Multidonatorski povereničkи fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji

Kratak pregled nalaza sa preporukama

Izveštaj br.94014-YF

Multidonatorski povereničkI fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji

Kratak pregled nalaza sa preporukama

Oktobar 2014

Sadržaj

CILJ, OBIM I STRUKTURA 1

OPŠTI ZAKLJUČCI I PREDLOŽENI PRIORITETI 4

REZIME ČINJENICA I PREPORUKA 12

SPOLJNI UČINAK: EFIKASNOST, KVALITET I DOSTUPNOST PRAVOSUDNIH USLUGA 12

i. U kontekstu: Procena učinka u svetlu priliva predmeta i obima posla 13

A. EFIKASNOST U PRUŽANJU PRAVOSUDNIH USLUGA 15

i. Osnovne činjenice 15

ii. Preporuke i dalji koraci 20

B. KVALITET PRUŽENIH USLUGA 27

i. Osnovne činjenice 27

ii. Preporuke i dalji koraci 32

C. PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA 38

i. Osnovne činjenice 38

ii. Preporuke i dalji koraci 43

UNUTRAŠNJI UČINAK: UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE RESURSIMA U PRUŽANJU USLUGA 50

A. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE 50

i. Osnovne činjenice 50

ii. Preporuke i dalji koraci 54

B. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA 60

i. Osnovne činjenice 60

ii. Preporuke i dalji koraci 63

C. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA 67

i. Osnovne činjenice 67

ii. Preporuke i dalji koraci 71

D. UPRAVLJANJE IKT-OM 77

i. Osnovne činjenice 77

ii. Preporuke i dalji koraci 79

E. UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM 86

i. Osnovne činjenice 86

ii. Preporuke i dalji koraci 88

Akronimi i skraćenice

A2J	Pristup pravdi
ADB	Azijska razvojna banka
ADR	Alternativno rešavanje sporova
AVP	Sistem za automatizovano vođenje predmeta
BEEPS	Istraživanje poslovnog okruženja i ekonomskog učinka
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
CCJE	Konsultativni savet evropskih sudija
CCPE	Konsultativni savet evropskih tužilaca
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
CPT	Komitet za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EK	Evropska komisija
ECA	Evropa i centralna Azija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
EUR	Evro
FLA	Besplatna pravna pomoć
FG	Fiskalna godina
BDP	Bruto društveni proizvod
VSS	Visoki savet sudstva
IKT	Informacione i komunikacione tehnologije
IFMIS	Informacioni sistem za integrisano upravljanje finansijama
MMF	Međunarodni monetarni fond

IMG	Međunarodna grupa menadžera
IPSOS	IPSOS Global Market Research
PA	Pravosudna akademija
DSS	Društvo sudija Srbije
LURIS	Softverska aplikacija za međunarodnu pravnu pomoć
MDTF-JSS	Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravde u Srbiji, kojim upravlja Svetska banka
MP	Ministarstvo pravde (prethodno Ministarstvo pravde i državne uprave, MPDU)
NBS	Narodna banka Srbije
NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
NSRP	Nacionalna strategija za reformu pravosuđa
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
UTS	Udruženje tužilaca Srbije
JT	Javno tužilaštvo
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RSD	Srpski dinar
SAPA	Standardizovanisoftver Uprave za izvršenje krivičnih sankcija
SAPO	Standardizovana aplikacija za javna tužilaštva
SAPS	Standardizovana aplikacija pravosuđa Srbije
VKS	Vrhovni kasacioni sud
SIPRES	Softverski informacioni sistem prekršajnih sudova
DVT	Državno veće tužilaca
UNODC	Kancelarija UN za pitanja droge i kriminala
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
USAID SPP	USAID Program podele vlasti
USAID JRGA	USAID Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast
USD	Američki dolar

Predgovor

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji analizira funkcionisanje sistema srpskog pravosuđa kako bi obezbedila objektivnu bazu, bogatu podacima, za potrebe Srbije tokom pregovora za pristupanje EU u okviru Poglavlja 23 Pravnih tekovina EU. Podaci navedeni u ovom izveštaju su prikupljani u prvoj polovini 2014. godine, dok su preliminarni nalazi razmatrani sa interesnim stranama u srpskom pravosuđu i međunarodnim partnerima tokom avgusta i septembra 2014. godine. Ovaj izveštaj je finansirao Multidonatorski povereнički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji (*Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support* (MDTF-JSS), koji je osnovan uz značajan doprinos Delegacije EU u Srbiji, Odeljenja za međunarodni razvoj Velike Britanije (DFID), Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju(SIDA), Norveške, Danske, Holandije, Slovenije, Španije i Švajcarske. Kompletan izveštaj i više informacija o povereničkom fondu možete pronaći na sajtu www.mdtfjss.org.rs.

Ovaj izveštaj je pripremio tim Svetske banke koji čine g-din Klaus Decker (viši specijalista za javni sektor i vođa radnog tima), g-đa Georgia Harley (specijalista za reformu pravosuđa) i g-din Srđan Svirčev (specijalista za javni sektor). Tim Banke je podržan od strane grupe izuzetnih srpskih konsultanata tokom čitavog procesa, a to su: g-đa Marina Matić, g-din Dragan Obrenović, g-đa Jovanka Manić, g-đa Olga Šipka i istraživački tim IPSOS Consulting. Tim je u različitim fazama podržan od strane međunarodnih konsultanata specijalizovanih u različitim oblastima, uključujući g-đu Kate Harisson, g-đu Linn Hammergren, g-dina Alexeya Proskuryakova, g-dina Pima Albersa i g-đu Maju Hadži-Jordanovu. Izrada ovog izveštaja ne bi bila moguća bez izuzetne podrške g-đe Hermine Vuković Tasić i g-dina Kornela Dražilova, koji su pomogli u organizovanju misija, obradi rukopisa i pružanju dragocenog uvida tokom čitavog procesa. Želimo da izrazimo posebnu zahvalnost našim prevodiocima, g-đi Nives Papović Ivačković, g-đi Maši Aćimović i g-dinu Draganu Popoviću, koji su neumorno radili na prevodu kvalitetne srpske verzije izveštaja.

Tim je takođe imao koristi od smernica dobijenih od recenzenata, a to su: g-din Paul Prettitore (viši specijalista za javni sektor), g-đa Lubomira Zimanova Beardsley (viši pravni savetnik) i g-din Lewis Hawke (glavni specijalista za javni sektor). Tim je radio u tesnoj saradnji sa g-dinom Tonijem Verheijenom (šef Kancelarije Svetske banke u Srbiji) i pod opštim uputstvima g-đe Ellen Goldstein (Direktorka za jugoistočnu Evropu) i g-dina Adriana Fozzarda (menadžer praksi).

Tim želi da se zahvali svim zvaničnicima iz sektora pravosuđa u Srbiji, a naročito Ministarstvu pravde, Visokom savetu sudstva, Državnom veću tužilaca, Vrhovnom kasacionom sudu, Republičkom javnom tužilaštvu, sudijama, tužiocima i stručnim saradnicima, na vremenu, gostoljubivosti i dostupnosti za iskreno i otvoreno razmatranje svih pitanja navedenih u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji. Njihovo intenzivno angažovanje tokom čitavog procesa, unapredilo je dubinsku analizu i kvalitet izveštaja. Posebnu zahvalnost dugujemo mnogim zvaničnicima koji su pružili detaljne komentare na nacrt ovog 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

> *"Proces pristupanja je danas rigorozniji i sveobuhvatniji nego u prošlosti. Ovakvo stanje odražava evoluciju politika EU, kao i lekcija naučenih iz prethodnih procesa proširenja. (…) Vladavina prava se sada nalazi u središtu procesa proširenja. Novi pristup, koji je Savet podržao u decembru 2011.godine, znači da zemlje moraju da se pozabave pitanjima, kao što je reforma pravosuđa (…) u ranoj fazi pristupnih pregovora. Ovo doprinosi vremenu koje zemlje imaju kako bi razvile dobre rezultate kroz implementaciju reformi, čime se osigurava da će reforme biti duboko ukorenjene i nepovratne. Ovaj novi pristup (…) će oblikovati rad Komisije sa zemljama kandidatima za proširenje."*
>
> Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014, Evropska komisija, Brisel, 2013.godine

Ova Funkcionalna analiza predstavlja sveobuhvatnu procenu trenutnog stanja u sistemu pravosuđa Srbije, uz navođenje opcija i preporuka za potrebe inicijativa za reformu pravosuđa Srbije u smislu zahteva Poglavlja 23 Pravne tekovine EU. Funkcionalna analiza predstavlja zajednički zahtev Evropske komisije (EK) i srpskih vlasti, pred početak pregovora o Poglavlju 23, kako bi se upotpunio proces pregovora, a kako bi dizajn i struktura pregovora bili zasnovani na detaljnim konsultacijama sa obema stranama. Funkcionalna analiza daje osnovu srpskim vlastima za razvijanje Akcionog plana za pridruživanje za Poglavlje 23 i ažuriranje postojećeg Akcionog plana za implementaciju Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2013-2018 (NSRP). Pored toga, Funkcionalna analiza takođe prikazuje objektivnu osnovu trenutnog učinka sektora, što daje mogućnost Srbiji da proceni uticaj budućih inicijativa za reformu pravosuđa.[1]

Funkcionalna analiza se sastoji od procene *spoljnog* učinka i procene *unutrašnjeg* učinka. Procena spoljnog učinka (Deo 1) ispituje koliko dobro pravosudni sistem Srbije služi svojim građanima, u smislu efikasnosti, kvaliteta i pristupa uslugama pravosuđa. Procena unutrašnjeg učinka (Deo 2) ispituje unutrašnje funkcionisanje sistema i na koji način se upravlja različitim funkcijama kao što su upravljanje i rukovođenje, finansijski i ljudski resursi, IKT i infrasturktura, za potrebe pružanja

[1] Izveštaj i prateći dokumenti dostupni su na http://www.mdtfjss.org.rs.

usluga.[2] Ove dve procene naglašavaju različite aspekte učinka sektora i treba ih posmatrati zajedno.[3] Funkcionalna analiza ne daje procene o usaglašenosti Srbije sa evropskim zakonima i ne služi za potrebe pružanja pravnih saveta.

Struktura Funkcionalne analize prati set pokazatelja navedenih u Okviru učinka (matrica u Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize), a sadržina je vođena relevantnim evropskim uporednim podacima, standardima i referencama. Okvir učinka je razvijen u tesnoj saradnji sa srpskim vlastima i EK, korišćenjem najboljih evropskih i međunarodnih praksi za merenje učinka u sektoru pravosuđa, a posebno je prilagođen kontekstu Srbije, uključujući institucionalno okruženje, karakteristične izazove Poglavlja 23 i preovlađujuće okruženje u smislu dostupnih podataka. Matrica Okvira ističe:

a. oblasti za merenje učinka (efikasnost, kvalitet, pristup, itd.);
b. pokazatelje učinka, u odnosu na koje se prave procene (pokazatelji odgovaraju podnaslovima navedenim u Izveštaju Funkcionalne analize);
c. relevantne reference Poglavlja 23; i
d. izvore podataka u srpskom sistemu.

Funkcionalna analiza pokriva ceo sektor, ali se prvenstveno fokusira na sudove, jer su sudovi glavno sredstvo za pružanje usluga pravosuđa i primarne pravosudne institucije u Srbiji. Obim analize obuhvata sve vrste usluga i pokriva parnične i vanparnične aspekte građanskog, privrednog, upravnog i krivičnog pravosuđa. Fokus je na stvarnoj implementaciji i svakodnevnom funkcionisanju institucija u sektoru koje pružaju usluge pravosuđa ljudima, a ne na 'zakonu na papiru'. Obim obuhvata druge institucije u sektoru u onoj meri u kojoj one pružaju ili ograničavaju pružanje usluga sudova, uključujući: Ministarstvo pravde (MP)[4], Visoki savet sudstva (VSS), Državno veće tužilaca (DVT), sudove, javna tužilaštva, Pravosudnu akademiju, Kancelariju Ombudsmana, policiju, zatvore i profesionalne organizacije u sektoru pravosuđa (kao što su Komora, javni beležnici, privatni izvršitelji

[2] Procena unutrašnjeg učinka (Deo 2) je po strukturi i metodologiji slična Analizi javne potrošnje i institucija pravosuđa (*Justice Sector Public Expenditure Review* (JPER)) ili standardnoj funkcionalnoj analizi.

[3] Na primer, neki paradoski spoljnog učinka su objašnjeni unutrašnjim činjenicama sistema, kao što je broj predmeta, što je pitanje koje utiče na efikasnost i rukovođenje.

[4] Pre maja 2014. godine, MP je bilo Ministarstvo pravde i državne uprave (MPDU). U ovom izveštaju, ovo ministarstvo se navodi kao MP.

i medijatori).[5] Funkcionalna analiza daje prioritet aspektima u ovom delokrugu, na osnovu dostupnih podataka, relevantnosti u odnosu na dostizanje zahteva *Pravne tekovine* EU i ciljeva nacionalnih politika. Funkcionalna analiza pokriva period izveštavanja od 1. januara 2010. godine do 30. juna 2014. godine.

Glavna karakteristika ove analize je stavljanje akcenta na podatke i analizu. Procene su zasnovane na mešavini kvantitativnih i kvalitativnih podataka, uključujući statističke analize u upravljanju predmetima, podatke o finansijskim i ljudskim resursima, anketu o percepciji pravosuđa, anketu o dostupnosti pravde, procesne mape, pravne analize, analizu postojećih istraživanja, razgovore sa fokus grupama, radionice i ključne informativne razgovore. Svaka procena navedena u Funkcionalnoj analizi zasnovana je na podacima iz više izvora, koji su upoređeni, kako bi se predstavila što realnija i objektivnija slika.[6]

Preporuke su osmišljenje tako da mogu da budu sprovedene i specifične sa ciljem usklađivanja učinka srpskog pravosuđa sa učinkom zemalja članica EU. Svaka preporuka sadrži napomenu na koji način je njena implementacija povezana sa Akcionim planom NSRP i zahtevima Poglavlja 23. U svakom slučaju, 'glavna' preporuka je podvučena, uz niz praktičnih daljih koraka potrebnih za implementaciju te preporuke. Svaki korak takođe navodi instituciju koja će biti odgovorna za sprovođenje te preporuke, kao i druge institucije čija je saradnja neophodna za delotvornu implementaciju. Rokovi za svaki korak su takođe navedeni, od kratkoročnog (12 meseci), srednjoročnog (2 – 3 godine) i dugoročnog (5 godina), počev od oktobra 2014. godine kako bi se koraci usaglasili sa Akcionim planom NSRP.

O preciznom definisanju prioriteta i redosledu sprovođenja preporuka će odlučiti srpske vlasti, kao deo njihovog Akcionog plana za pristupanje u okviru Poglavlja 23. I pored toga, od tima Funkcionalne analize je zatraženo da prikaže preglednu listu glavnih prioriteta, čiji će napredak biti od presudnog značaja za unapređenje učinka u skladu sa evropskim standardima. Ovi podaci su navedeni u sledećem odeljku, *Opšti zaključci i prioriteti.*

[5] Ukoliko bi se pojavilo pitanje da li neka tema sa kojom se institucija suočava spada u opseg Funkcionalne analize, primenjivano je test pitanje '*da li i na koji način to pitanje doprinosi, direktno ili indirektno, pružanju usluga pravosuđa u sudovima u Srbiji*'.

[6] Za dalju diskusiju o metodologiji Funkcionalne analize, videti **Aneks 1 Izveštaja Funkcionalne analize**.

Opšti zaključci i predloženi prioriteti

Pravosudni sistem Srbije generalno beleži slabiji učinak u poređenju sa zemljama članicama EU. U smislu efikasnosti, sistem se bori sa nasleđem birokratije. Novi predmeti pokazuju bolji tempo u procesuiranju, a nekoliko parametara efikasnosti se nalazi u okviru ili blizu opsega koji se trenutno beleži u zemljama članicama EU. Međutim, sudovi su zatrpani starim predmetima koji su zanemareni. Volšebni procesi izazivaju kašnjenja, a stranke zloupotrebljavaju proceduru bez ikakve provere. Loši nacrti zakona, nedosledna sudska praksa i visoka stopa žalbi utiču na kvalitet pravosudnih usluga. Zastareli alati za standardizovanje kvaliteta u pružanju usluga, kao što su obrasci i kontrolne liste za rutinske procedure, ne postoje. Pravosuđe je narušeno percepcijom prisustva korupcije i neprimerenih uticaja, a iako se učinak u ovoj oblasti povećava, još uvek zaostaje za zemljama članicama EU i regionalnim susedima. Pristup uslugama pravosuđa je ograničen zbog visokih sudskih taksi i advokatskih tarifa, a advokatske tarife dodatno rastu zbog odlaganja i neefikasnosti u procesuiranju predmeta. Podrška koja se pruža siromašnim korisnicima suda je neadekvatna. Pristup osnovnim pravnim informacijama, kao što su konsolidovani zakoni i formati osnovnih zakona prilagođeni laicima, je nedovoljan. Perspektiva alternativnog rešavanja sporova obećava, ali deluje nedostižno zbog niza neuspelih reformi.

Razumno bi bilo za očekivati da je prethodnih godina sistema pravosuđa beležio bolji učinak nego što je to slučaj u praksi. Broj predmeta je drastično smanjen zbog smanjenja broja novih predmeta i povećanih resursa, uključujući obimne i rastuće docnje i dodatno angažovanje stotina sudija i osoblja. Sa manjim brojem predmeta i većim brojem sudija i osoblja, postoje značajne mogućnosti za poboljšanje učinka u sektoru. Međutim, ove mogućnosti nisu ostvarene.[7] Na putu ka pristupanju EU, srpski pravosudni sistem će teško moći da priušti ponovno propuštanje takvih prilika.

Sa manjim brojem predmeta i većim brojem sudija i osoblja, postoje značajne mogućnosti za poboljšanje učinka sektora. Međutim, takve mogućnosti nisu ostvarene.

[7] Na primer, u periodu kada je više od 600 sudija ostalo bez funkcije nakon propalog procesa ‘reizbora’ sudija, stopa rešenih predmeta u većini sudova i vrsta predmeta se zadržala na oko 100%. Ipak, nakon njihovog povratka na posao do 2013. godine, stopa rešenih predmeta je trebalo da zabeleži dramatičan porast, da su sve sudije zadržale obim posla, što bi dovelo do značajnog smanjenja broja starih predmeta. Međutim, to se

Umesto toga, sektor je pokrenuo uzastopne reforme koje su izazvale mnogo potresa, ali su dovele do ograničenih rezultata u smislu poboljšanja učinka. Ove reforme su donele dva postupka reorganizacije mreže, razrešenje i reizbor više od 800 sudija i tužilaca, obiman prenos predmeta i dokumentacije, promenu uloga i odgovornosti između aktera i usvajanje loše zamišljenih zakona koji su ubrzo postali 'mrtvorođeni' i zahtevali su uzastopne izmene. Ovi napori su iscrpeli energiju aktera i generisali su mnogo posla. Međutim, oni su malo toga učinili na promeni veoma bledog učinka. U međuvremenu, jednostavnije reforme koje su mogle da generišu veći uticaj nisu bile prioritetne, kao što je ključna nadogradnja IKT, kontinuirana obuka, vodiči za laike, pojednostavljenje procesa i upravljačka podrška za predsednike sudova. Sektor sada žudi za stabilnošću i potreban mu je odmereniji pristup reformama koji se fokusira na praktična poboljšanja usluga za korisnike.

Sudovi beleže prevelike varijacije u smislu pružanja usluga, što podriva pristup pravdi i ujednačenu primenu zakona. Nekoliko sudova pokazuje izuzetan učinak u odnosu na dogovorene pokazatelje iz Okvira učinka, ali postoji određeni broj sudova sa lošim učinkom koji se preslikavaju na ostatak sektora i ne uspevaju da pruže ljudima usluge koje su im potrebne. Obim posla nije raspoređen jednako, pa su neki sudovi pretrpani poslom, dok drugi imaju očigledno manje posla. Sudske prakse se razlikuju širom zemlje u oblastima koje su važne za korisnike sudova, kao što je rešavanje žalbi i primena odluke o oslobađanju od plaćanja takse za siromašne korisnike suda. Primetan je napredak u nekim oblastima upravljanja sudovima, kao što su neka poboljšanja IKT i proceduralne reforme. Međutim, ovi rezultati su krhki i tek treba da usade promene u ponašanju među sudijama, tužiocima, advokatima i sudskim osobljem. Postoje izolovani slučajevi inovacija u dostavljanju poziva, često u sudovima van Beograda, gde je postignut napredak u nekim oblastima, kao što je smanjenje broja starih predmeta, dostavljanje poziva za sud i koordinacija aktera. Međutim, ove inovacije su vođene ličnim inicijativama pojedinaca ili uz podršku donatora. Inovatori su retko prepoznati, a lekcije naučene iz inovacija se ne dele na sistematičan način niti se preslikavaju u drugim sudovima. Kao rezultat toga, proseci i generalizacije o srpskom pravosuđu su obmanjujuće. Izveštaj Funkcionalne analize pokušava da dokumentuje ključne varijacije i nedoslednosti širom nadležnosti, kao i moguće pokretače takve situacije.

Postoje izolovani slučajevi inovacija, najčešće u sudovima van Beograda. Inovatori su retko prepoznati.

nije dogodilo. Umesto toga, izgleda da su sudije i osoblje smanjili obim posla. Stope rešenih predmeta i broj starih predmeta su u velikoj meri zanemareni.

Izuzetna heterogenost ističe potrebu za doslednijim i koherentnijim pristupom upravljanju učinkom. Sektoru nedostaje okvir za merenje i upravljanje učinkom.[8] Reforme se često pokreću nasumično, bez analize fiskalnog ili operativnog uticaja, a implementacija se retko kad nadgleda. Donosioci odluka opisuju kako samo preskaču iz jedne krize u drugu, baveći se simptomima umesto uzrocima sistemski lošeg učinka, a to se posebno odnosi na upravljanje ljudskim i finansijskim resursima. Podeljene odgovornosti upravanja i rukovođenja otežavaju napredak i umanjuju odgovornost, uključujući i preko potrebne oblasti kao što su planiranje budžeta, redizajniranje procesa, investicije u IKT i unapređenje infrastrukture. Sa pozitivne strane, kvantitet i kvalitet dostupnih podataka je značajno poboljšan poslednjih godina – sledeći korak će podrazumevati da rukovodioci koriste ove podatke radi donošenja odluka i pokretanja učinka.

Kvantitet i kvalitet raspoloživih podataka je značajno poboljšan u poslednjih nekoliko godina – sledeći korak će podrazumevati da rukovodioci koriste ove podatke za potrebe informisanja odluka i pokretanja učinka.

Sektor pravosuđa u Srbiji ne pati od nedovoljno resursa, ali se ti resursi ne raspoređuju delotvorno niti se izvršavaju na efikasan način. Opšti nivo budžetskog finansiranja je u skladu sa prosekom EU, kako po glavi stanovnika tako i kao udeo u BDP. Međutim, proces planiranja budžeta ne uzima u obzir potrebe pružanja usluga, nedavne reforme niti težnje Srbije u procesu pristupanja u okviru Poglavlja 23. Ogromna masa zarada istiskuje druge izdatke, ostavljajući malo prostora za preko potrebne investicije u obuku,[9] IKT i infrastrukturu.[10] Ljudski resursi nisu usklađeni sa potrebama – postoji veliki broj sudija na vrhu[11]i nisko kvalifikovanog pomoćnog osoblja na dnu,[12] ali ‘nedostaje

[8] Tim Funkcionalne analize je razvio Okvir učinka (u **Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) u saradnji sa akterima za potrebe ove analize. Taj okvir može da bude prilagođen lokalnim akterima i može da posluži kao alat za upravljanje učinkom. Videti Preporuka 1 i dalji koraci.

[9] Uprkos ogromnom broju ljudskih resursa, veoma malo investicija se ulaže u tekuću obuku i razvoj zaposlenih, čak i u nekim osnovnim oblastima kao što su obuke za sprovođenje novih zakona ili korišćenje sistema za upravljanje predmetima.

[10] Sektor takođe gomila ogromne i rastuće docnje, u velikoj meri zbog nedostatka finansijskog planiranja i loše kontrole obaveza. U međuvremenu, veoma se malo ulaže u oblasti kapitalnih investicija gde su investicije preko potrebne.

[11] Srbija ima jednu od najviših stopa broja sudija prema populaciji u Evropi, bez obzira na smanjen broj predmeta i prebacivanje nekoliko funkcija iz sudova na spoljašnje aktere.

sredina' stručnog osoblja srednjeg nivoa koje će biti neophodno za pružanje podrške modernizaciji pravosuđa. Uprkos ogromnom broju ljudskih resursa, veoma se malo ulaže u stalnu obuku i razvoj kadrova. Resursi se ne programiraju zajednički, koordinacija je nedovoljna, a ponekad je prisutna i konkurencija među izdeljenim akterima odgovornim za različite resurse. Kao rezultat, produktivnost sektora je niska, a pravosuđe pruža malu vrednost za novac za državu. Pravosuđe je tako u lošoj poziciji da traži više sredstava, a u trenutnom fiskalnom okruženju, može se očekivati samo smanjenje budžeta. Sektor će morati da nauči kako da „uradi više sa manje" kroz bolje planiranje i koordinaciju u raspoređivanju resursa i izvršenju budžeta. Bez značajnih promena u navedenim oblastima, sektor neće biti sposoban da iznese sve reforme koje su neophodne kako bi se ispunili uslovi za pristupanje EU.

U budućnosti se biti potrebno donošenja čitavog niza teških odluka kako bi se učinak sektora uskladio sa standardima EU. Srbija ulazi u fazu pregovora za Poglavlje 23 sa dobrom bazom znanja. Uz potrebnu posvećenost i volju, usklađivanje sa nivoom učinka EU može biti dostignuto dugoročno. Funkcionalna analiza pruža sveobuhvatan set preporuka koje su administrativno i finansijski izvodljive, i koje su usklađene sa ciljevima NSRP i pristupnim zahtevima Poglavlja 23.

Srbija ulazi u fazu pregovora za Poglavlje 23 sa dobrom bazom znanja.

Baš kao što su izazovi analizirani u Funkcionalnoj analizi međusobno povezani, tako se i preporuke međusobno pojačavaju. Srpske vlasti mogu biti zadovoljne, jer u ovoj fazi razvoja, ne moraju da menjaju jednu dimenziju učinka drugom. Unapređenje efikasnosti će dovesti do kvalitetnijih usluga i obrnuto, a unapređenja u bilo kojoj od ovih oblasti će poboljšati pristup pravdi. Međutim, implementacija preporuka će zahtevati određeni nivo koordinacije među akterima koju tek treba pokazati.

Od velikog broja činjenica i preporuka navedenih u Izveštaju, tim Funkcionalne analize sugeriše da bi rukovodioci trebalo da se fokusiraju na sledećih sedam prioriteta koji mogu postaviti srpsko pravosuđe na ključnu putanju unapređenja učinka. Bez značajnog napretka u ovih sedam

[12] Srbija ima visoku stopu odnosa broja sudija i osoblja u poređenju sa zemljama članicama EU, kao i veliki broj privremenog osoblja, zaposlenih na ugovor i volontera.

prioritetnih oblasti, sektor će teško uspeti da dostigne transformaciju koja je neophodna za usklađivanje učinka sa državama članicama EU.

a. ***Razviti okvir učinka koji prati učinak sudova i tužilaštava u odnosu na targetiranu listu ključnih pokazatelja učinka.*** Matrica za Okvir učinka (**Aneks 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) može da obezbedi polaznu tačku za selekciju targetirane liste pokazatelja koji će pokrenuti učinak. Da bi se smanjile prevelike varijacije i nedostatak ujednačenosti, potrebno je usmeriti se na podizanje učinka onih sudova koji beleže najslabiji učinak u odnosu na trenutni prosek, a nagraditi sudove visokog učinka. Od predsednika sudova i javnih tužilaca treba zahtevati nadzor i periodično izveštavanje o njihovom učinku u odnosu na mali broj pokazatelja učinka, a detaljno izveštavanje u drugim oblastima može biti smanjeno. VKS i RJT bi mogli da imaju motivacionu ulogu u odnosu sa sudovima i javnim tužilaštvima, prepoznajući one koji brzo napreduju i beleže visok učinak kroz nematerijalno nagrađivanje i prezentovanje njihovog rada. Takođe bi mogli da olakšaju intenzivniji dijalog među njihovim rukovodiocima (predsednicima sudova, rukovodiocima odeljenja, menadžerima sudova i javnim tužiocima, itd.) kroz razmenu dobrih praksi i primenu lekcija u procesu rešavanja ključnih izazova učinka. Zadovoljstvo korisnika će biti važan aspekt u merenju učinka, pa bi VSS i DVT trebalo da se pripreme za anketiranje korisnika u srednjem roku. (Videti Preporuku 1 i 26 i dalje korake.)

b. ***Obezbediti da sudovi koriste punu funkcionalnost sistema za vođenje predmeta kako bi unapredili doslednost prakse i podržali odlučivanje zasnovano na dokazima.***[13] Neki sudovi već koriste većinu funkcija koje su im dostupne i iz ličnog iskustva su videli koristi u smislu unapređenja učinka. VKS bi mogao da pripremi instrukcije kako bi zahtevao doslednost u praksi u svim sudovima. Od osoblja suda treba zahtevati da unose podatke o predmetima u relevantna polja i skeniraju dokumentaciju u što većoj meri. Svi sudovi treba da dodeljuju predmete koristeći postojeću funkciju za nasumično dodeljivanje predmeta i da izveštavaju o slučajevima kada je neophodno prevazići postojeći algoritam. Ročišta treba zakazivati elektronski. Uz dosledniji pristup vođenju predmeta, predsednici sudova mogu da nadgledaju rezultate svojih sudovima kroz periodične izveštaje, uključujući Starosnu listu. Predsednicima sudova, sudijama i

[13] Ovo se odnosi na sve sisteme za vođenje predmeta, uključujući AVP (koji se koristi u osnovnim, višim i privrednim sudovima) i SAPS (u apelacionim i upravnim sudovima i VKS). Isto se može primeniti i na SAPO (za javna tužilaštva) i SIPRES (za prekršajne sudove) i SAPA (za zatvore), kada se završi njihovo uvođenje.

osoblju sudova će biti potrebna obuka o funkcionalnostima i koristima sistema, pored kurseva IKT pismenosti, kako bi podržali sudove u ispunjavanju ovih zahteva. MP bi, sa svoje strane, trebalo da finansira povećanje kapaciteta servera i ključno unapređenje postojećih sistema, kako bi se lakše popunjavala polja sa relevantnim podacima i izrađivali izveštaji rukovodilaca. (Videti Preporuke 6, 25, 49 i dalje korake.)

c. ***Razviti sveobuhvatni program stalne obuke za sudije, tužioce i osoblje suda.*** Uprkos velikom broju ljudskih resursa, sektor vrlo malo investira u obuku i razvoj zaposlenih. Pravosudna akademija bi mogla da predvodi inicijativu u povećanje kapaciteta postojećih ljudskih resursa u sektoru i da postane čvorište za učenje u čitavom sektoru. Akademija može da sprovede rebalans postojećih resursa (tj. da smanji budžet sa početnu obuku i poveća budžet za stalnu obuku) i da prebaci programe svojih zaposlenih ka aktivnostima vezanim za stalnu obuku. Prioritet je sprovođenje procene potreba za obukom. Na osnovu te procene, moguće je pokrenuti sveobuhvatan program obuke za sudije, tužioce i osoblje suda, koja bi pokrivala suštinske teme i praktične veštine, sa posebnim akcentom na usklađivanje pravosuđa sa evropskom praksom. Treba organizovati prilagođenje obuke kako bi se zadovoljile specifične potrebe ključnih aktera, uključujući predsednike sudova, javne tužioce, sekretare sudova i savetnike. (Videti Preporuku 38 i dalje korake.)

d. ***Reformisati procesne zakone radi pojednostavljenja procesa dostave i otpočeti pojednostavljivanje poslovnih procesa.*** Proces dostave trenutno predstavlja ozbiljnu prepreku u obradi predmeta u svim vrstama sudova i predmeta. Ovo je moguće olakšati kroz smanjenje broja dostava koje su zahtevane u svakom predmetu i stvaranje pretpostavke kontinuirane dostave nakon prvog dostavljanja. Takođe je moguće usmeriti interne procedure u sudovima, kroz primenu lekcija iz Osnovnog suda u Subotici. MP bi moglo da blisko sarađuje sa sudovima na analiziranju mogućnosti za unapređenje modaliteta dostave i podsticanja učinka dostavnih službi, primenjujući lekcije iz Prekršajnog suda u Novom Sadu, Osnovnog suda u Užicu i Osnovnog suda u Vršcu. Ovo bi verovatno podrazumevalo promenu Memoranduma o razumevanju sa Poštom ili potpuno odustajanje od usluga Pošte. Podaci o učestalosti, stopi uspešnosti i troškovima treba da budu prikupljani i nadgledani. Potrebno je organizovati obuku kako bi se podržale sudije, osoblje i kuriri radi uspostavljanja pojednostavljenog sistema dostave. Nakon reformisanja ovog uskog grla, treba težiti pojednostavljivanju i usmeravanju drugih poslovnih procesa kako bi se smanjila birokratija u sudovima i javnim tužilaštvima. U

međuvremenu bi mogle da se razviju kontrolne liste koje bi pomogle korisnicima sudova u kretanju kroz procedure uz primenu lekcija iz Osnovnog suda u Vršcu. (Videti Preporuke 8, 27 i dalje korake.)

e. ***Eliminisati stare izvršne predmete računa za komunalne usluge.*** Masovno rešavanje zaostalih predmeta izvršenja u Osnovnim sudovima verovatno neće značajno promeniti pružanje usluga, jer je većina ovih predmeta neaktivna, a izvršenje podrazumeva malo sudijskog rada. Međutim, rešavanje ovih predmeta je neophodno s obzirom da Srbija kreće u proces Poglavlja 23. Čišćenje stolova od oko 1.7 miliona nerešenih predmeta izvršenja će takođe označiti svež početak za mnoge sudove. Ovo bi verovatno poboljšalo moral i dramatično bi unapredilo metriku učinka Srbije među uporednim zemljama EU. Osnovni sudovi bi mogli da opredele više zaposlenih i napora koji bi bili usmereni na izvršenje zaostalih predmeta, primenjujući lekcije pristupa zasnovanog na dokazima iz Osnovnog suda u Vršcu. Oni bi takođe trebalo da identifikuju sve raspoložive mogućnosti za čišćenje starih neaktivnih predmeta vezanih za komunalne usluge, primenjujući lekcije iz Prvog osnovnog suda u Beogradu i iskustva sa Infostanom. U međuvremenu bi osnovni i viši sudovi trebalo da analiziraju zaostale predmete koji ne spadaju u izvršenje, koristeći sveobuhvatnu Starosnu listu i praveći prioritete za rešavanje tih predmeta. Detaljan nadzor i stalna podrška VKS će i dalje biti potrebna. Priznanje koje bi VKS odao sudovima sa visokim učinkom bi moglo da posluži kao motivacija osnovnim sudovima da ispune ovaj zadatak. (Videti Preporuku 2 i dalje korake)

f. ***Razviti realnijij budžet u okviru postojećih sredstava.***Pošto je verovatnoća da će se obim resursa povećati u trenutnom fiskalnom okruženju mala, unapređenje učinka će zahtevati da sektor ‘uradi više sa manje’. Rukovodioci sektora u VSS, VKS, MP, DVT i RJT bi mogli da koordiniraju pripremu godišnjih planova rada i pregovaraju o kompromisima u okviru postojećih resursa kako bi se napravio prioritet troškova koji će povećati produktivnost i učinak (kao što su obuka, unapređenje IKT, redizajniranje procesa i reforme procesne efikasnosti) i kako bi se smanjili neki troškovi u drugim oblastima. Rukovodioci treba da razjasne odgovornost za kapitalne i tekuće troškove kako bi se prevazišla paraliza i slabo trošenje sredstava u tim oblastima. VSS i DVT će biti potrebna tehnička pomoć i softver kako bi mogli da preuzmu svoje funkcije. Kao prioritet, VSS i DVT bi trebalo da automatizuju svoje funkcije finansijskog upravljanja kako bi omogućili fleksibilinost u preraspoređivanju resursa za sudove i tužilaštva tokom godine. MP, zajedno sa VSS i DVT, treba da razvije plan za smanjenje docnji u

određenom roku, uključujući bolju koordinaciju u sektoru i veću kontrolu obaveza pojedinačnih sudova i tužilaštava. (Videti Preporuke 32, 33, 34 i dalje korake.)

g. ***Uskladiti miks resursa u određenom roku kroz postepeno smanjenje mase zarada i povećanje investicija u produktivnost i inovacije.*** VSS treba da zamrzne buduće imenovanje sudija, jer pravosuđe već ima preveliki broj stalnih sudija, posebno u svetlu sve manjeg broja novih predmeta, smanjenih nadležnosti sudova i evropskih uporednih podataka. VSS može postepeno da smanji broj sudija tako što neće popunjavati upražnjena radna mesta sudija koje odlaze u penziju i tako što će unapređivati sudije koje su već u sistemu tamo gde postoji takva potreba.[14] Sa svoje strane, MP treba da zadrži zamrzavanje zapošljavanja na pozicije osoblja, ukine 'radnu snagu iz senke' u vidu zaposlenih na određeno vreme i volontera, i realizuje plan smanjenja broja zaposlenih, fokusirajući se na niskokvalifikovano pomoćno osoblje, uključujući službenike koji rade na overavanju dokumentacije. Sa ovim uštedama, Savet i sudovi bi mogli da investiraju u tehničko osoblje srednjeg nivoa sa specijalizovanim veštinama (IKT, istraživanje, analitika, menadžment suda, itd.) kako bi se podržalo stvaranje moderne administracije sposobne za dostizanje evropskih standarda. U sektoru takođe postoje značajne potrebe za unapređenjem infrastrukture i IKT. MP bi moglo da počne sa sprovođenjem popisa IKT i infastrukture i izgradnjom kapaciteta u svom Odseku za investicije. U zamenu za napredak u impelementaciji drugih preporuka Funkcionalne analize, donatori bi možda bili voljni da doprinesu sredstva za podršku implementacije ovog plana. Usklađivanje miksa resursa će zahtevati koordinisani pristup rukovodilaca sektora i odobrenje MF, ali je to ključna aktivnost za ponovno oblikovanje strukture pravosuđa koje će pokrenuti učinak. (Videti Preporuke 24, 25, 35 i dalje korake.)

[14] Kada su jednom imenovani na stalnu funkciju, sudije ne mogu biti udaljeni niti premešteni bez njihove saglasnosti, a oni stvaraju velike troškove, uključujući plate, dodatke, prateće osoblje, itd.

Rezime činjenica i preporuka

Spoljni učinak: efikasnost, kvalitet i dostupnost pravosudnih usluga

Pružanje pravosudnih usluga u Srbiji je limitirano kombinacijom problema vezanih za efikasnost, kvalitet i pristup. Iz perspektive korisnika, sudske takse i advokatski honorari su skupi, a postupak je dug, frustrirajući i podložan je različitim hirovima i zloupotrebama. Do kraja, korisnici mogu da osiguraju presudu u njihovu korist, ali izvršenje te presude može predstavljati izazov. Izazovi vezani za pružanje usluga su stoga međusobno povezani i međusobno se dopunjuju.

U daljem tekstu sledi pregled osnovnih činjenica i preporuka vezanih za spoljni učinak sistema pravosuđa u Srbiji, meren u odnosu na pokazatelje i evropske standarde navedene u Okviru učinka koji je dogovoren među akterima.

i. U kontekstu: Procena učinka u svetlu priliva predmeta i obima posla

Učinak suda treba da se meri u svetlu potražnje za uslugama suda, uključujući kvantitet i prirodu predmeta, obim posla i promene u tim faktorima tokom vremena.

Potražnja sa uslugama suda u Srbiji je manja u odnosu na prosek EU. Kada se meri u odnosu na broj stanovnika, srpski sudovi dobijaju oko 13.8 novih predmeta na 100 stanovnika, što je malo manje od proseka EU. U međuvremenu, Srbija ima gotovo duplo veći odnos sudija prema broju stanovnika od proseka EU, sa preko 39 sudija na 100,000 stanovnika. Kao rezultat, priliv predmeta po sudiji u Srbiji čini oko polovinu proseka EU[15], a prosek Srbije je manji iz od većine zemalja članica EU11 i regionalnih suseda.

Priliv novih predmeta po sudiji u Srbiji okvirno je jednak polovini proseka EU i niži je od većine zemalja članica EU11 i regionalnih suseda.

Podaci vezani za broj predmeta u Srbiji su takođe naduvani. Mnoge materije se računaju kao 'predmet', a koje se u drugim sistemima ne bi tako vodile.[16] Veliki deo priliva predmeta se sastoji od predmeta koji zahtevaju malo sudijskog rada, kao što su predmeti izvršenja, sa duplo većim brojem od evropskog proseka, i velikog broja starih neaktivnih predmeta. Preuveličavanje broja predmeta može dovesti do pogrešnih zaključaka o stvarnim pritiscima potražnje sa kojima se pravosuđe suočava. Kada se broj predmeta detaljno analizira, obim posla sudija deluje skromno.

[15] Prema CEPEJ, pravosuđe u Srbiji je 2012. godine u proseku dobijalo 350 novih predmeta po sudiji, dok je evropski prosek 840. Malo konzervativniji evropski prosek, koji uklanja određene netipične vrednosti, je 453 predmeta po sudiji, što je u proseku za 30 procenata više nego u Srbiji.

[16] Na primer, krivična istraga se računa kao jedan predmet, a suđenje koje nakon toga sledi se računa kao poseban predmet. Ukoliko je odluka ožalbena, žalba se računa kao poseban predmet, a ukoliko žalba dovede do ponovljenog suđenja, onda se i to ponovljeno suđenje računa kao poseban predmet. Ukoliko krivični predmet pokrene pitanje obeštećenja žrtve, onda se aspekti obeštećenja vode kao poseban građanski postupak.

Broj predmeta je neravnomerno raspoređen među sudovima, bez ikakvog jasnog rasporeda. Neki manji sudovi su veoma zauzeti, dok oni veći nisu. Viši sudovi i apelacioni sudovi u proseku dobijaju upredno manji broj predmeta. Niz bolnih reformi i reorganizacija sudova su malo doprineli rešavanju problema neujednačenog raspoređivanja predmeta.

Neki mali sudovi u Srbiji su izuzetno zauzeti, dok veći sudovi nisu u toj situaciji.

Potražnja za sudskim uslugama takođe značajno opada. To opadanje je najočiglednije u osnovnim i privrednim sudovima, gde je broj novih predmeta opao za jednu trećinu i jednu polovinu, respektivno, od 2010. do 2013. godine. Ovaj pad se može pripisati prebacivanju sudske nadležnosti na druge privatne ili državne aktere i smanjenoj dostupnosti sudskih usluga. Kao rezultat, obim posla opada, a procečan broj predmeta po sudiji u čitavom sistemu je opao za jednu trećinu od 2010. do 2013. godine.

I pored toga, sudije, tužioci i osoblje u čitavom sistemu navodi da su zauzeti i preopterećeni poslom. Razlozi za to leže u sistemskim problemima i načinu na koji sistem funkcioniše, što podriva spoljni i unutrašnji učinak, a ne u broju sudija, osoblja ili predmeta. Stoga su sistemski problemi i njihovo moguće rešavanje u fokusu Izveštaja Funkcionalne analize.

Prosečan broj predmeta je opao za jednu trećinu u periodu od 2010. do 2013.god

a. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga

i. Osnovne činjenice

Efikasnost sistema je značajan izazov sa kojim se srpsko pravosuđe suočava, ali su primetna poboljšanja u nekim oblastima.

U poslednje tri godine, produktivnost sudova je poboljšana, ali je potrebno uraditi više kako bi se rešio problem onih koji se nalaze ispod proseka učinka. Stope rešavanja predmeta su zabeležile rast i trenutno su u skladu sa prosekom EU, ali je ovaj uspeh u velikoj meri postignut zbog smanjenog broja novih predmeta, a s obzirom na dostupne resurse taj rezultat je mogao da bude bolji.[17] Postoje značajne varijacije u različitim sudovima, ali je mali broj sudova dostigao stopu rešenih predmeta manju od 100 procenata do 2013. godine. Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji se nalazi u prihvatljivom okviru, ali značajno varira po vrstama sudova i lokacijama.[18] Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji je opao u prethodne dve godine u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima, opet zbog smanjenog broja novih predmeta i povećanog broja sudija. Čini se da sudije uglavnom rešavaju isti broj predmeta koji dobiju – bez obzira da li je taj broj veliki ili mali – bez mnogo uticaja na zaostale predmete. Mnogi sudovi rešavaju manje predmeta po sudiji nego što bi bilo očekivano, a mnoge sudije rešavaju manje predmeta od njihovih kolega. Ukoliko bi rezultat sudova sa najgorim učinkom bio podignut na trenutni prosek, produktivnost bi bila u skladu sa

Ako bi rezultati sudovasa najgorim učinkom bili podignuti na trenutni prosek, produktivnost bi bila u skladu sa učinkom EU11 zemalja.

[17]Na primer, pravosuđe je održavalo prosečne stope rešenih predmeta iznad 100% u većini vrsta sudova i predmeta tokom perioda kada je više od 800 sudija i tužilaca bilo odsutno sa posla, nakon propalog procesa reizbora. Njihov postepeni povratak na posao do 2013. godine je trebalo da dovede do povećanih stopa rešenih predmeta te godine. U kombinaciji sa manjim brojem novih predmeta, stopa rešenih predmeta u 2013. godini je mogla da zabeleži dramatičan rast. Umesto toga, stopa rešenih predmeta je ostala manje-više nepromenjenja, a u nekim višim, apelacionim, privrednim i prekršajnim sudovima je čak zabeležila pad. Ovo ukazuje da u sistemu postoji odgovarajući kapacitet koji bi mogao više da radi kako bi se rešio broj predmeta.

[18]Na primer, viši sudovi trenutno beleže manji broj rešenih predmeta po sudiji od VKS, a sudije u najprometnijem osnovnom sudu rešavaju tri puta više predmeta od njihovih kolega u osnovnim sudovima koji imaju najmanji broj predmeta.

učinkom zemalja EU11. Sudije širom Srbije bi tada mogle da posvete mnogo više vremena drugim važnim funkcijama koje podržavaju ostvarivanje standarda iz Poglavlja 23, uključujući obuku.

U pogledu ažurnosti u rešavanju predmeta u prvoj instanci, slika je takođe pomešana, ali se naziru poboljšanja. Broj nerešenih predmeta u Srbiji na 100 stanovnika je visok u poređenju sa prosekom EU, mada se situacija poboljšava u građanskim i privrednim predmetima. Stopa zagušenosti predmetima je visoka na oko 1.41, a posebno je visoka u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima. U proseku, novi predmeti prolaze kroz sistem relativno glatko; kao rezultat, prosečna starost rešenog predmeta je relativno mala u svim vrstama predmeta. Međutim, zaostali predmet opstaju, jer stari predmeti ostaju 'zaglavljeni'i mnogi neaktivni predmeti ostaju registrovani. Iako sistemi za vođenje predmeta mogu da proizvedu Starosne liste nerešenih predmeta, ovakve liste se ne sastavljaju redovno, pa ih predsednici sudova obično ne analiziraju. To je šteta, jer Starosne liste mogu da budu koristan alat za praćenje ažurnosti u obradi predmeta. Funkcionalna analiza je napravila Starosnu listu za potrebe ovog izveštaja, a ta lista naglašava alarmantan broj predmeta koji ostaju nerešeni nakon tri, pet, pa čak i deset godina. Ovi stari predmeti će teško ispuniti standard pravovremenosti Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), te će stoga zahtevati posebnu pažnju. Vreme za rešavanje predmeta u danima značajno varira u odnosu na vrstu predmeta i suda. Vreme za rešavanje predemeta je kratko u višim sudovima (98 dana), ali je dugo u osnovnim sudovima (736 dana). U građanskoj i privrednoj parnici, vreme koje je u Srbiji potrebno za rešavanje predmeta je razumno i u skladu sa prosekom EU. Dok je u predmetima izvršenja, blagovremenost izuzetno duga i daleko gora nego bilo gde drugde u Evropi. Zato ne iznenađuje što je percepcija korisnika o blagovremenosti negativna, a dugo trajanje postupaka predstavlja frustraciju za korisnike sudova. Štaviše, podaci o blagovremenosti pravovremenosti postupaka u prvoj instanci ne prikazuju potpuno iskustvo korisnika, jer su žalbene stope visoke i 'recikliranje' predmeta kroz ponovljeno suđenje je uobičajena praksa, te to dodatno produžava krajnje rešavanje sporova za stranke.

Pisarnica izvršnog odeljenja osnovnog suda, 2014.god

Delotvorno izvršenje predstavlja temelj pravosudnog sistema, a Srbija po ovom pokazatelju daleko zaostaje za zemljama članicama EU. Predmeti izvršenja čine veći deo zaostalih predmeta i izazivaju najveće zagušenje i odlaganje u sudovima. Izvršna odeljenja u sudovima često imaju nedovoljan broj zaposlenih i pokazuju nizak moral. Veći deo problema vezan je za neplaćene račune za komunalne usluge, što čini oko 80% ukupnog broja predmeta izvršenja.[19] Nedavno sprovedene reforme će obezbediti da veliki deo novih predmeta izvršenja, uključujući predmete vezane za račune za komunalne usluge, bude prosleđivan privatnim izvršiteljima umesto sudovima, a rad ovih profesionalaca je potrebno nadgledati kako bi se obezbedila njihova delotvornost u rešavanju ovakvih predmeta. U međuvremenu će rešavanje postojećeg broja zaostalih predmeta izvršenja u sudovima zahtevati posebne mere.[20] Pozitivno je to da su dostupna rešenja. Masovno rešavanje (čišćenje) predmeta se pokazalo uspešno u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, a ovo iskustvo bi moglo biti preslikano u drugim sudovima. Targetirani pristup zasnovan na dokazima je takođe pokazao neke pozitivne rezultate u Osnovnom sudu u Vršcu. Nasuprot tome, predmeti izvršenja koji nisu vezani za račune za komunalne usluge, kao što je izvršenje sudske presude, teku relativno glatko, mada i tu ima prostora za poboljšanja.

Uspešno masovno rešavanje predmeta izvršenja u Prvom osnovnom sudu u Beogradu bi moglo da bude preslikano u drugim sudovima.

Čitav niz neefikasnosti izaziva frustraciju među korisnicima suda i praktičarima i doprinosi odlaganju. Proces dostave je neophodan u svakom koraku postupka, a nepotrebna odlaganja ovde dovode do rikošet efekta kroz sistem. Izbegavanje dostave je relativno lako; u proseku, najmanje 57% pokušaja dostave završi se neuspešno. Akteri su jednoglasni u tvrdnji da je Pošta nedelotvorna i da ima malo podsticaja da unapredi svoje usluge, jer naplaćuje sudovima po pokušaju dostave. Povezani predmeti se retko spajaju (čak i tužbe i protiv-tužbe se retko spajaju) što dovodi do dupliciranja. Međutim, sudije će teško promeniti takvo ponašanje i češće spajati predmete, jer se

U Srbiji je izbegavanje dostave relativno lako: u proseku oko 57% pokušaja uručenja poziva za sud završi se neuspešno.

[19] Na kraju 2013. godine, oko 2 miliona predmeta izvršenja je ostalo nerešeno u osnovnim sudovima, od kojih je oko 1.7 miliona vezano za neplaćene račune za komunalne usluge.

[20] Neki sagovornici smatraju da bi privatni izvršitelji trebalo da dobiju neke stare predmete izvršenja, ali je Funkcionalna analiza savetovala protiv takvog rešenja.

njihov rad meri količinom rešenih predmeta. Upravljanje vremenom u sudovima je često veoma loše. Ročišta se održavaju samo u prepodnevnim časovima, uprkos malom broju sudnica. Neki sudovi koriste postojeći softver za vođenje predmeta za zakazivanje ročišta, dok se drugi oslanjaju na ručno pisane dnevnike koji su manje pouzdani i zahtevaju više vremena od njihovih modernih ekvivalenata. Rutinski postoji veliko kašnjenje u zakazivanju prvog ročišta u predmetu, a prosečno prođe oko tri meseca između dva ročišta. Prakse obrade predmeta su zastarele, uključujući nepovezana ročišta i ručnu razmenu informacija o predmetu. Predmetna dokumentacija se nekad zagubi i potrebno je mnogo vremena da se predmet prenese iz jednog suda u drugi. Pripremna odeljenja obećavaju, ali mnogi sudovi su vrlo spori u formiranju ovih odeljenja, često zbog nedostatka prostora ili otpora jednog dela sudija da se rastanu od 'njihovih' pomoćnika.[21] Ročišta se često otkazuju ili odlažu zbog nedolaska zatvorenika, advokata ili veštaka: ovo se često dešava zbog loše koordinacije između sudova i ključnih pružalaca usluga, što se dodatno pogoršava rastućim docnjama prema ovim pružaocima usluga. Preveliki broj ročišta ne doprinosi rešavanju predmeta, što ukazuje da sudije ne koriste svoja ovlašćenja da aktivno upravljaju svojim predmetima. Što se advokata tiče, oni koriste proceduralne neefikasnosti u sudovima, i nemaju motiva da promene svoje ponašanje, jer su plaćeni po ročištu.

Proceduralne zloupotrebe od strane stranaka u postupku često prolaze neopaženo, kao i neozbiljni zahtevi i žalbe. Sudije ne koriste svoja ovlašćenja da zaustave zloupotrebe zbog niza faktora, uključujući i bojazan da će njihove odluke biti oborene pred apelacionim sudovima, njihovu blisku saradnju sa advokatima, kao i opštu dinamiku tromosti u sudovima. U nekim oblastima, međutim, snažniji procesni zakoni, uključujući rigoroznije sankcije, kao i više jasnoće iz apelacione jurisdikcije, mogu pomoći sudijama da budu proaktivniji u vođenju predmeta.

Efikasnost u pružanju usluga tužilaštva je takođe zabrinjavajuća, ali nedostatak podataka sprečava detaljniju analizu u okviru Funkcionalne analize. Tužilaštvo takođe prolazi kroz duboke promene u prelasku na tužilačku istragu u okviru novog Zakona o krivičnom postupku (ZKP). Prebacivanje više od 38,000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u javna tužilaštva smanjuje zalihe u sudovima, ali stvara zaostatak za tužioce, a oni se bore da obrade sve ove predmete. Nove obaveze su takođe

[21] Pripremna odeljenja su predviđena za srednje i veće sudove, gde sudijski pomoćnici i osoblje suda rade zajedno kako bi obezbedili ispunjenje proceduralnih uslova i pripremanje predmeta za ročišta.

proširile njihov obim posla, a oni nisu opremljeni na odgovarajući način za takve promene. Radni procesi zahtevaju analizu, kako bi se prilagodili ovom novom okruženju.

U međuvremenu, efikasnost administrativnih usluga[22] je na visokom nivou i popravlja se, ali će mnoge od ovih funkcija nažalost uskoro biti ukinute u sudovima. Vreme potrebno za overu dokumentacije je smanjeno za jednu trećinu u periodu od 2009. do 2013. godine, a u polovini predmeta najmanje, overa može da se izvrši na jednoj lokaciji u roku od pola sata. Zadovoljstvo korisnika često prelazi 70% i beleži povećanje u većini aspekata u periodu od 2009. do 2013. godine. Percepcija o ponašanju i kompetentnosti osoblja je takođe poboljšana. Ipak, kao deo kontroverzne reforme imenovanja privatnih notara koji bi obavljali ove funkcije, ovi poslovi će biti 2015. godine iz sudova biti prebačeni u nadležnost privatnih notara (javnih beležnika). Nije potpuno jasno koji problem ovaj aspekt reforme pokušava da reši, s obzirom na postojeće veliko zadovoljstvo uslugama overe. Ukoliko bi sudovi mogli da se takmiče sa notarima na tržištu osnovnih funkcija overavanja, mogli bi da pruže usluge koje nude odgovarajuću vrednost za novac. Ako sudovi izgube ovu funkciju, treba očekivati značajno smanjenje broja zaposlenih.

Red ispred šaltera za administrativne usluge u Osnovnom sudu, 2014.godine

[22] Ovo obuhvata overu dokumenata i povezane usluge koje pružaju sudovi.

ii. Preporuke i dalji koraci

1. **Ojačati upravljanje učinkom u sudovima tako što će se identifikovati i nagraditi sudovi s višim učinkom i što će se realizovati planovi poboljšanja učinka za sudove koji pokazuju manji učinak. Intenzivirati dijalog između sudova radi razmene dobre prakse i iskustava kroz intenzivnije programe sastanaka, radionica i diskusija.**[23] Podizanje sudova koji pokazuju manji učinak na tekući prosečan nivo bi značajno poboljšao efikasnost i doslednost prakse i doveo učinak Srbije u sklad sa državama članicama EU. Ove preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, koristeći se Pokazateljima okvira učinka(u **Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) kao početnim reperom.

- ✓ Formirati odeljenje u VKS za analizu pitanja učinka sudova, koristeći Funkcionalnu analizu i Okvir učinka kao osnovu. (VKS – kratkoročno)
- ✓ Odrediti jedan broj ciljanih pokazatelja, koji predstavljaju pokretače učinka suda, i pratiti ih u svim sudovima (VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Odati priznanje poboljšanju učinka i inovacijama prikazujući ih na redovnim simpozijumima i putem nematerijalnih nagrada u vidu priznanja (npr. najbolji zaposleni, odnosno Predsednik suda u određenoj godini, Sud godine, u smislu povećanog učinka, inovator godine, itd.). (VSS sa MP – kratkoročno)
- ✓ Razglasiti pojedinačnu i institucionalnu dobru praksu i inovacije kroz radionice i diskusije među predsednicima sudova i rukovodiocima odeljenja u sudovima. (VKS sa VSS – srednjeročno)
- ✓ Sprovesti ciljane intervencije usmerene na pomoć onim sudovima koji imaju ozbiljne probleme da učinak podignu na prosečan nivo.(VKS – srednjeročno)

[23] Ova preporuka je u skladu s merama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.2.3: vršenje redovnih periodičnih analiza pravosudne mreže, koristeći unapređenu metodologiju; strateška mera 5.1.2.4: prilagođavanje pravosudne mreže potrebama na osnovu rezultata dobijenih od periodičnih analiza; strateška mera 5.1.2.5: sprovođenje korektivnih mera na nivou pojedinačnih sudova i tužilaštava s ciljem poboljšanja efikasnosti mreže sudova i tužilaštava u celini.

2. **Postaviti kao prioritet realizaciju Strategije VKS za rešavanje starih predmeta, posebno apostrofirajući stare izvršne predmete računa za komunalije kroz analizu i koordinisani stimulativni paket.[24] Sastaviti spisak prema starosti predmeta kao ključni instrument za upravljanje vremenom i smanjenjem starih predmeta, i pratiti napredovanje u svakom sudu.** To se nadovezuje na posao u toku, koji sprovodi Radna grupa za smanjenje broja starih predmeta. Rezultati na ovom polju bi pomogli da se efikasnost Srbije dovede u sklad s ostalim evropskim pravosuđima. Možda će biti potrebna relativno skromna sredstva za prekovremeni rad zaposlenih koji će se baviti starim predmetima. Ove početne preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, ali možda će biti potrebna tehnička pomoć u nekim delovima.

- ✓ Ubrzati program smanjenja broja starih predmeta i usvojiti mere predložene u Vodiču dobre prakse kako bi se sprečilo ponavljanje pojave starih predmeta. (VSS, VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Pratiti tužilačku istragu kako bi se sprečilo nagomilavanje starih tužilačkih predmeta. (DVT i RJT – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Analizirati zašto je postupak Infostana da povuče neaktivne predmete za račune komunalija bio tako delotvoran i primeniti te pouke na druga komunalna preduzeća. (VKS u saradnji sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom energetike, komunalnim preduzećima – kratkoročno)
- ✓ Formirati radne timove u onim sudovima koji su najviše pogođeni količinom starih predmeta računa za komunalije. Premestiti dovoljno osoblja, posebno saradnika, iz drugih odeljenja u ove radne timove i obezbediti im dovoljno IT opreme i softvera. Predsednici sudova treba da obezbede neophodno rukovođenje i upravljačku podršku da bi im omogućili da uspešno izvrše zadatke. Sastaviti sveobuhvatni spisak predmeta izvršenja po starosti i utvrditi ambiciozne ali realne ciljeve. Pažljivo pratiti rezultate radnih timova i redovno podnositi izveštaje relevantnoj radnoj grupi. Ukazati na one koji su pokazali dobre rezultate kroz ocene, unapređanja i nematerijalna priznanja i nagrade. (VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Stvoriti podstreke kako bi se prevazišla fama da je izvršiteljski posao neatraktivan tako što bi se davali ‘bonus poeni’ za rešavanje predmeta izvršenja u okviru normi produktivnosti ili što

[24] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.6: donošenje i implementacija jedinstvenog programa za raščišćavanje starih predmeta uz poštovanje jednakog broja predmeta po sudiji, ustanovljavanje sistema stalnog horizontalnog premeštaja i lokacijskog premeštaja sudija i javnih tužilaca u skladu s Ustavom i uz adekvatnu stimulaciju i uz efikasni monitoring realizacije programa.

bi se napori za smanjenjem broja starih predmeta uzimali u obzir u procesu evaluacije i unapređenja. (VSS, VKS – kratkoročno)

- ✓ Analizirati stare predmete koji se ne odnose na izvršenje kroz sveobuhvatni spisak predmeta. Zahtevati od sudova da redovno podnose izveštaje o rešavanju starih predmeta. (VKS – kratkoročno)

3. **Pratiti implementaciju nedavnih reformi koje uvode private izvršitelje, uključujući njihovu opterećenost poslom, cenu, kvalitet i efikasnost pružanja usluga i integritet.**

- ✓ Analizirati podatke o korišćenju usluga izvršitelja kako bi se procenila njihova delotvornost i uticaj na učinak suda. (MP, VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Formirati internu komisiju Komore izvršitelja radi procesuiranja žalbi protiv izvršitelja u prvom stepenu. Uvesti dopunsku obuku kao moguću sankciju za izvršitelje. Objaviti informacije o putevima za žalbe protiv izvršitelja. (MP, Komora, PA – srednjeročno)
- ✓ Sprovesti anketu o ceni usluga izvršitelja (uključujući depozite, troškove koji se mogu povratiti i honorare) u drugim evropskim zemljama i analizirati uporedne modele i materijalnu pristupačnost. Razmotriti smanjenje depozita i bolje regulisanje troškova koji se mogu povratiti za izvršitelje. (MP – kratkoročno)
- ✓ Uvesti ograničenje na broj predmeta u toku po izvršitelju i izbegavati dodeljivanje dodatnih predmeta ukoliko standardi učinka nisu ispunjeni. (MP, Komora – srednjeročno)
- ✓ Promeniti mesto angažovanja izvršitelja s mesta poverioca na mesto ili poverioca ili ono gde je registrovan dužnik, kako bi se umanjila logistička ograničenja izvršenja. (MP – kratkoročno)

Slika Pisarnice u Osnovnom sudu, 2014.god

4. **Formirati pripremna odeljenja u svim sudovima srednje veličine i velikim. Pratiti njihove rezultate i razmenjivati iskustva.**[25] Sudije, sudsko osoblje i advokati smatraju da bi ova odeljenja bila korisna, naročito radi obezbeđenja da je predmet spreman za ročište, ali njihovu realizaciju sputava nedostatak osoblja i posvećenost procesu. Ta odeljenja se mogu formirati kratkoročno, ali će ocena njihovih rezultata zahtevati više vremena. Trošak je skroman u poređenju sa značajno poboljšanom efikasnošću.

- ✓ Formirati pripremna odeljenja u onim sudovima srednje veličine i većim sudovima koji ih nemaju. Prikupiti osnovne podatke o vremenu rešavanja predmeta i procesnoj efikasnosti i pratiti rezultate. (VKS, MP – kratkoročno)
- ✓ Dostaviti svim sudovima informacije o rezultatima i ukazati na dobar učinak. (VKS, MP – srednjeročno)

5. **Uspostaviti i pratiti statistiku učinka u tužilaštavima.**[26] Monitoring opterećenosti poslom, elektronskim putem gde god je to moguće, treba vršiti kratkoročno zbog nižih troškova, a vršenje izmena radi rešavanja problema uslediće kasnije, dok će troškovi zavisiti od toga kakve korekcije se preduzimaju.

- ✓ Uspostaviti detaljniju i razdvojenu statistiku učinka za tužilaštva (RJT – kratkoročno)
- ✓ Pratiti statistiku učinka za tužilaštva kako bi se sprečilo nagomilavanje starih predmeta i prepoznala ona s dobrim učinkom. (DVT, RJT – srednjeročno)

[25] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.6: donošenje i implementacija jedinstvenog programa za raščišćavanje starih predmeta uz poštovanje jednakog broja predmeta po sudiji, ustanovljavanje sistema stalnog horizontalnog premeštaja i lokacijskog premeštaja sudija i javnih tužilaca u skladu s Ustavom i uz adekvatnu stimulaciju i uz efikasni monitoring realizacije programa.

[26] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 4.2.1.2: uvođenje centralizovanog prikupljanja podataka i sistema procesuiranja u svim tužilaštvima.

6. **Prikupiti i analizirati podatke o procesnoj efikasnosti radi obezbeđivanja informacija za buduće reforme.[27] Obezbediti praktičnu obuku za podršku primeni nedavno usvojenih izmena u procesnom zakonodavstvu. Prilagoditi norme produktivnosti kako bi se sudije stimulisale da združuju srodne predmete.** CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) zahteva od sudija da kontrolišu raspored ročišta i vreme trajanja postupka, od početka i kroz čitav postupak. Ove preporuke se mogu realizovati kratkoročno i uz relativno male troškove.

- ✓ Zahtevati od osoblja da unose podatke u postojeće rubrike u softveru za upravljanje predmetima (AVP i SAPS). Obezbediti osoblju obuku o doslednom unošenju podataka. Sastavljati redovne analitičke izveštaje i pratiti rezultate. (VKS, sudovi, IT provajderi – kratkoročno. Takođe videti Odeljak o upravljanju IKT)
- ✓ Kreirati nove rubrike u AVP-u i SAPS-u, fokusirajući se na potrebama podataka u odnosu na vreme, procesnu efikasnost i sprečavanje procesnih zloupotreba. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti obuku za sudije nižih i viših sudova i za stručne saradnike o pitanjima koja utiču na procesnu efikasnost, uključujući i obuku sudija o njihovim odnedavno većim ovlašćenjima u upravljanju predmetima. (VSS, VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Tamo gde postoje razlike u procesnoj efikasnosti među sudovima, analizirati i upriličiti sastanke sa sudovima radi razmene iskustava. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Analizirati domet žalbi i procesne zloupotrebe; utvrditi uzroke i doneti moguće sankcije.[28] (VKS – srednjeročno)

7. **Pooštriti praksu zakazivanja ročišta, tj. zakazivanje ročišta tokom čitavog dana i potpunu primenu funkcionalnosti softvera za upravljanje predmetima. Prikupljati i pratiti podatke o šemi**

[27] Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reform pravosuđa5.2: ustanovljavanje E-pravosuđa (elektronskim putem); strateškom smernicom 5.3.2: amandmani na normativni okvir na način koji će doprineti skraćivanju vremena trajanja sudskog postupka; strateška mera 5.3.3.4: obavezna edukacija administrativno–tehničkog osoblja i regulisanje pitanja nadležnosti na planu njegove edukacije; strateška mera 4.2.1.3: sprovođenje obuka za zaposlene u sudovima i tužilaštvima za rad sa centralizovanim prikupljanjem podataka i sistemom procesuiranja.

[28] Ovo je u skladu sa Mišljenjem br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (2004), koje ukazuje da je potrebno uvesti odredbu za sankcionisanje zloupotrebe sudskog postupka.

ročišta, kao npr. razlozima za odlaganje, kako bi se obezbedile informacije za buduće reforme.[29] Većina ovih izmena bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

- ✓ Maksimalno iskoristiti ograničeni prostor sudnica, zakazivati ročišta tokom čitavog dana, osim u posebnim okolnostima. (VKS/sudovi – kratkoročno)
- ✓ Prikupiti i analizirati podatke o otkazanim i odloženim ročištima i razlozima za to. (VKS/sudovi – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati da sudije zatvore svako ročište zakazivanjem datuma narednog ročišta unutar standardizovanog vremenskog okvira, samo uz ograničene izuzetke. (VKS/sudovi – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati da svi sudovi koriste postojeći softver za upravljanje predmetima kako bi ročišta zakazivali elektronskim putem. Obuke organizovati prema potrebi. (VKS, PA, MP – srednjeročno)

8. **Sniziti zahteve u procesu dostave i razmotriti načine dostave, koristeći iskustva nekih osnovnih i prekršajnih sudova.**[30] Većina ovih koraka bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

- ✓ Pratiti implementaciju nedavnih izmena u postupku koje pokušavaju da zatvore rupe u procesu dostave. Prikupljati i pratiti podatke o dostavljanju, uključujući pokušaje i trošak, i identifikovati uzroke razlika u rezultatima. (MP, VKS, sudovi – kratkoročno)
- ✓ Ponovo ugovoriti s Poštom zastareli Memorandum o razumevanju i plaćati samo uspešno izvršene usluge (model iskustva Osnovnog suda u Užicu). Podići na viši stepen obuku među zaposlenima u pošti u vezi s ovim zahtevima i sankcijama u slučaju zloupotrebe. Doneti plan monitoringa rezultata i izveštavanja o promenama. (MP – kratkoročno)
- ✓ Raditi sa sudovima da izgrade fleksibilnost u svojim budžetima kako bi mogli da uvode inovacije, kao npr. angažovanje privatnih kurirskih službi (kao što je Sloboda, koja predstavlja jeftino i uspešno rešenje u Prekršajnom sudu u Novom Sadu), ili kurira, kao što je to u Osnovnom sudu u Vršcu. (VSS, MP – srednjeročno)

[29] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.4: infrastrukturne investicije u sudovima i tužilaštvima usmerene na rešenje problema nedostatka sudnica i tužilačkog prostora, čime bi se povećao broj dana suđenja po sudiji, skratilo vreme između dva ročišta i znatno ubrzao istražni postupak.

[30] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa5.3.2: izmene normativnog okvira na način koji će doprineti skraćenju vremena sudskog postupka.

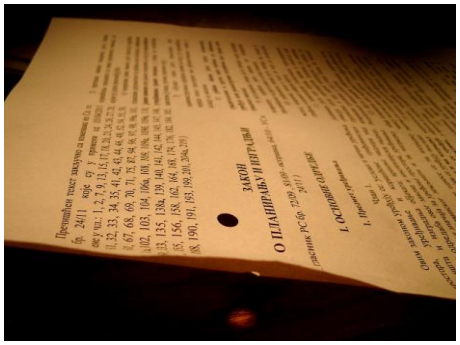
- ✓ Obezbediti obuku za sudije o novim propisima i stimulisati ih da zauzmu proaktivni stav prema upravljanju procesom dostave. (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Izmeniti zakone o postupku kako bi se stvorila pretpostavka o stalnom dostavljanju posle prve dostave, uz obavezu stranke da obavesti sud o svakoj promeni adrese i uz sankciju u slučaju nepostupanja. (MP, VSS – srednjeročno)

b. Kvalitet pruženih usluga

Kao što je navedeno u Okviru učinka, kvalitet pruženih usluga pokriva čitav niz dimenzija, od kvaliteta zakonodavstva do kvaliteta u obradi predmeta, donošenja odluka i žalbi. Integritet sistema je takođe jedna od dimenzija kvaliteta u očima korisnika. Loš kvalitet ima veliki uticaj na efikasnost u pružanju usluga, kao i na pristup uslugama pravosuđa.

i. Osnovne činjenice

Loš kvalitet zakona u Srbiji izaziva čitav niz problema u sudovima. Nedovoljna preciznost u sastavljanju zakona stvara dvosmislenost koju stranke zatim koriste na sudu. Zakoni čije se odredbe preklapaju ili su protivrečne dovode do nedoslednosti prakse, dok rupe u zakonu ostavljaju sudijama malo smernica. Sve u svemu, 21 posto sudija i 19 posto advokata se izjasnilo da su loši zakoni osnovni razlog zašto kvalitet sudskih usluga nije viši. Samo 13 procenata sudija i tužilaca smatra da su zakoni generalno pravični i objektivni.



Naslov: ***Rupa u zakonu***, fotografija učesnika u nagradnom konkursu, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god

Nedostaci u procesu donošenja zakona utiču da se ti problemi nastave. Prethodnih godina je donet veliki broj zakona, ali često bez analize politika, i sa ograničenom analizom ili učešćem aktera odgovornih za implementaciju ovih zakona. *Ad hoc* radne grupe koje je sastavljalo MP radi razmatranja i pravljenja nacrta svakog novog zakona, i njihove organizacione metode su prilično nasumično izabrane. Postoji previše radnih grupa, a proces odlučivanja je dugotrajan, bez donošenja kvalitetnog nacrta. Radne grupe često raspravljaju o konceptima, umesto da sprovode analize zasnovane na kriterijumima politika, i često se ne oslanjaju na podatke za potrebe informisanja procesa donošenja odluke. Radne grupe ne uzimaju dovoljno u razmatranje finansijske i operativne implikacije predloženih zakona, o čemu svedoči nedostatak analize politika ili analiza fiskalnog uticaja. Proces konsultacija je površan. Narodna skupština rutinski usvaja zakone po hitnom postupku.

Nakon stupanja na snagu novih zakona, komunikacija i obuke koje bi pomogle u uspostavljanju novog načina ponašanja su ograničene. Prethodnih godina su mnogi zakoni bili 'mrtvorođeni', nisu mogli da budu delotvorno implementirani, što je dovelo do potrebe za novom radnom grupom koja će početi proces od početka. Ovakva situacija stvara konstantan i neproduktivan 'talas' reformi. Profesionalci imaju malo vremena da primenjuju nove zakone, pre njihove ponovne izmene. Mnoge sudije odlažu svoje odluke ili nastavljaju da primenjuju stari zakon, dok čekaju smernice apelacionih sudova o primeni novih zakona. Postoje takođe dokazi o reformskom umoru, što je zabrinjavajuće na samom početku procesa oko Poglavlja 23. Zakonodavna reforma će se nastaviti tokom procesa pristupanja, ali je potrebno unaprediti kvalitet radnih grupa kako bi se sprečilo da proces akreditacije u okviru Poglavlja 23 postane samo vežba popunjavanja praznih polja.

Mnogi zakoni su 'mrtvorođeni', ne mogu biti delotvorno primenjivani, što zahteva novu radnu grupu koja će krenuti od početka. Ovakva situacija stvara konstantan i neproduktivan 'talas' reformi.

Kada je reč o sporovima, primena zakona je nedosledna na teritoriji cele zemlje. Više od 80 procenata sudija, tužilaca i advokata izražava zabrinutost zbog nedoslednog ili selektivnog tumačenja zakona i nedosledne sudske prakse. Procesne mape ističu da se „zakon u praksi" razlikuje od „zakona na papiru" u nekim slučajevima i na nekim lokacijama.

Nekoliko izazova u smislu kvaliteta je prisutno u okviru trenutnih aranžmana za procesuiranje predmeta. Sistemu nedostaje standardizovani pristup u rutinskim aspektima procesuiranja predmeta. Ne postoje kontrolne liste, standardizovani obrasci ili formulari za rutinske aspekte procesuiranja predmeta, niti postoji dosledan pristup za sastavljanje rutinske dokumentacije, kao što su pravni podnesci, nalozi ili presude. U međuvremenu, postoji nekoliko primera specijalizovanog procesuiranja predmeta za one vrste predmeta koje često zahtevaju prilagođeni pristup. Određene vrste predmeta, kao što su sporovi male vrednosti, složene prevare i rodno zasnovano nasilje, mogu da se „zaglave" u sistemu, zbog nedostatka specijalizovanih praksi za procesuiranje predmeta.

Više od 80 procenata sudija, tužilaca i advokata izražava zabrinutost zbog nedoslednog ili selektivnog tumačenja zakona i nedosledne sudske prakse.

Kvalitet odluka koje donose sudije i tužioci u krivičnim predmetima varira. Neke inovacije obećavaju, uključujući odlaganje gonjenja[31] koje koriste tužioci i sporazum o priznanju krivice. U predmetima gde je gonjenje odloženo, aranžmani za implementaciju i nadgledanje sankcija su vrlo slabi, što dovodi do toga da se tužioci prevashodno oslanjaju na novčane isplate kao vrstu sankcija, umesto da se oslanjaju na proaktivne mere rehabilitacije, kao što je društveni rad ili psiho-socijalna terapija. Nadzor se takođe nedosledno primenjuje na teritoriji cele zemlje, u velikoj meri zbog ograničenog geografskog dometa povereničkih kancelarija, što podriva načelo jednakosti pred zakonom. Sporazum o priznanju krivice bi mogao da bude pojednostavljen ako bi zamenici tužilaca dobili veću autonomiju u svom radu. Kaznena politika je nedosledna, a mnogi akteri navode da je previše blaga, a da bi tužioci mogli da imaju mnogo konstruktivniju ulogu u prikupljanju podataka o praksi i trendovima kaznenih politika, te bi u skladu sa tim podacima mogli da preporučuju odgovarajuće kazne. Alternativne sankcije mogu da budu ojačane kroz podršku aranžmanima za implementaciju i nadzor sankcija. Prekršajni sudovi, gde nema odlaganja gonjenja ni sporazuma o priznanju krivice, a izgledi za rehabilitaciju u slučaju manjih prekršaja su veliki, posebno treba da ohrabruju alternativne sankcije.

Nadzor nad odloženim gonjenjem i alternativnim sankcijama se nedosledno primenjuje na teritoriji cele zemlje, većinom zbog ograničenog geografskog dometa državnih službenika iz povereničkih kancelarija. Ovakva situacija podriva načelo jednakosti pred zakonom.

U širem smislu, pravosudni sistem Srbije se bori da dostigne punu usklađenost sa zahtevima EKLJP, o čemu svedoči veliki broj predmeta u Strazburu. Neusklađenost se može utvrditi u ograničenom broju vrsta predmeta, što ukazuje na specifične probleme vezane za nedoslednu primenu zakona i neizvršenje konačnih presuda protiv državnih preduzeća. Stoga se čini da je veći deo neusklađenosti u Srbiji povezan sa finansijskim tužbama protiv državnih preduzeća, a ne sa strukturnim problemima u pravosudnom sistemu.

Naslov: ***Serbia 2020***, fotografija učesnika u nagradnom konkursu, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine

[31] Odlaganje gonjenja se u Srbiji obično naziva "princip oportuniteta".

Prijateljska poravnanja nude neka rešenja u ovakvim slučajevima. U pokušaju usklađivanja sa pravom na pravično suđenje u razumnom roku (EKLJP), nedavne proceduralne reforme sada omogućavaju strankama da vode poseban postupak za kašnjenje u postupanju. Ovo su dobronamerne reforme, ali postoji veliki rizik da će takve reforme proizvesti nenamerne ili čak neželjene posledice. Njihovu implementaciju treba pažljivo nadgledati, a možda će biti potrebno i neko dodatno prilagođavanje.

Žalbeni sistem se nalazi u samom središtu problema koje Srbija ima u smislu kvaliteta odlučivanja. Stopa ožalbenih presuda je veoma visoka u proseku, kao i stopa ukinutih presuda nakon žalbe. Stope takođe značajno variraju u različitim vrstama sudova i lokacijama. Neki sudovi prikazuju stope ožalbenih odluka i preinačenih presuda koje su duplo veće od proseka susednih sudova, bez prihvatljivog objašnjenja. Žalbe iz osnovnih sudova ka višim sudovima (poznate kao mala apelacija) se ne prate dobro u sistemu i, nakon analize, može se reći da su upravo ove žalbe posebno alarmantne. Uočena nepravednost sistema, u kombinaciji sa nedostatkom ujednačenosti i doslednosti, ohrabruje korisnike suda da podnose žalbe. Podsticaji advokata možda takođe imaju ulogu u povećanju broja žalbi. Istovremeno, nivo poverenja u žalbeni sistem među korisnicima suda je veoma nizak. Sa pozitivne strane, izgleda da nedavne proceduralne izmene uvedene radi smanjenja sukcesivnih žalbi (poznato kao „recikliranje" predmeta) funkcionišu. Ipak, apelacione sudije (bez obzira na manji broj predmeta) i dalje vraćaju predmete u nižu instancu na ponovno suđenje češće nego što je to potrebno, umesto da zamene ožalbenu odluku svojom presudom. Preveliki broj poništenih presuda duplira obim posla, naduvava broj predmeta i nastavlja sa nedoslednom praksom, jer ne uspeva da pruži adekvatne smernice sudovima niže instance. VKS planira da unapredi ujednačenost u primeni zakona kroz čitav niz mera, uključujući Komisije za sertifikaciju. Ovakvi napori treba da budu prioritetni i uvećani kroz osnovne mere za povećanje kvaliteta, što bi vremenom moglo da dovede do smanjenja žalbene stope.

Neki sudovi prikazuju stope ožalbenih odluka i preinačenih presuda koje su duplo veće od proseka susednih sudova, bez prihvatljivog objašnjenja.

U međuvremenu, korupcija ostaje izazov za sprsko pravosuđe. Srbija zaostaje za zemljama članicama EU i susednim zemljama u svim uporedivim indeksima o percepciji korupcije u pravosuđu. Korisnici suda priznaju da se upuštaju u koruptivne radnje kako bi progurali svoje predmete.[32]Podmićivanje sudskog osoblja je naizgled češće nego podmićivanje sudija, koji se verovatno oslanjaju na suptilnije metode. Pored davanja mita, oko 19 procenata korisnika navodi „povlačenje veza" kako bi uticali na sudove. Takva neformalna sredstva se češće koriste kako bi uticali na postupak, a ne na sam ishod postupka, što znači da bi unapređena transparentnost i efikasnost u obradi predmeta smanjila mogućnost zloupotrebe. Davanje poklona je takođe često i uglavnom se ne proverava. Ankete ukazuju da se percipirana rasprostranjena korupcija u sistemu smanjuje. Međutim, poverenje javnosti u Prekršajnim sudovima opada.

Pored davanja mita, oko 19 procenata korisnika navodi 'povlačenje veza' kako bi uticali na sudove.

Percepcija sudijske nezavisnosti u Srbiji je i dalje niska. Značajan deo sudija (25 procenata) i tužilaca (33 procenata) navode da pravosudni sistem nije nezavisan, u poređenju sa 50 procenata u javnom i poslovnom sektoru i 56 procenata advokata. Isti stav se ogleda u lošoj poziciji Srbije na rang listama vezanim za nezavisnost pravosuđa prema različitim globalnim indeksima. Naime, percepcija o nezavisnosti pravosuđa beleži pogoršanje u odnosu na 2009. godinu, što umanjuje kredibilitet sistema, kao i poverenje korisnika u sistem.

25 procenata sudija, 33 procenata tužilaca i 56 procenata advokata navodi da sistem pravosuđa u Srbiji nije nezavisan.

[32] Oko 10 procenata korisnika sudova navode da im je traženo mito kada su imali posla sa sudom. Brojke o prijavljenoj korupciji su verovatno značajno umanjene.

ii. Preporuke i dalji koraci

9. **Poboljšati organizacione metode radnih grupa koje donose nacrt politike i zakona u vezi s pravosuđem. Zahtevati da radne grupe odrede ciljeve politike i opcije, analiziraju fiskalni i operativni uticaj opcija politike i pripreme detaljnu implementaciju planova za sprovođenje reformi.**[33]

- ✓ Obezbediti standardni opis zadataka za radne grupe, uz prateće liste za proveru za predsedavajuće radnih grupa. Obezbediti da radne grupe jasno iskažu precizne ciljeve politike i kriterijume. (MP – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati da radne grupe analiziraju uzroke ranijih neuspeha politike, koristeći sistemske podatke, ankete i procene praznina između „slova zakona" i „zakona u praksi". Zahtevati da sve radne grupe sprovedu fiskalnu i operativnu analizu predloženih reformi ii opcija politike. Preporuke zasnovati na dokazima. Obezbediti da nacrt zakona, koji predlaže svaka radna grupa, obuhvati i procenu troškova implementacije. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti da svaka radna grupa uključi u svoj sastav specijalistu za sastavljanje zakona kako bi se obezbedila doslednost i potpunost u donošenju zakona. Sprovesti obuku o sastavljanju zakona i tumačenju. (MP, PA – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti implemetacione planove za objavljivanje i početak novih zakona i politike i angažovati PA da organizuje sveobuhvatnu obuku o novim zakonima za sudije, tužioce i osoblje suda. (MP, PA – kratkoročno)
- ✓ Objaviti informacije o reformama u medijima i na veb sajtovima sudova i MP kako bi se građani i korisnici sudova obavestili. (MP, VKS – kratkoročno)

10. **Sprovesti osnovne mere za poboljšanje kvaliteta. Standardizovati formate za uobičajene sudske procedure, uključujući i kreiranje šablona i kontolnih lista.**[34] Preporuka CCJE je da se usvoje

[33] Ova preporuka jeu skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3.3: analiza rezultata sprovođenja 'pravosudnih zakona' i njihova izmena u skladu sa rezultatima analize; strateška smernica 1.3.4: analiza rezultata sprovođenja materijalnih i procesnih zakona (ZKP, ZPP, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, itd.).

[34] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa2.7.4: unaprediti metodologiju pisanja presuda i postići jednoobraznost na tom planu (kroz početnu i stalnu obuku na PA).

uprošćeni i standardizovani formati za dokumenta za pokretanje i vođenje sudskogpostupka.[35] Početne forme se mogu kreirati brzo i uz relativno mali trošak. Obuka može biti sastavni deo već postojećih programa.

- ✓ Kreirati i zahtevati od sudova da koriste standardizovane templejte i forme uobičajenih postupaka i procesa, koristeći iskustva Osnovnog suda u Vršcu. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti obuku o njihovom korišćenju za sudije, tužioce i osoblje suda kako bi se poboljšala doslednost u procesuiranju predmeta (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Upoznati korisnike suda i profesionalce pravne struke. (VKS – srednjeročno)

11. **Organizovati pilot programe u prekršajnim, osnovnim i višim sudovima za posebna odeljenja, uključujući i posebno odeljenje za sporove male vrednosti u osnovnom sudu s usmerenim procedurama.[36]** Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjeoročno uz relativno mali trošak.

- ✓ Proceniti izvodljivost formiranja odeljenja za sporove male vrednosti u osnovnim sudovima. Ukoliko se pokaže izvodljivim, krenuti s jednim brojem pilot programa i pratiti rezultate. Podržati odeljenja putem podstreka, kao što su nagrade i priznanja ili uzimati u obzir pri evaluaciji u unapređenju, kako bi se privukle visokokvalitetne sudije i osoblje. Ustanoviti usmeravajuće procedure i smernice koje mogu da slede stranke koje se same zastupaju. (MP, VSS, VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Osnovati radnu grupu da identifikuje koja je to vrsta predmeta koja bi imala koristi od posebnog procesuiranja, obuhvatajući npr. i predmete koji se odnose na porez i carinu u prekršajnim sudovima i rodno nasilje i prevaru u osnovnim i višim sudovima. Analizirati pouke dobijene iz privrednih sudova. (MP, VSS – srednjeročno)
- ✓ Doneti pilot programe u sudovima radi testiranja efikasnosti posebnih postupaka. Pratiti rezultate. (MP, VSS – srednjeročno)

[35] Videti Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku.

[36] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.4.1: izmene u normativnom okviru koje se odnose na posebnu karakteristiku prava na slučajnog (prirodnog) sudiju u predmetima iz posebnog postupka i na mogućnost derogacije od automatskog raspoređivanja predmeta kada se primeni program za rešavanje starih predmeta.

12. **Implementirati i proširiti postojeće planove VKS na promovisanju jednobraznosti i jasnoće sudskih odluka.**[37] To bi pospešilo kvalitet i percepciju pravičnosti u skladu sa preporukama CCJE i Magna karte sudija za poboljšanjem kvaliteta, dostupnosti i jasnoće u donošenju odluka. Konsolidovanje predmeta je kratkoročno, a ostalo je srednjeročno. Ove preporuke zahtevaju relativno minimalne troškove.

- ✓ Obezbediti smernice i obuku za sudije i u prvoj i u apelacionoj instanci o tome kako da združuju srodne predmete. (VKS, PA – kratkoročno)
- ✓ Razviti standardizovaniji pristup u pisanju presuda i obučiti sudije kako da primenjuju taj pristup. (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Organizovati seriju razgovora/seminara s predsednicima sudova radi diskusije o gorućim pitanjima zakona i prakse (VKS – kratkoročno)
- ✓ Osnovati forume institucionalnih korisnika sudova na lokalnom nivou za svaki osnovni sud (policija, tužilaštvo, socijalne službe, advokati, itd.). Održavati periodične sastanke da bi se obezbedila delotvorna koordinacija predmeta (primeniti iskustva iz Osnovnog suda u Zrenjaninu). (VKS – kratkoročno)
- ✓ Prikupiti podatke o osuđujućim presudama po sudu i deliktu; izvršiti poređenje po vrsti predmeta i lokaciji suda. Obezbediti obuku radi smanjenja razlika u praksi donošenja osuđujućih presuda. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Sačiniti tabele osuđujućih presuda kao referentnog vodiča tužiocima kada podižu tužbe. Ažurirarti i elaborirarti podatke periodično. (RJT – srednjeročno)
- ✓ Doneti uputstva o bitnim oblastima pravne tematike (VSS, PA – dugoročno)

[37] Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa2.7: Jednobraznost sudske prakse.

13. **Poboljšati statističko izveštavanje o žalbama (uključujući podatke koji se odnose na potvrđene odluke, preinačene ili vraćene nižem sudu na ponovno odlučivanje). Kombinovati analizu rezultata s paketom obuke i podstreka za sudove i sudije radi promovisanja kvaliteta u donošenju odluka.[38]** SE preporučuje da treba preduzeti korake ka sprečavanju zloupotrebe pravnih lekova nakon donete presude. Poboljšano izvršenje će obeshrabriti žalbe putem smanjivanja podstreka advokatima i/ili strankama da odlažu konačnu presudu.[39] Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjeročno uz relativno mali trošak.

- ✓ Ujednačiti statističke podatke o žalbama na odluke osnovnih sudova kako bi se omogućilo praćenje male i velike apelacije i analiziranje razlika. Povezati sisteme za upravljanje predmetima sudova kako bi se omogućilo praćenje predmeta kroz sve žalbe, srodne predmete i zaključivanje. (VKS, MP – srednjeročno)
- ✓ Uzeti u obzir evidenciju o žalbama za sudije i tužioce ponaosob u procesu evaluacije i unapređenja. (VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Prilagoditi norme produktivnosti apelacionih sudija tako da se nagrade oni koji odluku nižeg suda zamenjuju svojom odlukom umesto da je vraćaju nižem sudu na ponovno odlučivanje. Obezbediti obuku apelacionim sudijama o implementaciji nedavnih procesnih reformi koje zahtevaju od sudija da preinačuju odluke prilikom druge žalbe. (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti i sprovesti obuku po onim pitanjima koja utiču na povećanje broja žalbi, uključujući i ona koja se tiču ESLJP[40] (VKS, PA - kratkoročno)
- ✓ Pristanak na mirno poravnanje između države i stranaka u kolektivnom rešavanju predmeta pred ESLjP. (MP – srednjeročno)

[38] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.1: unapređenje normativnog okvira u smislu regulisanja harmonizacije ukoliko sudske odluke preciznije definišu ulogu VKS u ovoj oblasti, kao i u smislu pune harmonizacije sa odlukama ESLjP i praksom drugih relevantnih međunarodnih institucija.

[39] Preporuka Komiteta ministara br. R (84) 5, Princip 7.

[40] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa2.7.3: praćenje sudske prakse ESLjP i drugih relevantnih međunarodnih institucija, obezbeđujući da njihove odluke budu analizirane, organizovane i dostupne javnosti; Strateška smernica 3.2.3: dalje poboljšanje početnog programa obuke u PA; Strateška smernica 4.1.3: izmene normativnog okvira u smislu građanske odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije.

14. **Razraditi visokoprofilisanu kampanju radi jačanja kvaliteta i borbe protiv korupcije u administrativnim službama sudova, uključujući i donošenje planova za monitoring integriteta.**[41] Donošenje planova integriteta, standarda i formiranje radnog tima se može obaviti kratkoročno, a druge preporuke srednjeročno, sve uz relativno mali trošak. Monitoring, obuka i podizanje javne svesti treba da bude stalan proces.[42]

Naslov: *Mito,* fotografija učesnika u nagradnom konkursu, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god

- ✓ Pripremiti i sprovesti obuku za sudije, stručne saradnike i osoblje suda o cilju i sadržini planova integriteta. Doneti planove integriteta za sve sudove i tužilaštva. Dostaviti važeća pravila u vezi s primanjem poklona i obezbediti relevantnu obuku. (Agencija za borbu protiv korupcije sa VSS, sudovi, tužilaštva – kratkoročno)
- ✓ Formirati radni tim za razmatranje poboljšanja učinka i integriteta u prekršajnim sudovima u vezi s kojima je javno poverenjeznatno opalo od 2009. godine a što je imalo uticaja na veliki broj stranaka. (VKS – kratkoročno)
- ✓ Nastaviti sa sprovođenjem periodičnih anketa fokusirajući se na iskustvima korisnika suda u vezi s korupcijom. Osnažiti metodologiju ankete i proširiti anketu kako bi se dobili detaljniji i puniji odgovori koji će pružiti informacije budućim antikorupcijskim reformama u okviru pravosuđa. (Sudovi, Agencija za borbu protiv korupcije – srednjeročno)
- ✓ Ciljne intervencije koje će se baviti najčešće zapaženim oblicima korupcije, kao što je sitno mito sudskog osoblja. (VSS, VKS, MP – srednjeročno)
- ✓ Kreirati PR informacije na veb sajtovima i u brošurama sudova u vezi sa zakonom i politikom po pitanju davanja poklona. (VSS, DVT – kratkoročno)

[41] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.1: Monitoring realizacije planova integriteta u pravosuđu koji su u potpunosti prilagođeni pravosudnom sistemu, kao i njihovog poboljšanja.

[42] Takođe videti preporuke za poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

15. **Podići kapacitete sistema radi realizacije i nadzora nad alternativama krivičnom gonjenju u čitavoj zemlji kako bi se obezbedio jednak tretman svih osumnjičenih u čitavoj Srbiji.**[43]Ove preporuke se mogu realizovati srednjeročno. Angažovanje dodatnog osoblja i jačanje automatizovanog sistema za obradu podataka u tužilaštvima(SAPO) će zahtevati umerene troškove, dok ostali napori ne iziskuju veće troškove.

- ✓ Razmotriti kako nedavno uvedeni prekršajni nalozi mogu da se upotrebe za odmeravanje alternativnih sankcija umesto novčane kazne. Obezbediti obuku za prekršajne sudije o primeni alternativnih sankcija. (prekršajni sudovi – kratkoročno)
- ✓ Proširiti broj kancelarija Povereničke službe na svih 26 oblasti viših sudova radi nadzora nad primenom odlaganja krivičnog gonjenja. Angažovati dodatno pomoćno osoblje u kancelarijama Povereničke službe kako bi se obezbedilo praćenje ispunjenja uslova zaodlaganje krivičnog gonjenja, naročito kod sankcija popravne mere, kao što je društveno korisni rad. (Poverenička služba; RJT – kratkoročno do srednjeročno)
- ✓ Usmeriti proces za sporazum o priznanju krivice davanjem većih ovlašćenja zamenicima javnog tužioca da mogu da ponude sporazum o priznanju krivice u predmetima koji ispunjavaju kriterijume koje je odredilo RJT. (RJT – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti i sprovesti program obuke za zamenike javnog tužioca o procesuiranju sporazuma o priznanju krivice i predmeta s odlaganjem krivičnog gonjenja. (RJT, PA – srednjeročno)
- ✓ Proširitu primenu alternativnih sankcija, posebno u prekršajnim predmetima. (prekršajni sudovi, Poverenička služba – srednjeročno)
- ✓ Prikupljati podatke od tužilaštava o odlaganju krivičnog gonjenja i sporazumima o priznanju krivice i o svim problemima i zastojima. Doneti dodatna uputstva o odlganju krivičnog gonjenja i stimulisati proaktivnije napore za rehabilitacijom. (RJT – srednjeročno)
- ✓ U automatizovani sistem za obradu podataka u tužilaštvima (SAPO) dodati prikupljene podatke u vezi s odlaganjem krivičnog gonjenja i sporazumima o priznanju krivice; uključiti broj odlaganja i broj ponuđenih sporazuma, krivične prestupe, mesto i razloge odbijanja sporazuma od strane suda. (RJT – srednjeročno)

[43] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.1: šira implementacija pojednostavljenih procesnih formi i instituta, kao što su sporazum o priznanju krivice, implementacija principa oportuniteta kod krivičnog gonjenja i upućivanje stranaka na alternativne metode za razrešenje sporova (kao što je medijacija) kad god to zakonski okvir dozvoljava.

c. Pristup uslugama pravosuđa

i. Osnovne činjenice

Finansijska pristupačnost sudskih usluga je najozbiljnija prepreka pristupu uslugama pravosuđa u Srbiji. Sudske takse i naknade za advokate su značajne ako se uporede sa prosečnom zaradom u Srbiji. Rešavanje čak i najjednostavnijih predmeta je finansijski nepristupačno za mnoge. Građani daju sve od sebe da izbegnu sudove: skoro 63% opšte populacije navodi da, ukoliko imaju spor za koji smatraju da treba da bude rešen na sudu, oni će ipak pokušati da izbegnu sud; strah od troškova je najčešća prepreka. Više od polovine ispitanih korisnika sudskih usluga smatra da su sudski troškovi u njihovom predmetu bili preterani. Cenovnici sudskih taksi i naknada za advokate su takođe veoma složeni, pa je korisnicima usluga suda teško da procene verovatne troškove.[44]

Naslov: ***Svetlost pravde obasjaće i mene***, fotografija koju je poslao učesnik u nagradnom konkursu, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god

Nedovoljna pristupačnost uslugama pravosuđa takođe ima negativan efekat na poslovnu klimu. Više od jedne trećine kompanija sa nedavnim iskustvom u sudskim predmetima navelo je da je sudski sistem velika prepreka za njihove osnovne poslovne aktivnosti, a dodatnih 30% navodi da smatra sudove umerenom preprekom. Poslovni sektor takođe navodi da su im sudovi u sve većoj meri nedostupni zbog visokih sudskih taksi i advokatskih nadoknada. Male kompanije su posebno suočene sa izazovom u kretanju kroz sudski sistem, uključujući visoke troškove, komplikovane procedure, duga odlaganja, neadekvatno izvršenje i stalnu izmenu zakona i propisa.

[44] Tu je i maksimalni iznos sudskih taksi, koji narušava podsticaje kroz ohrabrivanje korisnika suda da se uključuju u nemeritorne postupke u predmetima velike vrednosti.

Međutim, daljim ispitivanjem pokazalo se da to nisu apsolutni troškovi već percipirana vrednost za novac, koja predstavlja prepreku za pristup pravdi. Iako se sudski korisnici žale na troškove (a one koji nisu korisnici upravo troškovi sprečavaju u korišćenju sudskih usluga), Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji prikazuje rezultate koji ukazuju da su nedavni korisnici sudskih usluga koji su bili zadovoljni kvalitetom pružene usluge u dalekoj manjoj meri smatrali troškove preteranim.[45] Ovi podaci stoga ukazuju da bi unapređenja u kvalitetu i efikasnosti u pružanju usluga mogla da poboljšaju pristup pravdi, kroz uvećanu percipiranu vrednost za novac kod potencijalnih korisnika suda, a istovremeno bi se povećalo zadovoljstvo korisnika.

Više od jedne trećine kompanija sa nedavnim iskustvom pred sudovima navode da sudski sistem predstavlja veliku prepreku za njihove osnovne poslovne aktivnosti. Dodatnih 30 procenata navodi da su sudovi umerena prepreka.

Advokati igraju veoma važnu ulogu u usmeravanju korisnika sudova kroz sistem, ali struktura njhovih tarifa nije usklađena sa evropskom praksom i stvara negativne podsticaje koji podrivaju pristup pravdi i efikasnost i kvalitet u pružanju usluga.[46] Građani koji sami sebe zastupaju u sporovima teško samostalno prolaze kroz sistem bez postojanja laičkih formata, kontrolnih listi ili praktičnih vodiča, pa stoga ne iznenađuje činjenica da imaju manje šanse za uspeh. Advokati su plaćeni po ročištu ili podnesku, što ih ohrabruje u otezanju sporova. Tarife su određene na osnovu propisane Advokatske tarife, koja zabranjuje da se tarife umanjuju više od 50% od propisanih. Ovakav aranžman nije u skladu sa evropskom praksom.[47] Propisane tarife u Srbiji su takođe prenaduvane i nerealne, a u praksi mnogi advokati naplaćuju manje od propisanog minimuma, jer tarife prelaze iznos koji su korisnici spremni da plate. Advokati koje imenuje država (poznati kao advokati po službenoj dužnosti) mogu biti imenovani da zastupaju siromašne klijente, ali postoje problemi u vezi mehanizama putem kojih se oni biraju i nedostatka kontrole kvaliteta.

Advokatske tarife su preterano visoke i nisu u skladu sa evropskom praksom.

[45] 75 procenata korisnika suda koji su prijavili nizak kvalitet usluga takođe su prijavili i prekomerne troškove; dok 29 procenata korisnika koji su naveli visok kvalitet usluga nije smatralo da su troškovi preterano visoki.

[46] 71 procenat građana sa iskustvom pred sudovima smatra da troškovi povezani sa angažovanjem advokata predstavljaju nepremostivu prepreku za pristup pravosudnom sistemu.

[47] Evropski sud pravde je utvrdio da obavezna minimalna tarifa predstavlja kršenje Ugovora EZ. Dalje, 42 od 47 zemalja obrađenih u izveštaju CEPEJ-a dozvoljavaju slobodne pregovore između advokata i klijenata.

Oslobađanje od plaćanja sudskih taksi je dostupno za siromašniju populaciju, ali je implementacija ove mogućnosti nasumična, što dovodi do nedoslednog pristupa pravdi za siromašniji deo populacije. Znanje javnosti o programu o oslobađanju od plaćanja sudskih taksi je veoma ograničeno. Ne postoje smernice niti standardizovane forme koje bi sudije koristile prilikom oslobađanja od plaćanja, a njihove odluke prolaze bez nadzora. Akteri iznose da neki predsednici sudova nezvanično ohrabruju svoje sudije da ne odobravaju oslobađanje od plaćanja taksi, pošto takse predstavljaju izvor prihoda za sudove. Oslobađanje od plaćanja taksi može da unapredi pristup pravdi u nekim oblastima, ali bez podataka učinak ovog mehanizma ne može biti nadgledan.

Programi pravne pomoći se obezbeđuju preko nepotpune i rascepkane mreže službi širom zemlje. Opštinski centri za pravnu pomoć pokrivaju oko jedne trećine teritorije zemlje i oko polovinu ukupne populacije Srbije. Ipak, većina građana nije upoznata sa postojanjem bilo kakvih besplatnih pravnih usluga u njihovoj opštini.

Trenutno su u toku reforme za proširenje pravne pomoći u skladu sa praksom EU kroz pružanje 'primarne pravne pomoći' (pravne informacije i preliminarni saveti) i 'sekundarne' (pravno zastupanje) za siromašne i neke osetljive grupe. Iako su ciljevi ove reforme za svako divljenje, postoji veliki rizik da će ovi zakoni, kao i neke reforme prethodnih godina, biti 'mrtvorođeni' ukoliko se pažljivo ne isplaniraju fiskalne i operativne implikacije ili aranžmani za implementaciju budu nedovoljno definisani. Pored više godina odugovlačenja kroz radne grupe, još uvek je prisutna zabrinutost oko poslednjeg nacrta zakona. Postojeći nacrt zakona stvara pristrasnost u korist sekundarne pravne pomoći, koju bi prvenstveno pružali advokati, dok je malo toga urađeno na podsticanju primarne pravne pomoći koju bi pružale organizacije civilnog društva, opštinski centri za pravnu pomoć i pravni fakulteti. Ipak, efikasno pružanje primarnih pravnih usluga će verovatno doneti najveću korist u smislu povećanja pristupa pravdi za najveći broj građana Srbije, a ta usluga bi mogla da bude pružena uz mnogo manje troškove. Kada je reč o primarnoj pravnoj pomoći, važno će biti da se osigura adekvatno finansiranje i dosledno pružanje usluga u celoj zemlji. U međuvremenu se predlozi za sekundarnu pravnu pomoć mogu pažljivije razmatrati. Takođe je potrebno odrediti tarifu

Bez pažljivog planiranja fiskalnih i operativnih implikacija ili u slučaju slabih aranžmana za implementaciju, postoji rizik da predloženi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći bude 'mrtvorođen', kao i druge reforme u prethodnim godinama

za naknadu pružaocima usluga, za primarnu i sekundarnu pomoć. Na osnovu prethodne analize, naknade za ovakve usluge bi trebalo da budu daleko niže od trenutne advokatske tarife.[48] Takođe će biti potrebno uspostaviti mehanizme osiguranja kvaliteta, a ovo je još jedna oblast koja podrazumeva visok rizik tokom implementacije.

Dok nedavni zakonski amandmani nastoje da promovišu medijaciju, problemi njene primene su i dalje prisutni. Većinom zbog prethodnih neuspešnih reformi, svest o medijaciji je ograničena među sudijama, advokatima, sudskim osobljem i korisnicima sudova. Među onom populacijom koja je upoznata sa uslugama medijacije, mali broj smatra da bi takav mehanizam bio korisno sredstvo za rešavanje sporova. Potrebna je značajna inicijativa u vidu iskoraka prema potencijalnim korisnicima suda, zajedno sa intenzivnom obukom za sudije, tužioce, advokate i osoblje suda. Potrebno je ugraditi dalje podstreke u institucionalni okvir kako bi se motivisalo njeno korišćenje i integracija u sudski sistem.

Svest o zakonu i praksi je ograničena, čak i među profesionalcima. Sudije, tužioci i advokati ulažu velike napore da istražuju i budu u toku sa novim zakonima, predmetima, procedurama i praksama. Pre 2014. godine, jedinu pravnu bazu podataka konsolidovanog zakonodavstva su održavale privatne kompanije na osnovu plaćanja pretplate. Mali broj sudova objavljuje svoje sudske odluke, tako da je pristup takvim odlukama ograničen čak i među sudijama. Sa pozitivne tačke gledišta, Službeni glasnik je nedavno pokrenuo besplatnu online bazu podataka, a to bi trebalo da unapredi pristup zakonodavstvu. Napori usmereni ka podizanju svesti i izgradnji kapaciteta među profesionalcima da sprovode pravna istraživanja bi mogli da donesu značajne rezultate u smislu doslednosti prakse u celokupnoj nadležnosti.

Stalne izmene zakona i oskudna dostignuća reformi u Srbiji zajedno doprinose sprečavanju javnosti da razume svoja prava i obaveze, kao i način ostvarivanja tih prava na sudu.

Svest o zakonima i praksi je još više ograničena u javnosti. Stalne izmene zakonodavstva i oskudna dostignuća reformi zajedno doprinose sprečavanju javnosti da razume svoja prava i obaveze, ili načina na koji ta prava može da ostvari na sudu. Poslovni sektor navodi da pristup zakonima – i česte

[48] Biće potrebna dalja analiza kako bi se osiguralo da aranžmani za pružanje usluga pružaju dovoljan podsticaj za pružanje visoko kvalitetnih usluga bez naduvavanja troškova ili stvaranja poremećaja na tržištu.

izmene zakona i propisa – izazivaju nesigurnost koja utiče na njihove poslovne aktivnosti. Potrebno je sprovođenje obimne komunikacije sa javnošću i podizanje svesti o pravnim reformama u javnosti, posebno među potencijalnim korisnicima suda. Trenutni korisnici suda takođe ulažu velike napore da dođu do informacija vezanih za njihove predmete. Postoje primeri iz Hrvatske i drugih zemalja koje su uvele sudske portale, što bi moglo da se primeni i u Srbiji, kako bi se omogućilo korisnicima sudova da dođu do informacija vezanih za njihove predmete na način koji je u skladu sa zakonima o privatnosti podataka.

Žene drugačije doživljavaju pravosudni sistem u odnosu na muškarce i to na nekoliko načina. Žene češće navode, u odnosu na muškarce, da su usluge pravosuđa nedostupne. Mnogo više od muškaraca, žene smatraju da su advokatske tarife previsoke. Žene se takođe češće suočavaju sa preprekama u pristupu pravosuđu i neefikasnostima u pružanju pravosudnih usluga, jer imaju veće šanse da budu stranke u određenim vrstama predmeta, kao što su sporovi oko starateljstva i rodno zasnovano nasilje, što ističe specifične probleme koji se odnose na procesnu zloupotrebu i odlaganje.

Jednak pristup za osetljive grupe predstavlja specifičan izazov. Većina ispitanih građana smatra da je pravosuđe jednako dostupno svima, bez obzira na starost, socijalno-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet i jezik. Međutim, oni građani koji su stariji od 60 godina, ili žive u ruralnim područjima ili imaju najniži stepen obrazovanja smatraju da je pravosudni sistem posebno nepristupačan, ukazujući da su ciljane intervencije opravdane. Lica s intelektualnim i mentalnim zdravstvenim problemima susreću se sa velikim preprekama u procesu u kojem im se oduzima pravna sposobnost. Pripadnici romske zajednice, izbeglice i interno raseljena lica takođe navode nisku svest o njihovim pravima, kao i zabrinutost vezanu za pravičan tretman pred sudom. Kada je reč o ovakvim grupama, postoji dobar razlog za širenje informacija relevantnim organizacijama civilnog društva i vođama zajednica o funkcionisanju pravosuđa i osnovnim zakonskim pravima. Iskustva LGBT populacije su malo drugačija: iako deluje da su oni više upućeni u svoja zakonska prava od gore pomenutih grupa građana, oni oklevaju da podnose predmete pred sudom zbog straha od odmazde i percepcije diskriminacije.

Višejezična tabla ispred Osnovnog suda u Vršcu, 2014.godine

ii. Preporuke i dalji koraci

16. **Pojednostaviti strukturu sudskih taksi kako bi se omogućilo korisnicima da procene verovatni trošak. Eliminisati maksimum za sudske takse. Standardizovati proces osobađanja od plaćanja sudske takse.**[49] Implementacija ove preporuke će biti u skladu sa standardima EU i dobrom međunarodnom praksom.[50] Početni koraci se mogu sprovesti u kratkom roku uz male do umerene troškove.

- ✓ Pojednostaviti strukturu sudskih taksi kako bi se lakše shvatili verovatni sudski troškovi. Eliminisati maksimum od 80.000 RSD za sudske takse i eliminisati sudske takse za krivične predmete po privatnoj optužnici. (MP – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti laički tip informacije onlajn i u vidu štampane brošure o predvidivim troškovima i trajanju postupka kako bi potencijalni korisnici suda mogli da lakše procene troškove svog predmeta. (MP – srednjeročno)
- ✓ Usvojiti i objaviti standarde za odobravanje oslobođenja od plaćanja takse i kreirati standardizovan formular za podnošenje zahteva za oslobađanje od plaćanja takse, kao i formular za odluku o oslobađanju koji će koristiti svi sudovi. (MP, VKS – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati od osoblja da u postojeće rubrike u AVP-u unose podatke o zahtevima i odlukama za oslobađanjem od plaćanja takse. Vremenom, pratiti podatke o oslobađanju od takse kako bi se obezbedilo pridržavanje standarda. (MP, sudovi – kratkoročno)

[49] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa2.5.2: Definisanje kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju oslobađanja ili smanjenja sudskih taksi i smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

[50] Videti *Mere za delotvornu primenu Bangalorških principa sudijskog ponašanja,* koje je usvojila Grupa sa sudijski integritet (bez datuma).

17. **Eliminisati cenovnik advokatskih usluga kako bi se omogućila tržišna konkurencija za pružanje pravnih usluga. Doneti ekonomičniji cenovnik advokatskih usluga koji bi se primenjivao samo za pravne usluge državi (npr. usluge pravne pomoći i za advokate postavljene po službenoj dužnosti). Razmotriti napuštanje modela plaćanja po ročištu.**[51] CCJE savetuje da se honorar advokata ne određuje tako da stimuliše nepotrebne procesne korake.[52]Evropski sud pravde je mišljenja da obavezni minimalni honorar predstavlja povredu Sporazuma EK. U 42 zemlje, koje prati CEPEJ (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa), honorari advokata se slobodno ugovaraju.[53]Neki od ovih koraka će iziskivati mali do umeren trošak, ali će svakako više nego mnogo značiti ušteda pri prelasku s plaćanja po ročištu na plaćanje po predmetu za advokate koje postavlja sud.

- ✓ Eliminisati tarifu advokata i dozvoliti advokatima da slobodno ugovaraju svoje honorare s klijentima. Doneti niže tarife honorara za pravne usluge koje se pružaju državi (videti niže), koji takođe može da posluži kao osnova za određivanje troškova. (MP – srednjeročno)
- ✓ Periodično ažurirati liste Advokatske komore radi pružanja informacija o procesu izbora advokata po službenoj dužnosti i obezediti te spiskove svim relevantnim učesnicima. Pojasniti proces imenovanja i ponovo uspostaviti, odnosno aktivirati dežurnu telefonsku liniju Advokatske komore za upućivanje advokata. Pružiti informacije strankama kako da ulože žalbu protiv advokata po službenoj dužnosti. (MP, Advokatske komore – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati od sudskog osoblja da unose podatke o imenovanju advokata po službenoj dužnosti u postojeće rubrike u AVP-u. Pratiti korišćenje imenovanja advokata po službenoj dužnosti po vrsti predmeta, ishodu, stopi ožalbenosti i vremenu potrebnom da se donese odluka. Uporediti s podacima gde advokati nisu postavljeni po službenoj dužnosti. Vremenom, koristiti te podatke za pružanje informacija budućim reformama imenovanja po službenoj dužnosti. (MP, Advokatske komore – kratkoročno do srednjeročno)
- ✓ Pružiti informacije strankama kako da ulože žalbu protiv advokata po službenoj dužnosti. Ojačati mehanizme kontrole kvaliteta za advokate po službenoj dužnosti. (sudovi, advokatske komore – dugoročno)

[51] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1; Definisanje strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem ustanovljavanja normativnog okvira i uspostavljanja institucionalne podrške.

[52] Ovo je u skladu s Mišljenjem CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku.

[53] Videti *Evaluacioni izveštaj CEPEJ-a, 2014* (na osnovu podataka iz 2012.). Samo Kipar, Nemačka, Slovenija i UK-Severna Irska sprečavaju slobodno ugovaranje honorara.

- ✓ Razmotriti da li treba proširiti obavezno postavljenje advokata po službenoj dužnosti u određenim predmetima (poznato kao obavezna odbrana). (MP – dugoročno)

18. **Utvrditi kao prioritet donošenje adekvatno finansiranog i ekonomičnog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) koji će proširiti krug pružalaca usluga i ograničiti troškove države.**[54] Međunarodni standardi utvrđuju pravo na branioca radi zaštite osnovnih prava, a ECHR zahteva odbranu potpomognutu od strane države za siromašne stranke kada je u pitanju interes pravičnosti. Ovaj zakon treba doneti kao prioritet, a njegova primena može početi srednjeročno. Potencijalni znatniji troškovi se mogu ograničiti ukoliko se prate sledeće preporuke:

- ✓ Utvrditi kao prioritet donošenje nacrta ZBPP. Obezbediti da se adekvatna pažnja pokloni operativnim i fiskalnim implikacijama nacrta zakona. Odrediti cenu i obezbediti finansiranje za usluge primarne pravne pomoći i osigurati da njome bude pokrivena čitava teritorija zemlje. Obezbediti finansiranje za implementaciju bilo kojih širih ovlašćenja predviđenih zakonom. (MP, Ministarstvo finansija – kratkoročno)
- ✓ Doneti tarifu advokatskih usluga za kompenzaciju pružalaca usluga primarne i sekundarne pravne pomoći. Razmotriti mehanizam plaćanja po kojem klijenti dobijaju vaučere za usluge pravne pomoći i imaju mogućnost izbora svog pružaoca usluga. (MP – kratkoročno)
- ✓ Zadužiti jednu radnu grupu u okviru MP da isplanira i nadzire početak primene novog zakona. Doneti propise. Obezbediti obuku za pružaoce usluga. Ustanoviti predloženi mehanizam kontrole kvaliteta i relevantne protokole. (MP – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti jednostavne informacije o sudskim postupcima u vidu pamfleta i na vebsajtu, uključujući i uputstvo za procenu sudskih i advokatskih troškova i kako uložiti žalbu protiv advokata. (MP – srednjeročno)
- ✓ Dostaviti informacije javnosti o raspoloživosti usluga pravne pomoći. (MP – srednjeročno)
- ✓ Prikupljati i analizirati podatke o korišćenju pravne pomoći, uključujući najčešće vrste predmeta, opterećenost poslom i koliko su korisnici zadovoljni pružaocima usluga. (MP – srednjeročno)

[54] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisanje strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem utvrđivanja normativnog okvira i ustanovljavanja institucionalne podrške.

19. **Poboljšati usluge za stranke koje se same brane, uključujući jednostavne formulare i kontrolne liste za korisnike suda, kao i brošure i vodiče za laike o osnovnim zakonima i postupcima.**[55] Bolje informacije mogu da omoguće strankama da lako prolaze kroz sistem i bez advokata, na taj način poboljšavajući pristup pravosuđu i efikasnost u pružanju usluga.

- ✓ Kreirati rubrike u AVP-u za prikupljanje podataka o broju stranaka koje zastupaju same sebe, vrsti njihovih predmeta, ishodu i vremenu potrebnom za donošenje odluke. Zahtevati od osoblja da unosi te podatke. Vremenom, upotrebiti te podatke za stvaranje ciljanih intervencija radi podrške strankama koje se same zastupaju. (MP – kratkoročno)
- ✓ Nadovezujući se na iskustva Osnovnog suda u Vršcu, kreirati kontrolne liste uobičajenih postupaka za korisnike suda i naširoko je objaviti. (sudovi – kratkoročno)
- ✓ Kreirati informacije za laike za vrste predmeta koji se najčešće vode (ili bi mogli) bez advokata, uključujući i uputstva, tabele i grafikone s informacijama. (MP – srednjeročno)
- ✓ Ustanoviti/poboljšati registar srodnih profesionalnih aktera, kao što su izvršitelji, medijatori i privatni beležnici, uključujući njihovu stručnost, lokaciju, jasan opis naknade, žalbeni postupak i pokrenute disciplinske postupke i izrečene novčane kazne protiv tih pojedinaca. U registar izvršitelja uključiti kalkulator za procenu verovatne naknade za izvršitelja (slično kalkulatoru za sudsku taksu). (MP, Komora izvršitelja – kratkoročno)

20. **Operacionalizovati novi Zakon o medijaciji, stimulisati korisnike suda i profesionalce da se odluče za medijaciju i pratiti rezultate. Sprovesti intenzivnu obuku za profesionalno osoblje o medijaciji i dostaviti informacije potencijalnim korisnicima suda.**[56] CCJE prepoznaje bitnu ulogu sudija i advokata u sporazumnom poravnanju.[57] Od država članica EU se zahteva da obezbede obuku i kvalitet medijatora, kao i poverljivost medijacije. Mada se neki od ovih koraka mogu brzo

[55] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisanje strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem utvrđivanja normativnog okvira i ustanovljavanja institucionalne podrške.

[56] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.3: uspostavljanje efikasnog i održivog sistema razrešenja sporova putem medijacije, unapređenjem normativnog okvira i sprovođenjem postupka standardizacije i akreditacije početnih i specijalnih programa obuke za medijatore, kao i promovisanjem alternativnih metoda razrešenja sporova. Ustanovljavanje registra licenciranih medijatora u skladu s unapred određenim kriterijumima.

[57] Mišljenje CCJE br. 6 (2004) i 16 (2013). Takođe videti: De Pala, Giuseppe and Mary B. Trevor, eds., *EU Mediation Law and Practice*, Oxford University Press, 2012.

preduzeti, ovo je veliki poduhvat koji zahteva znatno vreme, novčana sredstva i političku volju da se ostvari. U cilju davanja stimulansa medijaciji, struktura advokatskih honorara mora da se promeni od naplate po ročištu ka naplati za pravne usluge i rešavanju predmeta.

- ✓ Doneti standard kvaliteta za medijatore i ustanoviti registar ovlašćenih medijatora. (MP – kratkoročno)
- ✓ Podići svest javnosti o medijaciji putem vebsajtova, brošura i javnih glasila. Uvesti samotest o medijaciji, koristeći iskustva iz Holandije, tako da stranke mogu da odrede da li će imati koristi od medijacije. (MP – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti zvaničan program medijacije pri sudu u svim osnovnim i višim sudovima, kao i standarde za određivanje koji su to predmeti pogodni za medijaciju.[58]Pooštriti zahteve za poverljivošću medijacije, zahtevajući da sudije koji rade kao medijatori ne mogu i suditi u istom predmetu i da se sudijama koji sude u predmetu može jedino dostaviti potvrda o neuspešnosti medijacije, a ne iz kojih razloga nije došlo do sporazuma. (MP,VSS – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti podstreke za potencijalne korisnike medijacije, uključujući:
  - Advokate: obezbediti dotiranu, slojevitu obuku radi upoznavanja advokata s medijacijom, kao i onih koji se odluče da postanu medijatori. Zahtevati od medijatora koji su dobili dotiranu obuku da pruže određeni broj besplatnih medijacija. Uvesti sistem ko-medijacija i mentorstva radi jačanja medijatorskih sposobnosti. (MP, Advokatske komore – srednjeročno)
  - Sudije: sprovesti obuku i odštampati material za predsednike sudova i sudije o prednostima i mehanizmima medijacije. Računati broj odluka donetih u medijaciji kao deo posla pojedinačnih sudija. (VSS, PA – srednjeročno)
  - Javnost: uvesti pravnu pomoć u medijaciju[59] i obezbediti privremeni finansijski stimulans kroz besplatne sate medijacije. Odrediti naknadu za medijaciju u manjem iznosu nego što je to sudska taksa u parnici, što se odražava na nižim sudskim troškovima nego u redovnoj parnici. Smanjiti naknadu za medijaciju u predmetima male vrednosti kako bi ona bila više u skladu sa sudskom taksom zate predmete. (MP – srednjeročno)

[58] Npr., građanska materija, razvodi i/ili starateljstvo, i medijacija žrtva/počinilac u maloletničkim predmetima.
[59] 14 evropskih zemalja pruža pravnu pomoć za predmete medijacije. Završni izveštajCEPEJ-a o evaluaciji (na osnovu podataka iz 2012. godine), bez datuma, tabela 8.2.

- ✓ Stvoriti delotvoran sistem za upućivanje na medijaciju i upravljanje njome, uključujući: a) kriterijume za izbor predmeta; b) procedure za izbor medijatora; c) statistički monitoring i izveštavanje; i d) koordinaciju aktivnosti između sudova, stranaka i medijatora. (VSS – srednjeročno)

21. **Značajni predmeti, konsolidovani zakonski propisi i informacije o otvorenim i rešenim predmetima da budu slobodno dostupne onlajn.**[60]Implementacijom ove preporuke doćiće do približavanja nekolicini ciljeva CCJE.[61] Većina ovoga se može postići srednjeročno uz umereni trošak.

- ✓ Obezbediti informacije za javnost o sudskim postupcima preko vebsajta suda i brošura i putem javnog servisa radija i televizije. Početi s informacijama o procesuiranju prekršajnih predmeta za koje građani kažu da je dostupno najmanje informacija, a za njima postoji najveća potražnja. (MP, VSS – kratkoročno)
- ✓ Objaviti konsolidovane zakonske propise onlajn, s besplatnim pristupom sajtu. Za zakonske propise koji se najčešće koriste, pružiti dodatne komentare. (Narodna skupština, Službeni glasnik – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti da stranke u tekućim predmetima mogu da pristupe osnovnom registru i kaledaru ročišta u svom predmetu na vebportalu, primenjujući iskustva dobijena iz Hrvatske. (VSS, MP – srednjeročno)
- ✓ Kao što je rečeno u poglavlju o IKT resursima, doneti zajedničke standarde prema kojima odluke apelacije treba staviti na javni vebsajt. (MP, VKS – srednjeročno)

[60] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.2: poboljšati transparentnost rada pravosuđa formiranjem PR kancelarija, info-pultova i sveobuhvatnih vebsajtova.

[61] Mišljenje CCJE br. 14 (2011), 'Pravosuđe i informacione tehnologije (IT)'; Mišljenje br. 6 (2004) o *Pravičnom suđenju u razumnom vremenskom okviru*. Takođe videti Magnukartu sudija (osnovni principi) o pristupu pravosuđu.

22. **Kreirati informacije u laičkom formatu koje su posebno namenjene ugroženim grupama.**[62]
CEPEJ iznosi da 17 evropskih zemalja obezbeđuje specijalne informacije za etničke grupe u skladu s preporukama CCJE[63]i koracima ka poboljšanju opažanja javnosti o nepristrasnosti sudija[64]. Isto tako, pružanje informacija ciljnim grupama može se obaviti kratkoročno do srednjeročno uz mali trošak.

- ✓ Sačiniti laičke formate pravnih informacija posebno skrojene za ugrožene grupe, obuhvatajući manje obrazovane korisnike suda, Rome i interno raseljena lica. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Sudske materijale, uključujući i vebsajtove, pisati i na drugim jezicima osim srpskom u skladu s evropskim standardima za pružanje informacija na drugim jezicima. (MP – srednjeročno)
- ✓ Organizovati programe obuke o jednakom i nediskriminatornom postupanju za sudije i sudsko osoblje. (VSS, PA – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti mogućnost osnivanja službe za žrtve kriminala, primenjujući iskustva država članica EU. (MP – srednjeročno)
- ✓ Sprovesti javnu kampanju za podizanje svesti o ulozi i pravu na sudskog tumača. (MP – dugoročno)

[62] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.6: poboljšanje normativnog okvira na osnovu rezultata procene koja se odnosi na pristup pravosuđu ugroženih i marginalizovanih grupa.
[63] Mišljenje br. 7 (2005) o pravosuđu i društvu.
[64] *Završni izveštaj CEPEJ-a o evaluaciji,* 2014. godine (na osnovu podataka iz 2012. godine), str. 86.

Unutrašnji učinak: upravljanje i rukovođenje resursima u pružanju usluga

Niže je dat kratak prikaz osnovnih ustanovljenih činjenica i preporuka za unutrašnje funkcionisanje sistema pravosuđa u Srbiji, kao što je izmereno prema pokazateljima i evrospkim standardima i prikazano u Okviru učinka koji je dogovoren s akterima.

a. Upravljanje i rukovođenje

i. Osnovne činjenice

Delotvorno upravljanje pravosudnim sistemom ometeno je zbog teškoća u merenju učinka sistema. Podaci su rasejani po razjedinjenim informacionim sistemima, a uz to sa prazninama, preklapanjima i nedoslednostima. Prikupljanje podataka se najviše vrši ručno, što oduzima mnogo vremena ljudskim resursima i podložno je greškama. Izveštaji često nisu skrojeni po meri potreba rukovođenja, tako da ne pružaju adekvatne informacije u procesu donošenja odluka. Analitički kapaciteti širom sektora su neadekvatni, tako da je temelj za odluke rukovodstva slabašan. U sistemu ne postoji nijedna jedina jedinica rukovođenja koja je u stanju da dokumentuje kakav je učinak sistema, niti da iskoristi podatke da identifikuje oblasti gde je potrebno da se učinak unapredi. Sistemu nedostaje jedinstvena vizija o tome kako dobar učinak treba da izgleda, a ni o okviru učinka oko koga akteri treba da se ujedine kako bi odredili ciljevi. Shodno tome, vrlo je teško rukovoditi sistemom u pravcu rezultata.

U sistemu ne postoji nijedna jedina jedinica rukovođenja u pravosudnom sistemu Srbije koja je u stanju da dokumentuje kakav je učinak sistema, niti da iskoristi podatke da identifikuje oblasti gde je potrebno da se učinak unapredi.

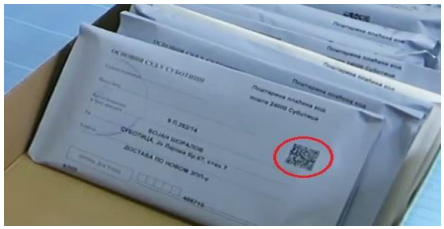
Delotvornost strateškog rukovođenja je ograničena. Usvajanje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa (NSRP) za period 2013-2018. godine i njenog Akcionog plana predstavlja značajno polazište za srpsko pravosuđe. Njihov sadržaj je sveobuhvatan, a napredak je postignut u nekoliko polaznih tačaka. Međutim, Akcioni plan je možda preambiciozan i biće ga teško realizovati u vremenskom okviru od 5 godina. Takođe, NSRP se u mnogome fokusira na donošenje zakona, više

nego na delotvorno sprovođenje postojećih zakona i novih zakona kako bi došlo do promene ponašanja na terenu. Ipak, ovo drugo je važniji zadatak i on zahteva više jedan organizacioni i rukovodeći pristup nego legalistički. NSRP i Akcionom i planu takođe nedostaje jasan fokus o tome kako će reforme uticati na korisnike suda, koji treba da budu krajnji korisnici reformi. Komisija za implementaciju Strategije postoji, ali nema plan rada i svoj sekretarijat i ne upravlja implementacijom reforme. Tu je stvoren vakuum, tako da se ne zna ko od mnogih fragmentovanih aktera zapravo vodi reformu sistema ili deluje u pravcu poboljšanja učinka. U najboljem slučaju, Srbija bi do 2018. godine mogla da usvoji relevantne zakone, ali se ponašanje neće promeniti i učinak se neće popraviti na terenu.

Čitav niz ključnih funkcija rukovođenja i upravljanja se trenutno prebacuje između raznih tela. U prošlosti, te funkcije su gotovo u potpunosti bile poverene MP. U pomalo nedosledno, i bez nekog redosleda, realizovanoj tranziciji ka većoj odgovornosti VSS i VKS, došlo je do izvesne fragmentacije, preklapanja i preobilnosti, što je omelo delotvorno rukovođenje sistemom učinka. Za dalje puno prenošenje odgovornosti, bitno je da se Savet/Veće adekvatno pripremi za svoju novu ulogu do kraja 2015. god.

Bitno je da se Savet/Veće adekvatno pripremi za svoju novu ulogu do kraja 2015. godine.

Ograničeni upravljački kapaciteti u Savetu/Veću ometaju njihovu sposobnost da se suoče s budućim izazovima. I Savet i Veće su doneli organizacioni plan i preduzeli korake ka njegovoj realizaciji. Oni su u stanju da upravljaju samo svojim najosnovnijim potrebama. Administrativna kancelarija VSS je već prilično brojna, ali na mnogim pozicijama sedi niže administrativno osoblje i pravnici koji usko posmatraju svoju ulogu. Savetu/Veću nedostaju upravljački kapaciteti koji bi delovali u pravcu poboljšanja učinka u čitavom sektoru. Npr, nijedna institucija trenutno nema sistem za evaluaciju ili reorganizaciju radnog procesa iako će taj posao biti od ključnog značaja za poboljšanje produktivnosti sistema.



Primer reorganizacije poslovnih procesa u Osnovnom sudu u Subotici

Interna organizacija u sudovima mora da se popravi ukoliko sistem hoće da dostigne i održi viši nivo učinka. Do danas, Savet/Veće je malo uradio na proceni da li je interna organizacija svakog suda i tužilaštva optimalna. Nisu rađene analize o tome kako organizacione razlike utiču na produktivnost

ili na druge aspekte učinka. Savet/Veće ne vrši reorganizaciju procesa u cilju bržeg proizvođenja visokokvalitetnog autputa uz manje napora i uz manje troškove. Sudski poslovnik daje široka uputstva, ali je zastareo. Sadašnji napori na ažuriranju sudskog poslovnika se usko fokusiraju na minimalne zahteve za usaglašavanjem s novim procesnim zakonima, ukazujući da će reforme tek da donesu značajne koristi kroz pojednostavljenje i modernizaciju procesa. Pojedini predsednici sudova koriste svoj vlastiti sistem na osnovu lične inicijative ili uz donatorsku podršku. Jednostavan sistem ponderisanja predmeta bi pomogao da se ujednači broj predmeta i upravlja obimom posla, ali se još mnogo toga može uraditi kroz delotvorni monitoring podataka iz postojećih sistema.

U okviru svakog suda, sposobnost rukovođenja predsednika suda je od velike važnosti za uspeh. Akteri iznose da učinak pojedinačnog suda u mnogome zavisi od entuzijazma i volje predsednika suda da rešava probleme rukovođenja. Međutim, većina predsednika sudova nije prošla kroz obuku o upravljanju/rukovođenju i malo je inicijativa koje stimulišu moderni i proaktivni pristup rukovođenju. Sudovima nedostaje specijalizovano osoblje za pomoć u upravljačkim zadacima i često nemaju osnovna upravljačka sredstva/instrumente. Veće korišćenje izveštaja o upravljanju iz raznih sistema upravljanja predmetima, posebno analize lista starosti predmeta, bilo bi od velike pomoći. Svaki od predsednika sudova s većim učinkom je *ad hoc* obrazovao mali rukovodeći tim stručnih profesionalaca srednjeg nivoa koji mu pružaju podršku u vođenju suda. Izgleda da ovaj model dobro funkcioniše i može se replicirati. Predsednici sudova se retko međusobno sastaju, a mogli bi da imaju velike koristi od takvih diskusija usmerenih ka razmeni informacija, stvaranju ideja i repliciranju inovacija.

Veće korišćenje izveštaja o upravljanju iz raznih sistema upravljanja predmetima, posebno analize lista starosti predmeta, bilo bi od velike pomoći.

Suštinski zadatak tela za upravljanje i rukovođenje je da se obezbedi odgovarajući miks sistemskih resursa kako bi se omogućio učinak. U Srbiji, ni MP ni Savet/Veće nisu razvili kapacitete da zajednički razmatraju i programiraju resurse. To je dovelo do mešavine resursa koja sada nije adekvatan da dovede sistem u saglasnost sa zahtevima za pridruženje EU. Stalna fragmentacija pogoršava ovaj problem rezultirajući u suboptimalnoj koordinaciji i upravljanju resursima, kao i planiranju resursa. Kada postoji zajednički stav, onda se otkriva velika neobjektivnost u vezi s novim pozicijama za sudije i saradnike pošto prekopotrebnim propisima o ostalim resursima nije dat dovoljan prioritet. U cilju omogućavanja transformacije, miks resursa treba da da prednost trošenju na IKT, infrastrukturu, obuku i inovacije, uz smanjivanje trškova za veliki fond plata, naročito sudija i

niskokvalifikovanog pomoćnog osoblja. To zahteva čitav niz dobro odmerenih odluka rukovodećih i upravljačkih tela.

Mehanizmi za upravljanje integritetom i sukobom interesa nisu u stanju da u potpunosti rešavaju percipirani nedostatak integriteta u pravosudnom sistemu. Srpska tehnologija nasumičnog raspoređivanja predmeta dobro funkcioniše u smislu smanjenja predvidljivosti rapoređivanja pojedinačnih predmeta pojedinim sudijama. Međutim, ne koriste svi sudovi ovu funkciju, a i oni predsednici sudova koji je koriste relativno često je prenebregavaju. Ne postoji odgovarajuća tehnologija za nasumično raspoređivanje predmeta u tužilaštvima. Planovi integriteta su sačinjeni samo za neke delove pravosuđa. Formalna pravila o davanju poklona sudijama, tužiocima i osoblju su jasna. Ipak, davanje poklona i dalje opstaje. Pritužbe su brojne, ali retko se zvanično ulažu. Pouke izvučene iz pritužbi ne uključuju se sitematično u proces reforme.

ii. Preporuke i dalji koraci

23. **Jasno definisati upravljačku strukturu, organizaciju i ciljeve Saveta/Veća i podići njihove kapacitete rukovođenja kako bi izvršavali svoje tekuće zadatke i pripremili se za preuzimanje dodatnih funkcija.[65]** Zbog kratkog vremena koje je preostalo do predviđenog prenošenja ovih funkcija 1. januara 2016. godine, mnoge od ovih preporuka će zahtevati promptnu implementaciju. Trošak za ove stavke je relativno mali, uz tekući trošak ukoliko se uposli generalni direktor.

- ✓ Zaokružiti definicije Saveta/Veća o njihovim procesu rada i internim pravilima; formirati pododbore ili druge načine određivanja odgovornosti članova. (VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Izmeniti Ustav i relevantne zakone u skladu s preporukama Venecijanske komisije i CCJE kako bi se zaštitila nezavisnost Saveta/Veća i sudova u pogledu postavljenja i unapređenja u pravosudnom sistemu.[66] Pri tome, razmotriti da se pravila o zameni celokupnog Saveta/Veća svakih pet godina zamene s rotacijskim izborom, što bi pomoglo očuvanju korporativne memorije. (MP, VSS, DVT, Skupština – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti uvođenje generalnog direktora u Savet/Veće koji bi obezbeđivao rukovodeći nadzor, na osnovu opisa poslova i zadataka koji zahtevaju prethodno menadžersko iskustvo. (VSS, DVT – srednjeročno)

24. **Stvoriti stalnu stratešku i operativnu plansku funkciju u pravosuđu radi prikupljanja i analize podataka i planiranja unapređenja procesa.[67]** CCJE jasno ističe da cilj prikupljanja podataka treba da bude evaluacija pravosuđa u širem kontekstu,[68] a da donošenje procedura za prikupljanje

[65] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane, u smislu nadležnosti; Strateška smernica 1.3.1: Jačanje profesionalnog kapaciteta VSS i DVT za analizu rezultata reforme (upošljavanje eksperata odgovarajućih profila u administrativnim kancelarijama, razvijanje sistema za prikupljanje podataka, obuka članova VSS i DVT na polju analitike, statistike i strateškog planiranja).

[66] Videti npr. Mišljenje CCJE br. 10 (2007), koje kaže da *„perspektivni članovi saveta (veća) pravosuđa, bilo da su to sudije ili nesudijski članovi, ne treba da budu aktivni političari, poslanici, članovi izvršne vlasti ili uprave. To znači da šef države, ako je na čelu Vlade, niti bilo koji ministar, mogu biti članovi Saveta/Veća pravosuđa. Svaka država treba da donese posebne propise u ovoj oblasti".*

[67] Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT.

[68] Tj. uključujući interakciju pravosuđa sa sudijama i advokatima, pravdom i policijom, itd.

podataka, evaluacija rezultata, njihovo objavljivanje kao povratne informacije, monitoring i procedure kasnijeg praćenja (follow-up) treba da budu pri jednoj nezavisnoj instituciji u okviru pravosuđa.[69] Većina ovih preporuka bi trebalo da se realizuje kratkoročno kako bi se obavile pripreme za prenos odgovornosti sa MP. Prikupljanje podataka i izveštavanje, funkcije strateškog i operativnog planiranja će se razviti srednjeročno. Stvaranje kapaciteta za ispunjenje ovih funkcija će zahtevati stalne i potencijalno visoke troškove za osoblje.

- ✓ Definisati plan rada za implementaciju strategije Komisije. (Komisija – kratkoročno)
- ✓ Prilagoditi Okvir učinka Funkcionalne analize u usmeren okvir tipa „dešborda" (*dashboard*) radi praćenja učinka sistema, s malim brojem (max. 10) ključnih pokazatelja učinka da bi najverovatnije uticali na poboljšanje učinka. (Komisija, MP – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti revidiranje Akcionog plana NSRP kako bi veći fokus bio na delotvornom početku i realizaciji manjeg broja reformi koje bi najverovatnije poboljšale učinak sistema iz perspektive korisnika suda. Identifikovati merljive ciljeve. Pratiti i dokumentovati rezultate, naročito na planu efikasnosti. (MP, VSS, DVT, Komisija – kratkoročno)
- ✓ Zahtevati od svih institucija da dostavljaju kratke i česte ažurirane podatke o napretku u odnosu na ciljeve. Prenositi akterima osnovne rezultate, inicijative i promene u rezultatu. (VKS, VSS, DVT – kratkoročno)

25. **Pojačati kapacitet sektora da sistematično analizira opterećenost poslom i odredi delotvorni miks resursa radi postizanja ciljeva politike.[70] Usvojiti jednostavnu metodologiju za ponderisanje.[71]** Povećanje broja sudija i sudskog osoblja radi rešavanja pitanja učinka nije

[69] Videti Mišljenje CCJE br. 6 (2004).

[70] Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT; Strateška mera 1.3.1.2: jačanje kapaciteta VSS i DVT na polju strateškog planiranja i analitike.

[71] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta pravosuđa (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza kvantiteta posla i pravnih promena); Strateška smernica 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma uzetih u obzir u procesu stvaranja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni

delotvorno bez ozbiljnije procene potreba sistema. Ove aktivnosti treba da počnu u najkraćem roku i da stalno traju.

- ✓ Analizirati postojeći broj predmeta na osnovu izveštaja rukovodilaca u sistemima upravljanja predmetima. Preneti predmete iz više zaposlenih sudova u obližnje manje zaposlene sudove kada je to uputno i po mogućstvu u ranim fazama postupka. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Prikupiti i analizirati podatke o tome kada je i zašto nasumično raspoređivanje predmeta van snage. Dopuniti podatke iz nasumično raspoređenih predmeta s analitičkim izveštajima iz sistema upravljanja predmetima kako bi se izjednačila distribucija predmeta po vrsti i starosti. (HJC, SCC – kratkoročno)
- ✓ Finalizirati pojednostavljenu metodologiju ponderisanja predmeta, primenjujući pouke iz USAID-ovog pilot prjekta SPP. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Vremenom fino doterivati ponderisanje predmeta kako bi se neprestano unapređivala alokacija resursa u cilju zadovoljenja potreba (VSS – dugoročno)
- ✓ Formirati jedinicu za planiranje, analitiku, i statistiku u okviru Saveta/Veća s obučenim osobljem koje je sposobno da prikuplja i analizira podatke o učinku sudova. Ovu jedinicu zadužiti da se bavi funkcijom planiranja i analize politike, usredsređujući se na ključnim oblastima učinka.
- ✓ Sarađivati sa zaposlenima u budžetskom delu i ostalim rukovodećim osobljem kako bi se razmotrili i ocenili relativni troškovi/koristi od predloga, analizirali trendovi, sačinila scenarija tipa „šta ako?" i procenio optimalni miks resursa. Pružati savete rukovodstvu o reformskim predlozima. (VSS, DVT – srednjeročno)

26. **Dopuniti statistiku iz sistema za automatizovanu obradu podataka sa periodičnim anketiranjem korisnika.**[72] To su kao najbolji primer prakse uočili EK, CEPEJ i Međunarodni okvir za izuzetnost sudova i kao važan izvor informacija za pravosudni sistem. Ova mera nije sama po sebi skupa mada će možda biti potrebna izvesna tehnička pomoć da bi se doneo program i sredstva.

---

na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

[72] Ova preporuka je u skladu sa strateškmm merom Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.3.2: Redovne ankete se sprovode kako bi se identifikovala neetička ponašanja sudija/tužilaca, u saradnji s drugim institucijama.

- ✓ Sačiniti anketu korisnika suda oslanjajući se na pouke stečene u Anketi sa velikim brojem učesnika. Finansirati ankete iz budžeta VSS i DVT. (VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Periodično organizovati javne diskusije i/ili fokusne grupe s korisnicima na lokalnom nivou. Pripremiti finalne upitnike za korisnike suda. Rezultate uzeti u obzir pri formulisanju politike. (VSS – srednjeročno)

27. **Reorganizovati i usmeriti administrativne procese u sudovima i tužilaštvima.**[73] Reorganizacija može rezultirati u efikasnijim sredstvima za korisnike i smanjenju pritiska na sudije i osoblje bez posledica po kvalitet. Neke zadatke treba preduzeti kratkoročno, ali sveukupni napori treba da budu stalni. Kada analitička jedinica bude formirana, tekući troškovi će biti minimalni.

- ✓ Značajno proširiti sadašnju inicijativu za revidiranjem Sudskog poslovnika. Identifikovati mogućnosti za reorganizovanjem i usmeravanjem procesa, ne samo za dovođenjem u sklad s nedavnim zakonodavnim reformama, već i šire za unapređenjem efikasnosti i kvaliteta procesa. (MP – srednjeročno)
- ✓ Formirati radnu grupu (sastavljenu od eksperata za poslovne procese, sudija i osoblja) da razmotri oblasti gde bi reorganizacija procesa donela najveće koristi. (VSS, sudovi – kratkoročno)
- ✓ Organizovati razgovore predsednika sudova kako bi se pokušalo da se procesi inoviraju, da se razmene problemi, naučene pouke i mogućnosti repliciranja. (VSS, DVT u saradnji sa MP, predsednicima sudova za sastanke na lokalnom nivou– kratkoročno)

28. **Smanjiti mogućnosti za nastanak sukoba interesa. U potpunosti realizovati plan Radne grupe za postupanje po pritužbama i ojačati širenje informacija.**[74] Ukazivanje korisnicima suda na načine ulaganja pritužbi može se brzo obaviti putem analize, srednjoročno. Za kreiranje vebsajt prisutnosti, biće potrebna umerena finansijska sredstva.

[73] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjenje pritiska na sudije u smislu administrativnih i tehničkih poslova, koji oduzimaju značajan deo njihovog vremena, time što će se oni dodeliti administrativnom i tehničkom osoblju i stručnim saradnicima uz obezbeđivanje ujednačenih administrativnih i tehničkih procedura kroz usvajanje relevantnih proceduralnih pravila, time jačajući sudski integritet.

[74] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.2.2: Uspostavljanje jedinstvenog sistema za prikupljanje, procesuiranje i analizu žalbi i pritužbi na rad nosilaca sudijske funkcije.

- ✓ Zahtevati od predsednika sudova da koriste postojeći softver za nasumično raspoređivanje predmeta. Zahtevati od predsednika sudova da izveštavaju o primerima kada nasumično raspoređivanje nije primenjeno uz navođenje razloga za tu odluku. Pratiti izveštaje. (VSS– kratkoročno)
- ✓ Kreirati rubrike u AVP-u za prikupljanje podataka o isključenju i izuzeću relevantnih lica (tj. sudija, tužilaca, porotnika, veštaka, itd.) iz predmeta. Zahtevati od sudskog osoblja da unose podatke o isključenju i izuzeću, a predsednici sudova da prate trendove. (VSS/VKS – srednjeročno)
- ✓ Sprovesti široku kampanju javnog informisanja kako bi se osnažila edukacija javnosti o sadržini i metodima žalbenih i disciplinskih postupaka. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Povezati rezultate ishoda žalbi s evaluacijom, disciplinskim sistemom i sistemom za unapređenja za sudije i tužioce. (VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti obuku za predsednike sudova o njihovoj ključnoj ulozi u postupanju po pritužbama. Sprovesti disciplinski postupak protiv predsednika sudova koji ne postupaju po uloženim pritužbama ili ne postupaju po donetim zaključcima iz njih. (VSS – srednjeročno)

29. **Preneti informacije o sistemu učinka ciljnoj publici.** Podizanje javne svesti bi osnažilo poverenje javnosti i borbu protiv stalnog negativnog izveštavanja o pravosuđu i ukazalo na poboljšanja u pružanju usluga u skladu s Poglavljem 23.[75] Troškovi su relativno mali.

- ✓ Unaprediti analitički sadržaj godišnjih izveštaja VSS i uključiti kratak prikaz u laičkom formatu. Godišnjim izveštajima priključiti tabele sistemskih podataka, koje se mogu preuzeti (download), i koje će biti od koristi analitičarima i istraživačima. Ustanoviti listu imejl adresa za distribuciju češćih ažuriranih podataka o napretku. (VKS, VSS – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti detaljnije i razdvojene podatke u godišnjim izveštajima tužilaštva. (RJT – srednjeročno)

[75] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.1: Promovisanje rezultata sudova i tužilaštava, redovno izveštavanje o radu pravosuđa, spremnost da se odgovori na zahteve medija, kao i promovisanje aktivnosti MP kroz strategiju komuniciranja s medijima/javnošću; Strateška smernica 2.9.2; pobiljšanje transparentnosti rada pravosuđa putem osnivanja kancelarija za odnose s javnošću, info-pultova i sveobuhvatnih vebsajtova.

- ✓ Razviti strategiju komunikacije radi objašnjenja uloge i rada pravosuđa i implementacije NSRP kako bi se popunila praznina koja postoji u opažanju široke javnosti i korisnika suda. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti ažurirane kratke prikaze najnovijih reformii njihovih implikacija za korisnike suda i informisati ciljnu publiku o predloženim reformama koristeći laički format. (MP, Savet/Veće, VKS – srednjeročno)

b. Upravljanje finansijskim resursima

i. Osnovne činjenice

Sistem pravosuđa u Srbiji nije u nedostatku resursa, mereno i na *per capita* i kao udeo u BDP-u. Godine 2012, rashod za sudove je bio 0,66% BDP-a, što je više nego u bilo kojoj zemlji članici EU koju prati CEPEJ. Rashod za tužilaštva je bio 0,11%,što je neznatno niže od proseka EU.

Bilo koje povećanje pravosudnog budžeta nije nimalo verovatno na srednje-dugoročnom planu. Srbija je suočena sa vrlo tesnom fiskalnom situacijom koju karakteriše duboka recesija i visok i rastući javni dug. Srpska Vlada prepoznaje potrebu da pronađe načine uštede, uključujući i smanjenje fonda plata i dovodeći javni sektor na pravu meru. Teško bi bilo da se sektor bori za više resursa, naročito ako se ima u vidu nizak stepen efikasnosti i delotvornosti u korišćenju postojećih resursa. Mogu se očekivati budžetska umanjenja i sektor će verovatno morati „da uradi više sa manje", uključujući i finansiranje inovacija putem ušteda unutar paketa resursa.

Godine 2012, rashod za sudove je bio 0,66 % BDP-a, što je više nego u bilo kojoj zemlji članici EU koju prati CEPEJ.

Sudovi se finansiraju delom iz sudskih taksi, a to predstavlja određene mogućnosti i značajne rizike.[76] Godine 2013, sudovi su prikupili 10,22 milijardi RSD putem taksi.[77] Međutim, nivo naplate je nizak i sudovi uspevaju da naplate samo oko jedne trećine dospelih taksi. Sudovi nisu dobro opremljeni da bi igrali ulogu agencije za naplatu zbog nedostatka pravnih instrumenata za uterivanjem duga od nesavesnih dužnika[78] i nedostatka tehničkih kapaciteta kako bi se posvetili naplati takse. Ono što zabrinjava je da prihod od sudskih taksi opada, a uskoro će i ubrzano

[76] Procenjuje se da blizu 43% ukupnog budžeta za sudove dolazi od sudskih taksi. *Nacrt uporedne analize budžetiranja sudova*, juni, 2013, '*Case Study – Court Budgeting Practices in Serbia*', Svetska banka, str. 12.

[77] Trezor raspoređuje 40% svih naplaćenih sudskih taksi za VSS, a 20% za MP. Ostatak ide u opšti konsolidovani prihod i koristi se u druge, nesrodne, svrhe.

[78] Na osnovu zakonskih odredbi, sudovi ne mogu da odbiju ročište u nekom predmetu ako sudska taksa nije plaćena, niti mogu zaračunavati kaznu za docnju ili kamatu. Stoga, česta je pojava da korisnici suda kasne ili izbegavaju plaćanje.

opadati.[79] S neizbežnim prelaskom usluga overe sa sudova na private beležnike, može se očekivati da sudske takse opadnu i za 30% do sledeće godine.[80]

Budžetsko planiranje i alokacija resursa nisu vezani za potrebe za pružanjem usluga. Štaviše, zasnovano je na ranijim alokacijama inputa koje su retko prilagođavane u smislu reagovanja na izvanredne događaje, kao što je reorganizacija sudske mreže ili pod hitnim okolnostima koje mogu da ugroze funkcionisanje pravosuđa. Alokacija resursa nije zasnovana ni na kakvom predviđanju broja predmeta ili objektivnim normama, te mehanizam alokacije resursa ne daje podstek sudovima i tužilaštvima za inicijativama ili mogućnostima da poboljšaju ekonomičnost.

Sudovi uspevaju da naplate samo oko jedne trećine dospelih taksi.

Miks resursa favorizuje osoblje iznad svega. Ogroman fond plata natkriljuje ostale rashode, uključujući i veoma potrebne oblasti kao što su obuka, IKT i infrastruktura. Od 2010. do 2013. godine, manje od 2,5% budžeta sudskog sistema potrošeno je na kapitalne investicije, što je oko polovine proseka EU. S obzirom na preku potrebu za širokim unapređenjem IKT i infrastrukture, potrebno je više značajnih ulaganja. Ipak, ulaganja u kapitalne projekte su spora zbog ograničenih kapaciteta nabavke i tako sredstva naznačena za kapitalne projekte se uobičajeno realociraju na dodatne budžetske procese.

Od 2010. do 2013. godine, manje od 2,5% budžeta sudskog sistema potrošeno je na kapitalne investicije, što je oko polovine proseka EU.

Sudovi generišu velike i rastuće docnje.[81] Osnovni razlog za nagomilavanje docnji je loše planiranje u procesu pripreme budžeta i procesu reforme zakonodavstva. Često, nova zakonska regulativa stavlja pred sudove i druge institucije veće zahteve za pružanjem usluga ili finansiranjem troškova pravnih postupaka. Međutim, procene finansijskog i regulatornog impakta se ne vrše i budžeti se ne prilagođavaju. Docnje sve više utiču na pružanje usluga suda, uključujući i kašnjenja u ročištima.

[79] Sudske takse su opale za 12% od 2010. do 2013. godine.
[80] Na osnovu nezvaničnih procena dobijenih od zvaničnika suda.
[81] Do kraja 2013. godine, kumulativne docnje su dostigle 3,8 milijardi RSD, premašujući ukupan budžet javnog tužilaštva.

Takođe, docnje proizvode značajnu količinu posla pošto predsednici sudova i finansijska odeljenja rade u stalnoj situaciji krize upravljanja, uključujući i upravljanje parnicom prema pružaocima usluga.

Nedostatak automatizacije u procesuiranju zahteva za realokacijom finansiranja dovodi do preterane budžetske rigidnosti, što sprečava sudove i tužilaštva da finansiranje prilagode poslovnim potrebama. Ta rigidnost nije zahtev Ministarstva finansija, već VSS, DVT i MP kojima svima nedostaju ljudski i tehnički kapaciteti za procesuiranje realokacije finansiranja, te ih jednostavno odbijaju. Taj problem bi se mogao ublažiti modernijim sistemom i boljom koordinacijom među akterima, u saglasnosti sa Zakonom o budžetu. Bez rešavanja ovog problema, teško je videti kako bi sektor mogao da dođe do sredstava neophodnih da postigne transformaciju koja je potrebna za usaglašavanje sa standardima EU.

Budžetska rigidnost bi se mogla ublažiti modernijim sistemom i boljom koordinacijom među akterima, u saglasnosti sa Zakonom o budžetu.

Podeljena nadležnost upravljanja i nedostatak jasne podele odgovornosti nad pravosudnim budžetom dovodi do problema u koordinaciji kod upravljanja finansijskim resursima. Budžetska nadležnost je podeljena između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane. Dok su Savet/Veće odgovorni za fond plata za sudije i tužioce, MP je odgovorno za plate ostalog osoblja u sudovima i tužilaštvima. Podela budžetske odgovornosti u drugim oblastima, kao što je finansiranje održavanja i kapitalnih investicija, nije jasno definisana, što usporava napredovanje i ulaganja u veoma potrebne kapitalne projekte. Nadležnost nad ostalim nefinansijskim stvarima, koje mogu da budu od većeg finansijskog uticaja, takođe je odvojena od budžetske nadležnosti, uključujući i odluke koje utiču na veliki fond plata.

Finansijski sistemi su razjedinjeni i zastareli. Mnogobrojni sistemi finansijskog upravljanja funkcionišu simultano i osoblje mora ručno da vrši unos i prenos podataka između sistema. Pravosudnom sistemu nedostaje jasna struktura troškova, a i vrlo malo informacija ima o pojedinačnim troškovima ili podacima koji bi povezali troškove i rezultate, što analizu troškova po predmetu čini izazovnom. Ne postoji usaglašenost između upravljanja predmetima i sistema računovodstva, tako da deo za finansijsko upravljanje nije u mogućnosti da pruži informacije procesu donošenja odluka niti da podrži poboljšanje učinka.

ii. Preporuke i dalji koraci

30. **Poboljšati kvalitet finansijskih podataka koji su potrebni donosiocima odluka za analizu učinka i planiranje.**[82] Implementacija ove preporuke će pružiti predsednicima sudova, sudijama i rukovodiocima informacije koje će im omogućiti veće i značajnije angažovanje u sudskoj administraciji, u skladu s evropskom praksom.[83]

- ✓ Obezbediti međusobnu operativnost različitih sistema finansijskog upravljanja i ustanoviti centralizovanu bazu podataka sistema rukovođenja gde se finansijski podaci samo jednom unose, a zatim se prenose ovlašćenim korisnicima. (VSS, DVT, SCC, RJT, MP – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti da sistemi informacionog upravljanja budu u skladu s finansijskim i nefinansijskim podacima o osnovnim poslovnim procesima (npr. kada se novi predmet unese u softver za upravljanje predmetima, to treba da se odslika i u sistemu računovodstva). (VSS, MP – srednjeročno)
- ✓ Ne ići dalje sa razdvajanjem informacija, zahtevajući da bilo koja buduća automatizacija ne pogoršava postojeću razdvojenost između različitih sistema. (MP - kratkoročno)
- ✓ Iskoristiti analitički potencijal finansijskih podataka koji su već prikupljeni, npr. razvijanjem standardne metodologije za izračunavanje troškova po predmetu, i stimulisati sudove da poboljšaju ekonomičnost. (VSS, DVT, VKS, RJT, MP – kratkoročno)

31. **Osnažiti naplatu sudske takse. Razmotriti osnivanje jednog tela u sektoru koje će biti odgovorno za naplatu sudske takse.**[84] Implementacija ove preporuke će doprineti boljoj naplati sudske takse i omogućiće sudovima da sa više sredstava odgovore novonastalim potrebama.

---

[82] Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 1.2.1: Snaženje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (određujući broj sudija, tužilaca i pomoćnika potrebnog sistemu pravosuđa, analizu opterećenosti poslom i pravne promene).

[83] Ovo se nalazi u: *Evropska Povelja o statutu sudija*, čl. 1.6; *Magna karta sudija (osnobni principi) – Pristup pravosuđu itransparentnost*, čl. 22; *Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudujama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost*, čl. 40-41.

[84] Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 2.5.2: Definisanje kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju ukidanja ili smanjenja sudskih taksi ili smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

- ✓ Proceniti puni budžetski impakt prenošenja službe overe sa sudova na private beležnike. (pod vođstvom VSS, i MP - kratkoročno)
- ✓ Uzeti u razmatranje izmene Zakona o sudskim taksama i srodnim zakonima da bi se sudovima omogućilo da zaračunavaju kamatu i kazne za kašnjenje i mogućnost nezakazivanja ročišta nesavesnim dužnicima pod određenim uslovima. Proceniti fiskalni impakt. (VSS, VKS – kratkoročno)
- ✓ Proceniti izvodljivost centralizovanja odgovornosti za naplatu svih sudskih taksi u jednoj specijalizovanoj organizaciji. (pod vođstvom VSS, sa MP i Ministarstvom finansija – srednjeročno)

32. **Osnažiti računovodstvo finansijskih obaveza i rashoda sudova i tužilaštava.**[85] Poboljšane procedure treba da obezbede da kašnjenja u registrovanju novih obaveza budu minimalizovana; i da su podaci o obavezama tačni, potpuni i lako uskladljivi s budžetom i da budu raspoloživi donosiocima odluka.

- ✓ Unutar računovodstvenog okvira javnog sektora, osnažiti procedure za računovodstvo finansijskih obaveza i izveštavanje o njima od strane sudova i tužilaštava. (MP sa VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Podnositi redovne izveštaje koji iznose podatke o obavezama prema budžetu. (MP sa VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Formirati radnu grupu koja će prikupljati i analizirati detaljne informacije o docnjama u okviru sistema. (MP s predstavnicima odeljenja budžeta i računovodstva iz VSS i DVT – kratkoročno)
- ✓ Na osnovu analize docnji, raditi s Ministarstvom finansija na rešavanju postojećih docnji. (MP sa VSS, DVT, Ministarstvom finansija – srednjeročno)
- ✓ Identifikovati opcije za mogućnost da sudovi i tužilaštva budu informisani kada će se njihove docnje naplatiti s računa centralnih državnih organa. (VSS, DVT, MP i Ministarstvo finansija – kratkoročno)

[85] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

33. **Omogućiti sudovima i tužilaštvima veću fleksibilnost da preusmeravaju sredstva u okviru svojih pojedinačnih budžeta kako bi optimizirali korišćenje sredstava i smanjili docnje.**[86]Ako se to realizuje, ova preporuka bi povećala delotvornost izdvojenih sredstava i smanjila broj slučajeva kada sudovi moraju da vrate neutrošena sredstva zato što ekonomska klasifikacija sredstava nije odgovarala njihovim potrebama.[87]

- ✓ Doneti transparentna pravila i procedure koje će omogućiti sudovima i tužilaštvima da preusmeravaju sredstva uz odobrenje Saveta/Veća ili MP, u skladu sa Zakonom o budžetu. (VSS, DVT sa MP – kratkoročno)
- ✓ Postaviti kao prioritet blagovremeno procesuiranje zahteva za budžetskom realokacijom i ustanoviti vremenske standarde za taj proces. (VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Automatizovano podnošenje zahteva za *ad hoc* realokacijom od strane sudova i tužilaštava svom Savetu/Veću kako bi se minimiziralo opterećenje tih tela da ona procesuiraju zahteve. (VSS, DVT, sudovi – srednjeročno)

34. **Pojasniti podelu finansijske odgovornosti u ključnim oblastima budžeta.**[88] **Razjasniti definicije kapitalnih i tekućih rashoda i jasno izneti koja institucija je odgovorna za svaki od tih rashoda.**[89] **Pojasniti podelu finansijske odgovornosti između sudova i tužilaštva za troškove postupka. Unaprediti koordinaciju s pružaocima usluga (tj. zatvorske ustanove, advokati, veštaci i izvršitelji).** Jasnoća i koordinacija bi poboljšale delotvornost alokacije sredstava od strane VSS, DVT i

[86] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

[87] Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

[88] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

[89] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

MP. Takođe bi se unapredila operativna efikasnost i minimizirali nepotrebni prekidi, smanjile docnje i sprečilo dupliranje i dvosmislenost između sudija i tužilaštava.[90]

- ✓ U oviru postojećeg regulatornog okvira, doneti transparentne kriterijume za definisanje i razlikovanje kapitalnih i tekućih rashoda. Sektor pravosuđa ne mora da čeka na sveobuhvatno rešenje u okviru Vlade o razlikovanju kapitalnih i tekućih rashoda, već ukoliko su ovi drugi definisani, sektor pravosuđa se može prilagoditi bez pogoršanja svog položaja. (MP, Ministarstvo finansija – kratkoročno)
- ✓ Uneti ove definicije u propise kako bi bile vodilja za ciklus planiranja i izvršenja budžeta u okviru pravosuđa kako bi se sprečilo dupliranje zahteva i kašnjenje u izvršenju budžeta. (VSS, DVT, MP uz odobrenje od Ministarstva finansija – kratkoročno)
- ✓ Formirati radnu grupu da pojasni podelu finansijske odgovornosti između sudova i tužilaštva za troškove postupka za obavezni rashod koji se odnosi na krivičnu istragu, tako što će ili prilagoditi regulatorni okvir ili izdati obavezujuće tumačenje. (VSS, VKS, DVT, RJT i MP uz učešće Ministarstva finasija/Trezora i Odbora za Pravosuđe Skupštine – kratkoročno)

[90] Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

c. Upravljanje ljudskim resursima

i. Osnovne činjenice

Strateški pristup upravljanju ljudskim resursima (HR) nije očigledan u srpskom pravosuđu. Da bi se pravosuđu omogućilo da se transformiše u skladu s praksom EU, srpskom pravosuđu je potreban obnovljen fokus na učinak, produktivnost i ulaganje u ljudski potencijal.

Srbija ima jednu od najviših stopa broja sudija prema broju stanovnika u celoj Evropi, zajedno sa veoma visokom stopom broja osoblja prema broju sudija. Nedostatak planiranja i ograničenost raspoređivanja resursa deliimično objašnjavaju suboptimalan učinak sistema. Ključni problem u upravljanju ljudskim resursima su sledeći:

a. Pozicije sudija, tužilaca i osoblja su samo dodate na prethodni broj radne snage na *ad hoc* način, a ne na osnovu objektivne potražnje ili broja predmeta;[91]
b. Dopunjavanje radne snage je određivano bez povezanosti s planom za racionalizaciju ukupnih resursa;
c. U stvari, ne postoji nacionalna sudska ili tužilačka služba. Zapošljavanje i postavljenja su na lokalnom nivou, što stvara grupe ljudskih resursa u svakom sudu ili tužilaštvu. Kada sudije, tužioci i državni službenici jednom dobiju radno mesto, oni ne mogu bez pristanka biti premešteni iz sudova s niskom potražnjom u one s visokom potražnjom, niti u druge institucije koje su preuzele dužnosti koje su ranije obavljali sudovi. Postoji malo mehanizama da se njihov pristanak intenzivira.

Srbija ima jednu od najviših stopa broja sudija prema broju stanovnika u celoj Evropi, zajedno sa veoma visokom stopom broja osoblja prema broju sudija.

d. Pored velikog broja postojećeg osoblja, mnogobrojno osoblje na određeno vreme i volonteri stvaraju „radnu snagu u senci". Kažu da su primljeni van konkursa i da se njihov učinak uglavnom ne prati. Njihov neto doprinos izgleda da je marginalan i njihovo prisustvo često

[91] Sudijska postavljenja bi trebalo generalno razmatrati s velikom obazrivošću, prepoznavajući činjenicu da su sudije i tužioci trajna investicija. Kada jednom budu postavljeni, teško ih je ukloniti ili premestiti; stvaraju velike pojedinačne troškove u smislu plata, dodataka, pratećeg osoblja, itd .

odvlači pažnju iskusnijeg osoblja od ključnih funkcija, a njihovo menjanje je često, što dovodi do gubitka korporativne memorije. Sve u svemu, „radna snaga u senci" destabilizuje funkcionisanje suda, ometa planiranje integrisanih resursa i koči dugoročniju efikasnost.

e. Nema dovoljno finansiranja za podršku ostalih troškova (kao što je infrastruktura ili IKT), što bi dalo bolju podršku ljudima da dostignu učinak višeg standarda. Nepotrebna rigidnost u alokaciji resursa u okviru sektora sprečava rukovodioce da čine pozitivne razmene između ljudskih resursa i drugih troškova (kao što je preusmeravanje ušteda u upražnjenim radnim mestima na pokrivanje troškova obuke ili na operativne troškove).

Određivanjem odgovarajućeg broja i pravilnim raspoređivanjem sudija, tužilaca i osoblja među sudovima i tužilaštvima u skladu s brojem predmeta, poboljšaće se efikasnost pravosuđa i obezbediti pravičniji pristup javnosti. Odnos potražnje/ponude već ukazuje na prekomeran broj radne snage, tako da ne treba vršiti nova sudijska postavljenja niti upražnjena mesta treba popunjavati, sve dok se broj sudija ne smanji osipanjem. Dalje, treba uvesti zamrzavanje u većini oblasti radne snage i doneti plan za redukciju radne snage, fokusirajući se na niskokvalifikovano pomoćno osoblje i osoblje pisarnice koje je ranije vršilo poslove overe**.** „Radna snaga u senci" u vidu osoblja na određeno vreme i volontera treba da se smanji. Ljudski resursi, koji su već u sistemu, treba da se efektivnije iskoriste i treba ulagati u njihovu obuku. U međuvremenu, srpskom pravosuđu su potrebni novi mehanizmi za određivanje odgovarajućeg brojčanog nivoa sudske radne snage, uzimajući u obzir količinu posla, učinak i ciljeve transformacije. Konsolidacijom odgovornosti za broj i raspored sudija, tužilaca i nesudijskog i netužilačkog osoblja znatno će se osnažiti planiranje resursa. Savet/Veće treba odmah da izgradi svoje kapacitete kako bi se izvršio ovaj bitan zadatak.

Odnos potražnje/ponude već ukazuje na prekomeran broj radne snage, tako da ne treba vršiti nova sudijska postavljenja niti upražnjena mesta treba popunjavati, sve dok se broj sudija ne smanji osipanjem.

Za alokaciju finansiranja između pozicija, potreba radne snage i drugih inputa (npr, tehnologije) potreban je značajan zaokret u okviru ukupnog budžetskog paketa. Sistemu je potrebno manje niskokvalifikovanog pomoćnog osoblja, i treba da ukine sudije porotnike koji troše sredstva, a ne doprinose pružanju usluga. Umesto toga, sistem treba da investira u specijalizovane analitičke uloge, sudske i tužilačke saradnike, savetnike, menadžere sudova, sekretare, planere, IT administratore i statističare. Infrastruktura i reorganizacija procesa su potrebni da se stručnijim ljudima omogući da

rade s višim standardom.

Posebno, sudski i tužilački sradnici/pomoćnici daju važan doprinos učinku sektora i oni zaslužuju specijalnu pažnju u reformi ljudskih resursa. Sada, oni ne dobijaju nikakvu formalnu obuku i malo ima mehanizama za njihovu objektivnu evaluaciju i unapređenje. Ipak, oni pružaju važnu podršku sudijama i sudskoj administraciji u procesuiranju predmeta. Mnogi saradnici imaju nameru da rade na tim mestima samo privremeno, u smislu „odskočne daske" pre nego što postanu sudije ili tužioci. Ova aspiracija nije realna (možda nikada i nije bila) u sistemu koji već ima preveliki broj sudija, opadajući broj predmeta i smanjenje nadležnosti. Ipak, njihove sposobnosti i korporativna memorija su dragocene za sektor. Pravosudni sektor treba da stvori privlačnu i izvodljivu karijernu putanju za saradnike s visokim učinkom koja bi ih unapređivala do ključnih (nesudijskih) rukovodećih položaja u sudu[92] u novom sistemu koji vrednuje srednji menadžment. Takođe, treba obezbediti obuku i usavršavanje kako bi se omogućilo ovim saradnicima da svoje aspiracije usklade s modernim pravosuđem.

Radi se na unapređenju sistema za evaluaciju i disciplinu sudija. Pravila za evaluaciju sudija i tužilaca su usvojena 2014. godine posle mnogo odlaganja. Iako je moguće da su ova pravila previše blaga i nejasna, ona obezbeđuju okvir za merenje učinka i mogu se osnaživati vremenom. Dalje je potrebno raditi na povezivanju evaluacije s unapređivanjem i napretkom u karijeri. Treba uneti podstreke u oba sistema da bi se sudije i tužioci stimulisali da razvijaju svoje sposobnosti kroz stalne obuke i da pokažu evidenciju učinka. Obrazovni program sa sudijama i tužiocima bi mogao da bude koristan za stimulisanje ove vrste kulturne promene.

Postoji akutna potreba za obukom i podizanjem kapaciteta u čitavom srpskom pravosuđu. Pravosudna akademija je u prošlosti bila previše usredsređena na početne obuke za nove sudije uprkos činjenici da sistem ima previše sudija, opadajući broj predmeta i smanjenje nadležnosti. Ubuduće, PA treba da se više fokusira na stalnoj obuci i da predvodi široku inicijativu za podizanjem kapaciteta za sudije, tužioce,

> *Pravosudna Akademija treba da se više fokusira na stalnoj obuci i da predvodi široku inicijativu za podizanjem kapaciteta za sudije, tužioce, saradnike i sudsko osoblje.*

[92] Tu dolaze u obzir viši savetnici, analitičari, profesionalci sudske administracije, menadžeri suda, šefovi kabineta, itd.

saradnike i sudsko osoblje. Obuka bi trebalo da pokrije sve aspekte relevantne za transformaciju u moderno evropsko pravosuđe, a na osnovu sveobuhvatne procene potreba za obukom.

Ukupno gledano, pravosuđu je potrebna jasnije određena odgovornosti u donošenju politike ljudskih resursa, sofisticiraniji manadžment i bolje definisani sistemi ljudskih resursa. Ostaje na VSS i DVT da preuzmu vođstvo u većini ovih pitanja.

Stalna obuka bi trebalo da pokrije sve aspekte relevantne za transformaciju u moderno evropsko pravosuđe, a na osnovu sveobuhvatne procene potreba za obukom.

ii. Preporuke i dalji koraci

35. **Uvesti zamrzavanje zapošljavanja za sudije i ne popunjavati upražnjena sudijska mesta dok se ne donese čvrsta i transparentna metodologija koja će odrediti potreban broj sudija. Ukoliko su potrebna prilagođavanja, premestiti sudije, uz njihov pristanak, ili unaprediti sudije u okviru sistema da bi se sprečilo bilo kakvo povećanje ukupnog broja sudija. Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na produktivnije oblasti, kao što je specijalizovano osoblje srednjeg nivoa, IT i infrastruktura.**[93] VSS treba odmah da primeni ovo zamrzavanje i da ga održi srednjeročno dok VSS ne donese čvrstu metodologiju koja će odrediti potreban broj sudija i ne precizira tu metodologiju. Broj potrebnih sudija je verovatno prilično ispod sadašnjeg broja sudija koji sude, tako da će biti potrebana redukcija.

- ✓ Uvesti zamrzavanje upražnjenih sudijskih pozicija. Ukoliko se upražnjena mesta pojave na višim nivoima, popuniti ih kroz unapređenja sudija s nižih nivoa. Ne popunjavati upražnjena mesta na nižim nivoima, s obzirom na opadajuću potražnju. (VSS, VKS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Postepeno vremenom smanjivati fond plata na osnovu smanjenja broja zaposlenih – tj. ne zamenjivati sudije koji se penzionišu ili napuste službu. (VSS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Ukoliko bude potrebno, premestiti postojeće stručne saradnike iz manje zaposlenih sudova u one s više posla u okviru iste sudske instance u istoj apelacionoj oblasti. (VSS, VKS – srednjeročno)[94]
- ✓ Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na druge prioritetne rashode, kao što su investicije u

[93] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma koji se uzimaju u obzir u procesu utvrđivanja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

[94] Takođe videti Preporuku br. 1 za poboljšanje upravljanja učinkom u sudovima, obuhvatajući i prenošenje sudskih predmeta.

upravljačke kapacitete, obuka, usavršavanje informacione tehnologije i poboljšanje infrastrukture. (VSS, VKS, MP uz odobrenje Ministarstva finansija – srednjeročno)

- ✓ Zatražiti saglasnost od postojećih sudija da budu raspoređeni kao zamena sudijama u sudovima iste instance u okviru iste apelacione oblasti. Privremeno premestiti sudije, uz nihov pristanak, tamo gde se ukaže potreba. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Stvoriti podstreke za sudije da pristanu na premeštaj i budu raspoređeni kao zamena, uključujući tu i finansijski podstrek i vođenje računa o tome pri unapređenjima. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi čvrstu i transparentnu metodologiju na centralnom nivou za određivanje potrebnog broja sudija, uzimajući u obzir, između ostalog, broj stanovnika, geografski prostor, potražnju za sudskim uslugama, potražnju po vrsti predmeta, domaće pravne zahteve, nedavne reforme u nadležnosti sudova i iskustva uporednih zemalja članica EU. (VSS, VKS – srednjeročno)

36. **Objektivno odrediti broj zaposlenih u skladu s evropskim iskustvima i prilagođavati broj zaposlenih kada se okolnosti promene.**[95] Smanjiti broj privremeno zaposlenih i osoblja „u senci". Troškovi za ovo će biti umereni kratkoročno, ali reforme moraju doneti značajne uštede.

- ✓ Analizirati potrebe za nesudijskim osobljem u sudovima na osnovu broja predmeta i ekonomije obima. Ispitati periferne činioce radi određivanja trenutnih mogućnosti za smanjenje broja zaposlenih kroz otpuštanje ili dugoročnije prirodnim odlivom zaposlenih. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Doneti program za smanjenje broja zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, usredsređujući se na racionalizaciju osoblja u skladu s promenljivom nadležnošću sudova (tj. ciljati na višak radne snage u zemljišnim knjigama, osoblju na overi, itd.) i smanjenje ili angažovanje spolja pomoćnog osoblja čija uloga ne doprinosi procesuiranju predmeta (čistačice, vozači, daktilografi, osoblje pisarnice, osoblje održavanja, stolari, itd.). (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Ponuditi podsticaje osoblju da iz sudova pređe u izvršnu vlast ili tužilaštva kao bolju alternativu od otkaza. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)

[95] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3.2: Analiza rezultata rada sudova i tužilaštava i preduzimanje mera u skladu s rezultatima analize za bolji raspored ljudskih resursa u pravosuđu (određujući potreban broj zamenika, sudija i pravičan broj predmeta i njihovo raspoređivanje).

- ✓ Strogo ograničiti razloge za angažovanje osoblja na određeno vreme ili po ugovoru. Standardizovati izveštavanje o broju, ulozi i troškovima radne snage „u senci". (MP – kratkoročno)
- ✓ Zamrznuti sav volonterski rad i privesti kraju program volontiranja u sudovima i tužilaštvima. (VKS – kratkoročno)
- ✓ Razviti formulu za određivanje sredstava i broja osoblja koje radi na procesuiranju predmeta po sudiji i administrativnog osoblja na osnovu jedinica rada (npr. standardan broj radnika IKT po jedinici opreme koju održavaju). Utvrditi transparentno opravdanje za odstupanja od nivoa broja zaposlenih kao što je standardima određeno. Pozabaviti se pitanjem broja zaposlenih u administraciji i nameštenika, srednjeročno. (MP – kratkoročno do srednjeročno, uz konsultovanje VSS pre 2016. godine)
- ✓ Kreirati jedan sofisticiraniji model potreba za osobljem/normi uzimajući u obzir normativne, administrativne ili tehnološke promene u potrebama za osobljem i uključiti ostale državne službenike i nameštenike. (VSS – dugoročno)

37. **Ustanoviti sisteme za izbor, evaluaciju i unapređenje najkvalifikovanijih sudija koji će poboljšati kvalitet, povećati efikasnost i poverenje javnosti u pravosuđe.[96] Upotrebiti sistem evaluacije i unapređenja da bi se prepoznao dobar učinak i podstakle inovacije. Inicirati i primeniti pomoćne aktivnosti, uključujući obavezu ponovne obuke za sudije s manjim učinkom.** Implementacija nedavno usvojenih pravila za ocenjivanje treba da bude u fokusu kratkoročno.

- ✓ Pojasniti procedure za ocenu učinka, uključujući i to kako će se ocene koristiti za donošenje odluke o stavljanju pod nadzor, unapređenju i disciplinskoj odgovornosti. Ovo za sobom povlači izmene i u propisima i u pravilima za evaluaciju. (VSS, Narodna skupština – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi kriterijume i pravila za popunjavanje upražnjenih pozicija predsednika sudova, tako da privremena postavljenja, ako je to neophodno, budu kratkog trajanja. (VSS - srednjeročno)
- ✓ Realizovati nedavno usvojena pravila o kriterijumima, standardima i procedurama za unapređenja i ocenu učinka sudija. (VSS – kratkoročno)

[96] Ova preporuka je u skladu sstrateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.5.1: stimulisanje, jačanje i održanje kvaliteta ljudskih resursa u pravosuđu, posebno kroz unapređenje sistema profesionalne evaluacije i upravljanja ljudskim resursima.

- ✓ Razmotriti pooštravanje pravila na sledeći način (VSS – srednjeročno):
  - Ustanoviti čvršće standarde za postizanje zadovoljavajuće ocene;
  - Skratiti period ocenjivanja sudija pod nadzorom kako bi se smanjio administrativni pritisak na komisiju za ocenjivanje;
  - Uvesti evaluacione kriterijume koji stvaraju podstreke za inicijative za unapređenje učinka sistema, uključujući i pohađanje obuka, mentorski rad s manje iskusnim sudijama i učešće u radnim grupama;
  - Dati prednost pri unapređenju sudijama koji su radili u više sudova ili su dobrovoljno radili na smanjenju broja starih predmeta u svom ili drugim sudovima.
- ✓ Obezbediti komisiji za ocenjivanje dovoljno pomoćnog osoblja za prikupljanje informacija po evaluacionim kriterijumima i omogućavanje komisiji da sprovede analizu učinka. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Sprovesti kampanju edukacije za sudije o jačanju sposobnosti i cilju evaluacije. (VSS – srednjeročno)

38. **Izvršiti sveobuhvatnu analizu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i sudsko osoblje. Preusmeriti fokus PA ka stalnoj obuci i doneti i realizovati značajan program stalne obuke za sve sudije, tužioce i osoblje.**[97]Osnažena stalna obuka za sudije i saradnike treba da počne kratkoročno. Ova značajna injekcija obuci će zahtevati umerenu investiciju.

- ✓ Redukovati broj učesnika početne obuke dok se ne donese transparentna i čvrsta metodologija za određivanje potrebnog broja sudija i dok se ne reše pravna pitanja istaknuta u nedavnoj odluci Ustavnog suda. (VSS, DVT, PA – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti rebalans budžeta PA tako što će se umanjiti sredstva za aktivnosti početne obuke, a uvećati sredstva za aktivnosti stalne obuke. Usmeriti fokus osoblja ka pripremi aktivnosti stalne obuke. (PA, MP – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti sveobuhvatnu procenu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i osoblje. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno do srednjeročno)
- ✓ PA, kao centar za obuku, da se fokusira na razvijanje striktnih, doslednih i delotvornih materijala i metodologije za obuku, koristeći iskustva Evropske mreže za obuku u pravosuđu (EJTN), kao vodič. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno)

[97] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 3.1.2: dalje unapređenje stalne obuke na PA.

- ✓ Usvojiti program obuke baziran na sposobnostima za sudsko osoblje kako bi se poboljšao njihov učinak u sadašnjoj ulozi. (PA, VSS – srednjeročno)
- ✓ Sačiniti plan obuke i obezbediti obuku pod sponzorstvom države za ostale zaposlene (npr. za menadžere sudova, osoblje pisarnice). (PA – srednjeročno)
- ✓ Podići standarde programa početne obuke i evaluacije. (PA, VSS, DVT – srednjeročno)

39. **Doneti delotvorne, efikasne i transparentne disciplinske mere kako bi se obezbedio kvalitet pravosuđa i efektivan pristup pravosuđu.**[98] Svaka od ovih preporuka je relativno jeftina; smanjenje broja pritužbi bi moglo da dovede do toga da disciplinski tužilac i komisija postanu ekonomičniji.

- ✓ Obezbediti adekvatan broj osoblja u disciplinskim odeljenjima VSS i DVT i razmotriti njihovo povećanje plate u srazmeri s njihovom odgovornošću. Smanjiti kašnjenja u primeni disciplinskih procedura. Obezbediti obuku o disciplinskom postupku sudijama, tužiocima i sudskom osoblju. (PA, VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Objaviti mišljenja o dozvoljenom/nedozvoljenom ponašanju, uključujući onlajn najčešće postavljena pitanja o etici. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Analizariti ishode procesa pritužbi na nivou sistema i podatke iskoristiti za informisanje budućih reformi. (VSS – dugoročno)

40. **Konsolidovati politiku ljudskih resursa (HR) u VSS i promovisati profesionalno osoblje u sudovima kojim se pravilno upravlja.**[99] Ovo treba da zadovolji CCJE standarde odluka i promoviše efikasnost u skladu s Bangalorškim principima.[100] Dok neki od ovih koraka mogu odmah da počnu, većina zadataka je za srednjeročni plan. Centralizovanost zaposlenih i plata prema učinku je u

[98] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.1.2: Normativno jačanje disciplinske odgovornosti sudija, tužilaca i zamenika tužilaca, posebno ističući obavezu pridržavanja kodeksa ponašanja.

[99] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjiti pritisak na sudije u smislu administrativnih poslova koji im oduzimaju značajan deo vremena, time što će se tim poslovima zadužiti administrativno i tehničko osoblje i stručni saradnici uz obezbeđivanje jedinstvenih administrativnih i tehničkih procedura putem usvajanja relevantnih proceduralnih pravila.

[100] "*Odgovornost za sudsku administraciju, uključujući postavljenje, nadzor i disciplinska kontrola sudskog osoblja, treba dodeliti pravosuđu ili telu koje je pod njegovim direktnim uputstvima i kontrolom*." Implementacija Bangalorških principa o ponašanju u pravosuđu, 2010.

dugoročnom planu. Ovi zadaci generalno nisu skupi, ali neki zahtevaju dodatan umeren broj osoblja u VSS.

- ✓ Investirati u analitičko osoblje srednjeg nivoa u sudovima uz dodatnu korist u smislu stvaranja atraktivne karijere u sudskoj administraciji za stručne saradnike i sudsko osoblje. Razmotriti regionalni pristup za analitičke zadatke kada se radi o manjim sudovima. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Doneti detaljan opis radnih mesta, pojedinačan proces evaluacije i karijerni razvoj za stručne saradnike (od mlađeg do višeg saradnika, pa do savetnika). Doneti pojedinačne kriterijume evaluacije i razviti čvrst proces evaluacije za stručne saradnike koji će prepoznati nihov doprinos učinku sistema. (VKS uz konsultacije s VSS – kratkoročno)
- ✓ Podići kapacitete u VSS/DVT kako bi mogli da preuzmu odgovornost da iskoriste jedan broj državnih službenika i nameštenika. Prilagoditi sistematizaciju smanjenjem broja klasifikacije sudova kako bi se omogućilo fleksibilno raspoređivanje. (VSS, MP – kratkoročno)
- ✓ Zakonski regulisati da VSS i DVT (sa odeljenjima HR) budu odgovorni za nefiskalni aspekt donošenja politike razvoja zaposlenih u sudovima. (Narodna skupština, VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Utvrditi jedinstvene službeničke i radne procese za nesudijsko osoblje (jedinstveni opisi radnih mesta u pravosudnom sektoru, konkursni postupak prema radnom mestu i metod izbora, evaluacija učinka sa standardizovanim ocenama); identifikovati potrebe za obukom i kandidate za sukcesiju. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi razloge zašto određeni sudovi nerado koriste menadžere suda; podići svest o tome kako neki sudovi uspešno koriste menadžere suda. Utvrditi standardna zaduženja i kvalifikacije za menadžere suda. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Uvesti periodičnu analizu evaluacije učinka od strane centralizovanog tela kako bi se osiguralo da se poštuje procedura. (VSS – dugoročno)

d. Upravljanje IKT-om

i. Osnovne činjenice

Srpski sistem pravosuđa još ne pristupa IKT-u kao insrtrumentu transformacije. Odgovornost za IKT je fragmentisana. Potrebna je jedna opšta rukovodeća grupa, koja predstavlja osnovne institucije pravosuđa, da odredi politiku IKT, postavi reformske prioritete i izradi dugoročni plan za čitav pravosudni sistem. Bez takve koordinacije, odluke o investiranju u IKT će biti donošene *ad hoc* i dalje će zavisiti od donacija i dobavljača.

IKT nije dovoljno finansiran i neke osnovne potrebe nisu adekavatno rešene. Hardver je često star; internet veze su nejednake na teritoriji zemlje; mogućnosti servera su slabe, a mnogim sudovima nedostaje adekvatna oprema za skeniranje. IKT pismenost je generalno slaba u čitavom pravosuđu, a osnovna računarska obuka se ne obezbeđuje za sudije, tužioce i sudsko osoblje. Nekoliko sudova nema osoblje za podršku IKT, dok ostali nemaju dovoljno ovog osoblja ili imaju privremeno osoblje ili pak slabo obučeno osoblje za IKT. Veliko je menjajnje osoblja IKT, tako da bi od velikog značaja bilo podizanje internih kapaciteta IKT, kako za efektivnu operativnost, tako i za održivost.

Hardver je često star; internet veze su nejednake na teritoriji zemlje; mogućnosti servera su slabe, a mnogim sudovima nedostaje adekvatna oprema za skeniranje.

Pravosuđe se oslanja na raznovrsne nepovezane sisteme IKT za procesuiranje predmeta, upravljanje predmetima i dokumentacijom. Sistem koji se koristi u osnovnim i višim sudovima (AVP) mogao bi već da pruža veću funkcionalnost nego što to sada čini. Međutim, obuke za AVP nije bilo od kako je uveden 2010. godine. Stalni razvoj je ograničen zbog slabog budžetiranja i nedostatka interesa za donošenje odluka na bazi činjenica i dokaza. Novi sistemi upravljanja predmetima su uvedeni u različite sudove i proces je duboko razjedinjen. U mnogim slučajevima, sudovi nastavljaju da se oslanjaju na papire, što duplira postojeće sisteme upravljanja predmetima, tako da ti sistemi moraju tek da private promenjeni način ponašanja.

Automatizovana razmena informacija je izuzetno ograničena u čitavom sektoru. Razmena dokumentacije između nižih i viših sudova, između sudova i tužilaštava i između sudova i spoljnih

institucija (kao što su policija i zatvori) gotovo da je ručna, što dovodi do značajne neefikasnosti, grešaka i kašnjenja u procesuiranju predmeta i kašnjenja u primanju sredstava koja se duguju sudovima ili trećim licima. Isto tako, mogućnosti IKT-a su i dalje neistražene u smislu razmene informacija o sudskoj praksi, proceni usluga ili omogućavanja razmene dokumentacije između profesionalaca pravne struke i pravosudnog sistema.

Sistem pravosuđa se nalazi u raljama dobavljača, a ta preterana zavisnost od dobavljača je povećala troškove i rizike, a slabi i interne kapacitete. Sada su dobavljači odgvorni za najvažnije zadatke u čitavom pravosuđu, od razvoja do održavanja i dobavljači imaju vlasništvo i kontrolu nad podacima. Ugovori favorizuju dobavljače uglavnom zbog toga što nisu pažljivo ugovarani.

Sudovima, tužilaštvima i Savetu/Veću je potrebna smislena, tačna i blagovremena statistika, koju generiše sistem upravljanja predmetima, kako bi postali delotvorniji u upravljanju celokupnim sistemom učinka. Poslednjih godina, značajna unapređenja su učinjena, naročito u sistemima upravljanja predmetima, tako da je sada srpsko pravosuđe relativno bogato podacima. Kvalitet podataka se razlikuje ali dovoljno je pouzdan za pružanje informacija procesu donošenja odluka.[101] Ipak, prikupljanje podataka zahteva značajan manuelni rad, što zahteva mnogo vremena, neefikasno je i podložno greškama.[102] To negativno utiče na svakodnevno funkcionisanje i koči prekopotreban prelazak na donošenje odluka u sektoru na osnovu činjenica i dokaza.

[101] Za diskusiju o tome kako su podaci korišćeni u Funkcionalnoj analizi, videti **Aneks 1: Metodologija izveštaja o Funkcionalnoj analizi**. Tim Funkcionalne analize je došao do zaključka da je okruženje podacima u Srbiji relativno bogato u odnosu na uporedne jurisdikcije. Podaci u čitavom sistemu sadrže brojne greške, ali su to u principu manje greške. Ipak, podaci su duboko razjedinjeni po sistemu, te stoga je potrebno procesuiranje, čišćenje i trijangulacija kako bi se validirale ustanovljene činjenice. Proces je označio da se akteri generalno mogu oslanjati na podatke iz postojećih sistema radi identifikacije širokih trendova u cilju informisanja procesa donošenja odluke, naročito na nivou pojedinačnih sudova. Međutim, nažalost, korišćenje postojećih podataka od strane aktera je bilo ograničeno do sada.

[102] Npr, pravosuđe je kreiralo jednu centralizovanu samostalnu aplikaciju „dešborda" kako bi se ispitao učinak suda i korišćenje resursa. Međutim, sudovi unose podatke ručno umesto da ih „download-uju" ili da ih eksportuju iz sistema za upravljanje predmetima.

ii. Preporuke i dalji koraci

41. **Formirati čvršće strukture upravljanja IKT-om kako bi se obezbedili ciljevi budućih investicija u sektoru pravosuđa i zadovoljavanje poslovnih potreba.**[103] Aktivnosti treba da počnu kratkoročno i zahtevaju neke troškove:

Naslov: *Efikasna PrimenaTehnologije*, poslao jedan učesnik Konkursa pravosuđa, Svetska banka, 2014.

- ✓ Osnovati stratešku među-institucionalnu grupu za upravljanje IKT-om u koju treba uključiti više rukovodioce relevantnih institucija. (MP, VSS, VKS, DVT, RJT – kratkoročno)
- ✓ Osnovati radnu grupu za operativne podatke koja će biti drugi nivo strukture upravljanja IKT-om kako bi se omogućilo da prvi red rukovodilaca i osoblje obezbede input reformi IT upravljanja. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Osnovati tehničku radnu grupu IKT-a u čitavom sektoru koja će se baviti detaljnim aspektima početne faze.

42. **Za snažnije finansiranje IKT-a: izvršiti procenu tehnološke konfiguracije čitavog pravosuđa; doneti dugoročni budžetski plan za održavanje inicijative automatizacije; i izvršiti analizu ekonomičnosti i ukupne cene vlasništva projekta (TCO) za sve predložene projekte.**[104] Trošak bi bio umeren, a možda će biti potrebno dodatnog osoblja. Aktivnosti bi mogle da počnu odmah, a nadograđivati srednjeročno:

- ✓ izvršiti procenu tehnološke konfiguracije (arhitekture) radi procene sadašnjeg tehnološkog okruženja u svim

[103] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.3: obezbeđivanje održivog razvoja sistema IKT kroz finansijski menadžment i usluge podrške korisniku kroz ceo ciklus.

[104] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.14: povećati kapacitete za prikupljanje sredstava za IKT i efikasno upravljanje sredstvima.

institucijama sektora pravosuđa i sačiniti kopiju (*blueprint*) budućeg stanja ciljane tehnološke arhitekture, uključujući strategiju tranzicije, plan i rešenja za arhitekturu. (IKT sektor i konsultant za arhitekturu – kratkoročno, odobreno od Grupe za upravljanje IKT-om)

- ✓ Utvrditi definisanu metodologiju za izvođenje poslovne analize za predložene projekte i analizirati verovatni operativni trošak. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti kompletan inventar IKT hardera i sofvera, kao i kapacitete ljudskih resursa u IKT u pravosuđu, počevši od informacija u BPMIS (informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom). (MP – srednjeročno)
- ✓ Na osnovu inventara, sačiniti sektorski dugoročni plan budžeta za IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om u saradnji sa Ministarstvom finansija – srednjeročno)
- ✓ Analizirati buduće predloge, finansirane od donacija, radi određivanja TCO (ukupan trošak vlasništva) i procene da li raspoloživo finansiranje može da podrži sveukupni ciklus. (MP – srednjeročno)

43. **Investirati u neke upravljačke sposobnosti IKT-a, posebno u ugovaranje i nadzor.**[105] Delotvorno upravljanje ugovorima bi uvećalo vrednost novca i smanjilo preterano i skupo oslanjanje na vendore, tj. dobavljače IT. Odmah početi s ugovaranjem za podrškom dobavljača IT koje treba da bude što eksplicitnije i u veću korist države. Interna analiza usluga treba da počne srednjeročno. Ove aktivnosti treba da donesu uštede, naročito u svetlu prethodne investicije u analizu ugovora i ugovaranje.

- ✓ Pregovarati o budućim uslovima ugovora za IKT da bi se osiguralo da pravosuđe, a ne dobavljači, ima vlasništvo nad podacima i da kontroliše operacije IKT. Po njihovoj dospelosti, ponovo ugovarati sporazum o uslugama kako bi se odredili ključni detalji.[106] (Grupa za

[105] Ova preporuka je u skladu sstrateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.7: postizanje čvrste ravnoteže između spoljnih i internih usluga s akcentom na efikasnosti.

[106] Detalji treba da obuhvate: nivo i vlasništvo nad uputstvom (*source code*); kako će biti obezbeđeno korektivno, preventivno i unapređujuće održavanje, kao i fiksna cena za redovno održavanje; da se obezbede detalji usluga razvoja; da rukovodstvo označi efektivnu verziju kako bi se izbegle verzije ugovora u sukobu; specificirati kako će se obezbediti usluga hitne intervencije tj *help-desk* (onlajn, telefonom, lično) i vreme pružanja usluge za svaki od ovih načina; zahtev da pružalac usluge kreira rešenje najčešćih problema i da izvaštava o najčešćim vrstama pomoći i intervencija putem help-deska; i pojedinačne sankcije ukoliko uslovi ugovora nisu ispunjeni.

upravljanje IKT-om, Direkcija za E-upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – srednjeročno)

- ✓ Proceniti koje usluge IKT mogu da se vrše interno putem pripreme studije izvodljivosti i studije o proceni troškova, koje će uporediti usluge dobavljača i one koje država obezbeđuje. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Kreirati „back-up" sajt (*disaster recovery – DR*) za podatke koje su prikupili sudovi i tužilaštva. (MP – srednjeročno)

44. **Formirati kadrovsku grupu dobro obučenog internog osoblja za IKT s definisanom odgovornošću.**[107] Čak i sa jačom centralnom IKT podrškom, pojedinačni sudovi zahtevaju interno osoblje IKT za podršku na licu mesta, a ako se ne interveniše odmah, to može dovesti do manje efektivnosti zaposlenih i može da zakoči pružanje usluga. Može se očekivati da većina preporuka ovoga odeljka iziskuje investicije srednje veličine unapred (od 100.000 do 500.000 EUR) i može započeti srednjeročno nakon što se bitne IKT operacije stabilizuju.

- ✓ Doneti plan radne snage kako bi se angažovalo više specijalizovanog IT osoblja u bitnim oblastima[108] s odgovarajućim obrazovanjem i iskustvom i znanjem sudskih procedura.[109] (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti puteve karijere u bitnim IKT oblastima kako bi se obezbedilo da se interesima pravosudnog sektora dobro upravlja u partnerstvu s privatnim sektorom i drugim implementarnim partnerima. (MP – srednjeročno)
- ✓ Doneti norme radne snage IKT-a u okviru sudova i tužilaštava u odnosu na ukupan broj osoblja na svakoj lokaciji. Angažovati dovoljno osoblja odgovarajućeg obrazovanja u svakom sudu ili pak regionalno za pokrivanje jednog broja manjih sudova. (MP, VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Izvršiti procenu potreba za obukom osoblja IKT. Na osnovu te procene, doneti program obuke za osoblje IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)

[107] Ova preporuka je u skladu sstrateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: Motivisanje osoblja IKT s dobrim učinkom.

[108] Bitne oblasti obuhvataju upravljanje projektom, „*enterprise architecture*", sistemsku integraciju, upravljanje aplikacijom, upravljanje infrastrukturom i operacijama, bezbednost informacija,analizu poslovnog procesa, upravljanje informacijama, IT nabavke, tehničko pisanje, itd.

[109] Takođe, u pravosudnom sektoru postoji jasna potreba za obučenim statističarima, profesionalcima za upravljanje podacima i analitičarima izveštaja. Videti diskusiju u odeljku Upravljanje i rukovođenje.

45. **Ojačati postojeći sistem upravljanja predmetima obezbeđivanjem da se iskoriste sve raspoložive funkcije i da se omogući dovoljno obuke. Dodati nekoliko bitnih momenata i oblasti koje su generalno prisutne u sistemu upravljanja predmetima. Unaprediti performanse servera.**[110] Unapređenje softvera AVP-a i servera, iako skuplje, treba početi odmah.

- ✓ Obezbediti obuku o funkcionalnosti upravljanja predmetima za sudije i sudsko osoblje. Obezbediti posebnu obuku o unošenju podataka za sudsko osoblje, koristeći iskustva privrednih sudova. (MP – kratkoročno)
- ✓ Sprovoditi periodične revizije unosa podataka u sistem upravljanja predmetima kako bi se obezbedila tačnost i doslednost. (MP – srednjeročno)
- ✓ Uraditi procenu troškova za identifikovana unapređenja AVP-a koja ne zahtevaju totalnu rekonstrukciju sistema. (MP – kratkoročno)
- ✓ Proširiti funkcionalnost AVP-a da se uključi elektronski protok dokumenata. (MP – srednjeročno)
- ✓ Ispitati uzroke male komunikacione brzine servera i unaprediti servere i WAN konekcije tamo gde je potrebno da se poveća brzina transakcija. Zameniti distribuiranu AVP arhitekturu (tamo gde svaki sud ima svoj server) većim „server-farmama", kao što je preporučeno u Izveštaju o strategiji IKT. (MP – srednjeročno)

46. **Primenjivati standardnu (ili makar doslednu) praksu upravljanja informacijama u čitavom pravosuđu kako bi se unapredilo čuvanje dokumentacije i omogućila sveukupna sektorska analiza podataka.**[111] Razrešiti probleme sa statističkim izveštavanjem u automatizovanim sistemima pravosuđa tako da se podaci dosledno prosleđuju iz sudova, tačni i, koliko je to moguće, generisani samim sistemom a ne ručnim računanjem. Ove jeftine ali vredne aktivnosti treba da počnu u kratkom roku. Uvođenje statističkog „krova" (*umbrella*) može se realizovati u periodu od 3 – 6 meseci odnosno kratkoročno – srednjeročnom periodu.

[110] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.6: poboljšanje efikasnosti IKT operacija kroz merenje učinka.

[111] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.4: postizanje jednoobraznosti usluga IKT, instrumenata i metoda u čitavom sektoru pravosuđa.

- ✓ Odrediti koje rubrike u AVP-u treba da budu obavezne i uvesti ih i širu validaciju polja u AVP-u da bi se poboljšao kvalitet sistemskih podataka. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – kratkoročno)
- ✓ Oceniti kako „dešbord" funkcija BPMIS-a može da se usaglasi s postojećim sistemima upravljanja predmetima. (Grupa za upravljanje IKT-om, VSS – srednjeročno)
- ✓ Definisati detaljne tehničke zahteve, arhitekturu i implementacione planove za integraciju informacija, skladištenje podataka (*Data Warehouse*) i *Business Intelligence Solution* za podršku procesu donošenja odluka, upravljačkom izveštavanju i pristupu informacijama u predmetu i istoriji bez obzira na format i sistem zapisa. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – srednjeročno)[112]
- ✓ Razviti i formalizovati mehanizme upravljanja podacima u skladu sa ISO/IEC TR 10032: uključiti okvir 2003 (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno i stalno):
    - Sektorski korporativni model podataka (***C**orporate Data Model*) i rečnik podataka (*Data Dictionary*) za dokumentovanje i održanje poslovanja i tehničke definicije tokom vremena i da omogući diskusiju sa sudijama, sudskim osobljem i rukovodećim osobljem.[113]
    - Procesi upravljanja podacima, uključujući ulogu i odgovornost u upravljanju podacima, vlasništvo nad podacima i upravljanje.
    - Proces kvalitetnog upravljanja podacima koji obuhvata održavanje i analiziranje podataka u svim predmetnim oblastima (videti ISO 8000 Standard za kvalitet podataka i Master Data).
    - Redovna revizija kvaliteta podataka, uključujući i reviziju poslovnih procesa koji mogu doprineti problemima s kvalitetom podataka.

47. **Povezati pravosudne sisteme IKT i razmenjivati dokumenta elektronskim putem gde god je to moguće.[114]** Utvrđivanje standarda treba da počne kratkoročno i nastaviti srednjeročno. Ove

[112] Ovaj zadatak treba usledi nakon procene celoukupne tehnološke arhitekture.

[113] Ovo će takođe biti osnova za *Metadata registar* koji će omogućiti metadata razmenupodataka interno i eksterno (videtistandard ISO/IEC 11179 za predstavljanje organizacionih podataka umetadata registru).Ta razmena se zasniva na tačnim semantičkim definiicijama elemenata podataka nezavisno od njihove reprezentacije u pojedinačnim sistemima.

[114] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.11: uvođenje raznolikih kanala komunikacije koristeći savremene instrumente IKT.

aktivnosti će zahtevati umereno ulaganje. Prva i najbitnija od ovih aktivnosti se procenjuje na 20.000 do 100.000 EUR. Donošenje protokola za razmenu podataka bi verovatno bila negde oko 100.000 Eur.[115] Za razliku od elektronskog protoka podataka između sudova, koje bi bilo prilično skupo, poboljšanje skeniranja radi omogućavanja razmene dokumenata je jeftina varijanta.

- ✓ Obezbediti interoperativnost donošenjem i implementacijom standarda, što će se zahtevati od dobavljča/provajdera. Npr. svaki sistem IKT treba da bude u mogućnosti da može da eksportuje podatke iz određenih polja (npr. Ime stranaka, relevantni datumi, dodeljeni sudija) koristeći XML strukture. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Analizirati standarde za skeniranje dokumenata radi povećanja broja i vrste dokumenata koji se skeniraju. Pozabaviti se postojećim problemima skeniranja povećanjem broja i kvaliteta skenera i jačanjem kapaciteta servera. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Doneti protokol za razmenu podataka radi unapređenja interoperativnosti između postojećih sistema. (MP – srednjeročno)
- ✓ Instalirati i koristiti posredni softver (*middleware*) radi razmene podataka između sudova i tužilaštava. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – dugoročno)
- ✓ Proširiti protokole za razmenu podataka i zajedničke tehničke standarde kako bi se omogućila interoperativnost između pravosuđa i spoljnih institucija, policije, centralne baze podataka o krivičnim sankcijama i finansijskih institucija. (MP – dugoročno)

48. **Pridati značaj prelasku E-pravosuđa od pružanja informacija o sistemu na pružanje konkretnih informacija o predmetu i omogućiti dvosmernu interakciju (npr. plaćanje takse, popunjavanje formulara).[116]** To će omogućiti Srbiji da ima koristi od Evropskog pravosudnog portala kao „*one-stop shop*" za pristup građana. Trošak implementacije kratko-srednjeročnih preporuka se procenjuje u Izveštaju o strategiji IKT na manje od 20.000 EUR:

[115] To je suprotno od migracije ka jednom sistemu, što se procenjuje na min. 500.000 EUR i preko hiljadu dana rada, ne uzuimajući u obzir pripadajuće licence i komunikacijske konekcije. Takođe, pravosuđe nema specijalizovano osoblje koje je potrebno za upravljanje ovom tranzicijom, a i nije moguće na srednji do dužeg roka.

[116] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: podizanje nivoa informacija raspoloživih u čitavom sektoru pravosuđa.

- ✓ Oceniti pilot program za elektonsko podnošenje dokumentacije (*e-filing*),[117] izvršiti potrebne i proširiti na ostale sudove.[118] Nakon proširenja, premestiti resurse u sudovima od unošenja podataka ka poslovima koji podržavaju umerene troškove implementacije e-filing-a. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Kreirati grafičko-dinamički standard (*look-and-feel*) za sve vebsajtove sudova. Unaprediti postojeće vebsajtove ili kreirati nove za sve sudove prve instance radi prelaska s osnovne funkcionalnosti na pružanje dinamičnih informacija, konkretnih za predmet, i na taj način omogućiti dvosmernu interakciju, uključujući i formulare koji se mogu „skinuti" za popunjavanje. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Doneti zajedničke standarde za prenos odluka apelacije na javne sajtove. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti se za učešće u strategiji E-pravosuđa EU koja propisuje Evropski pravosudni portal kao „one-stop shop" za pristup građana. (Grupa za upravljanje IKT-om – dugoročno)

49. **Potrebni su novi i stalni zaposleni da demonstriraju kompjutersku pismenost i izvode relevantnu obuku IKT za osoblje.[119]** Zahtevi za kompjuterskom pismenošću treba da se uvedu u kratkom roku, a obuka za sistem upravljanja predmetima da se obavi srednjeročno. Trošak za ovu stavku nije poznat, ali je verovatno umeren.

- ✓ Potrebno je da svi budući uslovi za radna mesta u sektoru zahtevaju minimalne sposobnosti i znanja o softveru i Wordu. (MP, VSS, DVT, sudovi – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti kurs IKT pismenosti za sudije, tužioce i sudsko osoblje. Omogućiti onlajn kurseve za osveženje znanja iz IKT u sudovima. (MP, VSS, VKS – kratkoročno)
- ✓ Doneti program obuke koji se fokusira na upotrebu sistema upravljanja predmetima. Napraviti razliku između specijalista za IKT, natprosečnih korisnika i ostalih zaposlenih kako bi se potrebe za IKT-om skrojile po meri prema različitom osoblju, uključujući koristi od upravljanja informacijama i kako statističko izveštavanje može da pomogne u njihovom radu. (VSS, DVT, PA – srednjeročno).

[117] Implementatacija pilota u izabranim sudovima zahteva samo 2 personalna računara, 2 printera, jedan čitač i skener za svaki sud, smart kartica za svakog učesnika i *shared time stamp account*.

[118] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.15: poboljšanje funkcionalsnosti i pokrivenosti sektora pravosuđa sistemima IKT.

[119] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.9: podizanje IKT kompetentnostikrajnjih korisnika, osoblja IKT i rukovodilaca.

e. Upravljanje infrastrukturom

i. Osnovne činjenice

Sveukupno stanje infrastrukture sektora pravosuđa je veoma loše. Nova mreža sudova približava Srbiju proseku EU u broju lokacija sudova na 100.000 stanovnika. Međutim, većina objekata je stara od 30 do 60 godina i samo je minimalno održavana u poslednjih 20 godina i više. Električne instalacije u mnogim pravosudnim objektima su toliko propale da nisu u stanju da podrže veoma potrebne investicije u IT. Jasno je da će biti potrebna značajna ulaganja u infrastrukturu kako bi se obezbedilo da sistem funkcioniše na način koji je u skladu s evropskim standardima.

Većina objekata je stara od 30 do 60 godina i samo je minimalno održavana u poslednjih 20 godina i više.

Nedovoljni kapaciteti postojeće infrastrukture utiču na pružanje usluga. Postoji nedostatak sudnica u sudovima i kabineta u tužilaštvima. Mnogi akteri ističu loše radne uslove kao bitan razlog nižeg kvaliteta sudskih usluga. Sudovi se uglavnom nalaze u zgradama koje su označene kao kulturno nasleđe, što otežava i poskupljuje održavanje i renoviranje. Pored problema s održavanjem, neke od zgrada nisu namenjene da budu sudovi, tako da ne pružaju funkcionalan prostor. U mnogim slučajevima, dvoje ili troje sudija dele isti kabinet i taj isti kabinet koriste i kao sudnicu, što izaziva zabrinutost u pogledu privatnosti i bezbednosti. Uprkos tome, postojeće sudnice se ne koriste optimalno. Rošišta se održavaju samo pre podne, a raspored suđenja bi mogao da bude gušći kako bi se maksimalno iskoristio ovaj ograničeni resurs. Nedostatak prostora takođe stvara prepreke reformama koje teže poboljšanju pružanja usluga, kao što je formiranje pripremnih odeljenja.

Slika stešnjenog radnog prostora u Prekršajnom sudu, 2013. godine.

Upravljanje pravosudnom infrastrukturom je nedelotvorno. Podaci su samo delimično raspoloživi i sektoru nedostaju osnovne informacije, kao što je broj objekata pod njegovom kontrolom i potvrda njegovog vlasništva. Odgovornost je podeljena između MP za objekte i VSS i DVT za operativne troškove.To je sada konsolidovano sa MP. Investiciono odeljenje MP, koje je trenutno odgovorno, nema dovoljno kapaciteta u smislu osoblja, stručnosti i finansiranja da bi obavljalo svoju funkciju. Istovremeno, VSS/DVT nema dovoljno osoblja opredeljenog za ovaj zadatak i još ne postoji plan kako da se izgrade kapaciteti osoblja u tu svrhu. Povlačenje sredstava za kapitalne rashode je malo, te se sredstva rutinski gube ili budu realocirana u dodatne budžetske procese radi zadovoljenja drugih potreba, kao što je plaćanje docnji.

Sektoru nedostaju osnovne informacije, kao što je broj objekata pod njegovom kontrolom i potvrda njegovog vlasništva.

Povlačenje sredstava za kapitalne rashode je malo, te se sredstva rutinski gube ili budu realocirana u dodatne budžetske procese radi zadovoljenja drugih potreba, kao što je plaćanje docnji.

Ne postoje projektni standardi niti protokoli održavanja za sudove i tužilaštva. Iz toga proizilazi neadekvatan broj, veličina i vrsta sudnica i tužilačkih kabineta, kao i suboptimalni radni uslovi u pravosudnim objektima i neadekvatan pristup za ljude koji nisu potpuno pokretni.

ii. Preporuke i dalji koraci

50. **Izvršiti inventar svih zgrada pravosuđa, razjasniti vlasništvo svake od zgrada i oceniti u kakvom su stanju trenutno.**[120] Ova aktivnost može da počne kratkoročno i da se nastavi srednjeročno uz umerene troškove.

- ✓ Potvrditi odgovornost MP (a ne VSS) za sprovođenje inventara i obezbeđenje sredstava iz državnog budžeta za pripremu inventara. (MP, VSS, Ministarstvo finansija – kratkoročno)
- ✓ Obaviti inventar, primenjujući pouke naučene kroz USAID-ov projekat JRGA za prekršajne sudove, uključujući osnovne informacije, kao što su vlasništvo nad zgradama i procenu stanja u kome se one nalaze. (MP sa VSS, DVT – srednjeročno

51. **Na osnovu inventara, doneti adekvatno finansiran plan za infrastrukturu koji će omogućiti višegodišnju realizaciju. Pažljivo pratiti realizaciju plana kako bi se obezbedilo da je bužet izvršen u potpunosti u skladu s planom.**[121] Ove stavke se mogu obaviti srednjeročno i dugoročno. Ukupni troškovi za punu realizaciju će biti značajni, ali možda će donatori biti voljni da pruže podršku, naročito ako pravosuđe učini napredak u implementaciji ostalih preporuka datih u ovoj analizi.

- ✓ Podići kapacitet Odeljenja za investicije putem premeštanja osoblja unutar MP (ili iz drugih ministarstava) uz odgovarajuću obuku. (MP – kratkoročno)
- ✓ Doneti, redovno ažurirarti i neprekidno realizovati dugoročnu investicionu strategiju za obnovu objekata. (MP, VSS, DVT, uz međunarodnu pomoć – srednje-dugoročno)

52. **Obezbediti maksimalnu iskorišćenost malobrojnih sudnica i tužilačkih kabineta.**[122] Maksimalno korišćenje sudnica može se realizovati brzo, bez troškova.

---

[120] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u pogledu nadležnosti koje se tiču budžeta; Strateška smernica 1.2.3.

[121] Ova preporuka je u skladu sstrateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Donošenje planskih procedura za infrastrukturne investicije na osnovu nivoa prioriteta kako bi Ministarstvo moglo da oceni jasno definisanu listu, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

[122] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.4: Infrastrukturne investicije u objekte sudova i tužilaštava koje su usmerene na rešenje problema nedostatka

- ✓ Produžiti dnevni raspored suđenja kako bi se obezbedilo da se suđenja obavljaju čitavog dana i tako prostor koristi u maksimalnom kapacitetu. (predsednici sudova s menadžerima suda – kratkoročno)

53. **Utvrditi smernice s minimumom pravila za standarde projektovanja i održavanje za sudove i tužilaštva.**[123] Ekspertski tim ili radna grupa treba da donesu opis zadataka za donošenje smernica za projektovanje i održavanje. IMG je izradio „Smernice za model suda" koje se mogu upotrebiti kao osnova za projektne i operativne standarde. Potrebni su standardi za broj, veličinu i konfiguraciju sudnica i kabineta kako bi se odredili zahtevi svakog objekta.[124] Ti standardi treba da odslikaju puno korišćenje postojećeg prostora. Ovi zadaci počinju srednjeročno uz umeren trošak.

- ✓ Izvršiti funkcionalnu analizu trenutnih potreba korisnika. (MP u koordinaciji sa VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Doneti smernice za projektovanje i održavanje. (MP preko spoljnih konsultanata – srednjeročno)
- ✓ Formirati tim za infrastrukturu odgovarajućeg obrazovanja i iskustva koji će predstavljati osnovnu instituciju za utvrđivanje standarda za potreban broj sudnica i kabineta, kao i za odgovarajuće standarde veličine i konfiguracije, uzimajući u obzir profil suda/tužilaštva i fizička ograničenja svakog objekta. (MP, VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti državnu i međunarodnu finansijsku podršku. (MP – dugoročno)

54. **Poboljšati pristup sudovima i tužilaštvima licima s invaliditetom.**[125] Kratkoročno i uz mali trošak,mogu se pružiti bolje informacije i sprovesti početna procena.

- ✓ Obezbediti informacije na vebsajtu suda o tlocrtu prostora, uključujući i informacije o ograničenju pristupa. (VSS, VKS – kratkoročno)

---

sudnica i tužilačkih kabineta; stoga broj dana suđenja po sudiji, smanjiti vreme između dva ročišta i značajno ubrzati istražni postupak.

[123] Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

[124] *Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost.*

[125] Ova preporuka je u skladu sstrateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

- ✓ Sprovesti kampanju za podizanje svesti među sudijama i osobljem o ograničenjima pristupa licima s invaliditetom, primenjujući iskustva iz tekuće kampanje u Osnovnom sudu u Leskovcu. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Proceniti strukturne prepreke za lica s invaliditetom i oceniti delotvornost oznaka i putokaza. (MP– srednjeročno)
- ✓ Poboljšati objekte sudova i tužilaštava da zadovolje potrebe lica s invaliditetom. (MP– dugoročno)