

28.01.2019.



**МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА  
РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА  
-за период 2019-2024. године-**

**-радни текст-**

**јануар 2019.**

## САДРЖАЈ

<b>САДРЖАЈ</b> .....	2
I. УВОД .....	3
1. Разлози доношења Стратегије .....	3
2. Тренутно стање у области реформе правосуђа .....	7
3. Визија и циљеви Стратегије .....	9
II. НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ ПРАВОСУЂА.....	11
III. НЕПРИСТРАСНОСТ И ОДГОВОРНОСТ ПРАВОСУЂА .....	15
IV. СТРУЧНОСТ ПРАВОСУЂА .....	18
V. ЕФИКАСНОСТ ПРАВОСУЂА .....	21
VI. Е-ПРАВОСУЂЕ.....	27
VII. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ПРАВОСУЂА.....	31
VIII. ПРАЋЕЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ РЕЗУЛТАТА СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ .....	34
1. АНЕКС I – ЛИСТА ОПШТИХ ИНДИКАТОРА .....	36
2. АНЕКС II –ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ.....	39

## I. УВОД

### 1. Разлози доношења Стратегије

Реформа правосуђа представља један од кључних стратешких приоритета Републике Србије и трајан процес модернизације и усклађивања правосуђа са потребама државе и друштва, у циљу обезбеђења владавине права и повећања правне сигурности. Независно, непристрасно, одговорно, стручно и ефикасно правосуђе неопходно је за суочавање са свакодневним изазовима транзиције и глобализације. Стога је његова модернизација, кроз креативна нормативна и организациона решења и отварање ка јавности, једини одговор на висок степен комплексности и динамичности друштвених односа савременог света и потребе информатичког друштва. То подразумева и да носиоци правосудних функција и запослени у правосуђу располажу релевантним компетенцијама, знањима и вештинама, како би обезбедили пуну примену начела законитости и предвидивости, уз истовремено коришћење савремених метода рада, информационе и комуникационе технологије, који су неопходни за делотворан, ефикасан и економичан рад правосуђа.

Сви ови аспекти требало би да доведу до повећања поверења грађана у правосудне институције, омогуће привлачење и задржавање страних инвестиција у Србији кроз разумљиве прописе који се ефективно примењују, чиме се гарантује делотворна заштита њихових законитих интереса и обезбеђује правна сигурност. Такође, даља унапређења српског правосуђа потребно је усмерити у правцу усвајања највиших европских стандарда, а уз истовремено уважавање правне традиције Републике Србије.

У претходној деценији, процес реформских активности се у области правосуђа, пре свега, одвијао кроз спровођење вишегодишњих стратешких докумената - Националне стратегије реформе правосуђа за период 2006–2011, Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018<sup>1</sup> (у даљем тексту: НСРП 2013-2018) и Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: АП 23). Стратешки приступ реформи правосуђа показао се као најефикаснији механизам за успешно усклађивање реформских корака и распоређивање неопходних ресурса. Стратешко планирање имало је у претходном периоду посебан значај и у процесу планирања пројектне подршке у области правосуђа.

Имајући у виду посвећеност Републике Србије процесу европских интеграција као и правце реформи трасиране у препорукама Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) у

---

<sup>1</sup> Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. године, „Службени гласник РС“ број 57/13.

28.01.2019.

извештају о скринингу за Поглавље 23<sup>2</sup> и прелазним мерилима садржаним у преговарачкој позицији<sup>3</sup> за исто Поглавље, доношење нове Националне стратегије реформе правосуђа за период 2019-2024. године (у даљем тексту: НСРП 2019-2024, Стратегија) представља реформски континуитет, очување и унапређење квалитета правосуђа, као и јасан и предвидив оквир за наставак већ започетих реформи.

У претходном периоду учињени су бројни позитивни помаци у области реформе правосуђа, као што су: измена, унапређење и спровођење нормативног оквира у области правосуђа, рационализација мреже судова у јануару 2014. године, предузимање мера ради скраћивања дужине трајања поступака и смањење укупног броја нерешених предмета, а посебно старих предмета, успостављање механизма за алтернативно решавање спорова, јачање доступности правосудних институција и транспарентности у њиховом раду, те јачање институционалних и професионалних капацитета правосудних органа у циљу њиховог доприноса у процесу европских интеграција Србије. Поред тога, у процесу реформе правосуђа и даље постоји значајан простор за унапређење.

У кључним стратешким документима наведено је да спровођење реформских корака у области правосуђа захтева измене нормативног оквира. У том смислу, НСРП 2013-2018 и АП 23 као једну од најзначајнијих мера предвиђају потребу за изменом уставног оквира у области правосуђа, која се пре свега односи на утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе. Измене Устава захтевају и измене закона и подзаконских аката, уз процес њиховог усклађивања са европским стандардима. Овај процес је у претходном периоду започет, али ће његово окончање и адекватно спровођење представљати највећи изазов нове Стратегије.

---

<sup>2</sup> Извештај о скринингу за Поглавље 23, доступно на: <https://mpravde.gov.rs/teksts/7073-izvestaj-o-skriningu.php>, приступљено 25. јуна 2018. године.

<sup>3</sup> Преговарачка позиција за Поглавље 23, доступно на: <https://mpravde.gov.rs/tekst/13244/pregovaracka-pozicija.php>, приступљено 12. децембра 2018. године.



Слика 1: Структура Националне стратегије реформе правосуђа 2019-2024

Сви наведени, до сада предузети кораци и процеси значајно утичу на оквир и обухват ове, нове Стратегије која би требало да дефинише сет реформских циљева и мера неопходних да правосуђе достигне стандарде потребне за приступање Републике Србије Европској унији (у даљем тексту: ЕУ). Основ за дефинисане циљеве

28.01.2019.

и мере у оквиру НСРП 2019-2024. представљају Анализа спровођења Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013-2018. године<sup>4</sup>, извештаји Савета за спровођење АП23, као и прелазна мерила садржана у Преговарачкој позицији европске уније за Поглавље 23.

Структура стратегије обухвата визију, општи циљ, специфичне циљеве и мере, који су формулисани у оквиру међународно признатих начела за ову област (независност, непристрасност и одговорност, стручност и ефикасност). Ова начела су су идентична начелима из АП23, област правосуђа, а поред тога укључују и два хоризонтална принципа: транспарентност и Е-правосуђе, који представљају надоградњу без које је немогуће замислити развој и успостављање модерног правосуђа.

С обзиром да бројне мере Стратегије дају целовит и комплексан оквир за спровођење реформи у правосуђу, потребно је да се Србија определи и за кључне стратешке приоритете који се могу препознати као срж неопходних реформи.

<b>Стратешки приоритети су:</b>
---------------------------------

- 1. даље јачање независности судства и самосталности тужилаштва** кроз унапређени нормативни и институционални оквир за примену усвојених критеријума и мерила објективног, транспарентног и на резултатима заснованог система избора носилаца правосудних функција и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, критеријума за напредовање и вредновање рада судија и тужилаца; јачање стручних и кадровских капацитета судова и јавних тужилаштава, Високог савета судства и Државног већа тужилаца.
- 2. даље јачање интегритета** носилаца правосудних функција, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца кроз поштовање етичких принципа; унапређењем одговорности правосудног система кроз јачање механизма одговорности судија и јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца кроз праћење резултата поступања дисциплинских органа у спровођењу етичких кодекса и дисциплинских поступака и промоцију етичких принципа и значаја самопроцењивања у професионалном понашању; даљим јачањем непристрасности носилаца правосудних функција доследном применом принципа аутоматске расподеле предмета.
- 3. даље подизање квалитета правосудног система** јачањем стручности и оспособљености носилаца правосудних функција и запослених у правосуђу; дефинисање улоге и положаја Правосудне академије и јачање њених капацитета како би обезбедила реализацију принципа засуга и равноправности приликом

---

<sup>4</sup> Анализа спровођења Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013-2018. године, USAID ROL, Београд, 2018. године

28.01.2019.

уласка у правосуђе, те наставила да успешно реализује почетну и континуирану обуку;

4. **даље подизање нивоа ефикасности правосудног система** кроз анализу и прилагођавање правосудне мреже, смањење укупног броја нерешених предмета са акцентом на старе предмете и спречавање настанка додатних старих предмета, доступност правних прописа и успостављање механизма за уједначавање и објављивање судске и јавнотужилачке праксе, унапређења система бесплатне правне помоћи, унапређења система управљања и администрирања правосудном управом, унапређењем алтернативних метода решавања спорова и развијањем ИТ система у правосуђу са циљем постизања е-правосуђа.

5. **подизање степена поверења јавности у рад правосуђа** кроз доступност правосудних институција и континуирану транспарентност њиховог рада, што подразумева бољу функционалност интернет страница правосудних институција, доследно спровођење комуникационих стратегија правосудних институција и успостављање праксе редовних конференција за медије на којима се представља како рад судова и јавних тужилаштава, тако и рад Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

## **2. Тренутно стање у области реформе правосуђа**

Почетак обимнијих реформских активности у области правосуђа у Републици Србији везује се за Националну стратегију реформе правосуђа за период 2006-2011. године, чије спровођење је резултирало успостављањем правног и институционалног оквира правосуђа, али и недостацима чије се последице осећају и данас. Ово се првенствено односи на поступак избора судија и јавних тужилаца 2009. године који је спроведен нетранспарентно и неуставно. Поред тога, правосудна мрежа није била процењена на одговарајући начин, процесни закони нису били адекватно измењени, нити је остварен захтев за равномерном оптерећеношћу судова и судија.

Наведени недостаци обележили су усвајање НСРП 2013-2018. године, што је утицало на дефинисање одређених приоритета и циљева у том стратешком документу, попут захтева да се судије и јавни тужиоци који су (неосновано) разрешени врате у систем, да се успостави нова мрежа судова, те да се обезбеди смањење броја нерешених предмета, као и равномерна оптерећеност. Применом системских мера и успостављањем нове мреже судова, која је почела са радом 1. јануара 2014. године, стекли су се услови за смањење броја старих предмета, као и за равномернију расподелу предмета.

У периоду спровођења НСРП 2013-2018., у оквиру мера усмерених на јачање независности правосуђа, изменом сета правосудних закона, у мери у којој је то дозвољавао важећи Устав, умањен је утицај законодавне власти на процес избора

28.01.2019.

носилаца правосудних функција. Усвајањем неопходних правилника од стране Високог савета судства и Државног већа тужилаца, прецизирана су правила и процедуре избора, напредовања и вредновања рада носилаца правосудних функција, као и поступак за утврђивање дисциплинске одговорности.

У протеклих шест година, велики напредак остварен је у успостављању веће транспарентности правосудног система и приступа правди, имајући у виду да је јавност рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца значајно унапређена, а успостављени су и бројни сервиси за грађане који су унапређењем е-правосуђа постали приступачнији. Израда Националне стратегије за унапређење права жртава и сведока кривичних дела представљају значајне кораке у области приступа правди. Остварена је доступност правних прописа, посредством Управе за заједничке послове републичких органа (УЗЗПРО), која на својој интернет страници бесплатно омогућава прегледање и преузимање свих јавних гласила кроз базу правних прописа разврстану у 28 категорија. Усвојен је и Закон о бесплатној правној помоћи.

Делимично је остварена доступност судске праксе, што представља предуслов предвидивости судске праксе и уједначене примене права.

У току спровођења НСРП 2013-2018. остварени су и значајни резултати у унапређењу стручности носилаца правосудних функција, представника нових правосудних професија, као и великог броја запослених у правосуђу. Уведен је пријемни испит за приправнике, успостављени су нови програми континуиране обуке и значајно су унапређени капацитети и транспарентност рада Правосудне академије.

Механизми дисциплинске одговорности и етике су унапређени на нивоу нормативног оквира, као и превентивног деловања у сегменту обука из области етике, док рад дисциплинских органа Високог савета судства и Државног већа тужилаца оставља простор за даље унапређење.

Значајни резултати на пољу унапређења ефикасности остварени су и кроз смањење броја нерешених предмета (нарочито у материји извршења), али и кроз растерећење судова проширењем надлежности јавних бележника и јавних извршитеља. Бројне реформске активности биле су посвећене успостављању система алтернативног решавања спорова, кроз измене законског оквира и промоцију, али он још није заокружен како би у потпуности функционисао и остварио потребне ефекте. Такође, достава писмена, наплата судских такси и улога судских вештака није на нивоу који би омогућио ефикасније поступање.

Изузетан напредак остварен је у области унапређења правосудне инфраструктуре, чије даље, континуирано унапређење представља неопходан предуслов за изградњу модерног и квалитетног правосуђа.



28.01.2019.

И поред значајног напретка у области унапређења информационих система у оквиру правосуђа, судови још увек немају стандардизоване и компатибилне системе за аутоматско управљање предметима, што онемогућава једноставно статистичко и аналитичко праћење резултата рада и савремено управљање системом правосуђа. С друге стране, систем за аутоматско управљање предметима није имплементиран у свим јавним тужилаштвима, при чему ни инфраструктура јавних тужилаштава није подобна за даљу имплементацију софтверског решења.

Реформске активности у правосуђу Републике Србије, уређене стратешким документима, трају преко једне деценије, међутим припремом за и отварањем преговора у оквиру Поглавља 23 у јулу 2016. реформе су добиле неопходан замајак који је омогућио да се квалитетније сагледају обавезе и кораци неопходни за испуњење прелазних мерила и достизање европских стандарда.

Кроз рад Комисије за праћење НСРП 2013-2018. и Савета за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, значајно су унапређени механизми праћења и вредновања резултата спровођења реформи.

Поменути мониторинг механизми, а нарочито механизам за АП23 су дали значајан допринос транспарентности реформских процеса, као и објективности и стандардизацији процеса извештавања и евалуације. Основи културе самопроцене у институцијама изграђивани су кроз обуке за извештавање и морају бити праћени објективном и стручном евалуацијом резултата. Стога, у наредном периоду треба радити на обједињавању и уједначавању ових механизма да би се смањило оптерећење административних капацитета.

Анализа постигнутих резултата током спровођења Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013-2018. године и испуњености мера из пратећег Акционог плана указује за даљим унапређењем и реформом правосуђа.

### **3. Визија и циљеви Стратегије**

**Визија: Модерно ефикасно правосуђе, одговорно и отворено према грађанима и друштву, независно и самостално у одлучивању**

**Општи циљ: Даље јачање правне државе, доступности правде и правне сигурности у сврху квалитетног и ефикасног остваривања заштите права и слобода грађана и подизања нивоа поверења у правосудни систем.**

28.01.2019.

Стратегија реформе правосуђа утврђује општи и специфичне циљеве, као и приоритете, чије ће спровођење обезбедити стабилно и сигурно окружење за што квалитетније и брже унапређење правосудног система у Републици Србији, а у складу са захтевима и динамиком приступних преговара са ЕУ.

**Специфични циљеви Стратегије:**

**Специфични циљ 1- Јачање независности и самосталности правосуђа**

Даље унапређење нормативног оквира и јачање институционалних механизма који обезбеђују правосудни систем у коме су правосудне институције и носиоци правосудних функција у свом раду ослобођени сваког непримереног или недозвољеног утицаја и притиска који би ометали спровођење правде. Поступак предлагања, избора, напредовања, премештаја и престанак правосудне функције мора да буде заснован на јасним, објективним и унапред прописаним критеријумима, правичан, транспарентан и ослобођен утицаја законодавне и извршне власти.

**Специфични циљ 2- Унапређење непристрасности и одговорности правосуђа**

Даље унапређење и доследно спровођење нормативног оквира којим се у правосудном систему Републике Србије сваком појединцу обезбеђује приступ правди под једнаким условима, без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштити и оствари своја права и интересе. Истовремено, ефикасно функционишу механизми одговорности правосудних институција и носилаца правосудних функција за квалитет и резултате рада и употребу додељених ресурса.

**Специфични циљ 3- Унапређење стручности правосуђа**

Даљи развој правосудног система у коме се на свеобухватан и организован начин спроводи стручно усавршавање носилаца правосудних функција, обука судијских и тужилачких помоћника и приправника, запослених у правосуђу као и представника правосудних професија (јавни бележници, јавни извршитељи и медијатори).

**Специфични циљ 4- Унапређење ефикасности правосуђа**

Даље унапређење механизма који на ефикасни начин омогућавају да се делотворно управља правосудним системом и рационално користе ресурси, по

28.01.2019.

предметима поступа и суди у складу са законом и у разумним роковима, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, као и смањење укупног броја нерешених предмета, узимајући у обзир и смањење броја старих предмета.

### ***Специфични циљ 5- Развој е-правосуђа***

Даље унапређење е-сервиса унутар правосуђа, чиме би се обезбедио приступ правди, повећање квалитета поступања и одлучивања, ефикасно управљање предметима, статистичко праћење и извештавање о раду правосуђа, и транспарентност рада правосудних органа.

### ***Специфични циљ 6- Унапређење транспарентности и доступности правосуђа***

Даље унапређење доступности правосудних институција, квалитативних и квантитативних података о њиховом свакодневном раду, што подразумева и доступност информација о планирању и спровођењу реформе правосудног система.

## **II. НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ ПРАВОСУЂА**

Независност правосуђа у објективном смислу представља неопходан квалитет правосуђа, док се у субјективном смислу односи на право појединца да о његовим/њеним правима и слободама одлучује независан судија.<sup>5</sup> Без независних судија не може постојати правично и законито спровођење права и слобода. Препорука Комитета министара Савета Европе (2010)<sup>12</sup> о независности, ефикасности и одговорности судија<sup>6</sup>, пар. 3-6, посматра независност судства кључним принципом владавине права и доводи независност судства у везу са гаранцијама из одредбе члана 6. Европске Конвенције, према којој је сврха независности да сваком лицу јемчи основно право да се о његовом предмету одлука донесе у правичном поступку, искључиво на законским основама и без непримереног утицаја. Управо у овој одредби лежи кључна веза између независности правосуђа и гаранције правичног суђења. Универзална декларација о људским правима УН, у члану 10, предвиђа да, „свако има једнако право на правично

<sup>5</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010), par. 6.

<sup>6</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies).

28.01.2019.

и јавно суђење пред независним и непристрасним судом...” На сличан начин и Пакт о грађанским и политичким правима(члан 14)<sup>7</sup>, као и Повеља о основним правима и слободама ЕУ (члан 14 став 2)<sup>8</sup> јемче појединцима правично и јавно суђење пред надлежним, независним и непристрасним судом.

Незаобилазан чинилац независности правосудног система представљају тужиоци, који би у свом раду „требало да буду самостални у доношењу одлука и да обављају своје дужности без спољњег притиска или уплитања, узимајући у обзир начела поделе власти и одговорности”, како је то наведено у Мишљењу број 9(2014) Консултативног већа европских тужилаца, тзв. Римска декларација. Поред тога, у истом документу у делу који се односи на статус тужилаца и гаранције које су им обезбеђене у обављању функције, у тачки 33 предвиђа се да „самосталност тужилаца – која је од суштинског значаја за владавину права – мора бити зајемчена законом, на највишем могућем нивоу, слично као код судија”. Документи Уједињених нација о улози тужилаца такође говоре да су одговорност и самосталност две стране истог феномена. Самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца није исто што и независност судија. Разлика је у томе што судије уживају интерну независност (независност од утицаја који потичу из судијског корпуса), што код јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца није случај. Самосталност тужилаштва јесте нетакнута у односима са законодавном и извршном влашћу, али је, с обзиром на хијерархијско и монократско уређење тужилаштва, ограничена у међусобним односима јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и надређених и подређених јавних тужилаца.<sup>9</sup>

Да би се могло сматрати да је правосуђе једне државе независно, неопходно је да поступак предлагања, избора, напредовања, премештаја и престанак правосудне функције буде заснован на јасним, објективним и унапред прописаним критеријумима, правичан, транспарентан и ослобођен утицаја законодавне и извршне власти. Једини изузетак, који је сагласан стандардима Венецијанске комисије, односио би се на избор и разрешење Републичког јавног тужиоца, који би остао у надлежности Народне скупштине, а предлог за избор и разрешење давало би Државно веће тужилаца.<sup>10</sup> Републички јавни тужилац бирао би се квалификованом

---

<sup>7</sup> The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) adopted by the United Nation Assembly through GA. Resolution 2200A (XXI) on 16 December 1966, and in force from 23 March 1976.

<sup>8</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)

<sup>9</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [CDL-AD\(2010\)040](#) Independence of the judicial system – Part II (the prosecution service) adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), пар. 29-33.

<sup>10</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [CDL-AD\(2010\)040](#) Independence of the judicial system – Part II (the prosecution service) adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), пар 36,

28.01.2019.

већином у Народној скупштини,<sup>11</sup> чиме се искључује могућност да скупштинска већина прегласава скупштинску мањину.

Такође, слобода удруживања судија и тужилаца, као њихово право у циљу очувања независности судства и самосталности тужилаца, односно професионалног статуса у целини, има посебан значај за јачање етичких принципа и интегритета.

Може се рећи да је позитиван помак учињен и у процесу избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, као и у транспарентности рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Кроз законске измене и нове подзаконске акте дефинисани су јасни, мерљиви и објективни критеријуми за избор на функцију и оцењивање рада судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Међутим, узимајући у обзир будућу улогу и положај који би Правосудна академија требало да има у вези са припремом кадрова за правосудне функције, у погледу функционисања и ефикасне примене система избора носилаца правосудних функција има простора за унапређење, у складу са новим уставним и законским решењима.

Како би се остварио даљи напредак и превазишла ограничења постојећег уставног оквира, као и омогућило испуњење прелазних мерила из Поглавља 23, Република Србија започела је процес уставних промена. Циљ ових измена у делу који се односи на правосуђе је да се новим уставним решењима, а касније и релевантним прописима, успостави систем одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца који онемогућава политички утицај. Амандманима на Устав био би промењен састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Представнике судија и тужилаца у савету, односно већу бирале би судије, односно тужиоци, а не Народна скупштина као што је сада случај. Састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца изражавао би и легитимистички принцип (један број чланова бирала би Народна скупштина квалификованом већином гласова народних посланика) и принцип заступљености представника професије (један број чланова бирале би судије и тужиоци). Број једних и других чланова савета, односно већа био би изједначен, а систем одлучивања такав да се одлука не може донети без одговарајућег облика сагласности обе групе чланова. Била би успостављена равнотежа.<sup>12</sup> Улазак у правосудни систем требало би да буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010), par. 31-32.

28.01.2019.

јавности. Уставне промене би у овим кључним сегментима требало да створе основ за повећање независности и одговорности правосуђа, што је и захтев који произилази из Акционог плана за Поглавље 23. Поред тога, неопходно је да се ојача положај и улога Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе.

Након окончања процеса усвајања измена Устава, у делу који се односи на правосуђе, потребно је извршити усклађивање законских и подзаконских аката, прецизирати улогу Високог савета судства и Државног већа тужилаца у одлучивању о персоналним питањима положаја судија и тужилаца, наставити са даљим јачањем капацитета ових тела за спровођење својих надлежности и даље јачати независност судова и судија, односно самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са стандардима Савета Европе, које је успоставила Венецијанска комисија.

Јачањем стручних и аналитичких капацитета Високог савета судства и Државног већа тужилаца, дефинисањем нових радних места и звања унутар административних канцеларија, успостављени су услови за њихов функционалан рад. Додатне напоре требало би предвидети у циљу прецизног дефинисања поделе надлежности између Министарства правде и Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Врховног касационог суда и Републичког јавног тужилаштва.

Предложеним изменама уставних одредба била би дата већа и самосталнија улога судијским и тужилачким помоћницима, на основу чега би они добили јасна овлашћења и одговорности у складу са потребама правосудног система. Стога би требало обратити посебну пажњу на дефинисање улоге и положаја судијских и тужилачких помоћника, у циљу успостављања посебне правосудне професије и каријерног напредовања.

За реализацију специфичног циља 1, који се огледа у *даљем унапређењу нормативног оквира и јачању институционалних механизма који обезбеђују правосудни систем у коме су правосудне институције и носиоци правосудних функција у свом раду ослобођени сваког непримереног или недозвољеног утицаја и притиска који би ометали спровођење правде, као и у томе да правосудне институције морају бити ослобођене утицаја законодавне и извршне власти у поступку одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције*, потребно је спровести следеће мере:

1.	О окончање поступка измене Устава у делу који се односи на правосуђе у циљу даљег јачања независности судова и самосталности тужилаца, а у складу са европским стандардима, посебно стандардима Венецијанске комисије;
2.	Усклађивање правосудних закона и подзаконских аката са новим уставним, односно законским решењима;

3.	Унапређење институционалног оквира у складу са новим уставним и законским решењима и релевантним анализама;
4.	Доследно спровођење и надзор над применом правосудних закона измењених у складу са новим уставним решењима;
5.	Даље унапређење стручности и способности Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и других институција које учествују у или доприносе спровођењу правде, у мери и на начин који им обезбеђује ефикасно вршење овлашћења у пуном капацитету.
6.	Успостављање јасних и јединствених критеријума у погледу избора и напредовања судијских / тужилачких помоћника, у циљу омогућавања каријерног напредовања и успостављања посебне професије.

### III. НЕПРИСТРАСНОСТ И ОДГОВОРНОСТ ПРАВОСУЂА

Потреба за успостављањем равнотеже између гаранција судске и судијске независности односно самосталности јавног тужилаштва и механизма који обезбеђују да су одлуке правосудних органа донете у складу са принципом непристрасности, а носиоци правосудних функција одговорни за свој рад, прокламована је читавим низом међународних докумената.

Основна начела независности правосуђа УН-а обавезују судије да се „увек понашају тако да чувају достојанство свог позива и непристрасност и независност судства“ (начело 8).<sup>13</sup> У складу с тим, Основна начела УН предвиђају и постојање одговарајућег поступка у којем би се брзо и праведно разматрале оптужбе и жалбе против судија „у вези са судијским и професионалним способностима“, уз поштовање начела права на правично суђење и поверљивости у почетној фази разматрања, осим ако судија не захтева другачије (начело 17). Некомпетентност и недолично понашање, дефинисани су начелом 18. као разлози за удаљење или разрешење судије. На истом курсу су и Бангалорски принципи.

Слично је и за тужиоце. Наиме, поменути Мишљењем Консултативног већа тужилаца број 9(2014) од 17. децембра 2014. године предвиђено је да би „тужиоци требало да буду самостални у доношењу одлука и да обављају своје дужности без спољњег притиска или уплитања, узимајући у обзир начела поделе власти и

<sup>13</sup> *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

28.01.2019.

одговорности”, као и да би „тужиоци требало да се придржавају највиших етичких и професионалних стандарда и да се увек понашају непристрасно и објективно”.

Препорука (2010)12 Комитета Министара Савета Европе предвиђа да се дисциплински поступак против судије може водити онда када пропусти да обавља своје дужности на ефикасан и одговарајући начин (поглавље VII, тачка 69.). Слично је садржано и у Европској повељи о закону за судије која предвиђа могућност вођења дисциплинског поступка пред органом у чијем саставу је најмање половина судија.

Поред дисциплинске, Повеља предвиђа и постојање грађанске одговорности судија (тачка 5.3). Наиме, Повеља предвиђа да држава мора да гарантује накнаду штете која је настала као последица одлуке или понашања судије. Повеља, такође, дозвољава да држава, када је то законом предвиђено, може у одређеном року да покрене судски поступак за накнаду од судије у случају грубог и неоправданог кршења правила судијских дужности (тачка 5.2).

Препорука Комитета министара Савета Европе о улози тужилаца у кривично-правном систему (2000)19), наводи, између осталог, да „државе треба да предузму мере које ће омогућити да тужиоци врше своју дужност без неоправданог мешања или неоправданог излагања грађанској, кривичној или другој одговорности”.

Прелазним мерилима за Поглавље 23 посебно је наглашено да би Србија требало да јача непристрасност и одговорност правосуђа, а нарочито да успостави кохерентан процедурални оквир и неопходне ИКТ алате који обезбеђују расподелу предмета методом случајног одређивања у свим судовима и тужилаштвима и обезбеђује да Високи савет судства и Државно веће тужилаца имају алате за праћење расподеле предмета методом случајног одређивања.

С тим у вези, делимично је измењен нормативни оквир о расподели предмета случајем, али систем аутоматске расподеле предмета заснован на објективним и унапред утврђеним критеријумима и уз одговарајућу технолошку подршку, још није успостављен за све судове. За тужилаштва, доследна примена измењених правила о аутоматској расподели предмета треба да се врши уз обезбеђивање алата за праћење расподеле предмета методом случајног одређивања, имајући у виду специфичну организацију тужилаштва. Неопходно је наставити са изменама нормативног оквира и предузимањем других мера које би омогућиле пуну имплементацију овог система.

У складу са прелазним мерилима, успостављени су нормативни и институционални механизми за превенцију корупције у правосуђу који укључују усвајање и праћење планова интегритета и доношење Закона о заштити узбуњивача<sup>14</sup>. Истовремено, остварен је велики напредак успостављањем стандарда професионалне етике

---

<sup>14</sup> Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“ број 128/2014



28.01.2019.

носилаца правосудних функција који представљају основу за даље јачање владавине права и поверења грађана у правосудни систем. Усвојен је Етички кодекс судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Успостављена су и радна тела ових органа за праћење имплементације кодекса, а усвојен је и пословник о раду етичких одбора Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Међутим, потребно је даље радити на унапређењу капацитета дисциплинских органа, на усклађивању законодавног оквира са одредбама измењеног Устава, као и на успостављању функционалног система праћења примене етичких кодекса и правилника.

У склопу целокупног функционисања правосудног система требало би посматрати и одговорност представника правосудних професија (јавних извршитеља и јавних бележника) како би се омогућило законито и ефикасно поступање и заштита права грађана, због чега је потребно повећати свест о њиховој одговорности у својству вршилаца јавних овлашћења и даље унапредити механизме надзора над њиховим радом.

Постизање равнотеже између гаранција независности и правила којима се уређује непристрасно и одговорно поступање, условљено је ефикасним функционисањем превентивних и репресивних механизма у области етике, интегритета и дисциплинске одговорности, али и саставима Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

Да би се реализовао специфични циљ 2, који се огледа у *даљем унапређењу и доследном спровођењу нормативног оквира којим се осигурава да у правосудном систему Републике Србије сваком појединцу буде омогућен приступ правди под једнаким условима без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштити и оствари своја права и интересе. Истовремено, ефикасно функционишу механизми одговорности правосудних институција и носилаца правосудних функција за квалитет и резултате рада и употребу додељених ресурса*, потребно је спровести следеће мере:

1.	Изменити законодавни оквир у циљу прецизирања и примењивања правила о аутоматској расподели предмета у судовима
2.	Изменити законодавни оквир у циљу прецизирања и примењивања правила о аутоматској расподели предмета у тужилаштвима, имајући у виду специфичну организацију тужилаштва.
3.	Унапредити законодавни оквир којим се уређује систем етике, интегритета и дисциплинске одговорности судија и јавних тужилаца и ускладити га са новим уставним решењима;

4.	Ојачати капацитете дисциплинских органа које именују Високи савет судства и Државно веће тужилаца за ефикасно спровођење надлежности у поступку утврђивања дисциплинске одговорности судија и тужилаца, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца и кршења одредаба Етичких кодекса;
5.	Подићи свест, унапредити знања и ојачати капацитете судија, тужилаца, као и судијских и тужилачких помоћника у области етике, интегритета и дисциплинске одговорности;
6.	Даље унапређење система одговорности запослених у правосуђу и представника правосудних професија.

#### IV. СТРУЧНОСТ ПРАВОСУЂА

Значај адекватне стручне припреме за ступање на правосудну функцију, као и континуираног унапређења знања и вештина за њено ефикасно вршење, праћен обезбеђивањем адекватних услова за рад, препознат је и јасно дефинисан у бројним међународним документима који садрже европске стандарде у области организације и функционисања правосуђа. Континуираним унапређењем нивоа стручности носилаца правосудних функција, њихова независност, непристрасност и одговорност добијају пуни смисао. Њихова стручност, уједно је покретачки механизам реформи, али и њихов предмет.

Тако је Препоруком CM/Rec (2010) 12 Комитета министара Савета Европе, у Поглављу 6, које уређује статус судије, предвиђено да је судијама потребно пружити теоријско и практично почетно и континуирано стручно усавршавање у потпуности о трошку државе. Оно би требало да обухвати економска, социјална и културна питања потребна за обављање судијске функције. Интензитет и трајање таквог усавршавања би требало одређивати у функцији претходног професионалног искуства, при чему би независни орган требало да се стара о томе да, уз пуно поштовање независности образовног система, програми стручног усавршавања испуњавају услове отворености, стручности и непристрасности својствене судијској функцији. Истом препоруком, предвиђена је дужност судија да редовно обнављају и развијају своја знања.

Дужност стручног усавршавања садржана је и у Препоруци Rec 2000/19 Комитета министара Савета Европе (пар. 7.) у којој се наводи да је усавршавање и обавеза и право свих тужилаца, пре именована као и на трајној основи. Државе стога треба да

28.01.2019.

предузму ефикасне мере којима се обезбеђује одговарајућа едукација и усавршавање тужилаца, како пре тако и након њиховог именовања.<sup>15</sup>

Консултативно веће европских судија (ССЈЕ) у Мишљењу број 4 такође се бави значајем професионализације судија за квалитет правосуђа<sup>16</sup>.

У току спровођења НСРП 2013-2018 уложени су значајни напори у унапређење стручности носилаца правосудних функција, као и у обуку представника нових правосудних професија, као што су јавни бележници, јавни извршитељи, медијатори, али и велики број лица запослених у правосуђу. Правосудна академија усвојила је бројне акте којима се уређују програми и реализација обука, што континуирано доприноси јачању квалитета, стручности и оспособљености правосуђа.

Значајан помак остварен је увођењем система избора и обуке приправника, а успостављени су и јасни и мерљиви критеријуми за оцену рада судијских и тужилачких помоћника. Имајући у виду тенденције формирања нове правосудне професије, односно јаснијег дефинисања статуса, улоге и одговорности судијских и тужилачких помоћника, неопходно је предузети одговарајуће мере у циљу дефинисања посебног програма њихове обуке.

Венецијанска комисија је у свом мишљењу на Нацрт уставних амандмана из 2018. године такође навела да се „улога Правосудне академије као јединог чувара уласка у правосуђе чини основаном, заједно са тежњама и посвећеношћу да се ојача квалитет и стручност судијске и тужилачке обуке“. Венецијанска комисија је препоручила да

---

<sup>15</sup> За разлику од претходно поменутих извора европских стандарда у овој области, Препорука Rec 2000/19 садржи прецизне одредбе по којима би тужиоци требало посебно да буду упознати са: Принципима и етичким обавезама које проистичу из њихове функције; Уставном и правном заштитом осумњичених, жртава и сведока; Људским правима и слободама прописаним Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, посебно правима утврђеним члановима 5. и 6. ове Конвенције; Принципима и праксом организације рада, руковођења и кадровским питањима у контексту правосуђа; Механизмима и материјалима који доприносе доследности у њиховом раду. Осим тога, државе би требало да предузму ефикасне мере у циљу обезбеђења усавршавања по одређеним питањима или одређеним секторима, у светлу тренутних услова, узимајући у обзир одређене врсте и развој криминалитета, као и међународну кривично-правну сарадњу.

<sup>16</sup> „Независност правосуђа даје права судијама на свим нивоима и свих надлежности, али такође успоставља и одређене дужности. Ово укључују дужност да се судијски посао обавља професионално и вредно, што налаже да судије морају имати велику професионалну способност која се стиче, одржава и јача путем обуке која је њихова обавеза, као и право које могу да остварују“. Консултативно веће европских судија даље наводи „Кредибилно и независно правосуђе, гарант правне и физичке сигурности људи и имовине, може једино да буде вођено од стране компетентних, одговорних и с тога добро обучених судија и тужилаца. Ово је тим пре битно, јер јавност у свим земљама континуирано изражава често легитимну забринутост и висока очекивања када су у питању правосудни системи, које обично сматра превише спорим, скупим и тешким за приступ. Одговор на ова очекивања је посебно значајан и неопходан, јер су она утемељена с гледишта Европске конвенције о људским правима, као што је право на приступ суду (трибуналу), право на јавни поступак који ће се спровести у разумном временском року и право на правично суђење (члан 6)“.

28.01.2019.

Правосудна академија буде заштићена од могућих непримерених утицаја тако што би јој се унутар Устава обезбедио чврст положај.

Према прелазном мерилу Србија треба да обезбеди да Правосудна академија усвоји вишегодишњи програм рада, покривајући људске и финансијске ресурсе и даљи развој програма обуке. Србија такође треба да омогући одрживо и дугорочно решење финансирања Правосудне академије, да примењује квалитетан механизам контроле и редовно и ефикасно оцењује утицај обуке. Србија континуирано унапређује програме обуке у складу са резултатима вредновања рада судија и тужилаца, као и потребама исказаним у поступку редовног годишњег испитивања образовних потреба (утврђивање на основу упитника, извештаја о раду судова, а посебно Врховног и Апелационих, циљних група, модела компетенција и на друге начине).

С обзиром на значај и улогу коју Правосудна академија с правом завређује својим досадашњим радом у унапређењу стручности носилаца правосудних функција и свих правосудних професија, велики напори уложени су у јачање њених капацитета, али је на њима потребно континуирано радити, како би се стекли услови неопходни за остварење њене улоге у пуном капацитету.

Када је реч о јачању капацитета Правосудне академије, обезбеђена је нова зграда чија је реконструкција у току. Очекује се да ће нове просторије у потпуности одговарати потребама Правосудне академије, у циљу остваривања њене улоге у пуном капацитету.

Такође, имајући у виду да је Правосудна академија усвојила Стратешки план за развој правосудне академије за период 2016-2020. године, у наредном периоду потребно је обезбедити услове за његово доследно спровођење.

Имајући у виду интензитет друштвених промена, као и реформске кораке условљене процесом придруживања Републике Србије ЕУ, неопходно је даље унапређење програма обуке на Правосудној академији, укључивањем нових тематских области које проистичу из ових процеса, а нарочито области које се односе на праксу Европског суда за људска права и Европског суда правде. Посебан акценат требало би ставити на испуњење прелазног мерила тако да се обезбеди да се потребе за обуком вреднују приликом оцењивања рада судија и тужилаца. Неопходно је да унапређење програма обуке буде праћено одговарајућим инфраструктурним и административним капацитетима Правосудне академије, као и механизмима контроле квалитета обуке.

Да би се омогућила реализација специфичног циља 3 који се огледа у *даљем развоју правосудног система у коме се на свеобухватан и организован начин спроводи стручно усавршавање носилаца правосудних функција и обука судијских и тужилачких*

28.01.2019.

помоћника и приправника запослених у правосуђу, као и правосудних професија, неопходно је спровођење следећих мера:

1.	Континуирано унапређење свих програма обуке на Правосудној академији у складу са новим уставним и законским решењима;
2.	Јачање капацитета Правосудне академије у циљу успешног савладавања нових изазова и улоге у складу са новим уставни и законским решењима;
3.	Успостављање система контроле квалитета обуке на Правосудној академији;
4.	Процена потреба за додатном обуком на основу вредновања рада носилаца правосудних функција;
5.	Оцена утицаја спроведених обука на оспособљеност и стручност судија и тужилаца, у поступку вредновања рада носилаца правосудних функција
6.	Развој посебних програма обуке за судијске / тужилачке помоћнике у складу са новим уставним решењима и у циљу омогућавања каријерног напредовања.

## V. ЕФИКАСНОСТ ПРАВОСУЂА

Руковођен принципом који подразумева да закаснила правда није правда (*Justice delayed is justice denied*), питањем успостављања ефикасног правосуђа учестало се, у својој пракси, бавио Европски суд за људска права, дефинишући да успостављање и функционисање ефикасног правосуђа представља истовремено и предуслов за реализацију права на приступ правди свих грађана, али и обавезу државе да створи услове за његову реализацију. На ово становиште ЕСЉП је стао у предмету *Tsilira* против Грчке<sup>17</sup>, наводећи да је држава уговорница дужна да организује свој правни систем на начин који свима осигурава право на правноснажну судску одлуку. Такође, Суд је, у предмету *Union Alimnaria Sanders S.A.* против Шпаније, заузео став да државе чином ратификације Конвенције, заправо преузимају обавезу организације свог правосудног система на такав начин да се обезбеди поштовање члана 6, став 1. ЕКЉП. Постоји обавеза судских власти да организују рад на начин који му пружа могућност да одговори захтевима.<sup>18</sup> Обавеза државе је да у најкраћем могућем року предузима адекватне мере како би избегла дугорочно нагомилавање предмета. Хронична пренатрпаност и заостаци у решавању предмета нису ваљано објашњење

<sup>17</sup> *Tsilira v. Greece*, No. 44035/05, пресуда од 22. маја 2008. године

<sup>18</sup> Calvez F. & Régis, N. (2012) *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, 2nd Edition*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg, p. 23. Види и став Комисије у: *Hentrich v. France*, No. 13616/88, пресуда од 22. септембра 1994. године, став 61.

28.01.2019.

за прекомерно одлагање поступка.<sup>19</sup> Штавише, ЕСЉП константно постојање великог броја заосталих предмета карактерише као систематско кршење људских права које је у супротности са Конвенцијом,<sup>20</sup> док је став нешто другачији када је реч о привременим застојима у раду. У пресуди у предмету *Zimmermann and Steiner* против Швајцарске<sup>21</sup> ЕСЉП је закључио да државе не могу бити позване на одговорност због привремених застоја у раду суда, уколико су судски органи предузели хитне мере у циљу решавања насталих проблема.<sup>22</sup> Буџетске потешкоће државе такође не могу бити уважене као оправдање.<sup>23</sup>

Имајући у виду наведене стандарде постављене кроз праксу ЕСЉП, као и помаке направљене у периоду који је претходио усвајању НСРП 2019-2024, потребно је наставити рад на смањењу броја нерешених, нарочито старих предмета, растерећењу судова, унапређењу препознатљивости прописа, као и доступности и уједначавању судске праксе.

У складу са прелазним мерилима за Поглавље 23 Србија би требало да унапреди ефикасност правосуђа усвајањем и примењивањем стратегије кадровских ресурса за целокупно правосуђе и спровођењем националног програма за смањење броја заосталих предмета. С тим у вези, доношењем Јединственог програма решавања старих предмета у Републици Србији, Измењеног јединственог програма решавања старих предмета и Посебног програма мера за решавање старих извршних предмета у судовима у Републици Србији за период од 2015 до 2018. године, направљен је значајан корак у суочавању са проблемом великог броја старих предмета. Међутим, велики број нерешених предмета, а нарочито велики број старих нерешених предмета, захтева даље преузимање свеобухватних и дугорочних мера. Такође, свеобухватна стратегија кадровских ресурса која би довела до повећања ефикасности кроз бољу алокацију људских ресурса у правосуђу, те мотивацију запосених кроз систем награђивања и напредовања који подстиче квалитетан рад и ажурност у решавању предмета, још увек није усвојена, те је рад на њој неопходно окончати у наредном периоду.

Успостављањем нове мреже судова, која је почела са радом 1. јануара 2014. године, стекли су се услови за смањење броја старих предмета, као и за равномернију расподелу предмета. Међутим, остварење ових мера није дало жељене резултате у судовима у седишту апелација, те је потребно наставити са предузимањем даљих

---

<sup>19</sup> *Probstmeiner v. Germany*, No. 20950/92, пресуда од 1. јула 1997. године, став 64.

<sup>20</sup> *Botazzi v. Italy*, No. 34884/97, пресуда од 28. јула 1999. године.

<sup>21</sup> *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, No. 8737/79, пресуда од 13. јула 1983. године.

<sup>22</sup> Види и: Varga, I. (2009) *Breach of the reasonable time requirement in Hungarian law and in the practice of the European Court of Human Rights*, In: Michel Labori, Heribert Franz Köck, J.A.E. Vervaele (eds.) *Annales Universitatis Apulensis, Serie Jurisprudencia* 2009 p.21.

<sup>23</sup> *Burdov v. Russia* (2), No.33509/04, пресуда од 15. јануара 2009. године.

28.01.2019.

корака у циљу растерећења рада ових судова. У вези са тим, било би пожељно спровести свеобухватну анализу трошкова судских поступака по материји и оптерећености мреже, како би се на бази објективних чињеница доносиле даље стратешке одлуке.

Усвајање Закон о извршењу и обезбеђењу знатно је утицало на смањење броја предмета и вези са дуговима по рачунима јавно-комуналних предузећа, који су чинили велики део предмета у основним судовима. Подаци за прву половину 2018. године показују да постоји тренд смањења укупног броја заосталих предмета<sup>24</sup>, тј. предмета старијих од две године и потребно је даље наставити предузимање мера у том правцу.

Ефикасност је значајно унапређена подстицањем употребе алтернативних механизма за решавање спорова. Остварени су видљиви резултати кроз међуинституционалну сарадњу више заинтересованих органа, донета су и потписана Упутства у циљу унапређења и промовисања медијације, поравнања и других начина алтернативног решавања спорова, али ова област оставља простор за даље унапређење. У том смислу, неопходни кораци у наредном периоду подразумевају даље унапређење законског оквира и успостављање функционалног и јединственог система медијације у свим судовима.

Унапређен је правни оквир, као и механизми за уједначавање судске праксе, усвојени су и планови активности Врховног касационог суда и Републичког јавног тужилаштва за уједначавање судске праксе, односно праксе јавних тужилаштва, али је потребно даље радити на унапређењу и праћењу спровођења тих планова. Основана је и база судске праксе, праксе ЕСЉП и суда ЕУ, коју је потребно континуирано допуњавати. Због значаја једнаке примене права од стране свих судова и судија, као и предвидивости исхода спорова, неопходно је наставити на предузимању активности на уједначавању судске праксе. С обзиром на значај који Врховни касациони суд има за уједначавање судске праксе, у процесу уставних измена треба размотрити и проширење надлежности Врховног касационог суда у погледу омогућавања улагања редовног правног лека код најтежих кривичних дела.

Истовремено, у циљу повећања ефикасности потребно је отпочети са предузимањем мера ради уједначавања тужилачке праксе, која неспорно утиче и на уједначавање судске праксе, нарочито када је у питању примена института условног одлагања кривичног гоњења и споразума о признању кривице. Такође, потребно је формирати базу праксе јавних тужилаштва.

---

<sup>24</sup> 'На крају 2012-е године било је 1.729.768 нерешених старих предмета у свим судовима у Републици Србији, а на крају првог полугодишта 2018-е године остало је нерешено 804.525 старих предмета или 925.243 мање.', Извештај о раду судова у Републици Србији за период јануар – јун 2018., Врховни касациони суд

28.01.2019.

Један од начина повећања ефикасности при вршењу надлежности судова у претходном периоду огледа се и у преносу „судеће материје” са судова на јавне бележнике и јавне извршитеље, као нове правосудне професије, на чему би требало и даље радити у наредном периоду.

Посебну пажњу требало би посветити унапређењу рада Управног суда. Статистички извештаји указују да је Управни суд најоптерећенији суд у Републици Србији<sup>25</sup>, при чему је број предмета пред овим судом у константном порасту услед континуираног проширења надлежности. У циљу ефикаснијег остваривања права грађана пред управним органима потребно је спровести анализе и предузети одговарајуће мере на плану статуса, надлежности, организације и капацитета управног судства и начина уређења управног спора.

Ефикасно функционисање судске и тужилачке управе утиче на ефикасно функционисање целокупног правосудног система. Различито поступање управе у судовима и тужилаштвима узрокује оптерећеност судија и тужилаца административно-техничким пословима. У циљу отклањања ових недостатака потребно је у наредном периоду предузети мере ради модернизације и уједначавања поступања и организације процеса рада. Истовремено, потребно је унапредити систем достављања, као и систем наплате судских такси, као факторе који утичу на ефикасност.

Ради побољшања степена ефикасности правосуђа, Република Србија је у претходном периоду изменила бројне процесне законе (Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о стечају, Закон о општем управном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о ванпарничном поступку и др.). Имајући у виду да су процесни закони од највећег значаја за грађане и правне субјекте, као учеснике у поступку, јер им омогућавају остварење и заштиту њихових права, потребно је континуирано пратити резултате примене ових закона и изменити их у складу са утврђеним резултатима. Важно је истаћи и чињеницу да није исти степен друштвене потребе за реформом свих процесних закона. Циљ ових измена пре свега требало би да буде подизање квалитета и брже окончање поступака, односно њихово окончање у разумном року уз поштовање људских права, према прихваћеним међународним стандардима.

---

<sup>25</sup> 'У периоду од 1.1.2010. до 20.11.2018. Управни суд је примио укупно 196.980 иницијална акта. Просечан месечни прилив предмета у раду по судији износи 59,12. Сваке године је забележено повећање за неколико хиљада предмета па је у 2016-ој години примљено 5500 предмета више у односу на 2010-у годину. У 2017-ој години Управни суд је примио 21.741 предмет, а од 1.1. до 20.11.2018. примљено је укупно 22.669 иницијалних аката, односно 2.267 предмета просечно месечно.'  
Извор: Управни суд Републике Србије



28.01.2019.

Поред процесних закона, на ефикасност судског поступка значајно утичу и судски тумачи и вештаци, те је потребно предузети адекватне мере ради унапређења њиховог рада и јаснијег дефинисања њихове улоге и одговорности у судском поступку.

Да би се омогућила реализација специфичног циља 4, који се огледа у *даљем унапређењу механизма који на ефикасни начин омогућавају да се делотворно управља правосудним системом и рационално користе ресурси, по предметима поступа и суди у складу са законом и у разумним роковима, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, као и смањење укупног броја нерешених предмета, узимајући у обзир и смањење броја старих предмета*, неопходно је спровођење следећих мера:

1.	Континуирано праћење и унапређење ефикасности правосудне мреже укључујући и израду анализа трошкова и користи по релевантним питањима;
2.	Усвајање и ефикасна примена Стратегије за управљање људским ресурсима у циљу делотворнијег/оптималнијег планирања, запошљавања, распоређивања, мотивисања и напредовања у оквиру правосуђа;
3.	Праћење спровођења Измењеног јединственог програма за решавање старих предмета и евентуалне измене у складу са резултатима примене;
4.	Континуирано смањење броја нерешених предмета и старих предмета, кроз праћење и унапређење механизма усмерених на растеређење судова и алтернативно решавање спорова, као и ефикасно извршење судских одлука, кроз:
4.1	Унапређење мера за смањење броја нерешених предмета;
4.2	Унапређење мера за смањење броја старих предмета, посебно оних у којима поступак траје преко три године, рачунајући од дана подношења иницијалног акта;
4.3	Унапређење ефикасности рада управног судства кроз: <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Измене нормативног оквира у циљу успостављања оптималне организације управног судства (разматрање увођења вишестепености управног судства, обезбеђење специјализације по управним областима);</li><li>➤ Успостављање нове мреже управних судова (првостепених и другостепеног/жалбеног управног суда) и јачање капацитета управног судства избором потребног/довољног броја судија;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Доношење новог Закона о управним споровима у складу са новом организацијом управног судства и новим решењима Закона о општем управном поступку;</li> </ul>
4.4	Унапређење ефикасности рада привредних судова са циљем унапређења стабилности пословног амбијента, уз смањење броја предмета стечаја;
4.5	Унапређење система достављања;
4.6	<p>Даљи развој система алтернативног решавања спорова кроз:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Закључивање поравнања у предметима у којима Државно правобранилаштво заступа Републику Србију.</li> <li>➤ Медијација уз разматрање могућности увођења принципа делимичне обавезности у појединим врстама спора,</li> <li>➤ Условно одлагање кривичног гоњења;</li> </ul>
4.7	Унапређење ефикасности наплате прекршајних казни;
4.8	Унапређење система наплате судских такси;
4.9	<p>Унапређење мера за решавање извршних предмета кроз:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Унапређење рада јавних извршитеља,</li> <li>➤ Унапређење система судског извршења;</li> </ul>
4.10	Унапређење система јавног бележништва и јавних извршитеља;
4.11	Унапређење рада вештака и судских тумача и преводилаца;
5.	Континуирано унапређење механизма уједначавања судске праксе спровођењем мера дефинисаних у Плану активности Врховног касационог суда за уједначавање судске праксе, проширење надлежности највишег суда у РС у поступку редовних правних лекова и измене и допуне одговарајућег законодавног оквира ради усаглашавања са новим уставним решењима;
6.	Континуирано унапређење механизма уједначавања тужилачке праксе спровођењем мера дефинисаних у Плану активности Републичког јавног тужилаштва за уједначавање праксе јавних тужилаштава;
7.	Континуирано унапређење и модернизација правосудне инфраструктуре;
8.	Даље унапређење и уједначавање интерних процеса рада управе судова и јавних тужилаштава и модернизација процеса рада у циљу административног растерећења носилаца правосудних функција;

9.	Праћење примене процесних закона и измене у складу са резултатима примене утврђеним и кроз <i>ex post</i> анализе трошкова и користи у односу на циљеве који су постављени при усвајању закона.
----	---

## VI. E-ПРАВОСУЂЕ

Убрзани развој информационих и комуникационих технологија (ИКТ) и примена „паметних решења” које ове технологије пружају по различитим аспектима у свим системима, укључујући и правосуђе, резултирала је доношењем Стратегије развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године.<sup>26</sup> Наведена Стратегија развоја као приоритетну област издваја примену ИКТ-а у правосуђу и значајну пажњу посвећује области е-правосуђа, наводећи да ће до 2020. године грађани све контакте са судовима моћи да обаве електронским путем, осим оних контаката који по својој природи захтевају физичко присуство.

У оквиру Европске уније ИКТ су препознате као главни фактор утицаја на економски раст. Развој економије требало би усмерити ка искоришћавању потенцијала ИКТ за повећање ефикасности у свим сферама друштвеног живота, чему ће допринети и развијено е-правосуђе.

Е-правосуђе према НСРП 2013-2018 било је сврстано у начело ефикасности. Међутим, значај ИКТ огледа се и у чињеници да се међу седам водећих иницијатива економске стратегије Европа 2020 налази „Дигитална агенда за Европу”. С друге стране и АП23 показао је да примена алата и механизма е-правосуђа превазилази његову улогу у унапређењу ефикасности, и представља хоризонтални механизам који се прожима кроз свих пет кључних принципа организације и реформе правосуђа, тако што:

- Оснажује капацитете Високог савета судства и Државног већа тужилаца за вођење прецизне евиденције и размене релевантних података који се односе на избор, вредновање рада, напредовање и одговорност носилаца правосудних функција;
- Осигурава непристрасност кроз аутоматску расподелу предмета;
- Доприноси ефикаснијем раду правосуђа, као незамењив е-алат у поступању у предметима, кроз аутоматизацију управљања предметима (укључујући вредновање предмета по тежини и ефикасније заказивање рочишта),

---

<sup>26</sup> Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, „Службени гласник РС“ број 51/2010.

28.01.2019.

могућност подношења електронских поднесака, размену података међу правосудним органима,<sup>27</sup> снимање суђења и електронске доставе странкама;

- Обезбеђује транспарентност рада правосуђа кроз доступност прописа и судске, праксе, праћење тока предмета, као и извештавање о раду правосудних тела и спровођењу реформских активности;
- Омогућава делотворну и економичнију реализацију програма стручног усавршавања савременим методама (“учење на даљину”...);
- Обезбеђује прикупљање и обраду статистичких података неопходних за припрему извештаја и анализа у процесу праћења примене закона, а ради њиховог унапређења, као и праћење буџетских аспеката рада правосуђа.

Примена савремених ИКТ, стандардизованих софтвера и централизованих система за вођење предмета у судовима и тужилаштвима неопходни су да би се реализовала кључна начела делотворног правосуђа: независност, непристрасност, одговорност, стручност, ефикасност и транспарентност. Стога је неопходан континуирани развој система е-правосуђа као механизма који доприноси остварењу свих стратешких циљева.

У складу са иницијативом ЕУ за глобалну еПравду, а полазећи од НСРП 2013-2018. и акционог плана за њену имплементацију, успостављен је систем за еПравду који значајно доприноси повећању ефикасности правосуђа. еПравда обезбеђује комплетан интегрисан систем који подржава основне процесе и оперативне активности правосудних органа и обезбеђује основу за мерење резултата рада. Стандарде и показатеље за мерење степена реализованих реформских циљева дефинише само правосуђе.

У протеклом периоду дошло је до значајног напретка у области унапређења ИКТ система у правосуђу кроз пројекте које је спровело Министарство правде, Одсек за е-правосуђе. Спроведене су развојне иницијативе за унапређење апликативних решења, успостављање електронске размене података, централног статистичког извештавања, унапређење безбедности и управљања ИКТ инфраструктуром, увођење мреже и успостављање регистара и база података те унапређења радног окружења за крајње кориснике у правосудним институцијама. Значајно је унапређена инфраструктура ИКТ система, на којој је потребно континуирано радити.

Министарство правде обезбедило је, такође, подршку правосудним институцијама кроз примену савремених система за управљање предметима у судовима, јавним тужилаштвима и заводима за извршење кривичних санкција. У прекршајним судовима у употреби је централизован софтвер (СИПРЕС) који је повезан са системом

---

<sup>27</sup> Види ближе у делу „Ефикасност правосуђа“.

28.01.2019.

Министарства унутрашњих послова, што је омогућило електронско подношење прекршајних налога. У привредним судовима израђен је нов, такође централизован систем СИПРИС (Систем привредних судова), а у Министарству правде у току је спровођење пројекта за имплементацију овог софтверског решења. Међутим, АВП систем, који је у употреби у највећем броју судова још увек није централизован, тако да је у циљу омогућавања коришћења напредних система и услуга електронског правосуђа, потребно радити на даљем развоју ефикаснијих и централизованих система за управљање предметима. С друге стране, за тужилаштва постоји централизовани систем за управљање предметима (САПО - Standard Application for Prosecution Offices), који, међутим, још увек, није имплементиран у свим тужилаштвима. Министарство правде уз помоћ средстава Европске уније кроз пројекат ИПА 2015 спроводи имплементацију САПО софтвера и у преостала јавна тужилаштва. Такође, кроз исти пројекат спроводи се имплементација и САПА (Standard Application for Prison Administration) система у свим заводима за извршење кривичних санкција.

У циљу јачања ефикасности Министарство правде развило је и Правосудно-информациони систем, који ће се и даље унапређивати, као и апликације еСуд, еЗИО и ПРОНЕП за електронску размену података, као и апликације за судску праксу и централну статистику. Такође, Министарство правде континуирано ради и на унапређењу успостављања могућности „видео саслушања” лица лишених слободе између судова и завода за извршење кривичних санкција, које за сада функционише између Основног и Вишег суда у Сремској Митровици и КПЗ „Сремска Митровица”.

Значајно место заузимају и активности које се предузимају континуирано ради унапређења транспарентности целокупног правосудног система. Континуирано се ради и на порталу отворених података<sup>28</sup> Министарства правде, чиме су учињени доступним статистички подаци о раду судова, списак јавнобележничких канцеларија, именик јавних извршитеља, као и подаци из регистра посредника и судских вештака. Портал отворених података, поред тога што доприноси транспарентности рада правосудних органа, од великог је значаја и за грађане и друге учеснике у поступку, јер им омогућава лакши приступ правди, као и бољу информисаност о целокупном систему правосуђа.

Да би циљ се реализовао специфични циљ 6, који се огледа у *даљем унапређењу е-сервиса унутар правосуђа, чиме би се обезбедио приступ правди, повећање квалитета поступања и одлучивања, ефикасно управљање предметима, статистичко праћење и*

---

<sup>28</sup> Портал отворених података, <https://data.gov.rs/sr/datasets/?organization=5a9808ffcbe3c80f19373d03>, приступљено 10. јануара 2019. године

28.01.2019.

*извештавање о раду правосуђа и транспарентност рада правосудних органа,*  
потребно је спровести следеће реформске мере:

1.	Унапредити ИКТ систем кроз значајна инфраструктурна улагања, софтверско и унапређење људских ресурса:
1.1	Обезбедити даљи развој стандардизованих и централизованих ИКТ система у судовима;
1.2	Даља имплементација централног система за праћење предмета (ЦМС система) у свим тужилаштвима, повезивање тужилаштава и спровођење одговарајућих обука;
1.3	Даља имплементација софтверског решења аутоматске расподеле предмета у судовима;
1.4	Имплементација софтверског решења аутоматске расподеле предмета у свим тужилаштвима, уз обезбеђивање алата за праћење расподеле предмета методом случајног одређивања, имајући у виду специфичну организацију тужилаштва;
1.5	Ефикасније искоришћавање хардверских ресурса, расположивост тих ресурса, као и повезивање различитих ИТ технологија у једну логичку функционалну целину која би обезбедила услугу достављања сервиса унутар правосудне мреже у сваком тренутку;
1.6	Повећање броја статистичких параметара ефикасности правосуђа које је могуће пратити посредством ИКТ и даљи развој централизованог система правосудних органа у циљу имплементације централне статистике;
1.7	Успостављање базе људских ресурса у свим тужилаштвима;
1.8	Континуирано унапређење е-Академије;
2.	Обезбедити јединствено поступање у целом правосудном систему у погледу уноса и размене података у ИКТ систему;
3.	Континуирано унапређење размене података између органа у оквиру правосудног система и са другим државним органима;
4.	Унапредити искоришћавање постојећих капацитета, кроз унапређење ефикасности управљања предметима и обезбедити могућност реалног праћења трајања судских поступака;
5.	Развој интерне базе тужилачке праксе, доступност базе у свим тужилаштвима и повезивање са базом Правосудне академије (е-академија) и

	базом судске праксе;
6.	Стварање нормативног оквира и предузимање других мера у циљу унапређења ИКТ безбедности;
7.	Даље унапређење транспарентности рада правосудних органа и правосудних професија употребом ИКТ алата;
8.	Даље проширење могућности електронског покретања и вођења судских поступака за адвокате и грађане коришћењем апликације еСуд или уз помоћ других комерцијалних софтвера на тржишту употребом технологије Application Programming Interface, уз поштовање прописаних стандарда;
9.	Даље отварање података правосуђа који су подобни да буду објављени на државном порталу отворених података уз поштовање позитивних прописа о заштити података о личности.

## VII. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ПРАВОСУЂА

Универзално је прихваћено схватање да је транспарентност један од фундаменталних принципа у раду правосуђа у модерном друштву. Начело 14 Велике повеље за судије (*Magna Carta of Judges*)<sup>29</sup> налаже да правда мора бити транспарентна, а информације о раду правосудног система морају да се објављују. Резолуција Европске мреже судских савета о транспарентности и приступу правди<sup>30</sup> захтева постојање отвореног и транспарентног система правосуђа као главне гаранције владавине права, док мишљење број 9(2014)<sup>31</sup> Консултативног савета европских тужилаца о европским нормама и начелима која се односе на рад тужилаца, недвосмислено указује да је транспарентност у раду тужилаца неопходна у модерној демократији.

Тако је већ у НСРП 2013-2018. исправно препозната природа начела транспарентности као хоризонталног принципа који се простире кроз свих пет кључних начела организације и реформе правосуђа. У периоду имплементације НСРП 2013-2018. значајни помаци су учињени на унапређењу транспарентности

<sup>29</sup> Консултативни савет европских судија, Велика повеља судија - Consultative Council of European Judges, CCJE (2010)3 Final, Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), <https://rm.coe.int/16807482c6>

<sup>30</sup> Европска мрежа судских савета, Резолуција о транспарентности и приступу правди - European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Resolution of Bucharest on Transparency and Access to Justice - May 2009; [https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may\\_final.pdf](https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may_final.pdf)

<sup>31</sup> Мишљење бр. 9(2014) Консултативног савета европских тужилаца о европским нормама и начелима која се односе на рад тужилаца, Римска повеља - Opinion No. 9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, the Rome Charter for Prosecutors; <https://rm.coe.int/168074738b>

28.01.2019.

рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца у смислу објављивања њихових одлука, омогућавању праћења тока предмета и доступности других електронских сервиса за грађане, чиме је омогућен бољи приступ правди, а одређене активности спроведене су и на уједначавању садржаја интернет страница правосудних органа, те континуираној обуци појединаца именованих за комуникацију и односе са јавношћу у правосудним органима.

Високи савет судства и Државно веће тужилаца препознали су значај планске и стратешке оријентације ка унапређењу отворености свог рада и рада судова и тужилаштва. Високи савет судства је Комуникационе стратегије усвојио 2013. и 2016. године, док су Државно веће тужилаца и Републичко јавно тужилаштво усвојили своју Комуникациону стратегију 2015. године за период од пет година. Крајем 2018. године, Високи савет судства је потврдио своју опредељеност ка јачању транспарентности и односа са јавношћу, те важности сталне и двосмерне комуникације са медијима, усвајањем нове Комуникационе стратегије за период од четири године (2018-2022.), чији су стратешки циљеви и мере проширене и на унапређење отворености и проактивне комуникације у свим судовима у Републици Србији.

У ери брзог протока и размене информација, правосудни органи би требало, у мери у којој то дозвољава закон и правила поступка, да граде поверење јавности тако што медијима и грађанима одговорно, професионално и континуирано представљају информације које значај рада правосуђа и напора који се улажу у остваривање правде приказују на разумљив начин. Истовремено, правосуђе мора да нађе и деликатну равнотежу између легитимног права јавности да буде информисана и свеприсутне медијске пажње са једне стране (нарочито када су питању тзв. „медијски предмети“ који по правилу изазивају велику пажњу јавности), и поштовања претпоставке невиности те заштите права на приватност, правично суђење, права жртава и сведока и других страна у поступку, са друге стране.

У наредном периоду потребно је да правосудни органи даље унапређују начин представљања остварених резултата у раду судова и тужилаштва кроз извештаје, саопштења за медије и конференције за штампу чија ће садржина и начин приказивања постигнутог бити прилагођена како стручној јавности, тако и медијима и грађанима. Кроз ове активности радиће се на даљем јачању капацитета лица задужених за односе са јавношћу у правосудним органима, уз истовремено јачање отворене и проактивне комуникације са медијима. Потребно је да Високи савет судства и Државно веће тужилаца наставе са континуираним унапређењем праксе објављивања одлука и других релевантних информација о раду ових институција.

Напоре је потребно усмерити и на надградњу е-сервиса за грађане којима се проширује дијапазон доступних информација о судском поступку и ефикасности



28.01.2019.

правосуђа које омогућавају бољи приступ правди. Додатна унапређења су потребна и када су у питању садржај, обим и доступност информација о раду Високог савета судства, Државног већа тужилаца, судова и тужилаштава, као и о реализацији националних и других стратешких докумената од значаја за функционисање и реформу правосуђа. Поред мера предвиђених НСПР 2019-2024, потребно је обезбедити континуирану подршку и за пуну реализацију циљева предвиђених комуникационим стратегијама Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

Да би специфичан циљ 7, који се огледа у *унапређењу доступности квалитативних и квантитативних података о раду правосудних органа, како у конкретним предметима, тако и на нивоу читавог правосуђа, али и информација о планирању и спровођењу реформе правосудног система* био реализован, неопходно је спровести следеће реформске мере:

1.	Континуирано унапређење нормативног оквира и е-инфраструктуре неопходних за ефикасно прикупљање, обраду и објављивање статистичких података о раду правосуђа, на начин који омогућава благовремену и пуну информисаност стручне и опште јавности;
2.	Континуирано унапређење е-сервиса и проширење опција везаних за праћење тока предмета и доступности других информација о раду правосуђа;
3.	Доследно спровођење комуникационих стратегија Високог савета судства и Државног већа тужилаца и других институција које учествују у процесу спровођења реформе правосуђа:
3.1	Изградња функционалних и одрживих комуникационих система у Високом савету судства и свим судовима, Државном већу тужилаца и свим тужилаштвима, који могу да одговоре захтевима јавности, као и спровођење планске и проактивне комуникације ка/са медијима;
3.2	Објављивање образложених одлука и других релевантних информација о раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца на интернет страницама ових тела, а у складу са релевантним законским одредбама;
3.3	Континуирано јачање капацитета лица именованих за односе са јавношћу у судовима, тужилаштвима и осталим правосудним институцијама, које учествују у процесу реформи, као и даље јачање односа са представницима медија кроз унапређење њиховог познавања и разумевања правосуђа;
3.4	Даље уједначавање изгледа, обима и садржине информација о раду правосудних институција које учествују у процесу реформи

	доступних на званичним интернет страницама;
4.	Редовно објављивање извештаја о спровођењу националних и интерних стратешких докумената од значаја за функционисање и реформу правосуђа, на интернет страницама релевантних субјеката;
5.	Континуирано ажурирање и унапређење базе прописа Правно информационог система Републике Србије и база судске праксе у погледу броја и репрезентативности одлука, као и унапређење доступности и видљивости ових база стручној, научној и општој јавности;

## VIII. ПРАЋЕЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ РЕЗУЛТАТА СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

Процес израде НСРП 2019-2024 и процес ревизије АП 23 одвијао се паралелно, те је њихова садржина у највећој могућој мери усклађена, како међусобно, тако и са садржином прелазних мерила у оквиру Поглавља 23. Тиме је избегнут ранији дуализам стратешких докумената у области реформе правосуђа, који је истакнут као проблем у ранијим анализама, а АП 23 уједно преузима улогу акционог плана за спровођење НСРП 2019-2024.

Овакво усмеравање и прецизирање реформских корака значајно ће олакшати и њихову контекстуализацију и повезивање у оквиру Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ<sup>32</sup>, чији је један од приоритета „Демократија и владавина права“. У значајној мери, биће олакшано и праћење и оцена успешности спровођења реформи. Најзад, усклађивањем реформског обухвата НСРП 2019-2024. и ревидираног АП23, олакшано је планирање пројектне подршке реформи правосуђа и избегнута преклапања са другим релевантним националним стратешким документима.

Из наведених разлога праћење спровођења НСРП 2019-2024. биће у надлежности тела задуженог за праћење спровођења АП23 и у складу са методологијом предвиђеном тим стратешким документом.

Са циљем постизања максималне ефикасности механизма праћења правосудне реформе, обезбеђивања што објективнијих извештаја, као и јачања одговорности за резултате реформи код самих носилаца реформских мера, неопходно је развијати и спроводити програме обуке усмерене на јачање капацитета институција у процесу самопроцене и извештавања. Истовремено потребно је предузимати мере и

<sup>32</sup> Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ, трећа ревизија, фебруар 2018.: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_2018\\_2021.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf), приступано 17.01.2019.

28.01.2019.

активности у циљу подизања свести самих институција о значају самопроцењивања, као и о упознавању опште и стручне јавности о постигнутим резултатима.

С обзиром да приступни преговори са ЕУ, односно Поглавље 23, представљају основни контекст у коме се одвија реформа правосуђа, ови програми би требало да буду пажљиво координирани са програмима јачања капацитета других институција (изван правосуђа) задужених за спровођење реформских корака у оквиру Поглавља 23, чиме би био настављен процес уједначавања методологије праћења, извештавања и оцене успешности реформи у овој области, започет усвајањем АП 23.

28.01.2019.

## 1. АНЕКС I – ЛИСТА ОПШТИХ ИНДИКАТОРА

<b>ЛИСТА ОПШТИХ ИНДИКАТОРА ЗА ОЦЕНУ УСПЕШНОСТИ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ</b>		
<b>Област реформе</b>	<b>Индикатор</b>	<b>Извор верификације</b>
<b>НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ</b>		
<b>ИНТЕГРИТЕТ И ОДГОВОРНОСТ</b>		
<b>СТРУЧНОСТ</b>		

28.01.2019.

ЕФИКАСНОСТ		
Е-ПРАВОСУЂЕ		
ТРАНСПАРЕНТНОСТ		

28.01.2019.

ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА		

## 2. АНЕКС II – ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

### 1. Литература

- Varga, I. (2009) *Breach of the reasonable time requirement in Hungarian law and in the practice of the European Court of Human Rights*, In: Michel Labori, Heribert Franz Köck, J.A.E. Vervaele (eds.) *Annales Universitatis Apulensis, Serie Jurisprudentia* 2009.
- Извештај о скринингу за Поглавље 23, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступљено 25. јуна 2018. године.
- Calvez F. & Régis, N. (2012) *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, 2nd Edition*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg.

### 2. Стратешки документи и прописи

- Агенција за борбу против корупције (2012): Приручник за израду плана интегритета, стр. 3, доступно на: [http://www.acas.rs/images/stories/Prirucnik\\_konacna\\_verzija.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Prirucnik_konacna_verzija.pdf), приступљено 2. фебруара 2015. године.
- Акциони план за Поглавље 23, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, приступљено 24. јуна 2018. године.
- Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018, “Службени гласник РС”, број 71/13.
- Анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, приступљено 23. маја 2017. године.
- Национална стратегија реформе правосуђа, “Службени гласник РС”, број 44/06.
- Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013-2018. године, “Службени гласник РС”, број 57/13.
- Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, “Службени гласник РС”, број 57/13.
- Национална стратегија за процесуирање ратних злочина, “Службени гласник РС”, број 19/16.
- Етички кодекс, “Службени гласник РС”, број 96/10.
- Етички кодекс јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије, “Службени гласник РС”, број 87/13.
- Јединствени програм решавања старих предмета, доступно на: [http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni\\_program.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni_program.pdf), приступљено 2. децембра 2014. године
- Кодекс понашања за народне посланике о границама дозвољености коментарисања судских одлука и поступака, “Службени гласник РС”, број 71/17.

28.01.2019.

- Кодекс понашања чланова Владе о границама дозвољености коментарисања судских одлука и поступака, “Службени гласник РС”, број 6/16.
- Одлука о допунама Пословника о раду Високог савета судства, “Службени гласник РС”, број 91/16.
- Пословник о раду Државног већа тужилаца, “Службени гласник РС”, број 29/17 и 46/17.
- Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца “Службени гласник РС”, бр. 64/12, 109/13 и 58/14.
- Правилник о програму и начину полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира, “Службени гласник РС”, број 7/18.
- Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и о критеријумима за предлагање кандидата за председника суда, “Службени гласник РС”, број 94/16.
- Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, “Службени гласник РС”, број 58/14.
- Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, “Службени гласник РС”, бр. 43/15, испр. 80/16.
- Правилник о програму и начину полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужиоца, “Службени гласник РС”, број 82/18.
- Правилник о образовању одељења Државног правобранилаштва, “Службени гласник РС”, број 73/14.
- Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова, “Службени гласник РС”, број 41/15.
- Правилник о управи у јавним тужилаштвима, “Службени гласник РС”, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17 и 14/18.
- Смернице за израду и спровођење плана интегритета, “Службени гласник РС”, бр. 95/16 и 56/17.
- Статут Адвокатске коморе Србије, Службени гласник РС”, бр. 85/11, 78/12 и 86/13.
- Судски пословник, “Службени гласник РС”, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 - испр., 39/16, 56/16, 77/16, 16/18 и 78/18.
- Уредба о Правно-информационом систему Републике Србије, “Службени гласник РС”, број 113/13.
- Устав Републике Србије, “Службени гласник РС”, број 98/06.
- Закон о адвокатури, “Службени гласник РС”, бр. 31/11 и 24/12 - одлука УС.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, “Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – одлука УС.
- Закон о државној управи, “Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18- др. закон и 47/18.



28.01.2019.

- Закон о Државном већу тужилаца, “Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.
- Закон о заштити права на суђење у разумном року, “Службени гласник РС”, бр. 40/15.
- Закон о извршењу и обезбеђењу, “Службени гласник РС”, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење и 113/17 – аутентично тумачење.
- Закон о јавном бележничтву, “Службени гласник РС”, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 - др. закон, 93/14 - др. закон, 121/14, 6/15 и 106/15.
- Закон о јавном информисању и медијима, “Службени гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16- аутентично тумачење.
- Закон о јавном тужилаштву, “Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 - одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 - одлука УС.
- Закон о објављивању закона и других прописа и аката, “Службени гласник РС”, број 45/13.
- Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, “Службени гласник РС”, бр. 61/05 и 104/09.
- Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, “Службени гласник РС”, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 - др. закон и 6/15.
- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, “Службени гласник РС”, бр. 94/16 и 87/18 – др. закон.
- Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа, “Службени гласник РС”, бр. 93/14, 22/15 и 87/18.
- Закон о парничном поступку, “Службени гласник РС”, бр. 72/11, 49/13 - одлука УС, 74/13 - одлука УС, 55/14 и 87/18
- Закон о ванпарничном поступку, “Службени гласник РС”, бр. 25/82 и 48/88 и “Службени гласник РС”, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон, 85/12, 45/13 - др. закон, 55/14, 6/15 и 106/215 - др. закон.
- Закон о посредовању у решавању спорова, “Службени гласник РС”, број 55/14.
- Закон о правобранилаштву, “Службени гласник РС”, број 55/14.
- Закон о Правосудној академији, “Службени гласник РС”, бр. 104/09, 32/14 – одлука УС и 106/15.
- Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, “Службени гласник РС”, број 101/13.
- Закон о судијама, “Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – одлука УС, 121/12, 124/12 – одлука УС, 101/13, 111/14 – одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – одлука УС, 106/15, 63/16 – одлука УС и 47/17.
- Закон о судским вештацима, “Службени гласник РС”, број 44/10.
- Закон о уређењу судова, “Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11, 101/13, 40/15 - др. закон, 106/15, 13/16, 108/16. 113/17, 65/18 – одлука УС, 87/18 и 88/18 – одлука УС.
- Закон о Високом савету судства, “Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.

28.01.2019.

- Законик о кривичном поступку “Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, „Службени гласник РС”, број 51/10.

### 3. Извори релевантних међународних стандарда

- Consultative Council of European Judges, Opinion No. 18 (2015) The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy, London, 16 October 2015.
- Consultative Council Of European Judges (CCJE), *Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges*, Strasbourg, 23 November 2001.
- Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*, adopted by the CCJE at its 8th meeting, Strasbourg, 21-23 November 2007.
- Consultative Council of European Judges, *Magna Carta of Judges*, Strasbourg, 17 November 2010 CCJE (2010)3.
- Council of Europe Committee of Ministers *Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges* (Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)004, Opinion on the Constitution of Serbia, Adopted by The Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2007).
- Европска комисија за ефикасност правде - *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice (2014): Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice.*
- Европска комисија за ефикасност правде- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice (2016): Report on European judicial systems – Edition 2016 (2014 data): efficiency and quality of justice.*
- The European Charter on the statute for judges DAJ/DOC(98)23 adopted in Strasbourg in July 1998.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010).

28.01.2019.

- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia, CDL-REF(2018)015, Strasbourg, 26 April 2018.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia, adopted by the Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010).
- Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, (“Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и “Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 12/10).
- Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, “Службени лист СФРЈ”, број 7/71.
- OSCE Office for Democratic Institutions & Max Planck Minerva Research Group and Human Rights on Judicial Independence, *KYIV RECOMMENDATIONS ON JUDICIAL INDEPENDENCE IN EASTERN EUROPE, SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA - Judicial Administration, Selection and Accountability* - Kyiv, 23-25 June 2010.
- Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies).
- Recommendation Rec(2000)19 of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies.
- The European Charter on the statute for judges DAJ/DOC(98)23 adopted in Strasbourg in July 1998.
- *Universal Declaration on the Independence of Justice*, Unanimously adopted at the final plenary session of the First World Conference on the Independence of Justice held at Montreal (Quebec, Canada) on June 10th, 1983;
- *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.
- European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Resolution of Bucharest on Transparency and Access to Justice - May 2009; [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may\\_final.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/opinions/resolutionbucharest29may_final.pdf).
- Opinion No. 9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, the Rome Charter for Prosecutors; <https://rm.coe.int/168074738b>.

#### 4. Пракса Европског суда за људска права

28.01.2019.

1. *Tsilira v. Greece*, No. 44035/05, пресуда од 22. маја 2008. године
2. *Hentrich v. France*, No. 13616/88, пресуда од 22. септембра 1994. године.
3. *Probstmeiner v. Germani*, No. 20950/92, пресуда од 1. јула 1997. године.
4. *Botazzi v. Italy*, No. 34884/97, пресуда од 28. јула 1999. године.
5. *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, No. 8737/79, пресуда од 13. јула 1983. године.
6. *Burdov v. Russia (2)*, No.33509/04, пресуда од 15. јануара 2009. године.
7. *Milasi v. Italy*, No. 10527/83, пресуда од 25. јуна 1987. године.
8. *Foti v. Italy*, serija A, n° 56 i 69, § 52, пресуда од 10. децембра 1982. године
9. *Sussmann v. Germany*, No. 200224/92, пресуда од 16. септембра 1996. године