVP bi trebalo neposredno povezati sa drugim institucijama koje vode osnovne registre da bi se dobili tačniji podaci. To trenutno nije tehnički izvodljivo uzevši u obzir arhitekturu AVP-a.

923. Distribuirana arhitektura koju AVP koristi krajnje je zastarela. Mogućnosti za povezivanje AVP-a sa drugim sistemima minimalne su. AVP takođe može da bude pokrenut samo na određenim verzijama pretraživača *Internet Explorer* (IE) i ne podržava u potpunosti nove pretraživače. To predstavlja značajno ograničenje i bezbednosni problem, budući da je „Majrosoft“ 2015. godine obustavio podršku za *Internet Explorer*.

924. Zbog distribuirane arhitekture AVP-a potreban je i veliki broj lokalnih servera i adekvatno obučeni zaposleni u svakom sudu za njihovo održavanje i upravljanje njima.

925. Zamena velikog broja malih servera jednim većim serverom (proces koji se takođe naziva i „virtuelizacija“) dovela bi do značajnog povećanja efikasnosti i fleksibilnosti. Manji broj većih servera doneo bi veću fleksibilnost u pogledu restrukturiranja poslovanja sudova, smanjio potrebu za osobljem na poslovima IT u svakom sudu, snizio troškove rada i održavanja i smanjio potrošnju energije za do 90

⁶⁵³ Kao što su registar stanovništva, privredni registar, advokatski imenik i imenik javnih izvršitelja.

odsto. Ova promena broja i veličine servera omogućila bi i integraciju različitih baza podataka kroz midlver, jer bi podaci u tom slučaju bili preuzimani sa manjeg broja lokacija. Hardverski troškovi ovog rešenja nisu visoki i procenjuju se na između 20.000 i 100.000 evra, a za njegovo uvođenje bilo bi potrebno od 50 do 250 radnih dana. Međutim, sve dok aplikacije ne budu centralizovane, konsolidovanje servera zahtevaće međusobno uvezivanje većeg broja različitih aplikacija.

926. AVP-u nedostaju neophodne mere zaštite podataka o ličnosti i poštovanje odgovarajućih standarda ISO. Lični podaci u bazi podataka nisu zaštićeni enkripcijom i do njih lako može doći svako ko ima pristup aplikaciji. AVP kreira log o istoriji korisnika i vremenu pristupa podacima, ali bez informacija o tome koje odgovorno lice je zaduženo za logove o podacima i pristup. Potrebno je preduzeti mere da se neovlašćenim licima spreči pristup podacima o ličnosti i njihovo kopiranje, otkrivanje, menjanje ili brisanje. Potrebno je da sistem bude izmenjen i kako bi se evidentiralo koji su podaci o ličnosti obrađeni ili otkriveni, kao i kada i kome.

927. Novi sistem za vođenje predmeta u privrednim sudovima, SIPRIS, naslanja se na AVP i omogućava veću fleksibilnost, veći kapacitet za izradu statističkih podataka i veze sa drugim internim i eksternim sistemima (sistemom PIS, Bazom podataka sudske prakse, Poštom Srbije i drugima). Među novim funkcijama u odnosu na AVP, koji privredni sudovi koriste od 2008, su korišćenje bar kodova za registrovanje podnesaka u sudskim postupcima, što ubrzava skeniranje i evidentiranje podnesaka u upisnike sudova. Odluke prvostepenih sudova se automatski povezuju sa odlukama apelacionih.

928. SIPRES, jedinstven, automatizovan, centralizovan informacioni sistem razvijen i implementiran za prekršajne sudove i Prekršajni apelacioni sud, omogućio je, između ostalog, kreiranje javno dostupne internet stranice sa registrom neplaćenih novčanih kazni koje su izrekli ovi sudovi. Unos podataka je kvalitetniji nego kada je reč o AVP-u jer je bolje uređen: u SIPRES se tako unosi 95 odsto podataka u svakom predmetu, u poređenju sa između 70 i 80 odsto koliko se unosi u Softversku aplikaciju za javno tužilaštvo (SAPO) i AVP. Implementacija elektronske razmene podataka između SIPRES-a i drugih sistema dobar je primer načina na koji se osnovni registri na nacionalnom nivou mogu koristiti za sprečavanje dupliranja podataka i unapređenje njihovog kvaliteta. Međutim, funkcije ovog sistema su i dalje nepotpune, a nedostaje mu i automatsko izveštavanje o statusu predmeta i statističkim podacima.

929. Sistem SAPO je uveden u 15 od 90 javnih tužilaštava putem pilot projekta Delegacije Evropske unije, a uvođenje u ostala javna tužilaštva planira se za sredinu 2021. godine. SAPO je zamišljen kao modularan sistem zasnovan na poslovnom sistemu za upravljanje sadržajem (*Enterprise Content Management*) i pruža potpunu podršku za digitalizaciju dokumenata u javnim tužilaštvima. Postojeća platforma obezbeđuje kompatibilnost i funkcionalnu integraciju sa sistemom SAPS, ali i sa drugim sistemima u pravosuđu.

930. Centralizovana arhiva svih predmeta i dokumenata u svim javnim tužilaštvima kreira se u okviru SAPO-a i digitalizuje zajedno sa svim eksternim dokumentima i aktima. Te funkcije obezbeđuju efikasnije izveštavanje i veću transparentnost.

931. Međutim, kao i kada je reč o odnosu sudova opšte nadležnosti i AVP-a, javna tužilaštva ne koriste sve mogućnosti SAPO-a u potpunosti. Preporučeno je da se sistem dodatno unapredi, po ceni od približno 3,9 miliona evra tokom petogodišnjeg perioda od planiranja projekta pa sve do programa IPA za 2017. Prema tim preporukama, postojeći pristup procesu rada integrisan u neizmenjive obrasce

trebalo bi da bude zamenjen softverom (tzv. *engine*) za upravljanje procesom rada. Potrebni su i posebni moduli u okviru SAPO-a za nova odeljenja za borbu protiv korupcije u javnim tužilaštvima.

932. SAPO sadrži funkcionalne nedostatke koji utiču na kvalitet podataka i statističko izveštavanje:

- Nije moguće navesti više od jednog osnovnog krivičnog dela po licu.
- Nedostaje navođenje veze između podataka o pranju novca i povezanih krivičnih dela.
- Procedura za integraciju predmeta u e-evidenciju nije adekvatna.
- Procedura za evidentiranje prekvalifikacije krivičnog dela nije adekvatna.
- Evidentiranje krivičnih podataka za prenete predmete nije adekvatno.
- Nedostatak označavanja konkretne radnje krivičnog dela i njegovog povezivanja sa saučesnicima.

933. U ovom trenutku ne postoji pravilnik (uputstvo) o unosu podataka kojim bi se uredile informacije i koraci potrebni za unos podataka u SAPO. To za posledicu ima neujednačene i nekompatibilne podatke koji se vode u pisarnicama javnih tužilaštava.

934. SAPO je na veoma visokom nivou u pogledu zaštite i bezbednosti podataka. Pored toga, lični podaci su u ovoj bazi zaštićeni enkrijcijom tako da čak i korisnici koji imaju neposredan pristup bazi podataka ne mogu da ih vide. Ove funkcije garantuju da samo odgovarajući korisnici imaju pristup pojedinim podacima, i to na nivou pojedinačnog korisnika, grupe ili radnog mesta.

9.4.2. Zadovoljstvo korisnika sistemima za vođenje predmeta

935. Korisnici navode da su, uopšteno govoreći, zadovoljni brzinom, jednostavnošću korišćenja i brzinom odziva ovih sistema. Čini se da kašnjenja izaziva hardver (primera radi spori serveri) a ne problemi sa aplikacijom, i ona najčešće ne dovode do poremećaja u radu. Manje iskusni korisnici ukazuju na potrebu za dodatnom obukom.

936. Od poslednjeg ciklusa Funkcionalne analize došlo je do poboljšanja u radu sistema korisničke podrške za pojedinačne aplikacije. Ministarstvo razmatra uspostavljanje centralizovane korisničke podrške koja bi pružala pomoć sa svim problemima i pitanjima vezanim za IKT. Korisnička podrška za sistem za vođenje predmeta i povezani softver, u kojoj rade specijalisti za IT i jedan pravnik, pruža telefonsku podršku tokom radnog vremena suda. Pored toga, sudovima je 24 časa dnevno, 7 dana u nedelji na raspolaganju i elektronski sistem za prijavljivanje grešaka i zahteva (sistem za tiketing). Svi zahtevi se podnose kroz sistem za tiketing na internet stranici koju je dobavljač otvorio za tu namenu. Tiket se sastoji od kopije sadržaja ekrana i detaljnog obrazloženja kako se problem može reprodukovati. Kao i kod svih ljudskih resursa vezanih za IKT u svim drugim delovima pravosuđa, prepreku uspešnijem radu ovde predstavlja odsustvo finansiranja i odgovarajućih radnih mesta na poslovima IKT.

9.5. Svrishodnost sistema za potrebe upravljanja

937. Sudovi, javna tužilaštva, VSS i DVT unapredili su postupak prikupljanja korisnih, tačnih i pravovremenih statističkih podataka koji se izrađuju u sistemu za vođenje predmeta, što je pravosuđu omogućilo da uspešnije upravlja predmetima. U prethodnom periodu su ostvarena značajna

unapređenja, naročito kada je reč o sistemima za vođenje predmeta i pravilima postupanja,⁶⁵⁴ a pravosuđe u Srbiji je sada okruženje relativno bogato podacima.

938. Koristeći više novih IKT alata, kao što je sistem za poslovnu inteligenciju *Oracle*, VSS i DVT su u stanju da pristupe razumno tačnim, standardizovanim statističkim izveštajima o upravljanju predmetima na nivou čitavog pravosuđa, kao i pojedinim posebno prilagođenim izveštajima. Među standardnim izveštajima su oni koji se odnose na:

- ukupan broj predmeta u radu suda;
- broj predmeta u radu po sudiji;
- strukturu predmeta u radu po danu donošenja inicijalnog akta i danu prijema;
- strukturu rešenih predmeta po danu donošenja inicijalnog akta i danu prijema;
- dužina odlučivanja;
- prosečno trajanje predmeta u radu;
- prosečno trajanje rešenih predmeta;
- broj predmeta u radu na kraju izveštajnog perioda; i
- broj starih predmeta u radu po danu donošenja inicijalnog akta i danu prijema na kraju izveštajnog perioda.

939. Primera radi, izveštaj o ukupnom broju predmeta koje je sud primio i rešio omogućava svakom sudu da stekne uvid u svoju stopu rešavanja predmeta i odnos između primljenih, rešenih i predmeta u radu.

940. Tokovi informacija su i dalje fragmentirani, što se manifestuje na sledeće načine:

- informacije o predmetima nisu povezane sa informacijama o upravljanju resursima: primera radi, kada se predmeti evidentiraju u sistemu za vođenje predmeta, ne registruju se automatski i u računovodstvenom sistemu;
- sudovi su dužni da podnose redovne izveštaje većem broju nadzornih tela (Savetu i Veću, VKS-u i Ministarstvu pravde), a ti izveštaji se međusobno preklapaju ali nikada ne pružaju uvid u čitavu sliku o učinku i ne razmenjuju se među institucijama koje nadziru rad sudova; i
- sistemi za pripremu i izvršenje budžeta sudova nisu međusobno povezani.

941. Pored toga, nedovoljan je broj obaveznih polja za unos podataka; validacija polja nije adekvatna; i statistički podaci se ne „zaključavaju“ nakon što se podnesu, i to naročito u AVP-u. Podaci koje VKS dobija iz AVP-a su nedоследni a mogu biti i netačni ili ih sudovi mogu menjati nakon podnošenja. Pored toga, neadekvatan je stepen obuke za pravilno unošenje podataka a nema ni periodičnih kontrola kvaliteta i jednoobraznosti unetih podataka. Iz tog razloga, u podacima podnetim VKS-u nedostaje određeni broj unosa, ili su ti unosi izmenjeni, što može da obesmisli pojedine izveštaje.

942. Organizacija vrsta predmeta i kategorizacija podataka o predmetima u AVP-u takođe otežavaju smislenu analizu statističkih podataka. Primera radi, trenutno postoji 70 različitih vrsta predmeta, a Ministarstvo pravde razmatra i uvođenje novih u okviru izmena i dopuna pravilnika (videti odeljak o upravljanju). Pored toga, krivični predmeti se u AVP-u kategorizuju krivične predmete po najtežem

⁶⁵⁴ Tokom 2016. i 2017., Vrhovni kasacioni sud je uz podršku EU izradio formule za ponderisanje predmeta, prema kojima se 80 odsto predmeta definišu kao uobičajeni a 20 odsto kao složeniji, na osnovu analize potrebnog vremena. Algoritam analizira predmete i raspodeljuje nove predmete sudijama na objektivan način.

krivičnom delu za koje je lice optuženo i po samo jednom optuženom, tako se druga eventualna dela i drugi optuženi ostaju skriveni. Ti nedostaci otežavaju analizu krivičnih postupaka.

9.6. Podaci za podršku donošenju odluka pravosudnih organa i pristup pravosuđu

943. Vizuelni identitet internet portala pravosuđa u Srbiji nedavno je izmenjen i on trenutno sadrži sledeće osnovne elemente:

- mapu svih sudova u Srbiji;
- sudsku statistiku i raspored suđenja;
- Registar neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa;
- tok predmeta;
- vezu sa internet stranicom javnih beležnika;
- međunarodnu pravnu pomoć / *Judicial Atlas*;
- vezu sa stranicom Ministarstva pravde i veze sa stranicama pojedinih drugih relevantnih organa (Narodnom skupštinom, Vladom Srbije, Agencijom za privredne registre i drugo); i
- vezu sa internet stranicom „Prijavi nasilje“.

Internet stranica će biti dopunjena dodatnim funkcionalnim vezama u narednom periodu.

944. Sve sudije imaju elektronski pristup alatima za pravno istraživanje i stranicama o međunarodnom pravu. Sve internet stranice državnih organa su na takozvanoj neograničenoj „beloj listi“. Pristup sudija internetu inače je ograničen zbog visokih troškova širokopojasnog interneta i iz bezbednosnih razloga. Međutim, i drugim stranicama se može pristupiti uz prethodno odobrenje Uprave za zajedničke poslove republičkih organa.



945. Formirana je i nova baza podataka, „Sudske odluke i praksa“, u koju je uneto preko 17.000 sudskih odluka. Svi sudovi mogu da dopunjuju ovu bazu podataka, koja ima „otvorenu“ i internu komponentu u kojoj se podaci mogu pretraživati po bilo kom kriterijumu (dostupno na adresi <https://sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>). Baza podataka sadrži odluke, analize i biltene sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda, Vrhovnog suda Srbije (pre reforme pravosuđa), apelacionih sudova, Ustavnog suda, viših sudova, Upravnog suda, Privrednog apelacionog suda, prekršajnih apelacionih sudova, Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Evropskog suda pravde u Luksemburgu, Suda pravde Ujedinjenih nacija i Interameričkog suda za ljudska prava.

9.7. Kvalitet podrške koju e-pravosuđe pruža za pristup korisnika usluga sudova

946. Generalni direktorat Evropske komisije za informacije, društvo i medije propisuje standarde za ocenjivanje dostupnosti javnih usluga putem interneta, i to na petostepenoj skali:

- nivo 1: informisanje – obezbeđen pristup opštim informacijama;

- nivo 2: jednosmerna interakcija – obezbeđene posebne informacije; mogu se preuzeti obrasci neophodni za podnošenje zahteva za pružanje usluga;
- nivo 3: dvosmerna interakcija – elektronski obrasci mogu se popuniti na samoj stranici;
- nivo 4: transakcija –obavljanje jedne procedure (npr. plaćanja) u potpunosti elektronskim putem;
- nivo 5: personalizacija – proaktivno, automatizovano pružanje usluga.

947. Sprovedeno je više novih, hvale vrednih inicijativa kojima se unapređuje kvalitet e-pravosuđa a informacije čine dostupnijima na nivou celog sektora.

948. Ministarstvo pravde uspostavilo je portal za rasporede ročišta i odluke prvostepenih sudova, apelacionih sudova, VKS-a, Upravnog suda, privrednih sudova, prekršajnih sudova, prekršajnih apelacionih sudova i javnih izvršitelja, koji omogućava stranama da ostvare uvid u status svojih predmeta. Ti portali predstavljaju značajan napredak u pogledu pristupa pravdi i povećali su pravnu sigurnost i transparentnost.

949. Internet stranice su danas široko rasprostranjene u sudstvu, ali mnoge od njih i dalje pružaju samo osnovne funkcije. Postoji nekoliko značajnih izuzetaka koji pružaju složenije funkcije (nivoa 3, dvosmerna interakcija). Ostalo je još mnogo toga što treba učiniti da bi se građanima omogućilo da jednu proceduru obave potpuno elektronskim putem ili im se pružile personalizovane, proaktivne i automatizovane usluge. Da bi se omogućio prijem različitih prihvatljivih dokumenata korisnika u pravosudni sistem, potrebno je rešiti problem korišćenja kvalifikovanog elektronskog potpisa i vremenskog žiga na svim dokumentima, bez obzira na vrstu i nivo pravosudnog organa.

950. Evropskom strategijom za e-pravosuđe propisano je da Evropski portal pravosuđa predstavlja jedinstveno upravno mesto za pristup građana ovom sektoru. Jednostavnije procedure (plaćanja, sporovi male vrednosti) bile bi automatizovane i dostupne iz svih delova EU. Srbija bi trebalo da se pripremi za učestvovanje u ovoj inicijativi. Grupa za e-upravu u Ministarstvu pravde nastoji da osmisli novi portal pravosuđa kao jedinstveno upravno mesto na kome će građani moći da zadovolje sve svoje potrebe.

951. Ministarstvo pravde je uspostavilo centralnu platformu za izradu internet stranica u pravosuđu, skup standarda za te stranice (poznate pod nazivom „jedinствeni standardi korisničkog iskustva“, odnosno *Common Look and Feel Standards*, CLF) i proces njihovog kreiranja i održavanja. Time su sniženi troškovi hostinga internet stranica pravosudnih organa, unapređeni su njihov kvalitet i bezbednost, osigurana stabilnost i otpornost na padove sistema i obezbeđeno poštovanje odgovarajućih propisa i savremenih informatičkih standarda. Nekih 40 sudova je do sada primenilo ovu platformu za izradu svojih internet prezentacija, a očekuje se njeno postepeno širenje i na najveći broj pravosudnih organa. Internet stranica najvećeg suda u Srbiji (Prvog osnovnog suda u Beogradu) kreirana je na ovoj platformi i dostupna je na adresi <https://prvi.os.sud.rs>.

952. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti doneo je odluku da se pretrage na elektronskim portalima mogu vršiti samo po broju predmeta. To rešenje nije optimalno jer se advokati i izvršitelji tako sprečavaju da ostvare uvid u sve predmete koji su u radu odjednom, što dovodi do neefikasnosti i ometa pristup građana informacijama o predmetima. Zainteresovani akteri bi mogli da osmisle praktično rešenje za taj problem kojim se štiti privatnost podataka o ličnosti a

istovremeno unapređuju transparentnost, efikasnost i pristup, u skladu sa evropskom praksom. Primera radi, u Hrvatskoj pravosuđe daje na uvid broj predmeta i inicijale svake strane u postupku, čime se korisnicima omogućava da pristupe informacijama a istovremeno i čuva privatnost. Ovaj primer sa hrvatskog portala mogao bi da bude korisna smernica za Srbiju.

9.8. Zaposleni na poslovima IKT i obuka u ovoj oblasti

9.8.1. Adekvatnost broja zaposlenih

953. Skoro 20 odsto prekršajnih sudova i 10 odsto osnovnih sudova nemaju zaposlene na poslovima IKT podrške. Kada se javne probleme sa softverom ili potreba za manjim popravkama, sudovi zavise od laika koji su u svom svakodnevnom radu stekli određeno znanje o ovim sistemima. Bez obuke za IKT, ti povremeni volonteri na ovim poslovima i dalje neće biti upoznati sa brojnim funkcijama sistema.

954. Neadekvatnost zaposlenih na poslovima IKT negativno utiče na pružanje usluga. Važnija pitanja čekaju rešavanje svih drugih zahteva upućenih dobavljačima. U pojedinim sudovima postoji uglavnom odgovarajući broj zaposlenih na poslovima IKT za rešavanje hitnih problema (kao što su otklanjanje kvarova na opremi i učitavanje softvera), ali oni nisu dovoljni da bi se obezbedilo adekvatno korišćenje sistema niti pružila analitička podrška sudovima. Time se umanjuje sposobnost sudova da koriste tehnologiju u punom obimu, razumeju svoj rad ili izmene svoje poslovne procese da bi se sudije i zaposleni bavili produktivnim aktivnostima.

955. Grupa Gartner, vodeća svetska organizacija na polju procene planiranja tehnologija, navodi da u državnim organima širom u proseku 3,6 odsto zaposlenih radi na poslovima IKT. Sudovi u Srbiji su daleko ispod tog nivoa jer je u njima ova vrednost 1,8 odsto (videti Tabelu 50).

956. Čak i nakon četiri godine, zaključci Funkcionalne analize iz 2014. i dalje stoje, budući da je u broj zaposlenih na poslovima IKT neravnomeran u sudstvu (i kreće se od 0,8 do 3,5 po sudu), a ukupan procenat zaposlenih koji se bavi ovim poslovima daleko je niži od referentne vrednosti od 3,6.

Tabela 50: Zaposleni na poslovima IKT u sudovima, 2020. (referentna vrednost = 3,6 odsto)

Vrsta suda	Broj sudova	Sistematizovan broj sudija i nesudijskog osoblja	Broj zaposlenih na poslovima IKT	Prosečni broj zaposlenih na poslovima IKT po sudu	Učešće zaposlenih na poslovima IKT u ukupnom broju sudija i nesudijskog osoblja po sudu
Osnovni sudovi	66	6.513	84	1,3	1,3%
Viši sudovi	25	1.922	55	2,2	2,9%
Apelacioni sudovi	4	747	10	2,5	1,3%
Privredni sudovi	16	892	22	1,4	2,5%
Prekršajni sudovi	45	2.276	32	0,7	1,4%
Ukupno	156	12.350	203	1,3	1,64%

957. Slično tome, nezadovoljavajuća je i pokrivenost javnih tužilaštava podrškom, jer samo 38 (odnosno 44 odsto) javnih tužilaštava na nivou čitavog sistema zapošljava radnike na poslovima IKT. Podršku mogu pružati zaposleni na poslovima IKT iz osnovnih ili viših sudova u čijim zgradama tužilaštva rade. To predstavlja izazov za nezavisnost u radu suda i javnog tužilaštva. Druga javna tužilaštva dobijaju

podršku na daljinu iz najbližeg tužilaštva koje zapošljava kvalifikovano lice. Republičko javno tužilaštvo zapošljava dvoje radnika koji se bave informaciono-komunikacionim tehnologijama na bilo koji način.

958. Još jedna značajna referentna vrednost jeste odnos broja podržanih računarskih radnih stanica i broja lica zaduženih za poslove IKT, a taj odnos je u Srbiji daleko veći od široko prihvaćenog standarda **40 računara po jednom tehničaru**. Ovaj problem je naročito izražen u većim organima (kao što je Prvi osnovni sud u Beogradu).

Tabela 51: Broj podržanih računarskih radnih stanica u osnovnim sudovima po jednom zaposlenom na poslovima IKT

Osnovni sud	Broj računara	Broj zaposlenih na poslovima IKT	Broj podržanih računara na jednog zaposlenog na poslovima IKT
Prvi osnovni sud u Beogradu	648	3	216
Treći osnovni sud u Beogradu	319	2	160
Osnovni sud u Valjevu	96	2	48
Osnovni sud u Kragujevcu	196	4	49
Osnovni sud u Leskovcu	140	2	70
Osnovni sud u Nišu	200	3	67
Osnovni sud u Zrenjaninu	97	2	49
Osnovni sud u Novom Sadu	458	4	115
Osnovni sud u Subotici	123	3	41
Osnovni sud u Šapcu	131	2	65

959. Drugim sudovima nedostaje specijalizovano osoblje obučeno za IKT. Pored toga, 28 odsto zaposlenih na poslovima IKT u osnovnim sudovima i 53 odsto u prekršajnim sudovima imaju samo srednju stručnu spremu. Administriranje mreže i servera i izrada internet stranica prepušteni su dobavljačima izvan pravosuđa.

960. Ne postoji dovoljna razlika između opisa poslova različitih radnih mesta, već umesto toga „svi rade sve“. Prvi osnovni sud u Beogradu počeo je da dodeljuje posebna zaduženja za IKT (primera radi, administracija mreže, administracija servera, podrška krajnjim korisnicima, podrška putem elektronske pošte, izrada internet stranica), ali te razlike se ne vide u sistematizaciji koju je odobrilo Ministarstvo pravde, a pored toga nijedan drugi sud ne sledi model Prvog osnovnog suda. To za posledicu ima izuzetno ograničene mogućnosti za napredovanje u karijeri u sudovima, a može i objasniti navode o postojanju značajne fluktuacije zaposlenih na poslovima IKT. Ovo stanje je ostalo nepromenjeno od Funkcionalne analize iz 2014.

9.8.2. Adekvatnost obuke za IKT

961. Osnovna obuka za unapređenje računarske pismenosti mogla bi dovesti do značajnog povećanja efikasnosti korišćenja tehnologije u pravosuđu. Računarska pismenost doprinosi povećanju efikasnosti i unapređenju tokova posla i unapređuje iskustvo zaposlenih na radnom mestu. Zaposleni su produktivniji i stižu resurse sa kojima mogu da urade više. Brojne sudije, tužioci i zaposleni u sudovima nisu pohađali ni najosnovniju obuku iz oblasti računarske pismenosti koja bi im omogućila da se upoznaju sa računarskim hardverom ili relevantnim softverom. Zainteresovani akteri navode da

brojne sudije nemaju osnovna znanja iz obrade teksta, slanja elektronske pošte ili pretraživanja sistema za vođenje predmeta i baza podataka za pravna istraživanja. Shodno tome, bez obzira na dostupnost računara, brojne sudije i dalje diktiraju odluke i korespondenciju daktilografinjama, a zatim ih ručno više puta koriguju nakon čega ispravljaju prekucan dokument. Sudije se takođe u velikoj meri pouzdaju u rad sudijskih pomoćnika i zaposlenih u sudovima, koji takođe nisu pohađali nikakvu obuku ali mogu imati ove veštine jer su mlađi ili su ih stekli na prethodnim poslovima.

962. Internet stranica Pravosudne akademije (dostupno na adresi <http://www.pars.rs/en/index.php>), koja je formirana da obezbedi sistematski pristup i kvalitetnu obuku u većem broju disciplina vezanih za pravosuđe, ne sadrži ni konkretan opis niti program obuke iz oblasti IKT, kako za stručnjake iz IKT u pravosuđu tako i za krajnje korisnike, koji čine 90 odsto svih zaposlenih. Uzevši u obzir sve značajniju ulogu i sve širu upotrebu IKT u pravosuđu, Akademija bi trebalo da aktivno organizuje masovnu osnovnu obuku krajnjih korisnika za IKT, kao i posebnu obuku za lica koja administriraju sisteme za vođenje predmeta.

963. Nema prilika za sistematsku formalnu obuku zaposlenih na poslovima IKT, osim kada je reč o nekim od najvažnijih aspekata IKT današnjice (kao što su administracija mreža, arhitektura „u oblaku“ i slično). Zaposleni na poslovima IKT ne pohađaju specijalizovanu obuku za pojedinačne aplikacije po prijemu u rad, kao ni stalno stručno usavršavanje. U više navrata je pokušavano obučavanje sudskog osoblja iz oblasti vezanih za IKT, kao što su standardi ISO 27000. Čini se da postoji široko rasprostranjena bojazan da bi zaposleni nakon takve obuke napustili pravosuđe u potrazi za boljim zaposlenjem na drugim mestima, kao i da je takva obuka najčešće skupa i prevazilazi mogućnosti budžeta. U intervjuima o obuci za zaposlene na poslovima IKT potvrđeno je da bi oni verovatno promenili posao uzevši u obzir sadašnje nekonkurentne plate.

964. Umesto toga, zaposleni na poslovima IKT u najvećoj meri su prepušteni sami sebi i odgovore traže na forumima na internetu. Prestalo se sa radom na kreiranju predloženog pravosudnog Forumu o IKT na internetu, gde bi zaposleni iz različitih institucija na poslovima IKT mogli slobodno da razmenjuju ideje i iskustva i traže pomoć.

965. Pored toga, osnovne računarske i softverske veštine ne smatraju se minimalnim kvalifikacijama za prijem zaposlenih na rad u sudovima. Ako bi se propisao ovaj osnovni uslov, zajedno sa posedovanjem Evropske računarske vozačke dozvole (ECDL) i obukom iz administracije *Windows* servera, na srednji rok bi se značajno unapredili kapaciteti novozaposlenih. Pravosuđe u Srbiji bi trebalo da izvuče pouke iz postupanja drugih zemalja u regionu tako što će izvršiti ozbiljne napore da za državne službenike obezbedi obuku iz IKT (u Bosni i Hercegovini, na primer, organizovana je masovna obuka svih sudskih zaposlenih uz primenu plana i programa za ECDL).

966. Obuka se organizuje za sudije i zaposlene po implementaciji novog sistema (i najčešće je finansira donator koji je finansirao i sistem), ali se ne nudi novozaposlenima niti je dostupna u vidu stručnog usavršavanja. Primera radi, obuka za rad u AVP-u, koji je možda najrasprostranjeniji i najosnovniji sistem, ne održava se još od njegovog prvobitnog uvođenja 2010. godine. Češća obuka i naprednija naknadna obuka mogle bi dovesti do povećanja efikasnosti.

967. Pravosudna akademija bi trebalo da izvrši procenu potreba za obukom na osnovu ankete zaposlenih u sudovima. Različite vidove obuke bi trebalo organizovati za specijaliste iz IKT,

„superkorisnike“ koji mogu da pomognu drugim zaposlenima u sudovima sa rešavanjem jednostavnijih problema iz IKT i sve ostale zaposlene.

9.9. Preporuke i naredni koraci

Preporuka 1: Ponovo se posvetiti poboljšanom upravljanju IKT-om.

- Stvoriti posebnu funkciju glavnog službenika za informisanje na nivou ministarstva kako bi se poboljšala vidljivost IKT pitanja i njihovog doprinosa ukupnoj efikasnosti sektora pravde. (MP – kratkoročno)
- Ojačati odnose sa Vladinom Kancelarijom za informacione tehnologije i ugovoriti korišćenje postojeće državne infrastrukture – na primer, koristiti data centar u Kragujevcu i mrežu širokog područja (WAN). (MP, VSS, DVT, predsednici sudova, rukovodioci JT – kratkoročno)
- Ponovo osnažiti Odeljenje za e-pravosuđe u MP i Sektorski savet za IKT u pravosuđu transformišući njihovu ulogu od koordinacije donatorskih projekata u ključnu odgovornost za strateško planiranje i upravljanje IKT-om. (MP – srednjoročno)
- Stvoriti i opredeliti sredstva za višegodišnji strateški finansijski plan za podršku IKT-u na nivou celog sektora. (MP – dugoročno)

Preporuka 2: Planirati stalno poboljšanje i dopunjavanje IKT hardvera, softvera i ljudskih resursa.

- U roku od šest meseci ažurirati popis IT hardvera, softvera i ljudskih resursa u pravosuđu, koristeći podatke koje su sudovi dali VSS-u preko BPMIS-a. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Finalizovati i sprovesti planove za podnošenje zahteva dobavljačima za kompletan sistem za pomoć i održavanje softvera. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Ispitati mogućnost uvođenja *speech to text* programa u sudove i javna tužilaštva (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Centralizovati podršku i održavanje IKT infrastrukture kroz organizaciju na nivou sektora pravosuđa, što bi moglo da doprinese nižim ukupnim troškovima, racionalnijoj distribuciji opreme onima kojima je najpotrebnija i mogućnosti ostvarivanja popusta na količinu. Preneti na spoljne saradnike diskretne aspekte infrastrukturne podrške, kao što su desktop računari, štampači i skeneri. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Pratiti evergreen proces (operacije koje podrazumevaju relevantno ažuriranje) – tj. zameniti jednu četvrtinu opreme svake godine, kako bi se trošak zamene rasporedio tokom godina, umesto jednog velikog budžetskog troškova svake četvrtne ili pete godine. (MP, upravitelji sudova – srednjoročno)
- Pravilno klasifikovanje svih radnih mesta za IKT, pojašnjavajući nivo ovlašćenja, staža i nivoe plata za sve pozicije stručnjaka za IKT (specijalisti za telekomunikacije i baze podataka, analitičari, veb stručnjaci, itd.) širom tehnološkog spektra. Osigurati da naknade i mogućnosti za razvoj karijere budu srazmerne privatnom sektoru. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Sprovesti sveobuhvatnu procenu obuke za IKT osoblje pravosudnog sistema i obezbediti održivu, redovnu obuku o IKT. Obratiti posebnu pažnju na potrebe osoblja koje radi na održavanju IT opreme. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Proširiti ulogu Pravosudne akademije tako da uključuje kompletan, standardni nastavni plan i program obuke o IKT-u sa obaveznom godišnjom komponentom za određene zaposlene u pravosudnom sistemu, uključujući sudije i tužioce. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 3: Izgraditi kapacitete za poboljšanje kvaliteta podataka u obradi predmeta, statističkom izveštavanju i donošenju sudskih odluka.

- Usvojiti Pravilnik o unosu podataka kako bi se obezbedilo dosledno upravljanje podacima u svim institucijama. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Poboljšati procedure za skeniranje papirnih dokumenata, uključujući poverljivost i mogućnost pretraživanja. Nabaviti skenere visokog kvaliteta i povećati kapacitet servera. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Uvesti aplikaciju e-Sud za elektronsko podnošenje u sudovima opšte nadležnosti koji koriste SAPS i u prekršajnim sudovima koji koriste SIPRES. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Dokumentovati tehničke standarde u okviru EU E-CODEX projekta i uporediti ih sa onima koje razvija EU kako bi novorazvijeni srpski standardi bili u skladu sa zahtevima E-CODEX-a. (Javna tužilaštva – kratkoročno)
- Dati prioritet zameni AVP-a, čija arhitektura sprečava zadovoljavajuće ažuriranje, sa Super SAPS-om. Uveriti se da je sistem zamene podržan funkcijama koje AVP-u nedostaju, kao što su dosledna upotreba padajućih menija, jasne i dosledne definicije podataka, obavezna polja, validacija polja i zaključavanje statistike kada se pošalje. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Dodati nekoliko elemenata podataka potrebnih za analizu koji se trenutno ne prate u sistemima za upravljanje predmetima – stope žalbi, ukupna vremena do rešavanja u različitim instancama i odlaganja. Uvesti automatske rutine u cilju eliminisanja dvostrukog brojanja predmeta. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Koristiti postojeće sisteme upravljanja predmetima za identifikovanje predmeta izvršenja i materijalnih predmeta sa istim dužnikom i više predmeta izvršenja koji uključuju iste stranke i razloge za postupanje kako biste omogućili sudijama da odrede da li bi objedinjavanje predmeta bilo prikladno. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Razviti internu bazu podataka o tužilačkoj praksi, koja je dostupna svim tužilaštvima i povezana sa bazom podataka Pravosudne akademije (e-Akademija) i bazom sudske prakse. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Uvesti centralni sistem za upravljanje predmetima (SAPO II) u svim tužilaštvima, omogućavajući povezanost između tužilaštava. Sprovesti automatsku distribuciju predmeta zasnovanu na softveru u svim tužilaštvima. (MP, DVT, rukovodioci tužilaštava – srednjoročno)
- Povećati direktan pristup različitim registrima, tj. podacima koji se vode u drugim državnim institucijama i drugim organizacijama (bankama, APR-u, itd.). (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Usvojiti protokole o razmeni podataka između prekršajnih sudova i saobraćajne policije, Agencije za privredne registre, Odeljenja za plaćanja u okviru Trezora i Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Usvojiti protokole za povezivanje podataka koje koriste tužioci, institucije za sprovođenje zakona, itd. (MP, tužilaštva - srednjoročno)
- Nabaviti jeftiniju audio tehnologiju koja će se koristiti kada je pristup ročištima uživo ograničen i kada proceduralni standardi ne zahtevaju skuplju tonsku i optičku komunikaciju. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Odrediti gde je isplativo proširiti upotrebu skuplje tonske i optičke tehnologije, kao što su ročišta na daljinu na međunarodnom nivou ili umesto transfera zatvorenika. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)
- Razmotriti zamenu mnogih malih servera većim serverom (virtuelizacija). (MP, VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 4: Pripremiti Mapu puta za standarde bezbednosti IKT koja će podržati rad pravosuđa u oblasti standardizacije bezbednosti.

- Identifikovati postojeće objavljene bezbednosne standarde, standarde u razvoju i oblasti u kojima je identifikovana potreba za standardima, ali na kojima rad još nije započeo. (MP – kratkoročno)
- Preduzeti mere za sprečavanje neovlašćenih lica da pristupe, kopiraju, otkriju, menjaju ili brišu lične podatke. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Osigurati pravilno održavanje Servisne magistrale organa (ESB) zbog njegove centralne uloge u povezivanju svih sistema i korisnika. (MP – kratkoročno)
- Poboljšati bezbednost papirnih datoteka premeštanjem datoteka iz neobezbeđenih u bezbedne oblasti. (MP, VSS, DVT – kratkoročno)
- Uključiti se u planiranje kontinuiteta poslovanja kako bi osigurali da kritične informacije i sistemi imaju rezervnu kopiju. (MP, VSS, DVT – srednjoročno)

Preporuka 5: Pripremiti Plan komunikacije u IKT-u (MP, VSS, DVT – srednjoročno) koji će uključivati sledeće:

- Identifikovati zahteve za komunikaciju sa zainteresovanim stranama, utvrđujući ključne eksterne i interne zainteresovane strane i njihove različite zahteve i potrebe za komunikacijom;
- Razviti načine komunikacije i tehnologije, uključujući sastanke, elektronsku poštu, biltene, konferencije, prisustvo na internetu, itd. Uspostaviti najpogodnije i najefikasnije sredstvo komunikacije za svaku ključnu zainteresovanu stranu;
- Razviti komunikacionu matricu, rezimirajući tipove komunikacije, ciljeve, načine, učestalost, vlasnika, itd. za svaku publiku i tip zainteresovanih strana;
- Razviti standarde komunikacije da bi se pojednostavili sveukupni napori u komunikaciji i primenili standardni obrasci i formati

