



YUCOM

Komiteš pravnik
za ljudska prava



Jovana Spremo
Milan Filipović

IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23

Realizacija mera koje se odnose
na pravosuđe



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

B | T | D

The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade <https://www.norway.no/en/serbia/>
Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu <https://www.norway.no/en/serbia/>

IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23
Realizacija mera koje se odnose na pravosuđe
Jovana Spremo i Milan Filipović

Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 Realizacija mera koje se odnose na pravosuđe



Izdavač:

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredili:

Jovana Spremo i Milan Filipović

Prevod:

Tatjana Simić

Dizajn, prelom i štampa:

Dosije studio

Tiraž:

100

ISBN 978-86-83209-72-9



„Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 – Sprovođenje mera koje se odnose na pravosuđe“ priredio je YUCOM u okviru projekta „Građanski monitoring za snažnije pravosuđe“, koji se implementira uz podršku Ambasade Kraljevine Norveške i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD). Stavovi i nalazi iz ovog izveštaja su isključivo odgovornost YUCOM-a i ne predstavljaju stavove Ambasade Kraljevine Norveške i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD).

IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23

Realizacija mera koje se odnose na pravosuđe

SADRŽAJ ▶▶

1. Uvod i metodološki pristup	7
2. Izmene Ustava u delu koje se odnose na pravosuđe	9
2.1. Procedura izmene Ustava	12
2.2. Konsultacije i javna rasprava Ministarstva pravde sa zainteresovanim akterima	12
2.3. Upućivanje nacrtu Amandmana na mišljenje Venecijanskoj komisiji	15
2.4. Napredak na polju izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe u periodu koje pokriva izveštaj	18
2.5. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23	21
2.6. Pregled implementacije aktivnosti	22
3. Administrativni kapaciteti pravosudnih saveta – budžetska nadležnost	23
3.1. Prelazak vršenja budžetskih ovlašćenja na pravosudne savete	24
3.2. Napredak u pogledu prelaska budžetskih nadležnosti na pravosudne savete u periodu koje pokriva izveštaj	25
3.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23	27
3.4. Pregled implementacije aktivnosti	28
4. Automatska raspodela predmeta	30
4.1. Usvajanje Programa za ponderisanje predmeta	31
4.2. Sprovođenje redovnog inspekcijuskog nadzora od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca	33
4.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23	33
4.4. Pregled implementacije aktivnosti	34
5. Disciplinska i etička odgovornost	37
5.1. Formiranje radnih grupa za izradu nacrtu zakona pri Ministarstvu pravde	38
5.2. Efektivna primena Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti	40
5.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23	41
5.4. Pregled implementacije aktivnosti	42
6. Preporuke	45



1. Uvod i metodološki pristup

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđa se da će Srbija nastaviti da radi na poboljšanju pravnog i normativnog okvira za zaštitu i unapređenje osnovnih ljudskih prava, u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije i evropskim i međunarodnim standardima. Izveštaj o sprovođenju mera koje se odnose na pravosuđe iz Akcionog plana za Poglavlje 23 koji je pred Vama, rezultat je aktivnosti u okviru projekta Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM „Građanski monitoring za snažnije pravosuđe“. Cilj ovog projekta je i utvrđivanje stanja i procena napretka koji je Srbija ostvarila u oblasti reforme pravosuđa i osnovnih ljudskih prava i drugih reformi predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 i Poglavljem 35.

Republika Srbija usvojila je u aprilu 2016. godine Akcioni plan za Poglavlje 23 sa jasnim ciljevima i rokovima, neophodnim institucionalnim okvirom, kao i sa procenom troškova i finansijskom alokacijom u oblastima: pravosuđa, antikorupcije i osnovnih prava. Ovaj dokument predstavlja najbitniju smernicu za napredovanje u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Pored kvartalnog izveštaja Vlade o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23, ne postoji i sveobuhvatno izveštavanje civilnog društva o primeni ovog akcionog plana, što značajno otežava izveštavanje o sprovođenju mera koje nemaju javni karakter.

Prilikom izveštavanja YUCOM-ov tim je prvo pristupio odabiru konkretnih mera, kako bi se u skladu sa postojećim kapacitetima prikazali nastali u realizaciji Akcionog plana. Vodeći se vremenskim periodom fokus je stavljen na merama koje su delimično implementirane, neimplementirane ili se kontinuirano implementiraju. Za polaznu osnovu uzet je *Izveštaj 2/18 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*. Po istraživanju tim se odlučio da prati neimplementirane mere u vezi sa pravosuđem sledećim oblastima: ustavne promene i aktivnosti vezane za budžetske nadležnosti pravosudnih saveta, disciplinska i etička odgovornost sudija i javnih tužilaca, kao i automatsku raspodelu predmeta.

Nakon utvrđivanja državnih organa nadležnih za ispunjenje praćenih aktivnosti, tim je pristupio analizi javno dostupnih dokumenata, uvidom u postojeće izveštaje Vlade, polugodišnje izveštaje Evropske komisije o napretku u Poglavljima 23 i 24, izveštaje civilnog društva o pojedinim merama iz ove oblasti, kao i informatore o radu nadležnih organa. Dodatne informacije pribavljane su upućivanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Kroz dubinsku analizu, koristeći tehnike intervjua i organizovanjem stručnih radnih stolova u Beogradu i Nišu prikupljane su informacije koje su služile za dopunu izveštaja kojim se proverava stepen realizovanosti navedenih mera.

Prikupljene informacije poslužile su i za formulisane niza preporuka koje je Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM uputio Ministarstvu pravde u pogledu prve verzije revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, koje su predstavljene na sednici Radne grupe za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji. Podaci iz izveštaja daju sveobuhvatnu sliku stanja u pogledu realizacije odabranih mera budući da

u obzir uzimaju i realni kvalitet odnosno realne efekte aktivnosti koje se označavaju kao realizovane. Od ukupno 41 posmatrane aktivnosti u okviru 4 mere istraživanje je pokazalo da je 6 u potpunosti realizovano, 4 delimično, 5 se kontinuirano realizuju, a 19 je nerealizovano. Ukupno 6 aktivnosti koje se markiraju u državnim izveštajima kao implementirane smatraju se neadekvatno realizovanim prema podacima dobijenim u istraživanju, dok za jednu aktivnost nema dovoljno podataka o adekvatnoj realizaciji.

2. Izmene Ustava u delu koje se odnose na pravosuđe

U cilju dostizanja adekvatnog stepena nezavisnosti pravosuđa u Srbiji pokazalo se kao prioritetno da se osnaže i što više oslobode od političkog uticaja, odnosno uticaja drugih grana vlasti, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, kao tela zadužena za garanciju nezavisnosti, odnosno samostalnosti sudija i tužilaca. Nadležnost i sastav ovih tela predviđeni su Ustavom Republike Srbije, pa je u cilju postizanja ovog prioritetnog cilja, neophodno izmeniti odredbe najvišeg pravnog akta. U sklopu poduhvata jačanja nezavisnosti pravosuđa, predložene su dodatne izmene Ustava u pogledu pitanja izbora sudija koje se prvi put biraju (probni period od tri godine), izbora predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika ostalih sudova, prestanka sudijske i tužilačke funkcije, položaja Pravosudne akademije kao osnova za stupanje na pravosudne funkcije, kao i drugih povezanih pitanja.

Proces izmena započeo je 2017. godine, da bi u oktobru 2018. godine bila objavljena usklađena verzija Amandmana na Ustav Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe zajedno sa mišljenjem Venecijanske komisije. Shvatajući važnost postojanja nezavisnog i efikasnog pravosuđa, Evropska unija definisala je niz preporuka za postizanje nepristrasnosti, integriteta i visokih standarda pravosuđa.¹ Zahteva se ozbiljna posvećenost eliminisanju spoljašnjih uticaja na pravosuđe, raspodela adekvatnih finansijskih sredstava, kao i obuke. Kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa, a kako je naknadno i navedeno u Akcionom planu za Poglavlje 23, još je Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine identifikovana potreba za izmenama Ustava, upravo u delu koji se odnosi na uplitanje zakonodavnih i izvršnih organa u proces imenovanja i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, izabranih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, zajedno sa drugim pitanjima.² Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, u skladu sa strateškim ciljevima, trebalo bi da postanu ključne institucije pravosuđa sa odgovarajućim kapacitetima u pogledu ispunjenja svojih nadležnosti i precizno definisanim sistemom transparentnosti i odgovornosti.

Kada govorimo o merilima za otvaranje pregovora prema *Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23*³ predviđeno je da Srbija uz ekspertsku podršku pripremi temeljnu analizu postojećih rešenja, mogućih izmena i dopuna Ustava uz uzimanje u obzir preporuke Venecijanske komisije i evropskih standarda. Merilo je predviđeno da bi se

- 1 Nekolicina dokumenata izrađenih u pregovaračkom procesu za Poglavlje 23, uključujući Izveštaju o skriningu i Zajedničku poziciju Evropske unije.
- 2 Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine, dostupna na: <https://bit.ly/2Dnziww>.
- 3 Evropska komisija, *Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU (Izveštaj o skriningu) za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 15. april 2014.

obezbedili nezavisnost i odgovornost pravosuđa i predložene izmene treba da se odnose na sledeće stavke:

- ▶ „sistem zapošljavanja sudija, predsednika sudova i tužilaca, njihovog odabira, imenovanja, prebacivanja i uklanjanja sa funkcija treba da bude nezavistan od političkih uticaja, a Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da budu odgovorni za njegovo funkcionisanje. Ulazak u pravosudnu profesiju treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima koji se zasnivaju na zaslugama, postupci odabira na ove funkcije treba da budu poštene, otvorene za sve kvalifikovane kandidate i transparentan u smislu mogućnosti javne kontrole. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba ovlastiti da vrše rukovodeće funkcije i dati im ovlašćenja da rukovode pravosudnim sistemom, uključujući tu i pitanja vezana za imunitet. U sastavu ovih tela treba da budu različiti članovi, bez uključivanja Narodne skupštine (osim ukoliko to nije isključivo deklaratorno), uz najmanje 50% članova koji dolaze iz oblasti pravosuđa, koji predstavljaju različite nivoe sudske nadležnosti. Članovi ovih tela koji se biraju treba da budu odabrani od strane kolega;
- ▶ Organi zakonodavne i izvršne vlasti ne treba da imaju ovlašćenja da nadziru rad, niti da prate funkcionisanje pravosuđa;
- ▶ Ponovo razmotriti dužinu perioda probnog rada od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca;
- ▶ Pojasniti osnove za uklanjanje sudija sa funkcija;
- ▶ Pojasniti pravila za prestanak sudijske funkcije za sudije Ustavnog suda;“

U procesu izrade *Akcionog plana za Poglavlje 23* prethodno merilo, kao prioritetno, razloženo je u 8 konkretnih aktivnosti.⁴ Pored konkretne analize postojećih odredaba Ustava i predlaganja mogućih izmena u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima, ostale aktivnosti odnose se na standardnu proceduru izmene Ustava uključujući iniciranje promene Ustava i usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini, izradu radnog teksta Ustava i pokretanje javne rasprave, upućivanje Predloga Ustava na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Ostale aktivnosti podrazumevaju usvajanje novog Ustava, a potom i donošenje Ustavnog zakona, usklađivanje pravosudnih zakona sa novim Ustavnim odredbama,⁵ i usklađivanje podzakonskih akata sa izmenjenim pravosudnim zakonima.

Pregovaračka pozicija Republike Srbije objavljena u junu 2016. godine navela je da je pomenuta analiza odredaba Ustava Republike Srbije u završnoj fazi,⁶ te da je sledeći korak upravo iniciranje procesa koji treba da dovede do usvajanja novog Usta-

4 Aktivnosti 1.1.1.1. do 1.1.1.8, Ministarstvo pravde, *Akcionni plan za Poglavlje 23*, 2016.

5 Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o Pravosudnoj akademiji.

6 Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, Beograd 2016, str. 47–48.

va i da će to biti učinjeno do kraja 2017. godine. Isto se nije desilo ni u novom predviđenom roku. U pogledu izmena rokova u pregovaračkoj poziciji navodi se i da je plan da u cilju usklađivanja sa novim odredbama Ustava Republike Srbije, ali i sprovođenja preporuka iz Izveštaja o skriningu, da tokom 2018. godine svi pravosudni zakoni budu izmenjeni, a proces bi bio nastavljen i tokom 2019. godine, izmenama podzakonskih i internih akata. Navodi se i da će Visoki savet sudstva u narednom periodu završiti imenovanje svih preostalih predsednika sudova, što je tek inicirano novembra 2018.⁷

Neophodno je navesti da je u *Zajedničkoj poziciji EU* konstatovano da je Srbija započela pripreme za promenu Ustava 2017. godine imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde i da se uvažavaju privremene mere koja je Srbija predložila za otklanjanje glavnih nedostataka pre izmene Ustava.⁸ Navedeno je i da svaki korak izmena vezanih zakona i izrade podzakonskih akata mora biti učinjen transparentno i uz široku javnu diskusiju. EU je posebno istakla da je neophodno uspostaviti inkluzivan proces uz konsultacije sa strukovnim udruženjima i civilnim društvom i pozvala Srbiju da prati sve „zakonske promene i uticaj koje stvaraju, posebno u kontekstu otklanjanja političkog i drugog uticaja na pravosuđe“.

Prelazno merilo koje se odnosi na gorenavedene izmene glasi: „Srbija treba da jača nezavisnost pravosuđa, a posebno:

- ▶ Srbija usvaja nove odredbe Ustava, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije, u skladu sa evropskim standardima i na osnovu obimnog i sveobuhvatnog procesa konsultacija. Srbija potom menja i dopunjuje i sprovodi Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, kao i Zakon o Pravosudnoj akademiji. Srbija uspostavlja pregled rezultata na putu sprovođenja pravičnog i transparentnog sistema koji se zasniva na vrednovanju rada pri napredovanju sudija i tužilaca uključujući i zapošljavanje, kao i na vrednovanju rada i unapređenju sudija i tužilaca na osnovu periodičnih procena o uspešnosti.“

Napominjemo da je implementacija svih, osim poslednje dve, aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 koje se odnose na izmene Ustava bila predviđena za 2015., 2016., odnosno 2017. godinu, te da je kašnjenje u ispunjavanju istih bilo višekvartalno. U poslednjem *Izveštaju o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23*, koji je izradio Savet za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 23, navedeno je da su tri aktivnosti ispunjene i to, pored izrade početne analize na čijoj osnovi je izrađena i prva verzija Amandmana na Ustav, zatim da je radni tekst Ustava izrađen i bio predmet javne rasprave i da je usklađeni predlog poslat Venecijanskoj komisiji na pribavljanje mišljenja. U *Polugodišnjem izveštaju* koji je pak izradio Pregovarački tim, takođe su 3 aktivnosti markirane kao potpuno realizovane, s tim što je status aktivnosti koja se odnosi na izradu teksta i javnu raspravu vraćanja u statusu delimično realizovano. U nastavku ćemo proći hronološki i sadržinski kroz ceo proces iniciranja

7 Visoki savet sudstva, Odluka Visokog saveta sudstva od 01.11.2018. godine o predlogu kandidata za predsednike sudova, dostupno na: <https://bit.ly/2RVZAtU>.

8 Savet Evropske Unije, *Zajednička pozicija Evropske unije – Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 5. jul 2016, str. 3.

promene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, budući da, ne samo da se sa većinom aktivnosti kasni, nego imajući u vidu činjenicu da pojedine aktivnosti za koje se navodi da su ispunjene nisu proceduralno ili sadržinski u potpunosti ispunjene.

2.1. Procedura izmene Ustava

Prema članu 203. važećeg *Ustava Republike Srbije* iz 2006. pravo podnošenja **predloga za reviziju** pripada biračima, narodnim poslanicima, predsedniku Republike i Vladi.⁹ Referendum je obavezan kada se sadržaj predloga za reviziju Ustava odnosi na preambulu Ustava; ljudska i manjinska prava i slobode; uređenje vlasti; proglašavanje ratnog i vanrednog stanja; odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju; postupak promene Ustava.¹⁰ Za izmene je potrebna dvotrećinska većina u Narodnoj skupštini Srbije. Pravo proglašenja **akta o promeni Ustava pripada Narodnoj skupštini**,¹¹ koja je ujedno ovlašćeni predlagač izmena.

Kako predložene izmene zalaze u sferu izmene dela o uređenju vlasti predlog izmene biće iznet na odlučivanje od strane građana na referendumu. To znači da će, nakon usvajanja akta o promeni Ustava u Skupštini, građani u roku od 60 dana moći da se izjasne na referendumu o istom. Predlog Amandmana na Ustav još uvek se nije našao pred narodnim poslanicima, iako je Vlada u novembru 2018. godine uputila predlog za izmenu. Ceo proces iniciranja javne debate i izrade nacrt teksta Amandmana pokrenulo je Ministarstvo pravde, koje nije ovlašćeni predlagač. Na pitanje upućeno Ministarstvu pravde da li je formirana radna grupa u okviru Ministarstva koja je radila na izradi prve, pa i potonjih verzija Amandmana, u odgovoru se navodi da radne grupe nije bilo i da ih je „izradilo Ministarstvo pravde“, bez daljeg preciziranja zašto nije organizovana radna grupa i ko je iz Ministarstva radio na tome.¹²

2.2. Konsultacije i javna rasprava Ministarstva pravde sa zainteresovanim akterima¹³

Kako su prema Akcionom planu za Poglavlje 23 izmene Ustava planirane za 2018. godinu, a imajući u vidu obaveze i predloženi vremenski okvir, stručna pravosudna udruženja su nekoliko puta podsticala Ministarstvo pravde da pokrene javnu raspravu u cilju jačanja nezavisnosti sudstva. Prema stavu Venecijanske komisije, kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa potrebno je proveriti nekoliko kriterijuma kako bi

9 Pajvančić Marijana, „Komentar na Ustav Republike Srbije“, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 270.

10 Ibid., str. 271.

11 Ibid., str. 272.

12 Ministarstvo pravde, *Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja*, br. 7-00-332/2018-32, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor je datiran na 13.11.2018. godine.

13 Više informacija o toku javnih konsultacija i rasprave u obimnijem tekstu koji je deo Godišnjeg izveštaja YUCOM-a za 2017–2018.

država ispunila ovaj standard.¹⁴ Venecijanska komisija, između ostalog, iznosi stav da je pravosuđe nezavisno od drugih državnih vlasti i da sve odluke koje se odnose na imenovanje i profesionalnu karijeru sudija treba zasnivati na primeni objektivnih kriterijuma, a u okviru zakona. Kriterijumi takođe navode da „odgovarajući metod za garantovanje nezavisnosti pravosuđa i sudskog saveta ima odlučujući uticaj na odluke o imenovanju i karijeri sudija“.¹⁵ Sa izuzetkom članova po službenoj dužnosti, ove sudije treba da biraju ili imenuju njihove kolege. Slični standardi predviđeni su i za tužilačke savete, između ostalog da treba da ga čine tužioci sa svih nivoa, uz druge aktere poput advokata ili profesora, a da bi uticaj parlamenta trebalo svesti na minimum.¹⁶

Konsultativni proces počeo je u junu 2017. i bio je organizovan u vidu nekoliko okruglih stolova tokom kojih je određenom broju profesionalnih udruženja i organizacija civilnog društva pružena mogućnost isključivog iznošenja svojih stavova, bez realnih mogućnosti za razmenu argumenata.¹⁷ Konsultacije su na polovini procesa napustila stručna udruženja i organizacije civilnog društva i apelovali su da Ministarstvo pravde predstavi javnosti svoj predlog izmene Ustava Republike Srbije i „omogućiti sveobuhvatnu i suštinsku debatu državnih organa i društva, pribavljajući na taj način neophodan legitimitet ustavotvornom procesu“.¹⁸

Ministarstvo je u januaru 2018. godine objavilo Nacrt Amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na deo o pravosuđu i time otvorilo javnu raspravu za koju je predviđeno da traje do 8. marta 2018. godine do kad je i bilo moguće dostaviti pisanе komentare.¹⁹ Ministarstvo je ponovo organizovalo raspravu. Tekst je imao elemente kojim se omogućava uticaj zakonodavne vlasti veći nego do sada, što se ogleda u sastavu Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca, ali i ulozi Pravosudne Akademije u izboru čime se vrši diskriminacija u pristupu sudijskom/tužilačkom pozivu.²⁰ Najvažnije, iz teksta amandmana proilazi da je broj izbornih članova budućih saveta ispod broja predviđenog Izveštajem o skriningu. Mišljenja i komentare izneli su i Visoki savet

14 Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, Strasbourg, 16 March 2010.

15 Ibid., pp. 7–8.

16 Venice Commission, European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Strasbourg, 3 January 2011, p. 12.

17 Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja, Beogradski centar za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava, *Saopštenje za javnost povodom javne rasprave o izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe*, septembar 2017, dostupno na <https://bit.ly/2DFPxGg>.

18 Društvo sudija Srbije, „Strukovna i udruženja koja se zalažu za vladavinu prava prekinula učešće u takozvanom konsultativnom procesu za izmenu ustava“, oktobar 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2Q1C9Ce>.

19 Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Javna rasprava o Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, dostupno na: <https://bit.ly/2zbnNkN>.

20 Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beogradski centar za ljudska prava i Komitet pravnika za ljudska prava, *Saopštenje povodom radnog teksta izmena Ustava objavljenog od strane Ministarstva pravde*, januar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2D1CB2g>.

sudstva,²¹ Državno veće tužilaca²² i Vrhovni kasacioni sud.²³ Javnu raspravu su ubrzo napustile organizacije civilnog društva i strukovna udruženja, zbog neuvažavanja stavova i animozitetne atmosfere na okruglim stolovima. Potonje su organizovale događaj pod nazivom „*Javno slušanje profesora*“ u februaru 2018,²⁴ kako bi stvorile prostor za raspravu akademskih stručnjaka, čiji predstavnici nisu bili pozvani na javnu raspravu.²⁵

Ministarstvo pravde je primilo više od 35 dokumenata sa komentarima na nacrt amandmana koje su pripremili različiti državni organi, organizacije civilnog društva (uključujući i one koji su tražili da se tekst povuče), profesori, advokati i građani. Međutim, u verziji koja je pripremljena nakon prijema komentara, nijedan od najvažnijih komentara nije suštinski usvojen, iako u izveštaju koje je Ministarstvo pravde dostavilo na zahtev, stoji da je većina prihvaćena ili delimično prihvaćena.²⁶ Članice Radne grupe za Poglavlje 23 NKEU, kao i brojne organizacije civilnog društva su još pre završetka javne rasprave pozvale Ministarstvo pravde da povuče objavljeni radni tekst Amandmana na Ustav.²⁷ Isto je učinjeno i po okončanju javne rasprave otvorenim pismom javnosti u kojoj je skrenuta pažnja na sve nedostatke dotadašnjeg procesa izmene.²⁸

-
- 21 Visoki savet sudstva, Saopštenje Visokog saveta sudstva na radni tekst Amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, januar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2yOABlf>.
- 22 Državno veće tužilaca, Saopštenje i mišljenje Državnog veća tužilaca o radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, februar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2FnrrBH>.
- 23 Vrhovni kasacioni sud, Saopštenje opšte sednice vrhovnog kasacionog suda, dostupno na: februar 2018, <https://bit.ly/2AKgDt7>.
- 24 Video zapis „Javno slušanje profesora“ dostupan je na <https://bit.ly/2ONvweh>.
- 25 Profesori ustavnog prava su se mahom složili da Amandmani na deo Ustava koji se odnosi na pravosuđe nisu dobri i osnovni zaključci proistekli sa ovog događaja ticali su se proceduralnih pitanja, podele vlasti, pitanja nomotehnikе i tendencioznog tumačenja stavova Venecijanske komisije. Takođe se u zaključcima navodi i koji su to delovi radnog teksta suvišni da budu uneseni u tekst Ustava, a koji su ispušteni da se unesu. Navodi se i da je ostavljen veliki prostor za politički uticaj kod dela koji se tiče izbora sudija, „zlatnog glasa“, funkcije sudija/tužilaca, ovlašćujući Ministra pravde da pokreće disciplinske postupke i samim sastavom saveta. Vidi: Ključni stavovi o radnom tekstu Amandmana na Ustav Republike Srbije, „Javno slušanje profesora“, dostupno na: <https://bit.ly/2DG3zaT>.
- 26 Ministarstvo pravde, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7-00-332/2018-32, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 13.11.2018. godine.
- 27 Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, *Saopštenje povodom objavljenog radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije i javne rasprave koja se vodi po pozivu Ministarstva pravde*, februar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2DFhYEh>.
- 28 Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja – CEPRI, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, Asocijacija pravosudnih savetnika Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM i Beogradski centar za ljudska prava, *Otvoreno pismo povodom okončanja procesa koji Ministarstvo pravde vodi u vezi sa promenama Ustava Republike Srbije*, mart 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2TgddFS>.

Pre svega isticano je *nepoštovanje ustavnog postupka za reviziju i Akcionog plana za Poglavlje 23*. Postupak promene Ustava počinje podnošenjem predloga za promenu, koji Skupština usvaja dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika,²⁹ i jasno je da se tek nakon te odluke može pristupiti izradi novih ustavnih rešenja. Skupština još nije ni razmatrala predlog za izmenu Ustava, što implicira da je dosadašnja javna rasprava neformalna, jer ju je vodilo Ministarstvo pravde. Vlada je pak, kao ovlašćeni predlagач, samo preuzela rešenje predloženo od Ministarstva pravde i u celosti ga uputila Skupštini.

Pored probijanja skoro svih predviđenih rokova za implementaciju mere 1.1.1. Akcionog plana za Poglavlje 23, zanemarena je i Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji od 2014. godine,³⁰ niti je formirana radna grupa za izradu teksta amandmana. Sadržinski, prvi nacrt Amandmana, nije ispunjavao nijednu od preuzetih obaveza iz tačke 1.1 Akcionog plana. Sudije bi prema ovom predloženom rešenju u funkcionalnom smislu bile manjina u Visokom savetu sudstva, tužioci bi brojačano postali manjina u Državnom veću tužilaca, a uloga Skupštine u izboru članova pravosudnih saveta ne bi bila samo deklarativna, već suštinska – zbog skupštinskog izbora članova koji će preimućtvom odlučujućeg glasa predsednika ili većinom glasova kontrolisati pravosudne savete.

Druga istaknuta problematika u vezi sa komentarisanim Nacrtom Amandmana jeste *nepostojanje obrazloženja Radnog teksta amandmana*. Nije izložena analiza sadašnjeg stanja, problemi koje propis treba da reši, ciljevi koji se propisom postižu i niti odgovor zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema, dok nikakvo obrazloženje nije ponuđeno za čak deset ustavnih amandmana. Konačno, iako je formalno učestvovala, *stručna i profesionalna javnost suštinski je bila isključena iz procesa*. Povlačenje ovog dokumenta predlagala su, ne samo građanska i strukovna udruženja, već i najviše pravosudne institucije i stručnjaci, poput Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, svih sudova koji su do navedenog momenta održali sednice sudija tim povodom, ali i najjemenitniji profesori prava.

2.3. Upućivanje nacrta Amandmana na mišljenje Venecijanskoj komisiji

Iako su organizacije civilnog društva, strukovna udruženja, pravosudne institucije i drugi relevantni akteri podneli pojedinačne konkretne predloge za izmene složili su se oko sumiranih zamerki, koje su tada predstavljene javnosti u Otvorenom pismu povodom okončanja procesa koji Ministarstvo pravde vodi u vezi sa promenama Ustava Republike Srbije u martu 2018.³¹ Uprkos svim gore navedenim propustima

29 Član 203, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

30 Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji, 2014, dostupno na: <https://bit.ly/2B7SI7i>.

31 Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja – CEPRI, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, Asocijacija pravosudnih savetnika Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM i Beogradski centar za ljudska prava, *Otvoreno pismo povodom okončanja procesa koji Ministarstvo pravde vodi u vezi sa promenama Ustava Republike Srbije*, mart 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2TgddFS>.

i apelima civilnog društva, Ministarstvo pravde uputilo je revidirani predlog, koji nije uključio predložene izmene, Venecijanskoj komisiji. Kako se navodi u *Izveštajima br. 1 i br. 2 Saveta za praćenje Akcionog plana za Poglavlje 23*, Ministarstvo je istaklo da će pripremiti izveštaj o javnoj raspravi sa obrazloženjem o prihvatanju, odnosno ne-prihvatanju pojedinih predloga.³² Izveštaj nije dostupan na internet prezentaciji Ministarstva, ali nam je dostavljen na zahtev.³³ Isti je u formi tabele u kojoj se navodi status prihvaćenosti predloga, sa obrazloženjima koja u najvećoj meri ne oslikavaju realnu prihvaćenost predloga. Najčešće se dešava u situacijama kada se predlaže brisanje ili potpuna izmena, pa se navodi se da je komentar delimično prihvaćen, a da pritom u realnosti nije prihvaćen. Statistički podaci takođe nisu dostupni.

U Izveštaju Saveta se navodi da je Vlada na 63. sednici od 12. aprila 2018. godine, na predlog Ministarstva pravde, donela Zaključak kojim se prihvata Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije u oblasti pravosuđa, koji je pripremila Ministarstvo pravde. U *Godišnjem izveštaju Evropske komisije o Srbiji* iz aprila 2018. godine navedeno je da srpske vlasti i zainteresovane strane moraju da uđu u šire i otvorenije rasprave, jer je civilno društvo već pokrenulo pitanje neadekvatnosti predloženih mera u vezi sa pravosuđem (uključujući i sastav VSS-a).³⁴ Izveštaj je skrenuo pažnju na značaj procesa ustavne reforme u zemlji, a čiji ishod treba da se odrazi u nacrtu koji se šalje na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Na zahtev Društva sudija Srbije, Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) objavilo je svoje *kritičko mišljenje* u maju 2018. godine, koje sadrži i podsećanje na potencijalno problematično rešenje koje se odnosi na sastav Visokog savet sudstva i u vezi sa nezavisnošću pravosuđa uopšte, te potvrđuje zabrinutost koju su iznela i domaća udruženja.³⁵

Venecijanska Komisija objavila je *Mišljenje o Nacrtu Amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa Republike Srbije* 25 juna 2018. godine.³⁶ U zaključku su iznete sledeće preporuke:

- ▶ **Sastav VSS i uloga Narodne skupštine:** Izbor nesudijskih članova VSS od strane Skupštine, uključujući prvi krug (većina 3/5) i drugi krug, u slučaju da svi kandidati ne budu izabrani (ovoga puta većinom 5/9) pruža slab podsticaj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. Ovo stvara mogućnost da polovina članova VSS bude koherentna grupa istomišljenika po želji aktuelne vlasti. Malo je verovatno, prema tome, da je ovaj amandman odgovarajući

32 Savet za praćenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Izveštaj br. 2 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 5–6.

33 Ministarstvo pravde, *Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja*, br. 7-00-332/2018-32, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor je datiran na 13.11.2018. godine.

34 European Commission, 2018 Annual Report on Serbia, April 2018, Available at: <https://bit.ly/2HcTrEz>, pp. 13/14.

35 Mišljenje Biroa Konsultativnog veća evropskih sudija o ustavnim amandmanima, dostupno na: <https://bit.ly/2Fq4hL8>.

36 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska Komisija), „Mišljenje o Nacrtu Amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa Republike Srbije“, CDL-AD(2018)011, Mišljenje broj 921/2018, Strazbur, 25. jun 2018. <https://bit.ly/2PxYpUZ>, pp. 20–21.

za obezbeđenje pluralizama unutar VSS i Venecijanska komisija poziva srpske vlasti da pronađu drugo rešenje.

- ▶ **Sastav VST i uloga Narodne skupštine:** Kao i sa VSS, važno je da u VST ne dominira trenutna većina u Narodnoj skupštini kako bi se obezbedio kredibilitet i pridobilo poverenje javnosti u sistem. Prema tome, pet od 11 članova koje bira Narodna skupština uz ministra pravde i vrhovnog javnog tužioca Srbije – kojeg takođe bira Narodna skupština – daje razloga za zabrinutost. Kao i u slučaju VSS, trebalo bi pronaći bolje rešenje koje obezbeđuje pluralizam u savetu, a pitanja koja su pokrenuta za sudije u VSS primenjiva su i za tužioce u VST, u odgovarajućoj meri.
- ▶ **Raspuštanje VSS:** Ukoliko VSS ne odluči u roku od 30 dana, mandat svih njegovih članova prestaje. Ovo može dovesti do donošenja odluka u žurbi ili čestih raspuštanja VSS. Uzimajući u obzir sastav VSS od pet-pet, blokadu u postupku odlučivanja mogu eventualno izazvati članovi VSS koje je izabrala Narodna skupština protiv sudija ili vice versa. Ovim se stvara mogućnost da se VSS učini neoperativnim. Ovaj stav bi trebalo izbrisati ili bi barem trebalo pooštriti uslove za raspuštanje.
- ▶ **Razrešenje zbog nestručnosti:** Disciplinska odgovornost za sudije i tužioce nije obuhvaćena Nacrtom amandmana, koji pak uspostavljaju veoma neodređene razloge za razrešenje sudija i zamenika javnih tužilaca. Važno je da se pruži više detalja koji se tiču disciplinske odgovornosti i razrešenja u Nacrtu amandmana. Upotreba neodređene terminologije kao što je „nestručnost“ bez daljeg pojašnjenja treba da bude izbegnuta i, zbog toga, izostavljena.
- ▶ **Način obezbeđivanja ujednačene primene prava:** Venecijanska komisija predlaže brisanje trećeg stava amandmana V, koji navodi da „Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova“. Ukoliko se obezbeđivanje usaglašavanja sudskih odluka unosi u Ustav, pored uloge Vrhovnog suda (amandman X) da osigura ujednačenu primenu prava kroz svoju praksu, onda se u prvom stavu ovog amandmana mora konkretnije posvetiti pažnja kreiranju jasnog sistema usaglašavanja sudskih odluka.
- ▶ **Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca:** Vrhovni javni tužilac i javni tužioci izabrani su od strane Narodne skupštine i njoj odgovaraju. Za Vrhovnog javnog tužioca prihvatljivo je da bude izabran od strane Narodne skupštine i da joj bude odgovoran za celokupnu politiku primene zakona, međutim, ostali javni tužioci ne treba da imaju direktnu vezu sa Narodnom skupštinom. Amandmani XIX i XXI bi trebalo shodno izmeniti.

Dodato je i da ostala rešenja iz Nacrta moraju biti preispitana i izmenjena na način kako je preporučeno u ovom Mišljenju.³⁷ Civilno društvo je i ovu priliku iskoristilo da pozove Ministarstvo pravde da formira stručnu radnu grupu koja će pripremiti nove predloge Amandmana za promenu Ustava Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, na osnovu dobijenog mišljenja, kojem će potom uslediti javna rasprava.

.....
 37 Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa, Strazbur, 25. jun 2018, <https://bit.ly/2FA0IAz>.

2.4. Napredak na polju izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe u periodu koje pokriva izveštaj

Ministarstvo pravde je 11. septembra 2018. godine, izradilo treći Nacrt Amandmana,³⁸ kao i Nacrt Ustavnog zakona, ali u istom duhu kao i sve prethodne, te je kazalo navedeni okrugli sto.³⁹ Predstavnici YUCOM-a su na Okruglom stolu održanom 18. septembra 2018. godine sumirali neslaganja novog Nacrta sa Akcionim planom za Poglavlje 23 i mišljenjem Venecijanske komisije.⁴⁰

Naime, prema usaglašenom tekstu, u sastav VSS-a mogu ući istaknuti pravnici sa određenim radnim iskustvom i ličnim ugledom. Ne postoji prepreka da u red istaknutih pravnika uđu predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti. Ovo je suprotno mišljenju Venecijanske komisije, jer je izričito navedeno da predstavnici izvršne vlasti ne mogu imati ulogu u procesu odlučivanja VSS-a, ako ništa drugo, bar u pitanju premeštaja sudija. Dodatno, Akcioni plan za Poglavlje 23 jasno propisuje deklaratornu ulogu Narodne skupštine u procesu izbora sudija, a prema usaglašenim amandmanima nema prepreka da stručni narodni poslanici budu birani u ova dva tela, čime bi im se dala mogućnost direktnog odlučivanja o izboru sudija. Drugo, način određenja radnog iskustva istaknutih pravnika upućuje da stručni predstavnici Narodne skupštine i stručni funkcioneri u Ministarstvu pravde upravo ispunjavaju zadate kriterijum da imaju najmanje 10 godina radnog iskustva u poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta sudstva, jer su upravo ovi organi (pored sudskih) imali nadležnosti koje bi, po ponuđenom rešenju, imao VSS.

Venecijanska komisija izdala je niz preporuka kojom se unapređuje trenutni položaj javnog tužilaštva, a preporuke u pogledu odgovornosti Vrhovnog javnog tužioca nisu u potpunosti ispunjene. Tako on ne snosi odgovornost za svoja uputstva, u slučaju da neposredno niži javni tužioci smatraju da su ista nezakonita. Dakle, pravni lek protiv uputstva Vrhovnog javnog tužioca nije predviđen amandmanima. Sastav Visokog saveta tužilaca ne pruža garancije od isključenja političkog uticaja na tužilaštvo. Šta više, politički uticaj je veći u odnosu na dosadašnji. Nova rešenja predviđaju 6 članova koje bira Narodna skupština (uključujući ministra pravde i Vrhovnog javnog tužioca), dok se samo 4 člana predstavnika tužilaca bira od strane kolega. Značaj njihovog prisustva u ovom telu je umanjena kroz način odlučivanja za donošenje odluka. Konano, mogućnost prestanka mandata svim članovima VSS i VST ukoliko ne donesu odluke u roku od 60 dana u brojnim pitanjima, predstavlja dodatni pritisak na garante nezavisnosti pravosuđa, koji je oštro kritikovan od strane Venecijanske komisije.

Uprkos izraženom protivljenju stručne javnosti, Ministarstvo pravde je 11. oktobra 2018. objavilo četvrti nacrt Amandmana, o kome nije otvorena nova rasprava, a već 24. oktobra objavilo vest da su članovi Venecijanske komisije na 116. plenarnoj sednici Komisije razmatrali Nacrt. Saopštenje za javnost Ministarstva tvrdi da je Venecijanska komisija zaključila da najnovija verzija amandmana u skladu sa preporukama

38 Dostupno na: <https://bit.ly/2zVy1tr>.

39 Tekst radne verzije Amandmana na Ustav Srbije dostupan na sajtu Ministarstva pravde.

40 Komitet pravnik za ljudska prava YUCOM, *Novi Radni tekst ustavnih amandmana ne otklanja politički uticaj na pravosuđe*, dostupno na: <https://bit.ly/2QPgOJv>.

Venecijanske komisije, formulisane u svom Mišljenju iz juna 2018. godine. Zaključak koji se navodi u Memorandumu je da je „postupljeno (je) prema preporukama koje je Venecijanska komisija formulisala u svom mišljenju CDL-AD(2018)011“.⁴¹

Objavlivanjem dokumenta postavilo ce pitanje zbog čega se ovaj put nije poštovala regularna procedura davanja mišljenja o pojedinim izmenama od strane Venecijanske komisije. Memorandum je pripremljen i dostavljen od strane Sekretarijata Venecijanske komisije, koji je administrativno telo. Na upit javnosti zašto je postupljeno prema skraćenoj proceduri iz Venecijanske komisije je stigao odgovor da Memorandum predstavlja mišljenje Venecijanske komisije i da je predlog koji je Ministarstvo uputilo dostavljen izvestiocima, a usmeno predstavljen članovima komisije na sednici. Memorandum nije formalno usvojen jer je predlog izmena stigao nekoliko dana pred sednicu i nije bilo vremena za kompletnu proceduru. Nova pitanja nisu otvarana, pa je novi tekst izmena samo upoređen sa prethodnim mišljenjem Venecijanske komisije iz juna 2018. godine.

Stručna javnost je i dalje nezadovoljna ovakvim odlučivanjem Venecijanske komisije, budući da je propuštena šansa da se ključne zamerke isprave pre rasprave u Narodnoj skupštini. U planu Vlade, kako je najavljeno, Skupštini će biti prosleđena inicijativa za izmenu Ustava, pa tek kada ona bude usvojena sa dve trećine glasova, i sam tekst amandmana. Isti će biti prosleđeni Odboru za zakonodavstvo i ustavna pitanja, koji će formalno biti i zvanični predlagač izmena. Potencijalna mogućnost da se predloženi amandmani unaprede javila bi se ukoliko bi se u nadležnom skupštinskom odboru organizovala javna rasprava u kojoj bi učestvovali sudije, tužioci, profesori ustavnog prava, kao i predstavnici nevladinog sektora.

Na sednici održanoj 29. novembra 2018. godine Vlada je, kako navode, usvojila Predlog za promenu Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na sudove i javna tužilaštva.⁴² Kako se navodi u saopštenju Vlade predložene su promene odredaba koje se odnose na organizaciju sudskih vlasti i položaja javnih tužilaca, konkretno odredbe člana 4 Ustava, odnosno članovi 142–165, kao i promene članova koji se odnose na nadležnost Narodne skupštine, način odlučivanja u Narodnoj skupštini i izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda. Pretpostavka je da je usvojeni tekst Predloga koji će biti upućen Narodnoj skupštini upravo identičan 4. verziji Amandmana koje je pripremio Ministarstvo pravde.

Prema poslednjem, *Polugodišnjem izveštaju o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23*,⁴³ koji je sačinila Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, a ne Savet za praćenje Akcionog plana, u februaru 2019. godine, koji pak nije objavio ni 3. ni 4. kvartalni izveštaj za 2018., aktivnosti koje se odnose na iniciranje promene Ustava i usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini i izrada radnog teksta

41 Venecijanska komisija, Memorandum Sekretarijata o kompatibilnosti nacrta amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu u tekstu u kome ih je dostavilo Ministarstvo pravde Republike Srbije 12. oktobra 2018. sa Mišljenjem Venecijanske komisije o nacrta Amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu, Venecija, 19–20. oktobar, 2018, str. 6, <https://bit.ly/2zVv1tr>.

42 Saopštenje Vlade Republike Srbije, *Vlada usvojila Predlog za promenu Ustava Republike Srbije*, 29. novembar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Pd43qe>.

43 Negotiation Group for Chapter 23, „Action Plan for Chapter 23 with Implementation Status on 31st December 2018.“, Belgrade, February 2019.

Ustava i javna rasprava navode se kao *delimično realizovane*. U prethodnom izveštaju iz avgusta 2018. godine aktivnost 1.1.1.2. markirana je kao nesprovedena, ali je u međuvremenu Vlada uputila predlog Amandmana Narodnoj skupštini. Sa druge strane aktivnost 1.1.1.3. je označena *kao u potpunosti sprovedena*, dok je u novom izveštaju preinačena u *delimično realizovana*. Naime, status implementacije ove aktivnosti je izmenjen iako u obrazloženju stoji da je Ministarstvo pravde vodilo javnu raspravu od januara do septembra 2018. godine.

Za aktivnosti koje se odnose na usvajanje Ustava i ustavnog zakona ponavlja se da su *nerealizovane*, ali se u pojašnjenju jedino navodi da će biti realizovane u II ili III kvartalu 2019. godine. Za aktivnost koja se odnosi na donošenje seta pravosudnih zakona navodi se da je formirana radna grupa i da radi na usklađivanju istih sa novim odredbama Ustava, koji još jednom napominjemo nije usvojen, niti je postojeća verzija predložena od ovlašćenog predlagača.

Na kraju ističemo da je u ponuđenim rešenjima Amandmana koji su sada upućeni Narodnoj skupštini izrazito zabrinjavajuće što se:

- ▶ Omogućava političkoj većini u Narodnoj skupštini da bira polovinu članova Visokog saveta sudstva i većinu članova budućeg Visokog tužilačkog saveta, što ukazuje na intenciju smanjenja uticaja sudija i tužilaca na rad saveta. Ujedno se i prvi put pravi razlika u strukturi saveta;
- ▶ Stvara mogućnost da petočlana Komisija, čiju većinu čine članovi koje bira Narodna skupština prostom većinom, bira čak polovinu članova Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaca, kao i Vrhovnog javnog tužioca sa samo tri glasa;
- ▶ Predviđa obaveza prestanka mandata svih članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca u slučaju da odluka nije doneta u roku od 60 dana, što daje mogućnost čestog raspuštanja saveta;
- ▶ Daje ovlašćenje predsedniku Narodne skupštine da utiče na prestanak mandata svih članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca, što implicira da saveti gube svoju ulogu zaštitnika nezavisnosti i/ili samostalnosti i da postaju tela za pitanja statusa;
- ▶ Održava status javnog tužilaštva ne kao nezavisnog nego isključivo samostalnog, sa strogom hijerarhijom, uprkos evropskim tendencijama ka izgradnji nezavisnog krivičnog gonjenja;
- ▶ Pravi razlika u položaju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u razlozima za prestanak vršenja funkcije i pozivanja na disciplinsku odgovornost (za razliku od zamenika tužilaca, javni tužioci ne mogu biti razrešeni zbog teškog disciplinskog prekršaja i nesposobnosti), što ukazuje na mogućnost političkih razloga za održavanje funkcije javnog tužioca;
- ▶ Omogućava Pravosudnoj akademiji da bude jedina polazna tačka u pravosudnom sistemu, bez garantovanja nezavisnosti institucije (prepuštajući uređenje položaja i uređenja rada Pravosudne akademije budućoj regulativi). Prema predloženom rešenju, organ upravljanja Akademije će odražavati sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca. Prema relevantnim izmenama, to će značiti da će odnos članova imenovanih od strane Narodne skupštine i članova imenovanih od strane sudija i tužilaca biti 11 prema 9 u korist predstav-

nika Narodne skupštine i Vlade, što će osigurati politički uticaj na stupanje na funkcije u pravosudnom sistemu.

2.5. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23

Ministarstvo pravde je objavilo prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 krajem januara 2019. godine. Nakon što je grupa nevladinih organizacija i profesionalnih udruženja okupljenih u Radnoj grupi Nacionalnog konventa za Poglavlje 23 izvršila pritisak Ministarstvo je produžilo predvideni kratak rok za slanje supstantivnih komentara na reviziju ovog obimnog dokumenta. Iako javnosti nisu bile dostupne jasne informacije u pogledu celokupnog toka javne rasprave, na sednici RG NKEU za Poglavlje 23, od strane Pregovaračkog tima i Ministarstva pravde saopšteno je da će organizacije civilnog društva imati priliku da komentarišu narednu verziju revidiranog Akcionog plana, nakon što se dobiju komentari od Evropske komisije na prvi nacrt usaglašen sa komentarima iz ovog ciklusa rasprave.

Što se tiče dela Akcionog plana koji se odnosi na izmene u Ustava u delu u vezi sa pravosuđem primećeno je pre svega da su indikatori ostali skoro identični, iako je niz aktivnosti navodno ispunjen i obrisao. U celom delu se pretenciozno koriste formulacije iz Amandmana koji su, kao što smo prethodno mogli videti proistekli iz neadekvatno sprovedene i netransparentne javne rasprave pokrenute od strane neovlašćenog predlagrača. Kako su pak Amandmani upućeni Narodnoj skupštini od strane Vlade, a Odbor za zakonodavstvo i ustavna pitanja bi trebalo da bude formalni predlagrač izmena, jasno je da je neophodno u revidirane aktivnosti uključiti i organizovanje stvarne javne rasprave.

Novu predloženu aktivnost numerisanu kao 1.1.1.1. Sprovođenje postupka za promenu Ustava RS neophodno je precizirati u „Sprovođenje postupka za promenu Ustava RS u skladu sa redovnom procedurom za promenu Ustava“ kako bi se omogućilo dalje kršenje redovne procedure, ili razdvojiti na više aktivnosti za svaki korak redovne procedure. Nakon utvrđenog Predloga akta o promeni Ustava i predloga Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, potrebno je dostaviti ova dokumenta na mišljenje Venecijanskoj komisiji što nije prevideno posebnom aktivnošću. Bilo bi dobro da se kao izdvojena aktivnost navede da Narodna skupština treba da traži zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i konsultativnih veća evropskih sudija i tužilaca, kako bi se došlo do jedinstvenog stava o ustavnim amandmanima u okviru tela Saveta Evrope. Dodatno predvideni rok za sprovođenje ove aktivnosti – II i III kvartal 2019. čini se nerealnim, ukoliko želimo da imamo detaljnu i smislenu proceduru izmene Ustava.

Aktivnost 1.1.1.3. Rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) zbog obezbeđivanja kvaliteta izmena kroz celishodnu i smislenu javnu raspravu bude preformulisana u „Priprema nacrta seta pravosudnih zakona sa Ustavom (...)“. Takođe se smatra da je III kvartal 2019. nerealna projekcija u pogledu toga da prethodno proces izmena Ustava mora biti finaliziran. IV kvartal za usvajanje se takođe čini potpuno nerealnim. Indikator „Izrađeni prvi nacrti seta pravosudnih zakona i dostavljeni javnosti na uvid“ neophodno je precizirati u obliku „Izrađeni prvi nacrti seta pravosudnih zakona i otvorena javna rasprava u skladu sa regularnom procedurom“.

Prethodno je neohodno dodati kao indikator formiranje radne grupe koja će izraditi nacрте pomenutih zakona, koja bi trebalo da bude i nosilac ove aktivnosti. Nakon izrade nacрта seta pravosudnih zakona (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) neophodno je tražiti posebno mišljenje Venecijanske komisije u smislu usklađenosti sa Ustavom.

2.6. Pregled implementacije aktivnosti

Mera 1.1.1. Uz podršku spoljnih eksperata, Srbija bi trebalo da izvrši temeljnu analizu postojećih rešenja / mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost i odgovornost pravosuđa. (...)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kasnjenje u implementaciji
1.1.1.1. Analiza postojećih odredaba Ustava i predlaganje mogućih izmena u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	IV kvartal 2014. godine	Aktivnost realizovana	/
1.1.1.2. Iniciranje promene Ustava i usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini.	III kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost je delimično realizovana	9 kvartala (28 meseca)
1.1.1.3. Izrada radnog teksta Ustava i javna rasprava.	IV kvartal 2016. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	I–II kvartal 2018. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana	4 kvartala (13 meseci)
1.1.1.4. Upućivanje Predloga Ustava na mišljenje Venecijanskoj komisiji.	I kvartal 2017. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	II kvartal 2018. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana	4 kvartala (14 meseci)
1.1.1.5. Usvajanje novog Ustava	IV kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	5 kvartala (16 meseci)
1.1.1.6. Donošenje Ustavnog zakona	IV kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	5 kvartala (16 meseci)
1.1.1.7. Usklađivanje pravosudnih zakona sa novim Ustavnim odredbama (...)	IV kvartal 2018. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	1 kvartal (3 meseca)

3. Administrativni kapaciteti pravosudnih saveta – budžetska nadležnost

Kao što smo već istakli, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su tela čiji bi sastav i funkcionisanje trebalo da omoguće nezavisnost, odnosno samostalnost pravosuđa. Pored predloženih izmena Ustava u delu koji se tiče sastava i nadležnosti ovih tela, takođe se ističe da je jačanje administrativnih kapaciteta i budžetskih ovlašćenja prioritet u cilju postizanja opšte nezavisnosti. U *Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji* napomenuto je da, iako je nivo nezavisnosti sudova i pravosudnih saveta od izvršne vlasti načelno dobar, pojedine zemlje su ustanovile kao ustavnu kategoriju odvajanje namenskih sredstava u cilju zaštite pravosuđa od ugrožavanja njegove finansijske nezavisnosti. Analiza navodi da bi potencijalno bolji finansijski menadžment u okviru pravosudnih saveta, mogao da bude ključan za obezbeđivanje delotvornijeg sprovođenja finansijske nezavisnosti.⁴⁴

Trenutnim rešenjem, obaveza davanja predloga i alokacija budžeta za sudove i tužilaštva je podeljena je između Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, sa jedne strane, i Ministarstva pravde, sa druge. U *Izveštaju o Skriningu* navodi se da će „funkcionisanje oba ova tela – posebno u smislu preuzimanja novih obaveza – mora(ti) da bude podržano dovoljnim administrativnim i sopstvenim finansijskim resursima“.⁴⁵ Merilo iz skrininga u cilju obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa takođe predviđa da predložene izmene treba da se odnose i na sledeće: „Potrebno je obezbediti dovoljno administrativnih kapaciteta kao i budžetska ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze. Njihov rad bi trebalo da bude transparentan i da podleže institucionalnoj odgovornosti“.⁴⁶

Identična mera ušla je u Akcioni plan za Poglavlje 23.⁴⁷ Razvijen je set aktivnosti koje obuhvataju:

- usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva, kao i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću tužilaca uz uvođenje principa najšire transparentnosti rada;

44 Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, *Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka, Beograd, 2014, str. 213, 214.

45 Evropska komisija, *Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU (Izveštaj o skriningu) za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 15 April 2014, str. 6.

46 Ibid., str. 27.

47 Mera 1.1.4., Ministarstvo pravde, *Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2016.

- ▶ usvajanje pratećih izmena Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva i Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca;
- ▶ jačanje kapaciteta administrativnih kancelarija saveta u oblasti analitike, statistike i upravljačkih kapaciteta; kao i
- ▶ Potpuni prelazak budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva nadležnog za pravosuđe na pravosudne savete.

Upravo je prelazak budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva pravde na pravosudne savete direktni predmet praćenja predviđen ovim izveštajem, budući da su te dve aktivnosti jedine formalno neispunjene aktivnosti, a indikatori ispunjenosti bili bi vidljivi kada Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca budu samostalno predlagali i izvršavali sudski budžet.

I u *Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije* navodi se da je za efikasno funkcionisanje pravosudnih saveta u cilju preuzimanja novih nadležnosti **potrebno obezbediti dovoljne administrativne kapacitete i budžetske resurse**.⁴⁸ *Zajednička pozicija EU* ističe da je Srbiji naglašen značaj obezbeđivanja adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa savetima kako bi mogli da u potpunosti preuzmu kontrolu nad sopstvenim budžetom. Podvučeno je i da „njihov rad trebalo da ima za cilj obezbeđivanje efikasne, transparentne i sveobuhvatne sudske uprave i prima k znanju mere koja je Srbija počela da preduzima u tom pogledu.“⁴⁹

Godišnji izveštaj o Srbiji Evropske komisije jasno navodi da je neophodno omogućiti savetima da obavljaju svoju ulogu i da im se osnaže administrativni kapaciteti u skladu sa evropskim standardima, uključujući i upravljanje budžetom. Navodi se da iako se radi na podizanju kapaciteta, da usled legislativnih i administrativnih zastoja još uvek nije došlo do prenosa vršenja budžetskih ovlašćenja na savete i da je treći put došlo do pomeranja roka kada će to zaista i biti učinjeno, što je početak 2019.⁵⁰ U međuvremenu je, u odnosu na izveštaj, novim predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova prenos pomeren za početak 2020.⁵¹

3.1. Prelazak vršenja budžetskih ovlašćenja na pravosudne savete

Naime, prema *Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23* iz avgusta 2018. godine, navodi se da je 6 od predviđenih 8 aktivnosti koje se odnose na obezbeđivanje dovoljnih administrativnih kapaciteta i budžetska ovlašćenja pravosudnih saveta ispunjeno. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću

48 Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, Beograd 2016, str. 7.

49 Savet Evropske Unije, *Zajednička pozicija Evropske unije – Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 5. jul 2016, str. 4.

50 European Commission, 2018 Annual Report on Serbia, April 2018, Available at: <https://bit.ly/2HcTrEz>, pp. 13/14.

51 Zakon o uređenju sudova „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US.

tužilaca i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva usvojeni su na Devetoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine RS, održanoj u decembru 2015. godine. U januaru 2016. godine Visoki savet sudstva je doneo *Odluku o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva*.⁵² U isto vreme usvojena je i *Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca*, ali kako se uvidela potreba za širim izmenama, izrađen je novi tekst Poslovnika. Sve navedene aktivnosti, kao i aktivnosti koje se odnose jačanje kapaciteta administrativnih kancelarija saveta, sprovedene su u predviđenom roku ili uz minimalno kašnjenje.

Zakon o Državnom veću tužilaca ne sadrži odredbe koje se odnose na prelazak budžetskih ovlašćenja, dok je potpuni prelazak budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva nadležnog za pravosuđe na Visoki savet sudstva u skladu sa članom 32 (3) Zakona o uređenju sudova, bio predviđen za prvi kvartal 2017. Inicijativom narodnog poslanika osporen je član 32. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova koji glasi: „Nadležnosti ministarstva nadležnog za pravosuđe iz člana 57. stav 3, člana 70. st. 2, 4. i 5, člana 74. stav 2. i člana 75. stav 1, od 1. juna 2016. godine preuzima Visoki savet sudstva.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova predviđa sledeće: „Nadležnosti ministarstva nadležnog za pravosuđe propisane u čl. 83. i 84, prestaju od 1. juna 2016. godine.

Visoki savet sudstva od 1. juna 2016. godine preuzima od ministarstva nadležnog za pravosuđe prava, obaveze, predmete i arhivu koji su potrebni za vršenje preuzetih poslova iz stava 1. ovog člana. Visoki savet sudstva preuzima od 1. juna 2016. godine i državne službenike i nameštenike u ministarstvu nadležnom za pravosuđe koji rade na poslovima iz preuzetog delokruga“.⁵³

Naime, u inicijativi je kao prepreka prelasku nadležnosti navedena potreba za očuvanjem ustavnog načela podele vlasti i međusobne kontrole i ravnoteže zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Ustavni sud je rešenjem iz novembra 2016. godine pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti odredaba člana 32. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova i odredaba člana 70. Zakona o uređenju sudova koji se odnosi na poslove koji čine pravosudnu upravu, a koja je u toj verziji podeljena na nadležnosti Ministarstva i Visokog saveta sudstva.⁵⁴

3.2. Napredak u pogledu prelaska budžetskih nadležnosti na pravosudne savete u periodu koje pokriva izveštaj

Na sednici 15. novembra 2018. godine Ustavni sud doneo je odluku u predmetu u kome se ocenjuje ustavnost osporenih odredaba Zakona o uređenju sudova. Polazeći od postojećeg ustavnog okvira, te navodeći nezavisnost sudske vlasti kao osnovni element načela podele vlasti, u predmetnoj odluci Ustavnog suda se navodi

52 Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, „Službeni glasnik RS“, br. 4/16.

53 Tekst inicijative za ocenu ustavnosti dostupan na: <https://bit.ly/2Ahk35i>.

54 Predmet IUz-34/2016.

da u predloženim izmenama sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva prenose poslovi pravosudne uprave iz člana 70 Zakona (stav 3 i 4), a ne i u drugim povezanim članovima, te da bi se izmenom samo jednog dela Zakona kojim se prenose nadležnosti sa Ministarstva na Visoki savet sudstva stvorila pravna nesigurnost. Stali su na stanovište da odredbe člana 32 (stav 1. i 2.) po svojoj sadržini nemaju karakter prelaznih odredaba, već da stvaraju nevidljivu normu, kojom su izmenjene ili ukinute pojedine nadležnosti Ministarstva pravde, iako te nadležnosti nisu promenjene u samom Zakonu o uređenju sudova. Kako prelazne odredbe moraju imati uporište i u materijalnim odredbama. Smatrajući da se time krši načelo vladavine prava, Ustavni sud je naveo da osporene odredbe člana 32 nisu u saglasnosti sa Ustavom RS.⁵⁵ U pogledu drugog osporenog člana 70 (stav 3), gde je podnosilac inicijative osporio podeljenu nadležnosti između Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva u obavljanju poslova pravosudne uprave, Ustavni sud je ocenio da zahtev za utvrđivanje ustavnosti ove odredbe nije osnovan.

U najnovijoj verziji Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova⁵⁶ predloženo je ponovno odlaganje prelaska nekolicine nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva, sada za 1. januar 2020. Prethodno se pravda činjenicom da je u toku izrada amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na oblast pravosuđa, te da će tek po usvajanju istih biti neophodno usaglašavanje zakona u oblasti pravosuđa sa amandmanima, među kojima je i Zakon o uređenju sudova.

Osvrnimo se pak na već pomenute izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. U poslednjoj verziji Nacrta Amandmana na Ustav u oblasti pravosuđa predviđa se predlaganje budžeta, u okviru svoje nadležnosti, od strane saveta.⁵⁷ U Amandmanu XIII govori se o nadležnost Visokog saveta sudstva navodi da savet „predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaže tim sredstvima i (...)“. Zanimljivo je da u Amandmanu XVII predviđena mogućnost da članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako „ne donesu odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava (...)“. Identična odrednica se može naći i u Amandmanu XXIX, ali u pogledu Državnog veća tužilaca, odnosno budućeg Visokog tužilačkog saveta. U Amandmanu XXVI takođe stoji da Visoki tužilački savet „predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta tužilaca i za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaže tim sredstvima i (...)“. Nadležnosti pak nisu ustavno definisane.

Materijalna nezavisnost sudova i tužilaštva je osnovna vrsta nezavisnosti, što je prepoznato i od Venecijanske komisije, ali se u Amandmanima na Ustav i dalje govori o budžetskim nadležnostima u okviru postojećih nadležnosti, što ne bi bilo sporno da

55 Odluka Ustavnog suda IUz 34/2016, „Službeni glasnik“, br. 88/18.

56 Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, dostupno na: <https://bit.ly/2S7wAQ8>.

57 Ministarstvo pravde, Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji je unapređen sa komentarima stručne javnosti, oktobar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2zVy1tr>.

deo nadležnosti nad poslovima koji se tiču saveta nije u rukama izvršne vlasti. Imajući u vidu pomenutu odluku Ustavnog suda, neminovno je da će rešenje za potencijalni prenos nadležnosti čekati novi Ustav i izmene vezanih predmetnih zakona. GREKO je u svom poslednjem izveštaju istakao da je neophodno vreme da se stvori omogućiti izgradnja kapaciteta pravosudnih saveta, a da je jako bitna stavka prelaz preostalih administrativnih, odnosno budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na savete.⁵⁸ U *Polugodišnjem izveštaju o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23*,⁵⁹ Pregovaračkog tima, za pomenute aktivnosti 1.1.4.4. i 1.1.4.7. ponavlja se da iste nisu implementirane, i da je prenos budžetskih nadležnosti odložen zbog izmena Zakona o uređenju sudova, a da će Ministarstvo pravde osnovati radnu grupu koja će diskutovati o podeli nadležnosti u skladu sa pomenutom odlukom Ustavnog suda. Da li će to rezultirati brisanjem odgovarajuće aktivnosti iz Akcionog plana u revidiranoj verziji ili nekom drugom rešenju ostaje da se vidi po izvršenoj reviziji, ali malo je verovatno da će doći do ispunjenja preporuke iz skrininga.

3.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23

Aktivnost 1.1.3.3. *Prelazak vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva, u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima*, zamenila je prethodnu 1.1.4.4 aktivnosti koja je išla u smeru potpunog prelaska vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva na VSS u skladu sa članom 32 (s)3 Zakona o uređenju sudova. Ranije predložena mera išla je upravo u cilju obezbeđivanja nezavisnosti i samostalnosti u upravljanju budžetom od strane pravosudnih saveta, ali sa pomenutom odlukom Ustavnog suda sporni član proglašen je neustavnim. Ovo i dalje ne stvara prepreku da se upravo izmenama Ustava i novim setom pravosudnih zakona omogućí ovakav vid potpune budžetske nezavisnosti, već se Ministarstvo pravde ipak jasno okreće u suprotnom smeru, iako zadržava deo formulacije o prelasku nadležnosti – indikatorom „Jasno razdvojene nadležnosti VSS i Ministarstva pravde RS u pogledu budžetskih nadležnosti“ pokazuje da takva namera više ne postoji (isto važi i za aktivnost 1.1.3.4., nekadašnju 1.1.4.7), odnosno da se Ministarstvo ne vodi prelaznim merilom nego idejom iz nacrtu Amandmana.

58 GRECO, „Interim compliance report – Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors in SERBIA“, Strasbourg, 18–22 March 2019, p. 8.

59 Negotiation Group for Chapter 23, „Action Plan for Chapter 23 with Implementation Status on 31st December 2018“, Belgrade, February 2019.

3.4. Pregled implementacije aktivnosti

Mera 1.1.4. Potrebno je obezbediti dovoljno administrativnih kapaciteta kao i budžetskih ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze. Njihov rad bi trebalo da bude transparentan i da podleže institucionalnoj odgovornosti.

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.1.4.1. Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva kojim se, u granicama odredaba važećeg Ustava, uvodi princip najšire transparentnosti rada ovog tela, (...)	III kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je realizovana	I kvartal (3 meseca)
1.1.4.2. Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću tužilaca kojim se, u granicama odredaba važećeg Ustava, uvodi princip najšire transparentnosti rada ovog tela, (...)	III kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je realizovana	I kvartal (3 meseca)
1.1.4.3. Izmena Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva u skladu sa izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	I kvartal 2016. godine / I kvartal 2018. godine	Aktivnost je realizovana u potpunosti 2018. godine	1 mesec
1.1.4.4. Potpuni prelazak vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva, u skladu sa članom 32 (s) 3 Zakona o uređenju sudova.	I kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	8 kvartala (24 meseca)
1.1.4.5. Jačanje kapaciteta Administrativne kancelarije Visokog saveta sudstva u oblasti analitike, statistike i upravljačkih kapaciteta, a u skladu sa proširenjem nadležnosti Visokog saveta sudstva.	Kontinuirano, počev od I kvartala 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje.	Počevši od I kvartala 2016. godine	Aktivnost se kontinuirano realizuje	4 kvartala (12 meseci)
1.1.4.6. Izmena Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca u skladu sa izmenjenim Zakonom o Državnom veću tužilaca.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	I kvartal 2017. godine	Aktivnost je realizovana	5 kvartala (14 meseci)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.1.4.7. Potpuni prelazak budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva nadležnog za pravosuđe na Državno veće tužilaca.	I kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	8 kvartala (24 meseca)
1.1.4.8. Jačanje kapaciteta Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca u oblasti analitike, statistike i upravljačkih kapaciteta, a u skladu sa proširenjem nadležnosti Državnog veća tužilaca.	Kontinuirano, počev od I kvartala 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje.	Počevši od I kvartala 2015. godine	Aktivnost se kontinuirano realizuje	/

4. Automatska raspodela predmeta

Dugo trajanje sudskih postupaka jedna je od najozbiljnijih prepreka pristupu pravdi za građane Srbije. *Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku* je stupio na snagu 1. januara 2016. godine, međutim još uvek nisu dostupni podaci koji bi govorili o njegovim pozitivnim efektima. Prema *Izveštaju Vrhovnog kasacionog suda o radu sudova u Republici Srbiji za 2016. godinu*⁶⁰ je zabeleženo značajno smanjenje prosečnog broja dana neophodnih za rešavanje predmeta, međutim ovaj trend nije nastavljen i u 2017.⁶¹ i 2018.⁶² godini.

*Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa 2013.-2018.*⁶³ je istaknuto postojanje značajne neravnoteže u obimu posla među postojećim sudovima i tužilaštvima u celoj zemlji. Kao rešenje ovog problema naglašena je neophodnost optimalne raspodele sudija, uz balansiranje između njihovih individualnih želja i ustavnih prava da se ne premeštaju sa jednog mesta na drugo bez njihove saglasnosti i usklađivanje sa potrebama celog pravosuđa u smislu pristupa i blizine.⁶⁴

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je mera 1.2.1. koja se odnosi na preciziranje primene pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, uključujući i pronalaženje tehničkih rešenja kako bi se izbeglo zaobilazanje sistema. Kako se naglašava neophodno je obezbediti da sistem ne bude podložan manipulacijama kao i da bude predmet redovnog inspeksijskog nadzora od strane tela ovlašćenog za nadzor u okviru Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

U odnosu na stanje zabeleženo u *Pregovaračkoj poziciji* iz 2016. godine kada je u praksi tek mali broj sudova u Srbiji koristio softver za automatsku raspodelu predmeta, uočeno je izvesno poboljšanje, te se isti primenjuje u većem broju sudova uz određene poteškoće.^{65, 66} Jedna od poteškoća u primeni je i **neprepoznavanje sudske jedinice kao posebne kategorije** što onemogućava korišćenje softvera u sudovima

60 Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova za 2016. godinu*, Beograd, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2zu2DCL>.

61 Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova za 2017. godinu*, Beograd, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2PSdGzO>.

62 Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova za 2018. godinu*, Beograd, 2019, dostupno na: <https://bit.ly/2ULCxDY>.

63 Narodna skupština Republike Srbije, *Nacionalna strategija reforme pravosuđa 2013-2018*, Beograd, 2013, dostupna na: <https://bit.ly/2CuMfDx>.

64 Evropska komisija, *Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU (Izveštaj o skriningu) za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 15 April 2014, str. 8.

65 Raspodela predmeta se mahom i dalje vršila ručno, po abecednom redu, količini posla i hitnosti postupka, u skladu sa godišnjim planom koji utvrdi predsednik suda.

66 Informacije dobijene na okruglom stolu održanom 17. decembra 2018. godine.

koji imaju više sudskih jedinica.⁶⁷ Pitanje koje se pojavilo u praksi je da li je na početku postupka, odnosno prilikom podnošenja tužbe moguće pravilno oceniti težinu predmeta, te su se pojavili i predlozi da se težina predmeta vrednuje u drugim fazama postupka, a nakon održanog pripremnog ročišta.⁶⁸

Pitanje adekvatne raspodele predmeta je značajno u odnosu na pitanje odgovornosti predsednika sudova i javnih tužilaca za eventualna odstupanja u odnosu na sistem automatske raspodele. Upravo zato mera 1.2.1. Akcionog plana za Poglavlje 23 naglašava neophodnost sprečavanja zaobilaženja sistema, kao i sprovođenje redovnog inspekcijskog nadzora od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

4.1. Usvajanje Programa za ponderisanje predmeta

Većina aktivnosti značajno kasne u odnosu na predviđene rokove. Tako je program za ponderisanje predmeta⁶⁹ trebalo da bude usvojen u IV kvartalu 2016. godine. Više od dve godine kasnije, ova aktivnost nije realizovana u potpunosti, a nije realizovan i niz drugih povezanih aktivnosti. Prema poslednjem *izveštaju o implementaciji Akcionog Plana za Poglavlje 23* ova aktivnost je samo delimično realizovana.

Visoki savet sudstva je na sednici 30. marta 2017. godine oformio radnu grupu⁷⁰ za sprovođenje ove aktivnosti. Radna grupa je do sada održala tri sastanka na kojima je razmatrana i usvojena metodologija vrednovanja predmeta po težini i doneta odluka o njenoj primeni u 20 pilot sudova.⁷¹ Na poslednjem sastanku 27. septembra 2017. godine, **radna grupa je prihvatila rezultate pilot testa i odobrila distribuciju formule za vrednovanje predmeta po težini svim višim i osnovnim sudovima**. Kako se navodi, element nepristrasnosti osiguran je primenom algoritma koji je integrisan u postojeći sistem za upravljanje predmetima, koji primljene predmete dodeljuje sudijama nezavisno od ikakvog angažmana službenika koji rade na prijemu, na osnovu prethodno definisanih parametara koje je sačinila Radna grupa za metodologiju vrednovanja predmeta.

Prema podacima koje je Komitetu pravnika za ljudska prava dostavio Visoki savet sudstva, u okviru projekta „Unapređenje efikasnosti pravosuđa“ analizirano je

67 Ibid.

68 Ibid.

69 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, aktivnost 1.2.1.11, str. 81.

70 Radna grupa za izradu i usvajanje Programa za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele.

71 Viši sud u Nišu, Viši sud u Novom Sadu, Viši sud u Kragujevcu, Viši sud u Subotici, Treći osnovni sud u Beogradu, Osnovni sud u Novom Sadu, Osnovni sud u Kragujevcu, Osnovni sud u Nišu, Osnovni sud u Zrenjaninu, Osnovni sud u Valjevu, Osnovni sud u Čačku, Osnovni sud u Leskovcu, Osnovni sud u Kraljevu, Osnovni sud u Somboru, Osnovni sud u Vranju, Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici, Osnovni sud u Požarevcu, Osnovni sud u Šapcu, Osnovni sud u Negotinu i Osnovni sud u Užicu.

preko 100.000 predmeta iz baze za automatsko vođenje predmeta, dok je preko 1000 predmeta obrađeno ručno kako bi se adekvatno identifikovali glavni elementi u predmetima koji mogu uticati na radno angažovanje neophodno za svaku pojedinačnu vrstu predmeta.⁷² Kao rezultat ovog procesa 80 % predmeta je obeleženo kao standardni, a 20% klasifikovano kao vrste predmeta koje zahtevaju više vremena.

Prema dobijenim informacijama Visoki savet sudstva je odobrio distribuciju formule za ponderisanje predmeta svim osnovnim i višim sudovima,⁷³ te je u naredne dve godine predviđena primena metodologije vrednovanja predmeta po težini na sve sudove,⁷⁴ a obezbeđena su i **sredstva za formiranje pripremnih odeljenja** koja bi se bavila poslom ponderisanja predmeta.⁷⁵ Postavlja se pitanje koje struke bi morali biti zaposleni u pripremnim odeljenjima.⁷⁶

U *Izveštaju o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23* se za niz aktivnosti koje se nadovezuju na izradu i usvajanje Programa za ponderisanje navodi da će biti realizovane tek nakon realizacije te aktivnosti. Te aktivnosti predviđaju izmenu Zakona o sudijama, Zakona o javnom tužilaštvu, Sudskog poslovnika, Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, formiranje pripremnih odeljenja u sudovima i javnim tužilaštvima zaduženih za ponderisanje predmeta, sprovođenje obuka sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika za rad u pripremnim odeljenjima, kao početak primene odredaba Zakona o uređenju sudova kojima se se nadležnosti za vršenje poslova pravosudne uprave sa Ministarstva pravde prenosi Visokom savetu sudstva.

Iako se u Izveštaju navodi da neke od aktivnosti nisu ispunjene, iz odgovora nadležnih institucija saznajemo da su pojedine aktivnosti već delimično realizovane ili da su barem preduzeti prvi koraci. To je slučaj sa izradom programa obuke za rad i sprovođenje obuka u pripremnim odeljenjima na poslovima ponderisanja predmeta.⁷⁷ Tako, Pravosudna akademija u svom odgovoru navodi da je već razvila *Priručnik za unošenje predmeta u AVP*⁷⁸ u skladu sa razvijenom metodologijom, *Uputstvo za zavođenje predmeta* po metodologiji za vrednovanje predmeta po težini, te da je sprovela obuku 292 pripadnika sudskog osoblja.⁷⁹

72 Visoki savet sudstva, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7-00-145/2018-01, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 14.11.2018. godine.

73 Visoki savet sudstva, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7-00-145/2018-01, dostupan u YUCOM arhivi.

74 Pravosudna akademija, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 508, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 19.11.2018. godine.

75 Aktivnost 1.2.1.6, Ministarstvo pravde, *Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2016.

76 Zaključan Okruglog stola sa sudijama i tužiocima održanog u Nišu 22. marta 2019. godine.

77 Aktivnost 1.2.1.18., Ministarstvo pravde, *Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2016.

78 Program za automatsko vođenje predmeta.

79 Pravosudna akademija, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 508, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 19.11.2018. godine.

4.2. Sprovođenje redovnog inspeksijskog nadzora od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

Prenos nadležnosti za vršenje poslova pravosudne uprave⁸⁰ sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva je bilo odloženo do donošenja odluke Ustavnog suda u postupku ocene ustavnosti odredbi Zakona o uređenju sudova. Kao što smo ranije naveli, odluka kojom se utvrđuje da odredbe člana 32 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova nisu u saglasnosti sa Ustavom je doneta 15. novembra 2018. godine. Ustavni sud je konstatovao da prilikom izmena i dopuna čl. 32 nisu izmenjene i druge odredbe Zakona o uređenju sudova koje detaljno regulišu nadležnost pravosudne uprave. Stoga, osporeni član po svojoj sadržini nema karakter prelaznih odredbi već predstavlja tzv. „nevidljivu normu“ koja krši načelo vladavine prava budući da nije dovoljno jasna, određena i predvidiva. Nakon donošenja ovakve odluke, prenos nadležnosti pravosudne uprave na Visoki savet biće moguće samo nakon usvajanja novih izmena i dopuna Zakona kojima bi ovaj proces bio normiran u skladu sa stanovištem Ustavnog suda.

Gore navedena odluka Ustavnog suda onemogućila je sprovođenje redovnog inspeksijskog nadzora od strane VSS-a nad doslednom primenom izmenjenih pravila o automatskoj raspodeli predmeta u sudovima. U Izveštaju je, uprkos tome, ocenjeno da se ova aktivnost uspešno primenjuje.⁸¹ Bitno je napomenuti da se u svom odgovoru nadležna institucija poziva isključivo na vremenski ograničenu primenu metodologije ponderisanja predmeta u 20 pilot sudova.

Iako nije neposredno vezano za ispunjenje ove aktivnosti, u Izveštaju se pominje se i postupak delegacije drugostepenih predmeta Višeg suda u Beogradu drugim višim sudovima na teritoriji Republike Srbije okončan 2017. godine. Prema dostupnim informacijama, novi postupak delegacije predmeta se očekuje početkom 2019. godine.⁸²

Dosledna primena izmenjenih pravila o automatskoj raspodeli predmeta u tužilaštvima uz redovno sprovođenje nadzora nad njihovom primenom od strane Državnog veća tužilaca je ocenjena kao aktivnost koja nije sprovedena, bez davanja bilo kakvog daljeg objašnjenja. Rok predviđen za sprovođenje obe aktivnosti je bio II kvartal 2017. godine.

4.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23

Predloženim izmenama neće suštinski biti omogućeno sprovođenje redovnog inspeksijskog nadzora nad automatskom raspodelom predmeta od strane DVT-a i VSS-a. Pre svega, nisu jasna ovlašćenja koja će u ovom pogledu imati telo pri DVT-u, kao ni odnos tih ovlašćenja sa ovlašćenjima Ministarstva pravde. Izmenjen je indikator uticaja mere 1.2.1 koji sada navodi da će nadzor u javnim tužilaštvima biti sproveden

80 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, Aktivnost 1.2.1.19, str. 84.

81 Ibid., Aktivnost 1.2.1.20, Ministarstvo pravde, *Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2016, str. 84–85.

82 Informacije dobijene na okruglom stolu održanom 17. decembra 2018. godine.

u skladu sa ograničenjima postojećih zakona, podzakonskih akata i specifičnom organizacijom javnih tužilaštava. Ove izmene su praćene i brisanjem aktivnosti 1.2.1.13 koja je predviđala prelazak nadležnosti u pogledu donošenja i nadzora nad pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima sa Ministarstva pravde na DVT.

Aktivnost 1.2.1.19 koja se odnosi na prenos nadležnosti u pogledu sprovođenja inspeksijskog nadzora sa Ministarstva pravde na VSS-a nije menjana uprkos činjenici da su odredbe člana 32 **Zakona o uređenju sudova** koje regulišu ovu materiju u međuvremenu proglašene protivustavnim. U skladu sa odlukom Ustavnog suda prenos predmetnih nadležnosti je moguće sprovesti samo novim obimnijim izmenama Zakona o uređenju sudova nakon usvajanja izmena Ustava, te stoga nije jasno zašto je ostavljena formulacija koja govori o primeni umesto o usvajanju i primeni.

Bitno je napomenuti da samim aktivnostima nije jasno definisano način formiranja tela pri DVT-u i VSS-u koja bi bila zadužena za nadzor na automatskom raspodelom predmeta, niti njihove obaveze i ovlašćenja i odnos istih sa Ministarstvom pravde.

4.4. Pregled implementacije aktivnosti

Mera 1.2.1. Precizirati i primenjivati pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, uključujući i pronalaženje tehničkih rešenja kako bi se izbeglo zaobilaznjensistema. Obezbediti da sistem ne bude podložan manipulacijama kao i da bude predmet redovnog inspeksijskog nadzora od strane tela ovlašćenog za nadzor u okviru Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.1.11. Izrada i usvajanje Programa za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele.	Tokom III i IV kvartala 2016. godine	Aktivnost je delimično realizovana.	/	Aktivnost je delimično realizovana.	/
1.2.1.12. Izmena Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na raspodelu predmeta slučajem a u cilju sprovođenja Programa za ponderisanje predmeta.	I kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	9 kvartala (27 meseci)
1.2.1.13. Izmena Zakona o javnom tužilaštvu radi obezbeđivanja prelaska nadležnosti za donošenje i nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima sa Ministarstva nadležnog za pravosuđe na Državno veće tužilaca.	IV kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	10 kvartala (30 meseci)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.1.14. Izmena Sudskog poslovnika u cilju preciziranja pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, kojima će kao jedan od kriterijuma raspodele biti obuhvaćena i složenost predmeta (u skladu sa Programom ponderisanja predmeta, koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele. – aktivnost 1.2.1.11).	Tokom IV kvartala 2016. i I kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	9 kvartala (27 meseci)
1.2.1.15. Izmena Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima u cilju preciziranja pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, kojima će kao jedan od kriterijuma raspodele biti obuhvaćena i složenost predmeta (u skladu sa Programom ponderisanja predmeta, koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele. – aktivnost 1.2.1.11).	Tokom IV kvartala 2016. i I kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	9 kvartala (27 meseci)
1.2.1.16. Formiranje pripremnih odeljenja u sudovima zaduženih, između ostalog, za ponderisanje predmeta.	Tokom I i II kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	8 kvartala (27 meseci)
1.2.1.17. Formiranje pripremnih odeljenja u javnim tužilaštvima zaduženih, između ostalog, za ponderisanje predmeta.	Tokom I i II kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	8 kvartala (24 meseca)
1.2.1.18. Izrada programa obuke i sprovođenje obuka sudijskih i javno-tužilačkih pomoćnika za rad u pripremnim odeljenjima na poslovima ponderisanja predmeta.	Počev od I kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	10 kvartala (31 mesec)
1.2.1.19. Početak primene odredaba Zakona o uređenju sudova kojima se uređuje pitanje nadležnosti za vršenje poslova pravosudne uprave kojima se nadležnost Ministarstva nadležnog za pravosuđe u oblasti nadzora nad radom i učinkom sudova, uključujući i oblast prikupljanja i analize statističkih podataka prenosi Visokom savetu sudstva.	Počev od I kvartala 2017. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	9 kvartala (27 meseca)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.1.20. Dosledna primena izmenjenih pravila o automatskoj raspodeli predmeta u sudovima uz redovno sprovođenje nadzora nad njihovom primenom od strane VSS.	Kontinuirano, počev od II kvartala 2017. godine	Aktivnost se uspešno realizuje.	/	Aktivnost nije realizovana	8 kvartala (24 meseca)
1.2.1.21. Dosledna primena izmenjenih pravila o automatskoj raspodeli predmeta u javnim tužilaštvima uz redovno sprovođenje nadzora nad njihovom primenom od strane Državnog veća tužilaca.	Kontinuirano, počev od II kvartala 2017. godine	Aktivnost se uspešno realizuje	/	Aktivnost nije realizovana	8 kvartala (24 meseca)

5. Disciplinska i etička odgovornost

Pitanje odgovornosti nosilaca sudijske i javnotužilačke funkcije nerazdvojivo je povezano sa njihovom nezavisnošću i samostalnošću. Mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka, kao i izostanak adekvatnih sankcija bio je povod preporuci iz *Izveštaja o skriningu* prema kojoj je neophodno ojačati odgovornost sudija i javnih tužilaca kroz strogu primenu svih zakonskih i disciplinskih sredstava. Bitno je napomenuti i to da je u trenutku sastavljanja izveštaja o skriningu jedan sudija i jedan tužilac bili razrešeni sa funkcije.⁸³

Preporuka iz *Izveštaja o skriningu* pravi jasnu razliku između disciplinske i etičke odgovornosti, mera 1.2.2. *Akcionog plana za Poglavlje 23* međutim uvodi konfuziju između ova dva oblika odgovornosti. Naime, uprkos samoj preporuci tek manji broj aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 je direktno usmeren ka jačanju disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, dok je već broj usmeren ka jačanju njihove etičke odgovornosti. Ovo rešenje je naišlo na kritiku dela stručne javnosti koji smatra da disciplinska i etička odgovornost načelno nisu povezane, odnosno da je njihovo normativno preplitanje neopravdano, te da unosi pravnu nesigurnost. Aktivnosti predviđene Akcionim planom između ostalih obuhvataju izmene normativnog okvira kojim je uređeno pitanje disciplinske odgovornosti sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije, uspostavljanje Etičkog odbora VSS-a koji bi vršio nadzor nad primenom Etičkog kodeksa, analizu i eventualne izmene Etičkog kodeksa za sudije i Etičkog kodeksa za javne tužioce i zamjenike javnih tužilaca, izradu brošura namenjenih sudijama i nosiocima javnotužilačke funkcije o pravilima etike, kao efektivnu primenu Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija i Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca.

U *Pregovaračkoj poziciji Srbije* se ističe da, imajući u vidu izricanje uglavnom blagih disciplinskih sankcija koje nemaju preventivni efekat, odgovornost sudija i tužilaca ostaje pitanje koje i dalje izaziva zabrinutost.⁸⁴ Posebno se napominje da osnovi za razrešenje zahtevaju dalje preciziranje. Neophodno je da Republika Srbija uspostavi disciplinski postupak koji dobro funkcioniše i koji je nepristrasan, kako bi se utvrdilo i otklonilo nepravilnosti obezbeđenjem dosledne disciplinske prakse. Kako bi se obezbedilo sve gore navedeno, kao i nezavisnost i smanjenje potencijalnog rizika od spoljnog uticaja, Ministarstvo pravde bi trebalo da ograniči nadzornu ulogu u pravosuđu. Imajući to u vidu, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da ojačaju kapacitete za nadzor na jasnim osnovama koje daju ovlašćenja da se postupa po službenoj dužnosti ili po prijavi građana, državnih organa ili drugih pravnih lica koje se, između ostalog, odnose na druga pitanja integriteta ili profesionalnog propusta.

83 Evropska komisija, *Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU (Izveštaj o skriningu) za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*, 15. april 2014, str. 28.

84 Vlada Republike Srbije, Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, Beograd 2016, str. 10.

Evropska unija u svojoj Zajedničkoj poziciji naglašava važnost odgovarajućih Saveta u usvajanju planova o integritetu za sudije i tužioce, u organizovanju treninga i odgovarajućem kapacitetu za inspekcijski pregled, omogućavajući im da deluju po službenoj dužnosti ili na osnovu prijave.⁸⁵ Navodi se da EU apeluje na Srbiju da obezbedi pravične i nepristrasne disciplinske postupke, kao i redovan i delotvoran nadzor primene etičkih standarda u radu sudija, te da aktivno promoviše etičko ponašanje u pravosudnom sistemu.

5.1. Formiranje radnih grupa za izradu nacрта zakona pri Ministarstvu pravde

Prve dve aktivnosti predviđene merom 1.2.2. *Akcionog plana za Poglavlje 23* se odnose na analizu i izmene normativnog okvira koji se odnosi na pitanja disciplinske odgovornosti sudija⁸⁶, odnosno tužilaca.⁸⁷ U *Izveštaju o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23* iz avgusta 2018. se navodi da je odgovarajuća radna grupa formirana, ali da je njen rad usporen zbog promena u vodećim strukturama Ministarstva pravde, Visokog savet sudstva i Državnog veća tužilaca.⁸⁸ U Izveštaju se kao poslednja aktivnost radne grupe navodi dogovor oko izrade uporedno pravne analize disciplinskih postupaka.

Kako bismo došli do dodatnih informacija o radu Radne grupe, obratili smo se Ministarstvu pravde koje je nosilac obe aktivnosti. Uprkos jasno formulisanom zahtevu za pristup informacijama Ministarstvo pravde u svom odgovoru navodi da još uvek nije formiralo radnu grupu ili radne grupe koje bi radile na izradi radnih verzija Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu.⁸⁹ Bitno je napomenuti da se osim poslednjih informacija o izradi uporedno pravne analize, u Izveštaju ne navode dodatni detalji ili rokovi, posebno imajući u vidu da realizacija ove dve aktivnosti kasni skoro dve godine, odnosno od IV kvartala 2016. godine.

Veći broj predviđenih aktivnosti se odnosi na pitanja etičke odgovornosti sudija i tužilaca. Predviđeno je formiranje Etičkog odbora, kao stalnog radnog tela Visokog saveta sudstva, koje bi nadziralo primenu Etičkog kodeksa, kao i analiza i eventualne izmene samog kodeksa. Poslovnik o radu VSS-a je izmenjen 13. januara 2016. godine, a istom odlukom je osnovan Etički odbor.⁹⁰ Poslovnik o radu Etičkog odbora je usvojen na sednici 4. septembra 2018. godine, skoro tri godine kasnije. Svi članovi Etičkog

85 Savet Evropske Unije, Zajednička pozicija Evropske unije – Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, 5. jul 2016, str. 4–5.

86 Aktivnost 1.2.2.6, Ministarstvo pravde, *Akcionni plan za Poglavlje 23*, 2016.

87 Aktivnost 1.2.2.7, Ministarstvo pravde, *Akcionni plan za Poglavlje 23*, 2016.

88 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, aktivnost 1.2.2.6 i aktivnost 1.2.2.7, str. 94–95.

89 Ministarstvo pravde, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7-00-332/2018-32, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 13.11.2018. godine.

90 Ibid., aktivnost 1.2.2.8, str. 95.

odbora još uvek nisu imenovani. Usvajanju Poslovnika je prethodio rad radne grupe pri Visokom savetu sudstva koja je analizirala Etički kodeks za sudije, kao i rad etičkih odbora u drugim zemljama.⁹¹ Ni u izveštaju, niti u odgovoru VSS-a nije jasno u kojoj fazi rada je radna grupa, odnosno da li je sprovela analizu Etičkog kodeksa i eventualno ustanovila potrebu za izmenama.⁹² Realizacija ove aktivnosti kasni skoro tri godine, budući da je kao rok bio predviđen II kvartal 2016. godine.

Akcionim planom predviđena je analiza i eventualne izmene Etičkog kodeksa za javne tužioce i njihove zamenike. Prema *Izveštaju o implementaciji Akcionog plana, Izveštaj o Etičkom kodeksu* je završen u decembru 2017. godine. Kako predmetni Izveštaj nije javno dostupan nije poznato da li je njegove preporuke uključuju i izmene Etičkog kodeksa. Prema informacijama koje je YUCOM dobio od Državnog veća tužilaca, formirana je i radna grupa za izradu smernica za praćenje Etičkog kodeksa. Drugi saziv Etičkog odbora je izabran na sednici DVT-a 7. maja 2018. godine. Realizacija ove aktivnosti kasni skoro tri godine, budući da je kao rok bio predviđen II kvartal 2016. godine.

Jedna od predviđenih aktivnosti je i izrada i objavljivanje brošure namenjene sudijama ca ciljem podizanja svesti o pravilima etike,⁹³ a koje sadrže primere neadekvatnog ponašanja sudija. Iako je prema navodima Izveštaja ova aktivnost ispunjena, sam proizvod, brošura – poster na sajtu Visokog savet sudstva u suštini predstavlja samo grafički prikaz Etičkog kodeksa i ne sadrži primere neadekvatnog ponašanja sudija.⁹⁴

Ista brošura namenjena javnim tužiocima i njihovima zamenicima, prema odgovoru Državnog veća tužilaca, još uvek nije izrađena, budući da je ova aktivnost uslovljena izmenama Etičkog kodeksa za javne tužioce i njihove zamenike koja je još uvek u toku⁹⁵. Ovo je u suprotnosti sa informacijama koje smo dobili na okruglom stolu⁹⁶ kao i u suprotnosti sa Izveštajem o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 u kojem se navodi da se ova aktivnost uspešno realizuje, odnosno da je brošura distribuirana javnim tužiocima i njihovim zamenicima.⁹⁷

Jedna od aktivnosti predviđa proaktivno učešće sudija i VSS-a u kreiranju i praćenju primene Etičkog kodeksa za sudije. Ova aktivnosti se prema Izveštaju

91 Ibid., aktivnost 1.2.2.9, str. 96.

92 Visoki savet sudstva, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7-00-145/2018-01, dostupan u YUCOM arhivi.

93 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, Aktivnost 1.2.2.13, str. 103.

94 Dostupno na: <https://bit.ly/2QmYryi>.

95 Državno veće tužilaca, Odgovor na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. PI 50/18, dostupan u YUCOM arhivi. Zahtev je poslat 29.10.2018. godine, dok je odgovor datiran na 13.11.2018. godine.

96 Informacije dobijene na okruglom stolu održanom 17. decembra 2018. godine.

97 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, Aktivnost 1.2.2.14, str. 103.

uspešno realizuje uz navođenje činjenice da su odluke Visokog saveta sudstva u pogledu kršenja odredaba Etičkog kodeksa objavljene na sajtu⁹⁸, Nije jasno kako se na taj način obezbeđuje proaktivno učešće sudija u kreiranju i praćenju Etičkog kodeksa za sudije.⁹⁹

5.2. Efektivna primena Pravidnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti

Efektivna primena *Pravidnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija* se prema Izveštaju sprovodi uspešno. Kako se navodi disciplinski organi redovno i po zahtevu podnose izveštaje o svom radu Visokom savetu sudstva. Imajući u vidu preporuku iz Izveštaja o skriningu i razloge njenog donošenja čini se da obrazloženje ovakvog zaključka nije dovoljno i adekvatno.¹⁰⁰ Ukoliko je razlog donošenja preporuke mali broj disciplinskih postupaka koji se završi konačnim odlukama, izricanje blagih disciplinskih sankcija, te mali broj sudija i tužilaca razrešenih dužnosti, onda bi analiza ovih elementa morala da uđe u konačnu ocenu o efektivnoj primeni pravilnika. Bitno je napomenuti da pojedine sudije imaju sličan stav i da iznose mišljenje da sistem disciplinskog kažnjavanja ne funkcioniše, da nisu jasni kriterijumi sankcionisanja, da se izriču blage kazne, te da je praksa neujednačena.¹⁰¹

Dostupni izveštaji o radu disciplinske komisije Visokog saveta sudstva ukazuju na pad u prilivu predmeta tokom 2017. godine, u odnosu na prethodne dve godine.¹⁰² Broj predmeta u kojima su sudije oglašene krivim za disciplinski prekršaj je i dalje relativno nizak u odnosu na ukupan broj rešenih predmeta. U strukturi izrečenih sankcija dominiraju javne opomene i druge disciplinske sankcije poput umanjjenja plate, u odnosu na veoma mali broj podnetih predloga za razrešenje sudija. Pored značajne razlike između broja podnetih pritužbi, pokrenutih postupaka pred disciplinskom komisijom i odluka kojima su sudije oglašene krivim za disciplinske prekršaje, vredni napomenuti i to da sami izveštaji o radu ne daju mogućnost jednostavnog uvida i praćenja strukture izrečenih sankcija.

Efektivna primena *Pravidnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca* se prema oceni Državnog veća tužilaca takođe uspešno realizuje.¹⁰³ U slučaju rada disciplinskog tužioca Državnog

98 Odluka o spojivosti sa sudijskom funkcijom, dostupno na: <https://bit.ly/2DXOZM3>.

99 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, aktivnost 1.2.2.15, str. 104.

100 Ibid., aktivnost 1.2.2.17, str. 106–109.

101 Informacije dobijene na okruglom stolu održanom 17. decembra 2018. godine.

102 U 2015. godini – 23 pokrenuta predmeta; u 2016. – 32 pokrenuta predmeta; u 2017. – 18 pokrenutih predmeta.

103 Savet za sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, *Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, Beograd, jul 2018. godine, aktivnost 1.2.2.18, str. 109.

veća tužilaca primetan je veći broj disciplinskih prijava koje se podnele stranke, što se objašnjava tendencijom podnošenja disciplinskih prijava u slučaju odbačaja krivičnih prijava.¹⁰⁴ Uprkos tvrdnji da se Pravilnik efektivno primenjuje, najveći deo prijava se i dalje odbacuju kao neosnovane, dok se disciplinski postupak pokreće u malom broju slučajeva.¹⁰⁵ Pojedini tužioci iznose mišljenje da izrečene kazne nisu blage, te kao primer navode da su u poslednje dve godine dva zamenika razrešena dužnosti, što je značajan broj u odnosu na ukupan broj tužilaca. Statistički podaci o radu disciplinske komisije Državnog veća tužilaca su kao izdvojeni dokument dostupni samo do 2015. godine,¹⁰⁶ dok u Izveštaju o radu i Informatoru o radu DVT-a za 2016. i 2017. godinu da nisu dostupne potpune informacije o ishodima pokrenutih postupaka, odnosno o eventualno izrečenim sankcijama.

5.3. Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23

Dosadašnji izveštaji o sprovođenju Akcionog plana su davali samo šture informacije o radu radne grupe zadužene za izmene Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, te je Ministarstvo pravde u svojim odgovorima na naše zahteve za pristup informacijama od javnog značaja čak negiralo da ta radna grupa postoji. Iz predložених izmena nosilaca ove dve aktivnosti postaje jasno da je rad radne grupe okončan i da je sada na redu postupak usvajanja Zakona. Naime, obrisana je radna grupa, te se sada kao nosioci aktivnosti navode Ministarstvo pravde, Vlada i Narodna skupština. Uprkos činjenici da se radi o izmenama važnih sistemskih zakona javnost je isključena iz rada ove Radne grupe.

Kada je reč o disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca u predlogu revizije je izostalo preciziranje indikatora koji bi na adekvatan način merili postizanje preporuke iz Izveštaja o skriningu. Kao jedini indikatori aktivnosti koje se odnose na efektivnu primenu pravilnika o disciplinskom postupku za sudije i za tužioce su i dalje ostali samo podaci o broju disciplinskih prijava i disciplinskih postupaka iz Izveštaja VSS-a i DVT-a. Ovako postavljeni indikatori ne mere povećanje broja postupaka okončanih utvrđivanjem odgovornosti za disciplinske prekršaje ili povećanje broja izrečenih težih sankcija. Dostupnost ovih podataka može biti samo indikator transparentosti samog procesa, ali ne i indikator promene u odnosu na nezadovoljavajuće stanje uočeno prilikom sprovođenja skrininga.

104 Državno veće tužilaca, *Postupanje i obim rada disciplinskog tužioca u 2017. godini*, dostupno na: <https://bit.ly/2SaAqYH>.

105 U 2015. godini – 167 odbačenih disciplinskih prijava, 8 predloga za pokretanje disciplinskog postupka; U 2016. – 111 odbačenih disciplinskih prijava, 4 predloga za pokretanje disciplinskog postupka; U 2017. – 106 odbačenih disciplinskih prijava, 3 predloga za pokretanje disciplinskog postupka.

106 Statistički podaci postupanja disciplinskih organa državnog veća tužilaca za period od 01.01.2015. do 30.11.2015. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DZmnlL>.

5.4. Pregled implementacije aktivnosti

Mera 1.2.2. Ojačati odgovornost sudija i javnih tužilaca kroz strogu primenu svih zakonskih i disciplinskih sredstava, uključujući sledeće:

- Obezbediti efektivnu implementaciju odredaba o „sukobu interesa“ i njihove izmene i dopune u slučaju potrebe;
- Obezbediti efektivnu verifikaciju imovinskih karata i unakrsne provere sa relevantnim informacijama;
- Efektivno praćenje poštovanja etičkog kodeksa i sprovođenje dodatnih aktivnosti vezanih za evaluaciju i obuku sudija i javnih tužilaca u oblasti etike;
- Preispitati u meri u kojoj je neophodno i efektivno primeniti pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja;
- Izvršiti ponovnu procenu sistema funkcionalnog imuniteta i obezbediti punu krivičnu odgovornost sudija i javnih tužilaca.

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.2.6. Analiza i izmena normativnog okvira kojim se uređuju: – razlozi za prestanak sudijske funkcije sa ciljem njihovog preciziranja; – rok zastarelosti disciplinskog prekršaja; – režim sankcionisanja i praksa.	IV kvartal 2015. godine – IV kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	10 kvartala (30 meseci)
1.2.2.7. Analiza, i u slučaju da rezultati analize pokažu da je potrebna, izmena normativnog okvira kojim se uređuju: razlozi za razrešenje nosilaca javnotužilačke funkcije, sa ciljem njihovog preciziranja; nadležnost za vođenje disciplinskog postupka i donošenje odluke, a sa ciljem preispitivanja dvostruke nadležnosti Disciplinske komisije; rok zastarelosti disciplinskog prekršaja; sankcionisanje režima i prakse.	IV kvartal 2015. godine – IV kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana	10 kvartala (30 meseci)
1.2.2.8. Izmena Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva kojom se predviđa osnivanje Etičkog odbora Visokog saveta sudstva kao stalnog radnog tela i uspostavljanje Etičkog odbora.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	I kvartal 2016. godine	Aktivnost je realizovana	3 kvartala (10 meseci)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.2.9. Analiza, i u slučaju da rezultati analize pokažu da je potrebna, izmena Etičkog kodeksa za sudije u cilju preciziranja odredaba koje predviđaju disciplinsku odgovornost sudija zbog nepoštovanja Etičkog kodeksa za sudije.	IV kvartal 2015. – II kvartal 2016.	Aktivnost je delimično realizovana	/	Aktivnost je delimično realizovana	13 kvartala (39 meseci)
1.2.2.10. Analiza, i u slučaju da rezultati analize pokažu da je potrebna, izmena Etičkog kodeksa za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca u cilju preciziranja odredaba koje predviđaju disciplinsku odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije zbog nepoštovanja Etičkog kodeksa.	IV kvartal 2015. – II kvartal 2016.	Aktivnost se uspešno realizuje.	Počevši od II kvartala 2017. godine	Aktivnost je delimično realizovana	5 kvartala (16 meseci)
1.2.2.11. Usvajanje Poslovnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva kojim će biti regulisano praćenje poštovanja Etičkog kodeksa za sudije i sprovođenje aktivnosti evaluacije i obuke sudija iz oblasti etike.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost je u potpunosti realizovana.	III kvartal 2018. godine	Aktivnost se kontinuirano realizuje	12 kvartala (37 meseca)
1.2.2.12. Organizovanje seminara o pravilima integriteta i etike za nosioce pravosudnih funkcija	Kontinuirano, počev od I kvartala 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje	Počevši od IV kvartala 2015. godine	Aktivnost se kontinuirano realizuje	5 kvartala (15 meseci)
1.2.2.13. Izrada i objavljivanje na internet strani Visokog saveta sudstva brošure namenjene sudijama, sa ciljem podizanja svesti o pravilima etike, a koji sadrže primere neadekvatnog ponašanja sudija.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje	III kvartal 2017. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana	8 kvartala (25 mesec)
1.2.2.14. Izrada i objavljivanje na internet strani Državnog veća tužilaca brošure namenjene nosiocima javnotužilačke funkcije, sa ciljem podizanja svesti o pravilima etike, a koji sadrže primere neadekvatnog ponašanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje	III kvartal 2017. godine	Status realizacije nejasan	8 kvartala (25 mesec)

AKTIVNOST	Kvartal predviđen za implementaciju	Status implementacije prema Izveštaju br. 2 Saveta za praćenje primene AP za Poglavlje 23.	Kvartal kada je aktivnost implementirana	Status implementacije na osnovu monitoringa	Kašnjenje u implementaciji
1.2.2.15. Proaktivno učešće sudija i Visokog saveta sudstva u kreiranju i praćenju primene. Etičkog kodeksa za sudije.	Kontinuirano	Aktivnost se uspešno realizuje	Počevši od II kvartala 2018. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana.	/
1.2.2.16. Izmena Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca sa ciljem uvođenja proaktivnog pristupa disciplinskih organa u praćenju poštovanja Etičkog kodeksa za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca.	IV kvartal 2015. godine	Aktivnost se uspešno realizuje	Počevši od I kvartala 2017. godine	Aktivnost se kontinuirano realizuje	6 kvartala (19 meseci)
1.2.2.17. Efektivna primena Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija.	Kontinuirano	Aktivnost se uspešno realizuje	Počevši od I kvartala 2015. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana.	/
1.2.2.18. Efektivna primena Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.	Kontinuirano	Aktivnost se uspešno realizuje	Počevši od IV kvartala 2016. godine	Aktivnost nije adekvatno realizovana.	/
1.2.2.19. Izvršiti analizu odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija.	II kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	13 kvartala (39 meseci)
1.2.2.20. Sprovođenje mera u skladu sa izvršenom analizom.	III kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana.	/	Aktivnost nije realizovana.	11 kvartala (35 mesec)

6. Preporuke

- ▶ Adekvatno realizovati aktivnosti koje se odnose na izradu radnog teksta Ustava i održavanje javne rasprave, nakon što odgovarajući odbor Narodne skupštine Republike Srbije izade sa formalnim predlogom akta o izmeni Ustava, i tom prilikom uključiti organizacije civilnog društva, strukovna udruženja, kao i predstavnike akademske zajednice;
- ▶ Nakon adekvatno organizovane javne rasprave uputiti zvaničan predlog Ustava, a potom i Ustavnog zakona i seta pravosudnih zakona na mišljenje Venecijanskoj komisiji i drugim relevantnim telima koji se bave pravosuđem u okviru Saveta Evrope i Evropske unije;
- ▶ Ukoliko nadležni odbor Narodne skupštine Republike Srbije ne izradi sopstveni predlog, već usvoji predlog Vlade Republike Srbije, preuzet od Ministarstva pravde, uvažiti zamerke i komentare civilnog društva izložene u delu izveštaja o promeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe;
- ▶ Nastaviti u pravcu ispunjenja merila koje se odnosi na budžetska ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze, tako što će se omogućiti, da li ustavnim rešenjima, da li kroz set novih pravosudnih zakona, prenos vršenja svih budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva pravde na pravosudne savete;
- ▶ Revizijom Akcionog plana omogućiti sprovođenje redovnog inspeksijskog nadzora nad primenom programa za automatsku raspodelu predmeta od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca;
- ▶ Razmotriti izmenu metodologije vrednovanja težine predmeta uvođenjem vrednovanja nakon održavanja pripremnog ročišta;
- ▶ Izmeniti program za automatsko vođenje predmeta tako da bude primenjiv za raspodelu predmeta u sudovima koji imaju više sudskih jednica;
- ▶ Revizijom Akcionog plana uskladiti indikatore efektivne primene pravilnika o disciplinskoj odgovornosti nosilaca sudske, odnosno javnotužilačke funkcije tako da adekvatno mere postizanje preporuka iz Izveštaja o skriningu;
- ▶ U reviziji Akcionog plana jasno ragrančiti aktivnosti koje se odnose na etičku i disciplinsku odgovornost sudija i javnih tužilaca, kao dva zasebna oblika odgovornosti;
- ▶ Raditi na povećanju transparentnosti procesa implementacije Akcionog plana, povećanjem kapaciteta insitucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti, odnosno osoba iz tih institucija zaduženih za izveštavanje i osoba zaduženih za pristup informacijama od javnog značaja;

- ▶ Preciznije definisati subjekte nadležne za implementaciju pojedinih mera koje se odnose na pravosuđe u skladu sa zakonskim nadležnostima;
- ▶ Izveštavanje o sprovedenim aktivnostima od strane Saveta za praćenje implementacije Akcionog plana potrebno je sistematizovati, te uvesti preispitivanja sadržaja i jasno merenje da li realizovana aktivnost odgovara na konkretno prelazno merilo, tako što će se kroz proces revizije Akcionog plana kreirati mehanizam za proveru kvaliteta sprovedenih mera.



CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.9(497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

IZVEŠTAJ o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 :
realizacija mera koje se odnose na pravosuđe / Jovana Spremo i
Milan Filipović ; prevod Tatjana Simić. – Beograd : Komitet pravnika
za ljudska prava – YUCOM, 2019 (Beograd : Dosije studio). – graf.
prikazi, tabele, 46, 49 str. ; 23 cm

“...u okviru projekta ‘Građanski monitoring za snažnije pravosuđe’...”

--> kolofon. – Tekst štampan u međusobno obrnutim smerovima.

– Nasl. str. prištampanog engl. prevoda: Report on Implementation
of the Action Plan for Chapter 23. – Tiraž 100. – Napomene i
bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83209-72-9

a) Правосуђе – Србија

б) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија

COBISS.SR-ID 276128780