

На основу члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10),

Народна скупштина Републике Србије, на седници Седмог ванредног заседања у 2013. години, одржаној 1. јула 2013. године, донела је

## **НАЦИОНАЛНУ СТРАТЕГИЈУ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА за период 2013-2018. године**

### **I УВОД**

Реформа правосуђа била је и остаје важан приоритет Републике Србије у циљу унапређивања независности правосудног система, непристрасности и квалитета правде, унапређења стручности, одговорности и ефикасности правосуђа.

Имајући у виду потребу за сталним процесом стратешког планирања, Министарство правде и државне управе, односно министарство надлежно за правосуђе (у даљем тексту: Министарство) одлучило се за доношење Стратегије за период 2013-2018. године (у даљем тексту: Стратегија). Ова Стратегија представља наставак реформских активности постављених Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2006 – 2011. године (у даљем тексту: претходна Стратегија) и пратећим акционим планом. Након окончања претходне фазе реформе правосуђа, следи фаза унапређења односно прецизног дефинисања усвојеног правног оквира, институционално и професионално јачање капацитета новоформираних институција (Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Правосудна академија), као и повезивање процеса реформе правосуђа са процесом европских интеграција. Циљ Стратегије је да омогући припрему правосудног система за нове изазове у складу са европским стандардима и вредностима. Стога у процесу европских интеграција треба водити рачуна о праву Европске уније (правним тековинама Европске уније – *Acquis Communautaire*), и о препорукама и стандардима Савета Европе. Национална стратегија реформе правосуђа усклађена је са кључним стратешким документима, као што је Национални план за усвајање тековина Европске уније (НПАА) и већ дефинисани кључни стратешки приоритети земље. Нова Стратегија треба да обезбеди континуитет реформе правосуђа и прошири обим реформских активности на читав правосудни систем у Републици Србији. По свом обиму, Стратегија ће бити свеобухватнија (претходна Стратегија се у претежној мери бавила реформом судског система), са задатком да се и неке претходне реформске активности коригују на основу оцене резултата спроведене реформе и анализе испуњености претходне Стратегије. То значи да ће организовано спровођење планираних промена сада обухватити читав правосудни систем (а не само судски као до сада).

Према оцени испуњености мера из претходне Стратегије из 2006. године (подаци доступни у следећим документима: Извештај Савета Европе „Подршка реформи правосуђа у Србији у светлу стандарда Савета Европе“, као и Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету уз Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији из октобра 2011. године) произлази да су у највећој мери остварени резултати у области установљавања правног и институционалног оквира (правосудни закони, оснивање Државног већа тужилаца, Високог савета судства и Правосудне академије). С друге стране, поједина питања која су предмет стратешког документа нису уопште или нису у потпуности решена: реизбор судија и јавних тужилаца спроведен у нетранспарентном процесу, правосудна мрежа није процењена на одговарајући начин, капацитети кључних актера у области правосуђа изазивају забринутост (Државног већа тужилаца и Високог савета судства, као и њихове Административне канцеларије), процесни закони су само делимично реформисани, тужилачка истрага није у целости заживела, кашњење у доношењу подзаконских прописа неопходних за примену закона (критеријуми за вредновање рада судија и јавних тужилаца, критеријуми за напредовање судија и јавних тужилаца, Етички кодекс за јавне тужиоце), недостаци у правном оквиру којим се гарантује независност

судија и самосталност јавних тужилаца, недовољна транспарентност рада Државног већа тужилаца и Високог савета судства, недовољна доступност прописа и судске праксе, као и недовољно учешће цивилног друштва у јавним консултацијама у законодавном процесу.

Стратегија је одговор на изазове за унапређење система правосуђа и показује спремност државе да одговори на захтеве грађана за поштовањем владавине права и независним, непристрасним, одговорним и ефикасним правосудним системом. Пратећи документ уз Стратегију биће и Акциони план спровођења Стратегије (у даљем тексту: Акциони план) . Комисија за спровођење Стратегије биће задужена за примену Стратегије и Акционог плана, као и за његово ажурирање уколико се укаже потреба. Основна улога Националне стратегије реформе правосуђа јесте да одреди одговарајући правац и приоритете, али и динамику поменутог процеса организованих и циљно усмерених реформских активности. Доследно спровођење Стратегије довешће до даљег јачања институција које ће се у већој мери ангажовати на спровођењу реформских активности. Крајњи резултат Стратегије ће бити јачање поверења грађана у правне институције државе и поштовања истих.

Реформа правосуђа је интегрални део реформе правосудног система и полиције. Најсвеобухватнији документ који говори о приоритетима Владе у овој области је Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније. Један од кључних приоритета је „Демократија и владавина права”. У том смислу, реформски кораци предвиђени Стратегијом и акционим планом су креирани по принципу компатибилности са захтевима који се пред Србију постављају у смислу усаглашавања поглавља 23. и 24. у процесу преговора са Европском унијом.

У циљу успешног спровођења планираних реформских активности у предстојећем периоду морају се планирати и предвидети измене релевантног нормативног оквира, водећи рачуна о правној традицији, друштвеном амбијенту у коме се реформа спроводи као и потреби за усаглашавањем са европским и међународним стандардима. Такође би требало тежити ка достизању што вишег нивоа кохерентности читавог система. Ради успешнијег спровођења реформских мера, потребно је, најдаље у року од годину дана од дана усвајања Стратегије, спровести свеобухватну функционалну анализу правосуђа у Републици Србији. Примена Стратегије мора да се координира са великим бројем правних и политичких докумената, као што су стратегије и планови на републичком нивоу односно нивоу сектора, који се односе на борбу против корупције, организованог криминала, реформу система за извршење кривичних санкција и бесплатну правну помоћ. Стратегија изискује широк спектар деловања и ресурса и самим тим укључује велики број учесника. Оснивање Комисије за спровођење Стратегије, о којој се детаљније говори у одељку II , омогућиће успешно спровођење Стратегије.

## II ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ

Побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа, у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћања поверења у правосудни систем.

Циљ нове Стратегије реформе правосуђа је да омогући стратешко планирање и управљање правосудним системом. Стратегија се односи на период од пет година, и праћена је Акционим планом са прецизираним конкретним мерама, активностима, роковима, институцијама одговорним за њихово спровођење и изворима средстава. Одговорност за успешно спровођење Стратегије сноси Комисија за спровођење Стратегије.

## III КЉУЧНА НАЧЕЛА И ПРИОРИТЕТИ

Реформа правосудног система Републике Србије се заснива на **пет кључних начела**: независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност. Наведеним начелима се обезбеђује оквир за успостављање, развој и организовање правосудних институција у циљу стварања правосудног система који може да у потпуности заштити права свих грађана уз стални рад на унапређивању и конкретној примени истих у свакој фази развоја правосуђа и примене права:

- *Независност* - Правосудни систем у коме су правосудне институције и носиоци правосудних функција у свом раду ослобођени сваког непримереног / недозвољеног утицаја и притиска који би ометали остваривање правде, без обзира на њихов извор;
- *Непристрасност и квалитет правде* - Правосудни систем у коме су прописи јасни, разумљиви, одређени, лако досупни и усклађени, како међусобно, тако и са правним текovinaма Европске уније и праксом међународних судских институција и у коме постоји уједначена и доступна судска пракса. Правосудни систем у коме је сваком појединцу омогућен једнак правни третман и приступ правди, под једнаким условима, без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштите и остваре своја права и интересе;
- *Стручност* - Правосудни систем у коме се на свеобухватан / организован начин спроводи стручно усавршавање и обука, стичу и усавршавају теоријска и практична знања и вештине носилаца правосудних функција и спроводи обука судијских и тужилачких помоћника и приправника. Носиоци правосудних функција и запослени у правосуђу и представници других правосудних професија свој посао ће обављати стручно / компетентно / одговорно, доносећи квалитетне одлуке у разумним роковима, уз успостављање проактивне и јасне комуникације са грађанима, што ће поступно водити подизању нивоа поверења грађана у правосуђе;
- *Одговорност* - Правосудни систем у коме су успостављени механизми одговорности правосудних институција и критеријуми одговорности носилаца правосудних функција за квалитет, правичност, резултате рада и употребу додељених јавних ресурса;
- *Ефикасност* - Правосудни систем у коме се делотворно управља и рационално користе ресурси, по предметима поступа и суди у разумним роковима, примењује законито прописан поступак, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, загарантованих, како домаћим, тако и међународним прописима.

*Транспарентност* није издвојена у посебно кључно начело већ се хоризонтално протеже кроз читаву Стратегију, и кроз стратешке циљеве заступљена је у свим кључним начелима.

**Приоритети** су идентификовани као најургентнија питања у оквиру којих је неопходно предузети хитне мере како би се утврђени проблеми отклонили. Листа приоритетних области утврђена је на основу: спроведене анализе досадашњих резултата у реформи правосуђа у односу на уочене слабости и оствареност реформских активности предвиђених претходном Стратегијом и Акционим планом (видети: Преглед досадашњих резултата у реформи правосуђа у односу на уочене слабости и оствареност реформских активности из стратегије из 2006. године; Анализа остварености циљева постављених Акционим планом Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године), извештаја међународних тела (Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција и Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету уз Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији из октобра 2011. године), као и других релевантних извештаја и анализа (видети Анекс 3).

Након што је, услед реформе правосудне мреже спроведене 2009. године, кроз укидање или замену судским јединицама, драстично смањен број судова, а општим реизбором судија и јавних тужилаца њихов број смањен за око 1000, очекивања су била да ће се на овај начин постићи већа ефикасност правосуђа, смањити број заосталих предмета, постићи краће трајање судских поступака и смањити буџетски издаци. Паралелно са реформом правосудне мреже, започет је процес оснивања и преузимања надлежности од стране Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

Анализом сумираних резултата постигнутих у оквиру претходно спроведене реформе, изнетих у поменутиим документима, као проблеми правосуђа чије је решавање најургентније, издвојили су се:

- *Реинтеграција у правосудни систем судија и јавних тужилаца који су враћени на функцију на основу одлуке Уставног суда и преиспитивање правосудне мреже*

Одлукама Уставног суда из 2012. године, Високи савет судства и Државно веће тужилаца обавезани су да врате на функције судије, јавне тужиоце и њихове заменике који 2009. године нису реизабрани, што су крајем 2012. ова тела њиховим враћањем и учинила. Услед тога се јавио проблем адекватног и ефикасног уклапања великог броја судија и јавних тужилаца, који су одлучили да се врате на функције у нову мрежу правосуђа. Хитно и адекватно решавање питања њихове реинтеграције, помоћи ће у смањењу броја заосталих предмета као и решавању питања неједнаке оптерећености судова и судија предметима, преиспитивањем постојеће и успостављањем нове правосудне мреже.

- *Решавање заосталих предмета*

Укупан број заосталих предмета у судовима опште и посебне надлежности већ неколико узастопних година износи преко 3 милиона. Неажурност је у узрочно-последичној вези са трајањем судских поступака, поштовањем људских права учесника у поступцима, бројем представки против Републике Србије пред Европским судом за људска права, као и оценом резултата рада судија и јавних тужилаца. Узимајући у обзир, број нерешених и број старих предмета, приликом ургентног и системског решавања на нивоу читавог правосуђа зависе, у доброј мери, и резултати реформе поменутих, са њиме повезаних области. У том смислу, овом Стратегијом се као приоритет утврђује решавање заосталих предмета по основу детаљно разрађеног програма заснованог на следећим принципима: идентификација и прерасподела заосталих предмета; аутоматизација управљања предметима; хоризонтална реалокација судија и особља уз поштовање уставних гаранција а уз адекватну стимулацију; преузимање значајног броја судских предмета од стране правосудних професија: извршитеља и јавних бележника; измена материјалних и процесних закона у циљу унапређења ефикасности и правне сигурности.

- *Решавање предмета у разумним роковима*

Да би правда грађанима била доступна, њихово поверење у правосуђе расло а број представки против Републике Србије пред Европским судом за људска права због повреде права на суђење у разумном року и број заосталих предмета се смањивао, мора се, што хитније, спровести широк спектар мера које ће, већ у кратком временском периоду који покрива ова Стратегија, дати осетне резултате на пољу краћег трајања судских поступака. У том смислу, поред темељне анализе фактора који утичу на предуго трајање судских поступака, неопходно је спровести измене нормативног и унапредити институционални и буџетски оквир.

- *Унапређење статуса Високог савета судства и Државног већа тужилаца и нормативно регулисање одговорности ова два тела*

Један од кључних предуслова успешног функционисања правосуђа, јесте наставак унапређења капацитета Високог савета судства и Државног већа тужилаца, у циљу ефикасног преузимања надлежности које су им поверене Уставом и законима. Да би овај процес несметано текао, потребно је, с једне стране, обезбедити механизме који гарантују независност ових тела од непримерених и недозвољених утицаја, док је, с друге стране, узимајући у обзир до сада препознате мањкавости у раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца, потребно законски уобличити услове и механизме одговорности, како њихових чланова појединачно, тако и тела као таквих.

- *Уједначавање судске праксе*

Иако се одређена одступања у тумачењу и примени закона могу прихватити као саставни део сваког правосудног система који је, баш као и српски, заснован на мрежи судећих и апелационих судова који имају надлежност над одређеном територијом, ова одступања не смеју бити таква да се у случајевима код којих постоји исто или готово идентично чињенично стање, доносе потпуно различите одлуке. Такво поступање производи стање трајне правне неизвесности и проузрокује недостатак поверења јавности у правосуђе. У том смислу, пресудну улогу у уједначавању судске праксе, треба да преузме Врховни касациони суд, а немерљив значај имаће и доступност свеобухватних база судских одлука. На овај начин мора се елиминисати кршење уставног начела једнакости грађана пред законом.

- *Успостављање јединственог система е-правосуђа*

Достизање задовољавајућег нивоа ефикасности, транспарентности и квалитета правде, незамисливо је без успостављања јединственог система е-правосуђа. Ово се може постићи: најпре, путем умрежавања свих субјеката релевантних за ефикасно функционисање правосуђа; потом, преко формирања свеобухватних и редовно ажурираних база података које пружају могућност њиховог прегледа по великом броју критеријума; и најзад, путем омогућавања директног приступа судским поступцима електронским путем и претраге база правних прописа и судске праксе. У којој мери је препознат значај овог питања, говори и податак да ће његово решавање, поред приоритетног статуса у Стратегији бити и предмет посебне стратегије.

#### **IV АКЦИОНИ ПЛАН**

Након усвајања Стратегије у Народној скупштини, Влада ће донети и Акциони план. Национална стратегија представља петогодишњи стратешки оквир (који садржи кључна начела, стратешке циљеве и стратешке смернице) који ће се, на годишњем нивоу, ажурирати Акционим планом са конкретним мерама, активностима, роковима, потребним средствима и надлежним телом одговорним за спровођење активности. Одговорност за надзор и успешност спровођења целокупне Стратегије првенствено ће бити на Комисији за спровођење Стратегије.

Национална стратегија реформе правосуђа садржи разраду кључних начела реформе, њихових стратешких циљева и специфичних стратешких смерница. Даља разрада конкретних мера (нпр. нормативне мере, анализе) и активности врши се кроз Акциони план, који ће се ажурирати сваке године на основу анализе оствареног у претходном периоду.

Стратешке смернице су одређене као дугорочне смернице за остваривање појединих стратешких циљева. Мере утврђене Акционим планом, морају следити смернице и могу бити постављене краткорочно, средњорочно и дугорочно, зависно од капацитета и потребних активности. Мере се детаљно разрађују кроз активности којима се утврђују рокови, надлежна тела и потребна финансијска средства. Планирање и одређивање мера мора бити повезано са начином планирања државног буџета Републике Србије од којег зависе и буџети надлежних тела за спровођење активности реформе. Форма Акционог плана омогућава процену реализације Стратегије јер садржи и индикаторе стратешког циља и изворе верификације индикатора.

#### **V СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ**

##### **1. Правни и институционални оквир реформе**

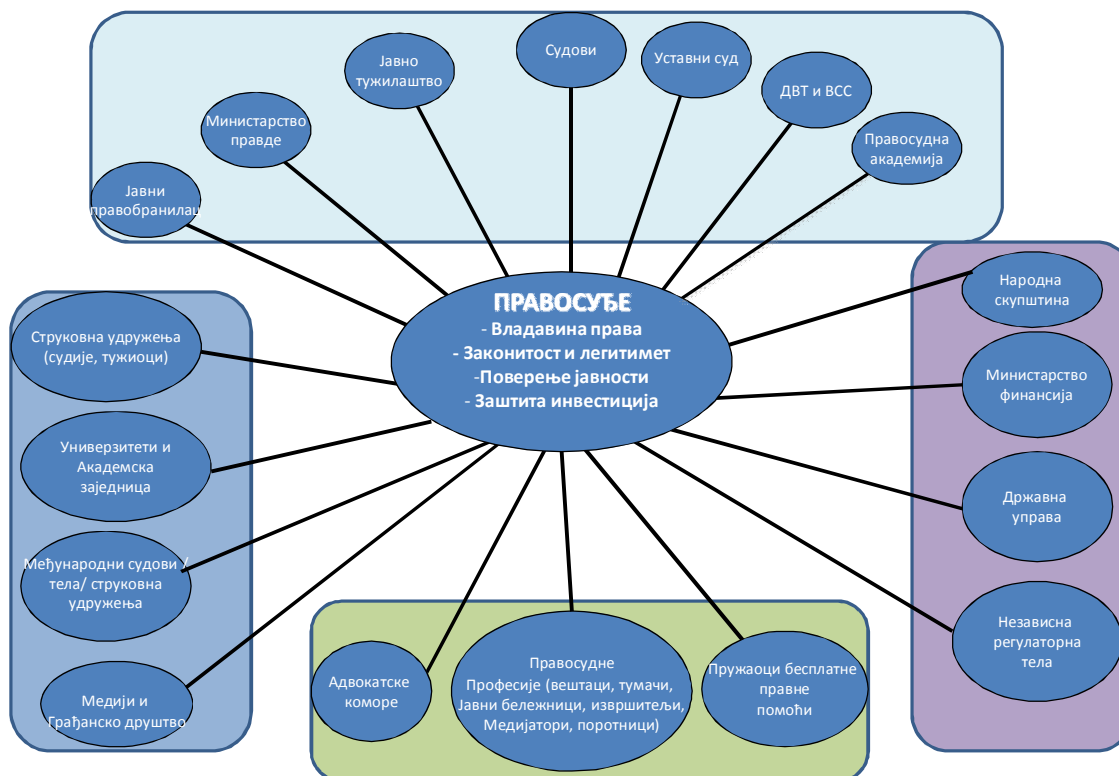
Основни правни извори који уређују надлежност и одговорност кључних институција правосудног система Републике Србије су: Устав Републике Србије, Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Закон о Правосудној академији.

Овом Стратегијом предвиђен је читав низ измене постојећих и доношења нових закона, што је неопходно с обзиром на опсег реформе. Са друге стране циљ реформе је да успостави систем у коме се закони неће често мењати/доносити, а посебно не по хитном поступку.

Институције укључене у реформу правосуђа су: Народна скупштина, Влада и Министарство, Врховни кацасиони суд и судови, Републичко јавно тужилаштво, Високи савет судства, Државно веће тужилаца и Правосудна академија.

Поред наведених главних актера реформе правосуђа у Србији, у процесу ће стално или по потреби учествовати и друге институције. Сви релевантни актери реформе правосуђа у Србији приказани су на следећој схеми:

## Релеванти актери реформе



### 2. Потреба за изменом уставног оквира

Поједина опредељења ове Стратегије захтевају промену Устава. Реч је о решењима попут: искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца; промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима; предвиђања правосудне академије као обавезног услова за први избор на судијску и тужилачку функцију. С обзиром на то да је промена Устава дуготрајан и сложен процес на који носиоци овлашћења у процесу креирања и спровођења Стратегије реформе правосуђа имају ограничен утицај, то се овом Стратегијом изражава снажна и одлучна посвећеност наведеним циљевима а процес њиховог спровођења ће подразумевати припремне радње неопходне за промену Устава. С тим у вези, Комисија за спровођење Стратегије ће формирати посебну подгрупу ради формулисања предлога у вези са изменама одредаба Устава којима су регулисане поменуте области. За период који претходи уставним променама, Стратегија предвиђа читав низ измена нормативног оквира као прелазног решења које, у сагласности са постојећим уставним оквиром, треба да пружи адекватну потпору ефикаснијем функционисању правосуђа.

### 3. Структура и састав система за стратешко планирање и спровођење

Предуслов за успех стратешког планирања јесте доследно спровођење стратешких циљева и акционих корака. Стратегија представља живи документ који је потребно периодично ажурирати кроз годишње акционе планове, на основу анализе коју спроводе главни актери у међусобној сарадњи. Спровођење неких од корака предвиђених Стратегијом и Акционим планом можда ће изискивати измене нормативног оквира, чиме би се спровеле препоруке у домену реформе нормативног оквира дате од стране Европске уније и Венецијанске комисије.

Одговорност за реализацију циљева и активности предвиђених Стратегијом реформе правосуђа и Акционим планом биће поверена Комисији за спровођење стратегије, састављеној од петнаест чланова (и петнаест заменика), представника свих институција релевантних за спровођење реформе правосуђа: Министарство, Републичко јавно тужилаштво, Врховни касациони суд, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Скупштине Србије, струковно удружење судија, струковно удружење јавних тужилаца, Адвокатска комора Србије, Правосудна академија, заједнички представник правних факултета, министарство надлежно за финансије, заједнички представник Коморе извршитеља, јавних бележника и медијатора, Канцеларија за европске интеграције и Канцеларија Владе за сарадњу са цивилним друштвом. Комисија за спровођење Стратегије је повремено радно тело Владе, за праћење напретка и усмеравање и планирање будућих активности.

Представника Министарства предлаже министар; представника Републичког јавног тужилаштва, колегијум Републичког јавног тужилаштва; представника Врховног касационог суда, Општа седница Врховног касационог суда; представника Високог савета судства из реда изборних чланова, Савет на седници; представника Државног већа тужилаца из реда изборних чланова, Веће на седници; представника Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине, Одбор; представника струковног удружења судија, само удружење, у складу са интерним актима; представника струковног удружења јавних тужилаца, само удружење, у складу са интерним актима; представника адвокатуре, адвокатска комора, у складу са нормативним актима; представника Правосудне академије, директор Правосудне академије; представника из реда професора правног факултета, заједничка седница декана свих правних факултета; представника Канцеларије за европске интеграције, директор Канцеларије; представника Канцеларије Владе за сарадњу са цивилним друштвом, директор Канцеларије. У састав Комисије улази и представник министарства надлежног за финансије Републике Србије, кога предлаже министар и који треба да буде посредник у обезбеђивању финансијске одрживости спровођења Стратегије, у складу са буџетом Републике Србије. Канцеларија Владе за сарадњу са цивилним друштвом представљаће спону између Комисије и грађанског друштва. На основу предлога, Влада Републике Србије именује чланове и заменике чланова Комисије на период од пет година са могућношћу продужења мандата. Комисија ће у оквиру својих надлежности формирати посебне радне групе које ће бити задужене за спровођење појединачних начела и циљева Стратегије. Комисија ће у року од месец дана од именовања донети Пословник о раду.

Административну, стручну и техничку подршку раду Комисија пружа Секретаријат за спровођење Стратегије. Оснивање, управљање и надзор над радом Секретаријата биће у надлежности Комисије за спровођење Стратегије. До оснивања Секретаријата административну, стручну и техничку подршку Комисији пружа Министарство.

Секретаријат Комисије спроводи одлуке и смернице Комисије, тако што:

- Припрема предлоге ажурираног акционог плана за спровођење стратегије;
- Припрема предлоге препорука и одлука на основу извештаја посебних радних група;
- Формира радне групе за спровођење основних циљева Стратегије и координира њихов рад, водећи рачуна о континуитету са радним групама које су учествовале у изради текста Стратегије и Акционог плана;
- Координација са представницима других тела предвиђених за спровођење релевантних стратегија и акционих планова;
- Разматра пројекте који се финансирају из међународних извора;
- Врши процену трошкова активности предвиђених Акционим планом;
- Прикупља и обједињује статистичке податке потребне за доношење стратешких одлука, као и друге податке утврђене као индикаторе за спровођење активности из Стратегије;
- Прикупља, обједињује, обрађује и анализира податке од свих субјеката одређених акционим планом као одговорне институције за спровођење Стратегије;

- На основу прикупљених и анализираних података, припрема предлоге одлука и докумената Комисије;
- Разматра упоредне анализе и међународне препоруке неопходне за имплементацију у правни систем Републике Србије, ради хармонизације прописа за придруживање Европској унији и
- Обавља све остале послове по налогу Комисије и по основу Пословника о раду, а који су неопходни за спровођење Стратегије.

Одговорни субјекти дужни су да пружају податке и информације Секретаријату у вези са активностима на спровођењу Стратегије.

Ради обезбеђивања максималне ефикасности и транспарентности у процесу спровођења Стратегије, Комисија на свака три месеца подноси Влади извештај о раду. На крају сваке године Комисија подноси Народној скупштини извештај о спровођењу Стратегије. Народна скупштина разматра извештај Комисије и извештај надлежног скупштинског одбора, са предлогом закључака, односно препорука и одлучује о предлогу закључака, односно препорука, са мерама за унапређење стања у овој области.

Комисија може да иницира поступак утврђивања одговорности субјеката надлежних за спровођење Стратегије у складу са одговарајућим прописима.

#### **4. Материјална и финансијска одрживост**

Реформа правосуђа је комплексан процес који захтева и значајна финансијска средства за низ структурних и организационих промена. Како би се обезбедило одрживо и успешно спровођење Стратегије, Република Србија ће у оквиру расположивих ресурса, обезбедити потребне материјалне претпоставке и финансијска средства за циљеве и активности предвиђене овом Стратегијом.

Комисија за спровођење Стратегије обављаће делатност користећи ресурсе које ће обезбедити Влада како би испунила стратешке циљеве утврђене Стратегијом. Сваки део Акционог плана треба да наведе да ли су средства за спровођење мера обезбеђена и из ког извора, као и да предложи извор ресурса за нефинансиране активности. Комисија координира процес планирања неопходних финансијских средстава утврђених Акционим планом за активности дефинисане Стратегијом.

Велики значај за спровођење ове Стратегије представља и подршка међународне заједнице, а посебно Европске комисије, Савета Европе, Светске банке, ОЕБС-а, *USAID*-а, *GIZ* –а и других међународних и регионалних организација и владиних агенција, које су и до сада свесрдно помагале реформске процесе у Србији.

### **VI ПРЕГЛЕД ДОСАДАШЊИХ РЕЗУЛТАТА РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА У ОДНОСУ НА УОЧЕНЕ СЛАБОСТИ И ОСТВАРЕНОСТ РЕФОРМСКИХ АКТИВНОСТИ ПРЕДВИЂЕНИХ СТРАТЕГИЈОМ ИЗ 2006. ГОДИНЕ**

#### **1. Преглед у односу на уочене слабости у Стратегији из 2006. године**

- *Неадекватан уставни и законски оквир*, што за резултат има прекомерна кашњења судских поступака, отежано извршење судских пресуда, неодговорност органа правосудног система, па и корупцију;

#### Тренутно стање:

Након доношења претходне стратегије, Народна скупштина је новембра 2006. године прогласила нови Устав Републике Србије, а децембра 2008. године донела је сет правосудних закона, који прате и разрађују уставна решења у односу на одредбе о правосуђу (Закон о Високом савету судства, Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о јавном тужилаштву, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава). По први пут код нас законом се регулише дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција и предвиђа финансијска независност правосуђа. У циљу ефикаснијег поступања судова,



обезбеђивања поштовања принципа суђења у разумном року и решавања проблема неизвршавања правоснажних судских одлука донети су нови процесни закони (Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о јавном бележничтву). Надлежни правосудни органи нису уопште или нису благовремено донели одговарајуће подзаконске акте за спровођење утврђених законских решења, што је довело до вишегодишње немогућности примене правосудних закона.

#### Закључак:

Анализом постојећих уставних и законских решења и њиховим поређењем са решењима која су важила у време доношења претходне Стратегије, може се доћи до закључка да су на плану нормативног оквира везаног за правосуђе учињени знатни квалитативни помаци, али да се легислатива и даље мора модификовати у правцу јачања правосудног система и унапређења квалитета правосуђа. Иако законодавни оквир представља добру основу за постизање зацртаних циљева (као што су финансијска независност правосуђа и успостављен систем дисциплинске одговорности) неопходна је ефикасна примена законских решења или унапређење досадашњих решења. Овде се пре свега има у виду благовремено доношење подзаконских аката, као и измене постојећих законских решења, на основну реалне процене постојећег стања и опредељења за објективно применљива законска решења.

- *Претерано комплексан и широк систем судова*, што за резултат има више трошкове пословања од неопходних а мање ефикасан приступ правди;

#### Тренутно стање:

Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава уведена је нова мрежа судова и јавних тужилаштава, која је почела са радом 1. јануара 2010. године, а коју карактерише смањење укупног броја судова и јавних тужилаштава, као и судија и јавних тужилаца.

Анализа рада судова опште и посебне надлежности за 2010. и 2011. годину које је урадио Врховни касациони суд, показује да и даље постоји неједнака оптерећеност судова и судија предметима. Подаци о раду судских јединица код судова, када се посматрају број примљених и решених предмета у судској јединици у односу на седиште суда, доводе у сумњу оправданост њиховог постојања код појединих судова, посебно ако се имају у виду трошкови. Судске јединице повлаче значајне издатке за путне трошкове, како судија тако и јавних тужилаца, као и других учесника у поступку, али и трошкове одржавања и обезбеђења објеката у којима су се некада налазили судови који су потпуно укинута или замењени судским јединицама. Све ово негативно утиче на остваривање права на приступ правосуђу, нарочито када су у питању социјално угрожене категорије становништва.

Кад је реч о старим предметима, и на крају 2012. године број заосталих предмета је на нивоу прошлогодишњег. За судове опште надлежности број старих предмета износи 3.32 милиона, а за судове посебне надлежности 54.706 старих предмета.

Сложености тренутне ситуације у правосуђу доприноси проблем реинтегрисања у нову правосудну мрежу доброг дела од укупно 1000 судија и јавних тужилаца који нису реизабрани 2009. године, а који су се након одлука Уставног суда, а потом и Високог савета судства и Државног већа тужилаца 2012. године, вратили.

#### Закључак:

Упркос очекивањима да ће нова мрежа правосуђа допринети бољој организацији рада и већој ефикасности правосудних органа, као и рационализацији трошкова нису остварени очекивани резултати. Да би правосуђе било ефикасније, делотворније, ажурније, грађанима гарантован једнак приступ суду, а судије и јавни тужиоци/заменици једнако оптерећени, потребно је редовном анализом и изменама нормативног оквира ревидирати мрежу повећањем броја судова и јавних тужилаштава и смањењем броја судских јединица и одељења јавних тужилаштава, одређивањем броја судија и јавних тужилаца на основу броја предмета у раду и очекиваног прилива нових предмета.

- *Нејасни стандарди избора, опозива, резултата рада и напредовања за судије, што за резултат има неједнаку делотворност правосудних органа и смањење поверења јавности у судијску професију;*

Тренутно стање:

Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву регулисани су поступак избора, вредновања рада и дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција, као и разлози и поступак за престанак њихове функције. Високи савет судства и Државно веће тужилаца су 2009. године донели Одлуку о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова, односно Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоце јавнотужилачке функције. Високи савет судства и Државно веће тужилаца нису донели подзаконске акте којим би утврдили критеријуме, мерила и поступак за напредовање и вредновање рада судија и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, иако су на то били обавезни по закону у року од 90 дана од дана конституисања Савета. Због тога је Народна скупштина донела Закон о допуни Закона о судијама и Закон о допуни Закона о јавном тужилаштву на основу којих су судије и јавни тужиоци, односно заменици јавних тужилаца, који су први пут били изабрани на трогодишњи мандат, а током трогодишњег мандата нису оцењивани, изабрани на сталну функцију одлуком Високог савета судства, односно одлуком Државног већа тужилаца.

Правилник о дисциплинском поступку донели су и Високи савет судства и Државно веће тужилаца, с тим што је Високи савет судства именовано дисциплинске органе у децембру 2010. године, а Државно веће тужилаца у мају 2013. године. Високи савет судства је у децембру 2010. године донео Етички кодекс, а Државно веће тужилаца тек треба да га донесе.

Закључак:

Имајући у виду критике домаће опште и стручне јавности, као и извештаје референтних међународних тела о повреди начела сталности судијске функције и начина на који је спроведен поступак општег избора судија у децембру 2009. године, Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да приступе доношењу подзаконских аката са јасним, транспарентним и објективним критеријумима и мерилима за избор и престанак функције носилаца правосудних функција. Претходно Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да донесу правилнике о критеријумима, мерилима и поступку за напредовање и вредновање рада судија и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца.

- *Непостојање капацитета за интегрисано планирање, утврђивање буџета и мерење резултата, што смањује способност правосуђа да делотворно прати и унапређује резултате система;*

Тренутно стање:

Законом о Високом савету судства и Законом о Државном већу тужилаца предвиђено је да ови органи предлажу обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад судова односно јавних тужилаштва за текуће расходе и врше надзор над њиховим трошењем. На основу Закона о уређењу судова, односно Закона о јавном тужилаштву, Високи савет судства и Државно веће тужилаца предлажу обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе, осим расхода за судско особље односно особље у јавним тужилаштвима, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе и расподељују та средства на судове односно на јавна тужилаштва. Законом о уређењу судова односно Законом о јавном тужилаштву утврђено је да надзор над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова односно јавних тужилаштва спроводе Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца, министарство надлежно за правосуђе и министарство надлежно за финансије. До 2012. године Министарство правде било је одговорно за консолидацију буџетских захтева појединих судова и тужилаштва, док директни буџетски корисници подносе одвојене буџетске захтеве. За припрему детаљних буџетских захтева, Министарству правде су се подносили буџетски захтеви свих индиректних буџетских корисника. Уместо Министарства правде ову улогу би требало да имају Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Опредељење је да, након прелазног периода у коме би се решила имовинско-правна и инфраструктурна питања везана за судове и јавна тужилаштва, у

чему је неопходна подршка Министарства, ова овлашћења у потпуности преузму Високи савет судства и Државно веће тужилаца, при чему би цео процес био окончан до јуна 2016. године. Ови органи су својим интерним актима предвидели да за почетак планирање буџета за 2013. годину обавља Министарство. Постоје и даље слабости у систему буџетског планирања:

- Нема систематских планова за капиталне инвестиције (само између 40-50% планираних средстава у буџету за капиталне инвестиције се и потроши);
- Буџетска издвајања одражавају раније потребе, а не тренутне (Министарство је прибегавало у великој мери процесу планирања буџета, користећи историјске податке из буџета као основу и додајући увећане износе за нови буџетски период).

Вршење ове надлежности Високи савет судства преузео је од Министарства правде у марту 2012. године. Образован је Сектор за материјално финансијске послове у оквиру Административне канцеларије Високог савета судства, постављен је помоћник секретара за те послове и преузети су запослени из Министарства правде за обављање тих послова. Сви судови су своје предлоге буџета за 2013. годину поднели Високом савету судства у уједначеном формату, коришћењем новог буџетског софтвера. За потребе анализе и припреме предлога буџета за 2013. годину, *USAID* је Високом савету судства помогао да развије нову буџетску методологију, оперативну политику и процедуре, организовао обуку и за све судове обезбедио инструменте који омогућавају да се сачине, а потом и прате и извршавају њихови планови. Ова нова методологија даје могућност судовима да предлоге буџета заснивају на својим стварним потребама као што су број судског особља, број предмета у раду и величина суда. Високи савет судства сада може да уради тачну анализу прикупљених података и одлучи како да на најбољи и најправилнији начин изврши расподелу средстава међу судовима.

Државно веће тужилаца је преузело 2012. сва овлашћења везана за израду предлога и праћења извршења буџета јавних тужилаштава у потпуности од Министарства, осим у делу плата и накнада за превоз за државне службенике и намештенике. У оквиру административне канцеларије Државног већа тужилаца формирана је Група за планирање и извршење буџета јавних тужилаштава као ужа унутрашња јединица изван састава сектора административне канцеларије. Припрема предлога буџета се спроводи на основу достављених предлога финансијских планова јавних тужилаштава и њиховом консолидацијом. Група за планирање и извршење буџета не располаже никаквим новим програмским методама и није укључена ни у један пројекат, као што је случај у Високом савету судства.

#### Закључак:

Потребно је радити на јачању капацитета административних канцеларија Високог савета судства и Државног већа тужилаца у унутрашњој организационој јединици задуженој за материјално-финансијске послове и њиховој сталној обуци.

Неопходно је успоставити виши ниво сарадње између Високог савета судства, Државног већа тужилаца и Министарства у погледу доступности, приступа подацима односно извештајима судова, како би се успоставио системски приступ у планирању капиталних инвестиција, за које је надлежно Министарство и располагало подацима које Високи савет судства добија из судова, који се редовно ажурирају и који одражавају стварне потребе судова.

- *Застарели модели функционисања правосудне администрације*, што спречава делотворно спровођење правде и процесуирање предмета;

#### Тренутно стање:

Почетком 2010. године, у правосуђу је било око 12.000 запослених (судског и тужилачког особља). Ефикасна употреба ових бројних и разноврсних људских ресурса може да омогући да правосуђе буде ефикасно и да боље користи своје ресурсе.

Министарство правде и државне управе је одговорно за развој, спровођење и одржавање система за архивирање информација о судским предметима. Одржавање ових архивских система сада је аутоматизовано, а уведен је и електронски систем вођења предмета (познатији као АВП) који се успешно примењује у привредним судовима од 2006. године. У свом свакодневном раду,

службеници примењују Судски пословник (Правилник о управи у јавном тужилаштву) и приручнике за рад за постојећи електронски систем вођења предмета - АВП. Судски пословник садржи одредбу да судови и јавна тужилаштва могу да организују службу за информационе технологије и аналитичке услуге. Веома често ИТ запослени у судовима и јавним тужилаштвима не поседује потребне квалификације и образовање и најчешће су промовисани из редова административног особља, без посебне ИТ обуке и искуства.

Број места запослених у правосуђу у сваком суду и јавном тужилаштву се заснива искључиво на броју судија, односно јавних тужилаца, а не на основу критеријума као што су административне потребе појединачног суда.

Министарство правде предузело је кораке за израду програма САПС- електронско вођење података у судовима које ће да обухвати апелационе судове, Управни суд и Врховни касациони суд (Поред тога, Основни суд у Сремској Митровици и Виши суд у Сремској Митровици укључени су у пилот пројекат за имплементацију наведеног програма). Прекршајни судови и даље немају програм за електронско вођење података због чега је њихов рад отежан. У оквиру јавних тужилаштва, увођење САПО софтвера је укључено у ИПА 2008 пројекат који би требало да буде у потпуности окончан до новембра 2013 године.

#### Закључак:

Имајући у виду велики број враћених судија и јавних тужилаца који су интегрисани у правосудни систем, као и предвиђено повећање броја судова у односу на садашњу ситуацију, неопходно је направити анализу тренутног броја запослених у правосуђу, као и потребног броја запослених, и процену улоге новоуспостављених радних места (нпр. управитељ суда).

Неопходно је јасно разграничити надлежности лица која врше функције, као што су секретар суда и управитељ суда (организатор послова у суду) референт и записничар.

Стручно усавршавање и обука правосудног особља захтева посебну пажњу, и у том смислу Правосудна академија треба да припреми програм редовне обуке.

- *Тежак терет административних послова на судијама*, што смањује судијску ефикасност и слаби морал у редовима судија;

#### Тренутно стање:

Судије и јавни тужиоци/заменици јавних тужилаца велики део свог времена посвећују вансудским активностима, који су пре свега административне природе, што доводи до смањења продуктивности рада носилаца правосудних функција и смањује време које им остаје на располагању за обављање судијског/тужилачког посла.

#### Закључак:

Неопходно је растеретити судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, тако што ће се обезбедити да сваки судија, јавни тужилац односно заменик има судијског, односно тужилачког помоћника, који би, у великој мери, преузео обављање нагомиланог административног посла, тако да судија или јавни тужилац односно заменик јавног тужиоца може да се у потпуности посвети вршењу судијске или тужилачке функције.

Израдити анализу примене члана 16. Судског пословника, која би показала у којој мери се користи могућност организовања припремног одељења у судовима и колико је допринос, тамо где су образована припремна одељења, у смислу растерећења судије од обављања административног посла.

- *Недостатак континуиране обуке судија и других носилаца правосудних функција*, што представља препреку за развој модерног и професионалног кадра специјализованог за руковођење и судску управу;

#### Тренутно стање:

У децембру 2009. године донет је Закон о Правосудној академији, којим се Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање који је осам година спроводио програме сталне обуке судија и јавних

тужилаца, трансформише у Правосудну академију. Законом о Правосудној академији се уређује њен статус, активности, управљачка тела и финансирање, као и почетна и стална обука судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обука судијских и тужилачких помоћника и приправника, као и обука судског и тужилачког административно-техничког особља. Правосудна академија је започела са радом 1. јануара 2010. године, успостављен је њен Програмски савет и Управни одбор и изабран је директор. Припремљен је програм почетне обуке који траје 30 месеци, а за то време полазници добијају накнаду у висини од 70% плате судије основног суда. Од оснивања Академије, уписане су три генерације, укупно 84 полазника. Прва генерација 2010/2011, од 20 полазника, завршила је програм почетне обуке у фебруару 2013. године. Друга генерација 2011/2012 има укупно 27 полазника, а трећа 2012/2013 генерација 37 полазника. Број полазника одређен је одлукама Високог савета судства /Државног већа тужилаца. Током 2012. године организоване су 332 обуке. Кроз програме које је спровела Правосудна академија до сада је било преко 9500 учесника.

#### Закључак:

Иако судови и јавна тужилаштва редовно достављају податке о потребама за спровођење обука у одређеним областима треба наставити са праћењем њихових потреба за конкретним врстама обука. Неопходно је хитно унапредити како инфраструктурне тако и кадровске капацитете ПА и ревидирати програме обуке, како сталне тако и почетне обуке, у складу са стварним потребама судова и јавних тужилаштва. Потребно је израдити програме обуке за представнике правосудних професија (извршитељи, јавни бележници, нотари) и запослене у правосуђу (административно-техничко, ИТ и рачуноводствено особље), као и одабрати и обучити предаваче.

- *Неадекватан програм на правним факултетима*, што доприноси неприпремљености будућих лидера у правничкој професији и правосуђу;

#### Тренутно стање:

У периоду 2006-2012. направљен је значајан помак по питању оспособљавања студената на пољу примене права и практичних правничких вештина. Потписан је низ споразума о сарадњи између правних факултета и представника правосуђа. У наставне програме правних факултета уврштено је практично правничко образовање у виду правних клиника, курсева писања правних докумената, симулација суђења пред домаћим и међународним трибуналима, праксе у судовима, јавним тужилаштвима и адвокатским канцеларијама.

Проблем представља чињеница да и даље не постоји јединствена стратегија реформе сектора правничког образовања те да поменути програми, у односу на укупан број, обухватају мали проценат студената права. Број полазника поменутих курсева, студијских програма и пракси је ограничен и углавном резервисан за студенте који испуњавају специфичне критеријуме попут високе просечне оцене или знања страних језика. Поред тога, предмети који подразумевају стицање практичних правничких знања и вештина, факултативног су карактера, док се на испитима из предмета који су најближе повезани са функционисањем правосуђа, проверава само ниво стеченог теоријског знања и то само усмено.

#### Закључак:

Потребно је унапредити сарадњу правних факултета са Правосудном академијом, у смислу усаглашавања и приближавања наставних програма и програма обуке, као и могућности размене предавача или обављање праксе у судовима и тужилаштвима. Неопходно је подржати успостављање сарадње између правних факултета и адвокатских комора у циљу упућивања студената у вештине адвокатске професије, односно обављање праксе у адвокатским канцеларијама. Потребно је утврдити резултате остварене сарадње правних факултета и правосуђа у оквиру потписаних споразума, и евентуално унапредити ову сарадњу. Такође је потребно подржати иницијативу да се на правним факултетима као обавезни предмети уведу људска права и правна етика.

- *Лоше опремљени и одржавани објекти*, што ограничава приступ правосуђу и чини велики притисак на ресурсе у правосуђу;

Тренутно стање:

Министарство је надлежно за капиталне инвестиције, а предузимане су извесне активности у вези са побољшањем инфраструктурних услова рада правосудних органа у оквирима расположивих средстава. Слабост која је препозната и пре усвајања претходне стратегије у смислу лоше опремљених и одржаваних објеката у којима су смештени судови и јавна тужилаштва и даље у знатној мери остаје проблем са којим се треба суочити, што значајно зависи од расположивих финансијских средстава.

Закључак:

Као недостатак и даље остаје недовољна развијеност планирања када је реч о капиталним инвестицијама, што представља један од првих корака ка унапређењу услова смештаја правосудних органа. Неопходно је израдити системски приказ капиталних потреба (Министарство, Високи савет судства и Државно веће тужилаца) и у складу са препознатим и дефинисаним приоритетима ојачати инфраструктуру и капацитете правосудног система. Потребно је израдити детаљну студију о функционалној стандардизацији објеката, у којима су смештени правосудни органи. Кад су у питању објекти у којима су смештени прекршајни судови, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт УСАИД израдио је Преглед инфраструктурних капацитета прекршајних судови.

- *Систем институција за извршење заводских санкција које су претрпале и застареле, што не подстиче на делотворан начин рехабилитацију нити задовољава међународне стандарде;*

Тренутно стање:

Упркос чињеници да Управа за извршење кривичних санкција располаже скромним средствима, резултати на остварењу реформских циљева постављених претходном Стратегијом и Стратегијом за реформу система извршења кривичних санкција из 2005. године у претходном периоду су завидни и већина реформских циљева је реализована у потпуности.

Влада је 2010. године усвојила Стратегију за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године са пратећим Акционим планом којима су предвиђене следеће мере и активности: примена алтернативних мера и санкција и развој повереничке службе, интензивнија примена института условног и превременог отпуста са издржавања казне затвора, проширење смештајних капацитета и побољшање услова у затворима, побољшање стручних капацитета у Управи за извршење кривичних санкција, успостављање надлежности судије за извршење кривичних санкција, увођење јединственог информационог система, као и евентуалну амнестију.

Постигнути су резултати у области побољшања квалитета смештаја осуђених лица и изградњи нових капацитета, попут Посебног одељења за извршење казне затвора за кривична дела са елементима организованог криминала; стављање у функцију Посебне притворске јединице Окружног затвора у Београду; изградња новог затвора затвореног типа у Београду-Падинској Скели за смештај 450 осуђених лица; изградња нових павилјона за смештај малолетника у ВПД Крушевац чиме се унапређују услови боравка малолетника и њихова правилна интерна класификација.

Унапређен је и систем извршења алтернативних санкција изменама нормативног оквира и успостављањем Службе Повереника за њихово извршење. Основан је Центар за обуку запослених Управе за извршење кривичних санкција у Нишу и израђени су и спроведени програми стручног усавршавања кроз које је прошло више од 2000 запослених.

Значајан помак је направљен усвајањем Правилника о третману и обуци свих запослених службеника третмана, чиме је отпочела примена јединственог приступа третману осуђених лица заснованом на процени ризика, индивидуалних потреба и капацитета за промену код осуђених, што је резултирало осетно мањим бројем притужби на понашање особља према осуђеним и притвореним лицима.

Вредан помак је и помак начињен у области транспарентности система извршења кривичних санкција и сарадње са невладиним сектором и међународним организацијама. Управа за

извршење кривичних санкција је у претходне три године у значајној мери унапредила информациони систем и обезбедила свакодневну доступност већине релевантних података о функционисању система извршења који могу послужити у сврху праћења и анализе. Такође је у већини установа успостављен ефикасан видео надзор, као и систем контроле детекторима особа које улазе у установе.

У току је ИПА пројекат чија је реализација започела 2012. године којим ће се обезбедити јединствени софтвер за све установе као и опрема за његово коришћење.

#### Закључак:

Даље планирање циљева, активности и мера биће обухваћено Стратегијом којом се уређује извршење кривичних санкција, а коју припрема Управа за извршење кривичних санкција.

Потребно је системски радити на отклањању проблема пренасељености казнено поправних установа, на промовисању алтернативних санкција, увођење судије за извршење (судија за надзор над извршењем кривичних санкција), као и ширењу мреже канцеларија за извршење алтернативних санкција, што представља предмет поменутих, посебне Стратегије.

- *Недовољно коришћење информационе технологије и аутоматизованих система*, што за резултат има стално коришћење неефикасне и радно интензивне праксе.

#### Тренутно стање:

Спроведено је неколико обимних развојних иницијатива за унапређење мреже и база података, радног окружења за крајње кориснике и безбедност кроз примену заједничког анти-вирус решења и обезбеђена је подршка кроз примену савременог система за управљање предметима у свим основним, вишим и привредним судовима. У правосудним институцијама су уведени системи аутоматског управљања предметима који подржавају следеће:

- отварање нових судских предмета и њихова додела судијама
- администрирање предузетих мера (саслушања, суђења итд.)
- меморисање електронске документације у вези са предметима
- обрачун и наплата судских накнада
- израда извештаја (од АВП) током 24 часа, 7 дана у недељи, применом различитих критеријума
- прикупљање усаглашених статистичких података из свих судова и судских јединица

Тренутно се користи неколико система управљања предметима у различитим деловима система правосуђа, али покренут је процес унификације да би се постигло централизовано управљање и рад система како би могли да међусобно комуницирају. Преко АВП система, сви основни, виши и привредни судови и судске јединице чине интегрисани и повезани електронски систем за прикупљање, размену и пренос података о предметима из оквира њихове судске надлежности. Укупан број предмета који су решени и оних који су у решавању у АВП бази података је преко осам милиона, при чему је већина ових предмета доступна путем интернета.

Такође, овера уговора о некретнинама саставни је део АВП (ЦМС) апликације у свим основним судовима и судским јединицама и сви оверени уговори се чувају у централној бази података од јануара 2010. године. Постоји централизовани портал за судове ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)) који објављује опште информације о раду суда и појединачним предметима, чиме се додатно смањује притисак на запослене суда да достављају ажуриране информације.

Све институције правосудног система имају своје интернет сајтове којима грађани могу слободно приступати и добити потребне информације о раду органа. Запослени имају приступ ограниченом броју и врсти интернет сајтова.

Програм САПС- електронско вођење података у судовима уведен је у Врховни касациони суд, апелационе судове и Управни суд, а Основни суд у Сремској Митровици и Виши суд у Сремској Митровици укључени су у пилот пројекат за имплементацију наведеног програма.

У оквиру јавних тужилаштава, увођење САПО софтвера је укључено у ИПА 2008 пројекат који се састоји од два дела: испоруке рачунарске опреме за 13 јавних тужилаштава у земљи, уз централни рачунарски серверски систем који је предвиђен да сада а и у будућности опслужује комплетну рачунарску мрежу јавних тужилаштава, те израду и испоруку САПО софтвера за управљање предметима у јавним тужилаштвима који ће у потпуности заменити папирно са електронским пословањем. Пројекат би требало да буде у потпуности окончан до новембра 2013. године.

Закључак:

Постоји неколико чинилаца који ограничавају ширу примену електронске документације у системима управљања предметима, уместо постојеће штампане документације, међу које спадају:

- непостојање дигиталних потписа и временског жигосања
- недовољни капацитети за скенирање и недостатак људских ресурса

Велики недостатак је чињеница да све апликације које се користе подразумевају да у сваком органу постоји један сервер који подржаву ту апликацију. Потребно је да се изврши централизација података за све правосудне органе.

Неопходно је направити упоредну анализу различитих ИТ система (АВП, САПС и САПО) који су у примени.

## **2. Досадашње реформске активности**

### ***Мерење успеха спровођења Стратегије***

У спровођењу претходне стратегије, недостатак у управљању огледа се у гашењу десеточлане Комисије за спровођење Националне стратегије, као и Секретаријата, као стручног тела Комисије. Секретаријат је, према тексту Стратегије, био надлежан за припрему годишњих извештаја о напретку који су достављани Народној скупштини, а шестомесечни председнику Владе. Само један такав извештај је сачињен и након тога напредак је пратило Министарство правде без припреме и достављања годишњих извештаја.

Из тог разлога неопходно је у новој стратегији правилно дефинисати тело које ће пратити напредак, дефинисати начин праћења извршења мера, одговорних институција и временских рокова (посебно јер сада постоје три институције које полажу право на управљање реформом).

### ***Преглед досадашњих резултата у реформи правосуђа у односу на кључна начела реформе из Стратегије реформе правосуђа из 2006. године***

У наставку поглавља се даје сумарни приказ најважнијих постигнућа по кључним начелима реформе: независност, транспарентност, одговорност, ефикасност.



НЕЗАВИСНОСТ	ТРАНСПАРЕНТНОСТ	ОДГОВОРНОСТ	ЕФИКАСНОСТ
Независно управљање	Отворени процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције	Јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада	Бољи приступ правосуђу
Независтан буџетски орган	Одговарајући приступ информацијама из судских евиденција и поступака	Делотворно управљање предметима	Стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања запослених
Независно утврђивање општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова	Унапређени однос са јавношћу и учешће јавности	Делотворно коришћење ресурса у судству и тужилаштву	Модерна мрежа судова

#### а. Независност

##### і. Независно управљање

Остварени су краткорочни циљеви реформе планирани за период 2006-2007. (састав, мандат, организација и законом утврђене процедуре рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца). Сprovedен је и други краткорочни циљ реформе, који се односи на оснивање Административне канцеларије Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Оснивање Високог савета судства и Државног већа тужилаца предвиђено је у Уставу. У децембру 2008. године донети су Закон о Високом савету судства и Закон о Државном већу тужилаца, којима се ближе уређују положај, надлежност, организација и начин рада тих институција, њихове функције и обезбеђење услова и средстава за рад Савета (исто се односи и на Закон о Државном већу тужилаца). Административна канцеларија Високог савета судства и Административна канцеларија Државног већа тужилаца регулисане су Законом о Високом савету судства односно у Закону о Државном већу тужилаца.

Урађен је један део послова на спровођењу средњорочних циљева реформе (2008-2009.) дефинисаних у претходној стратегији. У марту 2009. године изабрано је осам од једанаест чланова Високог савета судства. Високи савет судства је конституисан у априлу 2009. године. Још двоје чланова Високог савета судства - један судија и представник Адвокатске коморе - изабрани су нешто касније током 2009. Први састав Државног већа тужилаца такође је изабран 2009. године (недостајао је представник адвокатуре). Упркос извесном кашњењу, обављен је важан и суштински посао на изради нацрта и усвајању подзаконских аката неопходних за примену законских одредаба. Пословник Високог савета судства донет је 2009. године, кад и Одлука о образовању и раду Административне канцеларије Високог савета судства. Државно веће тужилаца је донело 2009. године Пословник о раду Државног већа тужилаца и Одлуку о образовању и раду Административне канцеларије.

Средњорочним реформама било је такође предвиђено формирање Административне канцеларије Високог савета судства. У закону о Високом савету судства само је кратко наведено да се образује Административна канцеларија, чије активности може обављати Министарство надлежно за правосуђе, на начин и у складу са роковима установљеним у члану 58. истог закона. Идентичне одредбе садржи и Закон о Државном већу тужилаца. Ни Високи савет судства ни Државно веће тужилаца, нису у довољној мери ојачале рад Административних канцеларија.

Када су у питању дугорочне реформе које је требало да буду спроведене у периоду 2010 - 2011. године, Национална стратегија 2006. године предвиђала је да ће Високи савет судства преузети пуни надзор над свим активностима на које се простиру његова овлашћења. Потребно је предузети организационе, буџетске и кадровске мере како би се повећали капацитет и способност Високог савета судства/Државног већа тужилаца. Поред тога, Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да користе најбољу праксу независних институција у другим земљама, како би своју надлежност обављали у складу са најбољом упоредном праксом и стандардима.

## **ii. Независтан буџетски орган**

Претходна стратегија наглашава важност судске буџетске независности неопходне да би се обезбедила независност судства у доношењу одлука. Средњорочним циљевима Стратегије било је предвиђено да Високи савет судства преузме овлашћења за припрему правосудног буџета а да његова административна канцеларија припрема интегрисани буџет за Министарство правде, као и да буду појачани капацитети за даљи пренос одговорности. У Стратегији је било наглашено да постизање независности судства подразумева да правосуђе преузима независна буџетска овлашћења. Стратегијом је предвиђено да Високи савет судства буде овлашћен за утврђивање, одобравање и расподелу буџета намењеног правосуђу, заједно са Управом за трезор Републике Србије и Министарством финансија, с тим што коначно одобрење буџета даје Народна скупштина. Надлежност за утврђивање, одобравање и израчунавање буџета постепено је требало да се преноси са Министарства правде на Високи савет судства, како би се обезбедио неометани пренос надлежности. Средњорочним променама предвиђено је да Високи савет судства до 2010. године преузме надлежност у погледу судијских плата и материјалних трошкова, а до 2011. године надлежност у погледу буџета за правосуђе.

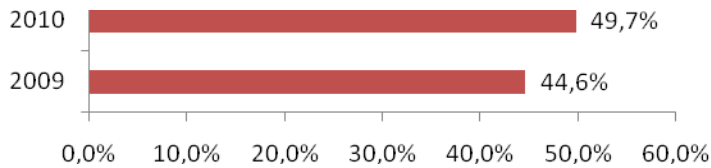
Законом о Високом савету судства и Законом о Државном већу тужилаца предвиђено је да ови органи предлажу обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад судова односно јавних тужилаштава за текуће расходе и врше надзор над њиховим трошењем. На основу Закона о уређењу судова, Високи савет судства предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе, осим расхода за судско особље односно особље у јавним тужилаштвима, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе и расподељује та средства на судове, односно јавна тужилаштва. Законом о уређењу судова односно Законом о јавном тужилаштву утврђено је да надзор над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова односно јавних тужилаштава спроводе Високи савет судства, Државно веће тужилаца, министарство надлежно за правосуђе и министарство надлежно за финансије.

У складу са Законом о уређењу судова до 1. јануара 2012. године Министарство је било одговорно за консолидацију буџетских захтева појединих судова и јавних тужилаштава, док директни буџетски корисници подносе одвојене буџетске захтеве. Међутим одлуком Високог савета судства из јануара 2012. године, овлашћено је Министарство да до 15. марта 2012. године за потребе Високог савета судства обавља стручне и административно техничке послове у области материјално финансијских послова (предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе, осим расхода за судско особље, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе и врши расподелу ових средстава на судове, као и надзора над наменским коришћењем буџетских средстава и вршење надзора над финансијским и материјалним пословањем судова), а за чије вршење је надлежан Високи савет судства од 1. јануара 2012. године.

За припрему детаљних буџетских захтева, Министарству су се подносили буџетски захтеви свих индиректних буџетских корисника. Министарство финансија не врши директну контролу формулисања буџета индиректних корисника буџетских средстава, али дефинише лимите за укупне расходе свих индиректних правосудних органа одређеног тима и за сваку економску класификацију (на пример Министарство финансија одређује максимум за путне трошкове за све судове). Уместо Министарства ову улогу би требало да имају Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Поред питања преузимања надлежности постоје и слабости у систему буџетског планирања:

- Нема систематских планова за капиталне инвестиције (само између 40-50% планираних средстава у буџету за капиталне инвестиције се и потроши);



- буџетска издвајања одражавају раније потребе, а не тренутне (Министарство правде је прибегавало у великој мери процесу планирања буџета, користећи историјске податке из буџета као основу и додајућу увећане износе за нови буџетски период. Буџетски захтеви су углавном засновани на ставкама, а издвајања одражавају постојеће структуре трошкова у судовима и јавним тужилаштвима – нпр. број судија, јавних тужилаца и других запослених, као и претходних издвајања за робе и услуге).

Како би се увело стратешко планирање буџетског процеса, постоји потреба да се унапреде капацитети за анализу буџета и управљање информацијама у правосуђу. Запослени у одељењу за буџет посвећују много времена и ресурса на трансакције везане за контролу и усаглашавање и ограничавају могућност да се обезбеди шира анализа података и побољшање перформанси и ефикасности у алокацији ресурса. Како би се то остварило неопходни су поуздани и благовремени подаци о броју предмета, тежини предмета (да се направи разлика у случају сложености и самим тим трошковима), учинак суда (време решавања предмета и заостатак).

### iii. Независно утврђивање општег оквира

Према претходној стратегији, правосудни систем треба да буде кадар да утврђује општи оквир и унутрашње уређење судова преко Високог савета судства. Високи савет судства би требало да надгледа спровођење административне управе из пословника о раду судова, ради на побољшању делотворности управљања предметима и резултатима рада судова, заједно са председницима судова и уз учешће Министарства у складу са законом. Како краткорочним, тако и дугорочним циљевима било је одређено да се Високи савет судства успостави као орган за утврђивање правила рада у правосуђу и за формулисање и усвајање правног оквира. Високи савет судства према Стратегији треба да преузме пуну одговорност као орган за утврђивање општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова. Надзор над применом Судског пословника и даље се налази у надлежности Министарства, као и доношење одлуке о мерилима за одређивање броја запослених у судовима и тужилаштвима.

Имајући на уму напоре које Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да уложи у изградњу и унапређење капацитета, ове дугорочне реформе није било могуће остварити. Потребно је унапредити нормативни оквир тако да надлежност за доношење и надзор над применом Судског пословника буде у надлежности правосудних институција.

## б. Транспарентност

### i. Отворени процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције

Правила и поступци, као и критеријуми за избор, унапређење, утврђивање дисциплинске одговорности и разрешење судија (Комитет министара, Препорука бр. Р (94) 12) и јавних тужилаца (Комитет министара, Препорука бр. (2000) 19) морају бити транспарентни и објективни и садржати само минимална дискрециона овлашћења. Још је важнија њихова прописна и транспарентна примена.

Када су у питању краткорочне реформе (2006-2007) Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву регулисан је поступак избора, вредновање рада и дисциплинска одговорност судија и јавних тужилаца, а подзаконским актима требало је да буде детаљније уређена процедура. Међутим, Савети су донели само мерила и критеријуме за избор судија и председника судова који су примењени у поступку реизбора (2009. године), али не и критеријуме који су требало да се

примене за редовно вредновање рада судија и јавних тужилаца (оних који су први пут изабрани, а чији је рад требало вредновати сваке године, као и оне који су изабрани на сталну функцију, а чији је рад требало вредновати након три године). Законом о допуни Закона о судијама и Законом о допуни Закона о јавном тужилаштву судије и заменике јавног тужиоца који су први пут изабрани на судијску функцију одлукама о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности и о избору заменика јавног тужилаца у децембру 2009. и 2010. години, а током трогодишњег мандата нису оцењивани, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца ће изабрати на сталну функцију. На овај начин у правосудни систем на сталну функцију именовано је без вредновања око 900 судија који су први пут изабрани и око 100 заменика тужиоца. Након паузе од три године, одлуком Уставног суда, Високи савет судства и Државно веће тужилаца су обавезани да на функцију врате око 1000 судија и јавних тужилаца, које није било реизабрано у децембру 2009. године. Такође, постојећи критеријуми за вредновање, на основу којих је извршен реизбор/општи избор оцењени су од стране Савета Европе и Европске Комисије као недовољно јасни и објективни, а сам поступак као нетранспарентан.

У светлу одредаба стандарда Савета Европе, посебно Европске повеље за судије и Препоруке Р(94)12 Комитета министара, требало би установити транспарентну процедуру редовног оцењивања рада сваког судије/тужиоца на темељу више критеријума (познавање права, способност примене права, професионално понашање, способност покретања иницијатива, способност обављања управних задатака, способност предвођења тима итд.). Тај поступак треба да садржи прецизне критеријуме који уважавају постојање Правосудне академије. Такође је потребно изменити критеријуме за избор како би се имплементирале одредбе Закона о Правосудној Академији. И за избор и за вредновање рада судија и јавних тужилаца потребни су јасни и објективизирани критеријуми и њихова поуздана и упоредива мерила. Иако између њих постоји доста додирних тачака, нису исти критеријуми и мерила за избор судија и јавних тужилаца и за вредновање њиховог рада.

Имајући на уму да носиоци правосудних функција нису у протеклом периоду од три године ниједном оцењивани, неопходно је успоставити јасне и објективне критеријуме који ће обухватати квалитативне и квантитативне елементе, који се односе на стручност и оспособљеност, као и мерила која се односе на достојност, а обухватају етичке стандарде и интегритет судија и јавних тужилаца. Критеријуми за избор председника судова требало би да уважавају стручност и морални лик кандидата, али и његове организаторско-управљачке способности и однос према колегама и судском особљу, које је испољио у дотадашњем раду, било као судија или председник.

Подзаконски акти којима се регулише напредовање судија и јавних тужилаца нису донети.

Правилнике о дисциплинском поступку донели су и Високи савет судства и Државно веће тужилаца, с тим што је Високи савет судства именовано дисциплинске органе у децембру 2010. године, и на тај начин остварио средњорочну реформу (2008-2009) о преузимању надлежности од Великог персоналног већа у погледу одговорности судија. Државно веће тужилаца је Правилник о дисциплинском поступку донело тек у јулу 2012. године.

Државно веће тужилаца и Високи савет судства би требало да уложе напоре да правилници уђу у примену и да се доследно примењују. Такође, потребно је вршити праћење и евалуацију дисциплинских поступака, и учинити податке и статистику везану за ове поступке доступним јавности. Одредбе и поступци везани за дисциплинску одговорност су нешто за шта би саме судије требало снажније да се залажу. Наиме, ово би допринело да се из правосуђа одстране несавесни, нестручни и неодговорни кадрови. Тиме би се дао јасан знак извршној власти и уопште јавности, да само правосуђе настоји да се избори са негативним појавама унутар своје струке, што би ојачало кредибилитет и ауторитет судске власти, и умањило притисак на оне који желе и могу свој посао да раде на одговоран и квалитетан начин.

Праћење, анализирање и вредновање рада судија и јавних тужилаца (поређењем, стимулисањем, санкционисањем) може се користити како би се одредио оптималан броја судија и судова и њихова равномерна оптерећеност, као и распоређивање судија на места која највише одговарају њиховим резултатима рада и способностима како би их употребили на најбољи начин, уз поштовање права на природног судију.

## **ii. Одговарајући приступ информацијама из судских евиденција и поступака**

Увођењем система АВП (аутоматског вођења предмета) у судовима у Републици Србији омогућено је да подаци о току предмета који се воде у судовима првог степена посебне и опште надлежности, за предмете започете након јануара 2010. године, буду доступни јавности преко централизованог портала ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)). Сада свако може приступити информацијама о раду и поступању суда у сваком појединачном предмету у првом степену, започетом након јануара 2010. године. На овај начин јавност је делимично информисана о раду правосуђа, чиме се постиже објективно извештавање медија о правосуђу као и боља сарадња. Потребно је размотрити на који начин ће се штитити лични подаци учесника у поступку, тј. који су то подаци о странкама која се могу приказивати на порталу ( да ли је оправдано да се објављују адресе учесника у поступку итд).

Врховни касациони суд, као и апелациони судови, на својим интернет страницама објављују поједине судске одлуке које су оцењене као значајне за судску праксу. У том погледу не постоје разрађени критеријуми по којима се одлуке објављују. Ограничен број одлука је на тај начин учињен доступним јавности, али не постоји централизована база података која би садржала праксу Врховног касационог суда и апелационих судова.

## **iii. Унапређен однос са јавношћу и веће учешће јавности**

У погледу циљева постављених претходном Стратегијом а везаних за унапређење односа са јавношћу и већим учешћем јавности, реформски кораци су резултирали именовањем појединаца задужених за активан однос са јавношћу у свим судовима, док оснивање Канцеларије за односе са јавношћу као и посебних служби није реализовано ни у Високом савету судства нити у судовима. Поред тога, у свим судовима су уведени инфо-пултови. Известан напредак је остварен и на пољу поступања по притужбама грађана на рад правосуђа, о чему се сваке године, у оквиру извештаја о раду Високог савета судства, објављује кратак извештај. Потребно је интензивирати рад на успостављању јединственог система прикупљања притужби грађана.

## **v. Одговорност**

### **i. Јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада**

У опису остварених резултата у оквиру кључног начела транспарентност већ је представљен напредак у области доношења критеријума за вредновање рада судија (и јавних тужилаца). Високи савет судства је 2011. године формирао радне групе за израду Предлога правилника о вредновању рада судија и председника судова, Предлога правилника о критеријумима, мерилима и поступку за вредновање рада судија који су први пут бирани на трогодишњи мандата, као и радну групу да изради методологије за одређивање тежине одређених врста предмета. Међутим ови документи до данас нису донети.

Средњорочни циљ који се односи на преузимање надлежности Великог персоналног већа од стране Високог савета судства остварен је доношењем одлуке о именовању Дисциплинског тужиоца, заменика дисциплинског тужиоца и чланова Дициплинске комисије, у децембру 2010. године. Дисциплински тужилац и заменици дисциплинског тужиоца почели су са радом у јануару 2011. године. Тако је у 2011. години Дисциплински тужилац поступао по дисциплинским пријавама које су поднете током 2010. године и у свих 56 предмета, утврђено је да су пријаве неосноване и донете су одлуке којима се дисциплинске пријаве одбацују. Дисциплинском тужиоцу је у 2011. години поднето укупно 168 пријава на рад судија. Дисциплински тужилац и заменици дисциплинског тужиоца су у 35 предмета утврдили да пријава није основана, те је иста одбачена, о чему су обавештени подносиоци дисциплинске пријаве. У току 2011.године Дисциплински тужилац и заменици Дисциплинског тужиоца укупно су завршили 91 предмет. У току 2011. године Дисциплинска комисија је на предлог Дисциплинског тужиоца спровела један дисциплински поступак.

Када је у питању увођење система који омогућава праћење продуктивности рада у читавом систему и резултата рада појединачних судија Министарство правде је уложило значајне напоре у увођењу савремених ИТ технологија у правосудни систем. Недавно је модификован и уведен електронски систем вођења предмета (познатији као АВП) који се успешно примењује у

привредним судовима од 2006. године. Читава мрежа судова, управни судови и прекршајни судови, и 102 судске јединице, су упознате са новим електронским системом за управљање предметима у току 2011. године. Иако је било неких проблема са интеграцијом података у оквиру нове мреже и недовољно обученог особља, АВП систем је сада оперативан у судовима опште надлежности и судским јединицама. Подаци су доступни на интернет странама судова. Поред тога, нови систем за управљање предметима се тренутно развија средствима из ИПА 2007 фондова (у даљем тексту: САПС систем), који ће бити уведен на пилот основи у апелационим судовима, Управном суду и Врховном касационом суду. Промена ће захтевати значајне напоре за обуку особља суда и пренос података. Прекршајни судови и даље немају програм за електронско вођење података због чега је њихов рад отежан. У оквиру јавног тужилаштва, увођење САПО софтвера је укључено у ИПА 2008 пројекат који се састоји од два дела: испоруке рачунарске опреме за 13 јавних тужилаштава у земљи, уз централни рачунарски серверски систем који је предвиђен да сада а и у будућности опслужује комплетну рачунарску мрежу јавних тужилаштава, те израду и испоруку САПО софтвера за управљање предметима у јавним тужилаштвима који ће у потпуности заменити папирно са електронским пословањем. Пројекат би требало да буде у потпуности окончан до новембра 2013. године.

## **ii. Делотворно управљање предметима**

Након промене мреже судова, извршено је смањење радних места у администрацији. Најављеним формирањем нове мреже судова, као и након враћања на функцију неизабраних судија, изражена је потреба за повећањем броја административних радника.

Привредни судови су до 2011. године у потпуности завршили аутоматизацију вођења предмета, увођењем АВП програма. Ови системи су повезани са порталом судова, преко којег се могу добити информације о току предмета, од пријема предмета, преко заказивања и примљених поднесака, до судских одлука. Такође, привредни судови врше скенирање кључне документације из предмета. Аутоматизација вођења предмета је спроведена и у судовима опште надлежности (постоји и конкуренција програма за аутоматско вођење предмета). Судови опште надлежности су почели са скенирањем документације из предмета, али то још увек није завршено због великог броја предмета, времена које захтева скенирање, као и недостатак скенера.

Процес преношења одговорности за доставу писмена на приватни сектор није започет. Достава писмена у свим судовима се врши преко поште и достављача запослених у судовима.

Увођење програма за аутоматско вођење предмета је омогућило и формирање различитих извештаја помоћу којих се прати број предмета у судовима, те се на основу таквих извештаја може анализирати потребан број запослених (недостатак је у томе што се подаци достављају посебно за сваки суд и након тога се обједињују).

## **iii. Делотворно коришћење ресурса у судству и тужилаштву**

Када је у питању делотворно коришћење ресурса у судству и тужилаштву Стратегија је предвидела реформе у систему кривичног поступка (увођења тужилачке истраге, споразума о признању кривице) које су везане за промене Законика о кривичном поступку. Законик о кривичном поступку усвојен у мају 2006. године, а који је предвидео увођење тужилачке истраге никада није у потпуности ступио на снагу. Нови Законик усвојен је септембру 2011. године, али се примењује само у судовима и јавним тужилаштвима посебне надлежности (организовани криминал и ратни злочини) од јануара 2012. године. Министарство правде је у септембру 2012. године формирало радну групу која је припремила, а Народна скупштина усвојила, техничке измене и допуне Законика из 2011. године, у ишчекивању његове пуне примене у судовима и јавним тужилаштвима опште надлежности од октобра 2013. године.

Од 2006. године вршене су измене и допуне Законика о кривичном поступку из 2001. године који је све време у примени у судовима и јавним тужилаштвима опште надлежности. У циљу бољег коришћења ресурса у судовима и јавним тужилаштвима изменама и допунама Законика из 2001. године (2004, 2005, 2007. и 2009. године) уведена је и проширена примена начела опортунитета (одлагање кривичног гоњења), и уведена је примена института споразума о признању кривице. Судије и тужиоци прошли су обуку за примену нових инструмената.

## г. Ефикасност

### і. Бољи приступ правосуђу

#### *Систем правне помоћи*

Претходна стратегија, као један од основних циљева, поставила је унапређење приступа правосуђу кроз развијање система правне помоћи. Акционим планом за спровођење стратегије предвиђено је стварање адекватног нормативног и институционалног оквира кроз усвајање новог закона о бесплатној правној помоћи, измене закона који су у непосредној вези са овим питањем, тестирање институционалних капацитета на основу јасно дефинисаних критеријума и формирање адекватног буџетског оквира базираног на рационалном утрошку средстава. Досадашњи напредак у овој области се може окарактерисати као незадовољавајући због чињенице да већина реформских циљева није реализована, док је код остварених циљева приметно непоштовање динамике предвиђене Акционим планом из 2006. године. Док је стварање адекватног нормативног оквира реализовано само до фазе јавне расправе о радној верзији новог закона о бесплатној правној помоћи, у оквиру пројекта „Стварање ефективног и одрживог система за пружање бесплатне правне помоћи у Републици Србији”, формиран је Фонд за правну помоћ, који је путем јавних конкурса додељивао средства за пружање помоћи сиромашним и маргинализованим групама у Републици Србији. Рад Фонда омогућио је да се тестирају различити модели пружања правне помоћи, како би се дошло до валидних података на основу којих би се формулисала оптимална решења, односно реални и спроводиви предлози и препоруке.

#### *Медијација*

Акциони кораци за спровођење стратегије реформе правосуђа били су базирани на оснивању Центра за медијацију (Центра), а читав концепт даљег развоја и унапређења ове области, био је заснован управо на идеји о кључној улози Центра. Проблем се јавио, најпре у чињеници да важећи Закон о посредовању-медијацији уопште не предвиђа постојање и рад Центра, потом у његовом нејасном правном статусу (узимајући у обзир структуру оснивача) као и незадовољавајућим резултатима рада који се свде углавном на организацију кратких и непотпуних програма обуке будућих медијатора. Додатни проблем је истовремено гашење програма медијације који су раније постојали при судовима услед очекивања да ће ту функцију преузети Центар. Истовремено, бројни успешни програми медијације који су успешно функционисали како у оквиру државних институција, тако и у оквиру локалних самоуправа и невладиних организација, остали су недовољно промовисани и непознати широј јавности.

Узимајући све поменуто у обзир, радна група за израду новог закона о медијацији, припремила је нацрт закона који предвиђа успостављање потпуно новог и функционалног система медијације, уз увођење лиценце за медијаторе, оснивање Коморе медијатора и стандардизацију и акредитацију програма обуке медијатора.

### іі. Стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања

Претходном Стратегијом било је предвиђено оснивање Националног института за обуку у правосуђу до 2008. године. Законом о Правосудној академији усвојеним у децембру 2009. године образована је Правосудна академија, која је започела је са радом 1. јануара 2010. године.

Успостављањем Правосудне академије створен је институционални оквир који је и даље потребно унапређивати у смислу јачања институционалних и људских капацитета, али и свеобухватног плана активности Правосудне академије у смислу даљег унапређења обуке коју спроводи како би се осигурала што квалитетнија обука носилаца правосудних функција, али и осталих запослених у правосуђу.

Правосудна академија је надлежна за организовање и спровођење пријемних испита за почетну обуку, организује и спроводи почетну обуку, организује и спроводи сталну обуку судија и јавних тужилаца, организује и спроводи обуку предавача и ментора, организује и спроводи стручно усавршавање судског и тужилачког особља, успоставља и одржава сарадњу са домаћим, страним и међународним институцијама, организацијама и удружењима, у вези са пословима које обавља, као и друге активности предвиђене Законом о Правосудној академији и њеним Статутом. У септембру 2010. године уписана је прва генерација студената почетне обуке (21 полазника), друга

генерација у септембру 2011. године (27 полазника), а трећа у септембру 2012. године (37 полазника). Припремљен је програм почетне обуке који траје 30 месеци, а за то време полазници добијају накнаду у висини од 70% плате судије основног суда. Остаје отворено питање обавезности избора за носиоце правосудних функција полазника који успешно заврше почетну обуку и положе завршни испит.

Као средњорочни циљ у Стратегији из 2006. године било је предвиђено да Високи савет судства формулише и одобрава нови наставни план и програм за судије, док је Закон о Правосудној академији предвидео да Управни одбор Правосудне академије усваја програме почетне обуке и доставља их Високом савету судства и Државном већу тужилаца а ради утврђивања и да усваја програме сталне обуке, уз сагласност Високог савета судства и Државног већа тужилаца. И даље остаје, као циљ коме се тежи, унапређење почетне обуке, али и сталне јер се стална обука судија и тужилаца ограничено спроводи будући да су капацитети Правосудне академије усмерени на програме почетне обуке. Законом о Правосудној академији регулисан је поступак организовања сталне обуке која може бити добровољна и обавезна. Стална обука судија и јавних тужилаца начелно је добровољна, изузев када је другим законима другачије предвиђено. Академија још увек није започела обуку судског и тужилачког особља.

Кад је у питању циљ усаглашавања планова за формирање нове катедре за правосуђе на правним факултетима није остварен напредак. Проблем представља чињеница да и даље не постоји јединствена стратегија реформе сектора правничког образовања и појединачни програми на правним факултетима (правне клинике, курсеви писања правних докумената и сл.) обухватају мали проценат студената права.

### **iii. Модерна мрежа судова**

Када је у питању организација и надлежност судова нови Закон о уређењу судова донет је 2008. године. Законом је измењена врста судова: уместо општинских, окружних и Врховног суда, уведени су основни, виши, апелациони и Врховни касациони суд, као судови опште надлежности. Као судови посебне надлежности одређени су: привредни, Привредни апелациони суд, прекршајни и Виши прекршајни суд и Управни суд. Новим уређењем прекршајни судови су по први пут укључени у правосудни систем.

Иако уз извесна одступања у динамици реализације акционих корака у односу на оно што је предвиђено претходном стратегијом и Акционим планом, сви циљеви везани за формирање новог нормативног оквира испуњени су до краја 2009. године. Након измене нормативног оквира 1. јануара 2010. почела је са радом нова, редуктована правосудна мрежа, коју карактеришу измене у погледу смањења укупног броја судова са 199 на 129, односно са 2,7 на 1,8 на 100 000 становника. Укупан број судија је са 3 212, односно 44,1 на 100 000 становника априла 2009. године, смањен на 2 455, односно 33,7 на 100 000 становника. Број јавних тужилаца и њихових заменика, у периоду од 2006 до 2010, смањен је за 5,8%, и достигао цифру од 611 односно 8,4 на 100 000 становника 2010. године.

Предвиђања да ће нова мрежа судова и јавних тужилаштава резултирати смањењем броја заосталих предмета, крајим трајањем судских поступака и нижим буџетским расходима, нису остварена у очекиваној мери. 2011. године, судови су примили 2,23 милиона предмета, а на крају године заостатак је износио 3,34 милиона предмета.

Мањкавости новоформиране мреже судова, огледају се и у неједнакој оптерећености судова бројем предмета. Посебан проблем везан је чињеницу да су бројни првостепени судови замењени судским јединицама, што са собом повлачи значајне издатке за путне трошкове, како судија и тужилаца, тако и других учесника у поступку али и трошкове одржавања и обезбеђења објеката у којима су се некада налазили судови који су потпуно укинута или замењени судским јединицама. Поред тога, потреба за вишечасовним и скупим путовањем до надлежног суда у значајној мери негативно утиче на право на приступ правосуђу, нарочито када су у питању угрожене категорије становништва, попут старих, сиромашних или болесних. Додатној сложености тренутне ситуације у правосуђу Републике Србије, доприноси чињеница да су одлукама Уставног суда, Високи савет судства и Државно веће тужилаца обавезани да врате на функције судије, јавне тужиоце и њихове заменике који, након увођења нове правосудне мреже, нису реизабрани (њих око 1000) што је



крајем 2012. и учињено. Тиме се јавио проблем адекватног и ефикасног уклапања великог броја судија и јавних тужилаца који су одлучили да се врате на функције у нову мрежу правосуђа као и питање оправданости чињенице да су три године били лишени судијских и тужилачких функција и самим тим могућности да раде, док су им, истовремено, у очекивању коначне одлуке Уставног суда о законитости поступка општег реизбора, редовно исплаћиване зараде. Захваљујући томе, држава је имала огромне буџетске издатке уз истовремено повећање броја нерешених предмета.

## VII ОРГАНИЗАЦИЈА СТРАТЕГИЈЕ

### 1. Области које стратегија обухвата

Стратегија треба да послужи да се, у складу са дефинисаним кључним начелима, циљевима и стратешким смерницама, предузимају даље активности на унапређењу независног, непристрасног, стручног, одговорног, ефикасног и транспарентног правосудног система у Републици Србији. Уместо четири кључна начела која су била предвиђена претходном стратегијом реформе, ова садржи два нова кључна начела: *непристрасност и квалитет правде* (кључно начело 2) и *стручност* (кључно начело 3). Начело *Непристрасност и квалитет правде* предвиђа унапређен квалитет правде путем унапређења интегритета носилаца правосудних функција, транспарентних мера за спречавање сукоба интереса, као и успостављање система у којем су закони, правила и пракса свеобухватни, јасни, усклађени, доступни и тумаче се на јединствени начин и доследно се примењују. Начело *Стручност* предвиђа системски приступ едукацији и унапређењу стручности, што за циљ има повећање поверања грађана у правосудни систем.

Транспарентност није дефинисана као кључно начело, већ је у виду стратешких смерница предвиђена да хоризонтално прожима сва кључна начела.

Стратегија укључује и јавне тужиоце, као кључне чиниоце у правосуђу, и у једнакој мери се односи на реформу судства и јавног тужилаштва.

Национална стратегија реформе правосуђа израђена је тако да прати и Стратегију за реформу система извршења кривичних санкција, Стратегију борбе против корупције и Стратегију за борбу против организованог криминала, као и утврђене принципе ИКТ Стратегије чија израда тече паралелно са израдом Стратегије.

Стратегија је подељена на пет кључних начела у оквиру којих су постављени стратешки циљеви, даље разрађени стратешким смерницама. Посебно поглавље посвећено је управљању спровођењем Стратегије. Кључна начела одражавају визију правосудног система којем Република Србија тежи. Визија новог правосудног система представља уводни део сваког кључног начела, а Стратегија дефинише начин на који сваки стратешки циљ доприноси остваривању визије.

Акционим планом се, на годишњем нивоу, дефинишу, прецизирају и планирају будући кораци за њену имплементацију.

Сажет приказ кључних начела, визије и стратешких циљева дат је у наставку текста у форми табеле:

**КЉУЧНА НАЧЕЛА И СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА 2013-2018.**

НЕЗАВИСНОСТ	НЕПРИСТРАСНОСТ И КВАЛИТЕТ ПРАВДЕ	СТРУЧНОСТ	ОДГОВОРНОСТ	ЕФИКАСНОСТ
<p>Правосудни систем у коме су правосудне институције и носиоци правосудних функција у свом раду ослобођени сваког непримереног / недозвољеног утицаја и притиска који би ометали вршење правде, без обзира на њихов извор.</p>	<p>Правосудни систем у коме су прописи јасни, разумљиви, одређени, лако доступни и усклађени, како међусобно, тако и са правним тековинама ЕУ и праксом међународних судских институција и у коме постоји уједначена и доступна судска пракса.</p> <p>Правосудни систем у коме је сваком појединцу омогућен једнак правни третман и приступ правди, под једнаким условима, без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштите и остваре своја права и интересе.</p>	<p>Правосудни систем у коме се на свеобухватан / организован начин спроводи стручно усавршавање и обука, стичу и усавршавају теоријска и практична знања и вештине носилаца правосудних функција и спроводи обука судијских и тужилачких помоћника и приправника.</p> <p>Подизање нивоа поверења грађана у правосуђе тако што ће носиоци правосудних функција, и запослени у правосуђу и представници других правосудних професија свој посао обављати стручно / компетентно /одговорно, доносећи квалитетне одлуке у разумним роковима, уз успостављање проактивне и јасне комуникације са грађанима.</p>	<p>Правосудни систем у коме су успостављени механизми одговорности правосудних институција и носилаца правосудних функција за квалитет и резултате рада и употребу додељених јавних ресурса.</p>	<p>Правосудни систем у коме се делотворно управља и рационално користе ресурси, по предметима поступа и суди у разумним роковима, у законито прописаном поступку, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, загарантованих, како домаћим, тако и међународним прописима.</p>
<p><b>Стратешки циљеви:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Транспарентно и независно функционисање, у пуном капацитету, органа који гарантују независност и самосталност судова и судија и самосталност јавних тужилаца и</li> </ul>	<p><b>Стратешки циљеви:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Јачање стандарда професионалне етике и интегритета</li> <li>- Успостављање транспарентних мера за спречавање сукоба интереса</li> </ul>	<p><b>Стратешки циљеви:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Унапређење стручности носилаца правосудних функција, уз нормативно јачање значаја стручности приликом вредновања њиховог рада</li> <li>- Унапређење почетне обуке на Правосудној</li> </ul>	<p><b>Стратешки циљеви:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Успостављање јасних, објективних и транспарентних стандарда за оцену вршења правосудне функције (вредновање рада, етика, дисциплина, грађанскоправна одговорност носилаца правосудних функција)</li> </ul>	<p><b>Стратешки циљеви:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Успостављање делотворне и ефикасне мреже судова и јавних тужилаштава, унапређење интерних процедура за рад Министарства, судова и јавних тужилаштава и побољшање инфраструктуре</li> </ul>

<p>заменика јавних тужилаца (Високог савета судства и Државног већа тужилаца)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Пуна независност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима</li> <li>- Јачање аналитичких капацитета за стратешко планирање у Високом савету судства и Државном већу тужилаца</li> <li>- Успостављање јасних, објективних и унапред утврђених критеријума за избор, напредовање и одговорност носилаца правосудних функција</li> <li>- Успостављање каријерног система за носиоце правосудних функција</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Јачање самосталности и интегритета у заступању имовинских интереса РС</li> <li>- Загарантовано право странке на „природног судију”</li> <li>- Унапређење приступа правди и јачање заштите људских и мањинских права и слобода</li> <li>- Јасан законодавни оквир који прати развој друштва и међународне стандарде</li> <li>-Уједначавање судске праксе</li> <li>- Обезбеђење приступа јавности базама правних прописа, судској пракси и судским евиденцијама и поступцима</li> <li>- Успостављање проактивног односа са грађанима</li> <li>- Успостављање служби за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима</li> </ul>	<p>академији и повећање њеног значаја приликом првог избора за носиоце правосудних функција до успостављања Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Успостављање свеобухватног приступа обуци судијских и тужилачких помоћника и приправника - Унапређење стручности административног особља у судовима и јавним тужилаштвима - Успостављање системског приступа обуци представника правосудних професија - Подршка реформи система образовања на правним факултетима</li> <li>-Реформа правосудног испита</li> <li>- Јачање капацитета Правосудне академије ради потпуног интегрисања њене делатности у правосудни систем</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Делотворни и транспарентни инструменти за примену стандарда и анализу рада</li> <li>- Функционални и транспарентни механизми одговорности (за вредновање рада, етичке стандарде и дисциплинска правила, као и одговорност самоуправних структура)</li> <li>-Функционални и транспарентни механизми одговорности представника правосудних професија</li> <li>- Унапређење механизма одговорности судског и тужилачког особља (судијских и тужилачких помоћника, приправника и државних службеника и намештеника запослених на административним, техничким, рачуноводственим, информационим и другим пратећим пословима)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Успостављање е-правосуђа</li> <li>- Решавање предмета у разумним роковима и успостављање ефикасног и одрживог система решавања старих предмета, по принципу приоритета</li> <li>- Успостављање ефикасног и одрживог јавнобележничког система</li> <li>- Успостављање ефикасног и одрживог система извршења судских одлука</li> <li>-Даље унапређење међународне сарадње у области правосуђа.</li> </ul>
---	---	--	--	--

## НЕЗАВИСНОСТ

### Стратешки циљеви:

1.1. Транспарентно и независно функционисање, у пуном капацитету, органа који гарантују независност и самосталност судова и судија и самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (Високог савета судства и Државног већа тужилаца)

Правосуђе поставља сопствене стандарде организације и мерењу резултата свог рада, уважавајући делотворно спровођење правде и поштовање владавине права, а у складу са најбољим европским праксама и стандардима (Консултативни савет европских судија је у Мишљењу бр. 1 (2001) истакао да се судска независност мора сматрати правом грађана и да судска независност „није посебно право и повластица у његовом властитом интересу, него у интересу владавине права и оних који правду траже и који је очекују“). До уставних промена које ће омогућити даље јачање независности и самосталности, утврђују се Акционим планом привремене мере.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
1.1.1.	Даље јачање независности, самосталности, стручног и административног капацитета Државног већа тужилаца и Високог савета судства ради остварења пуне независности у складу са европским стандардима укључујући и припреме уставних промена ;
1.1.2.	Прецизније дефинисање конкретних надлежности Високог савета судства и Државног већа тужилаца (нпр. за управљање људским ресурсима, статистичку анализу), унапређење организационе структуре и процедуре рада за извршење задужења Високог савета судства и Државног већа тужилаца;
1.1.3.	Јачање транспарентности рада Државног већа тужилаца и Високог савета судства.

### 1.2. Пуна независност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима

Путем консултативног процеса између судова, јавних тужилаштава, Високог савета судства, Државног већа тужилаца и Министарства, Високи савет судства и Државно веће тужилаца припремају буџетске захтеве који су засновани на циљевима и приоритетима правосуђа и принципима програмског буџета. Савети распоређују додељена средства и прате и администрирају сопствене буџете на транспарентан начин.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
1.2.1.	Јачање стручног и административног капацитета Државног већа тужилаца и Високог савета судства за планирање буџета правосуђа (утврђивање броја судија, јавних тужилаца и помоћног особља који је потребан правосудном систему, анализа радног оптерећења и законских измена);
1.2.2.	Анализа и разграничење надлежности између Државног већа тужилаца и Високог судства са једне стране и Министарства са друге стране у погледу надлежности везаних за буџет;
1.2.3.	Високи савет судства и Државно веће тужилаца у пуној мери преузимају буџетска овлашћења и примењују их на транспарентан начин.

### 1.3. Јачање аналитичких капацитета за стратешко планирање Државног већа тужилаца и Високог савета судства

Државно веће тужилаца и Високи савет судства доносе стратешке одлуке о функционисању правосуђа у оквиру својих уставних овлашћења, утврђујући циљеве, правила и политике које се примењују у правосуђу.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
1.3.1.	Јачање стручног капацитета Државног већа тужилаца и Високог савета судства за анализу резултата реформе (ангажовање стручњака одговарајућег профила у административним канцеларијама, развијање систем прикупљања података, обука чланова Државног већа тужилаца и Високог савета судства у области аналитике, статистике и стратешког планирања);
1.3.2	Анализа резултата рада судова и јавних тужилаштва и предузимање мера у складу са резултатима анализе ради бољег распоређивања кадрова у правосуђу (утврђивања потребног броја заменика, судија и равномерне оптерећености и расподеле предмета);
1.3.3.	Анализа резултата примене „правосудних закона” (Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Високом савету судства, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о Правосудној академији, Закон о уређењу судова, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва) и приступање доради истих у складу са резултатима анализе;
1.3.4.	Анализа резултата примене материјалних и процесних закона (Законик о кривичном поступку, Законик о парничном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, итд.).

### 1.4. Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

Јасни, објективни, транспарентни и унапред утврђени критеријуми и процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција унапређују поверење грађана у правосудни систем, стварају правну сигурност и независност носилаца правосудних функција чија професионална каријера ће зависити само од резултата њиховог рада. Правосудна академија се успоставља као обавезан услов за први избор носилаца правосудних функција, како би се обезбедила објективност избора.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
1.4.1.	Даље јачање унутрашње независности правосуђа и носилаца правосудних функција јачањем објективних и транспарентних критеријума и процедура у свим фазама правосудне каријере;
1.4.2.	Успостављање Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција.

### 1.5. Успостављање каријерног система за носиоце правосудних функција

Како би се обезбедило да правосудни систем чине најбољи професионалци неопходно је да се успостави каријерни систем за носиоце правосудних функција, а то укључује да се мотивишу најбољи студенти да буду приправници у судовима и јавним тужилаштвима и то на основу јасних критеријума, као и да најбољи од њих остану у правосудном систему. Основни принципи на којима почива каријерни систем су политичка неутралност и непристрасност, етика, законитост и одговорност, једнака доступност радних места, напредовање у каријери, заштита права, забрана повлашћивања или ускраћивања, одговорност за повреде пословне обавезе, право стручног усавшавања.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
1.5.1.	Подстицање, јачање и задржавање квалитета људског потенцијала у правосуђу, посебно кроз унапређење система професионалног оцењивања и управљања људским потенцијалом;
1.5.2.	Унапређење положаја прекршајних судија.

## НЕПРИСТРАСНОСТ И КВАЛИТЕТ ПРАВДЕ

### Стратешки циљеви:

#### 2.1. Поштовање стандарда професионалне етике и интегритета

Самоконтрола институције у циљу одржања и побољшања интегритета, транспарентности и професионалне етике, институционална целовитост и усклађеност, у циљу спречавања/умањења ризика да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због којих су установљена, кључни је елемент непристрасног и независног правосуђа. Стандарди интегритета морају се редовно преиспитивати и примењивати како би се осигурало да они који раде у оквиру правосудног система не испољавају протекционизам нити реагују на политички или економски притисак, што представља значајну превентивну меру у борби против корупције. Да би се оснажило поверење у правосуђе и подржала његова непристрасност, неопходно је успоставити политику која омогућава корисницима судова и широј јавности да имају увид у поштовање стандарда интегритета, као и да пријаве све случајеве кршења.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.1.1.	Праћење примене планова интегритета у правосуђу који су у потпуности прилагођени правосудном систему и њихово унапређење;
2.1.2.	Дефинисање и примена показатеља ефикасности и процена резултата предложених мера за побољшање интегритета и омогућавање корисницима судова и широј јавности да имају увид у поштовање овде дефинисаних стандарда интегритета и да пријаве све случајеве кршења;
2.1.3.	Израда етичких кодекса који су у складу са међународним и европским стандардима и њихова пуна имплементација.

#### 2.2. Успостављање транспарентних мера за спречавање сукоба интереса

Независност правосуђа не постоји због користи појединаца који у њему раде већ ради омогућавања правилног обављања функција правосуђа које произлазе из Устава. Како би се у потпуности остварио овај принцип неопходно је успоставити мере које ће гарантовати непристрасност и одговорност правосуђа и носилаца правосудних функција, што између осталог представља и спречавање сукоба интереса, као превентивну меру у борби против корупције. Вршење више јавних функција не сме да угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно не сме да представља сукоб интереса. Носиоци правосудних функција дужни су да јавну функцију обављају тако да јавни интерес не подреде приватном, те да не користе функцију за стицање било какве користи.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.2.1.	Унапређење законских одредаба које се односе на сукоб интереса у складу са међународним и европским стандардима и доследна примена законских решења;
2.2.2.	Успостављање правила и механизма усмерених на контролу сукоба интереса, имовине и спровођење периодичних контрола испуњавања обавезе пријаве имовине и омогућавање ефикасне примене постојећих правила и механизма у овој области;
2.2.3.	Утврђивање и успостављање транспарентних правила и механизма за правосудни сектор који се односе на контролу сукоба интереса и имовине функционера.

### 2.3. Јачање самосталности и интегритета у заступању имовинских интереса Републике Србије

Имајући у виду значај и улогу релевантних институција које свака у свом домену и у оквиру својих надлежности заступају имовинске интересе Републике Србије, јачање њихове самосталности и интегритета са циљем унапређења квалитета правде и ослобађања од сваког непримереног или недозвољеног утицаја је неопходна.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.3.1.	Унапређење нормативног оквира неопходног за обезбеђивање интегритета у заступању имовинских интереса Републике Србије;
2.3.2.	Јачање институционалних капацитета за заштиту имовинских интереса Републике Србије.

### 2.4. Загарантовано право странке на „природног судију”

Реализација права на природног судију кључни је предуслов непристрасног одлучивања о предмету.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.4.1.	Измене нормативног оквира у вези са специфичношћу права на природног судију у случајевима специјализације и могућности одступања од аутоматске алокације предмета у случајевима примене програма за решавања старих предмета.

### 2.5. Унапређење приступа правди и јачање заштите људских и мањинских права

Овај циљ подразумева доступност читавог низа начина решавања спорова свим грађанима, без обзира на друштвени или материјални положај, политичко опредељење, етничку припадност, веру, матерњи језик или неку другу одлику.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.5.1.	Дефинисање структуре стандардизованог система правне помоћи кроз формирање нормативног оквира и успостављање институционалне подршке;
2.5.2.	Дефинисање мерила неопходних за одређивање стандарда сиромаштва (са циљем укидања или умањења судских такси и смањења новчаних казни у кривичним и прекршајним предметима);
2.5.3.	Успостављање ефикасног и одрживог система решавања спорова путем медијације кроз унапређење нормативног оквира, спровођење поступка стандардизације и акредитације основних и специјализованих програма обуке медијатора и унапређење промоције алтернативних метода решавања спорова. Оснивање регистра лиценцираних медијатора на основу унапред јасно дефинисаних критеријума;
2.5.4.	Подизање свести грађана о улози и праву на тумача и преводилаца а у складу са правом на правично суђење;
2.5.5.	Унапређење нормативног оквира инкорпорисањем ставова садржаних у одлукама Уставног суда, домаћих и међународних судова (Европски суд за људска права, Суд Европске уније);
2.5.6.	Унапређење нормативног оквира на основу резултата процене питања везаних за приступ правосуђу која су посебно важна за угрожене и маргинализоване групе.

## 2.6. Јасан законодавни оквир који прати развој друштва и међународне стандарде

Један од значајних аспеката реформе правосудног система Републике Србије је и унапређење нормативног оквира, његово усклађивање са развојем друштва и хармонизација са међународним стандардима и инструментима а у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности и заштите људских и мањинских права.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.6.1.	Континуирано усклађивање законодавног оквира са развојем друштва, на начин који би подразумевао претходно спровођење темељних анализа а у циљу избегавања учесталих измена кључних закона;
2.6.2.	Усклађивање материјалних и процесних закона са правним тековинама Европске уније и другим међународним стандардима.

## 2.7. Уједначавање судске праксе

У циљу унапређења предвидивости правосудног система Републике Србије, у коме би се закони, правила и пракса лако идентификовали, тумачили на јединствен начин и доследно примењивали, потребно је додатно унапредити целокупан систем јединствене судске примене права и у складу са тим успоставити поуздан систем установљавања, анализе, организације и доступности домаће судске праксе, као и анализе, организације и доступности судске праксе Европског суда за људска права, као и праксе других релевантних међународних институција. Из уједначеног тумачења исте одредбе закона, прописа или другог општег акта, следи и једнака примена права, од које по правилу зависи јединственост судске праксе.



Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.7.1.	Унапређење нормативног оквира како би се регулисао начин усаглашавања ставова судова и још ближе дефинисала улога Врховног касационог суда по овом питању, као и да би се у потпуности обезбедила усклађеност са одлукама Европског суда за људска права и праксом других релевантних међународних институција;
2.7.2.	Успостављање неопходних механизма за уједначавање, како законодавне, тако и првостепене и другостепене казнене политике;
2.7.3.	Праћење праксе Европског суда за људска права и других релевантних међународних институција што подразумева да су одлуке анализирани, организоване и доступне јавности;
2.7.4.	Унапређење методологије израде пресуда и уједначавање праксе у овој области (кроз почетну и сталну обуку на Правосудној академији).

## 2.8. Обезбеђење приступа јавности базама правних прописа, судској пракси и судским евиденцијама и поступцима

Суштина овог циља јесте да се омогући приступ јавности судским евиденцијама у разумним оквирима. Подаци о предметима који су доступни судовима такође морају бити доступни и јавности, узимајући у обзир приватност и безбедност малолетника, жртава и сведока. Поред судских евиденција, јавности, и то нарочито стручној и научној, неопходно је, без надокнаде, уз висок ниво систематизације и редовно ажурирање, учинити доступним базе правних прописа и судске праксе као и информације о судским поступцима.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.8.1.	Успостављање и примена максимума дозвољеног приступа судским евиденцијама уз поштовање правила о заштити података, права на приватност и заштиту жртава;
2.8.2.	Креирање јединствених, систематизованих, бесплатних и свима доступних електронских база правних прописа и судске праксе, уз обавезу њиховог редовног ажурирања;
2.8.3.	Учинити доступним евиденције о судским поступцима и базе правних прописа грађанима који немају приступ интернету, путем механизма као што је инсталирање јавних терминала на правним факултетима, у зградама судова и јавним библиотекама.

## 2.9. Успостављање проактивног односа са грађанима

На поверење јавности у правосудни систем позитивно утиче разумевање о начину функционисања судова, а нарочито уверење да свако има подједнаке могућности да тражи и добије правду пред судом. Јавност мора да има приступ информацијама које су јој разумљиве о томе како судије и тужиоци доносе одлуке и мора да верује да су средства за решавање сукоба правична и рационална, а не политичка или лична или да су доступна само појединцима који имају новац или уживају престиж у друштву. Кроз програме активног односа са јавношћу и путем публикација јавност се информира о томе која су им правна средства на располагању у циљу заштите својих права и интереса на располагању.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.9.1.	Промоција резултата рада судова и јавног тужилаштва, редовно извештавање о функционисању правосуђа, спремност да се одговори на захтеве медија, као и о активностима Министарства путем стратегије за информисање медија/јавности;
2.9.2.	Унапређење транспарентности рада правосуђа успостављањем канцеларија за односе са јавношћу, инфо пултова и садржајних веб страница;
2.9.3.	Омогућавање широког и једноставног приступа контакт информацијама неправосудног особља (на пример, вештаци, извршитељи, јавни бележници, и сл.) када се буду израдили одговарајући регистри.

#### 2.10. Успостављање служби за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима

Да би се олакшао приступ јавном тужилаштву и суду за оштећене и сведоке, што представља један од постављених стратешких циљева, потребно је успоставити у одговарајућим јавним тужилаштвима и судовима службу за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
2.10.1.	Унапређење нормативног оквира како би се прецизно дефинисале одредбе којима се регулише успостављање ових служби;
2.10.2.	Успостављање служби у одговарајућим јавним тужилаштвима и судовима за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима.

## СТРУЧНОСТ

### Стратешки циљеви

#### 3.1. Унапређење стручности носилаца правосудних функција, уз нормативно јачање значаја стручности приликом вредновања њиховог рада

Стална обука и стручно усавршавање судија и јавних тужилаца је нужно како би се успоставио независан правосудни систем и обезбедио приступ правди, а у значајној мери ојачало поверење грађана у правосуђе. Често доношење нових прописа, њихово усклађивање са правним тековинама Европске уније, потреба за праћењем судске праксе домаћих судова, али и праксе Европског суда за људска права представљају само неке од разлога због чега је неопходно увести обавезну обуку за све носиоце правосудних функција.

Поред тога неопходно је изменама нормативног оквира повећати значај стручности као критеријума приликом вредновања рада носилаца правосудних функција.

На основу свега наведеног јасно је да је потребно наставити са стручним усавршавањем носилаца правосудних функција како би се обезбедило да се они придржавају највиших стандарда компетентности, понашања, интегритета, професионализма и одговорности.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.1.1.	Измена нормативног оквира у циљу унапређења значаја стручности приликом вредновања рада носилаца правосудних функција;
3.1.2.	Даље унапређење сталне обуке на Правосудној академији;
3.1.3.	Увођење обавезне сталне обуке за све носиоце правосудних функција.

3.2. Унапређење почетне обуке на Правосудној академији и повећање њеног значаја приликом првог избора за носиоце правосудних функција до успостављања Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција

У циљу јачања стручности будућих носилаца правосудних функција неопходно је унапредити квалитет почетне обуке на Правосудној академији, пре свега изменама програма почетне обуке, али и унапређењем менторског система и система евалуације.

Имајући у виду да је предвиђено успостављање Правосудне академије као обавезног услова за избор носилаца правосудних функција (видети стратешку смерницу 1.4.2.), до коначног увођења овог услова неопходно је нормативно уредити значај завршене почетне обуке на Правосудној академији приликом избора за носиоце правосудних функција.

Поред тога, потребно је наставити са промовисањем институције Правосудне академије нарочито међу потенцијалним полазницима почетне обуке, али и радити и на даљем јачању транспарентности процеса уписа на Правосудну академију, како би се отклонио сваки могући утицај у процесу избора за полазнике Правосудне академије.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.2.1.	Унапређење нормативног оквира у циљу повећања значаја почетне обуке приликом првог избора за носиоце правосудних функција до успостављања Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција;
3.2.2.	Повећање видљивости почетне обуке на Правосудној академији и унапређење транспарентности процеса уписа на Правосудну академију;
3.2.3.	Даље унапређење програма почетне обуке на Правосудној академији;
3.2.4.	Унапређење менторског система на Правосудној академији;
3.2.5.	Унапређење евалуације корисника почетне обуке.

3.3. Успостављање свеобухватног приступа обуци судијских и тужилачких помоћника и приправника

У раду правосудних органа учествује велики број судијских и тужилачких помоћника и приправника, а да би се у потпуности изградио објективан, непристрасан и стручан правосудни систем, неопходно је да се и квалитету рада судског и тужилачког особља посвети пажња надлежних субјеката. Организовање и

спровођење стручног усавршавања судијских и тужилачких помоћника и приправника у надлежности је Правосудне академије.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.3.1.	Унапређење обуке судијских и тужилачких приправника и волонтера;
3.3.2.	Унапређење обуке судијских и тужилачких помоћника.

#### 3.4. Унапређење стручности административног особља у судовима и јавним тужилаштвима

Без адекватно обученог административног и техничког особља у судовима и јавним тужилаштвима, нема ни квалитетног и ефикасног рада ових органа, те је стога потребно стално радити на њиховој обуци и стручном усавршавању.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.4.1.	Увођење обавезне обуке административног особља у судовима и јавним тужилаштвима;
3.4.2.	Спровођење обуке административног особља у судовима и јавним тужилаштвима.

#### 3.5. Успостављање системског приступа обуци представника правосудних професија

Увођењем извршитеља и јавних бележника у правосудни систем очекује се повећање ефикасности и побољшање квалитета правде. Очекује се да ће се радом ових правосудних професија растеретити рад судова, предмети ће се решавати у разумном року и грађанима ће бити олакшан приступ правди. С обзиром на то да се ради о појединцима, којима су поверена јавна овлашћења, као и да се ради о новим професијама, потребно је обратити посебну пажњу на квалитетну почетну обуку, као и стално усавршавање извршитеља и јавних бележника. Почетном обуком ће се обезбедити квалитет будућих извршитеља и јавних бележника, припремиће се за вршење своје делатности и допринеће се даљем јачању и развоју ових професија. Такође, потребно је унапредити квалитет судских вештака, тумача и преводилаца, као и медијатора.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.5.1.	Успостављање система обуке извршитеља и јавних бележника;
3.5.2.	Унапређење процеса именовања судских вештака и сталних судских тумача и преводилаца, у циљу унапређења њихове стручности;
3.5.3.	Успостављање система обуке медијатора.

### 3.6. Подршка реформи система образовања на правним факултетима

Реформа правосудног система изискује реформисање система образовања на правним факултетима. Такав реформисани систем образовања подразумевао би у првом реду веће фокусирање наставног плана и програма на практични аспект образовања, попут увођења општеобавезних практичних предмета, али и организовања пракси у судовима, јавним тужилаштвима, Министарству, адвокатским коморама, итд. Стога је неопходно успоставити/унапредити сарадњу између правних факултета и наведених субјеката.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.6.1.	Успостављање/унапређење сарадње између правних факултета и других актера релевантних у правосуђу;
3.6.2.	Подршка у изради и спровођењу стратегије реформе образовања на правним факултетима.

### 3.7. Реформа правосудног испита

Судијски и тужилачки приправници након одређеног периода практичне обуке и стицања неопходних знања полажу правосудни испит ради провере њихове стручне оспособљености. Како би се на правосудном испиту на најбољи могући начин проверила стручна оспособљеност приправника, неопходно је спровести реформу правосудног испита и прилагодити га спроведеној обуци судијских и тужилачких приправника, али и захтевима које је потребно да испуне будући носиоци правосудних функција.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.7.1.	Усклађивање програма правосудног испита са програмом обуке приправника са акцентом на проверу стечених практичних знања;
3.7.2.	Усклађивање програма правосудног испита са програмом Правосудне академије у циљу стручног оспособљавања будућих носилаца правосудних функција.

### 3.8. Јачање капацитета Правосудне академије ради потпуног интегрисања њене делатности у правосудни систем

Конституисањем Правосудне академије створен је институционални оквир којим се уређује обука у циљу даљег развијања модерног, стручног, ефикасног и непристрасног правосуђа, међутим, његово даље унапређење и јачање неопходно је у циљу обезбеђења што квалитетније обуке носилаца правосудних функција, али и осталих запослених у правосуђу. Како би се изградила у потпуности ефикасна институција, спремна да одговара на нове изазове и стални напредак правосудног система потребно је радити на адекватном простору и даљем техничком опремању простора Правосудне академије али и на јачању њених капацитета.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
3.8.1.	Даље стратешко и инфраструктурно јачање Правосудне академије;
3.8.2.	Административно јачање и унапређење организације и процедура рада Правосудне академије.

## ОДГОВОРНОСТ

### Стратешки циљеви

4.1. Успостављање јасних, објективних и транспарентних стандарда за оцену вршења правосудне функције (вредновање рада, етика, дисциплина, грађанскоправна одговорност носилаца правосудних функција)

Објективни и унапред утврђени критеријуми за вредновање рада и напредовање носилаца правосудних функција, јасна и транспарентна правила о дисциплинској одговорности и етички принципи омогућавају носиоцима правосудне функције да буду унапред упознати са стандардима које морају испунити у погледу резултата рада, етике и дисциплине. У случају непоштовања критеријума, правила и принципа предузимаће се одговарајуће корективне мере.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
4.1.1.	Успостављање јасних, објективних и транспарентних критеријума за вредновање рада и напредовање судија, председника судова, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца;
4.1.2.	Нормативно регулисање јачања дисциплинске одговорности судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, са нарочитим акцентом на обавези поштовања етичког кодекса;
4.1.3	Измена нормативног оквира у вези са грађанскоправном одговорношћу носилаца правосудних функција.

### 4.2. Делотворни и транспарентни инструменти за примену стандарда и анализу рада

Делотворан информациони систем за управљање предметима омогућава да се на ефикасан и правремен начин прати свака фаза у поступању у предметима. Путем овог система такође се врши прикупљање и обједињавање података о свим предметима, што даје информације важне за управљање и оцену резултата рада правосудног система и индивидуалних носилаца правосудних функција.

Постојеће стање везано за поступање по притужбама захтева успостављање јединственог система прикупљања, обраде и анализе притужби и представки на рад носилаца правосудних функција. Анализа изјављених притужби и представки на рад носилаца правосудних функција може указивати на потребу за ванредним оцењивањем рада судија и јавних тужилаца или на евентуално постојање основа за покретање дисциплинског поступка.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
4.2.1.	Прикупљање и обрада података о свим критеријумима на основу којих се врши вредновање, и достављање извештаја о раду на јединственом формулару;
4.2.2.	Успостављање јединственог система прикупљања, обраде и анализе притужби и представки на рад носилаца правосудних функција;
4.2.3.	Транспарентно спровођење редовног и ванредног вредновања рада судија и јавних тужилаца;
4.2.4.	Јачање постојећих механизма за транспарентно утврђивање дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција.

4.3. Функционални и транспарентни механизми одговорности (за вредновање рада, етичке стандарде и дисциплинска правила, као и за одговорност самоуправних структура)

Судска независност није посебно право и повластица самог правосуђа, нити средство заштите његовог властитог интереса, већ је у служби заштите владавине права и заштите права грађана.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
4.3.1.	Доследна и транспарентна примена нормативног оквира којим је регулисана дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција;
4.3.2.	Јачање транспарентних механизма одговорности за нестручан рад;
4.3.3	Успостављање система одговорности Високог савета судства и Државног већа тужилаца и унапређење одговорности чланова ових тела.

4.4. Функционални и транспарентни механизми одговорности представника правосудних професија

Успостављање/унапређење система одговорности представника правосудних професија у функцији је унапређења одговорности правосуђа као целине, чиме се може обновити поверење грађана у институције.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
4.4.1.	Јачање транспарентних механизма одговорности извршитеља;
4.4.2.	Успостављање транспарентног система одговорности јавних бележника;
4.4.3.	Јачање транспарентног механизма одговорности судских вештака;
4.4.4.	Јачање транспарентног механизма одговорности сталних судских тумача;
4.4.5.	Успостављање транспарентног механизма одговорности медијатора.

4.5. Унапређење механизма одговорности судског и тужилачког особља (судијских и тужилачких помоћника, приправника и државних службеника и намештеника запослених на административним, техничким, рачуноводственим, информационом и другим пратећим пословима), као и одговорности запослених у административним канцеларијама Високог савета судства и Државног већа тужилаца и секретара ових органа

Улога судског и тужилачког особља у обављању послова у правосуђу је од изузетног значаја, нарочито имајући у виду сложеност и обим ових послова. Стога је, због чињенице да се ради о важним и одговорним пословима, поред сталног стручног усавршавања судског и тужилачког особља, неопходно да постоји ефикасан и функционалан систем одговорности овог особља, и то како судијских и тужилачких помоћника и приправника, тако и државних службеника и намештеника запослених на административним, техничким, рачуноводственим, информационом и другим пратећим пословима.

У циљу успостављања пуне одговорности правосудног система као целине потребно је ојачати и одговорност запослених у административним канцеларијама Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и секретара ових органа.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
4.5.1.	Унапређење механизма одговорности судијских и тужилачких помоћника и приправника;
4.5.2.	Унапређење механизма одговорности државних службеника и намештеника запослених на административним, техничким, рачуноводственим, информационим и другим пратећим пословима;
4.5.3.	Унапређење одговорности запослених у административним канцеларијама Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и секретара ових органа.

## ЕФИКАСНОСТ

### Стратешки циљеви

5.1. Успостављање делотворне и ефикасне мреже судова и јавних тужилаштава, унапређење интерних процедура за рад Министарства, судова и тужилаштава и побољшање инфраструктуре

Рационална организација судова и јавних тужилаштава неопходна је за ефикасно процесуирање и решавање предмета. Интерни процеси у Министарству, судовима и јавним тужилаштвима морају да подржавају ефикасност и треба да се континуирано анализирају и усавршавају. Делотворно спровођење правде уз аутоматизацију процеса и изградњу инфраструктуре који омогућавају задовољавање потреба правосудног система.

Такође, неопходно је развити систем пондерисања - мерења сложености предмета, како би се остварила уједначена оптерећеност судија и јавних тужилаца/заменика.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.1.1.	Успостављање ефикасног система алокације судија по принципу уједначавања броја предмета по судији, као и допунских критеријума узетих у обзир приликом креирања нове мреже судова; поштовање принципа да судија може бити премештен само у суд истог ранга који преузима надлежност суда који је укинута; успостављање система перманентног хоризонталног трансфера и реалокације судија (по принципу добровољности, у складу са Уставом и уз адекватну стимулацију) посебно водећи рачуна о реинтеграцији судија који су враћени на функцију након одлука Уставног суда 2012. године; Престанак функције јавног тужиоца само ако је јавно тужилаштво укинута а сматраће се да је укинута и ако је подељено на два или више јавних тужилаштава;
5.1.2.	Усаглашавање мреже судова са Бриселским споразумом (Први споразум о главним принципима нормализације односа). Спровођење редовних периодичних анализа ефикасности правосудне мреже, унапређеном методологијом и њено постепено прилагођавање потребама, без наглих резова који са собом повлаче период прилагођавања и застоје у раду;
5.1.3.	Увођење двостепености управног судства;
5.1.4.	Анализом процеса побољшати интерне процесе у Министарству (укључујући Управу за извршење кривичних санкција), у судовима и јавним тужилаштвима;
5.1.5.	Даље унапређење правосудне администрације кроз спровођење анализе и процену улоге управитеља и секретара у судовима и јавним тужилаштвима, уз прецизно одређење њиховог положаја и надлежности у складу са важећим нормативним оквиром;



5.1.6.	Развити процес планирања инвестиција у инфраструктуру према нивоу приоритета, где ће Министарство разматрати јасно дефинисан и по приоритетима рангиран списак који подносе Високи савет судства и Државно веће тужилаца;
5.1.7.	Увођење и развој система пондерисања предмета.

## 5.2. Е-правосуђе

Е-правосуђе је нови концепт који се односи на то како треба да функционише правосудни систем, у коме су све информације и услуге, по правилу и у складу са прописима, доступне свим заинтересованим странама према њиховом нивоу ауторизације и то виртуелним путем у електронском формату, при чему само као изузетак неке услуге и информације могу бити изузете из овог правила уз добро поткрепљено оправдање.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.2.1.	Унапређење ефикасности путем успостављања централизованог ИКТ тела за управљање е- правосуђем (дирекција, агенција или јавно предузеће);
5.2.2.	Омогућавање расположивости услуга на Интернету за све кориснике;
5.2.3	Успостављање одрживог развоја ИКТ система путем финансијског управљања и корисничке подршке током целог животног циклуса;
5.2.4.	Постизање једнообразности ИКТ услуга, алата и метода у целом сектору правде;
5.2.5.	Остваривање подржавајућег радног окружења и велике расположивости система;
5.2.6.	Подизање ефикасности ИКТ операција кроз мерење перформанси;
5.2.7.	Постизање добре равнотеже између унутрашњих и спољних услуга имајући у виду ефикасност;
5.2.8.	Унапређење безбедности информација;
5.2.9.	Побољшање ИКТ стручности крајњих корисника, ИКТ особља и руководства;
5.2.10.	Усклађивање пословних процеса и функција ИКТ система путем отпорне ИКТ архитектуре;
5.2.11.	Успостављање различитих канала комуникације уз употребу модерних ИКТ алата;
5.2.12.	Мотивисање успешног ИКТ особља;
5.2.13.	Унапређење информисаности целог сектора правде;
5.2.14.	Унапређење способности прикупљања средстава за ИКТ и ефикасно управљање фондовима;
5.2.15.	Унапређење функционалности и покривености сектора правде ИКТ системима.

### 5.3. Решавање предмета у разумним роковима и успостављање ефикасног и одрживог система решавања старих предмета, по принципу приоритета

Суђење у разумном року неопходан је предуслов за смањење броја заосталих предмета али и поштовање људских права учесника у поступку. Поред тога, окончање судских поступака у разумном року скопчано је са сразмерно мањим буџетским издацима и нижим трошковима које носе сами учесници у поступку.

Како би се ефикасно решио проблем заосталих предмета, потребно је утврдити програм њиховог решавања по принципу приоритета, као и начин праћења овог процеса.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.3.1.	Шира примена упрошћених процесних форми и института попут споразума о признању кривице, поступања по начелу опортунитета кривичног гоњења и преусмеравања странака ка методама алтернативног решавања спорова (попут медијације) када год то законски оквири дозвољавају;
5.3.2.	Измена нормативног оквира на начин који би допринео краћем трајању судских поступака;
5.3.3.	Растерећење судија у погледу административно–техничких послова који им одузимају значајан део времена и њихово преусмеравање на административно-техничко особље и судијске помоћнике уз уједначавање административног поступања путем доношења правилника;
5.3.4.	Инфраструктурна улагања у објекте судова и јавних тужилаштава циљно усмерена на решавање проблема недостатка судница и тужилачких кабинета чиме би се повећао број судећих дана по судији, смањено временски период између два рочишта и значајно убрзао истражни поступак;
5.3.5.	Преиспитивање система одговорности учесника у судским поступцима због злоупотреба права у поступку чиме се онемогућава или отежава његово окончање у разумном року;
5.3.6	Формулисање и спровођење јединственог програма решавања старих предмета уз уважавање уједначавања броја предмета по судији, успостављање система перманентног хоризонталног трансфера и релокације судија и јавних тужилаца, у складу са Уставом, а уз адекватну стимулацију, као и ефикасно праћење примене програма.

### 5.4. Успостављање ефикасног и одрживог јавнобележничког система

У погледу унапређења ефикасности правосуђа и ефеката Закона о јавном бележничтву природа посла јавних бележника је таква да својим квалитетом треба да утиче на јачање правне сигурности. Јавни бележници ће у великој мери растеретити судове, чиме ће се смањити прилив нових предмета.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.4.1.	Даље унапређење нормативног оквира у правцу успостављања ефикасног и одрживог јавнобележничког система;
5.4.2.	Изградња капацитета будућих јавних бележника и успостављање Коморе јавних бележника;
5.4.3.	Измена нормативног оквира у погледу правне природе аката јавних бележника (извршност исправе).

### 5.5. Успостављање ефикасног и одрживог система извршења судских одлука

Унапређивање извршења судских одлука своди на најмању могућу меру могућност да се стране у спору поново врате на суд у вези са предметом у којем је већ била донета пресуда, што доводи до смањења броја предмета пред судовима. Извршавање судских одлука, такође представља један од кључних предуслова за остваривање права на правично суђење које је загарантовано Европском конвенцијом о

људским правима. Систем извршења кривичних санкција је важан део ширег система правосуђа и унутрашњих послова. Приоритетне реформске области и задаци из система извршења кривичних санкција биће детаљно регулисане Стратегијом која се бави реформом система извршења кривичних санкција у Републици Србији.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.5.1.	Израдити и спровести планове за развој релевантних надлежности. Израдити програм обуке намењен извршитељима и успоставити ефикасан надзор над његовом применом;
5.5.2.	Утврдити надлежности Министарства, коморе судских извршитеља и судова како би се поштовао Закон о извршењу и обезбеђењу и повећала делотворност извршења судских пресуда у Републици Србији;
5.5.3.	Увођење судије за извршење (судија за надзор над извршењем кривичних санкција);
5.5.4.	Даље активности на унапређењу инфраструктуре, поштовању људских права, заштити посебно осетљивих категорија у циљу безбедног чувања у хуманим условима уз пружање адекватне здравствене заштите и унапређење третмана и обуке осуђених лица;
5.5.5.	Предузимање мера у циљу даљег развоја и шире примене алтернативних санкција и унапређење обуке и стручног усавшавања запослених у Управи за извршење кривичних санкција.

#### 5.6. Даље унапређење међународне сарадње у области правосуђа

Ефикасност једног правосудног система не зависи само од његове унутрашње организације већ и од утврђених и функционалних механизма међународне сарадње, како на билатералном нивоу, тако и кроз чланство у релевантним међународним организацијама у области правосуђа.

Ознака смернице	СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ
5.6.1.	Унапређење сарадње у области међународне кривичноправне помоћи;
5.6.2.	Унапређење сарадње у области међународне правне помоћи у грађанским стварима;
5.6.3.	Активно учешће у раду међународних организација у области правосуђа.

### VIII МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ И ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

У процесу реформе правосуђа веома је значајна улога Министарства, с обзиром на његове надлежности у складу са Законом о министарствима.

Неопходно је истаћи да се улога Министарства мења у складу са циљевима предвиђеним претходном Стратегијом. Успостављањем Високог савета судства и Државног већа тужилаца значајан део надлежности које се односе на управљање правосудним системом пренет је са Министарства на Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Централна надлежност Министарства сада је фокусирана на развој политике и израду нормативног оквира, као и постављање општег оквира у којем правосуђе функционише. У будућности, нормативни послови ће бити од изузетне важности, нарочито како се процес европских интеграција Србије буде интензивирао. Изградња капацитета како би Министарство ефикасно апсорбовало повећање обима посла у припреми и учешћу у приступним преговорима за поглавља 23 и 24 правних тековина Европске уније, којима се отварају и затварају преговори је од кључног значаја.

Са друге стране Министарство је условљено одлуком Владе о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање, која Министарству онемогућава повећање броја запослених. Како би се испунила оба захтева и постигли добри резултати током приступних преговора, потребно је изградити модерну и флексибилну организацију, ојачати лидерство и успоставити ефикасне механизме управљања, координације и комуникације. Такође је неопходно обезбедити обуке, оспособити запослене за тимски рад, унапредити

процедуре избора кадрова, током процеса ефикасно управљати подацима и обезбедити транспарентност.

Организациона прилагођавања могу се предузети у појединим секторима као средњорочни циљ како би се омогућио већи степен специјализације, посебно ако се број запослених повећа. Специјализација у сектору који се бави нормативом је нужна и то у различитим областима права (грађанског и кривичног материјалног и процесног права), посебно ако се повећа кадровски капацитет повећањем броја запослених с обзиром на пораст нормативног посла који се односи на хармонизацију са правним тековинама Европске уније. Специјализација би омогућила да запослени стекну виши степен техничке специјализације у овим областима, посебно имајући у виду да је стопа промене закона у Србији знатно виша од оне која постоји у државама које нису у транзицији. У процесу приступања Европској унији оптерећење ће и даље расти јер ће се захтеви за усклађивањем домаћих прописа са правним тековинама Европске уније повећавати.

Поред специјализације, Министарство би требало да развије аналитичке функције и капацитете. Неопходно је успоставити одрживе партнерске односе са правним факултетима и научним институтима и евентуално, обезбедити буџетски ресурсе за такву подршку и рад комисија и спољних сарадника.

Неопходно је унапредити процес стратешког планирања и увести јасне процедуре за дефинисање стратешких циљева и планова Министарства полазећи од циљева Владе, релевантних стратегија и акционих планова. Такође, потребно је унапредити процес управљање пројектима у Министарству. Важно је да запослени у Министарству стекну знања у области управљања пројектима, како би се пројекти ефикасно спроводили и лакше пратили. Ово је нарочито од значаја за сектор Министарства у чијој је надлежности управљање пројектима.

Иако тренутни кадровски планови одговарају очекиваним потребама, планирање у области кадрова може се унапредити доношењем стратегије за људске ресурсе.

Јачање капацитета и спровођење обука неопходно је, посебно у вези са унапређењем знања страних језика, управљањем пројектима и аналитиком. Министарство је сада углавном надлежно за креирање политике и нормативне послове, а спровођење ове надлежности захтева знања и вештине из области права, аналитике, планирања и управљања пројектима.

У наредном периоду потребно је радити на унапређењу услуга које Министарство пружа директно грађанима или другим органима управе, као и на унапређењу оних процеса и процедура које посредно доводе до повећања ефикасности рада, са посебним освртом на унапређење процеса стратешког и оперативног планирања, праћења и извештавања. Оно што се никако не сме занемарити је чињеница да би се побољшања одразила не само на однос органа управе са грађанима и другим органима управе, већ и да би се овим унапређењима знатно олакшао рад државних службеника и допринело повећању општег задовољства запослених.

Потребно је истаћи да, иако поступање по поднетим притужбама и представкама на рад правосудних органа представља једну од услуга које тренутно Министарство пружа грађанима, у наредном периоду предвидеће се пружање ове услуге изван Министарства, од стране надлежних правосудних институција, односно тела, што ће бити детаљно разрађено.

За Министарство ће у будућности представљати изазов да привуче и задржи квалификоване запослене, нарочито оне који имају између три и десет година радног искуства. Ограничен број руководећих позиција онемогућава да Министарство понуди атрактивне професионалне могућности развоја за овакав тип квалификованог особља.

## **IX СТАНДАРДИ РЕЗУЛТАТА РАДА**

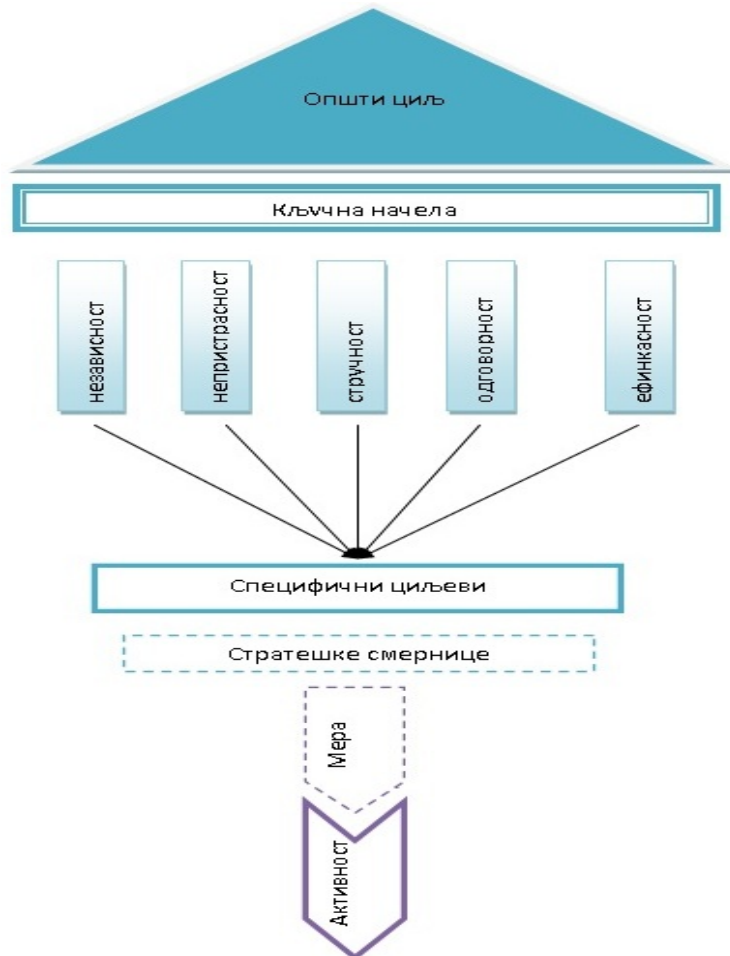
### **1. Мерење напретка**

Врло важан елемент реформе правосуђа је и мерење ефикасности њеног спровођења, које није могуће без утврђених јасних и мерљивих показатеља успешности резултата рада. Постизање реформских циљева идентификованих у овој Стратегији захтева редовно мерење напретка њиховог спровођења током периода за који се Стратегија доноси. С обзиром на обим релевантних реформских циљева и пројеката, најпримеренији и најкориснији показатељи резултата рада су на квантитативним основама и одсликавају објективне стандарде резултата рада у правосуђу. Поред квантитативних показатеља, предвиђени су и квалитативни индикатори. Приликом утврђивања сваке мере неопходне за остварење стратешког циља, утврђује се и начин мерења напретка. Ово омогућава јасну процену напретка, као и откривање и утврђивање проблема.

Комисија за спровођење Стратегије биће одговорна за предлог стандардизованих образаца прикупљања података потребних за оцену реформских процеса. Институције надлежне за спровођење активности предвиђене Акционим планом обавезне су да доставе неопходне податке Комисији за спровођење Стратегије. Институције правосудног система ће податке које Комисија и Секретаријат прикупе и анализирају користити приликом доношења стратешких одлука. На основу трендова и релативног напретка кога одражавају показатељи резултата, може бити потребно пружити додатну подршку у посебним областима реформе.

## 2. Показатељи резултата рада

Показатељи резултата Стратегије су директно повезани са оквиром реформе правосуђа и груписани у пет кључних начела - независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност. Посебни показатељи и мере који одсликавају различите компоненте Стратегије за сваки од кључних начела реформе, дефинисани су Акционим планом који прати Стратегију. Индикатори и извори верификације индикатора су дефинисани на нивоу стратешког циља. Како би се обезбедило одговарајуће праћење остварених резултата, сваки стратешки циљ подељен је у мере, а мере у активности, такође је одређен рок у којем је планирано да активност буде испуњена, надлежно тело и потребна средства за остваривање мера. Мере које укључују доношење прописа, посебно су захтевне јер се квалитет и учинак закона може проценити тек након дужег временског периода. Због тога је неопходно планирати и поступак процене учинка прописа, како би се добио прави увид у успех мере.



**X АНЕКСИ**

Ова Стратегија садржи Анекс 1, Анекс 2 и Анекс 3 који чине њен саставни део.

**Објављивање**

Ову Стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

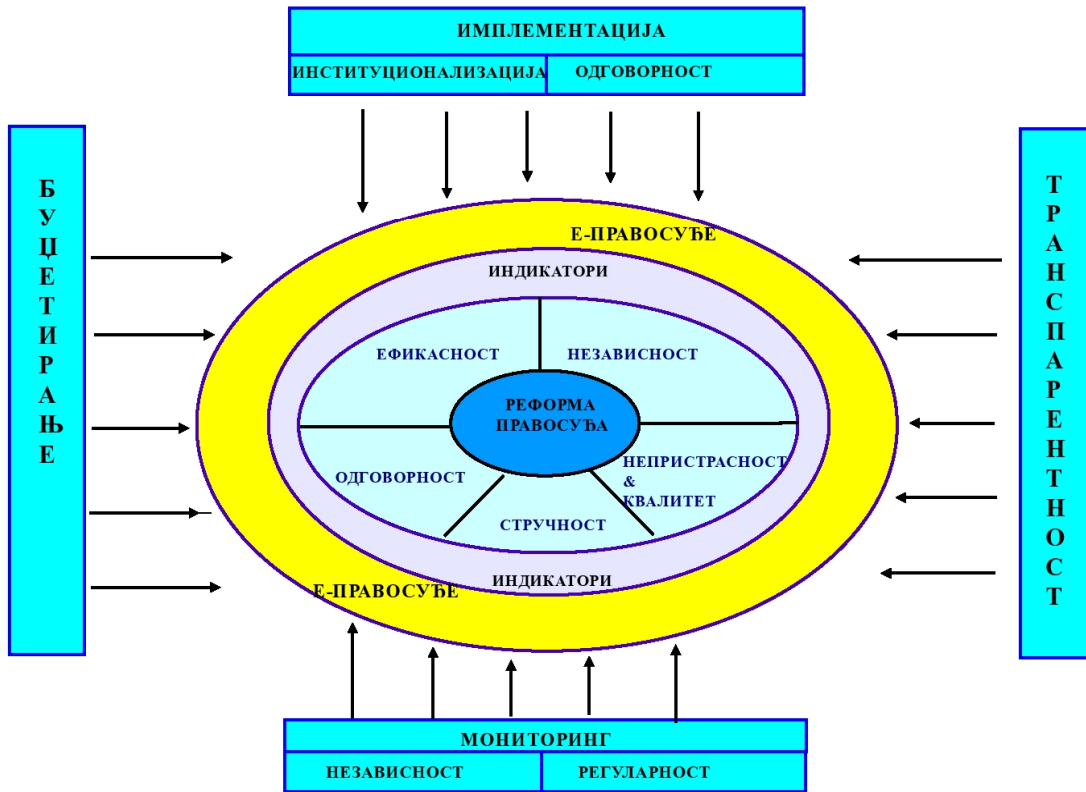
РС број 42  
У Београду, 2013. године

**НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

ПРЕДСЕДНИК

Др Небојша Стефановић

АНЕКС 1



АНЕКС 2

**Нормативни оквир реформе - Основни извори права који уређују систем правосуђа и његово функционисање, као и надлежност и одговорност релевантних институција правосудног система у Републици Србији:**

Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06);

Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, број 9/10);

Закон о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - испр, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС и 72/12);

Закон о министарствима („Службени гласник РС”, број 72/12);

Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07 и 99/11);

Закон о Високом савету судства („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10 и 88/11);

Закон о судијама („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09 – УС, 104/09, 101/10, 8/12 – УС и 121/12);

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11);

Закон о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10 и 88/11);

Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – УС и 121/12);

Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС”, бр. 116/08);  
Закон о Правосудној академији („Службени гласник РС”, број 104/09);  
Закон о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 116/08 и 111/09);  
Закон о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11);  
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 и 85/12);  
Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС”, бр. 31/11 и 99/11 – др. закон);  
Закон о јавном бележништву („Службени гласник РС”, бр. 31/11, 85/12 и 19/13);  
Закон о посредовању - медијацији („Службени гласник РС”, број 18/05);  
Закон о правосудном испиту („Службени гласник РС”, број 16/97);  
Закон о адвокатури („Службени гласник РС”, бр. 31/11 и 24/12 – УС);  
Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09 и 121/12);  
Законик о кривичном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС”, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 - др. закон, 49/07, 20/09 - др. закон, 72/09 и 76/10);  
Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11 и 121/12);  
Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 72/09 и 31/11).

### **АНЕКС 3**

#### **Документа која су консултована приликом израде Националне стратегије реформе правосуђа:**

Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије („Службени гласник РС”, број 44/06);  
Преглед досадашњих резултата у реформи правосуђа у односу на уочене слабости и оствареност реформских активности предвиђених Стратегијом из 2006. године, Министарство правде и државне управе, јануар 2013;  
Анализа остварености циљева постављених Акционим планом Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године, Министарство правде и државне управе, фебруар 2013;  
Национална стратегија за борбу против корупције Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 109/05);  
Национална стратегија за борбу против организованог криминала („Службени гласник РС”, број 23/09);  
Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији („Службени гласник Републике Србије”, број 74/10);  
Стратегија за реформу система извршења кривичних санкција из 2005. године;  
Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у периоду од 2010. до 2015. године („Службени гласник РС”, број 53/10);  
Стратешки план Високог савета судства 2011 – 2013, март 2011.године;  
Стратешки план Правосудне академије 2011 – 2013, фебруар 2011. године;  
Стратегија реформе правосуђа Републике Хрватске за период од 2011 – 2015. године;  
Стратегија реформе правосуђа Републике Бугарске, 2003-2006. – ажурирани документ;  
Стратегија реформе правосуђа Републике Македоније, 2004 – 2007;  
Стратегија реформе правосуђа Босне и Херцеговине, 2008 – 2012;  
Стратегија јачања интегритета у правосуђу Републике Румуније 2011 – 2016;  
Стратегија развоја правосуђа као јавног сектора Републике Румуније 2010 – 2014;



Споразум о стабилизацији и придруживању Србије Европској унији (Службени гласник РС - Међународни уговори", број 83/08);

Судски пословник (Службени гласник РС", број 19//12);

Пословник о раду Високог савета судства (Службени гласник РС", број 29/13);

Пословник о раду Државног већа тужилаца (Службени гласник РС", број 55/09);

Правилник о управи у јавном тужилаштву („Службени гласник РС", бр. 77/04, 52/07, 2/08, 11/09 и 44/09);

Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија („Службени гласник РС", број 71/10);

Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца („Службени гласник" РС, број 64/12);

Аналитички извештај Европске комисије који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету - Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији из 2011. године;

Годишњи извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција из 2012, 2010, 2009, 2008. и 2007. године;

Основна начела независности судства Уједињених нација (Резолуција Генералне скупштине 1985. година);

Европска конвенција о људским правима и основним слободама из 1950. године;

Извештај Савета Европе - Подршка реформи правосуђа у Србији у светлу стандарда Савета Европе - о прегледу стања примене Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године, август 2010. године;

Евалуациони извештај о европским системима правосуђа - Издање за 2012. (подаци из 2010): Ефикасност и квалитет правосуђа, припремила Европска комисија за ефикасност правосуђа (*CEPEJ*);

Препорука (2010) 12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорност;

Препорука Савета Европе 19 (2000) о улози јавног тужилаштва у кривичном систему;

Европска повеља о закону за судије (Стразбур, 9 - 10. јул, 1998. год);

Препорука Савета Европе (94) 12 Комитета министара Савета Европе о независности, ефикасности и улози судија;

Мишљење бр. 1 (2001) Консултативног већа европских судија (*CCJE*) о стандардима који се тичу независности правосуђа и непремостивости судија;

Мишљење бр. 10 (2007) Консултативног већа европских судија (*CCJE*) о правосудном савету у служби друштва упућено Одбору министара Савета Европе;

Мишљење бр. 11 (2008) Консултативног већа европских судија (*CCJE*) о квалитету судских одлука упућено Одбору министара Савета Европе;

Извештај Београдског центра за људска права – Људска права у Србији 2011, право, пракса и међународни стандарди;

Велика повеља судија, (основни принципи) (2010);

Европски водич о етици и поступању јавних тужилаца (Будимпештански водич усвојен на Конференцији општих тужилаца Европе 31. маја 2005. године);

Мишљење бр. 349/2005 Европске комисије за демократију путем права о одредбама о правосуђу у Нацрту устава Републике Србије из 2005. године;

Национа стратегија реформе правосуђа (2006-2011) („Службени гласник" РС, број 44/06);

Анализа јавне потрошње и институција у правосуђу (*JPEIR*), коју је израдио Вишедонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа (*MDTF-JSS*);

Стратегија за смањење броја старих предмета и одлагања поступака у судовима у Републици Србији, *USAID*-ов Програм поделе власти у Србији;

Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, *GIZ* – Пројекат за правну реформу, 2012. година;

Функционална анализа Министарства правде – Пројекат Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013, Шведска агенција за међународну развојну сарадњу (*SIDA*) и Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, 2012. година;

Прелиминарна процена формалне организационе структуре и људских ресурса у Министарству правде Републике Србије, Вишедонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, 2011. година;

Сагледавање правосуђа у Србији - Ефикасност, ефективност, услуге, приступ, правичност, интегритет и очекивања у вези са реформом, Вишедонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, 2011. година.