



FUNKCIONALNA ANALIZA PRAVOSUĐA U SRBIJI 2021.

Kratak pregled

jun 2022. godine



Kingdom of the Netherlands



WORLD BANK GROUP

Sadržaj

Izrazi zahvalnosti	1
Cilj, obim i struktura	2
Opšti zaključci i predloženi prioriteti	3
Značaj procesa pristupanja EU za pravosudnu reformu u Srbiji	6
Upravljanje i rukovođenje	9
Efikasnost.....	10
Kvalitet.....	11
Pristup	12
Integritet.....	14
Upravljanje ljudskim resursima	15
Upravljanje finansijskim sredstvima	16
Upravljanje IKT-om	18

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

- 1. 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.
- 2. 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.
- 3. 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.
- 4. 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.
- 5. 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).
- 6. 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).
- 7. 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

8. 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 u Grafikonu 1 u nastavku.

9. 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 doslednost prakse i podržali donošenje odluka zasnovanih na dokazima.
- 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.

10. 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.

11. 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.

Grafikon 1. Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji 2021. godine



12. 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.

13. 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.

14. Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći poboljšana 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.

15. 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.

16. 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 značajnog 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Značaj procesa pristupanja EU za reformu pravosuđa u Srbiji

17. Proces pristupanja EU je primarni pokretač pravnih reformi u Srbiji. Države koje teže da postanu članice EU moraju usvojiti i u potpunosti primeniti pravnotekovinu EU (pravne norme)¹. Princip uslovljenosti obezbeđuje da nove države članice imaju priliku da apsorbiraju zahteve ugrađene u pravnu tekovinu EU za sprovođenje obaveza koje dolaze sa članstvom.²

18. Vladavina prava je u samoj srži EU i podrazumeva poštovanje zakona, ravnopravnost građana, pravnu sigurnost, nezavisnost sudstva, odgovornost donosilaca odluka i zaštitu ljudskih prava. Vladavina prava je ugrađena u osnivačke ugovore EU i sudsku praksu Evropskog suda pravde.³

19. Reforma pravosuđa je deo pregovaračkog procesa sa EU, a naročito delova koji se odnose na Poglavlja 23 i 24 pristupnih pregovora.⁴ Implementacija pravnih tekovima EU u ovim oblastima dobila je centralno mesto tokom pregovora za proširenje EU 2004, 2007. i 2013. godine. Tokom ovih ciklusa proširenja, zemlje koje su pristupale EU morale su da obezbede da njihova pravosuđa budu nezavisna i nepristrasna, što je uključivalo zagarantovan pristup pravdi, pravično suđenje, adekvatno finansiranje sudova i obuku za sudije i pravnike. U isto vreme, zakoni moraju da budu jasni, objavljeni, stabilni, pravedni i da štite ljudska prava. Pored toga, vlada zemlje kandidata i njeni zvaničnici moraju biti odgovorni po zakonu i zauzimati jasan stav protiv korupcije.

20. Srbija je već deset godina zemlja kandidat za članstvo u EU, a proces pristupanja i reforme idu sporije od očekivanog. Evropski savet je 1. marta 2012. godine dodelio Srbiji status zemlje kandidata,⁵ dok je otvaranjem pristupnih pregovora sa Srbijom u januaru 2014. godine intenziviran rad na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. U julu 2016. godine su otvoreni pregovori o Poglavlju 23 o Pravosuđu i osnovnim pravima, a usvojen je i Akcioni plan za Poglavlje 23 kao početno merilo i sveobuhvatni strateški dokument. Vlada Srbije je 10. jula 2020. godine usvojila revidirani Akcioni plan za postavljanje realnijih ciljeva, jer EU daleko veći akcenta stavlja na kvalitet sprovedenih reformi u oblasti vladavine prava.

Važni datumi

- Evropski savet je odobrio Srbiji status zemlje kandidata 2012. godine.
- Evropski savet otvorio je pristupne pregovore sa Srbijom 28. juna 2013. godine.
- U januaru 2014. godine otpočeli su pristupni pregovori i održana je prva međuvladina konferencija između EU i Srbije.
- U julu 2016. godine otvoreni su pregovori o Poglavlju 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.

¹ M. Cremona, The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity, In: Common Market Law Review, Vol. 41, 2004. str. 555–573.

² K. E. Smith, Evolution and Application of the EU Membership Conditionality, In: CREMONA, M. (ed.), The Enlargement of the European Union, Oxford: University Press, Oxford 2003. str. 105–140.

³ Prema članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina.

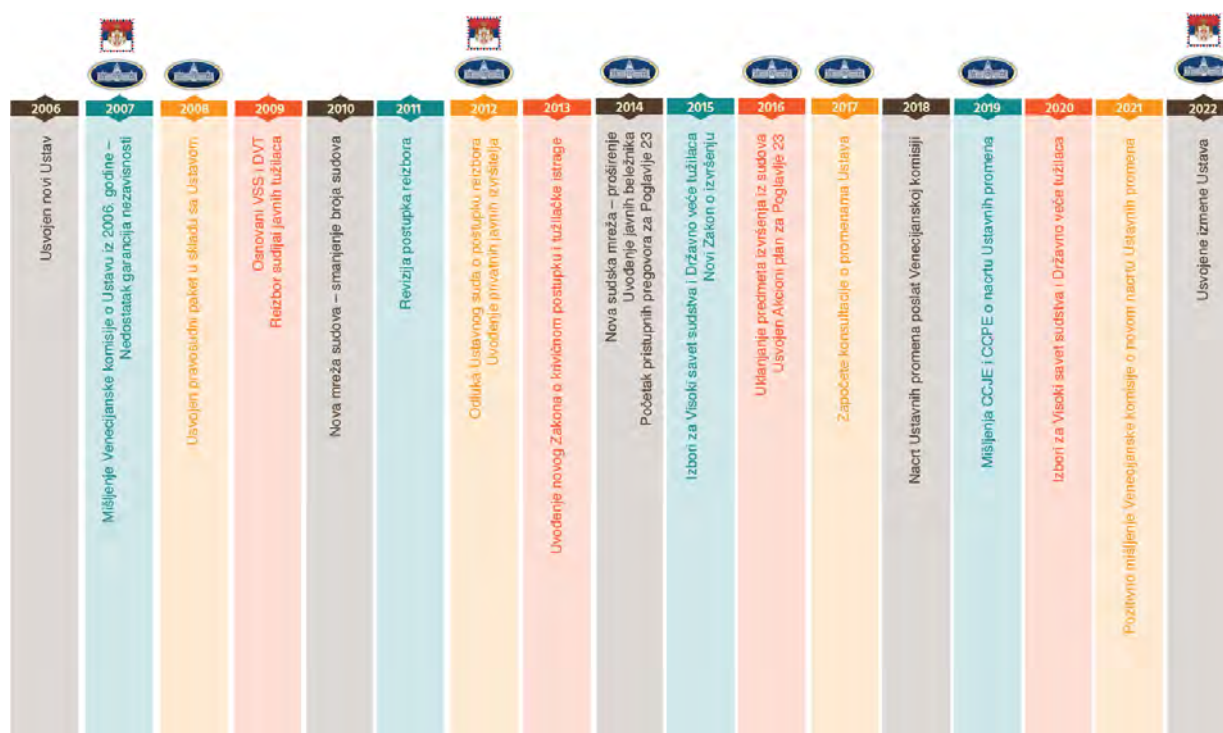
⁴ Poglavlje 23 odnosi se na pravosuđe i osnovna prava. Evropski standardi u Poglavlju 23 uključuju jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalizma u pravosuđu; donošenje i sprovođenje mera za sprečavanje i kažnjavanje korupcije; i održavanje visokih standarda zaštite ljudskih i manjinskih prava. Poglavlje 24 odnosi se na pravdu, slobodu i bezbednost. Evropski standardi obuhvataju 11 tematskih oblasti: spoljne granice i šengenski sistem migracija, azil, vize, policijsku saradnju, pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim pitanjima, carinsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ljudima i ilegalne trgovine drogom.

⁵ Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, COM (2011) 668, 12. oktobar 2011.

Glavna pitanja koja je pokrenula EU u vezi sa reformom pravosuđa predstavljena su u Okviru 1 u nastavku.

21. Reformu pravosuđa ometaju česti izbori i promene u vladi. Svako novo rukovodstvo MP dolazi sa nizom novih ciljeva politike, a nedostatak stabilnosti u planiranju i sprovođenju politike naštetio je ukupnom uspehu reformi. Odnos parlamentarnih i predsedničkih izbora i glavni rezultati reforme pravosuđa prikazani su na Grafikonu 2.

Grafikon 2. Ključne reforme pravosuđa u odnosu na parlamentarne i predsedničke izbore



22. Produženo odlaganje ustavnih i zakonodavnih reformi značajno je odložilo ostvarivanje napretka u nezavisnosti i integritetu pravosuđa. Dalje, Evropska komisija je izrazila zabrinutost jer su zvaničnici na najvišem nivou vršili pritisak na pravosuđe javnim komentarisanjem tekućih sudskih postupaka i pojedinačnih sudija i tužilaca.⁶ Glavna pitanja koja je pokrenula EU u vezi sa reformom pravosuđa predstavljena su u Okviru 1 u nastavku.

⁶ Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji 2021, SWD (2021) 288 finalni, str. 20.

Okvir 1: Nerešena pitanja u reformi pravosuđa

Prema izveštaju EU o napretku, Srbija bi u narednom periodu naročito trebalo da:

- ojača nezavisnost pravosuđa i samostalnost tužilaca, kroz izmene Ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na izbor, upravljanje karijerom i disciplinske postupke sudija i tužilaca;
- izmeni zakone o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca kako bi oni bili ovlašćeni da u potpunosti preuzmu svoju ulogu proaktivne odbrane sudijske nezavisnosti i tužilačke samostalnosti u skladu sa evropskim standardima;
- usvoji i sprovede u praksi sveobuhvatnu strategiju ljudskih resursa za ceo pravosudni sektor, zajedno sa uspostavljanjem jedinstvenog i centralizovanog sistema upravljanja predmetima, neophodnog za merljivo poboljšanje efikasnosti i delotvornosti pravosudnog sistema.

Izvor: Izveštaj EU o Srbiji 2021.

23. Raspodela sredstava u pravosuđu u Srbiji još uvek nije efikasna. Uprkos napretku u usklađivanju procedura upravljanja ljudskim resursima sa standardima EU, ne postoje dokazi o strateškom pristupu upravljanju ljudskim resursima u sudskom i tužilačkom sistemu Srbije. Činilo se da je broj sudija, tužilaca i zaposlenih definisan *ad hoc*. Postojale su velike varijacije u troškovima po aktivnom predmetu širom pravosudnog sistema i unutar sudova i javnih tužilaštava iste instance. Kao što je prethodno navedeno, nedostatak interoperabilnosti između sistema za upravljanje predmetima i sistema za izvršenje budžeta sprečio je detaljno praćenje troškova po predmetu.

Upravljanje i rukovođenje

24. Podela odgovornosti između ključnih organa upravljanja ostaje nejasna, bez mnogo promena od 2014. godine. Fragmentacija odgovornosti upravljanja i rukovođenja usporava napredak i razvodnjava odgovornost u oblastima kao što su planiranje budžeta, redizajniranje procesa, ljudski resursi i poboljšanja informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) i infrastrukture. Usvajanje Ustavnih promena u februaru 2022. godine predstavlja priliku za unapređenje u ovoj oblasti. Međutim, potrebno je pripremiti i usvojiti implementaciju zakona i podzakonskih akata u skladu da novim Ustavom kako bi se operacionalizovao novi sistem upravljanja pravosuđem.

Ključne institucije koje upravljaju sistemom još uvek nemaju pristup okrenut budućnosti koji naglašava planiranje, analizu zasnovanu na dokazima i alternativne scenarije koji bi pomogli rukvodećim organima da prilagode organizacioni učinak promenljivim uslovima i potrebama.

25. Iako se broj zaposlenih povećao od 2014. godine, administrativne kancelarije Saveta i Veća i dalje imaju ograničene kapacitete u kreiranju i sprovođenju politika i proceni unutrašnje organizacije sudova i tužilaštava u cilju povećanja produktivnosti i učinka. Glavne administrativne nadležnosti Saveta i Veća su zapravo ministarske: vođenje registara sudija i tužilaca i pružanje administrativne podrške radu VSS i DVT i njihovih stalnih i povremenih radnih tela. VSS i DVT, međutim, nemaju dovoljne kapacitete za funkcije politike, kao što su planiranje upravljanja ljudskih resursima (ULJR) i profesionalni razvoj sudija i tužilaca.

26. Čini se da MP nema dovoljno kadrova, s obzirom na ambiciozne planove definisane u različitim strateškim dokumentima. Trenutni broj zaposlenih nije dovoljan za ispunjavanje svih zadataka predviđenih Akcionim planom za Poglavlja 23 i 24, Strategijom razvoja pravosuđa (2020-2025), Strategijom ljudskih resursa u pravosuđu (2022-2026) i Strategijom razvoja IKT sistema u sektoru pravosuđa (2022 -2027).

27. Nakon dve sveobuhvatne promene u pravosudnoj mreži (2010. i 2014. godine), organizacija sudova i javnih tužilaštava ostala je relativno stabilna tokom protekle decenije. Sve buduće promene treba da budu sprovedene pažljivo i postepeno na osnovu procene zasnovane na podacima.

28. Sve u svemu, procesi planiranja i upravljanja resursima bili su potkopani čestim i sveobuhvatnim promenama politike u pravosuđu tokom protekle decenije i visokim nivoom neizvesnosti koja ih je pratila. Čitav pravosudni sistem je u stalnom procesu promena, sa nekoliko istovremenih reformi politike, iz godine u godinu.

Efikasnost

29. U odnosu na 2014. godinu, efikasnost pravosudnog sistema je poboljšana, ali postoje domeni koji zahtevaju dodatnu pažnju. Ukupno vreme potrebno za rešavanje predmeta u sudovima u Srbiji smanjeno je sa 580 dana 2014. godine na 274 dana 2020. godine. Broj nerešenih predmeta smanjen je za više od 45 odsto od 2014. do 2020. godine, tj. sa 2.849.360 predmeta na kraju 2014. godine na 1.510.472 predmeta na kraju 2020. godine. Međutim, ovi zbirni podaci prikrivaju značajne varijacije u efikasnosti različitih sudova.

30. Prenošnje administrativnih poslova i ostavinskih postupaka na javne beležnike značajno je smanjilo opterećenje mnogih sudija. Međutim, preneti ostavinski predmeti su i dalje bili uključeni u statistiku broja sudskih predmeta, obima posla i broja rešenih predmeta, uprkos činjenici da su sudovi bili malo ili nimalo uključeni u ove predmete nakon prenošenja. Ovo povećanje opterećenje sudova i sprečava jasnu procenu potreba za resursima.

31. Prenos istražnih odgovornosti sa sudova na tužioce imao je za cilj poboljšanje efikasnosti i objektivnosti sudova. Pošto je tužilaštvima potrebno određeno vreme za sprovođenje ovog prenosa, kratkoročni rezultat su bila kašnjenja u rešavanju predmeta od strane sudova.

32. Od 2014. godine rešeno je pitanje zaostalih predmeta izvršenja za komunalne usluge, a Zakonom o izvršenju i obezbeđenju nadležnost za značajan deo predmeta izvršenja prenet je sa sudova na privatne javne izvršitelje. Iako se očekivalo da će to dramatično poboljšati metriku učinka Srbije među uporedivim zemljama EU, broj nerešenih predmeta u sudovima u Srbiji se povećao.

Efikasnost pravosudnog sistema u pogledu vremena rešavanja i stope zagušenja značajno je poboljšana od 2014. godine, uglavnom kao posledica prenosa izvršenja na privatne javne izvršitelje i ostavinskih predmeta na javne beležnike, čime je smanjeno opterećenje sudija. Efikasnost postupka i dalje je izazov za pravosuđe.

33. Bilo je nejasno koliko su privatni javni izvršitelji bili efikasni u predmetima koju su započeli kao predmeti izvršenja u sudovima. Koeficijent zagušenosti izvršnih predmeta u osnovnim sudovima poboljšao se sa 4,88 u 2014. na 1,47 u 2019. godini, ali su mnogi stari predmeti izvršenja i dalje bili u sudovima 2019. godine. Nedostatak adekvatnog efikasnog i blagovremenog izvršenja, posebno za predmete koji se javljaju u velikim sudovima, ostao je jedan od najvećih izazova za pravosudni sistem Srbije.

34. Prenos administrativnih poslova i ostavinskih predmeta na javne beležnike značajno je smanjio opterećenje mnogih sudija, iako su preneti ostavinski predmeti i dalje bili uključeni u statistiku o broju sudskih predmeta, obimu posla i broju rešenih predmeta. Osnovni sudovi su u 2013. godini primili i rešili više od 700.000 predmeta overe, u poređenju sa oko 110.000 takvih predmeta u 2019. godini. Takođe, u 2019. godini je 91 odsto od 134.226 novih podnetih predmeta ostavine prebačeno na javne beležnike, što predstavlja 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 u ovim predmetima nakon njihovog prenošenja.

35. Broj rešenih predmeta po sudiji pokazao je značajne varijacije tokom vremena i između sudova, a opterećenje između sudija i javnih tužilaca 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.

36. **Mehanizmi za sankcionisanje stranaka i njihovih advokata za odugovlačenje predmeta koje su sudovi imali na raspolaganju su nedovoljni i neadekvatni.** U većini slučajeva, nije obavezno da sudije disciplinuju veštake, stranke i advokate zbog propuštanja rokova. Osim što utiče na efikasnost, nedosleda primena disciplinskih mera može uticati na percepciju pravičnosti.

37. **Tužilački sistem u Srbiji pretrpeo je značajne promene od uvođenja adverzijalnog (stranačkog) sistema 2013. godine, ali je merenje učinka tužilaštava u Srbiji suviše bazično da bi se procenio uticaj ovih reformi ili ukupni učinak tužilaštava.** Javni tužioci i dalje nemaju podršku u korišćenju podataka o merenju učinka u cilju poboljšanja upravljanja predmetima, razvijanja uspešnih zahteva za finansiranje, negovanje podrške javnosti i odgovaranja na kritike.

38. **Javna tužilaštva u Srbiji su uglavnom blagovremeno procesuirala predmete u 2018. i 2019. godini u odnosu na prethodne godine zbog povećanja broja javnih tužilaca koji rade na predmetima od skoro 25 odsto u periodu između 2016. i 2019. godine.** Kao rezultat toga, broj predmeta to tužiocu smanjen je za 25 odsto u osnovnim javnim tužilaštvima, 33 odsto u višim javnim tužilaštvima i 18 odsto u apelacionim javnim tužilaštvima.

Kvalitet

39. **U poređenju sa 2014. godinom, pravosudni sistem Srbije i dalje se bori da u potpunosti ispuni zahteve Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), o čemu svedoči veliki broj predmeta u Strazburu.** Neusaglašenost se može naći u značajnom broju određenih vrsta predmeta, naglašavajući tako specifične probleme koji se odnose na neizvršenje pravosnažnih odluka, dužinu postupka, zaštitu imovine i nedostatak efikasne istrage. Pored toga, postoje izazovi u izvršenu presuda ESLJP, a potrebne su dodatne radnje kako bi se uspostavila funkcionalna koordinacija između različitih državnih organa.

40. **Prisutna je zabrinutost u pogledu nepristrasnosti. Advokati uviđaju da postoji selektivna primena zakona i da oni nemaju pristup svih informacijama koje su dostupne tužiocima i sudijama.** Tužioci se žale da policija ne saraduje sa njima tokom istraga. Dalje, bogatiji građani mogu dobiti odloženo krivično gonjenje ukoliko plate određeni iznos u humanitarne svrhe, a odluke o odustajanju od krivičnog gonjenja ponekad su kontroverzne.

Pravosudni sistem se i dalje bori sa stabilnošću, zbog čestih zakonodavnih promena koje utiču na koordinaciju sudske prakse i percepciju nepristrasnosti u sistemu.

41. **Proliferacija novih zakona i dalje predstavlja izazov za sistem. Novi zakoni se često usvajaju bez prethodno sprovedene procene uticaja ili usklađivanja sa postojećim zakonima.** *Ad hoc* radne grupe se sastaju kako bi razmotrile i napravile nacrt svakog novog zakona, ali ponekad nemaju adekvatnu zastupljenost svih zainteresovanih strana, sa ograničenim i nejasnim uputstvima, a njihovi predlozi često nisu predmet formalne analize. Narodna skupština i dalje rutinski usvaja zakone po hitnom postupku i bez dovoljno transparentnosti.

42. **Osamdeset četiri procenata sudija reklo je da bi manje učestale promene zakona mogle doprineti boljem kvalitetu pravosudnih usluga.** Krivično gonjenje daje primer uticaja često menjanih zakona na kvalitet pravosudni usluga. Krivični zakonik je bio menjan 10 puta u poslednjih 15 godina. Česte promene dovele su do dualizma u krivičnom pravosuđu; na primer, tokom ovog perioda tranzicije, dela bi se mogla okarakterisati kao krivična dela i prekršaji – ili i kao krivična dela i privredni prekršaji. Isto delo dva puta opterećuje sudove: jednom kao prekršaj, sa postupkom i pravnim lekovima, i ponovo kao krivično delo, sa postupkom i pravnim lekovima.

Isto delo dva puta opterećuje sudove: jednom kao prekršaj, sa postupkom i pravnim lekovima, i ponovo kao krivično delo, sa postupkom i pravnim lekovima. Ovo takođe pokreće pitanje kršenja načela *ne bis in idem* (dvostruka opasnost).

43. Prisutan je stalni nedostatak podataka o razlozima za odbacivanje krivičnih prijava od strane tužilaca. Srpski zakon od 2013. godine dozvoljava podnošenje žalbe višem javnom tužiocu na odbacivanje krivičnih prijava, što su zainteresovane strane u velikoj meri koristile.

44. Nedostatak zvaničnih smernica i političke volje za saradnju između policije i tužilaca ometa delotvornu istragu u krivičnim predmetima. Tužioci nemaju praktične mehanizme da primoraju policiju da sledi njihova uputstva. Tužioci navode da se ovaj problem javlja posebno u slučajevima sa političkim implikacijama. Pored toga, kada policija podnese prekršajnu i krivičnu prijavu za isti incident, često o tome ne obaveštava tužioca, što dovodi do dupliranja u sudskim postupcima.

45. Tužilački sistem Srbije takođe je veoma hijerarhijski ustrojen, sa javnim tužiocima više instance koji kontrolišu rad tužilaca niže instance. Tužioci više instance 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 pomoći u promovisanju dosledne prakse; sa druge strane, to može omogućiti selektivnost u krivičnom gonjenju.

Pristup

46. Kao i u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine, priuštivost ostaje najozbiljnija prepreka pristupu pravdi u Srbiji za građane i preduzeća. Sudski i advokatski troškovi predstavljaju značajan deo prosečnih prihoda u Srbiji, čak i za jednostavne predmete. Zbog sudskih i advokatskih troškova, preduzeća navode da su sudovi sve nedostupniji, a najviše su pogođena mala preduzeća.

Svi aspekti pristupa pravdi (priuštivost, pristup informacijama i fizički pristup) poboljšani su od 2014. godine.

Iako je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći usvojen 2019. godine, priuštivost ostaje najozbiljnija prepreka pristupu pravdi, zbog plaćanja advokata po ročištu ili podnesku koji odugovlače sudske sporove, kao i zbog nedovoljne svesti javnosti i nedostatka budžetskih sredstava u nekim lokalnim samoupravama.

47. Iako je u Funkcionalnoj analizi iz 2014. godine izražena zabrinutost u vezi sa primenom oslobađanja od sudskih taksi, praksa u ovoj oblasti još uvek nije ujednačena, što za posledicu imam nedosledan pristup pravosudnim uslugama za građane sa niskim primanjima. Pravila o oslobađanju od sudskih taksi nisu sveobuhvatna, nedostaju rokovi za podnošenje zahteva za oslobađanje i rokovi u kojima sud odlučuje o zahtevu. Javnost je u ograničenoj meri informisana o programu oslobađanja od sudskih troškova.⁷ Ne postoje smernice ili standardizovani obrasci za sudije koji odobravaju oslobađanje, a odluke se uglavnom ne prate. Oslobađanje od plaćanja sudskih troškova može poboljšati pristup pravdi u nekim oblastima, ali njihov uticaj se ne može pratiti bez podataka.

48. Propisane advokatske tarife su i dalje više nego u mnogim zemljama članicama EU. Advokati se plaćaju po ročištu ili podnesku, što podstiče dugotrajne parnice i smanjuje mogućnost građana sa niskim primanjima da plate pravne usluge.

49. Advokati po službenoj dužnosti mogu biti imenovani za klijente sa niskim primanjima,

⁷ Analiza sudske prakse – primena pravila 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>

ali postoji zabrinutost u pogledu njihove kontrole kvaliteta i nepristrasnosti. Advokatska komora Srbije uvela je pozivni centar i softver za praćenje kako bi omogućila ravnomernu raspodelu predmeta koji se advokatima dodeljuju po službenoj dužnosti.

50. Pristup pravdi je poboljšan usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći; međutim, lokalne samouprave još uvek nemaju dovoljan stepen razumevanja kako da budžetiraju sredstva za njegovu primenu, dok je svest građana i dalje veoma niska. Pored toga, neke opštine ne vode registar usluga besplatne pravne pomoći, što otežava praćenje sprovođenja zakona. Većina građana ne zna za bilo kakve besplatne pravne usluge koje bi mogle biti pružene u njihovoj opštini. Ministarstvo pravde je prepoznalo izazov objedinjavanja prakse opštinskih službi pravne pomoći kako bi se osigurao jednak pristup pravdi za sve građane i radi na njegovom rešavanju.

51. Unapređen je sistem pristupa korisnika sudova informacijama o sudovima uopšte i njihovim predmetima. Portal *Pravosudje*⁸ sada omogućava pristup informacijama o statusu postupaka u toku u svim sudovima (sve vrste i instance), uključujući informacije o statusu predmeta koje vode privatni javni izvršitelji. Pored toga, razvoj elektronskog suda (*e-sud*) unapredio 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 dostupne. S druge strane, korisnici koji su direktno uključeni u sudske postupke navode visok nivo zadovoljstva u ovom pogledu, što sugeriše da su oni sa direktnim iskustvom imali koristi od ažuriranog sistema.

52. Primena medijacije je i dalje ograničena, kao i svest građana i privrede o njoj. Ne postoji kontakt sa potencijalnim korisnicima suda niti intenzivna obuka za sudije, tužioce, advokate i sudsko osoblje. Ne postoji poseban registar za predmete medijacije koji bi omogućio uključivanje ovih predmeta u rezultate vrednovanja i napredovanja sudija.

53. Jednakost pristupa za ugrožene grupe i dalje predstavlja izazov. Većina anketiranih građana navodi da pravosuđe nije jednako dostupno svim građanima. Uočeni nejednak tretman građana prvenstveno se zasniva na ekonomskom statusu i partijskoj pripadnosti, zatim stepenu obrazovanja, etničkoj pripadnosti, seksualnoj orijentaciji i polu.

Diskriminacija i/ili isključivanje u pristupu pravdi može imati različite posledice za LGBTI tražioce pravde. One se kreću od nemogućnosti pristupa odabranim javnim uslugama, odustajanja od predmeta, osećanja razočaranosti i obeshrabrenosti da se obraćaju pravosudnim organima u slučaju budućih pravnih problema ili zabrinutosti, kao i gubitka poverenja u pravosuđe.

Izvor: Identifikovanje i razumevanje prepreka pristupu pravdi za LGBTI populaciju u Srbiji, Svetska banka 2022.

⁸ <https://portal.sud.rs/sr>

Integritet

54. Uprkos brojnim inicijativama za borbu protiv korupcije i određenim poboljšanjima u normativnim i institucionalnim okvirima, sprečavanje korupcije u pravosuđu i nekažnjivost i dalje su bile zabrinjavajuće u Srbiji u periodu od 2014. do 2022. godine. Sistem još uvek nema efikasan mehanizam koordinacije za sprečavanje, smanjenje ili eliminisanje korupcije.

Iako je poverenje u pravosudni sistem poraslo u 2020. godini u odnosu na 2014. godinu, i dalje postoji široko rasprostranjena percepcija da je korupcija u srpskom pravosuđu svepristupna, a da se percencija o stepenu korupcije ne poboljšava, ni unutar ni izvan pravosudnog sistema.

55. Značajan deo sudija, tužilaca i advokata navode da pravosudni sistem u praksi nije nezavisan. Oko 24 odsto sudija i 34 odsto tužilaca navode da pravosudni sistem nije nezavisan. Advokati su još skeptičniji, jer 73 odsto advokata navodi da pravosudni sistem nije nezavisan.

56. Pravosudne institucije nisu iskoristile planove integriteta. Zakon propisuje takve planove za sprečavanje korupcije kao sredstvo samoprocene, ali nema dokaza da su oni efikasno korišćeni za razvoj ili jačanje mehanizama zaštite od korupcije.

57. Pravosudni sistem je još uvek izložen značajnim mogućnostima za vršenje neprimerenog uticaja. Ustavnim promenama iz 2022. godine ukinuta je uloga izvršne i zakonodavne vlasti u imenovanju sudija i sastava VSS. Međutim, potrebno je pripremiti i usvojiti zakonski okvir za operacionalizaciju novih odredbi; to je predviđeno za mart 2023. godine. Vladini zvaničnici, neki na najvišem nivou, kao i poslanici u Skupštini, nastavili su da javno komentarišu tekuće istrage i sudske postupke i pojedinačne sudije i tužioce, dok su članci u tabloidima usmereni na diskreditovanje članova pravosuđa.⁹

58. Bilo je pokušaja da se spreči neprikladan uticaj unutar VSS-a i DVT-a, ali su rezultati tih pokušaja ograničeni. DVT je formiralo funkciju Poverenika za samostalnost 2017. godine za potrebe obaveštavanja javnosti o tvrdnjama o nedozvoljenom uticaju ili pokušajima nametanja nedozvoljenog uticaja na tužioce, ali je to mesto duže vreme ostalo upražnjeno.¹⁰

59. Nije bilo centralnog praćenja izvora, osnove ili rešavanja pismenih pritužbi na rad suda i tužilaštva. Pritužbe su direktno podnošene sudovima i JT i/ili VKS, RJT, Savetu i Veću, Ministarstvu pravde i Agenciji za sprečavanje korupcije. Svaki sud je bio dužan da svakih šest meseci prikuplja statističke podatke o pritužbama i dostavlja ih Ministarstvu pravde, Vrhovnom kasacionom sudu, VKS-u i njegovom neposredno višem sudu.¹¹ Ministarstvo pravde uvelo je automatizovani sistem za pritužbe; međutim, taj sistem nije povezan sa drugim nosiocima interesa.¹²

⁹ Ibid. Sličnu zabrinutost izneo je i Evropski parlament. U svojoj odluci iz 2021. godine o izveštajima Komisije o Srbiji za 2019-2020, Parlament je uz zabrinutost konstatovao „nastavak političkoj uticaja na pravosuđe i potrebu za jačanjem garancija 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

¹⁰ To mesto nije popunjeno u periodu od marta 2020. godine, kada je prvom povereniku istekao mandat, do isteka mandata sastava DVT-a u martu 2021. godine. Novi poverenik je imenovan u aprilu 2022. godine, ali Poslovnik o radu poverenika i potrebni resursi i dalje nisu dostupni.

¹¹ Nije postojala odgovarajuća obaveza za JT.

¹² Povezivanje ovih pritužbi treba da uzme u obzir različite uloge nadzora koji vrše različite institucije, tj. Ministarstvo pravde ima nadležnost na prati sprovođenje sudskog pravilnika, dok je VSS nadležan za praćenje rada pojedinačnih sudija.

Upravljanje ljudskim resursima

60. Usvajanje Strategije ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026¹³ predstavlja odskočnu dasku za primenu strateškog pristupa upravljanju ljudskim resursima. Ipak, uprkos usklađenosti Strategije sa standardima EU, u sudskom i tužilačkom sistemu Srbije u praksi ne postoji strateški pristup upravljanju ljudskim resursima. Na primer, uprkos prenosu krivične istrage i više od 38.000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u tužilaštva, broj sudija se značajno špovećao između 2013. i 2014. godine. U isto vreme, tužilaštvima nisu dodeljeni adekvatni resursi kako bi mogli da apsorbuju krivične istrage.

61. U poređenju sa evropskim merilima, Srbija je u 2018. godini imala jedan od najvećih odnosa broja sudija prema broju stanovnika i manji broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika.¹⁴ Kada se uzme u obzir broj zaposlenih, Srbija je imala umeren odnos broja zaposlenih po sudiji i tužiocu. Međutim, ovaj pokazatelj treba tumačiti s oprezom, s obzirom da je Srbija izveštavala CEPEJ samo o stalno zaposlenima u sistemu, a značajan broj kadrova zaposlenih po ugovoru radi u sudovima i tužilaštvima. Pored toga, veliki broj sudija sa neadekvatnim pomoćnim osobljem onemogućava odgovarajuće delegiranje poslova i finansijski je skuplje.

62. Čini se da je broj sudija, tužilaca i osoblja definisan *ad hoc*. Srbija još uvek nema sveobuhvatnu metodologiju za određivanje broja sudija i tužilaca potrebnih u svakom pojedinačnom sudu/JT ili ukupno, a metode koje se trenutno primenjuju datiraju iz 2006.¹⁵, odnosno 2009. godine.¹⁶ Od 2014. do 2017. godine, ukupan broj od 780 zamenika tužilaca ostao je nepromenjen uprkos značajnom povećanju priliva predmeta. Međutim, u naredne dve godine odobreno je 60 novih zamenika tužilaca u osnovnim, višim i apelacionim JT,¹⁷ ali je metodologija po kojoj je to urađenejasna. Slično tome, broj sudijskih pozicija se tokom vremena menjao, sa 3.022 sudija u 2019. godini ili 87 više nego 2013. godine,¹⁸ uprkos prenosu funkcija sa sudova.

Bez obzira na prenos krivične istrage i više od 38.000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u tužilaštva, broj sudija se značajno povećao između 2013. i 2014. godine. U isto vreme, tužilaštvima nisu dodeljeni adekvatni resursi za potrebe apsorbovanja krivičnih istraga.

63. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca imaju centralnu ulogu u zapošljavanju i izboru službenika u pravosuđu. Pre Ustavnih promena, ulogu u njihovom imenovanju i razrešenju imala je i Narodna skupština. Pored toga, Vlada je imala veoma uticajnu ulogu u imenovanju tužilaca, često ne dostavljajući Narodnoj skupštini na razmatranje kompletan spisak tužilaca koje je preporučilo Državno veće tužilaca. Novim Ustavnim odredbama uloga Narodne skupštine ograničena je na izbor i razrešenje republičkog javnog tužioca i sudija Ustavnog suda.

¹³ Usvojena u decembru 2021. (<https://www.vk.sud.rs/sr-lat/strategija-ljudskih-resursa-u-pravosu%C4%91u-u-za-period-2022-2026-godine>)

¹⁴ Evropski pravosudni sistemi – CEPEJ Evaluacioni izveštaj, Evaluacioni ciklus 2020, CEPEJ.

¹⁵ Okvirna merila za određivanje broja sudija u sudovima opšte nadležnosti i posebnim sudovima, Službeni glasnik 61/2006.

¹⁶ Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Službeni glasnik br. 77/2004, sa izmenama 52/07, 2/08, 11/09 i 44/09.

¹⁷ 36 u 2018. i 24 u 2019. godini.

¹⁸ 16 novih sudija dodato je u prvoj polovini 2020. godine.

Upravljanje finansijskim resursima

64. U poređenju sa drugim evropskim zemljama, finansiranje pravosudnog sistema Srbije je umereno. Budžet za pravosuđe Srbije, kao procenat BDP-a, bio je blizu vrha u odnosu na druge zemlje, dok su rashodi za pravosuđe po glavi stanovnika među najnižima u Evropi (tj., EUR 29,1 po glavi stanovnika). Kombinacijom ove dve dimenzije, srpsko pravosuđe bi se moglo opisati kao sistem koji funkcioniše na pristupačnim, iako relativno niskim nivoima finansiranja u poređenju sa drugim evropskim zemljama. Ovo važi za obe komponente pravosuđa – sudski i tužilački sistem.

65. Budžetski sistem srpskog pravosuđa nepotrebno je složen i fragmentiran, što otežava razvoj pravila i smernia za finansijsko upravljanje u pravosuđu. Kao i u 2014. godini, priprema, izvršenje i izveštavanje o različitim delovima pravosudnog budžeta podeljeni su Zakonom o budžetskom sistemu između MP i VSS/DVT. Kao rezultat takve podele, postoji nedostatak odgovornosti za ukupni učinak pravosudnog budžeta, a nema dostupnih centralnih podataka koji bi omogućili doslednu, tekuću procenu finansijskog upravljanja.

66. Pravosudne institucije su 2016. godine postale direktni budžetski korisnici i omogućen im je pristup sistemu izvršenja budžeta; ovo je omogućilo praćenje njihovih godišnjih rashoda u realnom vremenu i povećanu transparentnost njihovog finansijskog poslovanja. Ovo je bilo neophodan, ali na kraju nedovoljan korak ka postizanju budžetske nezavisnosti pravosudnih institucija. U praksi su MP i VSS/DVT zadržali punu kontrolu nad budžetima pravosudnih institucija jednostavnim upravljanjem zahtevima za budžetske transfere. Čini se da je pitanje nedostatka fleksibilnosti u preraspodeli budžeta uvećano nedavnim promenama.

67. Budžetski procesi nisu povezani sa kriterijumima učinka, a godišnji budžeti se pripremaju malim prilagođavanjem naviše u odnosu na prošlogodišnji budžet ili potrošnju. Ceo budžetski proces u zemlji oslanja se na limite koje definiše MF, a pravosudni organi nisu mogli da daju obrazloženje zasnovano na dokazima kako bi osporili definisane limite MF.

68. Praksa pripreme budžeta nije mnogo napredovala od 2014. godine. Sa izuzetkom sudova, nijedan softver za pripremu budžeta ne povezuje direktne ili indirektne budžetske korisnike. Priprema i praćenje budžeta u MP i DVT-u obavljaju se putem razmene Excel tabela. Od 2017. godine VSS koristi loše održavan alat za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS) koji nije fleksibilan niti kompatibilan sa BPMIS sistemom koji koristi MF za pripremu nacionalnog budžeta za direktne budžetske korisnike.

69. Postojeći automatizovani sistemi za upravljanje predmetima ne dozvoljavaju sudovima ni javnim tužilaštvima da utvrde svoje troškove po predmetu, izvrše efektivno programsko budžetiranje ili smanje svoje docnje i kazne nastale prinudnom naplatom. Ne postoji dovoljan stepen automatske razmene podataka između različitih informacionih sistema koji se koriste u okviru pravosudnog sistema da bi se ostvarila bilo koja od navedenih funkcija. Kao i 2014. godine, interoperabilnost između postojećih sistema predstavlja problem koji je potrebno rešiti u budućnosti.

70. U poređenju sa drugim evropskim sudskim sistemima, udeo troškova vezanih za zarade u Srbiji je znatno ispod srednje vrednosti (oko 69 odsto u poređenju sa 74 odsto). Međutim, kako je iznos sredstava utrošenih za druge namene sveukupno nedovoljan, procenjivanje troškova zarada kao odnosa ukupnih rashoda ne daje potpunu sliku. Smanjenje učešća zarada u periodu od 2014. godine posledica je ukupnog povećanja kapitalnih rashoda sa jedne strane i pada ukupne mase zarada u javnom sektoru u 2015. godini.

Smanjenje udela budžeta koji dolazi od taksi učinilo je sudske budžete stabilnijim i transparentnijim. Udeo budžeta pravosuđa koji se finansira iz sudskih taksi značajno je opao u odnosu na prethodni period, sa skoro 50 odsto na prosečnih 20 odsto budžeta sudskog sistema.

71. Kao rezultat uvođenja javnih beležnika i izvršitelja, sudske takse su tokom proteklih godina zabeležile oad za više od 40 odsto. Takođe, udeo budžeta pravosuđa koji se finansira iz sudskih taksi značajno je opao u odnosu na prethodni period, sa skoro 50 odsto na prosečnih 20 odsto budžeta sudskog sistema. Smanjenje udela budžeta koji dolazi od taksi učinilo je sudske budžete stabilnijim i transparentnijim.

72. Nije ostvaren značajniji napredak u pogledu evidentiranja i naplate dugovanja po osnovu sudskih taksi. Uvođenje taksenih marki olakšalo je izmirenje sudskih taksi, ali i dalje ostaje pitanje nenaplativih sudskih taksi. Iako se visina nenaplativih sudskih taksi ne može precizno utvrditi zbog nedostatka tačne evidencije, neke procene su da između 30 i 40 odsto tih taksi ostaje nenaplaćeno.

73. Kapitalni rashodi povećani su u protekle četiri godine kako bi se finansirala potrebna, ubrzana implementacija velikih investicionih projekata u pravosudnoj infrastrukturi kojima upravlja Ministarstvo pravde. Udeo kapitalnih rashoda u ukupnim rashodima porastao je sa prosečnih 2,3 odsto u periodu od 2010-2013. godine na više od 8 odsto u 2019. godini. Povećanje kapitalnih izdataka odgovara trendu povećanja sredstava iz međunarodnih kredita i donacija, kojima pravosuđe raspolaže za infrastrukturna ulaganja. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi se rešilo pitanje nedostatka procedura za odabir i određivanje prioriteta javnih ulaganja.

74. Postojale su velike varijacije u troškovima po aktivnom predmetu u okviru pravosudnog sistema i unutar sudova i javnih tužilaštava na istom nivou. Te varijacije su u značajnoj meri nastale zbog različitih stavova o tome koje troškove krivične istrage pokrivaju sudovi, a koje tužilaštva. Ovo pitanje se odnosi na tekuće slabosti identifikovane u procesu pripreme budžeta u Funkcionalnoj analizi pravosuđa iz 2014. godine i nedostatak komunikacije između sistema za upravljanje predmetima (CMS) i komponenti finansijskih softvera u okviru pravosudnog sistema.

Upravljanje informaciono-komunikacionim tehnologijama (IKT)

75. Od Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine u oblasti upravljanja IKT-om bilo je nekih primetno pozitivnih trendova, posebno u razmeni podataka, transparentnom izveštavanju i bezbednosti IKT-a. Ovom napretku doprineli su stoprocentno povećanje budžeta za IKT u periodu od 2015-2020. godine, obuka za eksternu usklađenost za ISO standardima i poboljšana bezbednost podataka i procedure rezervnih kopija. Usvojeno je nekoliko modernih veb alata, koji doprinose boljem širenju pravosudnih informacija, kako interno tako i eksterno. Pristup informacijama o pravosuđu – kako uopšteno o sistemu, tako i u vezi sa konkretnim predmetima – i kvalitet odlučivanja u pravosuđu su na taj način poboljšani.

76. IKT nisu korišćene za poboljšanje efikasnosti. Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine i revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 u okviru pregovaračkog procesa sa EU prepoznaju IKT kao jedan od ključnih pokretača efikasnosti. CEPEJ navodi da Srbija i dalje ima relativno malu upotrebu IT opreme u krivičnim predmetima, dok broj nerešenih krivičnih predmeta nastavlja da raste. Srbija je jedna od sedam zemalja u kojima je nizak nivo upotrebe IT opreme doprineo „većim poteškoćama u smanjenju broja nerešenih predmeta“, navodi CEPEJ.

U nedostatku jakih struktura upravljanja, pravosuđe se bori sa obimom i dubinom preporuka za poboljšanje IKT procesa.

77. Srbija je u februaru 2022. godine usvojila Strategiju razvoja IKT sistema u sektoru pravosuđa za period od 2022- 2027. godine kako bi obezbedila pripremu pravosudnog sistema za nove izazove i povećala primenu IKT-a u pravosuđu. Prateći Akcioni plan uključuje procenjene troškove sprovođenja Strategije kako bi se obezbedilo njeno finansiranje i realizacija.

78. Odluke o ulaganjima u IKT i dalje predvode donatori i dobavljači. Sektor pravosuđa se previše oslanja na donatore za finansiranje IKT-a. Nedostaje planiranje tekućeg održavanja i pratećih troškova za IKT opremu koju obezbeđuju donatori. Od potrebnih 8.000 računara koje je potrebno zameniti, 5.700 računara će obezbediti EU kroz IPA projekat, ali nisu dodeljena finansijska sredstva za zamenu preostale opreme. Neizbežna je činjenica da će i ova oprema ponovo zastareti.

79. Ne postoje dosledna pravila i rutine za unos podataka, zbog čega prikupljene statističke informacije nisu potpune. AVP sistemu, posebno, nedostaju automatizovani procesi koji obezbeđuju kvalitet podataka, a postoji i neadekvatan broj obaveznih polja podataka, neadekvatna validacija polja i nema „zaključavanja“ statističkih podataka koji su jednom predati. Informacije stoga nedostaju ili se ne prikupljaju na jedinstven način.

80. Informacije o predmetima i dalje nisu povezane sa informacijama o upravljanju resursima. Kada se predmeti registruju u sistemu upravljanja predmetima, oni se ne registruju automatski u računovodstvenom sistemu; od sudova se zahteva da redovno izveštavaju više nadzornih tela (Savet i Veće, VKS i MP). Ovi izveštaji se preklapaju, ali nikada ne pružaju potpunu sliku o učinku i ne dele se među institucijama koje vrše nadzor; sistemi koji se koriste za pripremu i izvršenje sudskih budžeta nisu povezani.

81. Zaključci Funkcionalne analize pravosuđa iz 2014. godine o IKT kadrovima i dalje su validni: procenat sudskog osoblja posvećenog IKT funkcijama nalazi se znatno ispod referentne vrednosti od 3,6 odsto ukupnih kadrova u odnosu na IKT kadrove koju je definisala Gartner grupa i značajno varira između sudova, čak i sudova iste nadležnosti (od 0,8 do 3,5 odsto od ukupnog broja zaposlenih).

