



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

USAID PROJEKAT VLAĐAVINE PRAVA

АНАЛИЗА СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА ЗА ПЕРИОД 2013. – 2018.

САЖЕТА ВЕРЗИЈА

1. НОВЕМБАР 2018.

USAID Пројекат владавине права у Србији

Уговор бр.: AID - 169-C-17-00005

Пројекат имплементира: Development Professionals, Inc.

1. НОВЕМБАР 2018.

Development Professionals, Inc.

USAID ПРОЈЕКАТ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

АНАЛИЗА СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА ЗА ПЕРИОД 2013. – 2018.

САЖЕТА ВЕРЗИЈА

Пројекат владавине права у Србији
Уговор бр.: AID - 169-C-17-00005
Пројекат имплементира: Development Professionals, Inc.

новембар 2018.
Development Professionals, Inc.

Садржај овог документа не одражава нужно ставове Америчке агенције за међународни развој (USAID) или владе Сједињених Америчких Држава.

САДРЖАЈ

I УВОД	1
II ПРИКАЗ НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ РЕФОРМСКИХ КОРАКА У ПЕРИОДУ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ (2013.-2018.) ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ НАЧЕЛИМА	5
1. НАЧЕЛО НЕЗАВИСНОСТИ	6
2. НАЧЕЛО НЕПРИСТРАСНОСТ И КВАЛИТЕТ ПРАВДЕ	9
3. НАЧЕЛО СТРУЧНОСТИ	12
4. НАЧЕЛО ОДГОВОРНОСТИ	14
5. НАЧЕЛО ЕФИКАСНОСТИ	16
III МЕХАНИЗМИ ЗА ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈУ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	22

СКРАЋЕНИЦЕ

Кириличне скраћенице

АВП	Аутоматско вођење предмета (апликација у употреби у основним и вишим судовима у Републици Србији)
АП23	Акциони план за поглавље 23
ВКС	Врховни касациони суд
ВСС	Високи савет судства
ДВТ	Државно веће тужилаца
ЕК	Европска комисија
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЕУ	Европска унија
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
КЕИ	Канцеларија за европске интеграције
МЕИ	Министарство за европске интеграције
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ПИС	Правосудно-информациони систем
РЈТ	Републички јавни тужилац
РС	Република Србија
САПО	Информациони систем за управљање предметима тужилаштава у Републици Србији (Software Application for Prosecutor's Office)
САПС	Стандардизована АПликација Судства
СИПРЕС	Систем за управљање предметима у прекршајним судовима
СИПРИС	Систем за управљање предметима у привредним судовима
УН	Уједињене нације

Латиничне скраћенице

MDTF	World Bank Justice Sector Multi Donor Trust Fund in Serbia (Мултидонаторски фонд Светске банке за подршку сектору правде у Србији)
USAID	United States Agency for International Development (Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој)

ИЗРАЗИ ЗАХВАЛНОСТИ

Израду ове Анализе омогућила је Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој (USAID) кроз Пројекат владавине права.

Аналізу је израдио тим специјалиста и сарадника за реформу правосуђа и владавину права састављен од проф. др Добросави Миловановића (руководилац тима, редовни професор Правног факултета, Универзитета у Београду), Снежане Андрејевић (судија Врховног касационог суда у пензији), Мајде Кришкана (заменик директора Правосудне академије) и др Милице Колаковић Бојовић (научни сарадник на Институту за криминолошка и социолошка истраживања). Стручну и логистичку подршку пружили су им запослени на USAID Пројекту владавине права.

Тим USAID Пројекта владавине права се захваљује Министарству правде Републике Србије, Високом савету судства, Врховном касационом суду и Правосудној академији на конструктивној сарадњи и подршци коју су пружили у изради ове Анализе.

I УВОД

Стратешки приступ реформи правосуђа представља одговор на потребу за свеобухватним унапређењем система правосуђа и указује на спремност државе да одговори на захтеве грађана за поштовањем принципа владавине права. Постојећи стратешки оквир за реформу правосуђа чине Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013.-2018. године¹ и пратећи Акциони план,² Акциони план за Поглавље 23 (АП23),³ Акциони план за Поглавље 24 (АП24), Национална стратегија за борбу против корупције у Републици за период 2013.-2018. године⁴ и пратећи Акциони план⁵.

Имајући у виду потребу за континуираним процесом стратешког планирања и управљања правосудним системом, након Националне стратегије реформе правосуђа за период 2006. – 2011. године и пратећег Акционог плана донет је нови стратешки документ. Министарство правде израдило је текст Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013.-2018. године која је усвојена у Народној скупштини Републике Србије јуна 2013. године (Стратегија), као и Акциони план који је усвојен Закључком Владе Србије јула 2013. године (Акциони план). Закључак о изменама Закључка којим је усвојен Акциони план Влада је донела маја 2014. године. Закључак о прихватању ревидираног Акционог плана за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа Влада је донела децембра 2016. године.

Стратегија садржи кључна начела, стратешке циљеве и смернице реформе правосуђа који су постављени у петогодишњи оквир. Акционим планом утврђене су конкретне мере, активности, рокови, потребна средства и надлежна тела одговорна за спровођење активности.

Начела обезбеђују оквир за успостављање, развој и организовање правосудних институција које могу у потпуности да заштите права свих грађана, уз стални рад на њиховом унапређивању и конкретној примени реформског оквира у свакој фази развоја правосуђа.

За свако од начела утврђени су стратешки циљеви, а за остваривање сваког од њих, стратешке смернице којима се они усмеравају за дужи период. Мере утврђене Акционим планом следе стратешке смернице и постављене су краткорочно, средњорочно и дугорочно, зависно од капацитета и потребних активности. Мере се детаљно разрађују кроз активности којима се утврђују рокови, надлежна тела и потребна финансијска средства.

Стратегијом је утврђен и начин праћења резултата спровођења, а одговорност за реализацију циљева и активности предвиђених Стратегијом и Акционим планом поверена је Комисији за спровођење стратегије.

¹ Службени гласник РС, бр. 57/13.

² Службени гласник РС, бр. 71/13, 55/14.

³ Акциони план за Поглавље 23. Види: <https://www.mpravde.gov.rs/files/akcioni%20plan%20pg%2023.pdf>.

⁴ Службени гласник РС, бр. 57/13.

⁵ Службени гласник РС, бр. 79/13 и 61/16

Реформа правосудног система Републике Србије заснива се на пет кључних начела:

1) **Независност** – подразумева успостављање правосудног система у коме су правосудне институције и носиоци правосудних функција у свом раду ослобођени сваког непримереног/недозвољеног утицаја и притиска који би ометали остваривање правде, без обзира на њихов извор;

2) **Непристрасност и квалитет правде** – подразумева успостављање правосудног система у коме су прописи јасни, разумљиви, одређени, лако досупни и усклађени, како међусобно, тако и са правним тековинама Европске уније (ЕУ) и праксом међународних судских институција и у коме постоји уједначена и доступна судска пракса. Правосудни систем у коме је сваком појединцу омогућен једнак правни третман и приступ правди, под једнаким условима, без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима, ради заштите и остваривања својих права и интереса;

3) **Стручност** – подразумева правосудни систем у коме се на свеобухватан и организован начин спроводи стручно усавршавање и обука, стичу и усавршавају теоријска и практична знања и вештине носилаца правосудних функција и спроводи обука судијских и тужилачких помоћника и приправника. Носиоци правосудних функција и запослени у правосудју и представници других правосудних професија свој посао ће обављати стручно, компетентно и одговорно, доносећи квалитетне одлуке у разумним роковима, уз успостављање проактивне и јасне комуникације са грађанима, што ће поступно водити подизању нивоа поверења грађана у правосудје;

4) **Одговорност** - подразумева правосудни систем у коме су успостављени механизми одговорности правосудних институција и критеријуми одговорности носилаца правосудних функција за квалитет, правичност, резултате рада и употребу додељених јавних ресурса;

5) **Ефикасност** - подразумева правосудни систем у коме се делотворно управља и рационално користе ресурси, по предметима поступа и суди у разумним роковима, примењује законом прописан поступак, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, загарантованих, како домаћим прописима, тако и међународним споразумима.

Транспарентност није издвојена у посебно кључно начело, већ се она хоризонтално примењује кроз целокупну Стратегију, а кроз стратешке циљеве заступљена је у свим кључним начелима.

Приликом израде АП23 водило се рачуна и о томе да буду преузете кључне активности предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије, у циљу омогућавања највишег степена усклађености два документа и олакшавања надзора над спровођењем реформе. Активности садржане у АП23 представљају једну врсту мапе реформског пута, а дефинисане су на начин који обезбеђује јасан, хронолошки преглед неопходних измена правног и институционалног оквира, мера за јачање административних капацитета, као и механизма за његово спровођење, укључујући и одговорност релевантних тела и органа.

Упркос чињеници да је у претходном периоду остварен напредак у области реформе правосуђа, пред Србијом је још дуг пут. Независности правосуђа се стреми кроз унапређење стручности, ефикасности и интегритета, уз настојање да се у контексту Србије пронађе специфичан пут у успостављању ових општеприхваћених стандарда. Чињеница да ови стандарди више представљају пожељан оквир коме би требало тежити, него конкретан скуп јасно дефинисаних смерница и циљева овај задатак чини још компликованијим. Имајући у виду да период за који су дефинисане стратешке активности за реформу правосуђа истиче 2018. године, као и чињеницу да је Република Србија (РС) тренутно у процесу израде уставних амандмана у овој области, након чега ће следити и измена законодавног оквира у складу са уставним новелама, то су пред српским правосуђем још увек бројни изазови на дугорочном путу самоодрживости и реформи.

Стратегија и реализација њених начела, циљева и мера, обезбедили су континуитет реформских активности и проширили њихов обим на целокупан правосудни систем у РС. Поред унапређења, односно прецизнијег дефинисања правног оквира, омогућено је институционално и професионално јачање капацитета правосудног система, као и повезивање процеса реформе правосуђа са процесом европских интеграција.

Европска комисија (ЕК) је у Извештају за 2018. годину за РС оценила да је у функционисању правосуђа остварен изванредан напредак, нарочито смањењем броја заосталих старих извршних предмета и увођењем мера за усклађивање судске праксе. Такође, усвојена су побољшана правила за вредновање рада судија и тужилаца. Међутим, и даље је присутна забринутост у вези са политичким утицајем на правосуђе. У том смислу, Србија би у наредној години нарочито требало да:

- оствари значајан напредак у јачању независности судства и самосталности тужилаштва, кроз измене уставних и законских одредаба везаних за избор, управљање каријером и дисциплински поступак против судија и тужилаца;
- обезбеди да Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) могу у потпуности да преузму своју улогу и остваре кохерентну и ефикасну правосудну управу у складу са европским стандардима, укључујући и управљање буџетом правосуђа;
- усвоји и спроведе стратегију за људске ресурсе за цело правосуђе, укључујући успостављање јединственог и функционалног систем управљања предметима, што ће у комбинацији довести до мерљивог побољшања ефикасности и делотворности правосудног система.

Поред тога, констатовано је да се Комисија која надгледа спровођење Стратегије и Акционог плана ретко састајала током 2017. године и да је утицај спровођења Стратегије

ограничен. Имајући у виду да је процес приступања ЕУ приоритет Републике Србије на унутрашњем и спољнополитичком плану, чини се да је у претходном периоду АП23 постао водећи реформски документ Владе. Стратегија и АП23 у великој мери су усклађени, али требало би их ревидирати, с обзиром на нове циљеве РС и рокове за завршетак преговора о приступању, као и расположиве ресурсе. Процес праћења и извештавања требало би побољшати, како би се омогућила прецизнија оцена резултата и ефеката предузетих активности.

Документ „Анализа спровођења Националне стратегије реформе правосуђа (2013.-2018.)“ резултат је процеса консултација и истраживања у области реформе правосуђа. Циљ ове Анализе је да допринесе бољем разумевању досадашњих реформи, као и да укаже на могуће правце будућих стратешких активности у области реформе правосуђа.

Ради одабира и прикуљања релевантне документације за анализу, као и системског сагледавања стања у овој области, у процес консултација било је укључено Министарство правде. За потребе Анализе коришћена су следећа документа: Стратегија и пратећи Акциони план; АП23; годишњи извештаји ЕК за Републику Србију; извештаји ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24; Поступање по Акционом плану за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа; извештаји Министарства правде, ВСС, Врховног касационог суда (ВКС), ДВТ, Републичког јавног тужилаштва (РТТ), Правосудне академије, Агенције за борбу против корупције, Јавнобележничке коморе Србије, Коморе јавних извршитеља, Управе за извршење кривичних санкција и Правног факултета, Универзитета у Београду Комисији за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа; извештаји Савета за спровођење АП23.

У оквиру сваког начела Стратегије, детаљно је анализирано и спровођење мера, односно активности за остварење дефинисаних циљева и смерница реформе што доносиоцима одлука омогућава јасан увид у пресек стања о постигнутим резултатима по појединачним смерницама и мерама из Акционог плана. У неким деловима Анализе поједине информације се више пута понављају, имајући у виду да због структуре Стратегије описују реформске процесе са различитих аспеката. Ово наводи на закључак да би, уколико се усваја нова стратегија реформе правосуђа, требало водити рачуна о бољем дефинисању приоритета, што подразумева једнообразни начин формулисања циљева и мањи ниво детаља код појединачних смерница, како би се омогућио остваривање и реалнији оквир за стратешко унапређење српског правосуђа.

Како би се свим заинтересованим странама, кроз текст који није оптерећен понављањима, омогућио увид у најзначајније резултате, као и најважније препоруке за даље планирање стратешких интервенција у правосуђу, израђена је и ова **сажета верзија Анализе**. Свеобухватне информације о напретку оствареном током спровођења Стратегије под сваким појединачним начелом налазе се у комплетној Анализи.

II ПРИКАЗ НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ РЕФОРМСКИХ КОРАКА У ПЕРИОДУ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ (2013.-2018.) ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ НАЧЕЛИМА

Почетак обимнијих реформских активности у области правосуђа у Републици Србији везује се за Националну стратегију реформе правосуђа за период 2006-2011. године, а оцена испуњености ове Стратегије указује да су у највећој мери остварени резултати у погледу установљавања правног и институционалног оквира (правосудни закони, ВСС, ДВТ, Правосудна академија). Међутим, реизбор судија 2009. године спроведен је нетранспарентно и неуставно, правосудна мрежа није процењена на одговарајући начин, а процесни закони су били само делимично реформски. Тужилачка истрага није, у овом периоду, заживела, каснило се са доношењем подзаконских аката (критеријуми за вредновање рада судија и јавних тужилаца, критеријуми за њихово напредовање итд.), а правни оквир који би требало да гарантује независност судија и самосталност јавних тужилаца није обезбедио ни довољно транспарентан рад ВСС и ДВТ. Осим тога, није остварена доступност прописа и судске праксе, као ни довољно учешће цивилног друштва у јавним консултацијама у законодавном процесу.

Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године, коју је Народна скупштина усвојила 1. јула 2013. године, дефинисани су циљеви који се односе на побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа, како би се обезбедили предуслови за јачање владавине права, демократије, правне сигурности, приближавање правде грађанима и враћање поверења у правосудни систем.

Период у коме је Стратегија усвајана обележен је неким кључним захтевима да се судије које су (неосновано) разрешене врате у систем, успостави нова мрежа судова, те да се обезбеди смањење броја нерешених предмета, као и равномерна распоређеност предмета. Применом системских мера и успостављањем нове мреже судова делимично је остварен захтев за смањењем броја старих предмета као и равномернија прерасподела предмета. Ова унапређења остварена су у већем делу Србије изузев у београдским судовима, као и судовима у седишту апелација. Такође, успешно су уведене две правосудне професије, јавни бележници и јавни извршитељи, које су допринеле растерећењу судова.

С друге стране, измене Устава још увек нису извршене, а буџетска овлашћења су само делимично пренесена са извршине на судску грану власти. Такође, судови и јавна тужилаштва још увек немају јединствен систем за аутоматско управљање предметима што онемогућава једноставно статистичко и аналитичко праћење резултата рада и савремено управљање системом правосуђа. У вези са тим доставу писмена, наплату судских такси, улогу судских вештака значајно треба унапредити како би се омогућило ефикасно судовање. Бројне реформске активности посвећене су и успостављању система алтернативног решавања спорова, пре свега кроз измене законског оквира и промоцију, али да би систем функционисао и остварио потребне ефекте неопходно је у наредном периоду наставити интервенције у овом правцу.

У току спровођења Стратегије остварени су и значајни резултати у унапређењу стручности носилаца правосудних функција, представника нових правосудних

професија али и великог броја запослених у правосуђу. Уведен је пријемни испит за приправнике, успостављени су нови програми континуиране обуке и значајно су унапређени капацитети Правосудне академије.

Велики напредак остварен је у успостављању веће транспарентности правосудног система у протеклих шест година, имајући у виду да је јавност рада ВСС и ДВТ значајно унапређена, а успостављени су и бројни сервиси за грађане који су унапређењем Е-правосуђа постали приступачнији. Реформе у овој области неопходно је у наредном периоду заокружити успостављањем функционалног и одрживог система бесплатне правне помоћи, и што хитнијим усвајањем и применом Предлога закона који је у скупштинској процедури, како би се омогућио адекватан приступ правди за све грађане.

Стратегија и реализација њених начела, циљева и мера, обезбедили су континуитет реформских активности и проширили њихов обим на целокупан правосудни систем. Поред унапређења, односно прецизнијег дефинисања правног оквира, омогућено је институционално и професионално јачање капацитета правосудног система, као и повезивање процеса реформе правосуђа са процесом европских интеграција.

1. НАЧЕЛО НЕЗАВИСНОСТИ

Принцип независности судства произилази из принципа владавине права и принципа поделе власти. Према мишљењу Одбора за људска права Уједињених нација (УН), принципи законитости и владавине права су инхерентни Међународном пакту о грађанским и политичким правима. Постоји нераскидива веза између принципа законитости, демократских институција и владавине права. Подела власти на законодавну, извршну и судску подразумева јасно подељене и дефинисане функције и улоге, као и забрану међусобног мешања.

Постојање независних и непристрасних судова представља суштину правосудног система који гарантује заштиту људских права у складу са међународним стандардима. У свим међународним инструментима заштите људских права предвиђено је право на правично суђење од стране независног и непристрасног суда, као апсолутно право без било каквих изузетака. Независност се истовремено односи на судију као појединца и на судство у целини.

Међународни стандарди прихваћени су и чине део правосудног система РС. Обавеза државе и свих грана власти није само формално-правно успостављање правосудног система који се заснива на овим стандардима, већ и поштовање, заштита и усавршавање тог система и механизма заштите независности судства, као темеља демократског друштва.⁶

⁶ Кључни међународни документи којима се непосредно дефинише питање судске независности су: Основна начела о независности правосуђа (Уједињене нације (УН) 1985); Препорука *Rec (94)12* Комитета министара Савета Европе о независности, ефикасности и улози судија, коју надограђује Препорука *CM/Rec(2010)12* Комитета министара Савета Европе о независности, ефикасности и одговорности судија, усвојена новембра 2010. године.; Европска повеља о Закону за судије Савета Европе из јула 1998 године. Такође, као међународни документ од посебног значаја за питање независности може се навести и Мишљење бр. 1 (2001) Консултативног већа европских судија (*CCJE*) упућено Комитету министара Савета Европе поводом стандарда који се односе на независност судства и несмењивост судија.

Један од веома битних аспеката судске независности је финансијска независност, јер је неучешће судија у доношењу одлука о буџету један од фактора који могу угрозити судску независност. Наиме, судска власт у РС се финансира из државног буџета о којем одлучују друге две гране власти - законодавна и извршна, а судска власт, преко ВСС, израђује предлог финансијског плана за ВСС и судове и доставља предлог буџета. Стога, они који доносе одлуку о државном буџету морају при одлучивању узети у обзир и стварне потребе судства. Недовољна средства и слабо финансирање остављају простор за настанак корупције, ограничавају редовно функционисање судства, што у крајњој линији утиче и на реализацију начела независности и непристрасности. Управо ускраћивање или ограничавање финансирања представља најчешћи начин контроле рада судова. Међународни документи указују на важност адекватног финансирања судства, па тако Основна начела УН-а утврђују обавезу сваке државе да обезбеди судству оптималне ресурсе који ће му омогућити да своје функције врши на одговарајући начин.

Међународни стандарди допуштају свакој држави да самостално одлучи о најбољем начину финансирања судске власти. Обавеза државе је да законодавним путем регулише ово питање. Државе у транзицији, због економских ограничења, тешко могу да обезбеде довољна средства за редовно, неометано, функционисање судске власти. Ипак, начело владавине права захтева да се приликом расподеле средстава судству да извршан приоритет. Учешће судија у доношењу одлуке о судском буџету представља добар заштитни механизам против неадекватног финансирања, а у циљу обезбеђења независности судијске функције. Наведене напомене могу се аналогно применити и на предуслове за обезбеђење самосталности јавног тужилаштва.

Такође, као један од кључних елемената независности судија, међународни стандарди прописују избор судија према критеријумима који се заснивају на заслугама и који морају бити транспарентни. Иако дају јасне смернице у погледу критеријума, међународни стандарди не дају одговор на питање који државни орган би, по правилу, требало да спроводи поступак избора судија и на који начин. Несумњиво је да се поступком избора мора гарантовати судска независност и непристрасност и то применом објективних критеријума који не смеју имати дискриминаторни карактер.

Јачање судске независности условљено је и успостављањем јасног система напредовања у струци. Држава је дужна да обезбеди напредовање у складу са објективним критеријумима, сличним онима за избор судија, а који су засновани на стручности, годинама искуства и резултатима рада. Основна начела УН-а прописују да би напредовање судија требало да буде засновано на објективним факторима, посебно имајући у виду личну способност и стручност, моралне квалитете и искуство.

Коначно, држава је дужна да успостави јасна правила о разрешењу судија, односно њиховој одговорности. Наиме, судије могу бити разрешене због озбиљних неправилности у раду, дисциплинског прекршаја или кривичног дела, као и због неспособности да обављају судску функцију. Разлог за разрешење и санкционисање судије не може бити грешка учињена у доброј вери или због неслагања са одређеним законом, док се одлука о разрешењу може донети само након законито спроведеног поступка. Основна начела УН-а прописују да судије уживају имунитет који се односи на тужбе усмерене на накнаду штете због грешака у обављању њихове функције, што не искључује могућност спровођења евентуалног дисциплинског поступка против судије,

право жалбе на такву одлуку судије или право на накнаду штете од државе због такве судијске одлуке.

Међународни стандарди дефинишу смернице и када је у питању самосталност јавнотужилачке функције. Узимајући у обзир да се јавнотужилачка функција не може поистоветити са судијском у делу који се односи на независност, за ову функцију се захтева постојање високог степена самосталности у раду, ради успостављања независног судства, а самим тим и владавине права. Стога је појам самосталности јавнотужилачке функције дефинисан кроз забрану сваког утицаја на рад јавног тужилаштва и поступање у предметима, од стране извршне и законодавне власти, коришћењем јавног положаја, средстава јавног информисања или на било који други начин којим може да се угрози самосталност у раду јавног тужилаштва. Оваква прописана самосталност може да се обезбеди само кроз јасне, објективне, унапред утврђене и транспарентне критеријуме за избор, оцењивање и напредовање.

У периоду спровођења Стратегије може се оценити да је највећи напредак учињен у делу који се односи на транспарентно функционисање ВСС и ДВТ, као органа који гарантују независност и самосталност судова и судија, односно самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Наиме, кроз измене и допуне закона и доношење подзаконских аката, јавност и транспарентност рада ова два органа је видно побољшана, чиме се правосуђе и његов рад чини доступним стручној, као и широј јавности. Исто тако, јавним објављивањем извештаја о раду ВСС и ДВТ, као и ВКС, апелационих судова и РЈТ, јавности се чине доступним резултати рада ових правосудних органа, што битно утиче на враћање поверења грађана у њихов рад.

Видљив позитиван помак ка испуњењу стратешког циља независности и самосталности учињен је и у процесу избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, имајући у виду да су кроз законске измене и нове подзаконске акте у великој мери дефинисани јасни, мерљиви и објективни критеријуми за избор на функцију и за оцењивање рада судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Унапред утврђени критеријуми на основу којих се бирају носиоци правосудних професија доприносе правној сигурности и поверењу грађана у систем. Иако у систем првог избора као обавезан услов предвиђен Стратегијом још увек није уведена Правосудна академија, учињени су напори да се "помире" два постојећа начина уласка у правосуђе, кроз увођење испита пред ВСС и ДВТ приликом конкурисања кандидата који нису прошли почетну обуку и потичу из редова судијских и јавнотужилачких помоћника и других правних професија. У првој половини 2018. године израђен је Нацрт амандмана на Устав Републике Србије који се односе на правосуђе, чијим би се усвајањем поставио уставни оквир за увођење Правосудне академије као обавезног услова за први избор кроз различите видове програма обуке, што би отклонило постојеће проблеме и омогућило поступање у складу са постављеним циљевима из Стратегије, али и са одлуком Уставног суда из 2014. године.

Независно функционисање ВСС и ДВТ представља битан услов за успостављање правосудног система који би испуњавао све међународне и Стратегијом постављене стандарде који се односе на независно функционисање правосуђа. Јачањем стручних и аналитичких капацитета ВСС и ДВТ, дефинисањем нових радних места и звања унутар административних канцеларија, предузете су активности на увођењу и побољшању

стратешког планирања и аналитике у ове две институције, што представља један од циљева Стратегије. Међутим, у наредном периоду неопходно је попунити предвиђене капацитете како би се допринело већој стручности у овој области рада и планирања. Организовањем и спровођењем сталних и периодичних обука за запослене у административним канцеларијама ВСС и ДВТ, у сарадњи са Правосудном академијом и другим институцијама, иде се у смеру потпуне специјализације и професионализације, чиме ће се у потпуности испунити једна од улога ВСС и ДВТ.

РС учинила је помаке и у делу који се односи на увођење система професионалног оцењивања носилаца правосудних функција, као и судијских и тужилачких помоћника, будући да јасни и објективни критеријуми вредновања рада и напредовања представљају услов за јачање њихове независности. Суштинске промене које би требало да се односе на изједначавање положаја судија прекршајних судова, те каријерно напредовање судијских и тужилачких помоћника и њихову професионализацију, тек би требало да буду спроведене, најпре кроз даљу измену и допуну прописа, а после и кроз потпуну примену у пракси.

Остварен је изванредан помак у спровођењу активности предвиђених Стратегијом које се односе на део буџетске независности, али је у овој области остало још простора за даље унапређење. ВСС и ДВТ поступају у складу са Стратегијом, попуњавајући предвиђене и неопходне капацитете. Такође, предузимају се значајне активности и на увођењу информacionих технологија како би се омогућило преузимање буџетских надлежности, као и других надлежности, у моменту када донете законске одредбе почну да се примењују. На овај начин ВСС и ДВТ континуирано предузимају радње како би у пуном капацитету одговорили новим овлашћењима, а у складу са предложеним уставним амандманима, као и пратећим законодавним оквиром који би јасније уредио и дефинисао поделу надлежности између Министарства правде и ВСС, ДВТ, ВКС и РЈТ.

Решавање имовинско-правних и инфраструктурних питања кроз израду анализа о процени стања, као и путем инвестиција у побољшање смештајних и материјално-техничких услова рада, представља један од значајних елемената судске независности. У овој области учињен је значајан помак у периоду спровођења Стратегије. Ипак, имајући у виду дугогодишњи немар у решавању овог питања, као и све сложеније захтеве правосудне мреже, потребно је и даље наставити са унапређењем смештајних капацитета правосудних институција у наредном периоду како би се остварило потпуно независно функционисање судског система у РС.

2. НАЧЕЛО НЕПРИСТРАСНОСТ И КВАЛИТЕТ ПРАВДЕ

Начело непристрасности једно је од кључних начела која правосудни систем државе демократије и владавине права мора да обезбеди грађанима ради ефикасног и делотворног остварења њихових права и слобода. То подразумева једнакост грађана у погледу приступа и квалитета правде, јасноћу и доступност прописа који су у складу са међународним и европским стандардима, уједначену примену права, односно јединствену судску праксу у свим националним судовима која је доступна грађанима, непрестано унапређивање квалитета правосудних институција и транспарентности

њиховог рада, као и континуирано јачање стручности и интегритета носилаца правосудних функција, односно њихове дисциплине и етике.

Нормативни и институционални механизми за превенцију корупције у правосуђу су успостављени усвајањем планова интегритета у Министарству правде, ВКС, РЈТ и већини судова и јавних тужилаштава, као и праћењем њихове реализације путем извештаја. Циљ увођења планова интегритета је идентификовање и смањење ризика од корупције у правосудном систему ради успостављања квалитетног система судова и повећања јавности рада правосудних органа.

Надзор и процена резултата мера за побољшање интегритета у правосуђу подразумева сталан рад на њиховом унапређењу и доследној примени. У том циљу, у претходном периоду предузете су бројне мере: Агенција за борбу против корупције (Агенција) је увела софтвер за уједначену изразу и спровођење планова интегритета; успостављен је систем достављања извештаја о имовини и приходима функционера; интернет презентације Министарства правде и судова унапређене су тако да пружају више информација о активностима на превенцији корупције у правосуђу. Унапређење правног оквира у овој области системски би требало да буде извршено на основу препорука из Анализе анти-коруптивног законодавства о усклађености са правом ЕУ и међународним стандардима.

Унутрашњи правни акти којима се успостављају стандарди професионалне етике носилаца правосудних функција представљају основу за даље јачање владавине права и поверења грађана у правосудни систем. Из наведеног разлога су усвојени Етички кодекси судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и чланова ВСС и ДВТ. Радна тела ВСС и ДВТ задужена за праћење имплементације кодекса су успостављена, али нису била оперативна услед недостатка подзаконских аката који регулишу њихов рад. Пословник о раду етичког одбора ДВТ усвојен је јула, а Пословник о раду Етичког одбора ВСС у септембру 2018. године. Међутим, не може се рећи да се етички кодекси нису примењивали у пракси и пре усвајања нормативног механизма за њихову примену. Наиме, судије и тужиоци су, несумњиво свесни обавеза које проистичу из нормираних етичких правила, поступали у складу са њима, а на ову тему организоване су и бројне обуке за носиоце правосудних функција.

Алтернативни начини решавања спорова, нарочито посредовање у решавању спорова (медијација), били су приоритет Министарства правде и правосудних органа, па се може закључити да су у тој области постигнути значајни резултати у успостављању правног оквира и промоцији. Поред доношења новог Закона о посредовању у решавању спорова и одговарајућих подзаконских аката, успостављен је Регистар посредника у који су уписани сви посредници. Министарство правде предузело је бројне активности на подстицању судова да користе медијацију, како интерну унутар самих судова, тако и екстерну, ангажовањем екстерних медијатора. Промоцији медијације посвећена је посебна пажња кроз бројне активности које су подржане од стране међународних пројеката.

Остаје потреба да судови у наредном периоду наставе да предузимају системске мере у циљу шире примене овог алтернативног начина решавања спорова. Да би медијација постала одговарајућа алтернатива судским поступцима, потребан је ефикаснији систем преноса судских предмета, заједно са много широм и свеобухватнијом промотивном

кампањом. За побољшање статистике и извештавања о медијацији неопходно је обезбедити употребу информационо-комуникационих технологија (ИКТ), најсавременијег система управљања предметима и размену информација између судова и медијатора.

У циљу побољшања квалитета правде уведене су и нове правосудне професије. Изабрани јавни бележници обављају послове из свог делокруга у највећем броју градова у РС. Ипак, петнаест места у Србији још увек нема јавнобележничке канцеларије, већ њихове послове у тим местима обављају судови. Јавнобележничка комора усвојила је свој етички кодекс и дисциплински правилник и именовала два дисциплинска тужиоца.

Унапређење правног оквира у смеру увођења свих међународних и европских правних стандарда представља трајну континуирану активност током и након реформе правосуђа. Имајући у виду да је то и део процеса приступања ЕУ, значај реформе законодавства је неспоран. У том смислу, донето је више нових закона (Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о јавном бележничтву, Закон о посредовању у решавању спорова, Закон о прекршајима, итд.) који су усаглашени са европским стандардима, а на изменама и допунама закона који се односе на правосуђе и даље се интензивно ради. Припрема Закона о бесплатној правној помоћи, који је тренутно у фази Предлога⁷, наишла је на највећи број изазова, а у протеклом периоду предузете су бројне мере које се односе на успостављање механизма везаних за примену овог принципа кроз већ постојећи законски оквир.

Активности на уједначавању судске праксе у циљу једнаке примене права од стране свих судова и судија, као и предвидивости исхода спорова од стране странака у спору, спроводе се континуирано и дају солидне резултате. Унапређен је правни оквир, као и механизми за уједначавање судске праксе. Основане су базе судске праксе које омогућавају увид у одлуке ВКС и других националних судова, као и Европског суда за људска права (ЕСЉП) и Суда ЕУ. Обезбеђен је приступ тим базама за стручну и ширу јавност. Поред наведеног, додатно се ради на формулисању правног оквира који ће обезбедити приватност и безбедност малолетника, жртава и сведока.

Имајући у виду да доступност правде и информисаност представљају један од услова којим се гарантује непристрасност и квалитет рада целокупног правосуђа, правосудни органи и Министарство правде уложили су доста напора на обезбеђивању веће транспарентности рада и успостављању проактивног односа са грађанима. Унапређене су њихове интернет странице, појачан ниво информисања о питањима од највећег значаја за остваривање права и интереса грађана (нпр. објављивањем регистара јавних бележника, извршитеља, медијатора, судских тумача итд.), основане су службе за информисање у оквиру судова и јавних тужилаштва, а најважнији правосудни органи усвојили су комуникационе стратегије, које им омогућавају да рад правосуђа усмере у правцу веће отворености према јавности, као и комуникације са грађанима.

Међутим, ИКТ системи за обраду и управљање предметима и документима још увек су неповезани, што има за последицу непостојање свеобухватних статистичких података који би олакшали мерење перформанси система и помогли у побољшању управљања и доношењу одлука о најважнијим питањима даљег институционалног развоја. Систем

⁷ Предлог Закона о бесплатној правној помоћи усвојен је на Влади Србије 20. септембра 2018. године

аутоматске расподеле предмета, заснован на објективним и унапред утврђеним критеријумима и уз одговарајућу технолошку подршку, још увек није успостављен за све судове. Савет за ИКТ усвојио је опште смернице и донео одлуку о стратешкој оријентацији за развој система управљања предметима за тужилаштво и затворску управу. Израђен је и план о начину повезивања различитих система. Иако је предузет низ појединачних активности, неопходна је боља укупна стратешка визија и план за ИКТ решења у правосудним и тужилачким мрежама.

3. НАЧЕЛО СТРУЧНОСТИ

У току спровођења Стратегије уложени су значајни напори у унапређење стручности носилаца правосудних функција, као и у обуку представника нових правосудних професија као што су јавни извршитељи, јавни бележници, медијатори, али и велики број лица запослених у правосудју. Правосудна академија је усвојила бројне акте који регулишу динамику обука и доприносе њиховом квалитету. Сви они су знатно допринели бољим резултатима рада српског правосудја у погледу стручности и квалитета, смањењу броја старих предмета и ефикаснијем вођењу поступака. Такође, донете су бројне законске измене као што су измене Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву и усвојени су нови правилници о критеријумима и мерилима за вредновање рада носилаца правосудних функција од стране ВСС и ДВТ, при чему стручност и похађање обука на Правосудној академији заузимају значајно место.

Правосудна академија основана је Законом о Правосудној академији са циљем да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције и стручном и ефикасном обављању послова судског и тужилачког особља. Током осам година постојања, као једина институција у Србији надлежна за стручно усавршавање судија и тужилаца и лица која се припремају за обављање судијске или тужилачке функције, обуку судијских и тужилачких помоћника и приправника, судског и тужилачког особља, као и извршитеља, јавних бележника, јавнобележничких помоћника и приправника, кроз посебне програме сталне и почетне обуке, оправдала је циљ и сврху свог оснивања бројним спроведеним програмима и обукама. И поред уложених напора потребно је наставити са стручним усавршавањем носилаца правосудних функција према потребама, плану и програму који заједнички утврде Правосудна академија, ВСС и ДВТ, како би се достигли највиши стандарди компетентности, интегритета, професионализма и одговорности у раду.

Значајан помак остварен је у вези са увођењем система избора и обуке приправника, посебно доношењем Правилника о пријемном испиту и одржавању пријемног испита на републичком нивоу од стране Правосудне академије. Успостављени су јасни и мерљиви критеријуми за оцену рада судијских помоћника на основу којих се оцењивање и спроводи, а предстоји да се слични критеријуми успоставе и за тужилачке помоћнике. Међутим, иако је започело одржавање обука за судијске и тужилачке помоћнике у складу са годишњим програмима обука на Правосудној академији, потребно је успостављање свеобухватног и одрживог приступа, те доношење јединственог програма сталне обуке само за судијске и тужилачке помоћнике, приправнике и волонтере.

У циљу унапређења стручности административног особља у судовима и јавним тужилаштвима, одржаване су бројне обуке, а информационе технологије су значајно допринеле повећању ефикасности њиховог рада. У циљу боље организације радних процеса уведена су нова радна места у судовима, као што су управитељи суда. С обзиром да је обука запослених у правосуђу континуиран процес, неопходно је и даље радити на појединим програмима и унапређивати их.

Напредак је остварен и у вези са организовањем обука за друге правосудне професије као што су јавни бележници, јавни извршитељи, медијатори, вештаци и др. Донет је и низ подзаконских аката: Правилник о почетној обуци кандидата за јавне извршитеље, Правилник о обавези усавршавања извршитеља и заменика јавних извршитеља, Правилник о програму основне обуке посредника, План спровођења Програма обуке јавних бележника за 2018. годину и Програм почетне обуке кандидата за вршење професије јавних бележника. Такође, успостављена је сарадња између комора јавних бележника и јавних извршитеља и Правосудне академије, али и других институција, правних факултета и Министарства правде.

Значајан помак је остварен у погледу увођења информационих технологија у рад Правосудне академије. Реализацијом програма Е-Академија уведене су бројне апликације које доприносе транспарентности и ефикасности рада ове институције, а које представљају важан алат и за рад других органа, као што су ВСС, ДВТ и др. У наредном периоду потребно је подржати даље унапређење сличних програма, посебно апликацију „учење на даљину“ која је у фази развоја. Ово је модерни метод учења који може да омогући великом броју полазника почетне обуке, али и носиоцима правосудне функције и другим запосленима, стицање додатних знања и вештина кроз интерактивни програм. Значајно би било наставити са успостављањем електронског система евиденције за све учеснике обука, што је до сада учињено само за носиоце правосудних функција.

С обзиром на значај и улогу Правосудне академије у напређењу стручности носилаца правосудних функција и свих правосудних професија, велики напори су уложени у јачање њених капацитета. Инфраструктурно гледано, искорак представља додела зграде Правосудној академији од стране Владе, која ће се у току ове и 2019. године из средстава ЕУ адаптирати у складу са потребама ове институције. Ипак, као један од значајних изазова и даље се издваја ограниченост буџетских средстава за рад Правосудне академије. Велики део средстава се распоређује на програм почетне обуке на Правосудној академији, пре свега на плате великог броја корисника почетне обуке са положеним завршним испитом, који због изостанка избора на правосудне функције значајно оптерећују буџет Правосудне академије. Ово због тога што Правосудна академија полазнике почетне обуке финансира све до избора на функцију. Имајући у виду наведено, у наредном периоду би требало што хитније приступити решавању овог проблема. На тај начин би се буџетска средства преусмерила на унапређење квалитета обуке и Правосудна академија би могла са постојећим буџетом да обезбеди значајно већи обим континуираних обука, без зависности од донаторске помоћи.

Након мишљења Венецијанске комисије на уставне амандмане које је у мишљењу истакла да „улога академије као јединог чувара улаза у правосуђе чини се добро постављено уз аспирације и посвећеност да се ојача капацитет и професионализам судске и тужилачке обуке, али би било препоручљиво заштити академију од могућег

непримереног утицаја, тако што би јој се обезбедио чврст статус у Уставу“ измењени су уставни амандмани којима се дефинише статус и улога Правосудне академије. У вези са положајем Правосудне академије, у наредном периоду очекује се даље јачање капацитета Правосудне академије, како материјалних и техничких, тако и људских, у складу са новим надлежностима и обавезама. У том смислу Влада РС је доделила Правосудној академији зграду, величине 3000 м², а за потребе њене реконструкције ЕУ је обезбедила средства.

У делу Стратегије који се односи на стручност носилаца правосудних функција и правосудних професија предвиђена реформа правосудног испита представља изазов који захтева посебну пажњу у наредном периоду, с обзиром да измене Закона о правосудном испиту нису донете. Правосудни испит и даље се спроводи на основу постојећих аката, као општи испит за све правосудне професије и поред увођења значајних промена у законодавству и функционисању правосудног система, као и увођења бројних стручних испита за нове правосудне професије. Имајући у виду наведено, тек предстоји рад на изналажењу оптималног решења у вези са усаглашавањем различитих стручних испита.

Узимајући у обзир смернице из Стратегије и мере из Акционог плана, у наредном периоду потребно је усвојити и нови Закон о судским вештацима, као и Закон о судским тумачима, што није урађено у претходном периоду.

4. НАЧЕЛО ОДГОВОРНОСТИ

Успостављање ефикасног правосудног система подразумева успостављање гаранције независности судства и судија, али и механизма њихове одговорности, које је неопходно спровести уз истовремено поштовање њихове независности. Гаранција независности правосуђа постоји ради заштите права појединца. Одговорно судство подразумева правично и непристрасно суђење пред судом и заштиту појединца од злоупотреба власти. У складу с тим, носиоци правосудних функција имају дужност да суде правично и непристрасно на основу устава и закона.

У периоду спровођења Стратегије остварени су значајни помаци ка увођењу објективног система одговорности, усвајањем и почетком примене комплетног правног оквира за оцену и вредновање рада судија, председника судова, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Напредак је остварен и у погледу транспарентности, понајвише кроз доступност информација релевантних за процес и резултате вредновања на интернет страницама ВСС и ДВТ. Правни оквир и транспарентност његове примене унапређени су и када је реч о раду дисциплинских органа, а значајни помаци остварени су и доношењем етичких кодекса и оснивањем етичких одбора у оквиру оба тела. Кроз бројне обуке и доступност релевантних материјала на интернет страницама ВСС и ДВТ, унапређује се свест носилаца правосудних функција о правилима етике и механизмима дисциплинске одговорности. Такође, законско прецизирање граница грађанскоправне и дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција за нестручан рад реализовано је одмах по усвајању Стратегије.

Међутим, спровођење Стратегије још увек није дало очекиване резултате у делу који се односи на успостављање јединственог система пријема и обраде притужби и представки на рад судова, а значајан изазов у вези са променом Устава биће и измене Закона о

Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца у циљу јачања механизма одговорности ових тела.

Када је у питању увођење система који омогућава праћење продуктивности рада у читавом правосудном систему и резултата рада носилаца правосудних функција, Министарство правде је уложило велике напоре и остварило значајне резултате у увођењу савремених ИКТ технологија у правосудни систем РС. Централно и напредно статистичко извештавање судова опште надлежности успешно је завршено у делу који се односи на извештај о раду суда, а у поступку је реализација активности које се односе на централно - напредно статистичко извештавање и за све остале статистичке извештаје које су судови опште надлежности у обавези да доставе. У наредном периоду највећи изазов ће бити да се ова иницијатива прошири и у судовима посебне надлежности, као и у јавним тужилаштвима, како би се извештавање у писаном облику у потпуности заменило извештавањем кроз систем централне статистике.

Значајан напредак у периоду спровођења Стратегије остварен је и у вези са успостављањем функционалног и транспарентног механизма одговорности представника правосудних професија. Унапређен је надзор над радом јавних извршитеља и уведен транспарентан механизам њихове одговорности, који ће се континуирано унапређивати у складу са актуелним законским изменама. Такође, унапређена је и транспарентност механизма одговорности имајући у виду да се одлуке Дисциплинске комисије објављују на интернет страници Министарства правде.

На основу релевантних подзаконских аката унапређен је механизам надзора над радом јавних бележника и њихова одговорност у раду од стране Јавнобележничке коморе. С друге стране, иако Министарство правде поступа у складу са својим овлашћењима за надзор над радом јавних бележника, у наредном периоду је неопходно да се донесе подзаконски акт којим би се на детаљан начин регулисало питање надзора над радом ове професије.

Усвајањем и применом новог правног оквира којим се на прецизан начин регулишу обавезе и одговорност посредника и усклађивањем материје у овој области са правним тековинама ЕУ и најбољом међународном и упоредном праксом, успостављен је транспарентан механизам одговорности медијатора.

Напредак је остварен и у вези са приступом информацијама о пружаоцима услуга правосудних професија, тако да грађани могу на брз и једноставан начин да пронађу податке у регистрима, односно евиденцијама које води Министарство правде, а према потребама свог предмета. У циљу успостављања потпуно транспарентног механизма одговорности представника правосудних професија, неопходно је да се на интернет страници Министарства правде објаве информације за грађане о могућности подношења притужбе на њихов рад, као и одлуке о одузимању дозвола.

Коначно, уочено је да спровођење Стратегије још увек није дало значајније резултате у успостављању, односно унапређењу механизма одговорности судских вештака и судских тумача, па ће значајан изазов у наредном периоду бити правно уређење тог питања.

5. НАЧЕЛО ЕФИКАСНОСТИ

За начело ефикасности, Стратегијом су дефинисани стратешки циљеви који се, између осталог, односе на успостављање делотворне и ефикасне мреже судова и јавних тужилаштава, унапређење е-правосуђа, решавање предмета у разумним роковима уз посебан нагласак на решавање старих предмета, успостављање јавнобележничког система и система извршења судских одлука и рад на даљем унапређењу међународне сарадње у области правосуђа.

У односу на решавање приоритетних проблема у вези са спровођењем начела ефикасности, у периоду примене Стратегије, у поступку извршења одлука Уставног суда, ВСС током 2012. и 2013. године у правосудни систем вратило се укупно 593 судија и то: 415 судија у основне судове, 98 судија у више судове, 40 судија у привредне судове, 7 судија у Привредни апелациони суд и 12 судија у ВКС. Од тог броја 512 судија је ступило на судијску функцију. ДВТ је, извршавајући одлуке Уставног суда, на седници одржаној септембра 2012. године, донело одлуку о избору 118 заменика јавних тужилаца који нису били изабрани.

Међутим, правосудни систем Републике Србије није се опоравио због смањеног броја носилаца правосудних функција и промењене правосудне мреже и константно из године у годину заостаје када је реч о потребном броју носилаца правосудних функција, односно броју попуњених судијских и тужилачких места у односу на број утврђен одлукама ВСС и ДВТ. Стога би у наредном периоду требало спровести свеобухватну анализу потребног броја судија и јавних тужилаца, имајући у виду оптерећеност сваког од њих, број и врсту предмета и надлежност, услове рада, број запослених и судијских и тужилачких помоћника.

Када је реч о броју судија, у судовима у Републици Србији, у 2012. години, ефективно је поступало 2.380 судија, а 2013. године, са враћеним раније неизабраним судијама, поступало је 2.652 судије. Међутим, током 2014. и 2015. године број судија се смањује, тако да је у 2015. години ефективно поступало 2.522 судија. Према подацима ВСС на дан 30. јуна 2016. године од утврђеног потребног броја судија у судовима у Републици Србији (2.976), изабрано је 2.801 судија, а ефективно је поступало у првих шест месеци 2.604 судија. Тренд смањења броја се наставио и даље. Када се посматра само прошла година и првих шест месеци 2018. године, број судијских места који није попуњен је изузетно велики, што је последица забране избора нових судија у складу са најновијим одлукама Уставног суда и потребе усаглашавања прописа о избору судија и јавних тужилаца.⁸

Број непопуњених судијских места на дан 30. јун 2018. године је 412, што представља изузетно велики број и знатно утиче на ефикасност у раду судова. Највећи број упражњених места налази се у београдским судовима, који су и најоптерећенији у раду.

Из Годишњег извештаја о раду ДВТ за 2017. годину, на дан 1. јануар 2018. године, 618 заменика јавног тужиоца обављало је функцију, што представља незнатно смањење (1,35%) у односу на 1. јануар 2017. године, када је функцију обављало 628 заменика

⁸ Видети: Табелу 1 Прилога 3 – упоредни преглед броја судија за период 1. јануар – 31. децембар 2017. године и 1. јануар – 30. јун 2018. год.

јавног тужиоца На смањење броја заменика јавног тужиоца утицала је и околност да је ДВТ на седници одржаној децембра 2017. године донело Одлуку о предлогу кандидата за први избор за 52 заменика јавног тужиоца, али Народна скупштина није изабрала предложене кандидате за заменике јавног тужиоца. Да се то догодило, број заменика јавног тужиоца у 2018. години био би повећан за 5,66 %. Број од 618 заменика јавног тужиоца одговара броју од 8,80 заменика на 100.000 становника.

Од јануара 2010. године, уместо дотадашњих 199 судова, са радом је почело 129, што је представљало смањење са 2,7 судова на 100.000 становника на 1,8. Напомињемо да су тада у систем први пут укључени и прекршајни судови. Укупан број судија смањен је са 3.212 (44,1 судија на 100.000 становника) на 2.455 (33,7 на 100.000 становника). Број јавних тужилаца и њихових заменика смањен је за 5,8% на 611, односно на 8,4 на 100.000 становника⁹.

Правосудна мрежа која је почела са радом јануара 2010. године измењена је Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва¹⁰ тако да је од јануара 2014. године у правосудном систему Републике Србије дошло до повећања броја основних судова са 34 на 66 односно броја јавних тужилаштва са 34 на 58. Нова мрежа имала је за циљ да отклони недостатке постојеће, будући да се она показала као неефикасна, а грађанима је отежавала приступ правди. У односу на правосудну мрежу која је почела са радом јануара 2014. године у Србији је било 162 суда односно 2,25 суда на 100.000 становника¹¹, док је број тужилаштва износио 1,22 на 100.000 становника.

Нова правосудна мрежа која функционише од 2014. године обухвата 159 судова опште и посебне надлежности (66 основних, 25 виших, 16 привредних, 44 прекршајна, четири апелациона суда, Управни суд, Привредни апелациони суд, Прекршајни апелациони суд и ВКС). Када је реч о јавним тужилаштвима, правосудна мрежа обухвата 88 јавних тужилаштва (58 основних, 25 виших, четири апелациона) и РЈТ. Поред тога обухвата и Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, као и Посебно тужилаштво за високотехнолошки криминал у оквиру Вишег јавног тужилаштва у Београду. За судове и јавна тужилаштва на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија било је предвиђено доношење посебног закона.

Када је реч о смањењу заосталих, старих предмета, краћем трајању судских поступака и смањењу буџетских расхода, може се рећи да, према ранијој редукованој мрежи судова, циљеви нису остварени. Судови су у 2012. години имали 3,34 милиона нерешених предмета, а судије су и даље биле неравномерно оптерећене бројем предмета. Нарочито оптерећени били су судови опште и посебне надлежности чије је седиште у Београду. Неки од ових недостатака отклоњени су изменом правосудне мреже која је почела са радом јануара 2014. године, али су најзначајнији, видљиви резултати када је реч о ефикасности остварени тек у 2016. години. Томе у прилог говори и графикон који следи, преузет из Годишњег извештаја ВКС о раду свих судова за 2017. годину, с обзиром на то да деоба и електронска миграција предмета између Првог основног суда, Другог

⁹ Национална стратегија за реформу правосуђа за период 2013-2018, II Модерна мрежа судова, стр. 24

¹⁰ Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, „Службени гласник РС“, број 101/13.

¹¹ Број становника за Републику Србију узет је за 2010. годину према податку Републичког завода за статистику и износи 7.291.436: <http://publikacije.stat.gov.rs/g2011/pdf/g20112004.pdf>. За 2014. годину из истог извора број становника за 2014. годину био је процењен на 7.149.180: <http://www.stat.gov.rs/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva/>.

основног суда и Трећег основног суда у Београду није благовремено извршена за све предмете (за предмете извршења то је учињено тек у првом кварталу 2018. године):



Графикон 1: Приказ броја решених предмета у судовима у РС, годишњи извештај ВКС за 2017. годину

Велики број нерешених предмета у судовима у РС, а нарочито велики број старих нерешених предмета, захтевао је свеобухватне и дугорочне мере које је требало предузети на националном нивоу да би се повећао ниво ефикасности, смањено број старих нерешених предмета, скратило трајање судских поступака и повећало поверење јавности у судство. Значајан корак у суочавању са проблемом великог броја старих предмета представља доношење Јединственог програма решавања старих предмета у Републици Србији децембра 2013. године и Посебног програма мера за решавање старих извршних предмета у судовима у Републици Србији за период од 2015 до 2018. године, новембра 2014. године. Након тога, председник ВКС је августа 2016. године донео и Измењени јединствени програм решавања старих предмета у Републици Србији за период 2016-2020. године.

Да је ово призната и препозната позитивна мера види се и у АП23, тако што се Јединствени програм решавања старих предмета сматра динамичним документом, због чега га је потребно „мења(ти) (...) и унапређива(ти) у складу са иницијалним резултатима примене и на основу закључака са редовних састанака Радне групе за спровођење Јединственог програма решавања старих предмета“. У наредном периоду, у сарадњи са Правосудном академијом, требало би даље развијати програм обуке за судијске вештине – управљање предметима и израду индивидуалног плана судије за смањење броја старих предмета.

Највидљивији напредак у дигитализацији правосуђа и креирању различитих електронских и аутоматизованих алатки за управљање радним и другим процесима у правосуђу током важења Стратегије представља довршавање процеса увођења система за аутоматско управљање предметима у све судове и одређен број тужилаштава. ИКТ интервенције обављају се плански и структурисано и о њима одлучује Секторски савет за ИКТ, међу-институционално тело које окупља све најважније представнике сектора. За запослене у правосуђу спроведене су различите ИКТ обуке од основне информатичке

писмености до специјализованих програмерских обука. Правосудни информациони систем (ПИС) омогућио је електронску комуникацију између, пре свих, судова и органа чији се подаци траже у различитим врстама судских поступака (нпр. матичне књиге, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Министарство унутрашњих послова, Централи регистар обавезног социјалног осигурања).

Ипак, чињеница да сви судови у Србији не користе јединствену апликацију за управљање предметима, нити имају могућност међусобног повезивања, представља значајан изазов у изради поузданих статистичких извештаја и у њиховој анализи на коју би требало да се ослањају доносиоци одлука у сектору правосуђа приликом планирања. Првостепени судови опште надлежности, основни и виши, користе АВП (систем за утоматизовано вођење предмета), апликацију која је иницијално развијена за потребе привредног судства и београдских судова још 2004/2005. године, а у све више и основне судове уведена је током 2010. године. Прекршајни судови користе СИПРЕС (Систем за вођење предмета у прекршајним судовима), апликацију која је уведена крајем 2015. године, али која не производи све статистичке извештаје потребне за планирање, тако да велики број прекршајних судова, укључујући и Прекршајни апелациони суд, још увек воде двоструке евиденције, мануелне у папиру и електронске. Апелациони судови, Управни суд и ВКС користе САПС (Стандардизована АПликација Судства), који има добре аналитичке перформансе и омогућује размену података и докумената, али само између ових шест судова. Коначно, привредни судови од недавно имају потпуно нову апликацију – СИПРИС (Систем за вођење предмета у привредним судовима), која је у употреби од 2017. године. Централизована статистика обухвата само податке судова опште надлежности, што није довољно у неким врстама предмета (нпр. предмети заштите права на суђење у разумном року који постоје у свим судовима), а значајно отежава прикупљање и обраду података за домаће потребе, потребе извештавања према ЕУ и другим организацијама према којима таква обавеза постоји.

У претходном периоду требало би истаћи и резултате остварене кроз међуинституционалну сарадњу више заинтересованих органа. Наиме, Министарство правде, ВКС и ВСС потписали су одређене акте који су значајно допринели постизању видљивих и одрживих резултата. На основу Закона о извршењу и обезбеђењу потписано је Упутство за спровођење Закона о извршењу и обезбеђењу, а на основу Закона о посредовању у решавању спорова ради унапређења и промоције алтернативних начина решавања спорова Упутство за унапређење медијације. Поред тога, председник ВКС и ВСС, Државни правобранилац, министар правде и директор Правосудне академије потписали су јула 2018. године Упутство за унапређење и промоцију поступка закључења и извршења вансудског поравнања у поступцима за заштиту права на суђење у разумном року. Сматрамо да се на овај начин, а што се показало и у пракси, много ефикасније и свеобухватније остварују стратешки циљеви и смернице.

Један од начина повећања ефикасности судова у претходном периоду био је и пренос тзв. „судеће материје“ из суда на јавне извршитеље и јавне бележнике, као нове правосудне професије, на чему би требало даље радити и у наредном периоду. Сарадња између Правосудне академије са комором посебних правосудних професија је од изузетног значаја за јачање стручности и одговорности правосудног система у целини.

Преглед најзначајних области оствареног напретка у спровођењу стратегије

- Начело независности -

Области у којима су остварени помаци:

- унапређење транспарентности функционисања Високог савета судства и Државног већа тужилаца
- унапређен је процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција
- јачање стручних и аналитичких капацитета ВСС и ДВТ ради увођења и побољшања стратешког планирања и аналитике
- унапређење имовинско-правних и инфраструктурних капацитета правосуђа

Области које захтевају додатне напоре:

- јачање буџетске независности Високог савета судства и Државног већа тужилаца
- успостављање каријерног система напредовања
- постизање равномерније оптерећености судија

- Начело непристрасности и квалитет правде -

Области у којима су остварени помаци:

- уједначавање судске праксе и формирање платформе за базу судске праксе
- унапређење правног оквира као трајна континуирана активност
- унапређење транспарентности рада правосудних органа
- боља примена планова интегритета у правосуђу
- израда и имплементација етичких кодекса
- унапређен је нормативни оквир за заступање имовинских интереса Републике Србије пред Европским судом за људска права
- успостављање служби за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима

Области које захтевају додатне напоре:

- стандардизовани систем бесплатне правне помоћи кроз формирање нормативног оквира и успостављање институционалне подршке
- потпуна примена алтернативних начина решавања спорова

- Начело стручности -

Области у којима су остварени помаци:

- унапређење стручности носилаца правосудних функција кроз бројне обуке које су одржане у претходном периоду
- унапређење стручности представника нових правосудних професија (јавни извршитељи, јавни бележници, медијатори) кроз бројне обуке које су одржане у претходном периоду
- јачање улоге и положаја Правосудне академије
- увођење система избора и обуке судијских и тужилачких приправника

Области које захтевају додатне напоре:

- успостављање одрживог програма сталне обуке за судијске и тужилачке помоћнике и судијске и тужилачке приправнике
- доношење новог Закона о судским вештацима и Закона о судским тумачима

- Начело одговорности -

Области у којима су остварени помаци:

- унапређена је оцена и вредновање рада судија, председника судова, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца
- унапређење транспарентности кроз доступност информација релевантних за процес и резултате вредновања на интернет странама ВСС и ДВТ
- унапређен је рад дисциплинских органа у области правосуђа
- унапређење свести носилаца правосудних функција о правилима етике и механизмима дисциплинске одговорности
- увођење савремених информационих технологија у правосудни систем
- унапређен је надзор над радом јавних извршитеља, јавних бележника и посредника

Области које захтевају додатне напоре:

- даље унапређење механизма одговорности носилаца правосудних функција, запослених у правосуђу и представника правосудних професија
- успостављање јединственог система прикупљања притужби и представки на рад правосудних органа

- Начело ефикасности -

Области у којима су остварени помаци:

- успостављена је нова мрежа судова и јавних тужилаштава
- остварено је значајно смањење броја „старих“ предмета
- увођење система за аутоматско усправљање предметима у све судове и одређен број тужилаштва
- успостављена је платформа за Е правосуђе
- јачање међуинституционалне сарадње
- пренос судских овлашћења на нове правосудне професије

Области које захтевају додатне напоре:

- потпуна реализација Измењеног јединственог програма решавања старих предмета у Републици Србији за период 2016-2020. године
- унапређење система извршења у циљу решавања старих предмета мале вредности у којима је поверилац држава, јавно предузеће и сл.
- успостављање механизма за равномерну расподелу предмета кроз даље унапређење мреже и капацитета правосуђа и бољу алокацију ресурса, вредновање предмета по тежини
- наставак рада на дигитализацији правосуђа

III МЕХАНИЗМИ ЗА ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈУ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У оквиру међународне сарадње и процеса европских интеграција РС је у претходном периоду доносила кључна стратешка документа у бројним областима (сектор правде, борба против корупције, основна људска и мањинска права), као и акционе планове за њихову реализацију. Њихов међусекторски карактер захтевао је успостављање посебних механизма праћења и евалуације постигнутог, како би се спровођење пратило континуирано, на организован и систематски начин. Ово посебно како би се створили услови да се, по истеку периода важења стратегија, уради евалуација учињеног, односно региструје шта је остало неиспуњено.

Механизми за праћење и евалуацију су постали саставни део сваког стратешког документа. Међутим, и поред тога, можемо рећи да су у неким сегментима механизми давали ограничене резултате, а најчешћи разлози за то леже у следећем:

- Структура механизма која је подложна утицају учесталих кадровских промена;
- Недостатак административних капацитета за пружање континуиране стручне и техничке подршке процесу извештавања и евалуације;
- Недостатак политичке воље да се мониторинг механизам истински користи као један од најзначајнијих фактора одржавања динамике и квалитета реформи.

Такође, отворило се и питање ефективног мониторинга одређених процеса реформи, односно паралелног функционисања више мониторинг механизма у оквиру којих се прате суштински иста питања, што је управо ситуација када се говори о праћењу ефеката реформе правосуђа, јер се прате и примена Стратегије за период 2013.-2018. и АП23. Због тога сматрамо да, за потребе ове анализе, треба направити паралелу између механизма праћења и евалуације на основу Стратегије и механизма за праћење и евалуацију спровођења АП23, који је усвојен у току примене Стратегије. Може се рећи да се процес праћења и евалуације резултата правосудне реформе у Србији у претходном периоду у неким деловима преклапао између ова два механизма, који ће бити у даљем тексту детаљније размотрени.

6.1 Механизам праћења и евалуације у оквиру Националне стратегије реформе правосуђа за период 2006.-2011.

Ради бољег разумевања вреди подсетити да се први покушаји да се реформа правосуђа у РС уведе у свеобухватан стратешки оквир који би омогућио јасно трасиране реформске мере и надзор над њиховим спровођењем везују за доношење Националне стратегије реформе правосуђа 2006.-2011.¹², која је усвојена на седници Народне скупштине РС 25. маја 2006. године. Као основни циљ Стратегије дефинисано је настојање да се успостављањем владавине права и правне сигурности врати поверење грађана у правосудни систем РС. Стратегија је почивала на четири кључна начела: независност, транспарентност, одговорност и ефикасност правосуђа.

¹² Службени гласник РС бр. 44/06.

Интенција законодавца била је да се самом Стратегијом уреди институционални оквир спровођења и надзора над спровођењем овог стратешког документа. Ипак, чини се да је приликом дефинисања институционалног оквира пропуштена прилика да се јасније постави граница између надлежности за спровођење и надлежности за надзор над спровођењем Стратегије, као и одговорност за то шта се дешава ако нека од одређених институција не испуни стратегијом задате обавезе.

У оквиру Одељка „Органи за спровођење“ предвиђено је да се одговорност за реализацију стратешких циљева и активности поверава десеточланој Комисији за спровођење стратегије коју чине представници свих релевантних правосудних институција. Стратегија је предвиђала да Министарство правде, ВСС и Одбор за правосуђе Народне Скупштине врше надзор над реформама представљеним у Стратегији. Предвиђено је било и оснивање Секретаријата, који је дефинисан као административно-техничка подршка Комисији.

Овакав механизам је, имајући у виду да је први пут успостављен ради праћења стратешких смерница, имао велику подршку ЕУ, тако да је у том циљу по хитној процедури одобрен пројекат за подршку успостављању Административне канцеларије Секретаријата, што је истовремено било добро и лоше решење.

Добро, зато што је за три године реформе, колико је овај пројекат трајао, обезбеђена целовита и стручна подршка раду Комисије, јединствено место сусрета и простора за дебату о спровођењу Стратешких смерница, правремена израда Акционог плана и редовно извештавање, као и бројне компаративне анализе и континуирана подршка радним групама за израду нових законских решења.

Лоша страна је, ако се то тако може назвати, што РС није самостално преузела одговорност да издвоји средства да изгради сопствене капацитете за успешну подршку институцијама у процесу спровођења реформи, као ни одржив механизам праћења и евалуације резултата и утицаја реформи. Посебно овде треба ставити акценат на недовољну изградњу модела и механизма за анализе учинка реформских корака, као и планирања утицаја и ресурса за исте.

6.2 Механизам праћења и евалуације у оквиру Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013.-2018.

Структура и функционисање механизма: Из намере да се недостаци уочени у периоду који је претходио усвајању нове Стратегије за период 2013.-2018. тежило се успостављању новог, ефикаснијег механизма праћења и евалуације, па је направљена јасна разлика између институција укључених у реформу правосуђа у виду субјеката који ове реформе спроводе и оних које прате процес спровођења. Поглавље посвећено овом питању у Стратегији названо је „*Структура и састав система за стратешко планирање и спровођење*“.

Стратегија је оснивање, управљање и надзор над радом Секретаријата поверила Комисији за спровођење Стратегије, уз напомену да ће, до оснивања Секретаријата административну, стручну и техничку подршку Комисији пружати Министарство. Истовремено, одговорни субјекти обавезани су да пружају податке и информације Секретаријату у вези са активностима на спровођењу Стратегије. Стратегијом реформе

правосуђа и Акционим планом Комисија за спровођење стратегије састављена је од петнаест чланова (и петнаест заменика), представника свих институција релевантних за спровођење реформе правосуђа, али је овај пут јасно дефинисано да је Комисија за спровођење Стратегије повремено радно тело Владе за праћење напретка и усмеравање и планирање будућих активности.

Стратегијом су прецизирани рокови за подношење тромесечних и годишњих извештаја Влади и Народној скупштини РС. Додатно, Стратегија је овластила Комисију да иницира поступак утврђивања одговорности субјеката надлежних за спровођење Стратегије у складу са одговарајућим прописима. Детаљније функционисање процеса праћења и извештавања уређено је Пословником о раду Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године¹³.

Пословником је уређена и улога Секретаријата који је као организациона јединица препознат и у Стратегији 2013.-2018. Нејасноће везане за улогу Секретаријата које су постојале у периоду важења претходне Стратегије, отклоњене су у извесној мери одредбом по којој он пружа административну, стручну и техничку подршку раду Комисије, и спроводи одлуке и смернице Комисије.

Из изложеног, очигледно је да је намера доносиоца Стратегије била да се успостави систем за спровођење, праћење и евалуацију резултата примене Стратегије. Ипак, како се почетак спровођења Стратегије поклопио са успостављањем новог концепта рестриктивне буџетске политике Владе, убрзо се испоставило да је формирање Секретаријата тешко изводљиво, будући да не само да није било могуће обезбедити средства за запошљавање нових службеника који би преузели послове у Секретаријату, већ је и њихова релокација из правосудних институција била немогућа, услед хроничног недостатка административних капацитета, како у самом Министарству, тако и у другим одговорним органима, ВСС, ДВТ и Правосудној академији. Недостатак адекватних кадровских решења у институцијама које треба да носе посао и процес европских интеграција у правосуђу, а који би били одрживи и дугорочни, донекле је био отклоњен ангажовањем експертске/стручне подршке од стране консултаната у оквиру Мултидонаторског фонда Светске банке за подршку сектору правде у Србији¹⁴.

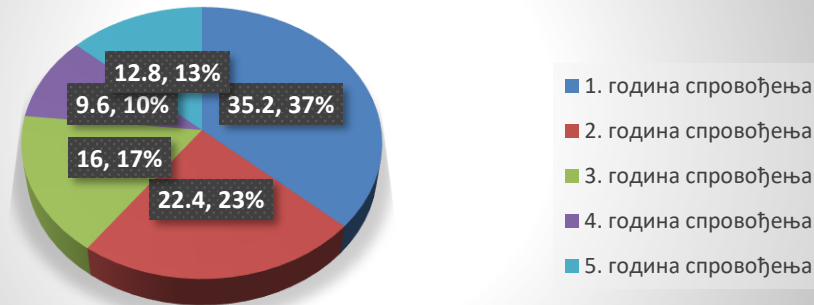
Резултати петогодишњег функционисања мониторинг механизма за Стратегију 2013-2018.:

Комисија за спровођење Стратегије формирана је одлуком Владе 25. августа 2013. године, а прва седница одржана је 11. септембра 2013. године. Закључно са јулом 2018. године одржане су 32 седнице Комисије. Динамика одржавања седница Комисије била је учесталија у првој половини спровођења Стратегије, мотивисана потребом конкретизације и дефинисања задатака носилаца обавеза.

¹³ Доступно на: <https://mpravde.gov.rs/tekst/2967/poslovnik-komisije.php>, приступљено 16. јуна 2018. године.

¹⁴ Multi-Donor Trust Fund - Justice System Support, administered by World Bank, види више на: <http://www.mdftjss.org.rs/sr/>, приступљено 16. јуна 2018. године

Број одржних редовних седница Комисије по годинама



Графикон 2: Приказ броја одржаних седница Комисије за праћење спровођења Стратегије по годинама

ИНИЦИЈАТИВЕ КОМИСИЈЕ ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ 2013.-2018.

У свом петогодишњем раду, Комисија је дала допринос у постављању проблема или отворених питања, тако што је формирала одређени број радних група ради израде мишљења и анализа на следеће теме:

- ✓ процена и анализа стања ради решавања **имовинско-правних и инфраструктурних питања** везаних за судове и јавна тужилаштва (2014.);
- ✓ анализа положаја **судијских и јавнотужилачких помоћника** (2014.);
- ✓ анализа неопходних измена нормативног оквира ради **унапређења положаја судија прекршајних судова** (2014.);
- ✓ анализа **положаја судија поротника** (2014.);
- ✓ анализа за израду смерница за **реформисање и развој Правосудне академије** (2014.);
- ✓ давање мишљења у вези израде програма **ефикасне алокације судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца** (2013.);
- ✓ анализа **измене уставног оквира** (2013. године).

У другој половини спровођења Стратегије дошло је до отварања поглавља 23 и усвајања пратећег Акционог плана, што је условило паралелни и неодвојиви процес стратешког планирања и спровођења реформи у оквиру Поглавља 23. У том тренутку (децембар 2016. године) дошло је и до темељне ревизије Акционог плана за спровођење Стратегије за период 2013.-2018., чиме је праћење само око 20% активности из овог стратешког документа остало у надлежности Комисије, док је доминантну улогу у процесу мониторинга и евалуације правосудних реформи преузео Савет за спровођење АП23.

Када је реч о методологији рада, Комисија се састајала и разматрала кварталне извештаје институција надлежних за спровођење Стратегије, а потом их усвајала. Суштинска анализа постигнутих резултата спроведена је у два наврата (пролеће 2014. и јесен 2015. године) у склопу припреме ревизије Акционог плана за Стратегију 2013-2018.

Техничка мањкавост у раду Комисије огледала се у томе да од почетка рада Комисије није постојао Секретаријат који би пружао стручну и административну помоћ у раду.

Транспарентност рада Комисије: Иако је јавност рада Комисије детаљно уређена Пословником, а присуство седницама омогућено и за представнике медија, а записници са седница јавно доступни на интернет страни Министарства, доступност извештаја о спровођењу Стратегије, као кључни елемент транспарентности је изостала. Квартални извештаји институција су били постављани на интернет презентацијама тих институција, достављани су члановима и заменицима чланова Комисије уз позиве за седницу, али извештаји о спровођењу Стратегије остали су недоступни широј јавности.

Последице оваквог приступа су вишеструке:

- Ограничавање увида јавности у извештаје о спровођењу централног стратешког документа који уређује реформу правосуђа, практично поништава све кораке који су учињени не би ли се процес израде Стратегије учинио транспарентним и инклузивним;
- Процес реформи „удаљен“ је од шире јавности која није у могућности да непосредно прати седнице Комисије;
- Поменута ограничења отежавају и члановима академске заједнице приступ подацима неопходним за темељно и потпуно сагледавање резултата које поједина решења дају у пракси, без чега је немогуће замислити ни квалитетне предлоге *de lege ferenda*.
- Најзад, није занемарљив ни проблем оптерећења запослених у институцијама надлежним за спровођење Стратегије.

Механизми раног узбуњивања и убрзања реформског процеса: Један од најзначајнијих недостатака мониторинг механизма у оквиру Стратегије огледао се у изостанку јасно дефинисаног механизма раног узбуњивања, односно конкретних процедура и овлашћења у случају непоступања надлежних институција у складу са одредбама Стратегије и неадекватног спровођења мера и активности из пратећег Акционог плана. Самом Стратегијом било је предвиђено овлашћење Комисије да иницира поступак утврђивања одговорности субјеката надлежних за спровођење Стратегије у складу са одговарајућим прописима, али сама процедура, редослед корака и конкретизација овлашћења су изостали, а самим тим и примена ове одредбе у пракси.

6.3 Механизам мониторинга и евалуације реформе правосуђа у оквиру Поглавља 23 и пратећег Акционог плана

Усвајање АП23 значило је увођење новог, свеобухватног механизма мониторинга и евалуације реформских корака. Успостављањем овог механизма и усвајањем АП23 поставило се питање односа надлежности за праћење реформи.

Структура и функционисање механизма: АП23 дефинише институционалне и методолошке основе механизма за мониторинг и евалуацију, у чијем уводном делу је предвиђено да ће одговорност за надзор над реализацијом активности из Акционог плана бити подељена и поверена Савету за спровођење Акционог плана за поглавље 23 (у даљем тексту: Савет), Шефу преговарачког тима за вођење преговора о приступању РС Европској унији, Преговарачкој групи за Поглавље 23 на челу са Председником/Шефом

преговарачке групе за Поглавље 23, Координационом телу за процес приступања РС Европској унији, (у даљем тексту: Координационо тело) и Савету Координационог тела. Стручну и административно-техничку подршку раду Координационог тела пружа Канцеларија за европске интеграције (КЕИ).

АП23 се определио за модел непристрасне експертске контроле и предвидео да чланове Савета Влада РС именује на предлог председника преговарачке групе за Поглавље 23 из редова државних службеника и консултаната који су у Министарству правде већ ангажовани на пословима везаним за процес преговорања. Предност овог модела огледа се, с једне стране, у објективности и непристрасности процеса, будући да евалуацију не врше представници институција који реформе спроводе, али и у оперативности и стручности, будући да се ради о процесу који захтева специфична знања везана за ЕУ стандарде, ЕУ интеграције, стратешко планирање и пројекте.

АП23 је предвидео да Савет прати спровођење активности садржаних у Акционом плану на дневном нивоу, покреће механизам раног узбуњивања у случају застоја и других проблема у реализацији Акционог плана и координира процесе извештавања. У том смислу, АП23 је предвидео да Савет пружа Преговарачкој групи за Поглавље 23 стручну подршку.

Будући да је Савет повремено радно тело Владе чији чланови за свој рад не добијају посебну надокнаду, те да не располаже неопходним административно-техничким капацитетима, АП23 је предвидео да Министарство правде у улози координатора Преговарачке групе за поглавље 23, пружа Савету потребну административно-техничку подршку.

Покушај да се координира функционисање двоструког, а мимо терена правосуђа и вишеструког мониторинг механизма у оквиру Поглавља 23, учињен је предвиђањем да Савет подноси месечне извештаје о спровођењу Акционог плана и да при томе нарочито води рачуна да они обухвате закључке и препоруке релевантних тела која прате спровођење националних стратешких докумената.

Поред месечног извештавања, АП23 је предвидео да Савет у сарадњи са Канцеларијом за Европске интеграције подноси кварталне извештаје, док се шестомесечни извештаји подnose Европској комисији, а једанпут годишње и извештај који разматра и усваја Народна скупштина. Квартални и годишњи извештаји се објављују на интернет страни Министарства правде и порталу посвећеном преговорима са ЕУ.

Резултати двоипогодишењег функционисања мониторинг механизма за Поглавље 23: Нема сумње да је и по својој структури и по резултатима функционисања механизам мониторинга и евалуације резултата спровођења правосудних, али и осталих реформи у оквиру Поглавља 23 значајно направио помаке у односу на механизме у оквиру обе Националне стратегије реформе правосуђа, а који се огледају у неколико значајних аспеката, али и праћени одређеним потешкоћама и проблемима у примени.

- **Састав мониторинг тела/експертска контрола** – вероватно најзначајнији недостатак овог модела огледа се у чињеници да чланови Савета не примају надокнаду за свој рад, будући да је замисао АП23 била да њихову улогу ограничи на независни експертски мониторинг, а да терет административног рада понесе Министарство правде, као одговорно за координацију Поглавља 23. Ипак, услед

недовољних административних капацитета, у пракси је комплетан терет био на члановима Савета, који су, уместо да буду фокусирани на експертски део посла, били принуђени да технички обрађују и припремају хиљаде страна извештаја, организују презентације, спроводе обуке за контакт тачке, организују десетине састанака са представницима институција и сл. Ово је довело до осипања чланства, будући да осим неколицине консултаната и државних службеника стално запослених у Министарству правде, остали чланови нису могли на волонтерској бази да обављају описану количину послова. У коначном исходу, ово је већ крајем 2017. године резултирало преполовљеним бројем чланова Савета, изостанком месечног извештавања и редовних састанака, па и упитним кворумом за усвајање извештаја, чиме је прокоцкана прилика да се, распоређивањем одређеног броја државних службеника који би преузели послове административне подршке Савету, очува тело које је направило годинама жељене и очекиване помаке у мониторингу и евалуацији реформских корака.

- **Јасна методологија мониторинга и евалуације** - за разлику од раније описаног рада Комисије за Стратегију, одмах по оснивању, Савет је, након консултација са ЕК, израдио и усвојио јасну методологију мониторинга и евалуације, која укључује следеће:
 - Израду смерница за извештавање за субјекте надлежне за спровођење АП23;
 - Израду униформних образаца за извештавање којима се постиже униформност и прегледност извештаја институција, као и могућност да сви подаци које је институција достављала у току целокупног периода спровођења АП23 буду доступни у једном једином документу;
 - Именовање контакт тачака за извештавање у свим институцијама надлежним за спровођење АП23 и њихова обука за примену јединствене методологије за извештавање;
 - Усвајање јединствене методологије за евалуацију резултата спровођења АП23 по тзв. семафор методи;
 - Стандардизовани формат извештаја о спровођењу АП23 који се квартално ажурира;
 - Двојезичност извештавања, која подразумева да се сви извештаји институција, као и збирни извештаји Савета израђују на српском и енглеском језику;
 - Свеобухватност извештаја Савета који укључују три сегмента: детаљни наративни извештај по активностима; сажети прегледни извештај по „семафор“ методологији и статистички извештај о успешности спровођења реформи на нивоу читавог поглавља 23, на нивоу потпоглавља, као и по институцијама.
- **Транспарентност реформског процеса** – са добром праксом објављивања свих релевантних докумената започело се још у фази израде АП23, а настављена је и кроз рад Савета, па су тако сви извештаји и на српском и на енглеском језику у интегралној верзији доступни на интернет страни Министарства правде.

Иако је овај последњи сегмент добро замишљен, не само из угла транспарентности реформи, већ и као механизам утицаја на институције да раде посвећеније и одговорније,

од њега се одустало након првих годину дана извештавања, будући да је показао одређене недостатке. Наиме, поставило се питање оцене доприноса спровођењу тзв. дељених активности, односно активности за чије су спровођење надлежне две или више институција, будући да није реткост да одређена активност није спроведена искључивом кривицом само једне од надлежних институција, а да се њено спровођење у статистичким подацима онда јавља као неажурност и осталих институција које су надлежне за њено спровођење. Сличан проблем јавио се и код тзв. везаних, односно активности које чине неодвојиву логичку целину. Овде се углавном ради о низовима активности који почињу доношењем закона или стратешког документа, а потом њиховој примени која се огледа у најразличитијим мерама. У ситуацијама када овлашћени предлагач закона или стратешког документа закаже, све институције надлежне за спровођење активности које следе у оквиру имплементације тог акта, практично остају блокиране и резултати њиховог рада статистички се приказују већински у црвеној боји. Ово је с разлогом изазивало незадовољство таквих институција, јер упркос преданом раду нису имале могућност да промене негативну статистичку слику. Након што се од овог сегмента извештаја одустало, задржана је само статистика успешности спровођења АП23 на нивоу поглавља и потпоглавља.

За разлику од Стратегије за период 2013.-2018. која је, као једину назнаку механизма раног узбуњивања садржала формулацију по којој је Комисија овлашћена да иницира поступак утврђивања одговорности субјеката надлежних за спровођење Стратегије у складу са одговарајућим прописима, АП23 се ови питањем бави на високом нивоу детаљности.

Наиме, АП23 предвиђа да, у случају да у реализацији Акционог плана уочи застоје, кашњење или друге проблеме, Савет може и мимо редовних извештаја издавати упозорења која прослеђује надлежним органима, који предузимају даље мере према носиоцима активности, са циљем да се проблеми у реализацији отклоне. У случају да и након тога постоје кашњења или проблеми у реализацији активности, овлашћена лица о томе обавештавају Координационо тело и Одбор за европске интеграције Народне скупштине, који у оквиру својих надлежности предузимају даље мере према субјектима који су по Акционом плану задужени за предузимање одређених активности. Уколико ни поред свих наведених мера субјекти одговорни за реализацију активности не поступају у складу са Акционим планом, Координационо тело и Народна скупштина могу иницирати покретање поступака за утврђивање њихове одговорности у складу са позитивним прописима који уређују њихов рад.

Иако јасно дефинише надлежности и кораке у оквиру механизма раног узбуњивања, анализом примене у периоду мај 2016. - јун 2018. године, долази се до закључка да они нису на задовољавајућем нивоу. Наиме, иако је Савет у више наврата, у својим месечним извештајима Шефу преговарачког тима и Председнику преговарачке групе указивао на неуралгичне тачке процеса извештавања, односно на институције које хронично не извештавају о спровођењу АП23 или одбијају да спроведу одређене активности, само у једном наврату ово је резултирало сазивањем састанка контакт тачака и руководилаца тих институција, а последично и низа консултативних састанака са појединачним институцијама. Оваква реакција дала је одређене резултате, али механизам никада није примењен „изнад нивоа“ шефа преговарачког тима и председника преговарачке групе, што је и лимитирало домете овакве реакције.

Имајући у виду да су механизми сарадње са цивилним друштвом, који су креирани током процеса скрининга и израде Акционог плана, дали одличне резултате, Преговарачка група за Поглавље 23 ће и даље наставити да их користи током спровођења Акционог плана, и то објављивањем јавног позива за достављање предлога и коментара у вези са реализацијом активности предвиђених Акционим планом, а у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом. О пристиглим коментарима и предлозима увек су сачињавани извештаји који се објављују на интернет страни Министарства правде, као и на порталу посвећеном преговорима са ЕУ, и као прилог периодичним извештајима о спровођењу Акционог плана, достављани телима надлежним за надзор над имплементацијом.

Поред тога, АП23 предвидео је и да Преговарачка група за Поглавље 23 два пута годишње организује састанке са Националним конвентом за приступање ЕУ, са циљем сагледавања актуелних проблема и начина за унапређење реализације активности из Акционог плана.

6.4 Координација паралелних механизма мониторинга и евалуације реформе правосуђа

Да је у АП23 препознат проблем координације паралелних мониторинг механизма, као и потенцијалног преоптерећења запослених у институцијама задуженим за спровођење повезаних националних стратешких докумената, показује и одредба АП23 која предвиђа да се Савет стара о координацији процеса извештавања, настојећи да се избегну преклапања или празнине услед паралелног праћења истих или повезаних активности, а ради што рационалније употребе ресурса. Ради испуњења овог циља, АП23 је предвидео да Савет континуирано остварује комуникацију са телима задуженим за праћење спровођења националних стратешких докумената, узимајући у обзир обавезе извештавања према ЕУ. Овај консултативни процес требало је да резултира усвајањем збирног годишњег календара извештавања.

Ипак, иако је АП23 предвидео усвајање јединственог календара извештавања, до овога се није дошло. Извесна координација постигнута је усаглашавањем методологије и календара извештавања за АП23 и Националну стратегију за процесуирање ратних злочина¹⁵ која се у садржинском смислу поклапа са значајним делом Потпоглавља Правосуђе у АП23, посвећеном ратним злочинима, па су надлежне институције лишене двоструког извештавања о истим активностима, будући да је радно тело које прати ову стратегију од Савета преузело комплетну методологију извештавања и евалуације резултата.

Однос и изазови због преклапања мониторинг механизма у оквиру НСПП 2013-2018 и у оквиру АП 23: Када је реч о односу механизма чији су носиоци Комисија за спровођење Стратегије за период 2013.-2018. и Савет за АП 23, њихова улога, али ни подела надлежности до данас нису најјасније одређени нити разграничени. Чини се да корен проблема лежи у чињеници да је до усвајања АП23 дошло на половини периода важења Стратегије због чега није постојала потпуна координација на нивоу садржине, али ни мониторинг механизма. Након што је, услед процеса ревизије Акционог плана

¹⁵ Службени Гласник РС бр. 19/2016.

за Стратегију 2013.-2018., а ради његовог усаглашавања са АП23 у децембру 2016. године око 80% овог документа престало да важи, постало је нејасно на који начин ће се даље извештавати по оба документа.

Наиме, од момента пребацивања 80% активности из Акционог плана за Стратегију 2013.-2018. у АП23 процес извештавања је ограничен на преосталих 20%, док је праћење „брисаног“ дела настављено кроз механизам успостављен за АП23. Важно је напоменути да је ово праћење „брисаног“ дела активности из Стратегије настављено кроз механизам за АП23 у суштинском смислу, будући да „брисане“ активности не постоје *verbatim* у АП23, већ је проблематика којом се оне баве третирана језички и методолошки на другачији начин.

Иако на први поглед изгледа као да је улога Комисије за Стратегије овом ревизијом ограничена само на мониторинг преосталих 20% активности, ово у суштини значи да је 80% садржине Стратегије, моментом усвајања АП23 и ревизије Акционог плана за Стратегију 2013.-2018., само пренето и на други начин детаљније разрађено у АП23, а остатак од око 20% задржан је у ревидираном Акционом плану за Стратегију 2013.-2018.

У равни мониторинг механизма, ово би заправо значило да је Комисија за праћење спровођења Стратегије, као надлежна за праћење читаве садржине овог стратешког документа, као и спровођење припадајућег акционог плана, морала да настави са праћењем и АП23 у делу који се односи на правосуђе, али остаје нејасно зашто није дошло до потпуног интегрисања система извештавања, макар у методолошком смислу, чиме би се омогућило да Комисија за Стратегију разматра и усваја извештаје о свим сегментима правосудне реформе.

Имајући у виду чињеницу да се 2018. као година у којој се приступа ревизији АП23, поклапа са истеком важења Стратегије, за похвалу је одлука Министарства правде и Преговарачке групе да пре поменутих процеса приступи свеобухватној процени резултата правосудне реформе и у највећој могућој мери координира даље процесе стратешког планирања. Ова одлука би даље могла бити од великог значаја и за унапређење механизма мониторинга и евалуације будућих правосудних реформи.

Иако се не може пренебрећи чињеница да националне стратегије имају додатну вредност јер показују опредељеност земље, као и општу визију и правце реформе правосуђа у држави, у процесу европских интеграција акценат је пре свега усмерен на испуњавање задатих почетних, прелазних и завршних мерила у оквиру поглавља 23 и на томе треба инсистирати и у наредном периоду. Како би се унапредио процес мониторинга стратешког планирања и наставка правосудних реформи можда би било добро спровођење правосудних реформи пратити кроз АП23, док би Национална стратегија реформе правосуђа могла представљати домаћи политички оквир правца даљих реформи правосуђа у складу са обавезама из Поглавља 23.

Државе у региону суочавале су се са сличним изазовима и притисцима у процесу приступања ЕУ, па су у одређеним периодима својих реформских процеса истовремено имале два документа, и националну стратегију и акциони план за Поглавље 23, који нису били међусобно компатибилни. То је изазивало проблеме у реформским процесима и промене курса. На крају све оне су давале предност Поглављу 23 и пратећем Акционом

плану, односно на неки начин су ревидирале и интегрисале национална стратешка документа, полазећи од Поглавља 23.

То је нпр. урадила Хрватска у тренутку највећег замаха европских интеграција. Наиме, и процес преговора за чланство Хрватске било је у светлу бројних новина: први пут се у процес уводе тзв. мерила, која сада постоје и за Србију (*benchmarks*) односно постављају се услови које је неопходно испунити да би се поглавља могла отворили или затворити. У току преговарања, Хрватска је добила мерила за затварање поглавља у оквиру десет тачака. Ова су мерила била сложена, па је дефинисано и 22 подмерила, а до краја се овај број проширио на 80. Напомињемо да је радна група за поглавље 23 у Хрватској имала 56 чланова и чинили су је представници државних институција и један представник Универзитета. Највећи број чланова био је из Министарства правде, Врховног суда, Министарства спољних послова и европских интеграција и Министарства унутрашњих послова.

Узимајући у обзир динамику реформи у Црној Гори до сада, као и искуство Хрватске у процесу приступања, неопходно је интензивирати активности на реформи правосуђа, обезбедити отвореност процеса и високу заступљеност цивилног друштва на основу редовних консултативних састанака и укључености у процес израде стратешких докумената и њиховог мониторинга.

Наведено само показује колика је сложеност процеса преговарања у оквиру поглавља 23 и колико је важно да постоји једно координационо тело које ће пратити њихову реализацију и ефекте примене, те треба искористити искуства Хрватске на том путу, и добра и лоша. Хрватска је након уласка у ЕУ усвојила национални документ „Стратегија развоја правосуђа за раздобље 2013-2018“.

Имајући у виду све горе анализирано, и узевши документ у целини, а како би се институцијама олакшао већ довољно захтеван посао праћења и извештавања по разним стратешким документима у области реформе правосуђа, долази се до закључка да би се у периоду који предстоји, требало одредити за једно тело које би било надлежно за мониторинг и евалуацију правосудне реформе и примењивало јединствену методологију извештавања и евалуације по свим стратешким документима.

Примена овакве методологије би изискивала следеће претпоставке:

- Обезбеђење људских и материјалних ресурса и услова за обављање административно-техничке припреме извештаја, који би требало да буду осигурани из реда квалификованих државних службеника, као стална подршка институцијама које су надлежне за спровођење реформских активности;
- Процес евалуације реформе би требало поверити мањем тиму од неколико екстерних експерата;
- Процес анализе учинка, као и процене утицаја, би требало даље ојачати и формализовати;
- Процес усвајања извештаја и руковођења механизмом раног узбуњивања би требало да буде у надлежности тела у чијем саставу би се налазили руководиоци институција које у својој надлежности имају најзначајнији део активности из

АП23 и које би, самим тим, по формату било мање и оперативније од Преговарачке групе за Поглавље 23.

Из горе изложених резултата примене оба мониторинг механизма, произилази да се механизам за праћење АП23 показао ефикаснијим и да има читав низ предности у погледу методологије и транспарентности. Овом механизму би требало обезбедити додатну административно-техничку подршку како би се релаксирао значајан притисак у смислу обавеза који лежи на институцијама у погледу дуплог извештавања. Стога, у следећем циклусу треба избећи проблем у функционисању мониторинг механизма и њихову мултипликацију односно неуједначеност методолошког приступа. Треба појачати механизме раног узбуњивања, тако да они у крајњој инстанци утичу на руководиоце институција да реше проблеме везане за неспровођење или неадекватно спровођење реформи.

У сваком случају, какав год начин и пут да одабере РС, у наредном циклусу статешког планирања важно је да се успостави механизам праћења и евалуације, који ће бити одржив, ефикасан и економичан и који ће омогућавати континуирано и конзистентно праћење мера и активности, тако да даје основе за предузимање корективних мера онда када је то потребно.