



Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji

*Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u
Srbiji*

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji

Oktober 2014

Sadržaj

CILJ, OBIM I STRUKTURA	1
OPŠTI ZAKLJUČCI I PREDLOŽENI PRIORITETI	3
REZIME ČINJENICA I PREPORUKA	8
SPOLJNI UČINAK: EFIKASNOST, KVALITET I DOSTUPNOST PRAVOSUDNIH USLUGA.....	8
<i>i. U kontekstu: Procena učinka u svetlu priliva predmeta i obima posla</i>	8
A. EFIKASNOST U PRUŽANJU PRAVOSUDNIH USLUGA.....	10
<i>i. Osnovne činjenice</i>	10
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	13
B. KVALITET PRUŽENIH USLUGA.....	17
<i>i. Osnovne činjenice</i>	17
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	20
C. PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA	24
<i>i. Osnovne činjenice</i>	24
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	27
UNUTRAŠNJI UČINAK: UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE RESURSIMA U PRUŽANJU USLUGA	31
A. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE.....	31
<i>i. Osnovne činjenice</i>	31
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	33
B. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA	37
<i>i. Osnovne činjenice</i>	37
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	38
C. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA.....	41
<i>i. Osnovne činjenice</i>	41
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	43
D. UPRAVLJANJE IKT-OM.....	47
<i>i. Osnovne činjenice</i>	47
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	48
E. UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM	53
<i>i. Osnovne činjenice</i>	53
<i>ii. Preporuke i dalji koraci</i>	54
PRVI DEO: PROCENA SPOLJAŠNJEG UČINKA	56
1. POTRAŽNJA ZA USLUGAMA PRAVOSUĐA (BROJ PREDMETA I OPTEREĆENOST SUDOVA)	56
PREGLED POGLAVLJA	56
A. UVOD	57
B. UKUPNA POTRAŽNJA I BROJ SVIH VRSTA SPOROVA.....	57
C. POTRAŽNJA ZA USLUGAMA PRAVOSUĐA PREMA VRSTI SUDA.....	61
D. DEMOGRAFSKE RAZLIKE U POTRAŽNJI	63
E. BROJ PREDMETA PO SUDIJI	64
F. OPTEREĆENOST TUŽILAŠTVA	68
2. EFIKASNOST U PRUŽANJU PRAVOSUDNIH USLUGA	70
PREGLED POGLAVLJA	70
A. REALIZACIJA I PRODUKTIVNOST SUDOVA.....	72
<i>i. Broj rešenih predmeta</i>	72
<i>ii. Broj rešenih predmeta po sudiji</i>	74
<i>iii. Stopa rešenih predmeta</i>	79
B. PRAVOVREMENOST U PROCESUIRANJU PREDMETA	83
<i>i. Broj predmeta u toku (nerešenih predmeta)</i>	83
<i>ii. Koeficijent preopterećenosti predmetima (relativna veličina nerešenih predmeta)</i>	86
<i>iii. Starosna struktura nerešenih predmeta</i>	89
<i>iv. Vreme potrebno za rešavanje predmeta prema starosti rešenih predmeta</i>	92

v.	<i>Vreme potrebno za rešavanje predmeta izraženo u danima (SATURN metoda)</i>	95
vi.	<i>Pravovremenost koju navode korisnici suda i praktičari</i>	99
C.	DELOTVORNO IZVRŠENJE	100
i.	<i>Broj nerešenih predmeta izvršenja</i>	100
ii.	<i>Broj nerešenih predmeta izvršenja vezanih za plaćanje računa za komunalne usluge</i>	102
iii.	<i>Privatno izvršenje</i>	104
iv.	<i>Izvršenje sudskih presuda</i>	106
D.	PROCEDURALNA EFIKASNOST I EFEKTIVNOST	107
i.	<i>Uručivanje poziva za sud</i>	108
ii.	<i>Zakazivanje i ročišta</i>	110
iii.	<i>Prosečan broj ročišta</i>	112
iv.	<i>Prosečan broj otkazanih i odloženih ročišta i razlozi otkazivanja/odlaganja</i>	113
v.	<i>Efikasnost u prevozu zatvorenika</i>	115
vi.	<i>Korišćenje modernih tehnika za vođenje predmeta</i>	115
vii.	<i>Efikasnost u stvarnom sprovođenju ročišta</i>	116
viii.	<i>Efikasnost u spajanju sličnih predmeta</i>	118
ix.	<i>Efikasnost žalbenog procesa i obim 'recikliranja' predmeta</i>	119
E.	RODNI UTICAJ NEEFIKASNOSTI U SUDSKOM SISTEMU	120
F.	EFIKASNOST U PRUŽANJU ADMINISTRATIVNIH USLUGA	121
3.	KVALITET PRUŽENIH PRAVOSUDNIH USLUGA	125
	PREGLED POGLAVLJA	125
A.	UVOD	127
B.	KVALITET ZAKONA I IZRADE ZAKONA	127
i.	<i>Percepcija kvaliteta postojećih zakona</i>	127
ii.	<i>Kvalitet procesa izrade zakona</i>	129
iii.	<i>Sprovođenje novih zakona</i>	131
C.	KVALITET ADMINISTRATIVNIH USLUGA U SUDOVIMA	132
D.	KVALITET U OBRADI PREDMETA	134
i.	<i>Upotreba standardizovanih formulara, obrazaca i kontrolnih listi</i>	134
ii.	<i>Obim jaza u implementaciji ('Zakon u knjigama' u odnosu na zakon u praksi)</i>	134
iii.	<i>Doslednost u primeni zakona i percepcija kvaliteta sudijskog rada</i>	135
iv.	<i>Upotreba specijalizovane obrade predmeta za određene vrste predmeta</i>	137
v.	<i>Koordinacija u obradi predmeta</i>	138
E.	KVALITET DONOŠENJA ODLUKA U PREDMETIMA	139
i.	<i>Korišćenje standardizovanih alata za pisanje presuda</i>	139
ii.	<i>Usklađenost donošenja odluka sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima</i>	139
iii.	<i>Odloženo gonjenje kao alternativna sankcija</i>	144
iv.	<i>Sporazum o priznanju krivice</i>	146
v.	<i>Kvalitet u izricanju kazni</i>	147
F.	EFEKTIVNOST ŽALBENOG SISTEMA U OBEZBEĐIVANJU KVALITETA ODLUČIVANJA	149
i.	<i>Žalbe prema vrsti suda i vrsti predmeta</i>	150
ii.	<i>Žalbe prema lokaciji</i>	155
iii.	<i>Percepcija korisnika o žalbama</i>	157
iv.	<i>Faktori koji objašnjavaju visoke stope žalbi i velike varijacije među žalbama</i>	159
v.	<i>Napori usmereni ka povećanju ujednačene primene zakona</i>	161
G.	INTEGRITET U PRUŽANJU PRAVOSUDNIH USLUGA	162
i.	<i>Percepcija integriteta i razloga za nedostatak integriteta</i>	162
ii.	<i>Percepcija poverenja</i>	163
iii.	<i>Obim prijavljene korupcije i korišćenje neformalnih sredstava</i>	165
iv.	<i>Percepcija korupcije</i>	168
v.	<i>Nezavisnost pravosuđa i percepcija nezavisnosti pravosuđa</i>	172
vi.	<i>Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti</i>	174
4.	PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA	178
	PREGLED POGLAVLJA	178
A.	UVOD	180

B.	FINANSIJSKA PRISTUPAČNOST USLUGA PRAVOSUĐA (FINANSIJSKI PRISTUP PRAVOSUĐU)	183
i.	<i>Finansijska pristupačnost sudskih taksi</i>	184
ii.	<i>Vreme plaćanja takse i odnosnih troškova</i>	185
iii.	<i>Dostupnost programa oslobađanja od sudskih taksi</i>	187
iv.	<i>Finansijska pristupačnost advokata</i>	188
v.	<i>Korišćenje advokata po službenoj dužnosti (Ex-Officio)</i>	190
vi.	<i>Dostupnost za nezastupljene stranke</i>	191
vii.	<i>Programi pravne pomoći za siromašne</i>	192
C.	PRISTUP INFORMACIJAMA	195
i.	<i>Pristup zakonima i svest o njima</i>	195
ii.	<i>Pristup informacijama o sudu i predmetu</i>	196
iii.	<i>Pristup sudskim odlukama</i>	198
D.	PRISTUP ALTERNATIVNIM NAČINIMA RAZREŠENJA SPOROVA	199
E.	PRISTUP PRATEĆIM PROFESIONALNIM USLUGAMA	202
F.	GEOGRAFSKI I FIZIČKI PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA	203
i.	<i>Geografski pristup lokacijama sudova</i>	203
ii.	<i>Fizički prostor suda i lokacije sudova</i>	203
G.	JEDNAKOST PRISTUPA ZA OSETLJIVE GRUPE	204
DRUGI DEO: ANALIZA UNUTRAŠNJEG UČINKA		206
1.	UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE	206
PREGLED POGLAVLJA		206
A.	UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE INSTITUCIJAMA U PRAVOSUĐU	208
B.	STRUKTURA I OVLAŠĆENJA TELA ZA UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE	210
i.	<i>Raspoređivanja i fragmentacija funkcija</i>	210
ii.	<i>Sastava Saveta (VSS / DVT)</i>	212
iii.	<i>Ovlašćenja Saveta/Veća</i>	213
iv.	<i>Menadžerski kapaciteti u Savetu/Veću</i>	214
v.	<i>Struktura i kapacitet Ministarstva pravde</i>	218
vi.	<i>Menadžerski kapaciteti u sudovima</i>	219
C.	DELOTVORNOST OPERATIVNOG RUKOVOĐENJA	221
i.	<i>Unutrašnja organizacija u sudovima</i>	221
ii.	<i>Upravljanje predmetima i količinom posla</i>	222
iii.	<i>Radni proces i proces rekonstrukcije</i>	225
D.	EFEKTIVNOST U UPRAVLJANJU RESURSIMA	227
i.	<i>Upravljanje resursima i koordinacija</i>	227
ii.	<i>Kombinacija resursa i sposobnost zajedničkog programiranja resursa</i>	229
E.	DELOTVORNOST STRATEŠKOG MENADŽMENTA	230
i.	<i>Razvoj strategija</i>	230
ii.	<i>Objavljivanje strategija</i>	231
iii.	<i>Sprovođenje planova i merenje napretka</i>	234
iv.	<i>Kapacitet za dobijanje i analiziranje povratnih informacija od zainteresovanih strana</i>	236
v.	<i>Komuniciranje o učinku sistema</i>	237
F.	DELOTVORNOST MEHANIZAMA ZA UPRAVLJANJE INTEGRITETOM I SUKOBOM INTERESA	238
i.	<i>Nasumična dodela predmeta</i>	238
ii.	<i>Razvoj i praćenje planova integriteta</i>	239
iii.	<i>Pravila o davanju poklona</i>	240
iv.	<i>Izuzeće sudije zbog neobjektivnosti (izuzeće i isključenje)</i>	241
v.	<i>Upotreba interne kontrole</i>	241
G.	DELOTVORNOST ŽALBI I DISCIPLINSKIH POSTUPAKA	242
i.	<i>Žalbeni mehanizmi</i>	242
ii.	<i>Disciplinske mere i sankcije</i>	244
2.	UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA	246
PREGLED POGLAVLJA		246
PREGLED UPRAVLJANJA RASHODOM U PRAVOSUĐU		247

A.	DELOTVORNOST U FORMULISANJU BUDŽETA	251
B.	NIVO BUDŽETA I IZVORI.....	252
i.	<i>Nivo budžeta</i>	252
ii.	<i>Sudske takse</i>	256
C.	STRUKTURA BUDŽETA	259
i.	<i>Tekući rashod</i>	259
iii.	<i>Kapitalne investicije</i>	261
D.	DELOTVORNOST U IZVRŠENJU BUDŽETA.....	265
i.	<i>Prepreke efikasnom korišćenju resursa</i>	265
ii.	<i>Raspoređivanje odgovornosti za izvršenje budžeta</i>	265
iii.	<i>Nabavka</i>	266
E.	DOCNJE	267
i.	<i>Raspon docnji u sektoru pravosuđa</i>	267
ii.	<i>Faktori koji objašnjavaju rastuće docnje</i>	268
iii.	<i>Docnje prema vrsti suda i potražiocu</i>	268
iv.	<i>Docnje vezane za premeštaj zatvorenika</i>	270
v.	<i>Naplata dugova sudova od strane poverilaca</i>	272
vi.	<i>Potencijalno ponovno pojavljivanje docnji u javnim tužilaštvima</i>	273
vii.	<i>Uticaj docnji na pružanje usluga</i>	273
F.	OSOBLJE FINANSIJSKOG MENADŽMENTA	274
G.	FINANSIJSKA KONTROLA.....	274
H.	FINANSIJSKO IZVEŠTAVANJE	275
3.	UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	277
	PREGLED POGLAVLJA	277
A.	UVOD	278
B.	BROJ ZAPOSLENIH I METODOLOGIJA	280
i.	<i>Broj sudija i tužilaca</i>	280
ii.	<i>Broj sudijskog osoblja</i>	283
iii.	<i>Obim i uticaj zapošljavanja na određeno vreme</i>	289
iv.	<i>Angažovanje sudija porotnika</i>	292
C.	IZBOR, VREDNOVANJE I NAPREDOVANJE SUDIJA I TUŽILACA.....	294
i.	<i>Izbor i imenovanje sudija i tužilaca</i>	294
ii.	<i>Kriterijumi za vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca</i>	295
D.	OBUKA.....	298
i.	<i>Kapacitet Pravosudne akademije da zadovolji potrebe za obukama</i>	298
ii.	<i>Procena potrebe za obukom</i>	299
iii.	<i>Početna obuka</i>	299
iv.	<i>Stalna obuka</i>	300
v.	<i>Obuka za pomoćnike i sudijsko osoblje</i>	302
E.	PLATE I STRUKTURA NAKNADA ZA SUDIJE, TUŽIOCE I OSOBLJE.....	302
F.	PLANIRANJE I UPOTREBA PRATEĆEG OSOBLJA	304
i.	<i>Sistemi ljudskih resursa za sudsko osoblje</i>	304
ii.	<i>Fleksibilnost u raspoređivanju ljudskih resursa radi unapređenja u pružanju usluga</i>	306
iii.	<i>Podela rada između sudija i pratećeg osoblja</i>	306
iv.	<i>Raspoređivanje i upotreba funkcije menadžera suda</i>	307
G.	PLANOVI ZA BUDUĆNOST	308
H.	RODNA RAVNOPRAVNOST U ZAPOŠLJAVANJU U PRAVOSUĐU U SRBIJI.....	309
4.	UPRAVLJANJE IKT-OM	311
	PREGLED POGLAVLJA	311
A.	PLANIRANJE I INVESTICIJE	312
i.	<i>Strukture za planiranje</i>	313
ii.	<i>Finansiranje informaciono-komunikacionih tehnologija</i>	315
iii.	<i>Angažovanje spoljnih saradnika (Aranžmani za outsourcing)</i>	317
iv.	<i>Bezbednost i oporavak od kvara</i>	318
B.	DELOTVORNOST INFORMACIONIH SISTEMA ZA UPRAVLJANJE PREDMETIMA.....	318

i.	<i>Različitost sistema</i>	318
ii.	<i>Funkcionalnost upravljanja predmetima</i>	319
iii.	<i>Zadovoljstvo korisnika informacionim sistemima za upravljanje predmetima</i>	321
C.	EFIKASNOST SISTEMA ZA POTREBE UPRAVLJANJA	321
D.	DELOTVORNOST ELEKTRONSKE RAZMENE PODATAKA	323
i.	<i>Elektronska razmena podataka između odeljenja unutar pojedinačnog suda</i>	323
ii.	<i>Elektronska razmena podataka unutar sudova i između sudova</i>	323
iii.	<i>Elektronska razmena podataka između sudova i tužilaštava</i>	324
iv.	<i>Elektronska razmena podataka sa drugim institucijama</i>	324
v.	<i>Elektronska razmena podataka između sudova i pravnika i drugih stručnjaka</i>	325
vi.	<i>Dostupnost audiovizuelne opreme za snimanje</i>	326
E.	DOSTUPNOST BAZA PODATAKA I INTERNET STRANICA KAO PODRŠKA PRAVOSUDNIM FUNKCIJAMA	326
F.	SPOSOBNOST E-PRAVOSUĐA DA POMOGNE KORISNICIMA U PRISTUPU PRAVDI	327
G.	ZAPOSLjeni ZADUŽENI ZA IKT I OBUKA	328
i.	<i>Adekvatnost aranžmana koji se odnose na zapošljavanje</i>	328
ii.	<i>Adekvatnost IKT obuka</i>	329
5.	UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM	331
	PREGLED POGLAVLJA	331
A.	ANALIZA POSTOJEĆE INFRASTRUKTURE	331
i.	<i>Broj pravosudnih objekata</i>	331
ii.	<i>Fizički uslovi pravosudnih objekata</i>	333
iii.	<i>Starosna struktura i vlasništvo nad pravosudnim objektima</i>	339
B.	UPRAVLJANJE PRAVOSUDNOM INFRASTRUKTUROM	342
i.	<i>Investicioni plan pravosudne infrastrukture</i>	342
ii.	<i>Projektantski standardi i protokoli održavanja</i>	344
ANEKSI		346
ANEKS 1: METODOLOGIJA		346
A.	CILJ I STRUKTURA OKVIRA UČINKA	346
B.	IZVORI PODATAKA ZA OKVIR ZA MERENJE UČINKA	347
ANEKS 2: MATRICA SPOLJNJEG UČINKA		351
ANEKS 3: MATRICA UNUTRAŠNJEG UČINKA		367
ANEKS 4: PRISTUP INFORMACIJAMA DOSTUPNIM NA INTERNET PREZENTACIJAMA		387
ANEKS 5: PRISTUP PRATEĆIM PROFESIONALNIM USLUGAMA		390
ANEKS 6: ŽALBE VEZANE ZA PRUŽANJE PRAVOSUDNIH USLUGA		394
ANEKS 7: NASTAVNI PROGRAM PRAVNIH FAKULTETA RELEVANTAN ZA PRUŽANJE PRAVOSUDNIH USLUGA		397
ANEKS 8: RAZLIKE U ULOZI MENADŽERA SUDA U SRBIJI		400
ANEKS 9: PREPORUKE		401
	SPOLJNI UČINAK: EFIKASNOST, KVALITET I DOSTUPNOST PRAVOSUDNIH USLUGA	401
A.	EFIKASNOST U PRUŽANJU PRAVOSUDNIH USLUGA	401
B.	KVALITET PRUŽENIH USLUGA	404
C.	PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA	407
	UNUTRAŠNJI UČINAK: UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE RESURSIMA ZA PRUŽANJE USLUGA	412
A.	UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE	412
B.	FINANSIJSKO UPRAVLJANJE	414
C.	UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA (HR)	416
D.	UPRAVLJANJE IKT-OM	420
E.	UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM	424
ANNEX 10: REFERENCES		426

Akronimi i skraćenice

A2J	Pristup pravdi
ADB	Azijska razvojna banka
ADR	Alternativno rešavanje sporova
AVP	Sistem za automatizovano vođenje predmeta
BEEPS	Istraživanje poslovnog okruženja i ekonomskog učinka
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
CCJE	Konsultativni savet evropskih sudija
CCPE	Konsultativni savet evropskih tužilaca
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
CPT	Komitet za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EK	Evropska komisija
ECA	Evropa i centralna Azija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
EUR	Evro
FLA	Besplatna pravna pomoć
FG	Fiskalna godina
BDP	Bruto društveni proizvod
VSS	Visoki savet sudstva
IKT	Informacione i komunikacione tehnologije
IFMIS	Informacioni sistem za integrisano upravljanje finansijama
MMF	Međunarodni monetarni fond
IMG	Međunarodna grupa menadžera
IPSOS	IPSOS Global Market Research
PA	Pravosudna akademija
DSS	Društvo sudija Srbije
LURIS	Softverska aplikacija za međunarodnu pravnu pomoć
MDTF-JSS	Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravde u Srbiji, kojim upravlja Svetska banka
MP	Ministarstvo pravde (prethodno Ministarstvo pravde i državne uprave, MPDU)
NBS	Narodna banka Srbije
NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
NSRP	Nacionalna strategija za reformu pravosuđa
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
UTS	Udruženje tužilaca Srbije

JT	Javno tužilaštvo
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RSD	Srpski dinar
SAPA	Standardizovanisofrtver Uprave za izvršenje krivičnih sankcija
SAPO	Standardizovana aplikacija za javna tužilaštva
SAPS	Standardizovana aplikacija pravosuđa Srbije
VKS	Vrhovni kasacioni sud
SIPRES	Softverski informacioni sistem prekršajnih sudova
DVT	Državno veće tužilaca
UNODC	Kancelarija UN za pitanja droge i kriminala
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
USAID SPP	USAID Program podele vlasti
USAID JRGA	USAID Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast
USD	Američki dolar

Predgovor

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

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

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

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

Cilj, obim i struktura

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

Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014, Evropska komisija, Brisel, 2013.godine

- 1. Ova Funkcionalna analiza predstavlja sveobuhvatnu procenu trenutnog stanja u sistemu pravosuđa Srbije, uz navođenje opcija i preporuka za potrebe inicijativa za reformu pravosuđa Srbije u smislu zahteva Poglavlja 23 Pravne tekovine EU.** Funkcionalna analiza predstavlja zajednički zahtev Evropske komisije (EK) i srpskih vlasti, pred početak pregovora o Poglavlju 23, kako bi se upotpunio proces pregovora, a kako bi dizajn i struktura pregovora bili zasnovani na detaljnim konsultacijama sa obema stranama. Funkcionalna analiza daje osnovu srpskim vlastima za razvijanje Akcionog plana za pridruživanje za Poglavlje 23 i ažuriranje postojećeg Akcionog plana za implementaciju Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2013-2018 (NSRP). Pored toga, Funkcionalna analiza takođe prikazuje objektivnu osnovu trenutnog učinka sektora, što daje mogućnost Srbiji da proceni uticaj budućih inicijativa za reformu pravosuđa.
- 2. Funkcionalna analiza se sastoji od procene spoljnog učinka i procene unutrašnjeg učinka.** Procena spoljnog učinka (Deo 1) ispituje koliko dobro pravosudni sistem Srbije služi svojim građanima, u smislu efikasnosti, kvaliteta i pristupa uslugama pravosuđa. Procena unutrašnjeg učinka (Deo 2) ispituje unutrašnje funkcionisanje sistema i na koji način se upravlja različitim funkcijama kao što su upravljanje i rukovođenje, finansijski i ljudski resursi, IKT i infrastruktura, za potrebe pružanja usluga.¹ Ove dve procene naglašavaju različite aspekte učinka sektora i treba ih posmatrati zajedno.² Funkcionalna analiza ne daje procene o usaglašenosti Srbije sa evropskim zakonima i ne služi za potrebe pružanja pravnih saveta.
- 3. Struktura Funkcionalne analize prati set pokazatelja navedenih u Okviru učinka (matrica u Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize), a sadržina je vođena relevantnim evropskim uporednim podacima, standardima i referencama.** Okvir učinka je razvijen u tesnoj saradnji sa srpskim vlastima i EK, korišćenjem najboljih evropskih i međunarodnih praksi za merenje učinka u sektoru pravosuđa, a posebno je prilagođen kontekstu Srbije, uključujući institucionalno okruženje, karakteristične izazove Poglavlja 23 i preovlađujuće okruženje u smislu dostupnih podataka. Matrica Okvira ističe:
 - oblasti za merenje učinka (efikasnost, kvalitet, pristup, itd.);
 - pokazatelje učinka, u odnosu na koje se prave procene (pokazatelji odgovaraju podnaslovima navedenim u Izveštaju Funkcionalne analize);
 - relevantne reference Poglavlja 23; i
 - izvore podataka u srpskom sistemu.
- 4. Funkcionalna analiza pokriva ceo sektor, ali se prvenstveno fokusira na sudove, jer su sudovi glavno sredstvo za pružanje usluga pravosuđa i primarne pravosudne institucije u Srbiji.** Obim analize obuhvata sve vrste usluga i pokriva parnične i vanparnične aspekte građanskog, privrednog, upravnog i krivičnog pravosuđa. Fokus je na stvarnoj implementaciji i svakodnevnom funkcionisanju institucija u sektoru

¹ Procena unutrašnjeg učinka (Deo 2) je po strukturi i metodologiji slična Analizi javne potrošnje i institucija pravosuđa (*Justice Sector Public Expenditure Review* (JPER)) ili standardnoj funkcionalnoj analizi.

² Na primer, neki paradoksi spoljnog učinka su objašnjeni unutrašnjim činjenicama sistema, kao što je broj predmeta, što je pitanje koje utiče na efikasnost i rukovođenje.

koje pružaju usluge pravosuđa ljudima, a ne na 'zakonu na papiru'. Obim obuhvata druge institucije u sektoru u onoj meri u kojoj one pružaju ili ograničavaju pružanje usluga sudova, uključujući: Ministarstvo pravde (MP)³, Visoki savet sudstva (VSS), Državno veće tužilaca (DVT), sudove, javna tužilaštva, Pravosudnu akademiju, Kancelariju Ombudsmana, policiju, zatvore i profesionalne organizacije u sektoru pravosuđa (kao što su Komora, javni beležnici, privatni izvršitelji i medijatori).⁴ Funkcionalna analiza daje prioritet aspektima u ovom delokrugu, na osnovu dostupnih podataka, relevantnosti u odnosu na dostizanje zahteva *Pravne tekovine* EU i ciljeva nacionalnih politika. Funkcionalna analiza pokriva period izveštavanja od 1. januara 2010. godine do 30. juna 2014. godine.

5. **Glavna karakteristika ove analize je stavljanje akcenta na podatke i analizu.** Procene su zasnovane na mešavini kvantitativnih i kvalitativnih podataka, uključujući statističke analize u upravljanju predmetima, podatke o finansijskim i ljudskim resursima, anketu o percepciji pravosuđa, anketu o dostupnosti pravde, procesne mape, pravne analize, analizu postojećih istraživanja, razgovore sa fokus grupama, radionice i ključne informativne razgovore. Svaka procena navedena u Funkcionalnoj analizi zasnovana je na podacima iz više izvora, koji su upoređeni, kako bi se predstavila što realnija i objektivnija slika.⁵

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

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

³ Pre maja 2014. godine, MP je bilo Ministarstvo pravde i državne uprave (MPDU). U ovom izveštaju, ovo ministarstvo se navodi kao MP.

⁴ Ukoliko bi se pojavilo pitanje da li neka tema sa kojom se institucija suočava spada u opseg Funkcionalne analize, primenjivano je test pitanje 'da li i na koji način to pitanje doprinosi, direktno ili indirektno, pružanju usluga pravosuđa u sudovima u Srbiji'.

⁵ Za dalju diskusiju o metodologiji Funkcionalne analize, videti **Aneks 1 Izveštaja Funkcionalne analize**.

Opšti zaključci i predloženi prioriteti

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

9. **Razumno bi bilo za očekivati da je prethodnih godina sistema pravosuđa beležio bolji učinak nego što je to slučaj u praksi.** Broj predmeta je drastično smanjen zbog smanjenja broja novih predmeta i povećanih resursa, uključujući obimne i rastuće docnje i dodatno angažovanje stotina sudija i osoblja. Sa manjim brojem predmeta i većim brojem sudija i osoblja, postoje značajne mogućnosti za poboljšanje učinka u sektoru. Međutim, ove mogućnosti nisu ostvarene.⁶ Na putu ka pristupanju EU, srpski pravosudni sistem će teško moći da priušti ponovno popuštanje takvih prilika.

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

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

11. **Sudovi beleže prevelike varijacije u smislu pružanja usluga, što podriva pristup pravdi i ujednačenu primenu zakona.** Nekoliko sudova pokazuje izuzetan učinak u odnosu na dogovorene pokazatelje iz Okvira učinka, ali postoji određeni broj sudova sa lošim učinkom koji se preslikavaju na ostatak sektora i ne uspevaju da pruže ljudima usluge koje su im potrebne. Obim posla nije raspoređen jednako, pa su neki sudovi pretrpani poslom, dok drugi imaju očigledno manje posla. Sudske prakse se razlikuju širom zemlje u oblastima koje su važne za korisnike sudova, kao što je rešavanje žalbi i primena odluke o oslobađanju od plaćanja

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

⁶ Na primer, u periodu kada je više od 600 sudija ostalo bez funkcije nakon propalog procesa 'reizbora' sudija, stopa rešenih predmeta u većini sudova i vrsta predmeta se zadržala na oko 100%. Ipak, nakon njihovog povratka na posao do 2013. godine, stopa rešenih predmeta je trebalo da zabeleži dramatičan porast, da su sve sudije zadržale obim posla, što bi dovelo do značajnog smanjenja broja starih predmeta. Međutim, to se nije dogodilo. Umesto toga, izgleda da su sudije i osoblje smanjili obim posla. Stope rešenih predmeta i broj starih predmeta su u velikoj meri zanemareni.

takse za siromašne korisnike suda. Primetan je napredak u nekim oblastima upravljanja sudovima, kao što su neka poboljšanja IKT i proceduralne reforme. Međutim, ovi rezultati su krhki i tek treba da usade promene u ponašanju među sudijama, tužiocima, advokatima i sudskim osobljem. Postoje izolovani slučajevi inovacija u dostavljanju poziva, često u sudovima van Beograda, gde je postignut napredak u nekim oblastima, kao što je smanjenje broja starih predmeta, dostavljanje poziva za sud i koordinacija aktera. Međutim, ove inovacije su vođene ličnim inicijativama pojedinaca ili uz podršku donatora. Inovatori su retko prepoznati, a lekcije naučene iz inovacija se ne dele na sistematičan način niti se preslikavaju u drugim sudovima. Kao rezultat toga, proseci i generalizacije o srpskom pravosuđu su obmanjujuće. Izveštaj Funkcionalne analize pokušava da dokumentuje ključne varijacije i nedoslednosti širom nadležnosti, kao i moguće pokretače takve situacije.

12. Izuzetna heterogenost ističe potrebu za doslednijim i koherentnijim pristupom upravljanju učinkom.

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

Sektoru nedostaje okvir za merenje i upravljanje učinkom.⁷ Reforme se često pokreću nasumično, bez analize fiskalnog ili operativnog uticaja, a implementacija se retko kad nadgleda. Donosioci odluka opisuju kako samo preskaču iz jedne krize u drugu, baveći se simptomima umesto uzrocima sistemski lošeg učinka, a to se posebno odnosi na upravljanje ljudskim i finansijskim resursima. Podeljene odgovornosti upravljanja i rukovođenja otežavaju napredak i umanjuju odgovornost, uključujući i preko potrebne oblasti kao što su planiranje budžeta,

redizajniranje procesa, investicije u IKT i unapređenje infrastrukture. Sa pozitivne strane, kvantitet i kvalitet dostupnih podataka je značajno poboljšan poslednjih godina – sledeći korak će podrazumevati da rukovodioci koriste ove podatke radi donošenja odluka i pokretanja učinka.

13. Sektor pravosuđa u Srbiji ne pati od nedovoljno resursa, ali se ti resursi ne raspoređuju delotvorno niti se izvršavaju na efikasan način. Opšti nivo budžetskog finansiranja je u skladu sa prosekom EU, kako po glavi stanovnika tako i kao udeo u BDP. Međutim, proces planiranja budžeta ne uzima u obzir potrebe pružanja usluga, nedavne reforme niti težnje Srbije u procesu pristupanja u okviru Poglavlja 23. Ogromna masa zarada istiskuje druge izdatke, ostavljajući malo prostora za preko potrebne investicije u obuku,⁸ IKT i infrastrukturu.⁹ Ljudski resursi nisu usklađeni sa potrebama – postoji veliki broj sudija na vrhu¹⁰ i nisko kvalifikovanog pomoćnog osoblja na dnu,¹¹ ali 'nedostaje sredina' stručnog osoblja srednjeg nivoa koje će biti neophodno za pružanje podrške modernizaciji pravosuđa. Uprkos ogromnom broju ljudskih resursa, veoma se malo ulaže u stalnu obuku i razvoj kadrova. Resursi se ne programiraju zajednički, koordinacija je nedovoljna, a ponekad je prisutna i konkurencija među izdvojenim akterima odgovornim za različite resurse. Kao rezultat, produktivnost sektora je niska, a pravosuđe pruža malu vrednost za novac za državu. Pravosuđe je tako u lošoj poziciji da traži više sredstava, a u trenutnom fiskalnom okruženju, može se očekivati samo smanjenje budžeta. Sektor će morati da nauči kako da „uradi više sa manje“ kroz bolje planiranje i koordinaciju u raspoređivanju resursa i izvršenju budžeta. Bez značajnih promena u navedenim oblastima, sektor neće biti sposoban da iznese sve reforme koje su neophodne kako bi se ispunili uslovi za pristupanje EU.

⁷ Tim Funkcionalne analize je razvio Okvir učinka (u **Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) u saradnji sa akterima za potrebe ove analize. Taj okvir može da bude prilagođen lokalnim akterima i može da posluži kao alat za upravljanje učinkom. Videti Preporuka 1 i dalji koraci.

⁸ Uprkos ogromnom broju ljudskih resursa, veoma malo investicija se ulaže u tekuću obuku i razvoj zaposlenih, čak i u nekim osnovnim oblastima kao što su obuke za sprovođenje novih zakona ili korišćenje sistema za upravljanje predmetima.

⁹ Sektor takođe gomila ogromne i rastuće docnje, u velikoj meri zbog nedostatka finansijskog planiranja i loše kontrole obaveza. U međuvremenu, veoma se malo ulaže u oblasti kapitalnih investicija gde su investicije preko potrebne.

¹⁰ Srbija ima jednu od najviših stopa broja sudija prema populaciji u Evropi, bez obzira na smanjen broj predmeta i prebacivanje nekoliko funkcija iz sudova na spoljašnje aktere.

¹¹ Srbija ima visoku stopu odnosa broja sudija i osoblja u poređenju sa zemljama članicama EU, kao i veliki broj privremenog osoblja, zaposlenih na ugovor i volontera.

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

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

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

16. **Od velikog broja činjenica i preporuka navedenih u Izveštaju, tim Funkcionalne analize sugerise da bi rukovodioci trebalo da se fokusiraju na sledećih sedam prioriteta koji mogu postaviti srpsko pravosuđe na ključnu putanju unapređenja učinka.** Bez značajnog napretka u ovih sedam prioriternih oblasti, sektor će teško uspeti da dostigne transformaciju koja je neophodna za usklađivanje učinka sa državama članicama EU.

- a. **Razviti okvir učinka koji prati učinak sudova i tužilaštava u odnosu na targetiranu listu ključnih pokazatelja učinka.** Matrica za Okvir učinka (**Aneks 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) može da obezbedi polaznu tačku za selekciju targetirane liste pokazatelja koji će pokrenuti učinak. Da bi se smanjile prevelike varijacije i nedostatak ujednačenosti, potrebno je usmeriti se na podizanje učinka onih sudova koji beleže najslabiji učinak u odnosu na trenutni prosek, a nagraditi sudove visokog učinka. Od predsednika sudova i javnih tužilaca treba zahtevati nadzor i periodično izveštavanje o njihovom učinku u odnosu na mali broj pokazatelja učinka, a detaljno izveštavanje u drugim oblastima može biti smanjeno. VKS i RJT bi mogli da imaju motivacionu ulogu u odnosu sa sudovima i javnim tužilaštvima, prepoznajući one koji brzo napreduju i beleže visok učinak kroz nematerijalno nagrađivanje i prezentovanje njihovog rada. Takođe bi mogli da olakšaju intenzivniji dijalog među njihovim rukovodiocima (predsednicima sudova, rukovodiocima odeljenja, menadžerima sudova i javnim tužiocima, itd.) kroz razmenu dobrih praksi i primenu lekcija u procesu rešavanja ključnih izazova učinka. Zadovoljstvo korisnika će biti važan aspekt u merenju učinka, pa bi VSS i DVT trebalo da se pripreme za anketiranje korisnika u srednjem roku. (Videti Preporuku 1 i 26 i dalje korake.)
- b. **Obezbediti da sudovi koriste punu funkcionalnost sistema za vođenje predmeta kako bi unapredili doslednost prakse i podržali odlučivanje zasnovano na dokazima.**¹² Neki sudovi već koriste većinu funkcija koje su im dostupne i iz ličnog iskustva su videli koristi u smislu unapređenja učinka. VKS bi mogao da pripremi instrukcije kako bi zahtevao doslednost u praksi u svim sudovima. Od osoblja suda treba zahtevati da unose podatke o predmetima u relevantna polja i skeniraju dokumentaciju u što većoj meri. Svi sudovi treba da dodeljuju predmete koristeći postojeću funkciju za nasumično dodeljivanje predmeta i da izveštavaju o slučajevima kada je neophodno prevazići postojeći algoritam. Ročišta treba zakazivati elektronski. Uz dosledniji pristup vođenju predmeta, predsednici sudova mogu da nadgledaju rezultate svojih sudovima kroz periodične izveštaje, uključujući Starosnu listu. Predsednicima sudova, sudijama i osoblju sudova će biti potrebna obuka o funkcionalnostima i koristima sistema, pored kurseva IKT pismenosti, kako bi podržali sudove u ispunjavanju ovih zahteva. MP bi, sa svoje strane, trebalo da finansira povećanje kapaciteta servera i ključno unapređenje postojećih sistema, kako bi se lakše popunjavala polja sa relevantnim podacima i izrađivali izveštaji rukovodilaca. (Videti Preporuke 6, 25, 49 i dalje korake.)

¹² Ovo se odnosi na sve sisteme za vođenje predmeta, uključujući AVP (koji se koristi u osnovnim, višim i privrednim sudovima) i SAPS (u apelacionim i upravnim sudovima i VKS). Isto se može primeniti i na SAPO (za javna tužilaštva) i SIPRES (za prekršajne sudove) i SAPA (za zatvore), kada se završi njihovo uvođenje.

- c. **Razviti sveobuhvatni program stalne obuke za sudije, tužioce i osoblje suda.** Uprkos velikom broju ljudskih resursa, sektor vrlo malo investira u obuku i razvoj zaposlenih. Pravosudna akademija bi mogla da predvodi inicijativu u povećanje kapaciteta postojećih ljudskih resursa u sektoru i da postane čvorište za učenje u čitavom sektoru. Akademija može da sprovede rebalans postojećih resursa (tj. da smanji budžet sa početnu obuku i poveća budžet za stalnu obuku) i da prebaci programe svojih zaposlenih ka aktivnostima vezanim za stalnu obuku. Prioritet je sprovođenje procene potreba za obukom. Na osnovu te procene, moguće je pokrenuti sveobuhvatan program obuke za sudije, tužioce i osoblje suda, koja bi pokrivala suštinske teme i praktične veštine, sa posebnim akcentom na usklađivanje pravosuđa sa evropskom praksom. Treba organizovati prilagođenje obuke kako bi se zadovoljile specifične potrebe ključnih aktera, uključujući predsednike sudova, javne tužioce, sekretare sudova i savetnike. (Videti Preporuku 38 i dalje korake.)
- d. **Reformisati procesne zakone radi pojednostavljenja procesa dostave i otpočeti pojednostavljivanje poslovnih procesa.** Proces dostave trenutno predstavlja ozbiljnu prepreku u obradi predmeta u svim vrstama sudova i predmeta. Ovo je moguće olakšati kroz smanjenje broja dostava koje su zahtevane u svakom predmetu i stvaranje pretpostavke kontinuirane dostave nakon prvog dostavljanja. Takođe je moguće usmeriti interne procedure u sudovima, kroz primenu lekcija iz Osnovnog suda u Subotici. MP bi moglo da blisko saraduje sa sudovima na analiziranju mogućnosti za unapređenje modaliteta dostave i podsticanja učinka dostavnih službi, primenjujući lekcije iz Prekršajnog suda u Novom Sadu, Osnovnog suda u Užicu i Osnovnog suda u Vršcu. Ovo bi verovatno podrazumevalo promenu Memoranduma o razumevanju sa Poštom ili potpuno odustajanje od usluga Pošte. Podaci o učestalosti, stopi uspešnosti i troškovima treba da budu prikupljeni i nadgledani. Potrebno je organizovati obuku kako bi se podržale sudije, osoblje suda i kuriri radi obezbeđivanja delotvorne implementacija pojednostavljenog sistema dostave. Nakon reformisanja ovog uskog grla, treba težiti pojednostavljivanju i usmeravanju drugih poslovnih procesa kako bi se smanjila birokratija u sudovima i javnim tužilaštvima. U međuvremenu bi mogle da se razviju kontrolne liste koje bi pomogle korisnicima sudova u kretanju kroz procedure uz primenu lekcija iz Osnovnog suda u Vršcu. (Videti Preporuke 8, 27 i dalje korake.)
- e. **Eliminisati stare izvršne predmete računa za komunalne usluge.** Masovno rešavanje zaostalih predmeta izvršenja u Osnovnim sudovima verovatno neće značajno promeniti pružanje usluga, jer je većina ovih predmeta neaktivna, a izvršenje podrazumeva malo sudijskog rada. Međutim, rešavanje ovih predmeta je neophodno s obzirom da Srbija kreće u proces Poglavlja 23. Čišćenje stolova od oko 1.7 miliona nerešenih predmeta izvršenja će takođe označiti svež početak za mnoge sudove. Ovo bi verovatno poboljšalo moral i dramatično bi unapredilo metriku učinka Srbije među uporednim zemljama EU. Osnovni sudovi bi mogli da opredele više zaposlenih i napora koji bi bili usmereni na izvršenje zaostalih predmeta, primenjujući lekcije pristupa zasnovanog na dokazima iz Osnovnog suda u Vršcu. Oni bi takođe trebalo da identifikuju sve raspoložive mogućnosti za čišćenje starih neaktivnih predmeta vezanih za komunalne usluge, primenjujući lekcije iz Prvog osnovnog suda u Beogradu i iskustva sa Infostanom. U međuvremenu bi osnovni i viši sudovi trebalo da analiziraju zaostale predmete koji ne spadaju u izvršenje, koristeći sveobuhvatnu Starosnu listu i praveći prioritete za rešavanje tih predmeta. Detaljan nadzor i stalna podrška VKS će i dalje biti potrebna. Priznanje koje bi VKS odao sudovima sa visokim učinkom bi moglo da posluži kao motivacija osnovnim sudovima da ispune ovaj zadatak. (Videti Preporuku 2 i dalje korake)
- f. **Razviti realnijij budžet u okviru postojećih sredstava.** Pošto je verovatnoća da će se obim resursa povećati u trenutnom fiskalnom okruženju mala, unapređenje učinka će zahtevati da sektor 'uradi više sa manje'. Rukovodioci sektora u VSS, VKS, MP, DVT i RJT bi mogli da koordiniraju pripremu budućih godišnjih planova rada i pregovaraju o kompromisima u okviru postojećih resursa kako bi se napravio prioritet troškova koji će povećati produktivnost i učinak (kao što su obuka, unapređenje IKT, redizajniranje procesa i reforme procesne efikasnosti) i kako bi se smanjili neki troškovi u drugim oblastima. Rukovodioci treba da razjasne odgovornost za kapitalne i tekuće troškove kako bi se prevazišla paraliza i slabo trošenje sredstava u tim oblastima. VSS i DVT će biti potrebna tehnička pomoć i softver kako bi mogli da preuzmu svoje funkcije. Na primer, kao prioritet, VSS i DVT bi trebalo da automatizuju svoje funkcije finansijskog upravljanja kako bi omogućili veću fleksibilnost u

preraspoređivanju resursa za sudove i tužilaštva tokom godine. MP, zajedno sa VSS i DVT, treba da razvije plan za smanjenje docnji u određenom roku, uključujući bolju koordinaciju u sektoru i veću kontrolu obaveza pojedinačnih sudova i tužilaštava. (Videti Preporuke 32, 33, 34 i dalje korake.)

- g. **Uskladiti miks resursa u određenom roku kroz postepeno smanjenje mase zarada i povećanje investicija u produktivnost i inovacije.** VSS treba da zamrzne buduće imenovanje sudija, jer pravosuđe već ima preveliki broj stalnih sudija, posebno u svetlu sve manjeg broja novih predmeta, smanjenih nadležnosti sudova i evropskih uporednih podataka. VSS može postepeno da smanji broj sudija tako što neće popunjavati upražnjena radna mesta sudija koje odlaze u penziju i tako što će unapređivati sudije koje su već u sistemu tamo gde postoji takva potreba.¹³ Sa svoje strane, MP treba da zadrži zamrzavanje zapošljavanja na pozicije osoblja, ukine 'radnu snagu iz senke' u vidu zaposlenih na određeno vreme i volontera, i realizuje plan smanjenja broja zaposlenih, fokusirajući se na niskokvalifikovano pomoćno osoblje, uključujući službenike koji rade na overavanju dokumentacije. Sa ovim uštedama, Savet i sudovi bi mogli da investiraju u tehničko osoblje srednjeg nivoa sa specijalizovanim veštinama (IKT, istraživanje, analitika, menadžment suda, itd.) kako bi se podržalo stvaranje moderne administracije sposobne za dostizanje evropskih standarda. U sektoru takođe postoje značajne potrebe za unapređenjem infrastrukture i IKT. MP bi moglo da počne sa sprovođenjem popisa IKT i infrastrukture i izgradnjom kapaciteta u svom Odseku za investicije. U zamenu za napredak u implemetaciji drugih preporuka Funkcionalne analize, donatori bi možda bili voljni da doprinesu sredstva za podršku implementacije ovog plana. Usklađivanje miksa resursa će zahtevati koordinisani pristup rukovodilaca sektora i odobrenje MF, ali je to ključna aktivnost za ponovno oblikovanje strukture pravosuđa koje će pokrenuti učinak. (Videti Preporuke 24, 25, 35 i dalje korake.)

¹³ Kada su jednom imenovani na stalnu funkciju, sudije ne mogu biti udaljeni niti premešteni bez njihove saglasnosti, a oni stvaraju velike troškove, uključujući plate, dodatke, prateće osoblje, itd.

Rezime činjenica i preporuka

Spoljni učinak: efikasnost, kvalitet i dostupnost pravosudnih usluga

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

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

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

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

20. **Potražnja sa uslugama suda u Srbiji je manja u odnosu na prosek EU.** Kada se meri u odnosu na broj stanovnika, srpski sudovi dobijaju oko 13.8 novih predmeta na 100 stanovnika, što je malo manje od proseka EU. U međuvremenu, Srbija ima gotovo duplo veći odnos sudija prema broju stanovnika od proseka EU, sa preko 39 sudija na 100,000 stanovnika. Kao rezultat, priliv predmeta po sudiji u Srbiji čini oko polovinu proseka EU¹⁴, a prosek Srbije je manji iz od većine zemalja članica EU11 i regionalnih suseda.

21. **Podaci vezani za broj predmeta u Srbiji su takođe naduvani.** Mnoge materije se računaju kao 'predmet', a koje se u drugim sistemima ne bi tako vodile.¹⁵ Veliki deo priliva predmeta se sastoji od predmeta koji zahtevaju malo sudijskog rada, kao što su predmeti izvršenja, sa duplo većim brojem od evropskog proseka, i velikog broja starih neaktivnih predmeta. Preuveličavanje broja predmeta može dovesti do pogrešnih zaključaka o stvarnim pritiscima potražnje sa kojima se pravosuđe suočava. Kada se broj predmeta detaljno analizira, obim posla sudija deluje skromno.

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

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

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

¹⁴ Prema CEPEJ, pravosuđe u Srbiji je 2012. godine u proseku dobijalo 350 novih predmeta po sudiji, dok je evropski prosek 840. Malo konzervativniji evropski prosek, koji uklanja određene netipične vrednosti, je 453 predmeta po sudiji, što je u proseku za 30 procenata više nego u Srbiji.

¹⁵ Na primer, krivična istraga se računa kao jedan predmet, a suđenje koje nakon toga sledi se računa kao poseban predmet. Ukoliko je odluka ožalbena, žalba se računa kao poseban predmet, a ukoliko žalba dovede do ponovljenog suđenja, onda se i to ponovljeno suđenje računa kao poseban predmet. Ukoliko krivični predmet pokrene pitanje obeštećenja žrtve, onda se aspekti obeštećenja vode kao poseban građanski postupak.

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

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

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

a. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga

i. Osnovne činjenice

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

26. **U poslednje tri godine, produktivnost sudova je poboljšana, ali je potrebno uraditi više kako bi se rešio problem onih koji se nalaze ispod proseka učinka.** Stope rešavanja predmeta su zabeležile rast i trenutno su u skladu sa prosekom EU, ali je ovaj uspeh u velikoj meri postignut zbog smanjenog broja novih predmeta, a s obzirom na dostupne resurse taj rezultat je mogao da bude bolji.¹⁶ Postoje značajne varijacije

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

u različitim sudovima, ali je mali broj sudova dostigao stopu rešenih predmeta manju od 100 procenata do 2013. godine. Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji se nalazi u prihvatljivom okviru, ali značajno varira po vrstama sudova i lokacijama.¹⁷ Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji je opao u prethodne dve

godine u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima, opet zbog smanjenog broja novih predmeta i povećanog broja sudija. Čini se da sudije uglavnom rešavaju isti broj predmeta koji dobiju – bez obzira da li je taj broj veliki ili mali – bez mnogo uticaja na zaostale predmete. Mnogi sudovi rešavaju manje predmeta po sudiji nego što bi bilo očekivano, a mnoge sudije rešavaju manje predmeta od njihovih kolega. Ukoliko bi rezultat sudova sa najgorim učinkom bio podignut na trenutni prosek, produktivnost bi bila u skladu sa učinkom zemalja EU11. Sudije širom Srbije bi tada mogle da posvete mnogo više vremena drugim važnim funkcijama koje podržavaju ostvarivanje standarda iz Poglavlja 23, uključujući obuku.

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

¹⁶Na primer, pravosuđe je održavalo prosečne stope rešenih predmeta iznad 100% u većini vrsta sudova i predmeta tokom perioda kada je više od 800 sudija i tužilaca bilo odsutno sa posla, nakon propalog procesa reizbora. Njihov postepeni povratak na posao do 2013. godine je trebalo da dovede do povećanih stopa rešenih predmeta te godine. U kombinaciji sa manjim brojem novih predmeta, stopa rešenih predmeta u 2013. godini je mogla da zabeleži dramatičan rast. Umesto toga, stopa rešenih predmeta je ostala manje-više nepromenjena, a u nekim višim, apelacionim, privrednim i prekršajnim sudovima je čak zabeležila pad. Ovo ukazuje da u sistemu postoji odgovarajući kapacitet koji bi mogao više da radi kako bi se rešio broj predmeta.

¹⁷Na primer, viši sudovi trenutno beleže manji broj rešenih predmeta po sudiji od VKS, a sudije u najprometnijem osnovnom sudu rešavaju tri puta više predmeta od njihovih kolega u osnovnim sudovima koji imaju najmanji broj predmeta.

visoke i 'recikliranje' predmeta kroz ponovljeno suđenje je uobičajena praksa, te to dodatno produžava krajnje rešavanje sporova za stranke.

28. **Delotvorno izvršenje predstavlja temelj pravosudnog sistema, a Srbija po ovom pokazatelju daleko zaostaje za zemljama članicama EU.** Predmeti izvršenja čine veći deo zaostalih predmeta i izazivaju najveće zagušenje i odlaganje u sudovima. Izvršna odeljenja u sudovima često imaju nedovoljan broj zaposlenih i pokazuju nizak moral. Veći deo problema vezan je za neplaćene račune za komunalne usluge, što čini oko 80% ukupnog broja predmeta izvršenja.¹⁸ Nedavno sprovedene reforme će obezbediti da veliki deo novih predmeta izvršenja, uključujući predmete vezane za račune za komunalne usluge, bude prosleđivan privatnim izvršiteljima umesto sudovima, a rad ovih profesionalaca je potrebno nadgledati kako bi se obezbedila njihova delotvornost u rešavanju ovakvih predmeta. U međuvremenu će rešavanje postojećeg broja zaostalih predmeta izvršenja u sudovima zahtevati posebne mere.¹⁹ Pozitivno je to da su dostupna rešenja. Masovno rešavanje (čišćenje) predmeta se pokazalo uspešno u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, a ovo iskustvo bi moglo biti preslikano u drugim sudovima. Targetirani pristup zasnovan na dokazima je takođe pokazao neke pozitivne rezultate u Osnovnom sudu u Vršcu. Nasuprot tome, predmeti izvršenja koji nisu vezani za račune za komunalne usluge, kao što je izvršenje sudske presude, teku relativno glatko, mada i tu ima prostora za poboljšanja.

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

29. **Čitav niz neefikasnosti izaziva frustraciju među korisnicima suda i praktičarima i doprinosi odlaganju.** Proces dostave je neophodan u svakom koraku postupka, a nepotrebna odlaganja ovde dovode do rikošet efekta kroz sistem. Izbegavanje dostave je relativno lako; u proseku, najmanje 57% pokušaja dostave završi se neuspešno. Akteri su jednoglasni i tvrdnji da je Pošta nedelotvorna i da ima malo podsticaja da unapredi svoje usluge, jer naplaćuje sudovima po pokušaju dostave. Povezani predmeti se retko spajaju (čak i tužbe i protiv-tužbe se retko spajaju) što dovodi do dupliciranja. Međutim, sudije će teško promeniti takvo ponašanje i češće spajati predmete, jer se njihov rad meri količinom rešenih predmeta. Upravljanje vremenom u sudovima je često veoma loše. Ročišta se održavaju samo u prepodnevnom časovima, uprkos malom broju sudnica. Neki sudovi koriste postojeći softver za vođenje predmeta za zakazivanje ročišta, dok se drugi oslanjaju na ručno pisane dnevnikove koji su manje pouzdani i zahtevaju više vremena od njihovih modernih ekvivalenata. Rutinski postoji veliko kašnjenje u zakazivanju prvog ročišta u predmetu, a prosečno prođe oko tri meseca između dva ročišta. Prakse obrade predmeta su zastarele, uključujući nepovezana ročišta i ručnu razmenu informacija o predmetu. Predmetna dokumentacija se nekad zagubi i potrebno je mnogo vremena da se predmet prenese iz jednog suda u drugi. Pripremna odeljenja obećavaju, ali mnogi sudovi su vrlo spori u formiranju ovih odeljenja, često zbog nedostatka prostora ili otpora jednog dela sudija da se rastanu od 'njihovih' pomoćnika.²⁰ Ročišta se često otkazuju ili odlažu zbog nedolaska zatvorenika, advokata ili veštaka: ovo se često dešava zbog loše koordinacije između sudova i ključnih pružalaca usluga, što se dodatno pogoršava rastućim docnjama prema ovim pružiocima usluga. Preveliki broj ročišta ne doprinosi rešavanju predmeta, što ukazuje da sudije ne koriste svoja ovlašćenja da aktivno upravljaju svojim predmetima. Što se advokata tiče, oni koriste proceduralne neefikasnosti u sudovima, i nemaju motiva da promene svoje ponašanje, jer su plaćeni po ročištu.

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

¹⁸ Na kraju 2013. godine, oko 2 miliona predmeta izvršenja je ostalo nerešeno u osnovnim sudovima, od kojih je oko 1.7 miliona vezano za neplaćene račune za komunalne usluge.

¹⁹ Neki sagovornici smatraju da bi privatni izvršitelji trebalo da dobiju neke stare predmete izvršenja, ali je Funkcionalna analiza savetovala protiv takvog rešenja.

²⁰ Pripremna odeljenja su predviđena za srednje i veće sudove, gde sudijski pomoćnici i osoblje suda rade zajedno kako bi obezbedili ispunjenje proceduralnih uslova i pripremanje predmeta za ročišta.

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

31. **Efikasnost u pružanju usluga tužilaštva je takođe zabrinjavajuća, ali nedostatak podataka sprečava detaljniju analizu u okviru Funkcionalne analize.** Tužilaštvo takođe prolazi kroz duboke promene u prelasku na tužilačku istragu u okviru novog Zakona o krivičnom postupku (ZKP). Prebacivanje više od 38,000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u javna tužilaštva smanjuje zalihe u sudovima, ali stvara zaostatak za tužioce, a oni se bore da obrade sve ove predmete. Nove obaveze su takođe proširile njihov obim posla, a oni nisu opremljeni na odgovarajući način za takve promene. Radni procesi zahtevaju analizu, kako bi se prilagodili ovom novom okruženju.

32. **U međuvremenu, efikasnost administrativnih usluga²¹ je na visokom nivou i popravlja se, ali će mnoge od ovih funkcija nažalost uskoro biti ukinute u sudovima.** Vreme potrebno za overu dokumentacije je smanjeno za jednu trećinu u periodu od 2009. do 2013. godine, a u polovini predmeta najmanje, overa može da se izvrši na jednoj lokaciji u roku od pola sata. Zadovoljstvo korisnika često prelazi 70% i beleži povećanje u većini aspekata u periodu od 2009. do 2013. godine. Percepcija o ponašanju i kompetentnosti osoblja je takođe poboljšana. Ipak, kao deo kontroverzne reforme imenovanja privatnih notara koji bi obavljali ove funkcije, ovi poslovi će biti 2015. godine iz sudova biti prebačeni u nadležnost privatnih notara (javnih beležnika). Nije potpuno jasno koji problem ovaj aspekt reforme pokušava da reši, s obzirom na postojeće veliko zadovoljstvo uslugama overe. Ukoliko bi sudovi mogli da se takmiče sa notarima na tržištu osnovnih funkcija overavanja, mogli bi da pruže usluge koje nude odgovarajuću vrednost za novac. Ako sudovi izgube ovu funkciju, treba očekivati značajno smanjenje broja zaposlenih.

²¹ Ovo obuhvata overu dokumenata i povezane usluge koje pružaju sudovi.

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 1:

Ojačati upravljanje učinkom u sudovima tako što će se identifikovati i nagraditi sudovi s višim učinkom i što će se realizovati planovi poboljšanja učinka za sudove koji pokazuju manji učinak. Intenzivirati dijalog između sudova radi razmene dobre prakse i iskustava kroz intenzivnije programe sastanaka, radionica i diskusija.²² Podizanje sudova koji pokazuju manji učinak na tekući prosečan nivo bi značajno poboljšao efikasnost i doslednost prakse i doveo učinak Srbije u sklad sa državama članicama EU. Ove preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, koristeći se Pokazateljima okvira učinka(u **Aneksu 2 Izveštaja Funkcionalne analize**) kao početnim reperom.

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

Preporuka 2:

Postaviti kao prioritet realizaciju Strategije VKS za rešavanje starih predmeta, posebno apostrofirajući stare izvršne predmete računa za komunalije kroz analizu i koordinisani stimulatívni paket.²³ **Sastaviti spisak prema starosti predmeta kao ključni instrument za upravljanje vremenom i smanjenjem starih predmeta, i pratiti napredovanje u svakom sudu.** To se nadovezuje na posao u toku, koji sprovodi Radna grupa za smanjenje broja starih predmeta. Rezultati na ovom polju bi pomogli da se efikasnost Srbije dovede u sklad s ostalim evropskim pravosuđima. Možda će biti potrebna relativno skromna sredstva za prekovremeni rad zaposlenih koji će se baviti starim predmetima. Ove početne preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, ali možda će biti potrebna tehnička pomoć u nekim delovima.

- ✓ Ubrzati program smanjenja broja starih predmeta i usvojiti mere predložene u Vodiču dobre prakse kako bi se sprečilo ponavljanje pojave starih predmeta. (VSS, VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Pratiti tužilačku istragu kako bi se sprečilo nagomilavanje starih tužilačkih predmeta. (DVT i RJT – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Analizirati zašto je postupak Infostana da povuče neaktivne predmete za račune komunalija bio tako delotvoran i primeniti te pouke na druga komunalna preduzeća. (VKS u saradnji sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom energetike, komunalnim preduzećima – kratkoročno)
- ✓ Formirati radne timove u onim sudovima koji su najviše pogođeni količinom starih predmeta računa za komunalije. Premestiti dovoljno osoblja, posebno saradnika, iz drugih odeljenja u ove radne timove i obezbediti im dovoljno IT opreme i softvera. Predsednici sudova treba da obezbede neophodno rukovođenje i upravljačku podršku da bi im omogućili da uspešno izvrše zadatke.

²² Ova preporuka je u skladu s merama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.2.3: vršenje redovnih periodičnih analiza pravosudne mreže, koristeći unapređenu metodologiju; strateška mera 5.1.2.4: prilagođavanje pravosudne mreže potrebama na osnovu rezultata dobijenih od periodičnih analiza; strateška mera 5.1.2.5: sprovođenje korektivnih mera na nivou pojedinačnih sudova i tužilaštava s ciljem poboljšanja efikasnosti mreže sudova i tužilaštava u celini.

²³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.6: donošenje i implementacija jedinstvenog programa za raščišćavanje starih predmeta uz poštovanje jednakog broja predmeta po sudiji, ustanovljavanje sistema stalnog horizontalnog premeštaja i lokacijskog premeštaja sudija i javnih tužilaca u skladu s Ustavom i uz adekvatnu stimulaciju i uz efikasni monitoring realizacije programa.

Sastaviti sveobuhvatni spisak predmeta izvršenja po starosti i utvrditi ambiciozne ali realne ciljeve. Pažljivo pratiti rezultate radnih timova i redovno podnositi izveštaje relevantnoj radnoj grupi. Ukazati na one koji su pokazali dobre rezultate kroz ocene, unapređanja i nematerijalna priznanja i nagrade. (VKS – kratkoročno i tekuće)

- ✓ Stvoriti podstreke kako bi se prevazišla fama da je izvršiteljski posao neatraktivan tako što bi se davali ‘bonus poeni’ za rešavanje predmeta izvršenja u okviru normi produktivnosti ili što bi se napori za smanjenjem broja starih predmeta uzimali u obzir u procesu evaluacije i unapređenja. (VSS, VKS – kratkoročno)
- ✓ Analizirati stare predmete koji se ne odnose na izvršenje kroz sveobuhvatni spisak predmeta. Zahtevati od sudova da redovno podnose izveštaje o rešavanju starih predmeta. (VKS – kratkoročno)

Preporuka 3:

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

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

Preporuka 4:

Formirati priprema odeljenja u svim sudovima srednje veličine i velikim. Pratiti njihove rezultate i razmenjivati iskustva.²⁴ Sudije, sudsko osoblje i advokati smatraju da bi ova odeljenja bila korisna, naročito radi obezbeđenja da je predmet spreman za ročište, ali njihovu realizaciju sputava nedostatak osoblja i posvećenost procesu. Ta odeljenja se mogu formirati kratkoročno, ali će ocena njihovih rezultata zahtevati više vremena. Trošak je skroman u poređenju sa značajno poboljšanom efikasnošću.

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

Preporuka 5:

Uspostaviti i pratiti statistiku učinka u tužilaštvima.²⁵ Monitoring opterećenosti poslom, elektronskim putem gde god je to moguće, treba vršiti kratkoročno zbog nižih troškova, a vršenje izmena radi rešavanja problema uslediće kasnije, dok će troškovi zavisiti od toga kakve korekcije se preduzimaju.

- ✓ Uspostaviti detaljniju i razdvojenu statistiku učinka za tužilaštva (RJT – kratkoročno)

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

²⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 4.2.1.2: uvođenje centralizovanog prikupljanja podataka i sistema procesuiranja u svim tužilaštvima.

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

Preporuka 6:

Prikupiti i analizirati podatke o procesnoj efikasnosti radi obezbeđivanja informacija za buduće reforme.²⁶ Obezbediti praktičnu obuku za podršku primeni nedavno usvojenih izmena u procesnom zakonodavstvu. Prilagoditi norme produktivnosti kako bi se sudije stimulisale da združuju srodne predmete. CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) zahteva od sudija da kontrolišu raspored ročišta i vreme trajanja postupka, od početka i kroz čitav postupak. Ove preporuke se mogu realizovati kratkoročno i uz relativno male troškove.

- ✓ Zahtevati od osoblja da unose podatke u postojeće rubrike u softveru za upravljanje predmetima (AVP i SAPS). Obezbediti osoblju obuku o doslednom unošenju podataka. Sastavljati redovne analitičke izveštaje i pratiti rezultate. (VKS, sudovi, IT provajderi – kratkoročno. Takođe videti Odeljak o upravljanju IKT)
- ✓ Kreirati nove rubrike u AVP-u i SAPS-u, fokusirajući se na potrebama podataka u odnosu na vreme, procesnu efikasnost i sprečavanje procesnih zloupotreba. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti obuku za sudije nižih i viših sudova i za stručne saradnike o pitanjima koja utiču na procesnu efikasnost, uključujući i obuku sudija o njihovim o nedavno većim ovlašćenjima u upravljanju predmetima. (VSS, VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Tamo gde postoje razlike u procesnoj efikasnosti među sudovima, analizirati i upriličiti sastanke sa sudovima radi razmene iskustava. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Analizirati domet žalbi i procesne zloupotrebe; utvrditi uzroke i doneti moguće sankcije.²⁷ (VKS – srednjeročno)

Preporuka 7:

Pooštriti praksu zakazivanja ročišta, tj. zakazivanje ročišta tokom čitavog dana i potpunu primenu funkcionalnosti softvera za upravljanje predmetima. Prikupljati i pratiti podatke o šemi ročišta, kao npr. razlozima za odlaganje, kako bi se obezbedile informacije za buduće reforme.²⁸ Većina ovih izmena bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

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

Preporuka 8:

Sniziti zahteve u procesu dostave i razmotriti načine dostave, koristeći iskustva nekih osnovnih i prekršajnih sudova.²⁹ Većina ovih koraka bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

²⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.2: ustanovljavanje E-pravosuđa (elektronskim putem); strateškom smernicom 5.3.2: amandmani na normativni okvir na način koji će doprineti skraćivanju vremena trajanja sudskog postupka; strateška mera 5.3.3.4: obavezna edukacija administrativno-tehničkog osoblja i regulisanje pitanja nadležnosti na planu njegove edukacije; strateška mera 4.2.1.3: sprovođenje obuka za zaposlene u sudovima i tužilaštvima za rad sa centralizovanim prikupljanjem podataka i sistemom procesuiranja.

²⁷ Ovo je u skladu sa Mišljenjem br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (2004), koje ukazuje da je potrebno uvesti odredbu za sankcionisanje zloupotrebe sudskog postupka.

²⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.4: infrastrukturne investicije u sudovima i tužilaštvima usmerene na rešenje problema nedostatka sudnica i tužilačkog prostora, čime bi se povećao broj dana suđenja po sudiji, skratilo vreme između dva ročišta i znatno ubrzao istražni postupak.

²⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.2: izmene normativnog okvira na način koji će doprineti skraćivanju vremena sudskog postupka.

- ✓ Pratiti implementaciju nedavnih izmena u postupku koje pokušavaju da zatvore rupe u procesu dostave. Prikupljati i pratiti podatke o dostavljanju, uključujući pokušaje i trošak, i identifikovati uzroke razlika u rezultatima. (MP, VKS, sudovi – kratkoročno)
- ✓ Ponovo ugovoriti s Poštom zastareli Memorandum o razumevanju i plaćati samo uspešno izvršene usluge (model iskustva Osnovnog suda u Užicu). Podići na viši stepen obuku među zaposlenima u pošti u vezi s ovim zahtevima i sankcijama u slučaju zloupotrebe. Doneti plan monitoringa rezultata i izveštavanja o promenama. (MP – kratkoročno)
- ✓ Raditi sa sudovima da izgrade fleksibilnost u svojim budžetima kako bi mogli da uvide inovacije, kao npr. angažovanje privatnih kurirskih službi (kao što je Sloboda, koja predstavlja jeftino i uspešno rešenje u Prekršajnom sudu u Novom Sadu), ili kurira, kao što je to u Osnovnom sudu u Vršcu. (VSS, MP – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti obuku za sudije o novim propisima i stimulisati ih da zauzmu proaktivni stav prema upravljanju procesom dostave. (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Izmeniti zakone o postupku kako bi se stvorila pretpostavka o stalnom dostavljanju posle prve dostave, uz obavezu stranke da obavesti sud o svakoj promeni adrese i uz sankciju u slučaju nepostupanja. (MP, VSS – srednjeročno)

b. Kvalitet pruženih usluga

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

i. Osnovne činjenice

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

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

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

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

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

38. **Nekoliko izazova u smislu kvaliteta je prisutno u okviru trenutnih aranžmana za procesuiranje predmeta.**

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

Sistemu nedostaje standardizovani pristup u rutinskim aspektima procesuiranja predmeta. Ne postoje kontrolne liste, standardizovani obrasci ili formulari za rutinske aspekte procesuiranja predmeta, niti postoji dosledan pristup za sastavljanje rutinske dokumentacije, kao što su pravni podnesci, nalozi ili presude. U međuvremenu, postoji nekoliko primera

specijalizovanog procesuiranja predmeta za one vrste predmeta koje često zahtevaju prilagođeni pristup. Određene vrste predmeta, kao što su sporovi male vrednosti, složene prevare i rodno zasnovano nasilje, mogu da se „zaglave“ u sistemu, zbog nedostatka specijalizovanih praksi za procesuiranje predmeta.

39. **Kvalitet odluka koje donose sudije i tužioci u krivičnim predmetima varira.** Neke inovacije obećavaju, uključujući odlaganje gonjenja³⁰ koje koriste tužioci i sporazum o priznanju krivice. U predmetima

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

gde je gonjenje odloženo, aranžmani za implementaciju i nadgledanje sankcija su vrlo slabi, što dovodi do toga da se tužioci prevashodno oslanjaju na novčane isplate kao vrstu sankcija, umesto da se oslanjaju na proaktivne mere rehabilitacije, kao što je društveni rad ili psiho-socijalna terapija. Nadzor se takođe nedosledno primenjuje na teritoriji cele zemlje, u velikoj meri zbog ograničenog geografskog dometa povereničkih kancelarija, što podriva načelo jednakosti pred zakonom. Sporazum o priznanju krivice bi mogao da bude pojednostavljen ako bi zamenici tužilaca dobili veću autonomiju u svom radu. Kaznena politika je

nedosledna, a mnogi akteri navode da je previše blaga, a da bi tužioci mogli da imaju mnogo konstruktivniju ulogu u prikupljanju podataka o praksi i trendovima kaznenih politika, te bi u skladu sa tim podacima mogli da preporučuju odgovarajuće kazne. Alternativne sankcije mogu da budu ojačane kroz podršku aranžmanima za implementaciju i nadzor sankcija. Prekršajni sudovi, gde nema odlaganja gonjenja ni sporazuma o priznanju krivice, a izgledi za rehabilitaciju u slučaju manjih prekršaja su veliki, posebno treba da ohrabruju alternativne sankcije.

40. **U širem smislu, pravosudni sistem Srbije se bori da dostigne punu usklađenost sa zahtevima EKLP, o čemu svedoči veliki broj predmeta u Strazburu.** Neusklađenost se može utvrditi u ograničenom broju vrsta predmeta, što ukazuje na specifične probleme vezane za nedoslednu primenu zakona i neizvršenje konačnih presuda protiv državnih preduzeća. Stoga se čini da je veći deo neusklađenosti u Srbiji povezan sa finansijskim tužbama protiv državnih preduzeća, a ne sa strukturnim problemima u pravosudnom sistemu. Prijateljska poravnanja nude neka rešenja u ovakvim slučajevima. U pokušaju usklađivanja sa pravom na pravično suđenje u razumnom roku (EKLP), nedavne proceduralne reforme sada omogućavaju strankama da vode poseban postupak za kašnjenje u postupanju. Ovo su dobronamerne reforme, ali postoji veliki rizik da će takve reforme proizvesti nenamerne ili čak neželjene posledice. Njihovu implementaciju treba pažljivo nadgledati, a možda će biti potrebno i neko dodatno prilagođavanje.

41. **Žalbeni sistem se nalazi u samom središtu problema koje Srbija ima u smislu kvaliteta odlučivanja.**

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

Stopa ožalbenih presuda je veoma visoka u proseku, kao i stopa ukinutih presuda nakon žalbe. Stope takođe značajno variraju u različitim vrstama sudova i lokacijama. Neki sudovi prikazuju stope ožalbenih odluka i preinačenih presuda koje su duplo veće od proseka susednih sudova, bez prihvatljivog objašnjenja. Žalbe iz osnovnih sudova ka višim sudovima (poznate kao mala apelacija) se

ne prate dobro u sistemu i, nakon analize, može se reći da su upravo ove žalbe posebno alarmantne. Uočena

³⁰ Odlaganje gonjenja se u Srbiji obično naziva „princip oportuniteta“.

nepravедnost sistema, u kombinaciji sa nedostatkom ujednačenosti i doslednosti, ohrabruje korisnike suda da podnose žalbe. Podsticaji advokata možda takođe imaju ulogu u povećanju broja žalbi. Istovremeno, nivo poverenja u žalbeni sistem među korisnicima suda je veoma nizak. Sa pozitivne strane, izgleda da nedavne proceduralne izmene uvedene radi smanjenja sukcesivnih žalbi (poznato kao „recikliranje” predmeta) funkcionišu. Ipak, apelacione sudije (bez obzira na manji broj predmeta) i dalje vraćaju predmete u nižu instancu na ponovno suđenje češće nego što je to potrebno, umesto da zamene ožalbenu odluku svojom presudom. Preveliki broj poništenih presuda duplira obim posla, naduvava broj predmeta i nastavlja sa nedoslednom praksom, jer ne uspeva da pruži adekvatne smernice sudovima niže instance. VKS planira da unapredi ujednačenost u primeni zakona kroz čitav niz mera, uključujući Komisije za sertifikaciju. Ovakvi napori treba da budu prioritetni i uvećani kroz osnovne mere za povećanje kvaliteta, što bi vremenom moglo da dovede do smanjenja žalbene stope.

42. **U međuvremenu, korupcija ostaje izazov za sprsko pravosuđe.** Srbija zaostaje za zemljama članicama EU i susednim zemljama u svim uporedivim indeksima o percepciji korupcije u pravosuđu. Korisnici suda priznaju da se upuštaju u koruptivne radnje kako bi progurali svoje predmete.³¹ Podmićivanje sudskog osoblja je naizgled češće nego podmićivanje sudija, koji se verovatno oslanjaju na suptilnije metode. Pored davanja mita, oko 19 procenata korisnika navodi „povlačenje veza” kako bi uticali na sudove. Takva neformalna sredstva se češće koriste kako bi uticali na postupak, a ne na sam ishod postupka, što znači da bi unapređena transparentnost i efikasnost u obradi predmeta smanjila mogućnost zloupotrebe. Davanje poklona je takođe često i uglavnom se ne proverava. Ankete ukazuju da se percipirana rasprostranjena korupcija u sistemu smanjuje. Međutim, poverenje javnosti u Prekršajnim sudovima opada.

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

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

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

³¹ Oko 10 procenata korisnika sudova navode da im je traženo mito kada su imali posla sa sudom. Brojke o prijavljenoj korupciji su verovatno značajno umanjene.

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 9:

Poboljšati organizacione metode radnih grupa koje donose nacrt politike i zakona u vezi s pravosuđem. Zahtevati da radne grupe odrede ciljeve politike i opcije, analiziraju fiskalni i operativni uticaj opcija politike i pripreme detaljnu implementaciju planova za sprovođenje reformi.³²

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

Preporuka 10:

Sprovesti osnovne mere za poboljšanje kvaliteta. Standardizovati formate za uobičajene sudske procedure, uključujući i kreiranje šablona i kontrolnih lista.³³ Preporuka CCJE je da se usvoje uprošćeni i standardizovani formati za dokumenta za pokretanje i vođenje sudskog postupka.³⁴ Početne forme se mogu kreirati brzo i uz relativno mali trošak. Obuka može biti sastavni deo već postojećih programa.

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

Preporuka 11:

Organizovati pilot programe u prekršajnim, osnovnim i višim sudovima za posebna odeljenja, uključujući i posebno odeljenje za sporove male vrednosti u osnovnom sudu s usmerenim procedurama.³⁵ Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjeročno uz relativno mali trošak.

- ✓ Proceniti izvodljivost formiranja odeljenja za sporove male vrednosti u osnovnim sudovima. Ukoliko se pokaže izvodljivim, krenuti s jednim brojem pilot programa i pratiti rezultate. Podržati odeljenja putem podstreka, kao što su nagrade i priznanja ili uzimati u obzir pri evaluaciji u unapređenju, kako bi se privukle visokokvalitetne sudije i osoblje. Ustanoviti usmeravajuće procedure i smernice koje mogu da slede stranke koje se same zastupaju. (MP, VSS, VKS – kratkoročno i tekuće)

³² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3.3: analiza rezultata sprovođenja 'pravosudnih zakona' i njihova izmena u skladu sa rezultatima analize; strateška smernica 1.3.4: analiza rezultata sprovođenja materijalnih i procesnih zakona (ZKP, ZPP, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, itd.).

³³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.4: unaprediti metodologiju pisanja presuda i postići jednoobraznost na tom planu (kroz početnu i stalnu obuku na PA).

³⁴ Videti Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku.

³⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.4.1: izmene u normativnom okviru koje se odnose na posebnu karakteristiku prava na slučajnog (prirodnog) sudiju u predmetima iz posebnog postupka i na mogućnost derogacije od automatskog raspoređivanja predmeta kada se primeni program za rešavanje starih predmeta.

- ✓ Osnovati radnu grupu da identifikuje koja je to vrsta predmeta koja bi imala koristi od posebnog procesuiranja, obuhvatajući npr. i predmete koji se odnose na porez i carinu u prekršajnim sudovima i rodno nasilje i prevaru u osnovnim i višim sudovima. Analizirati pouke dobijene iz privrednih sudova. (MP, VSS – srednjeročno)
- ✓ Doneti pilot programe u sudovima radi testiranja efikasnosti posebnih postupaka. Pratiti rezultate. (MP, VSS – srednjeročno)

Preporuka 12:

Implementirati i proširiti postojeće planove VKS na promovisanju jednobraznosti i jasnoće sudskih odluka.³⁶ To bi pospešilo kvalitet i percepciju pravičnosti u skladu sa preporukama CCJE i Magna karte sudija za poboljšanjem kvaliteta, dostupnosti i jasnoće u donošenju odluka. Konsolidovanje predmeta je kratkoročno, a ostalo je srednjeročno. Ove preporuke zahtevaju relativno minimalne troškove.

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

Preporuka 13:

Poboljšati statističko izveštavanje o žalbama (uključujući podatke koji se odnose na potvrđene odluke, preinačene ili vraćene nižem sudu na ponovno odlučivanje). Kombinovati analizu rezultata s paketom obuke i podstreka za sudove i sudije radi promovisanja kvaliteta u donošenju odluka.³⁷ SE preporučuje da treba preduzeti korake ka sprečavanju zloupotrebe pravnih lekova nakon donete presude. Poboljšano izvršenje će obeshrabriti žalbe putem smanjivanja podstreka advokatima i/ili strankama da odlažu konačnu presudu.³⁸ Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjeročno uz relativno mali trošak.

- ✓ Ujednačiti statističke podatke o žalbama na odluke osnovnih sudova kako bi se omogućilo praćenje male i velike apelacije i analiziranje razlika. Povezati sisteme za upravljanje predmetima sudova kako bi se omogućilo praćenje predmeta kroz sve žalbe, srodne predmete i zaključivanje. (VKS, MP – srednjeročno)
- ✓ Uzeti u obzir evidenciju o žalbama za sudije i tužioce ponaosob u procesu evaluacije i unapređenja. (VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Prilagoditi norme produktivnosti apelacionih sudija tako da se nagrade oni koji odluku nižeg suda zamenjuju svojom odlukom umesto da je vraćaju nižem sudu na ponovno odlučivanje. Obezbediti obuku apelacionim sudijama o implementaciji nedavnih procesnih reformi koje zahtevaju od sudija da preinačuju odluke prilikom druge žalbe. (VKS, PA – srednjeročno)

³⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7: Jednobraznost sudske prakse.

³⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.1: unapređenje normativnog okvira u smislu regulisanja harmonizacije ukoliko sudske odluke preciznije definišu ulogu VKS u ovoj oblasti, kao i u smislu pune harmonizacije sa odlukama ESLJP i praksom drugih relevantnih međunarodnih institucija.

³⁸ Preporuka Komiteta ministara br. R (84) 5, Princip 7.

- ✓ Pripremiti i sprovesti obuku po onim pitanjima koja utiču na povećanje broja žalbi, uključujući i ona koja se tiču ESLJP³⁹ (VKS, PA - kratkoročno)
- ✓ Pristanak na mirno poravnanje između države i stranaka u kolektivnom rešavanju predmeta pred ESLJP. (MP – srednjeročno)

Preporuka 14:

Razraditi visokoprofilisanu kampanju radi jačanja kvaliteta i borbe protiv korupcije u administrativnim službama sudova, uključujući i donošenje planova za monitoring integriteta.⁴⁰ Donošenje planova integriteta, standarda i formiranje radnog tima se može obaviti kratkoročno, a druge preporuke srednjeročno, sve uz relativno mali trošak. Monitoring, obuka i podizanje javne svesti treba da bude stalan proces.⁴¹

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

Preporuka 15:

Podići kapacitete sistema radi realizacije i nadzora nad alternativama krivičnom gonjenju u čitavoj zemlji kako bi se obezbedio jednak tretman svih osumnjičenih u čitavoj Srbiji.⁴² Ove preporuke se mogu realizovati srednjeročno. Angažovanje dodatnog osoblja i jačanje automatizovanog sistema za obradu podataka u tužilaštvima (SAPO) će zahtevati umerene troškove, dok ostali naponi ne iziskuju veće troškove.

- ✓ Razmotriti kako nedavno uvedeni prekršajni nalozi mogu da se upotrebe za odmeravanje alternativnih sankcija umesto novčane kazne. Obezbediti obuku za prekršajne sudije o primeni alternativnih sankcija. (prekršajni sudovi – kratkoročno)
- ✓ Proširiti broj kancelarija Povereničke službe na svih 26 oblasti viših sudova radi nadzora nad primenom odlaganja krivičnog gonjenja. Angažovati dodatno pomoćno osoblje u kancelarijama Povereničke službe kako bi se obezbedilo praćenje ispunjenja uslova za odlaganje krivičnog gonjenja, naročito kod sankcija popravne mere, kao što je društveno korisni rad. (Poverenička služba; RJT – kratkoročno do srednjeročno)

³⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.3: praćenje sudske prakse ESLJP i drugih relevantnih međunarodnih institucija, obezbeđujući da njihove odluke budu analizirane, organizovane i dostupne javnosti; Strateška smernica 3.2.3: dalje poboljšanje početnog programa obuke u PA; Strateška smernica 4.1.3: izmene normativnog okvira u smislu građanske odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije.

⁴⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.1: Monitoring realizacije planova integriteta u pravosuđu koji su u potpunosti prilagođeni pravosudnom sistemu, kao i njihovog poboljšanja.

⁴¹ Takođe videti preporuke za poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

⁴² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.1: šira implementacija pojednostavljenih procesnih formi i instituta, kao što su sporazum o priznanju krivice, implementacija principa oportuniteta kod krivičnog gonjenja i upućivanje stranaka na alternativne metode za razrešenje sporova (kao što je medijacija) kad god to zakonski okvir dozvoljava.

- ✓ Usmeriti proces za sporazum o priznanju krivice davanjem većih ovlašćenja zamenicima javnog tužioca da mogu da ponude sporazum o priznanju krivice u predmetima koji ispunjavaju kriterijume koje je odredilo RJT. (RJT – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti i sprovesti program obuke za zamenike javnog tužioca o procesuiranju sporazuma o priznanju krivice i predmeta s odlaganjem krivičnog gonjenja. (RJT, PA – srednjeročno)
- ✓ Proširiti primenu alternativnih sankcija, posebno u prekršajnim predmetima. (prekršajni sudovi, Poverenička služba – srednjeročno)
- ✓ Prikupljati podatke od tužilaštava o odlaganju krivičnog gonjenja i sporazumima o priznanju krivice i o svim problemima i zastojsima. Doneti dodatna uputstva o odlaganju krivičnog gonjenja i stimulisati proaktivnije napore za rehabilitacijom. (RJT – srednjeročno)
- ✓ U automatizovani sistem za obradu podataka u tužilaštvima (SAPO) dodati prikupljene podatke u vezi s odlaganjem krivičnog gonjenja i sporazumima o priznanju krivice; uključiti broj odlaganja i broj ponuđenih sporazuma, krivične prestupe, mesto i razloge odbijanja sporazuma od strane suda. (RJT – srednjeročno)

c. Pristup uslugama pravosuđa

i. Osnovne činjenice

44. **Finansijska pristupačnost sudskih usluga je najozbiljnija prepreka pristupu uslugama pravosuđa u Srbiji.** Sudske takse i naknade za advokate su značajne ako se uporede sa prosečnom zaradom u Srbiji. Rešavanje čak i najjednostavnijih predmeta je finansijski nepristupačno za mnoge. Građani daju sve od sebe da izbegnu sudove: skoro 63% opšte populacije navodi da, ukoliko imaju spor za koji smatraju da treba da bude rešen na sudu, oni će ipak pokušati da izbegnu sud; strah od troškova je najčešća prepreka. Više od polovine ispitanih korisnika sudskih usluga smatra da su sudski troškovi u njihovom predmetu bili preterani. Cenovnici sudskih taksi i naknada za advokate su takođe veoma složeni, pa je korisnicima usluga suda teško da procene verovatne troškove.⁴³

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

46. **Međutim, daljim ispitivanjem pokazalo se da to nisu apsolutni troškovi već percipirana vrednost za novac, koja predstavlja prepreku za pristup pravdi.** Iako se sudski korisnici žale na troškove (a one koji nisu

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

korisnici upravo troškovi sprečavaju u korišćenju sudskih usluga), Anкета o percepciji pravosuđa u Srbiji prikazuje rezultate koji ukazuju da su nedavni korisnici sudskih usluga koji su bili zadovoljni kvalitetom pružene usluge u dalekoj manjoj meri smatrali troškove preteranim.⁴⁴ Ovi podaci stoga ukazuju da bi unapređenja u kvalitetu i efikasnosti u pružanju usluga mogla da poboljšaju pristup pravdi, kroz uvećanu percipiranu vrednost za novac kod potencijalnih korisnika suda, a istovremeno bi se povećalo zadovoljstvo korisnika.

47. **Advokati igraju veoma važnu ulogu u usmeravanju korisnika sudova kroz sistem, ali struktura njihovih tarifa nije usklađena sa evropskom praksom i stvara negativne podsticaje koji podrivaju pristup pravdi i efikasnost i kvalitet u pružanju usluga.**⁴⁵ Građani koji sami sebe zastupaju u sporovima teško

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

samostalno prolaze kroz sistem bez postojanja laičkih formata, kontrolnih listi ili praktičnih vodiča, pa stoga ne iznenađuje činjenica da imaju manje šanse za uspeh. Advokati su plaćeni po ročištu ili podnesku, što ih ohrabruje u otezanju sporova. Tarife su određene na osnovu propisane Advokatske tarife, koja zabranjuje da se tarife umanjuju više od 50% od propisanih. Ovakav aranžman nije u skladu sa evropskom praksom.⁴⁶ Propisane tarife u Srbiji su takođe prenaduvane i nerealne, a u praksi mnogi advokati naplaćuju manje od propisanog minimuma, jer tarife

⁴³ Tu je i maksimalni iznos sudskih taksi, koji narušava podsticaje kroz ohrabivanje korisnika suda da se uključuju u nemeritorne postupke u predmetima velike vrednosti.

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

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

⁴⁶ Evropski sud pravde je utvrdio da obavezna minimalna tarifa predstavlja kršenje Ugovora EZ. Dalje, 42 od 47 zemalja obrađenih u izveštaju CEPEJ-a dozvoljavaju slobodne pregovore između advokata i klijenata.

prelaze iznos koji su korisnici spremni da plate. Advokati koje imenuje država (poznati kao advokati po službenoj dužnosti) mogu biti imenovani da zastupaju siromašne klijente, ali postoje problemi u vezi mehanizama putem kojih se oni biraju i nedostatka kontrole kvaliteta.

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

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

50. **Trenutno su u toku reforme za proširenje pravne pomoći u skladu sa praksom EU kroz pružanje 'primarne pravne pomoći' (pravne informacije i preliminarni saveti) i 'sekundarne' (pravno zastupanje) za siromašne i neke osetljive grupe.** Iako su ciljevi ove reforme za svako divljenje, postoji veliki rizik da će ovi zakoni, kao i neke reforme prethodnih godina, biti 'mrtvorodeni' ukoliko se pažljivo ne isplaniraju fiskalne i operativne implikacije ili aranžmani za implementaciju budu nedovoljno definisani. Pored više godina odugovlačenja kroz radne grupe, još uvek je prisutna zabrinutost oko poslednjeg nacrt zakona. Postojeći nacrt zakona stvara pristrasnost u korist sekundarne pravne pomoći, koju bi prvenstveno pružali advokati, dok je malo toga urađeno na podsticanju primarne pravne pomoći koju bi pružale organizacije civilnog društva, opštinski centri za pravnu pomoć i pravni fakulteti. Ipak, efikasno pružanje primarnih pravnih usluga će verovatno doneti najveću korist u smislu povećanja pristupa pravdi za najveći broj građana Srbije, a ta usluga bi mogla da bude pružena uz mnogo manje troškove. Kada je reč o primarnoj pravnoj pomoći, važno će biti da se osigura adekvatno finansiranje i dosledno pružanje usluga u celoj zemlji. U međuvremenu se predlozi za sekundarnu pravnu pomoć mogu pažljivije razmatrati. Takođe je potrebno odrediti tarifu za naknadu pružaocima usluga, za primarnu i sekundarnu pomoć. Na osnovu prethodne analize, naknade za ovakve usluge bi trebalo da budu daleko niže od trenutne advokatske tarife.⁴⁷ Takođe će biti potrebno uspostaviti mehanizme osiguranja kvaliteta, a ovo je još jedna oblast koja podrazumeva visok rizik tokom implementacije.

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

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

⁴⁷ Biće potrebna dalja analiza kako bi se osiguralo da aranžmani za pružanje usluga pružaju dovoljan podsticaj za pružanje visoko kvalitetnih usluga bez naduvavanja troškova ili stvaranja poremećaja na tržištu.

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

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

53. **Svest o zakonima i praksi je još više ograničena u javnosti.** Stalne izmene zakonodavstva i oskudna dostignuća reformi zajedno doprinose sprečavanju javnosti da razume svoja prava i obaveze, ili načina na koji ta prava može da ostvari na sudu. Poslovni sektor navodi da pristup zakonima – i česte izmene zakona i propisa – izazivaju nesigurnost koja utiče na njihove poslovne aktivnosti. Potrebno je sprovođenje obimne komunikacije sa javnošću i podizanje svesti o pravnim reformama u javnosti, posebno među potencijalnim korisnicima suda. Trenutni korisnici suda takođe ulažu velike napore da dođu do informacija vezanih za njihove predmete. Postoje primeri iz Hrvatske i drugih zemalja koje su uvele sudske portale, što bi moglo da se primeni i u Srbiji, kako bi se omogućilo korisnicima sudova da dođu do informacija vezanih za njihove predmete na način koji je u skladu sa zakonima o privatnosti podataka.

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

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

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 16:

Pojednostaviti strukturu sudskih taksi kako bi se omogućilo korisnicima da procene verovatni trošak. Eliminirati maksimum za sudske takse. Standardizovati proces oslobađanja od plaćanja sudske takse.⁴⁸

Implementacija ove preporuke će biti u skladu sa standardima EU i dobrom međunarodnom praksom.⁴⁹

Početni koraci se mogu sprovesti u kratkom roku uz male do umerene troškove.

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

Preporuka 17:

Eliminirati cenovnik advokatskih usluga kako bi se omogućila tržišna konkurencija za pružanje pravnih usluga. Doneti ekonomičniji cenovnik advokatskih usluga koji bi se primenjivao samo za pravne usluge državi (npr. usluge pravne pomoći i za advokate postavljene po službenoj dužnosti). Razmotriti napuštanje modela plaćanja po ročištu.⁵⁰

CCJE savetuje da se honorar advokata ne određuje tako da stimuliše nepotrebne procesne korake.⁵¹ Evropski sud pravde je mišljenja da obavezni minimalni honorar predstavlja povredu Sporazuma EK. U 42 zemlje, koje prati CEPEJ (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa), honorari advokata se slobodno ugovaraju.⁵² Neki od ovih koraka će iziskivati mali do umeren trošak, ali će svakako više nego mnogo značiti ušteda pri prelasku s plaćanja po ročištu na plaćanje po predmetu za advokate koje postavlja sud.

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

⁴⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.2: Definisane kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju oslobađanja ili smanjenja sudskih taksi i smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

⁴⁹ Videti *Mere za delotvornu primenu Bangalorških principa sudijskog ponašanja*, koje je usvojila Grupa sa sudijski integritet (bez datuma).

⁵⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisane strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem ustanovljavanja normativnog okvira i uspostavljanja institucionalne podrške.

⁵¹ Ovo je u skladu s Mišljenjem CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku.

⁵² Videti *Evaluacioni izveštaj CEPEJ-a, 2014* (na osnovu podataka iz 2012.). Samo Kipar, Nemačka, Slovenija i UK-Severna Irska sprečavaju slobodno ugovaranje honorara.

- pružanje informacija budućim reformama imenovanja po službenoj dužnosti. (MP, Advokatske komore – kratkoročno do srednjeročno)
- ✓ Pružiti informacije strankama kako da ulože žalbu protiv advokata po službenoj dužnosti. Ojačati mehanizme kontrole kvaliteta za advokate po službenoj dužnosti. (sudovi, advokatske komore – dugoročno)
 - ✓ Razmotriti da li treba proširiti obavezno postavljenje advokata po službenoj dužnosti u određenim predmetima (poznato kao obavezna odbrana). (MP – dugoročno)

Preporuka 18:

Utvrđiti kao prioritet donošenje adekvatno finansiranog i ekonomičnog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) koji će proširiti krug pružalaca usluga i ograničiti troškove države.⁵³ Međunarodni standardi utvrđuju pravo na branioca radi zaštite osnovnih prava, a ECHR zahteva odbranu potpomognutu od strane države za siromašne stranke kada je u pitanju interes pravičnosti. Ovaj zakon treba doneti kao prioritet, a njegova primena može početi srednjeročno. Potencijalni znatniji troškovi se mogu ograničiti ukoliko se prate sledeće preporuke:

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

Preporuka 19:

Poboljšati usluge za stranke koje se same brane, uključujući jednostavne formulare i kontrolne liste za korisnike suda, kao i brošure i vodiče za laike o osnovnim zakonima i postupcima.⁵⁴ Bolje informacije mogu da omoguće strankama da lako prolaze kroz sistem i bez advokata, na taj način poboljšavajući pristup pravosuđu i efikasnost u pružanju usluga.

- ✓ Kreirati rubrike u AVP-u za prikupljanje podataka o broju stranaka koje zastupaju same sebe, vrsti njihovih predmeta, ishodu i vremenu potrebnom za donošenje odluke. Zahtevati od osoblja da unosi te podatke. Vremenom, upotrebiti te podatke za stvaranje ciljanih intervencija radi podrške strankama koje se same zastupaju. (MP – kratkoročno)
- ✓ Nadovezujući se na iskustva Osnovnog suda u Vršcu, kreirati kontrolne liste uobičajenih postupaka za korisnike suda i naširoko je objaviti. (sudovi – kratkoročno)
- ✓ Kreirati informacije za laike za vrste predmeta koji se najčešće vode (ili bi mogli) bez advokata, uključujući i uputstva, tabele i grafikone s informacijama. (MP – srednjeročno)

⁵³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisane strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem utvrđivanja normativnog okvira i ustanovljavanja institucionalne podrške.

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

- ✓ Ustanoviti/poboljšati registar srodnih profesionalnih aktera, kao što su izvršitelji, medijatori i privatni beležnici, uključujući njihovu stručnost, lokaciju, jasan opis naknade, žalbeni postupak i pokrenute disciplinske postupke i izrečene novčane kazne protiv tih pojedinaca. U registar izvršitelja uključiti kalkulator za procenu verovatne naknade za izvršitelja (slično kalkulatoru za sudsku taksu). (MP, Komora izvršitelja – kratkoročno)

Preporuka 20:

Operacionalizovati novi Zakon o medijaciji, stimulisati korisnike suda i profesionalce da se odluče za medijaciju i pratiti rezultate. Sprovesti intenzivnu obuku za profesionalno osoblje o medijaciji i dostaviti informacije potencijalnim korisnicima suda.⁵⁵ CCJE prepoznaje bitnu ulogu sudija i advokata u sporazumnom poravnanju.⁵⁶ Od država članica EU se zahteva da obezbede obuku i kvalitet medijatora, kao i poverljivost medijacije. Mada se neki od ovih koraka mogu brzo preduzeti, ovo je veliki poduhvat koji zahteva znatno vreme, novčana sredstva i političku volju da se ostvari. U cilju davanja stimulansa medijaciji, struktura advokatskih honorara mora da se promeni od naplate po ročištu ka naplati za pravne usluge i rešavanju predmeta.

- ✓ Doneti standard kvaliteta za medijatore i ustanoviti registar ovlašćenih medijatora. (MP – kratkoročno)
- ✓ Podići svest javnosti o medijaciji putem veb-sajtova, brošura i javnih glasila. Uvesti samotest o medijaciji, koristeći iskustva iz Holandije, tako da stranke mogu da odrede da li će imati koristi od medijacije. (MP – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti zvaničan program medijacije pri sudu u svim osnovnim i višim sudovima, kao i standarde za određivanje koji su to predmeti pogodni za medijaciju.⁵⁷ Pooštriti zahteve za poverljivošću medijacije, zahtevajući da sudije koji rade kao medijatori ne mogu i suditi u istom predmetu i da se sudijama koji sude u predmetu može jedino dostaviti potvrda o neuspešnosti medijacije, a ne iz kojih razloga nije došlo do sporazuma. (MP, VSS – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti podstreke za potencijalne korisnike medijacije, uključujući:
 - Advokate: obezbediti dotiranu, slojevitou obuku radi upoznavanja advokata s medijacijom, kao i onih koji se odluče da postanu medijatori. Zahtevati od medijatora koji su dobili dotiranu obuku da pruže određeni broj besplatnih medijacija. Uvesti sistem ko-medijacija i mentorstva radi jačanja medijatorskih sposobnosti. (MP, Advokatske komore – srednjeročno)
 - Sudije: sprovesti obuku i odštampati material za predsednike sudova i sudije o prednostima i mehanizmima medijacije. Računati broj odluka donetih u medijaciji kao deo posla pojedinačnih sudija. (VSS, PA – srednjeročno)
 - Javnost: uvesti pravnu pomoć u medijaciju⁵⁸ i obezbediti privremeni finansijski stimulans kroz besplatne sate medijacije. Odrediti naknadu za medijaciju u manjem iznosu nego što je to sudska taksa u parnici, što se odražava na nižim sudskim troškovima nego u redovnoj parnici. Smanjiti naknadu za medijaciju u predmetima male vrednosti kako bi ona bila više u skladu sa sudskom taksom zate predmete. (MP – srednjeročno)
- ✓ Stvoriti delotvoran sistem za upućivanje na medijaciju i upravljanje njome, uključujući: a) kriterijume za izbor predmeta; b) procedure za izbor medijatora; c) statistički monitoring i izveštavanje; i d) koordinaciju aktivnosti između sudova, stranaka i medijatora. (VSS – srednjeročno)

⁵⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.3: uspostavljanje efikasnog i održivog sistema razrešenja sporova putem medijacije, unapređenjem normativnog okvira i sprovođenjem postupka standardizacije i akreditacije početnih i specijalnih programa obuke za medijatore, kao i promovisanjem alternativnih metoda razrešenja sporova. Ustanovljavanje registra licenciranih medijatora u skladu s unapred određenim kriterijumima.

⁵⁶ Mišljenje CCJE br. 6 (2004) i 16 (2013). Takođe videti: De Pala, Giuseppe and Mary B. Trevor, eds., *EU Mediation Law and Practice*, Oxford University Press, 2012.

⁵⁷ Npr., građanska materija, razvodi i/ili starateljstvo, i medijacija žrtva/počinitelja u maloletničkim predmetima.

⁵⁸ 14 evropskih zemalja pruža pravnu pomoć za predmete medijacije. Završni izveštaj CEPEJ-a o evaluaciji (na osnovu podataka iz 2012. godine), bez datuma, tabela 8.2.

Preporuka 21:

Značajni predmeti, konsolidovani zakonski propisi i informacije o otvorenim i rešenim predmetima da budu slobodno dostupne onlajn.⁵⁹ Implementacijom ove preporuke doćiće do približavanja nekolicini ciljeva CCJE.⁶⁰ Većina ovoga se može postići srednjeročno uz umereni trošak.

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

Preporuka 22:

Kreirati informacije u laičkom formatu koje su posebno namenjene ugroženim grupama.⁶¹ CEPEJ iznosi da 17 evropskih zemalja obezbeđuje specijalne informacije za etničke grupe u skladu s preporukama CCJE⁶² i koracima ka poboljšanju opažanja javnosti o nepristrasnosti sudija⁶³. Isto tako, pružanje informacija ciljnim grupama može se obaviti kratkoročno do srednjeročno uz mali trošak.

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

⁵⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.2: poboljšati transparentnost rada pravosuđa formiranjem PR kancelarija, info-pultova i sveobuhvatnih vebajtova.

⁶⁰ Mišljenje CCJE br. 14 (2011), 'Pravosuđe i informacione tehnologije (IT)'; Mišljenje br. 6 (2004) o *Pravičnom suđenju u razumnom vremenskom okviru*. Takođe videti Magnukartu sudija (osnovni principi) o pristupu pravosuđu.

⁶¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.6: poboljšanje normativnog okvira na osnovu rezultata procene koja se odnosi na pristup pravosuđu ugroženih i marginalizovanih grupa.

⁶² Mišljenje br. 7 (2005) o pravosuđu i društvu.

⁶³ *Završni izveštaj CEPEJ-a o evaluaciji, 2014. godine* (na osnovu podataka iz 2012. godine), str. 86.

Unutrašnji učinak: upravljanje i rukovođenje resursima u pružanju usluga

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

a. Upravljanje i rukovođenje

i. Osnovne činjenice

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

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

58. **Delotvornost strateškog rukovođenja je ograničena.** Usvajanje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa (NSRP) za period 2013-2018. godine i njenog Akcionog plana predstavlja značajno polazište za srpsko pravosuđe. Njihov sadržaj je sveobuhvatan, a napredak je postignut u nekoliko polaznih tačaka. Međutim, Akcioni plan je možda preambiciozan i biće ga teško realizovati u vremenskom okviru od 5 godina. Takođe, NSRP se u mnogome fokusira na donošenje zakona, više nego na delotvorno sprovođenje postojećih zakona i novih zakona kako bi došlo do promene ponašanja na terenu. Ipak, ovo drugo je važniji zadatak i on zahteva više jedan organizacioni i rukovodeći pristup nego legalistički. NSRP i Akcionom i planu takođe nedostaje jasan fokus o tome kako će reforme uticati na korisnike suda, koji treba da budu krajnji korisnici reformi. Komisija za implementaciju Strategije postoji, ali nema plan rada i svoj sekretarijat i ne upravlja implementacijom reforme. Tu je stvoren vakuum, tako da se ne zna ko od mnogih fragmentovanih aktera zapravo vodi reformu sistema ili deluje u pravcu poboljšanja učinka. U najboljem slučaju, Srbija bi do 2018. godine mogla da usvoji relevantne zakone, ali se ponašanje neće promeniti i učinak se neće popraviti na terenu.

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

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

60. **Ograničeni upravljački kapaciteti u Savetu/Veću ometaju njihovu sposobnost da se suoče s budućim izazovima.** I Savet i Veće su doneli organizacioni plan i preduzeli korake ka njegovoj realizaciji. Oni

su u stanju da upravljaju samo svojim najosnovnijim potrebama. Administrativna kancelarija VSS je već prilično brojna, ali na mnogim pozicijama sedi niže administrativno osoblje i pravnici koji usko posmatraju svoju ulogu. Savetu/Veću nedostaju upravljački kapaciteti koji bi delovali u pravcu poboljšanja učinka u čitavom sektoru. Npr, nijedna institucija trenutno nema sistem za evaluaciju ili reorganizaciju radnog procesa iako će taj posao biti od ključnog značaja za poboljšanje produktivnosti sistema.

61. **Interna organizacija u sudovima mora da se popravi ukoliko sistem hoće da dostigne i održi viši nivo učinka.** Do danas, Savet/Veće je malo uradio na proceni da li je interna organizacija svakog suda i tužilaštva optimalna. Nisu rađene analize o tome kako organizacione razlike utiču na produktivnost ili na druge aspekte učinka. Savet/Veće ne vrši reorganizaciju procesa u cilju bržeg proizvodjenja visokokvalitetnog outputa uz manje napora i uz manje troškove. Sudski poslovnik daje široka uputstva, ali je zastareo. Sadašnji napori na ažuriranju sudskog poslovnika se usko fokusiraju na minimalne zahteve za usaglašavanjem s novim procesnim zakonima, ukazujući da će reforme tek da donesu značajne koristi kroz pojednostavljenje i modernizaciju procesa. Pojedini predsednici sudova koriste svoj vlastiti sistem na osnovu lične inicijative ili uz donatorsku podršku. Jednostavan sistem ponderisanja predmeta bi pomogao da se ujednači broj predmeta i upravlja obimom posla, ali se još mnogo toga može uraditi kroz delotvorni monitoring podataka iz postojećih sistema.

62. **U okviru svakog suda, sposobnost rukovođenja predsednika suda je od velike važnosti za uspeh.**

Akteri iznose da učinak pojedinačnog suda u mnogome zavisi od entuzijazma i volje predsednika suda da

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

rešava probleme rukovođenja. Međutim, većina predsednika sudova nije prošla kroz obuku o upravljanju/rukovođenju i malo je inicijativa koje stimulišu moderni i proaktivni pristup rukovođenju. Sudovima nedostaje specijalizovano osoblje za pomoć u upravljačkim zadacima i često nemaju osnovna upravljačka sredstva/instrumente. Veće korišćenje izveštaja o upravljanju iz raznih sistema upravljanja predmetima, posebno analize lista

starosti predmeta, bilo bi od velike pomoći. Svaki od predsednika sudova s većim učinkom je *ad hoc* obrazovao mali rukovodeći tim stručnih profesionalaca srednjeg nivoa koji mu pružaju podršku u vođenju suda. Izgleda da ovaj model dobro funkcioniše i može se replicirati. Predsednici sudova se retko međusobno sastaju, a mogli bi da imaju velike koristi od takvih diskusija usmerenih ka razmeni informacija, stvaranju ideja i repliciranju inovacija.

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

64. **Mehanizmi za upravljanje integritetom i sukobom interesa nisu u stanju da u potpunosti rešavaju percipirani nedostatak integriteta u pravosudnom sistemu.** Srpska tehnologija nasumičnog raspoređivanja predmeta dobro funkcioniše u smislu smanjenja predvidljivosti rapoređivanja pojedinačnih predmeta pojedinim sudijama. Međutim, ne koriste svi sudovi ovu funkciju, a i oni predsednici sudova koji je koriste relativno često je prenebregavaju. Ne postoji odgovarajuća tehnologija za nasumično raspoređivanje predmeta u tužilaštvima. Planovi integriteta su sačinjeni samo za neke delove pravosuđa. Formalna pravila o

davanju poklona sudijama, tužiocima i osoblju su jasna. Ipak, davanje poklona i dalje opstaje. Pritužbe su brojne, ali retko se zvanično ulažu. Pouke izvučene iz pritužbi ne uključuju se sistematično u proces reforme.

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 23:

Jasno definisati upravljačku strukturu, organizaciju i ciljeve Saveta/Veća i podići njihove kapacitete rukovođenja kako bi izvršavali svoje tekuće zadatke i pripremili se za preuzimanje dodatnih funkcija.⁶⁴ Zbog kratkog vremena koje je preostalo do predviđenog prenošenja ovih funkcija 1. januara 2016. godine, mnoge od ovih preporuka će zahtevati promptnu implementaciju. Trošak za ove stavke je relativno mali, uz tekući trošak ukoliko se uposli generalni direktor.

- ✓ Zaokružiti definicije Saveta/Veća o njihovim procesu rada i internim pravilima; formirati pododbore ili druge načine određivanja odgovornosti članova. (VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Izmeniti Ustav i relevantne zakone u skladu s preporukama Venecijanske komisije i CCJE kako bi se zaštitila nezavisnost Saveta/Veća i sudova u pogledu postavljenja i unapređenja u pravosudnom sistemu.⁶⁵ Pri tome, razmotriti da se pravila o zameni celokupnog Saveta/Veća svakih pet godina zamene s rotacijskim izborom, što bi pomoglo očuvanju korporativne memorije. (MP, VSS, DVT, Skupština – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti uvođenje generalnog direktora u Savet/Veće koji bi obezbeđivao rukovodeći nadzor, na osnovu opisa poslova i zadataka koji zahtevaju prethodno menadžersko iskustvo. (VSS, DVT – srednjeročno)

Preporuka 24:

Stvoriti stalnu stratešku i operativnu plansku funkciju u pravosuđu radi prikupljanja i analize podataka i planiranja unapređenja procesa.⁶⁶ CCJE jasno ističe da cilj prikupljanja podataka treba da bude evaluacija pravosuđa u širem kontekstu,⁶⁷ a da donošenje procedura za prikupljanje podataka, evaluacija rezultata, njihovo objavljivanje kao povratne informacije, monitoring i procedure kasnijeg praćenja (follow-up) treba da budu pri jednoj nezavisnoj instituciji u okviru pravosuđa.⁶⁸ Većina ovih preporuka bi trebalo da se realizuje kratkoročno kako bi se obavile pripreme za prenos odgovornosti sa MP. Prikupljanje podataka i izveštavanje, funkcije strateškog i operativnog planiranja će se razviti srednjeročno. Stvaranje kapaciteta za ispunjenje ovih funkcija će zahtevati stalne i potencijalno visoke troškove za osoblje.

- ✓ Definirati plan rada za implementaciju strategije Komisije. (Komisija – kratkoročno)
- ✓ Prilagoditi Okvir učinka Funkcionalne analize u usmeren okvir tipa „dešborda“ (*dashboard*) radi praćenja učinka sistema, s malim brojem (max. 10) ključnih pokazatelja učinka da bi najverovatnije uticali na poboljšanje učinka. (Komisija, MP – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti revidiranje Akcionog plana NSRP kako bi veći fokus bio na delotvornom početku i realizaciji manjeg broja reformi koje bi najverovatnije poboljšale učinak sistema iz perspektive korisnika suda. Identifikovati merljive ciljeve. Pratiti i dokumentovati rezultate, naročito na planu efikasnosti. (MP, VSS, DVT, Komisija – kratkoročno)

⁶⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane, u smislu nadležnosti; Strateška smernica 1.3.1: Jačanje profesionalnog kapaciteta VSS i DVT za analizu rezultata reforme (upošljavanje eksperata odgovarajućih profila u administrativnim kancelarijama, razvijanje sistema za prikupljanje podataka, obuka članova VSS i DVT na polju analitike, statistike i strateškog planiranja).

⁶⁵ Videti npr. Mišljenje CCJE br. 10 (2007), koje kaže da „perspektivni članovi saveta (veća) pravosuđa, bilo da su to sudije ili nesudijski članovi, ne treba da budu aktivni političari, poslanici, članovi izvršne vlasti ili uprave. To znači da šef države, ako je na čelu Vlade, niti bilo koji ministar, mogu biti članovi Saveta/Veća pravosuđa. Svaka država treba da donese posebne propise u ovoj oblasti“.

⁶⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT.

⁶⁷ Tj. uključujući interakciju pravosuđa sa sudijama i advokatima, pravdom i policijom, itd.

⁶⁸ Videti Mišljenje CCJE br. 6 (2004).

- ✓ Zahtevati od svih institucija da dostavljaju kratke i česte ažurirane podatke o napretku u odnosu na ciljeve. Prenositi akterima osnovne rezultate, inicijative i promene u rezultatu. (VKS, VSS, DVT – kratkoročno)

Preporuka 25:

Pojačati kapacitet sektora da sistematično analizira opterećenost poslom i odredi delotvorni miks resursa radi postizanja ciljeva politike.⁶⁹ Usvojiti jednostavnu metodologiju za ponderisanje.⁷⁰ Povećanje broja sudija i sudskog osoblja radi rešavanja pitanja učinka nije delotvorno bez ozbiljnije procene potreba sistema. Ove aktivnosti treba da počnu u najkraćem roku i da stalno traju.

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

Preporuka 26:

Dopuniti statistiku iz sistema za automatizovanu obradu podataka sa periodičnim anketiranjem korisnika.⁷¹ To su kao najbolji primer prakse uočili EK, CEPEJ i Međunarodni okvir za izuzetnost sudova i kao važan izvor informacija za pravosudni sistem. Ova mera nije sama po sebi skupa mada će možda biti potrebna izvesna tehnička pomoć da bi se doneo program i sredstva.

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

⁶⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT; Strateška mera 1.3.1.2: jačanje kapaciteta VSS i DVT na polju strateškog planiranja i analitike.

⁷⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta pravosuđa (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza kvantiteta posla i pravnih promena); Strateška smernica 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma uzetih u obzir u procesu stvaranja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

⁷¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim merom Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.3.2: Redovne ankete se sprovode kako bi se identifikovala neetička ponašanja sudija/tužilaca, u saradnji s drugim institucijama.

Preporuka 27:

Reorganizovati i usmeriti administrativne procese u sudovima i tužilaštvima.⁷² Reorganizacija može rezultirati u efikasnijim sredstvima za korisnike i smanjenju pritiska na sudije i osoblje bez posledica po kvalitet. Neke zadatke treba preduzeti kratkoročno, ali sveukupni napori treba da budu stalni. Kada analitička jedinica bude formirana, tekući troškovi će biti minimalni.

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

Preporuka 28:

Smanjiti mogućnosti za nastanak sukoba interesa. U potpunosti realizovati plan Radne grupe za postupanje po pritužbama i ojačati širenje informacija.⁷³ Ukazivanje korisnicima suda na načine ulaganja pritužbi može se brzo obaviti putem analize, srednjoročno. Za kreiranje veb-sajt prisutnosti, biće potrebna umerena finansijska sredstva.

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

Preporuka 29:

Preneti informacije o sistemu učinka ciljnoj publici. Podizanje javne svesti bi osnažilo poverenje javnosti i borbu protiv stalnog negativnog izveštavanja o pravosuđu i ukazalo na poboljšanja u pružanju usluga u skladu s Poglavljem 23.⁷⁴ Troškovi su relativno mali.

- ✓ Unaprediti analitički sadržaj godišnjih izveštaja VSS i uključiti kratak prikaz u laičkom formatu. Godišnjim izveštajima priključiti tabele sistemskih podataka, koje se mogu preuzeti (download), i

⁷² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjenje pritiska na sudije u smislu administrativnih i tehničkih poslova, koji oduzimaju značajan deo njihovog vremena, time što će se oni dodeliti administrativnom i tehničkom osoblju i stručnim saradnicima uz obezbeđivanje ujednačenih administrativnih i tehničkih procedura kroz usvajanje relevantnih proceduralnih pravila, time jačajući sudski integritet.

⁷³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.2.2: Uspostavljanje jedinstvenog sistema za prikupljanje, procesuiranje i analizu žalbi i pritužbi na rad nosilaca sudijske funkcije.

⁷⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.1: Promovisanje rezultata sudova i tužilaštava, redovno izveštavanje o radu pravosuđa, spremnost da se odgovori na zahteve medija, kao i promovisanje aktivnosti MP kroz strategiju komuniciranja s medijima/javnošću; Strateška smernica 2.9.2; poboljšanje transparentnosti rada pravosuđa putem osnivanja kancelarija za odnose s javnošću, info-pultova i sveobuhvatnih veb-sajtova.

koje će biti od koristi analitičarima i istraživačima. Ustanoviti listu imejl adresa za distribuciju češćih ažuriranih podataka o napretku. (VKS, VSS – srednjeročno)

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

b. Upravljanje finansijskim resursima

i. Osnovne činjenice

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

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

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

67. **Sudovi se finansiraju delom iz sudskih taksi, a to predstavlja određene mogućnosti i značajne rizike.**⁷⁵ Godine 2013, sudovi su prikupili 10,22 milijardi RSD putem taksi.⁷⁶ Međutim, nivo naplate je nizak i sudovi uspevaju da naplate samo oko jedne trećine dospelih taksi. Sudovi nisu dobro opremljeni da bi igrali ulogu agencije za naplatu zbog nedostatka pravnih instrumenata za uterivanjem duga od nesavesnih dužnika⁷⁷ i nedostatka tehničkih kapaciteta kako bi se posvetili naplati takse. Ono što zabrinjava je da prihod od sudskih taksi opada, a uskoro će i ubrzano opadati.⁷⁸ S neizbežnim prelaskom usluga overe sa sudova na private beležnike, može se očekivati da sudske takse opadnu i za 30% do sledeće godine.⁷⁹

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

Sudovi uspevaju da naplate samo oko jedne trećine dospelih taksi.

69. **Miks resursa favorizuje osoblje iznad svega.** Ogroman fond plata natkriljuje ostale rashode, uključujući i veoma potrebne oblasti kao što su obuka, IKT i infrastruktura. Od 2010. do 2013. godine, manje od 2,5% budžeta sudskog sistema potrošeno je na kapitalne investicije, što je oko polovine proseka EU. S obzirom na preku potrebu za širokim unapređenjem IKT i infrastrukture, potrebno je više značajnih ulaganja. Ipak, ulaganja u kapitalne

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

⁷⁵ Procenjuje se da blizu 43% ukupnog budžeta za sudove dolazi od sudskih taksi. *Nacrt uporedne analize budžetiranja sudova*, juni, 2013, 'Case Study – Court Budgeting Practices in Serbia', Svetska banka, str. 12.

⁷⁶ Trezor raspoređuje 40% svih naplaćenih sudskih taksi za VSS, a 20% za MP. Ostatak ide u opšti konsolidovani prihod i koristi se u druge, nesrodne, svrhe.

⁷⁷ Na osnovu zakonskih odredbi, sudovi ne mogu da odbiju ročište u nekom predmetu ako sudska taksa nije plaćena, niti mogu zaračunavati kaznu za docnju ili kamatu. Stoga, česta je pojava da korisnici suda kasne ili izbegavaju plaćanje.

⁷⁸ Sudske takse su opale za 12% od 2010. do 2013. godine.

⁷⁹ Na osnovu nezvaničnih procena dobijenih od zvaničnika suda.

projekte su spora zbog ograničenih kapaciteta nabavke i tako sredstva naznačena za kapitalne projekte se uobičajeno realociraju na dodatne budžetske procese.

70. **Sudovi generišu velike i rastuće docnje.**⁸⁰ Osnovni razlog za nagomilavanje docnji je loše planiranje u procesu pripreme budžeta i procesu reforme zakonodavstva. Često, nova zakonska regulativa stavlja pred sudove i druge institucije veće zahteve za pružanjem usluga ili finansiranjem troškova pravnih postupaka. Međutim, procene finansijskog i regulatornog impakta se ne vrše i budžeti se ne prilagođavaju. Docnje sve više utiču na pružanje usluga suda, uključujući i kašnjenja u ročištima. Takođe, docnje proizvode značajnu količinu posla pošto predsednici sudova i finansijska odeljenja rade u stalnoj situaciji krize upravljanja, uključujući i upravljanje parnicom prema pružaocima usluga.

71. **Nedostatak automatizacije u procesuiranju zahteva za realokacijom finansiranja dovodi do preterane budžetske rigidnosti, što sprečava sudove i tužilaštva da finansiranje prilagode poslovnim potrebama.** Ta rigidnost nije zahtev Ministarstva finansija, već VSS, DVT i MP kojima svima nedostaju ljudski i

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

tehnički kapaciteti za procesuiranje realokacije finansiranja, te ih jednostavno odbijaju. Taj problem bi se mogao ublažiti modernijim sistemom i boljom koordinacijom među akterima, u saglasnosti sa Zakonom o budžetu. Bez rešavanja ovog problema, teško je videti kako bi sektor mogao da dođe do sredstava neophodnih da postigne transformaciju koja je potrebna za usaglašavanje sa

standardima EU.

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

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

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 30:

Poboljšati kvalitet finansijskih podataka koji su potrebni donosiocima odluka za analizu učinka i planiranje.⁸¹ Implementacija ove preporuke će pružiti predsednicima sudova, sudijama i rukovodiocima

⁸⁰ Do kraja 2013. godine, kumulativne docnje su dostigle 3,8 milijardi RSD, premašujući ukupan budžet javnog tužilaštva.

⁸¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 1.2.1: Snaženje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (određujući broj sudija, tužilaca i pomoćnika potrebnog sistemu pravosuđa, analizu opterećenosti poslom i pravne promene).

informacije koje će im omogućiti veće i značajnije angažovanje u sudskoj administraciji, u skladu s evropskom praksom.⁸²

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

Preporuka 31:

Oснаžiti naplatu sudske takse. Razmotriti osnivanje jednog tela u sektoru koje će biti odgovorno za naplatu sudske takse.⁸³ Implementacija ove preporuke će doprineti boljoj naplati sudske takse i omogućiti sudovima da sa više sredstava odgovore novonastalim potrebama.

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

Preporuka 32:

Oснаžiti računovodstvo finansijskih obaveza i rashoda sudova i tužilaštava.⁸⁴ Pobołjšane procedure treba da obezbede da kašnjenja u registrovanju novih obaveza budu minimalizovana; i da su podaci o obavezama tačni, potpuni i lako uskladjivi s budžetom i da budu raspoloživi donosiocima odluka.

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

Preporuka 33:

Omogućiti sudovima i tužilaštvima veću fleksibilnost da preusmeravaju sredstva u okviru svojih

⁸² Ovo se nalazi u: *Evropska Povelja o statutu sudija*, čl. 1.6; *Magna karta sudija (osnovni principi) – Pristup pravosuđu i transparentnost*, čl. 22; *Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudovima: nezavisnost, efikasnost i odgovornost*, čl. 40-41.

⁸³ Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 2.5.2: Definisanje kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju ukidanja ili smanjenja sudskih taksi ili smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

⁸⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

pojedinačnih budžeta kako bi optimizirali korišćenje sredstava i smanjili docnje.⁸⁵ Ako se to realizuje, ova preporuka bi povećala delotvornost izdvojenih sredstava i smanjila broj slučajeva kada sudovi moraju da vrate neutrošena sredstva zato što ekonomska klasifikacija sredstava nije odgovarala njihovim potrebama.⁸⁶

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

Preporuka 34:

Pojasniti podelu finansijske odgovornosti u ključnim oblastima budžeta.⁸⁷ **Razjasniti definicije kapitalnih i tekućih rashoda i jasno izneti koja institucija je odgovorna za svaki od tih rashoda.**⁸⁸ **Pojasniti podelu finansijske odgovornosti između sudova i tužilaštva za troškove postupka. Unaprediti koordinaciju s pružiocima usluga (tj. zatvorske ustanove, advokati, veštaci i izvršitelji).** Jasnoća i koordinacija bi poboljšale delotvornost alokacije sredstava od strane VSS, DVT i MP. Takođe bi se unapredila operativna efikasnost i minimizirali nepotrebni prekidi, smanjile docnje i sprečilo dupliranje i dvosmislenost između sudija i tužilaštava.⁸⁹

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

⁸⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

⁸⁶ Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

⁸⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

⁸⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

⁸⁹ Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

c. Upravljanje ljudskim resursima

i. Osnovne činjenice

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

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

- a. Pozicije sudija, tužilaca i osoblja su samo dodate na prethodni broj radne snage na *ad hoc* način, a ne na osnovu objektivne potražnje ili broja predmeta;⁹⁰
- b. Dopunjavanje radne snage je određivano bez povezanosti s planom za racionalizaciju ukupnih resursa;
- c. U stvari, ne postoji nacionalna sudska ili tužilačka služba. Zapošljavanje i postavljenja su na lokalnom nivou, što stvara grupe ljudskih resursa u svakom sudu ili tužilaštvu. Kada sudije, tužioci i državni službenici jednom dobiju radno mesto, oni ne mogu bez pristanka biti premešteni iz sudova s niskom potražnjom u one s visokom potražnjom, niti u druge institucije koje su preuzele dužnosti koje su ranije obavljali sudovi. Postoji malo mehanizama da se njihov pristanak intenzivira.
- d. Pored velikog broja postojećeg osoblja, mnogobrojno osoblje na određeno vreme i volonteri stvaraju „radnu snagu u senci”. Kažu da su primljeni van konkursa i da se njihov učinak uglavnom ne prati. Njihov neto doprinos izgleda da je marginalan i njihovo prisustvo često odvlači pažnju iskusnijeg osoblja od ključnih funkcija, a njihovo smanjenje je često, što dovodi do gubitka korporativne memorije. Sve u svemu, „radna snaga u senci” destabilizuje funkcionisanje suda, ometa planiranje integrisanih resursa i koči dugoročnu efikasnost.
- e. Nema dovoljno finansiranja za podršku ostalih troškova (kao što je infrastruktura ili IKT), što bi dalo bolju podršku ljudima da dostignu učinak višeg standarda. Nepotrebna rigidnost u alokaciji resursa u okviru sektora sprečava rukovodioce da čine pozitivne razmene između ljudskih resursa i drugih troškova (kao što je preusmeravanje ušteda u upražnjenim radnim mestima na pokrivanje troškova obuke ili na operativne troškove).

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

76. **Određivanjem odgovarajućeg broja i pravilnim raspoređivanjem sudija, tužilaca i osoblja među sudovima i tužilaštvima u skladu s brojem predmeta, poboljšaće se efikasnost pravosuđa i obezbediti pravičniji pristup javnosti.** Odnos potražnje/ponude već ukazuje na prekomeran broj radne snage, tako da ne treba vršiti nova sudijska postavljenja niti upražnjena mesta treba popunjavati, sve dok se broj sudija ne smanji osipanjem. Dalje, treba uvesti zamrzavanje u većini oblasti radne snage i doneti plan za redukciju radne snage, fokusirajući se na niskokvalifikovano pomoćno osoblje i osoblje pisarnice koje je ranije vršilo poslove overe. „Radna snaga u senci” u vidu osoblja na određeno vreme i volontera treba da se smanji. Ljudski resursi, koji su već u sistemu, treba da se efektivnije iskoriste i treba ulagati u njihovu obuku. U međuvremenu, srpskom pravosuđu su potrebni novi mehanizmi za određivanje

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

⁹⁰ Sudijska postavljenja bi trebalo generalno razmatrati s velikom obazrivošću, prepoznavajući činjenicu da su sudije i tužioci trajna investicija. Kada jednom budu postavljeni, teško ih je ukloniti ili premestiti; stvaraju velike pojedinačne troškove u smislu plata, dodataka, pratećeg osoblja, itd .

odgovarajućeg brojčanog nivoa sudske radne snage, uzimajući u obzir količinu posla, učinak i ciljeve transformacije. Konsolidacijom odgovornosti za broj i raspored sudija, tužilaca i nesudijskog i netužilačkog osoblja znatno će se osnažiti planiranje resursa. Savet/Veće treba odmah da izgradi svoje kapacitete kako bi se izvršio ovaj bitan zadatak.

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

78. **Posebno, sudski i tužilački saradnici/pomoćnici daju važan doprinos učinku sektora i oni zaslužuju specijalnu pažnju u reformi ljudskih resursa.** Sada, oni ne dobijaju nikakvu formalnu obuku i malo ima mehanizama za njihovu objektivnu evaluaciju i unapređenje. Ipak, oni pružaju važnu podršku sudijama i sudskoj administraciji u procesuiranju predmeta. Mnogi saradnici imaju nameru da rade na tim mestima samo privremeno, u smislu „odskočne daske” pre nego što postanu sudije ili tužioci. Ova aspiracija nije realna (možda nikada i nije bila) u sistemu koji već ima preveliki broj sudija, opadajući broj predmeta i smanjenje nadležnosti. Ipak, njihove sposobnosti i korporativna memorija su dragocene za sektor. Pravosudni sektor treba da stvori privlačnu i izvodljivu karijernu putanju za saradnike s visokim učinkom koja bi ih unapređivala do ključnih (nesudijskih) rukovodećih položaja u sudu⁹¹ u novom sistemu koji vrednuje srednji menadžment. Takođe, treba obezbediti obuku i usavršavanje kako bi se omogućilo ovim saradnicima da svoje aspiracije usklade s modernim pravosuđem.

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

80. **Postoji akutna potreba za obukom i podizanjem kapaciteta u čitavom srpskom pravosuđu.**

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

Pravosudna akademija je u prošlosti bila previše usredsređena na početne obuke za nove sudije uprkos činjenici da sistem ima previše sudija, opadajući broj predmeta i smanjenje nadležnosti. Uбудuće, PA treba da se više fokusira na stalnoj obuci i da predvodi široku inicijativu za podizanjem kapaciteta za sudije, tužioce, saradnike i sudsko osoblje. Obuka bi trebalo da pokrije sve aspekte relevantne za transformaciju u moderno evropsko pravosuđe, a na osnovu sveobuhvatne procene potreba za obukom.

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

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

⁹¹ Tu dolaze u obzir viši savetnici, analitičari, profesionalci sudske administracije, menadžeri suda, šefovi kabineta, itd.

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 35:

Uvesti zamrzavanje zapošljavanja za sudije i ne popunjavati upražnjena sudijska mesta dok se ne donese čvrsta i transparentna metodologija koja će odrediti potreban broj sudija. Ukoliko su potrebna prilagođavanja, premestiti sudije, uz njihov pristanak, ili unaprediti sudije u okviru sistema da bi se sprečilo bilo kakvo povećanje ukupnog broja sudija. Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na produktivnije oblasti, kao što je specijalizovano osoblje srednjeg nivoa, IT i infrastruktura.⁹²VSS treba odmah da primeni ovo zamrzavanje i da ga održi srednjeročno dok VSS ne donese čvrstu metodologiju koja će odrediti potreban broj sudija i ne precizira tu metodologiju. Broj potrebnih sudija je verovatno prilično ispod sadašnjeg broja sudija koji sude, tako da će biti potrebna redukcija.

- ✓ Uvesti zamrzavanje upražnjenih sudijskih pozicija. Ukoliko se upražnjena mesta pojave na višim nivoima, popuniti ih kroz unapređenja sudija s nižih nivoa. Ne popunjavati upražnjena mesta na nižim nivoima, s obzirom na opadajuću potražnju. (VSS, VKS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Postepeno vremenom smanjivati fond plata na osnovu smanjenja broja zaposlenih – tj. ne zamenjivati sudije koji se penzionišu ili napuste službu. (VSS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Ukoliko bude potrebno, premestiti postojeće stručne saradnike iz manje zaposlenih sudova u one s više posla u okviru iste sudske instance u istoj apelacionoj oblasti. (VSS, VKS – srednjeročno)⁹³
- ✓ Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na druge prioritetne rashode, kao što su investicije u upravljačke kapacitete, obuka, usavršavanje informacione tehnologije i poboljšanje infrastrukture. (VSS, VKS, MP uz odobrenje Ministarstva finansija – srednjeročno)
- ✓ Zatražiti saglasnost od postojećih sudija da budu raspoređeni kao zamena sudijama u sudovima iste instance u okviru iste apelacione oblasti. Privremeno premestiti sudije, uz njihov pristanak, tamo gde se ukaže potreba. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Stvoriti podstreke za sudije da pristanu na premeštaj i budu raspoređeni kao zamena, uključujući tu i finansijski podstrek i vođenje računa o tome pri budućim unapređenjima. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi čvrstu i transparentnu metodologiju na centralnom nivou za određivanje potrebnog broja sudija, uzimajući u obzir, između ostalog, broj stanovnika, geografski prostor, potražnju za sudskim uslugama, potražnju po vrsti predmeta, domaće pravne zahteve, nedavne reforme u nadležnosti sudova i iskustva uporednih zemalja članica EU. (VSS, VKS – srednjeročno)

Preporuka 36:

Objektivno odrediti broj zaposlenih u skladu s evropskim iskustvima i prilagođavati broj zaposlenih kada se okolnosti promene.⁹⁴ Smanjiti broj privremeno zaposlenih i osoblja „u senci“. Troškovi za ovo će biti umereni kratkoročno, ali reforme moraju doneti značajne uštede.

- ✓ Analizirati potrebe za nesudijskim osobljem u sudovima na osnovu broja predmeta i ekonomije obima. Ispitati periferne činioce radi određivanja trenutnih mogućnosti za smanjenje broja zaposlenih kroz otpuštanje ili dugoročnije prirodni odlivom zaposlenih. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)

⁹² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma koji se uzimaju u obzir u procesu utvrđivanja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

⁹³ Takođe videti Preporuku br. 1 za poboljšanje upravljanja učinkom u sudovima, obuhvatajući i prenošenje sudskih predmeta.

⁹⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3.2: Analiza rezultata rada sudova i tužilaštava i preduzimanje mera u skladu s rezultatima analize za bolji raspored ljudskih resursa u pravosuđu (određujući potreban broj zamenika, sudija i pravičan broj predmeta i njihovo raspoređivanje).

- ✓ Doneti program za smanjenje broja zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, usredsređujući se na racionalizaciju osoblja u skladu s promenljivom nadležnošću sudova (tj. ciljati na višak radne snage u zemljišnim knjigama, osoblju na overi, itd.) i smanjenje ili angažovanje spolja pomoćnog osoblja čija uloga ne doprinosi procesuiranju predmeta (čistačice, vozači, daktilografi, osoblje pisarnice, osoblje održavanja, stolari, itd.). (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Ponuditi podsticaje osoblju da iz sudova pređe u izvršnu vlast ili tužilaštva kao bolju alternativu od otkaza. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Strogo ograničiti razloge za angažovanje osoblja na određeno vreme ili po ugovoru. Standardizovati izveštavanje o broju, ulozi i troškovima radne snage „u senci“. (MP – kratkoročno)
- ✓ Zamrznuti sav volonterski rad i privesti kraju program volontiranja u sudovima i tužilaštvima. (VKS – kratkoročno)
- ✓ Razviti formulu za određivanje sredstava i broja osoblja koje radi na procesuiranju predmeta po sudiji i administrativnog osoblja na osnovu jedinica rada (npr. standardan broj radnika IKT po jedinici opreme koju održavaju). Utvrditi transparentno opravdanje za odstupanja od nivoa broja zaposlenih kao što je standardima određeno. Pozabaviti se pitanjem broja zaposlenih u administraciji i nameštenika, srednjeročno. (MP – kratkoročno do srednjeročno, uz konsultovanje VSS pre 2016. godine)
- ✓ Kreirati jedan sofisticiraniji model potreba za osobljem/normi uzimajući u obzir normativne, administrativne ili tehnološke promene u potrebama za osobljem i uključiti ostale državne službenike i nameštenike. (VSS – dugoročno)

Preporuka 37:

Ustanoviti sisteme za izbor, evaluaciju i unapređenje najkvalifikovanijih sudija koji će poboljšati kvalitet, povećati efikasnost i poverenje javnosti u pravosuđe.⁹⁵ Upotrebiti sistem evaluacije i unapređenja da bi se prepoznao dobar učinak i podstakle inovacije. Inicirati i primeniti pomoćne aktivnosti, uključujući obavezu ponovne obuke za sudije s manjim učinkom. Implementacija nedavno usvojenih pravila za ocenjivanje treba da bude u fokusu kratkoročno.

- ✓ Pojasniti procedure za ocenu učinka, uključujući i to kako će se ocene koristiti za donošenje odluke o stavljanju pod nadzor, unapređenju i disciplinskoj odgovornosti. Ovo za sobom povlači izmene i u propisima i u pravilima za evaluaciju. (VSS, Narodna skupština – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi kriterijume i pravila za popunjavanje upražnjenih pozicija predsednika sudova, tako da privremena postavljenja, ako je to neophodno, budu kratkog trajanja. (VSS - srednjeročno)
- ✓ Realizovati nedavno usvojena pravila o kriterijumima, standardima i procedurama za unapređenja i ocenu učinka sudija. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Razmotriti pooštavanje pravila na sledeći način (VSS – srednjeročno):
 - Ustanoviti čvršće standarde za postizanje zadovoljavajuće ocene;
 - Skratiti period ocenjivanja sudija pod nadzorom kako bi se smanjio administrativni pritisak na komisiju za ocenjivanje;
 - Uvesti evaluacione kriterijume koji stvaraju podstreke za inicijative za unapređenje učinka sistema, uključujući i pohađanje obuka, mentorski rad s manje iskusnim sudijama i učešće u radnim grupama;
 - Dati prednost pri unapređenju sudijama koji su radili u više sudova ili su dobrovoljno radili na smanjenju broja starih predmeta u svom ili drugim sudovima.
- ✓ Obezbediti komisiji za ocenjivanje dovoljno pomoćnog osoblja za prikupljanje informacija po evaluacionim kriterijumima i omogućavanje komisiji da sprovede analizu učinka. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Sprovesti kampanju edukacije za sudije o jačanju sposobnosti i cilju evaluacije. (VSS – srednjeročno)

⁹⁵ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.5.1: stimulisanje, jačanje i održanje kvaliteta ljudskih resursa u pravosuđu, posebno kroz unapređenje sistema profesionalne evaluacije i upravljanja ljudskim resursima.

Preporuka 38:

Izvršiti sveobuhvatnu analizu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i sudsko osoblje. Preusmeriti fokus PA ka stalnoj obuci i doneti i realizovati značajan program stalne obuke za sve sudije, tužioce i osoblje.⁹⁶ Osnažena stalna obuka za sudije i saradnike treba da počne kratkoročno. Ova značajna injekcija obuci će zahtevati umerenu investiciju.

- ✓ Redukovati broj učesnika početne obuke dok se ne donese transparentna i čvrsta metodologija za određivanje potrebnog broja sudija i dok se ne reše pravna pitanja istaknuta u nedavnoj odluci Ustavnog suda. (VSS, DVT, PA – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti rebalans budžeta PA tako što će se umanjiti sredstva za aktivnosti početne obuke, a uvećati sredstva za aktivnosti stalne obuke. Usmeriti fokus osoblja ka pripremi aktivnosti stalne obuke. (PA, MP – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti sveobuhvatnu procenu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i osoblje. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno do srednjeročno)
- ✓ PA, kao centar za obuku, da se fokusira na razvijanje striktnih, doslednih i delotvornih materijala i metodologije za obuku, koristeći iskustva Evropske mreže za obuku u pravosuđu (EJTN), kao vodič. (PA, VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Usvojiti program obuke baziran na sposobnostima za sudsko osoblje kako bi se poboljšao njihov učinak u sadašnjoj ulozi. (PA, VSS – srednjeročno)
- ✓ Sačiniti plan obuke i obezbediti obuku pod sponzorstvom države za ostale zaposlene (npr. za menadžere sudova, osoblje pisarnice). (PA – srednjeročno)
- ✓ Podići standarde programa početne obuke i evaluacije. (PA, VSS, DVT – srednjeročno)

Preporuka 39:

Doneti delotvorne, efikasne i transparentne disciplinske mere kako bi se obezbedio kvalitet pravosuđa i efektivan pristup pravosuđu.⁹⁷ Svaka od ovih preporuka je relativno jeftina; smanjenje broja pritužbi bi moglo da dovede do toga da disciplinski tužilac i komisija postanu ekonomičniji.

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

Preporuka 40:

Konsolidovati politiku ljudskih resursa (HR) u VSS i promovisati profesionalno osoblje u sudovima kojim se pravilno upravlja.⁹⁸ Ovo treba da zadovolji CCJE standarde odluka i promoviše efikasnost u skladu s Bangalorškim principima.⁹⁹ Dok neki od ovih koraka mogu odmah da počnu, većina zadataka je za srednjeročni plan. Centralizovanost zaposlenih i plata prema učinku je u dugoročnom planu. Ovi zadaci generalno nisu skupi, ali neki zahtevaju dodatan umeren broj osoblja u VSS.

⁹⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 3.1.2: dalje unapređenje stalne obuke na PA.

⁹⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.1.2: Normativno jačanje disciplinske odgovornosti sudija, tužilaca i zamenika tužilaca, posebno ističući obavezu pridržavanja kodeksa ponašanja.

⁹⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjiti pritisak na sudije u smislu administrativnih poslova koji im oduzimaju značajan deo vremena, time što će se tim poslovima zadužiti administrativno i tehničko osoblje i stručni saradnici uz obezbeđivanje jedinstvenih administrativnih i tehničkih procedura putem usvajanja relevantnih proceduralnih pravila.

⁹⁹ "Odgovornost za sudsku administraciju, uključujući postavljenje, nadzor i disciplinska kontrola sudskog osoblja, treba dodeliti pravosuđu ili telu koje je pod njegovim direktnim uputstvima i kontrolom." Implementacija Bangalorških principa o ponašanju u pravosuđu, 2010.

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

d. Upravljanje IKT-om

i. Osnovne činjenice

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

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

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

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

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

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

87. **Sudovima, tužilaštvima i Savetu/Veću je potrebna smisljena, tačna i blagovremena statistika, koju generiše sistem upravljanja predmetima, kako bi postali delotvorniji u upravljanju celokupnim sistemom učinka.** Poslednjih godina, značajna unapređenja su učinjena, naročito u sistemima upravljanja predmetima, tako da je sada srpsko pravosuđe relativno bogato podacima. Kvalitet podataka se razlikuje ali dovoljno je pouzdan za pružanje informacija procesu donošenja odluka.¹⁰⁰ Ipak, prikupljanje podataka zahteva značajan

¹⁰⁰ Za diskusiju o tome kako su podaci korišćeni u Funkcionalnoj analizi, videti **Aneks 1: Metodologija izveštaja o Funkcionalnoj analizi**. Tim Funkcionalne analize je došao do zaključka da je okruženje podacima u Srbiji relativno bogato u odnosu na uporedne jurisdikcije. Podaci u čitavom sistemu sadrže brojne greške, ali su to u principu manje greške. Ipak, podaci su duboko razjedinjeni po

manuelni rad, što zahteva mnogo vremena, neefikasno je i podložno greškama.¹⁰¹ To negativno utiče na svakodnevno funkcionisanje i koči prekopotreban prelazak na donošenje odluka u sektoru na osnovu činjenica i dokaza.

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 41:

Formirati čvršće strukture upravljanja IKT-om kako bi se obezbedili ciljevi budućih investicija u sektoru pravosuđa i zadovoljavanje poslovnih potreba.¹⁰² Aktivnosti treba da počnu kratkoročno i zahtevaju neke troškove:

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

Preporuka 42:

Za snažnije finansiranje IKT-a: izvršiti procenu tehnološke konfiguracije čitavog pravosuđa; doneti dugoročni budžetski plan za održavanje inicijative automatizacije; i izvršiti analizu ekonomičnosti i ukupne cene vlasništva projekta (TCO) za sve predložene projekte.¹⁰³ Trošak bi bio umeren, a možda će biti potrebno dodatnog osoblja. Aktivnosti bi mogle da počnu odmah, a nadograđivati srednjeročno:

- ✓ izvršiti procenu tehnološke konfiguracije (arhitekture) radi procene sadašnjeg tehnološkog okruženja u svim institucijama sektora pravosuđa i sačiniti kopiju (*blueprint*) budućeg stanja ciljne tehnološke arhitekture, uključujući strategiju tranzicije, plan i rešenja za arhitekturu. (IKT sektor i konsultant za arhitekturu – kratkoročno, odobreno od Grupe za upravljanje IKT-om)
- ✓ Utvrditi definisanu metodologiju za izvođenje poslovne analize za predložene projekte i analizirati verovatni operativni trošak. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti kompletan inventar IKT hardera i softvera, kao i kapacitete ljudskih resursa u IKT u pravosuđu, počevši od informacija u BPMIS (informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom). (MP – srednjeročno)
- ✓ Na osnovu inventara, sačiniti sektorski dugoročni plan budžeta za IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om u saradnji sa Ministarstvom finansija – srednjeročno)
- ✓ Analizirati buduće predloge, finansirane od donacija, radi određivanja TCO (ukupan trošak vlasništva) i procene da li raspoloživo finansiranje može da podrži sveukupni ciklus. (MP – srednjeročno)

sistemu, te stoga je potrebno procesuiranje, čišćenje i trijagulacija kako bi se validirale ustanovljene činjenice. Proces je označio da se akteri generalno mogu oslanjati na podatke iz postojećih sistema radi identifikacije širokih trendova u cilju informisanja procesa donošenja odluke, naročito na nivou pojedinačnih sudova. Međutim, nažalost, korišćenje postojećih podataka od strane aktera je bilo ograničeno do sada.

¹⁰¹ Npr, pravosuđe je kreiralo jednu centralizovanu samostalnu aplikaciju „dešborda“ kako bi se ispitao učinak suda i korišćenje resursa. Međutim, sudovi unose podatke ručno umesto da ih „download-uju“ ili da ih eksportuju iz sistema za upravljanje predmetima.

¹⁰² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.3: obezbeđivanje održivog razvoja sistema IKT kroz finansijski menadžment i usluge podrške korisniku kroz ceo ciklus.

¹⁰³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.14: povećati kapacitete za prikupljanje sredstava za IKT i efikasno upravljanje sredstvima.

Preporuka 43:

Investirati u neke upravljačke sposobnosti IKT-a, posebno u ugovaranje i nadzor.¹⁰⁴ Delotvorno upravljanje ugovorima bi uvećalo vrednost novca i smanjilo preterano i skupo oslanjanje na vendore, tj. dobavljače IT. Odmah početi s ugovaranjem za podrškom dobavljača IT koje treba da bude što eksplicitnije i u veću korist države. Interna analiza usluga treba da počne srednjeročno. Ove aktivnosti treba da donesu uštede, naročito u svetlu prethodne investicije u analizu ugovora i ugovaranje.

- ✓ Pregovarati o budućim uslovima ugovora za IKT da bi se osiguralo da pravosuđe, a ne dobavljači, ima vlasništvo nad podacima i da kontroliše operacije IKT. Po njihovoj dospelosti, ponovo ugovarati sporazum o uslugama kako bi se odredili ključni detalji.¹⁰⁵ (Grupa za upravljanje IKT-om, Direkcija za E-upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – srednjeročno)
- ✓ Proceniti koje usluge IKT mogu da se vrše interno putem pripreme studije izvodljivosti i studije o proceni troškova, koje će uporediti usluge dobavljača i one koje država obezbeđuje. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Kreirati „back-up” sajt (*disaster recovery – DR*) za podatke koje su prikupili sudovi i tužilaštva. (MP – srednjeročno)

Preporuka 44:

Formirati kadrovsku grupu dobro obučenog internog osoblja za IKT s definisanom odgovornošću.¹⁰⁶ Čak i sa jačom centralnom IKT podrškom, pojedinačni sudovi zahtevaju interno osoblje IKT za podršku na licu mesta, a ako se ne interveniše odmah, to može dovesti do manje efektivnosti zaposlenih i može da zakoči pružanje usluga. Može se očekivati da većina preporuka ovoga odeljka iziskuje investicije srednje veličine unapred (od 100.000 do 500.000 EUR) i može započeti srednjeročno nakon što se bitne IKT operacije stabilizuju.

- ✓ Doneti plan radne snage kako bi se angažovalo više specijalizovanog IT osoblja u bitnim oblastima¹⁰⁷ s odgovarajućim obrazovanjem i iskustvom i znanjem sudskih procedura.¹⁰⁸ (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti puteve karijere u bitnim IKT oblastima kako bi se obezbedilo da se interesima pravosudnog sektora dobro upravlja u partnerstvu s privatnim sektorom i drugim implementarnim partnerima. (MP – srednjeročno)
- ✓ Doneti norme radne snage IKT-a u okviru sudova i tužilaštava u odnosu na ukupan broj osoblja na svakoj lokaciji. Angažovati dovoljno osoblja odgovarajućeg obrazovanja u svakom sudu ili pak regionalno za pokrivanje jednog broja manjih sudova. (MP, VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Izvršiti procenu potreba za obukom osoblja IKT. Na osnovu te procene, doneti program obuke za osoblje IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)

Preporuka 45:

Ojačati postojeći sistem upravljanja predmetima obezbeđivanjem da se iskoriste sve raspoložive funkcije i da se omogući dovoljno obuke. Dodati nekoliko bitnih momenata i oblasti koje su generalno prisutne u

¹⁰⁴ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.7: postizanje čvrste ravnoteže između spoljnih i internih usluga s akcentom na efikasnosti.

¹⁰⁵ Detalji treba da obuhvate: nivo i vlasništvo nad uputstvom (*source code*); kako će biti obezbeđeno korektivno, preventivno i unapređujuće održavanje, kao i fiksna cena za redovno održavanje; da se obezbede detalji usluga razvoja; da rukovodstvo označi efektivnu verziju kako bi se izbegle verzije ugovora u sukobu; specificirati kako će se obezbediti usluga hitne intervencije tj *help-desk* (onlajn, telefonom, lično) i vreme pružanja usluge za svaki od ovih načina; zahtev da pružalac usluge kreira rešenje najčešćih problema i da izvaštava o najčešćim vrstama pomoći i intervencija putem help-deska; i pojedinačne sankcije ukoliko uslovi ugovora nisu ispunjeni.

¹⁰⁶ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: Motivisanje osoblja IKT s dobrim učinkom.

¹⁰⁷ Bitne oblasti obuhvataju upravljanje projektom, „*enterprise architecture*”, sistemsku integraciju, upravljanje aplikacijom, upravljanje infrastrukturom i operacijama, bezbednost informacija, analizu poslovnog procesa, upravljanje informacijama, IT nabavke, tehničko pisanje, itd.

¹⁰⁸ Takođe, u pravosudnom sektoru postoji jasna potreba za obučanim statističarima, profesionalcima za upravljanje podacima i analitičarima izveštaja. Videti diskusiju u odeljku Upravljanje i rukovođenje.

sistemu upravljanja predmetima. Unaprediti performanse servera.¹⁰⁹ Unapređenje softvera AVP-a i servera, iako skuplje, treba početi odmah.

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

Preporuka 46:

Primenjivati standardnu (ili makar doslednu) praksu upravljanja informacijama u čitavom pravosuđu kako bi se unapredilo čuvanje dokumentacije i omogućila sveukupna sektorska analiza podataka.¹¹⁰ Razrešiti probleme sa statističkim izveštavanjem u automatizovanim sistemima pravosuđa tako da se podaci dosledno prosleđuju iz sudova, tačni i, koliko je to moguće, generisani samim sistemom a ne ručnim računanjem. Ove jeftine ali vredne aktivnosti treba da počnu u kratkom roku. Uvođenje statističkog „krova” (*umbrella*) može se realizovati u periodu od 3 – 6 meseci odnosno kratkoročno – srednjeročnom periodu.

- ✓ Odrediti koje rubrike u AVP-u treba da budu obavezne i uvesti ih i širu validaciju polja u AVP-u da bi se poboljšao kvalitet sistemskih podataka. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – kratkoročno)
- ✓ Oceniti kako „dešbord” funkcija BPMIS-a može da se usaglasi s postojećim sistemima upravljanja predmetima. (Grupa za upravljanje IKT-om, VSS – srednjeročno)
- ✓ Definisati detaljne tehničke zahteve, arhitekturu i implementacione planove za integraciju informacija, skladištenje podataka (*Data Warehouse*) i *Business Intelligence Solution* za podršku procesu donošenja odluka, upravljačkom izveštavanju i pristupu informacijama u predmetu i istoriji bez obzira na format i sistem zapisa. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – srednjeročno)¹¹¹
- ✓ Razviti i formalizovati mehanizme upravljanja podacima u skladu sa ISO/IEC TR 10032: uključiti okvir 2003 (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno i stalno):
 - Sektorski korporativni model podataka (*Corporate Data Model*) i rečnik podataka (*Data Dictionary*) za dokumentovanje i održanje poslovanja i tehničke definicije tokom vremena i da omogući diskusiju sa sudijama, sudskim osobljem i rukovodećim osobljem.¹¹²
 - Procesi upravljanja podacima, uključujući ulogu i odgovornost u upravljanju podacima, vlasništvo nad podacima i upravljanje.
 - Proces kvalitetnog upravljanja podacima koji obuhvata stalno održavanje i analiziranje podataka u svim predmetnim oblastima (videti ISO 8000 Standard za kvalitet podataka i Master Data).
 - Redovna revizija kvaliteta podataka, uključujući i reviziju poslovnih procesa koji mogu doprineti problemima s kvalitetom podataka.

¹⁰⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.6: poboljšanje efikasnosti IKT operacija kroz merenje učinka.

¹¹⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.4: postizanje jednoobraznosti usluga IKT, instrumenata i metoda u čitavom sektoru pravosuđa.

¹¹¹ Ovaj zadatak treba usledi nakon procene celoukupne tehnološke arhitekture.

¹¹² Ovo će takođe biti osnova za *Metadata registar* koji će omogućiti metadata razmenupodataka interno i eksterno (videtistandard ISO/IEC 11179 za predstavljanje organizacionih podataka umetadata registru).Ta razmena se zasniva na tačnim semantičkim definiijama elemenata podataka nezavisno od njihove reprezentacije u pojedinačnim sistemima.

Preporuka 47:

Povezati pravosudne sisteme IKT i razmenjivati dokumenta elektronskim putem gde god je to moguće.¹¹³

Utvrdjivanje standarda treba da počne kratkoročno i nastaviti srednjeročno. Ove aktivnosti će zahtevati umereno ulaganje. Prva i najbitnija od ovih aktivnosti se procenjuje na 20.000 do 100.000 EUR. Donošenje protokola za razmenu podataka bi verovatno bila negde oko 100.000 Eur.¹¹⁴ Za razliku od elektronskog protoka podataka između sudova, koje bi bilo prilično skupo, poboljšanje skeniranja radi omogućavanja razmene dokumenata je jeftina varijanta.

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

Preporuka 48:

Pridati značaj prelasku E-pravosuđa od pružanja informacija o sistemu na pružanje konkretnih informacija o predmetu i omogućiti dvosmernu interakciju (npr. plaćanje takse, popunjavanje formulara).¹¹⁵ To će omogućiti Srbiji da ima koristi od Evropskog pravosudnog portala kao „one-stop shop” za pristup građana. Trošak implementacije kratko-srednjeročnih preporuka se procenjuje u Izveštaju o strategiji IKT na manje od 20.000 EUR:

- ✓ Oceniti pilot program za elektronsko podnošenje dokumentacije (*e-filing*),¹¹⁶ izvršiti potrebne i proširiti na ostale sudove.¹¹⁷ Nakon proširenja, premestiti resurse u sudovima od unošenja podataka ka poslovima koji podržavaju umerene troškove implementacije e-filing-a. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Kreirati grafičko-dinamički standard (*look-and-feel*) za sve veb sajtove sudova. Unaprediti postojeće veb sajtove ili kreirati nove za sve sudove prve instance radi prelaska s osnovne funkcionalnosti na pružanje dinamičnih informacija, konkretnih za predmet, i na taj način omogućiti dvosmernu interakciju, uključujući i formulare koji se mogu „skinuti” za popunjavanje. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Doneti zajedničke standarde za prenos odluka apelacije na javne sajtove. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti se za učešće u strategiji E-pravosuđa EU koja propisuje Evropski pravosudni portal kao „one-stop shop” za pristup građana. (Grupa za upravljanje IKT-om – dugoročno)

¹¹³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.11: uvođenje razolikih kanala komunikacije koristeći savremene instrumente IKT.

¹¹⁴ To je suprotno od migracije ka jednom sistemu, što se procenjuje na min. 500.000 EUR i preko hiljadu dana rada, ne uzimajući u obzir pripadajuće licence i komunikacijske konekcije. Takođe, pravosuđe nema specijalizovano osoblje koje je potrebno za upravljanje ovom tranzicijom, a i nije moguće na srednji do dužeg roka.

¹¹⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: podizanje nivoa informacija raspoloživih u čitavom sektoru pravosuđa.

¹¹⁶ Implementacija pilota u izabranim sudovima zahteva samo 2 personalna računara, 2 printera, jedan čitač i skener za svaki sud, smart kartica za svakog učesnika i *shared time stamp account*.

¹¹⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.15: poboljšanje funkcionalnosti i pokrivenosti sektora pravosuđa sistemima IKT.

Preporuka 49:

Potrebni su novi i stalni zaposleni da demonstriraju kompjutersku pismenost i izvode relevantnu obuku IKT za osoblje.¹¹⁸ Zahtevi za kompjuterskom pismenošću treba da se uvedu u kratkom roku, a obuka za sistem upravljanja predmetima da se obavi srednjeročno. Trošak za ovu stavku nije poznat, ali je verovatno umeren.

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

¹¹⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.9: podizanje IKT kompetentnostikrajnjih korisnika, osoblja IKT i rukovodilaca.

e. Upravljanje infrastrukturom

i. Osnovne činjenice

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

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

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

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

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

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

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

ii. Preporuke i dalji koraci

Preporuka 50: Izvršiti inventar svih zgrada pravosuđa, razjasniti vlasništvo svake od zgrada i oceniti u kakvom su stanju trenutno.¹¹⁹ Ova aktivnost može da počne kratkoročno i da se nastavi srednjeročno uz umerene troškove.

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

Preporuka 51: Na osnovu inventara, doneti adekvatno finansiran plan za infrastrukturu koji će omogućiti višegodišnju realizaciju. Pažljivo pratiti realizaciju plana kako bi se obezbedilo da je bužet izvršen u potpunosti u skladu s planom.¹²⁰ Ove stavke se mogu obaviti srednjeročno i dugoročno. Ukupni troškovi za punu realizaciju će biti značajni, ali možda će donatori biti voljni da pruže podršku, naročito ako pravosuđe učini napredak u implementaciji ostalih preporuka datih u ovoj analizi.

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

Preporuka 52: Obezbediti maksimalnu iskorišćenost malobrojnih sudnica i tužilačkih kabineta.¹²¹ Maksimalno korišćenje sudnica može se realizovati brzo, bez troškova.

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

Preporuka 53: Utvrditi smernice s minimumom pravila za standarde projektovanja i održavanje za sudove i tužilaštva.¹²² Ekspertski tim ili radna grupa treba da donesu opis zadataka za donošenje smernica za projektovanje i održavanje. IMG je izradio „Smernice za model suda” koje se mogu upotrebiti kao osnova za projektne i operativne standarde. Potrebni su standardi za broj, veličinu i konfiguraciju sudnica i kabineta kako bi se odredili zahtevi svakog objekta.¹²³ Ti standardi treba da odlikaju puno korišćenje postojećeg prostora. Ovi zadaci počinju srednjeročno uz umeren trošak.

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

¹¹⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u pogledu nadležnosti koje se tiču budžeta; Strateška smernica 1.2.3.

¹²⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Donošenje planskih procedura za infrastrukturne investicije na osnovu nivoa prioriteta kako bi Ministarstvo moglo da oceni jasno definisanu listu, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

¹²¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.4: Infrastrukturne investicije u objekte sudova i tužilaštava koje su usmerene na rešenje problema nedostatka sudnica i tužilačkih kabineta; stoga broj dana suđenja po sudiji, smanjiti vreme između dva ročišta i značajno ubrzati istražni postupak.

¹²² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

¹²³ Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost.

- ✓ Obezbediti državnu i međunarodnu finansijsku podršku. (MP – dugoročno)

Preporuka 54: Poboljšati pristup sudovima i tužilaštvima licima s invaliditetom.¹²⁴ Kratkoročno i uz mali trošak, mogu se pružiti bolje informacije i sprovesti početna procena.

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

¹²⁴ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

Prvi deo: Procena spoljašnjeg učinka

Prvi deo Funkcionalne analize se bavi rezultatima srpskog pravosuđa prema kriterijumima efikasnosti pružanja pravosudnih usluga, kvaliteta pravosudnih usluga i pristupa pravosudnim uslugama. Procena učinka je urađena prema indikatorima i referencama iz prvog dela Okvira za merenje učinka (Aneks 2).

1. Potražnja za uslugama pravosuđa (broj predmeta i opterećenost sudova)

Pregled poglavlja

1. **Učinak suda bi trebalo da se meri u svetlu potražnje za sudskim uslugama, uključujući i broj i prirodu predmeta, opterećenost poslom i izmene u ovim faktorima tokom vremena.**
2. **Potražnja za sudskim uslugama u Srbiji je slabija od proseka EU.** Mereno prema broju stanovnika, srpski sudovi primaju oko 13,8 novih predmeta na 100 stanovnika, što je neznatno niže od proseka EU. S druge strane, Srbija ima gotovo dvostruki odnos broja sudija prema broju stanovnika od proseka EU, sa preko 39 sudija na 100.000 stanovnika. Kao rezultat toga, broj novih predmeta po sudiji u Srbiji iznosi gotovo polovinu¹²⁵ i niži je od većine 11 članica EU i susednih zemalja u regionu.
3. **Broj sudskih predmeta je veoma uveličan u Srbiji.** Mnogo toga u pravosuđu podrazumeva „predmete“, a što se ne bi smatralo predmetima u drugim sistemima.¹²⁶ Veliki deo posla se sastoji od predmeta koji ne zahtevaju mnogo sudskog posla, kao što su predmeti izvršenja, čiji je broj dva puta veći od proseka EU, kao i veliki broj starih neaktivnih predmeta. Uveličanje broja predmeta može da dovede do iskrivljenje slike pravog tereta potražnje s kojim se pravosuđe suočava. Kada se broj predmeta pročisti i dalje izanalizira, količina posla u pravosuđu izgleda skromna.
4. **Broj predmeta je neravnomerno raspoređen među sudovima i bez neke jasne šeme.** Neki mali sudovi su izuzetno zaposleni, dok neki veći sudovi imaju manje posla. Viši i apelacioni sudovi primaju u proseku srazmerno manji broj predmeta. Čitav niz bolnih reformi i reorganizacije sudova nisu mnogo učinili da se reši neravnomerna raspoređenost predmeta.
5. **Potražnja za sudskim uslugama takođe znatno opada.** To opadanje je najočiglednije u osnovnim i privrednim sudovima gde je broj novih predmeta opao za preko jedne trećine, odnosno jedne polovine od 2010. do 2013. godine. To opadanje se verovatno može pripisati prenošenju sudskih funkcija na druge privatne ili javne aktere, kao i smanjenoj finansijskoj mogućnosti plaćanja sudskih usluga. Kao rezultat toga, količina posla opada i prosečan broj novih predmeta u čitavom sudskom sistemu opao je za jednu trećinu od 2010. do 2013. godine.
6. **Uprkos tome, sudije, tužioci i osoblje svuda u sistemu iznose da su veoma zaposleni i preopterećeni poslom.** Razlozi za to leže u sistemskim problemima i načinu na koji sistem funkcioniše, što sputava spoljni i

¹²⁵ Prema CEPEJ-u, u Srbiji, 2012. godine, pravosuđe je primilo u proseku 350 novih predmeta po sudiji, dok prosek EU iznosi 840. Nešto konzervativniji prosek EU, uz otklanjanje nekih perifernih faktora, je 453 nova predmeta po sudiji, što je za oko 30% više nego u Srbiji.

¹²⁶ Kao primer uveličavanja broja predmeta je krivična istraga koja se broji kao jedan predmet, a sam tok suđenja kao poseban predmet. U slučaju ulaganja žalbe na odluku, žalba je poseban predmet, a ako žalba dovede do ponovljenog suđenja, onda se i to broji kao poseban predmet. Ukoliko se u krivičnom postupku postavi pitanje nadoknade štete oštećenom, onda je to poseban građanski predmet.

unutrašnji učinak, a ne u broju sudija, osoblja ili predmeta. Stoga, ovde je reč o sistemskim problemima i njihovim mogućim rešenjima, što i jeste fokus ove Funkcionalne analize.

a. Uvod

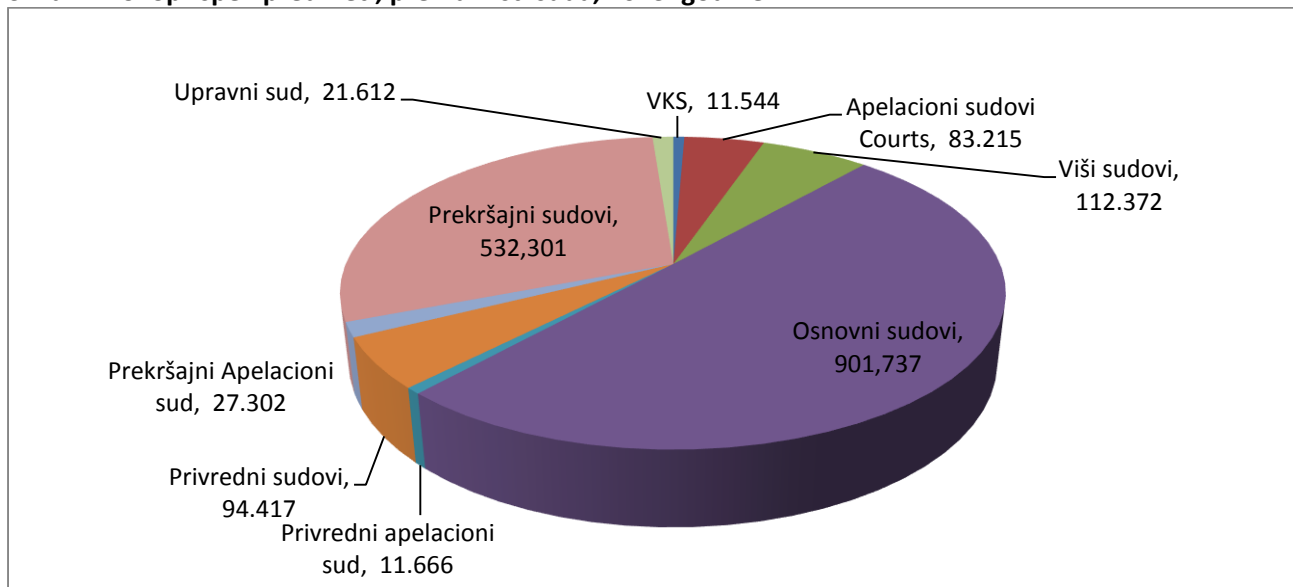
7. **Učinak se ne može ocenjivati izdvojeno, u vakuumu - ocena onoga šta sudovi rade zahteva razumevanje kvantiteta i prirode njihovih usluga, kao i izmene tih faktora tokom vremena.**¹²⁷ Bez obzira da li se procenjuju sudovi pojedinačno, celokupno nacionalno pravosuđe ili se porede sudovi u različitim zemljama, apsolutne cifre malo govore. Važna pitanja su uvek relativne prirode - potražnja u poređenju s brojem stanovnika, broj novopripisanih predmeta u poređenju s brojem sudija, ili rezultat u poređenju s potražnjom. U nedostatku metodologije za merenje težine predmeta (ponderisanje), ova analiza pokušava da izvrši razdvajanje po vrstama predmeta tamo gde je to moguće.

b. Ukupna potražnja i broj svih vrsta sporova

8. **Pravosudni sistem je 2013. godine primio u svim sudovima 1.796.166 novih predmeta.**¹²⁸ Ovi „predmeti“ obuhvataju i čitav niz manjih predmeta koji zahtevaju mali obim sudskog posla, kao i manji broj složenih predmeta, s malo diferencijacije među njima.

9. **Osnovni i prekršajni sudovi imaju najveći broj predmeta – oni primaju 80 % svih novih predmeta.** Za većinu korisnika suda, njihov susret s pravosudnim sistemom upravo se tu dešava. Slika 1 prikazuje pregled novopripisanih predmeta po vrsti suda 2013. godine.

Slika 1: Novopripisani predmeti, prema vrsti suda, 2013. godine.¹²⁹



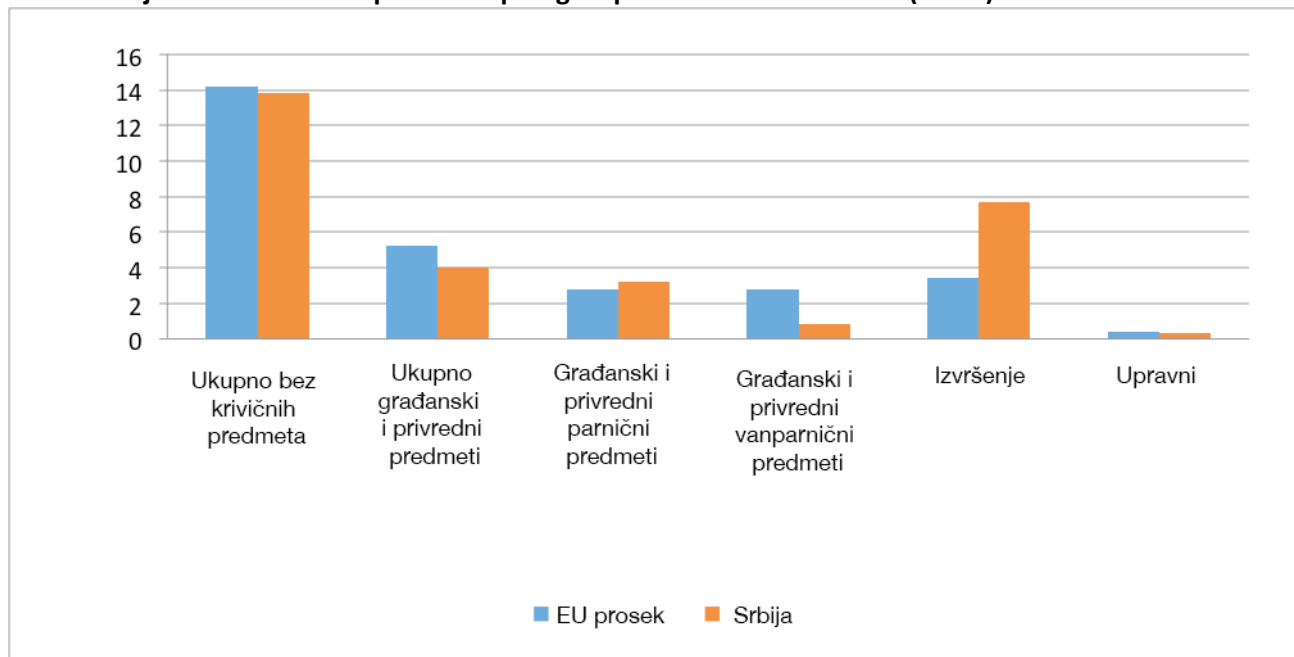
¹²⁷U ovom poglavlju, „potražnja“ se odnosi na nove predmete, ne na šire nepravde ili moguće sporove koji nisu došli do suda i konkretizovali se kao novopripisani predmeti u sudu. Za diskusiju o nezadovoljenoj potražnji i razlozima zbog kojih građani ne idu na sud, videti poglavlje Pristup pravosuđu.

¹²⁸Godišnji izveštaj VKS za 2013. godine citira nešto višu cifru od 1.800.746. Razlika (4.580 predmeta) je zbog neslaganja u broju novih predmeta u sudovima u Vranju i Pirotu za tu godinu. Ta razlika je u granicama okvira dozvoljene greške i ne utiče na analizu i ustanovljene činjenice u Funkcionalnoj analizi.

¹²⁹Svi podaci o broju predmeta korišćeni u Funkcionalnoj analizi sadržani su u *Megadata Table, Svetska banka*. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>). Podaci u Megadata tabeli su dobijeni od VKS (pored njegovih godišnjih izveštaja), kao i iz dopunskih izvora koji su proišćeni i trijagulirani u tolikoj meri da mogu da obezbede kvalitet i pouzdanost analize i utvrđenih činjenica. Za dalju diskusiju o metodologiji, videti **Aneks 1. Metodologija**.

10. **Srbija nije ništa više parnična zemlja od drugih evropskih zemalja – zapravo, možda ima i manje sporova od drugih evropskih zemalja.** U srazmeri prema broju stanovnika, broj sporova u Srbiji (kojim se meri broj novih predmeta u prvoj instanci na 100 stanovnika) je približno uporediv s prosekom EU.¹³⁰ Godine 2012, Srbija je primila oko 13,8 novih predmeta na 100 stanovnika. To ukazuje da je oko jedan od sedam stanovnika Srbije imao neki predmet u sudu. Tako je broj sporova u Srbiji nešto niži od proseka EU od 14,2 predmeta na 100 stanovnika (videti Slika 2).¹³¹ Tako se čini da opštu kulturološku percepciju da Srbi imaju „parnički mentalitet“, na šta ukazuju neki akteri, ne podržavaju ovi podaci.

Slika 2: Broj novih nekrevičnih predmeta prvog stepena na 100 stanovnika (2012.)¹³²



11. **Iako se broj sporova u Srbiji približno uklapa s prosekom EU, postoje značajne razlike u tome kako se taj broj raspoređuje i šta se računa.** Predmeti izvršenja u Srbiji prevazilaze evropski prosek dva puta, dok su novoprispeli upravni i građanski vanparnični predmeti daleko ispod proseka EU. Neke od ovih razlika se objašnjavaju načinom na koji se predmeti usmeravaju i procesuiraju, kao i time šta se računa kao „predmet“ (videti niže Okvir 1). Npr, pošto više predmeta izvršenja odlazi privatnim izvršiteljima (videti Poglavlje o izvršenju), broj sporenja u Srbiji će pasti daleko ispod proseka EU.

¹³⁰Podaci iz zemalja članica EU su iz *EU Justice Scoreboard 2014*, na osnovu podataka iz 2012. godine. Videti EK, Opšta uprava za pravosuđe, *The EU Justice Scoreboard 2014*. Srpski podaci su uzeti iz onoga što je Srbija dostavila CEPEJ-u 2013. godine bazirano na podacima iz 2012. godine. To obuhvata samo građansku i upravnu materiju i ne uključuje krivične predmete. Nije jasno kako su srpske vlasti razgraničile sudove prve i druge instance pri popunjavanju CEPEJ-ovog upitnika, tako da dalja analiza podataka nije moguća. Kada se uzme u obzir uveličan broj predmeta (kao što je dvostruko brojanje predmeta, nedostatak spajanja, itd.), nivo sporenja u Srbiji je možda i niži.

¹³¹ Ukupan broj predmeta prikazan na Slika 1 ne ulazi ceo u broj sporova pošto te cifre obuhvataju i neke predmete druge ili treće instance. Ovo je približno jednako onim predmetima koji dospevaju u osnovne, prekršajne i privredne sudove i neki predmeti koji se pokreću na nivou višeg suda. Ostatak, koji se sastoji od žalbi i kasacije, čini značajan obim dodatnog posla za ostale sudove, ali nije uključen u „nivo sporenja“.

¹³²Budući da srpska statistika nije razbijena na ove kategorije, cifre možda nisu u skladu s onim ciframa koje su ovde prikazane u njihovoj daljoj analizi. U cilju dostavljanja CEPEJ-u, Srbija je morala da preradi svoje kategorije kako bi bile upodobljene CEPEJ-ovom upitniku. Za podatke EU, videti *EU Justice Scoreboard 2014* (bazirano na podacima iz 2012. godine). Za srpske podatke, videti *Srpsku zvaničnu statistiku dostavljenu CEPEJ-u 2013. za 2012. godine*.

Okvir 1: Šta označava „predmet“ i kako njegova definicija utiče na broj predmeta/sporova?

Srbija ubraja u nove predmete nekoliko stvari koje verovatno ne bi trebalo da se nalaze u ovoj kategoriji. Npr, u mnogim sistemima, izvršenje se ne smatra posebnim „predmetom“. Takođe, postoji i posebno (tj. duplirano) računanje krivične istrage i krivičnog suđenja. Isto tako, suđenje, žalba i ponovno suđenje se računaju kao posebni predmeti. (To ima veliki uticaj na broj predmeta jer je ponovno suđenje najčešći rezultat uspešne žalbe u Srbiji). Kao rezultat toga, broj „predmeta“ u sistemu je veoma uveličan.

Obim sudskog posla (opterećenost) je različit koncept od broja predmeta. Obim/opterećenost sudskog posla obuhvata niz dodatnih aktivnosti koje predstavljaju realan posao za sudije i osoblje koje im pruža podršku. Npr, žalbe ne bi trebalo da predstavljaju nove predmete iako one predstavljaju posao za sudije. On takođe ne obuhvata predmete koji ne zahtevaju mnogo pravosudnog posla, kao npr. predmeti izvršenja. Razumevanje broja predmeta takođe pokazuje šta se dešava s predmetom pošto uđe u sistem – npr, da li većina predmeta bude rešena u prvom stepenu¹³³ ili se nastavlja putem beskrajnih, ponekada cirkularnih, žalbi i tako se recikliraju u vidu „nove-stare potražnje“.

Imajući u vidu problem s postojećom statistikom sudova, ova Analiza će biti što je više moguće konkretna u pogledu toga šta se meri s obzirom na važeće podatke. U mnogim slučajevima, nije moguće razlučiti prave (prvostepene) novoprispele predmete od ostalih. Usporedni podaci CEPEJ-a su ograničeni na sličan način. Nakon unapređenja automatzovanih upisnika u Srbiji, važno je da se razmotri kako će ova dimenzija pravosudnog posla moći da se posebno meri i računa.

12. **Potražnja za sudskim uslugama takođe znatno opada – broj novih predmeta smanjen je za preko 24 % od 2011. do 2013. godine.** Kao što je prikazano na Slika 3, to opadanje se najviše beleži u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima.

13. **Dva su osnovna razloga opadanja broja novih predmeta.** Prvo, i najverovatnije, došlo je do značajnih promena u delokrugu rada suda, što je dovelo do prenošenja pravosudnih aktivnosti na privatne ili druge javne aktere. (Videti niže Okvir 2). Drugo, možda su ekonomski faktori smanjili potražnju za sudskim uslugama.¹³⁴

Okvir 2: smanjenje delokruga rada u sudovima u Srbiji

Važan razlog što potražnja opada je u tome što je jedan broj usluga, koje su pružali sudovi, prenet na druge pružaoce. Ove promene imaju, ili će imati, u različitoj meri uticaj na broj novih predmeta. Ipak, njihov uticaj neće eliminisati u sudovima stare predmete koji su otpočeli po ranijim zakonima. Ti stari predmeti će ostati sve dok sudovi ne nađu druge načine da ih reše.

Stečajni upravnici: stečajni upravnici su uvedeni 2005. godine radi analize predmeta uloženi privrednim sudovima u cilju utvrđivanja da li dužnici poseduju imovinu koja stoji na raspolaganju za naplatu poverilaca. Ovi predmeti nemaju uticaja na potražnju jer predmeti stečaja i dalje zahtevaju pokretanje sudskog postupka, a sporovi nastali oko nadzora nad stečajnom masom i dalje se vode pred sudom. Pored toga, ovi stečajni predmeti čine mali procenat predmeta privrednog suda - stečajni upravnici su imali oko 794 predmeta od 2005. do 2009. godine, mada je ovaj broj od tada porastao.

¹³³ To je cilj mnogih pravosuđa i on je realizovan u švedskim sudovima pre jedne decenije (Svensson, 2007).

¹³⁴ Studije pokazuju da konkurentni faktori objašnjavaju kako ekonomski pad utiče na broj novih predmeta i nivo sporenja u SAD i Zapadnoj Evropi. (videti Bachmeier, L. et al. 2003. *The Volume of Federal Litigation and the Macroeconomy*, International Review of Law and Economics 24(2):191-207.) U vanparničnim predmetima, ekonomski pad pokazuje tendenciju povećanog broja stečajnih i ostavinskih postupaka, a smanjena privredna aktivnost može da dovede do smanjenog broja postupaka kao što je uknjižba imovine. U parničnim predmetima, opadanje prihoda firmi utiče da se one manje spore kako bi minimizirale troškove, koji postaju sve nepristupačniji, ali to takođe ohrabruje prestupe na agresivniji način. U Srbiji, ne može se zaključiti da je ekonomski pad prouzrokovao opadanje broja novih predmeta. Međutim, podaci iz anketa Svetske banke, kao i intervju i razgovori s akterima, ukazuju da je finansijska pristupačnost vodeći faktor poslovnog odlučivanja i firme izražavaju bojazan da su sudski troškovi sve nepristupačniji za njih. Za analizu pristupačnosti usluga suda, videti Poglavlje o pristupu pravosuđu. Takođe videti *Anketu o pristupu pravosuđu*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

Zemljišne knjige: počevši od 2009. godine, zemljišne knjige su prebačene iz sudova u katastar. Pre toga, osoblje II Opštinskog suda u Beogradu je radilo na 300.000 predmeta godišnje. Bilo koji spor oko zemljišta je i dalje u nadležnosti sudova.

Privatni izvršitelji: godine 2012, uvedeni su privatni izvršitelji kako bi preuzeli od sudskih izvršitelja izvršenje određenih vrsta sporova koji se odnose na novčano izvršenje, uglavnom se usredsređujući na izvršenje neplaćenih računa za komunalije. Ovaj prelazak je doveo do naglog pada broja predmeta u osnovnim sudovima 2013. godine. Ta promena može takođe imati uticaja na broj predmeta u privrednim i prekršajnim sudovima, ali se ne pokazuje u datoj statistici.

Krivična istraga: godine 2013, funkcija krivične istrage je prenet na istražnih sudija na tužilaštvo prema novom Zakonu o krivičnom postupku (ZKP) iz 2013. godine. Kao rezultat toga, oko 38.871 predmet je prenet iz sudova u tužilaštva, obuhvatajući prenos 658 predmeta iz viših sudova u viša tužilaštva, a ostatak od 38.213 predmeta iz osnovnih sudova u osnovna tužilaštva. Kao što je prikazano na Slika 4 i Slika 5, krivična istraga predstavlja manji deo predmeta osnovnih i viših sudova, tako da će ovo prenošenje imati manje uticaja na nivo i ukupnu potražnju i sudovi će zadržati ulogu nadgledanja procesa, te će možda i dalje računati svoje intervencije kao predmete. (To, međutim, ima značajnog uticaja na opterećenost tužilaštva, što će niže biti prodiskutovano).

Geografska pokrivenost mreže sudova: Geografska pokrivenost mreže je takođe smanjena. Od 1. januara 2014. godine, Kosovska Mitrovica nije više deo nove mreže sudova u Srbiji. Prema Briselskom sporazumu potpisanom aprila 2013. godine, dogovoreno je da će se sudska vlast na severnom Kosovu s većinskim srpskim stanovništvom integrisati i funkcionisati u pravnom okviru organizovanom u Prištini, a Apelacioni sud u Prištini će ustanoviti veće sastavljeno od većine sudija kosovskih Srba da vode predmete za sve opštine u kojima su Srbi većina. Timu funkcionalne analize nisu poznati planovi VSS ili MP za premeštaj predmeta ili osoblja (sudija, tužilaca i administrativnog osoblja) iz Kosovske Mitrovice u mrežu sudova Srbije.

Privatni beležnici: uvođenje javnih beležnika će smanjiti broj vanparničnih građanskih predmeta koji su stizali u sudove. Međutim, izgleda da nije izvršena analiza mogućeg uticaja ovih reformi na postojeći broj predmeta. Godine 2013, osnovni sudovi su rešili preko 700.00 predmeta overe, uključujući overu privatnih isprava, potpisa, rukom pisanih pismena i kopija dokumenata i dokumenata za upotrebu u inostranstvu. Izvan toga, statistika o vanparničnim predmetima u AVP-u ne prikazuje kategorije predmeta koje će biti podobne za usluge privatnih beležnika, tako da tim Funkcionalne analize nije bio u mogućnosti da preciznije odredi moguć impakt. Međutim, predviđa se da privatne beležničke usluge znatno smanje opterećenost osoblja pisarnice, ali ne i da bude od većeg uticaja na obim sudskog posla. Za diskusiju o odgovarajućoj potrebi za programima smanjenja radne snage u sudovima, videti Poglavlje o ljudskim resursima. Za diskusiju o finansijskom impaktu gubljenja usluga overe, videti Poglavlje o finansijskom menadžmentu.

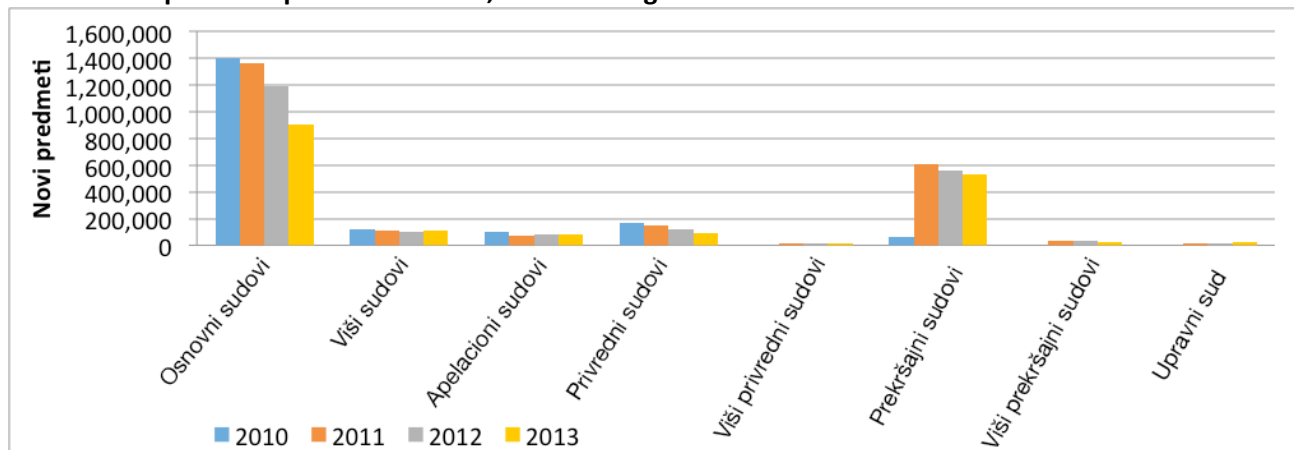
Medijacija: Ukoliko se medijacija ponovo pojavi u Srbiji, ona takođe može smanjiti opterećenost. Prema novom Zakonu o medijaciji, medijacija bi se mogla primeniti u čitavom nizu predmeta, uključujući imovinskopravne sporove, porodične, privredne, upravne, potrošačke, predmete iz oblasti zaštite čovekove sredine i iz radnopravne oblasti, kao i u određivanju štete u krivičnim i prekršajnim predmetima. Zakon pruža određene podstreke korisnicima sudova da se odluče za medijaciju. Sudski troškovi bi bili izuzeti u utuženim predmetima koji su uspešno rešeni putem medijacije pre prvog ročišta. Zatim, tarife medijatora bi određivalo MP, umesto ranijih tarifa koje je određivao Centar za medijaciju a koje su odbijale korisnike. Drugo je pitanje da li su takvi podstreci dovoljni da prevaziđu ranije neuspele reforme i promovišu medijaciju sporova. Za dalju diskusiju o medijaciji, videti Poglavlje o pristupu pravosuđu.

Ograničenje uzastopnih žalbi: Poslednja izmena sa izvesnim uticajem na broj sporova, mada ne i na nadležnost, je ograničenje druge žalbe. Ova odredba je uvedena 2010. godine (kao amandman na postojeće zakone) i zadržana je u ZPP-u koji je usvojen 2012. godine. Od 2012. godine, prvobitna žalba može vratiti predmet na ponovno razmatranje, a druga žalba se okončava presudom apelacionog suda.

c. Potražnja za uslugama pravosuđa prema vrsti suda

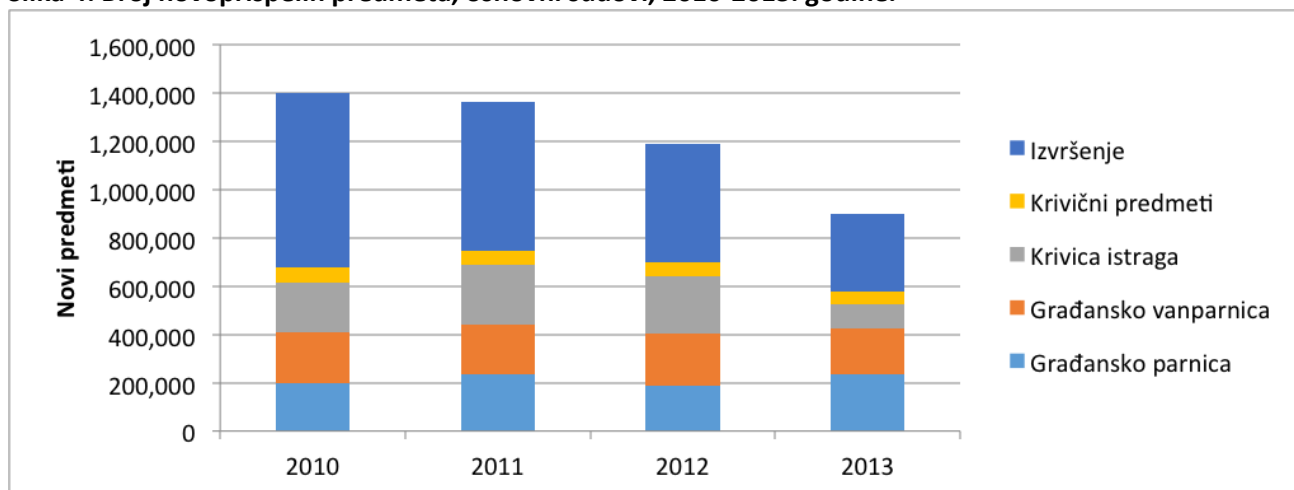
14. **Opadanje potražnje ima uticaja na neke sudove više nego na druge.** Osnovni, prekršajni, i privredni sudovi su najviše pogođeni, dok su viši i apelacioni sudovi stabilniji.¹³⁵

Slika 3: Novi predmeti prema vrsti suda, 2010-2013. godine.¹³⁶



15. **Osnovni sudovi su najviše pogođeni sa 35% manje novih predmeta.**¹³⁷ Impakt promenjene sudske nadležnosti je vidljiv kada se dalje raščlane novi predmeti osnovnih sudova (videti Slika 4). Broj predmeta izvršenja se znatno smanjio od uvođenja privatnih izvršitelja 2011. godine, ali nešto novih predmeta izvršenja i dalje ulazi u sudski sistem. Broj krivičnih istraga je opao 2013. godine kada je donet ZKP i uskoro će nestati s prelaskom na tužilačku istragu. Imajući u vidu činjenicu da predmeti izvršenja zahtevaju malo sudijskog posla, sudije osnovnih sudova će imati izbalansiranu količinu posla u parničnim i vanparničnim predmetima, a malo opterećenje poslom u krivičnim predmetima.

Slika 4: Broj novopripisanih predmeta, osnovni sudovi, 2010-2013. godine.¹³⁸



¹³⁵Upravni, Viši privredni i Viši prekršajni sud imaju veoma malo predmeta, toliko malo da se skoro i ne pojavljuju na grafikonu. Ono što možda nije evidentno je da među raznim sudovima jedino Upravni sud pokazuje povećanje broja novih predmeta sa 15.536 na 21.612. Zbog malog obima u pomenutim sudovima i nedostatka podataka, ova tri suda neće dalje biti analizirana u ovom poglavlju.

¹³⁶Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹³⁷Osnovni sudovi su primili 1.397.677 novih predmeta 2010. godine, a 901.677 2013. godine.

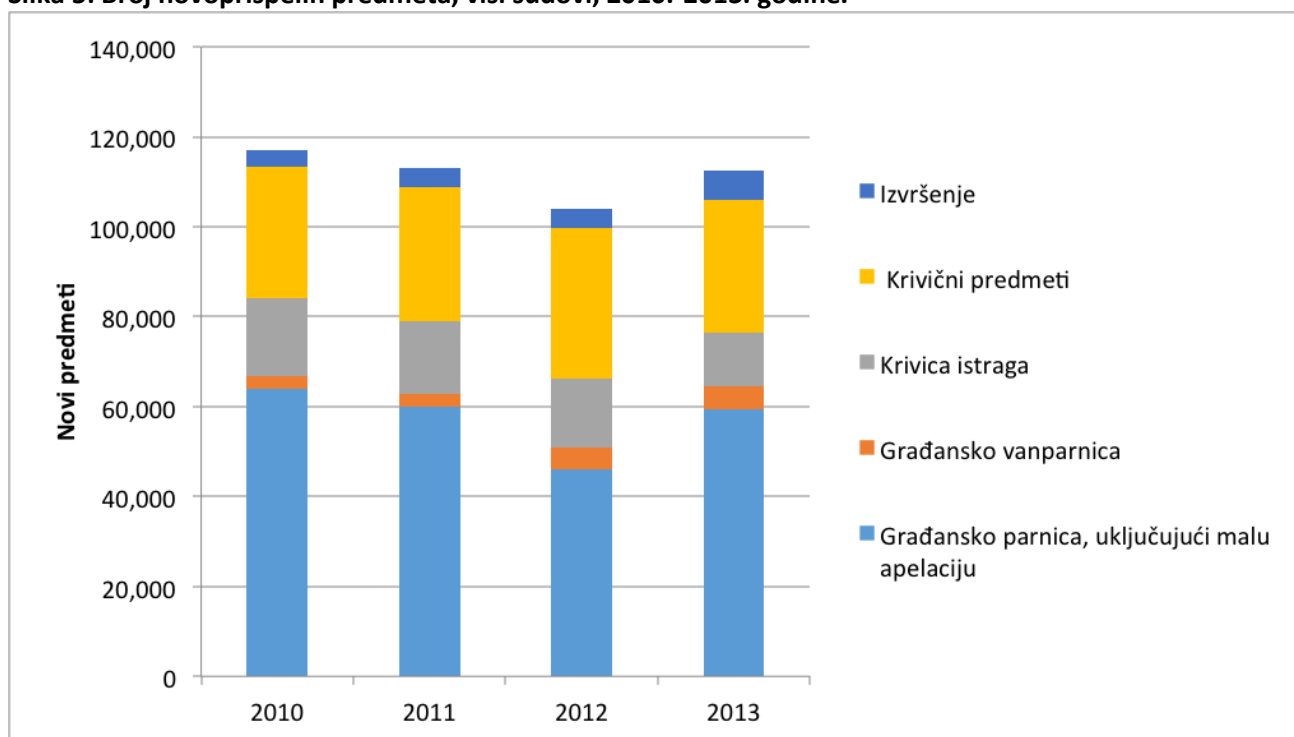
¹³⁸Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

16. U prekršajnim sudovima (drugi po opterećenosti), broj novih predmeta je opao za 12 % od 2011. do 2013. godine.¹³⁹ Oko 60 % njihovih predmeta čine saobraćajni predmeti, a ostatak se sastoji od mešavine sitnih prekršaja koji se odnose na porez, carinu, javne nabavke, korupciju, itd.

17. U privrednim sudovima, broj novih predmeta je opao za blizu 50 %.¹⁴⁰ Privredni sudovi su sada izjednačeni s višim i apelacionim sudovima u smislu broja predmeta. Takav zabeležen pad je možda u vezi s ekonomskim faktorima, kao što je gore opisano. Dodatni 31 sudija u privrednim sudovima između 2011. i 2012. godine dalje je smanjio prosečan broj predmeta po sudiji, što je uticalo da sudije privrednih sudova imaju mnogo manje posla nego ranije.

18. U višim sudovima, broj novih predmeta je i dalje prilično mali,¹⁴¹ ali jedan broj novih predmeta može uskoro da pređe iz osnovnih u više sudove. Izmenama ZPP-a, predloženim od strane Vlade maja 2014. godine, snižava se novčana granica, tako da se i predmeti niže novčane vrednosti mogu suditi u manje opterećenim višim sudovima.¹⁴²

Slika 5: Broj novoprispelih predmeta, viši sudovi, 2010.-2013. godine.¹⁴³



¹³⁹ Br. novih predmeta u prekršajnim sudovima opao je sa 602.761 2011. na 532.201 2013. godine. Statistika dobijena od VKS ne razlaže dalje prekršajne predmete, zbog čega se odvojeni grafikoni ovde ne ponavljaju.

¹⁴⁰ Br. novih predmeta u privrednim sudovima opao je sa 167.372 2010. na 94.417 2013. godine. Statistika dobijena od VKS ne razlaže dalje prekršajne predmete, zbog čega se odvojeni grafikoni ovde ne ponavljaju.

¹⁴¹ Došlo je do očekivanog pada u krivičnoj istrazi i manje objašnjivog porasta u izvršenju, kao i u GŽ (mala apelacija).

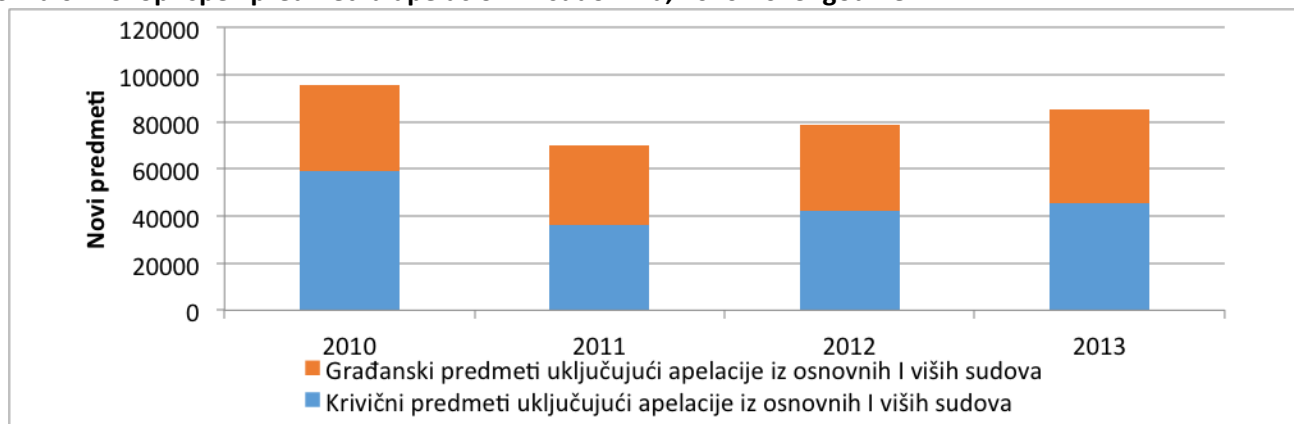
¹⁴² Npr, novčana granica za reviziju (kao vanredni pravni lek) snižena je sa 100.000 EUR na 40.000 EUR, mada to verovatno neće imati bitnog uticaja na ukupan broj novoprispelih predmeta u građanskoj materiji u višim sudovima.

¹⁴³ U ovom i narednim grafikonima, treba uočiti promenu u srazmeri jedne desetine broja na Slika 4. Zajedno, viši i apelacioni sudovi sada primaju oko 20% broja predmeta koji pristižu u osnovne sudove, što je za 15% više nego 2010. godine.

Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

19. Apelacioni sudovi takođe imaju prilično mali broj novih predmeta (videti Slika 6), ali se taj broj neznatno uvećava.¹⁴⁴

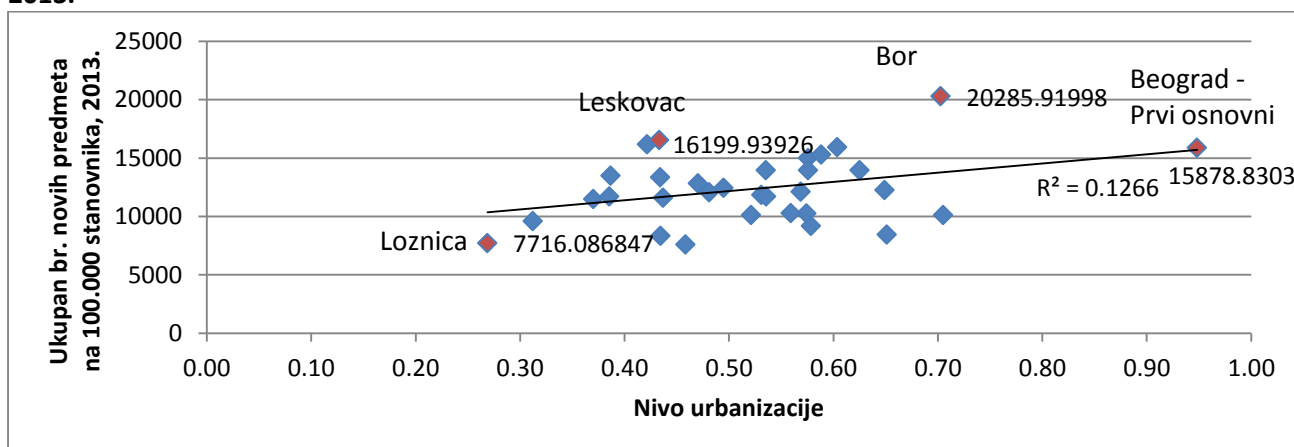
Slika 6: Novoprispeli predmeti u apelacionim sudovima, 2010-2013. godine.¹⁴⁵



d. Demografske razlike u potražnji

20. Postoje upadljive demografske razlike u potražnji za uslugama suda u Srbiji, što se ne može objasniti običnim pretpostavkama. Kao što se može očekivati, postoji jaka veza između potražnje za pravosudnim uslugama i stanovništva u okviru mesne nadležnosti suda.¹⁴⁶ Međutim, ne postoji takav odnos između stepena urbanizacije i broja predmeta tj. nivoa sporenja, kao što je niže prikazano na Slika 7. Prema tome, ovi podaci ne podržavaju opštu hipotezu da stanovnici gradova nesrazmerno više traže usluge suda, niti da gradski sudovi imaju najviše posla u relativnom smislu. Nasuprot tome, podaci otkrivaju da neke ruralne i polururalne oblasti pokazuju značajnu potražnju za pravosudnim uslugama, dok neke druge urbanije oblasti pokazuju manju potražnju za pravosudnim uslugama. To takođe podržava mišljenje da je potražnja mnogo veća u nekim manjim sudovima u manje urbanim sredinama.

Slika 7: Osnovni sudovi – novo prispeli predmeti na 100.000 stanovnika u odnosu na nivo urbanizacije, 2013.¹⁴⁷



¹⁴⁴Podaci Apelacionog suda za 2010. godinu nisu reprezentativni pošto to nije bila prva godina rada tog suda. Broj novih predmeta je stoga veliki kako bi zadovoljio uvećanu potražnju za žalbama u građanskim predmetima.

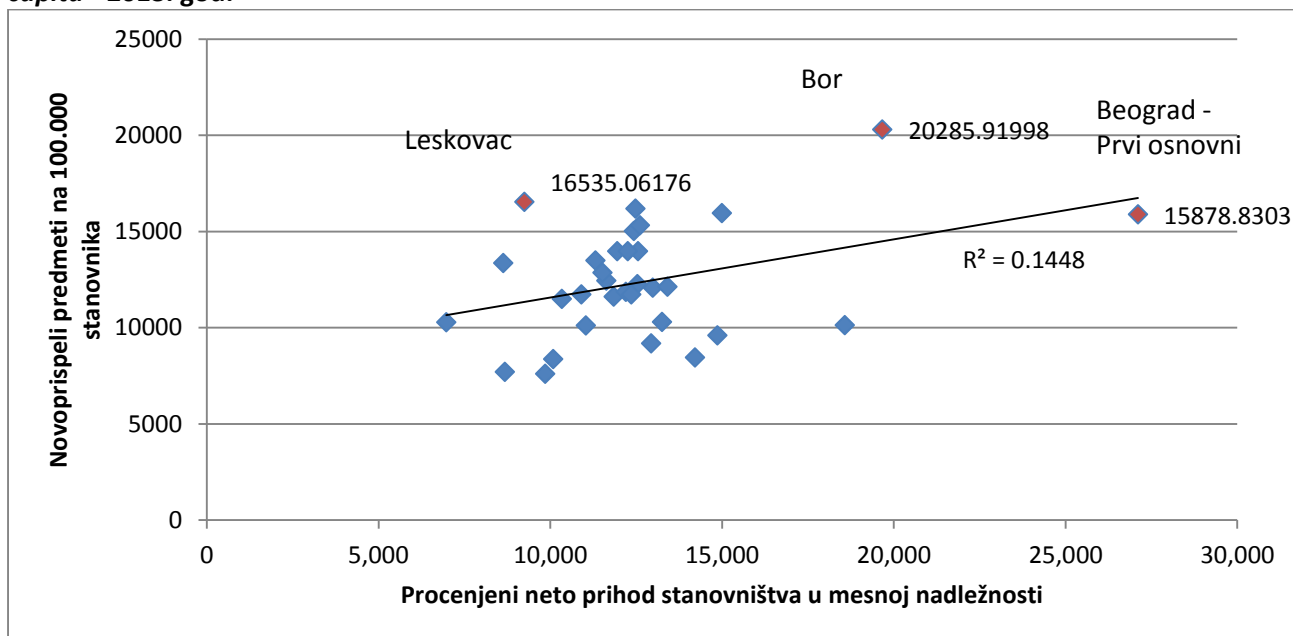
¹⁴⁵Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁴⁶ Broj predmeta u datoj sudskoj nadležnosti je donekle u korelaciji s brojem stanovnika. Što je veći br. stanovnika, posebno gradskog stanovništva, u određenoj mesnoj sudskoj nadležnosti, veći je broj novih predmeta, kao i broj rešenja i predmeta u toku.

¹⁴⁷ Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

21. Kao što se može i očekivati, postoji jaka veza između broja predmeta i prihoda u okviru sudske nadležnosti;¹⁴⁸ ali takva veza ne postoji između prihoda *per capita* i broja sporova. Prema tome, ti podaci ne podržavaju opštu hipotezu da bogatiji pojedinci nesrazmerno više koriste usluge suda, a siromašni ostaju pasivni prema svojim pravosudnim potrebama. Nasuprot tome, podaci otkrivaju da neke siromašnije oblasti pokazuju znatnu potražnju za uslugama pravosuđa, dok druge siromašne oblasti izražavaju manju potražnju. Sudovi u nekim bogatijim oblastima su izloženi velikoj potražnji, u drugim pak manjoj.¹⁴⁹

Slika 8: Osnovni sudovi - broj novih predmeta na 100.000 stanovnika prema ukupnom neto prihodu *per capita* - 2013. god.¹⁵⁰



e. Broj predmeta po sudiji

22. Broj novih predmeta po sudiji ilustruje kako se potražnja za pravosudnim uslugama uklapa u broj sudija.¹⁵¹ Slika 9 prikazuje prosečan broj predmeta po sudiji i vrsti suda od 2010. do 2013. godine.

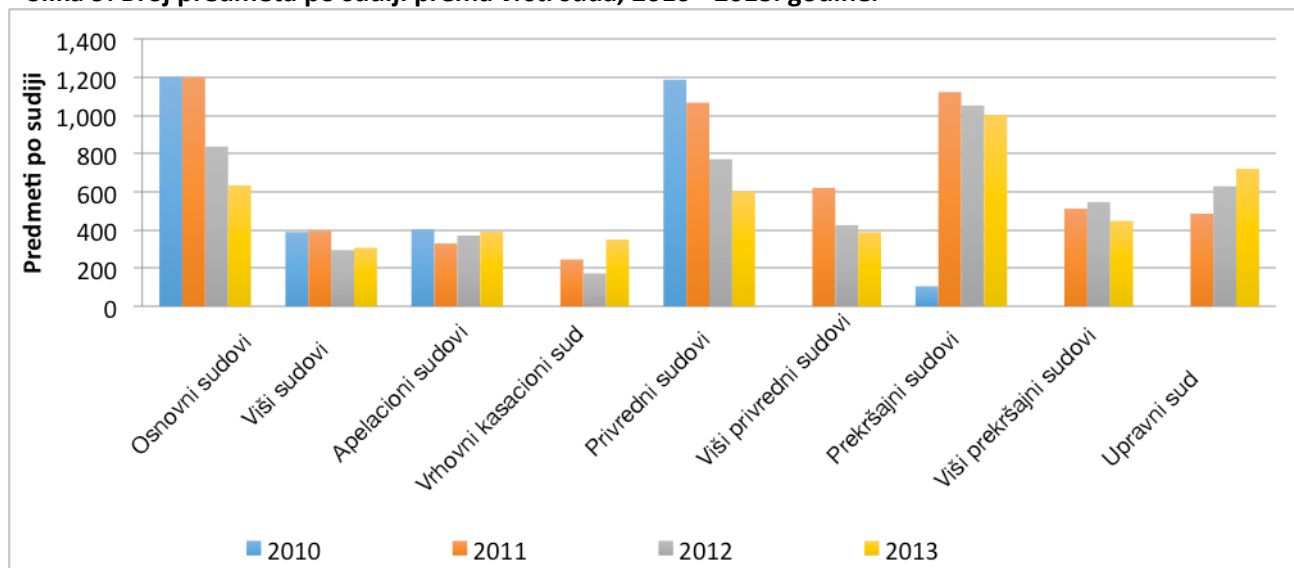
23. Broj novih predmeta po sudiji drastično je opao u osnovnim, višim, privrednim sudovima i Privrednom apelacionom sudu. **Neobično** je da je broj novih predmeta po sudiji u višim sudovima sada niži nego što je to slučaj u apelacionim sudovima ili u VKS.

¹⁴⁸Predmeti se često tiču novca ili privredne aktivnosti. Stoga, što je veći ukupan neto prihod u određenoj mesnoj sudskoj nadležnosti, veći je broj novih predmeta, kao i broj rešenja i predmeta u toku s kojim će se sud verovatno suočiti.

¹⁴⁹Za detaljniju diskusiju o odnosu između geografskih, demografskih i socio-ekonomskih faktora i broja sudskih predmeta, videti Analizu fiskalnog impakta u nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Svetska banka, 2013, koja obuhvata širu ekonometrijsku analizu.

¹⁵⁰ *Megadata Table*, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁵¹Br. novih predmeta po sudiji zamenjuje br. sudskih predmeta, a CEPEJ i ostali ga koriste kao najbolji pokazatelj potražnje za uslugama suda. On predstavlja opterećenje sudije u okruženju u kome je stopa završenih predmeta oko 100%, a situacija sa starim predmetima je rešiva, što znači da će se svake godine broj novih predmeta biti obuhvaćen brojem predmeta u radu, mada će konkretni predmeti biti promenjeni. U Srbiji, ukupan realan broj predmeta je veći, posebno u osnovnim sudovima, zbog starih predmeta. Ipak, ti stari predmeti ne oslikavaju opterećenost pošto su mnogi neaktivni ili se po njima ništa ne radi ili se malo radi (kao npr. predmeti izvršenja). Za smanjenje broja starih predmeta, videti Poglavlje o efikasnosti. Za opcije upravljanja radnim opterećenjem, videti Poglavlje o upravljanju i rukovođenju.

Slika 9: Broj predmeta po sudiji prema vrsti suda, 2010 - 2013. godine.¹⁵²

24. **Smanjenje prosečnog broja predmeta po sudiji nastalo je iz dva razloga - smanjenjem broja novoprispelih predmeta i povećanjem broja sudija.**¹⁵³ Ako se ukupan broj predmeta u Srbiji podeli s ukupnim brojem sudija za novu i ponovljenu potražnju (izuzimajući sudije i predmete VKS), Srbija bi imala 632 predmeta po sudiji u godini 2011.¹⁵⁴

Prosečno radno opterećenje po sudiji u čitavoj Srbiji opalo je za oko jednu trećinu od 2011. do 2013.

25. **Pritisak potražnje na srpske sudije je daleko niži od proseka EU i dalje opada.** Kao što je gore rečeno, Srbija prima otprilike isti broj novih predmeta u odnosu na broj stanovnika kao države članice EU. Međutim, Srbija ima dvostruki broj sudija u odnosu na broj stanovnika nego što je to u državama članicama EU za podmirivanje potražnje. U Srbiji ima oko 39 sudija na 100.000 stanovnika,¹⁵⁵ dok je prosek EU 21,5 sudija na 100.000 stanovnika.¹⁵⁶

26. **U proseku, sudije u Srbiji imaju upola manje novih predmeta po sudiji nego njihove kolege u državama članicama EU.** Prema podacima CEPEJ-a, prosečan broj novih predmeta u državama članicama EU bio je 840 nekrivičnih predmeta u prvoj instanci po sudiji 2012. godine, dok je u Srbiji prosek iznosio 350 po sudiji.¹⁵⁷ Srpske cifre su možda preterane s obzirom na uveličavanje broja predmeta.¹⁵⁸ Taj podatak ukazuje da su sudije u Srbiji možda manje efikasne od kolega u EU budući da je potrebno da gotovo dvostruki broj sudija procesuiraju sličan nivo potražnje.¹⁵⁹ Ukoliko se iz jednačine uklone elementi s veoma velikim brojem predmeta, prosek EU se spušta na 453 predmeta po sudiji.¹⁶⁰ Čak i sa ovom konzervativnijom računicom, Srbija ima u proseku 23% manje nekrivičnih predmeta u prvoj instanci po sudiji od država članica EU.

¹⁵²Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁵³S obzirom na razlike u organizaciji sudova i kako se podaci čuvaju, ova Analiza ne predstavlja poređenje s državama članicama EU. Umesto toga, ona uključuje samo poređenje ukupnog broja predmeta u Srbiji.

¹⁵⁴Ovo su grube mere koje ne uzimaju u obzir kako se predmeti distribuiraju među sudovima. Ipak, cifre pokazuju odnos između sveukupnih ljudskih resursa (tj. sudija u ovom slučaju) i obima potražnje za uslugama suda.

¹⁵⁵Na osnovu podataka iz 2013. godine to predstavlja povećanje sa 33,7 na 100.000 stanovnika u Srbiji 2010. godine.

¹⁵⁶Za podatke EU, videti *EU Justice Scoreboard 2014* (na osnovu podataka iz 2012. god.). To predstavlja neznatno povećanje sa 21,3 sudije na 100.000 stanovnika 2010. godine.

¹⁵⁷Za podatke EU i Srbije, videti *CEPEJ Final Evaluation Report 2014* (baziran na podacima iz 2012.). Ova cifra je izračunata na broju novih nekrivičnih predmeta u sudovima prve instance.

¹⁵⁸Sadašnje procene su možda i niže pošto je broj novih predmeta opao u Srbiji od 2012. do 2013. godine.

¹⁵⁹Ovo su grube mere pošto razlike u jurisdikciji između zemalja dovode do različitih procena broja novih predmeta.

¹⁶⁰Danska ima najveći broj novih predmeta po sudiji – 7.554 – delimično zbog toga što ona u vanparnične predmete ubraja preko 2 miliona predmeta katastarske uknjižbe. Austrija takođe ima veliki broj novih predmeta po sudiji – 2.255 – delimično zbog toga što ona

27. **Srbija takođe ima niži prosečan broj novih predmeta po sudiji od 11 država članica EU u regionu.**¹⁶¹ Npr, u **Hrvatskoj**, prosečan broj novih predmeta po sudiji je za preko 62% viši nego u Srbiji, sa 568 novih predmeta po sudiji 2012. godine. Hrvatska omogućava neposrednije poređenje s obzirom na sličnu pravnu tradiciju mada ona ima nešto viši odnos broja sudija prema broju stanovnika i nešto niži odnos osoblje-sudija. Slovenija ima gotovo trostruki broj novih predmeta po sudiji, s prosekom od 939 novih predmeta po sudiji 2012. godine.¹⁶² Sve u svemu, podaci ukazuju da pritisak potražnje na srpske sudije je u principu blaži nego što je to slučaj sa sudijama u državama članicama EU iz regiona.

28. **U osnovnim sudovima, prosečan broj predmeta je 634 po sudiji; ipak, postoje bitne razlike u opterećenosti među ovim sudovima.** Kao što je prikazano u Tabeli 1, te razlike nisu vezane za veličinu suda. Sudije u malim **sudovima** imaju mnogo posla, dok su drugi, u nekim većim sudovima, manje zaposleni. Kao primer izuzetnog učinka je Osnovni sud u Zrenjaninu gde je samo 27 sudija veoma opterećeno sa prosečno 919 novih predmeta po sudiji. Prvi osnovni sud u Beogradu ima 234 sudije i prosečno 846 novih predmeta po sudiji. S druge strane, drugi po veličini osnovni sud, Osnovni sud u Novom Sadu, ima 123 sudije i mnogo niži prosek od 507 novih predmeta po sudiji, daleko ispod proseka od 634 predmeta po sudiji. Ove cifre ukazuju da podaci ne podržavaju opšti mit o tome kako „u Beogradu uvek ima najviše posla”. Dva najmanje opterećena suda 2013. godine bili su Kosovska Mitrovica sa 62 nova predmeta po sudiji i Šabac sa 341 novim predmetom po sudiji.

29. **Godine 2013, osnovni sud s najviše posla imao je preko 15 puta veći broj novih predmeta od najmanje aktivnog osnovnog suda.** Međutim, ako se iz jednačine ukloni sud s najmanjim brojem (Kosovska Mitrovica), onda se taj raspon popravija na oko 3:1. Godine 2012, prosek osnovnih sudova je bio viši - 881 nov predmet po sudiji, ali su postojale velike razlike - od 1.392 nova predmeta po sudiji u Prvom osnovnom u Beogradu do 158 novih predmeta po sudiji u najneopterećenijem sudu. Zabrinutost izaziva činjenica da najopterećeniji sudovi rutinski nose bar tri puta više posla po sudiji nego u najmanje opterećenim sudovima.

30. **Manje opterećenje 2013. godine je rezultat za 50% smanjenog broja novih predmeta izvršenja u osnovnim sudovima.** Smanjenje broja novih predmeta izvršenja uticalo je na sve sudove, ali u nekim sudovima, kao npr. u Prvom i Drugom osnovnom u Beogradu, zatim u Vršcu, Loznici, Pančevu i Subotici, to smanjenje se kretalo od jedne trećine do preko jedne polovine.¹⁶³ Vredno je primetiti da se 634 (pa čak i 881) nova predmeta po sudiji u principu ne smatra preteranim opterećenjem za sudiju osnovnog suda.

u vanparnične predmete ubraja preko million predmeta izvršenja i preko 600.000 predmeta katastarske uknjižbe. Srbija takođe uračunava svoje vanparnične predmete, uključujući i veliki broj predmeta izvršenja i overe, a otklanjanje ovih elemenata pruža dosledniju sliku prosečnog broja predmeta po sudiji u čitavoj EU.

¹⁶¹U regionu, Rumunija ima prosečan broj novih predmeta po sudiji za 33% više nego u Srbiji, sa 427 novih predmeta po sudiji u 2012. godini. Ali Rumunija ima upola manji odnos sudija-broj stanovnika i odnos osoblje-sudija u opsluživanju potražnje. Bugarska ima manji novih predmeta po sudiji (175) i ima manji odnos sudija-broj stanovnika i odnos osoblje-sudija. Mađarska ima sličan broj kao Srbija, s prosekom od 408 novih predmeta po sudiji u 2012. godini. Međutim, Mađarska ima manji odnos sudija-broj stanovnika i odnos osoblje-sudija u opsluživanju potražnje.

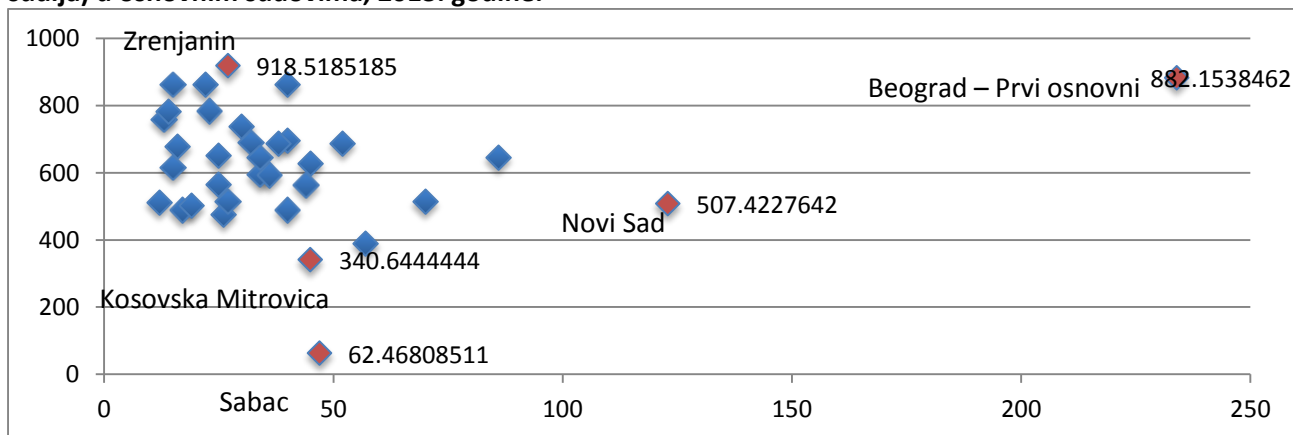
¹⁶²Precizni brojevi podaci o sastavu broja predmeta u Sloveniji nisu raspoloživi za 2012. godinu. Međutim, na osnovu procena iz prethodnih godina, preko jedne trećine slovenačkih predmeta sastoji se od predmeta uknjižbe nekretnina i firmi. Ako se taj podatak primeni na cifre iz 2012. godine, Slovenija bi imala oko 75% više novih predmeta po sudiji nego Srbija. Slovenija takođe ima nešto viši odnos sudija-broj stanovnika i odnos osoblje-sudija.

¹⁶³S obzirom na ranije komentare o uračunavanju predmeta izvršenja u realan broj predmeta, opadanje njihovog broja doprinosi realnijoj slici opterećenosti sudova.

Tabela 1: Prosečan broj predmeta po sudiji u osnovnim sudovima u 2013.godini.¹⁶⁴

Sud	Novi predmeti	Br. sudija	Br. predmeta po sudiji	Sud	Novi predmeti	Br. sudija	Br. predmeta po sudiji
I osnov. Beograd	206.424	234	882	Niš	55.522	86	646
II osnov. Beograd	34.555	42	823	Novi Pazar	16.251	25	650
Bor	9.862	13	759	Novi Sad	62.413	123	507
Valjevo	28.271	45	628	Pančevo	19.586	40	489
Vranje	22.237	57	390	Paraćin	13.902	27	515
Vršac	8.322	17	490	Pirot	12.928	15	861
Zaječar	18.030	23	784	Požarevac	24.791	44	563
Zrenjanin	24.800	27	919	Požega	10.847	16	677
Jagodina	12.372	26	476	Prijepolje	6.151	12	513
Kikinda	10.958	14	783	Prokuplje	14.135	25	565
Kosovska Mitrovica	2.936	47	62	Smederevo	20.190	34	594
Kragujevac	36.000	70	514	Sombor	22.066	32	690
Kraljevo	22.131	30	738	Sremska Mitrovica	26.130	38	687
Kruševac	27.837	40	696	Subotica	21.351	36	593
Leskovac	35.766	52	688	Užice	18.957	22	862
Loznica	9.535	19	502	Čačak	21.927	34	645
Negotin	9.225	15	615	Šabac	15.329	45	341

31. **Grafikon niže pokazuje gotovo nasumičnu raspodelu predmeta u odnosu na veličinu suda.** Kad bi sve sudije bile slično opterećene poslom, grafikon bi prikazao sve sudove duž horizontalne linije predstavljajući gotovo jednak broj novih predmeta po sudiji. Umesto toga, većina sudova je zgusnuta duž leve strane tabele. Manji sudovi i sudovi srednje veličine pokazuju broj predmeta u gotovo celokupnom rasponu, ukazujući da su neki mali sudovi veoma opterećeni (sa blizu 1.000 novih predmeta po sudiji), dok drugi nisu (sa oko 50 predmeta po sudiji).

Slika 10: Odnos između prosečnog broja novih predmeta po sudiji i veličine suda (mereno prema broju sudija) u osnovnim sudovima, 2013. godine.¹⁶⁵

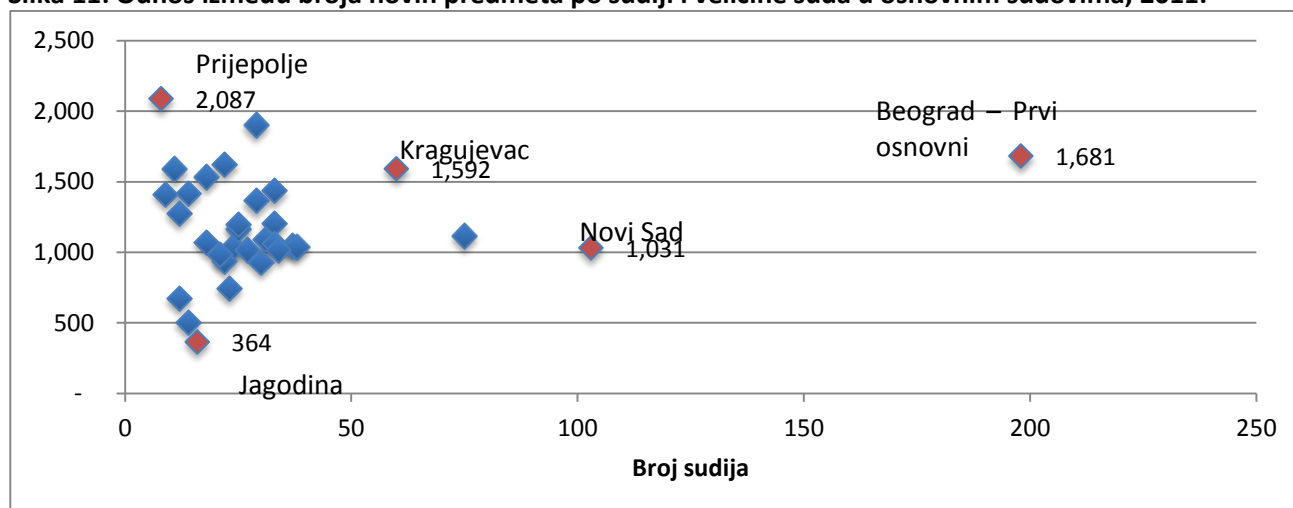
¹⁶⁴Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdjfs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁶⁵Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdjfs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

32. **Ima mnogo razlika u opterećenosti čak i u okviru pojedinačnih sudova.** Sudije i akteri su informisali tim Funkcionalne analize da broj predmeta značajno varira u okviru istog suda, tako da neke sudije imaju više posla od drugih. Analiza ne procenjuje učinak pojedinačnih sudija, te nije tražila statističke podatke po tom pitanju.

33. **Problem neravnomernog broja predmeta i dalje je aktuelan.** Neki akteri smatraju da su promene u sudskoj mreži 2010. godine oslikale idealnu situaciju gde je sudijama osiguran jednak broj predmeta, ali od tada je došlo do raznih promena. Međutim, ovo mišljenje nije potkrepljeno podacima, a vidi se da je čak i u 2010. i 2011. godine broj predmeta bio upadljivo nejednak. Slika 11 niže prikazuje broj predmeta po sudiji 2011. godine posle izmena u mreži sudova, gde se vidi da su neki mali i vrlo aktivni sudovi veoma opterećeni, dok neki veći sudovi nisu. Smanjenje prosečnog broja predmeta od 2011. godine nije mnogo učinilo da popravi ovu nejednaku raspoređenost predmeta. Najviše je smanjilo apsolutnu veličinu jaza ili, u statističkom smislu, standardnu devijaciju srednje vrednosti. Ovakav nalaz ukazuje na to da je upravljanje brojem predmeta u čitavom pravosudnom sistemu konstantno slabo i da uzastopne reforme i reorganizacije nisu uspele da ujednače broj predmeta.

Slika 11: Odnos između broja novih predmeta po sudiji i veličine suda u osnovnim sudovima, 2011.¹⁶⁶



f. Opterećenost tužilaštva

34. **Raspoloživost podataka u vezi s radom tužilaštva je ograničenija nego za sudove.** U tužilaštvima ne postoji jedinstven elektronski sistem za upravljanje predmetima, kao ni u sudovima, kao ni sistem ponderisanja predmeta. Kao rezultat toga, teško je analizirati aktuelnu opterećenost ili efikasnost procesuiranja predmeta. Šta više, tužilaštvo prolazi kroz najveću reformu koji je ikada doživelo od svog osnivanja.

35. **Uvođenje tužilačke istrage prema novom ZKP-u dramatično je povećalo broj predmeta tužilaštva i povećalo njegovu ulogu i obaveze.** Menjanjem količine i prirode posla tužilaštva, ZKP će promeniti i to kako će tužilaštvo meriti svoj učinak i upravljati njime.

36. **Tabela 2 niže prikazuje broj predmeta u tužilaštvima 2011. i 2012. godine.**¹⁶⁷ Broj krivičnih prijava iznosio je 331.336 krajem 2012, što predstavlja povećanje od 2011. do 2012. godine od 7,30 %. U tom periodu, tužilaštva su radila na 11.048 novih predmeta i postupala po 13.798 predmeta u žalbenom postupku. Do sada, tužilaštva su retko bila suočena s problemom starih predmeta. Prema srpskom zakonu, predmet može da stoji otvoren u tužilaštvu preko dve godine ukoliko je istražnom sudiji u sudu podnet

¹⁶⁶Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁶⁷Podaci za 2013. godinu nisu raspoloživi.

predlog za pokretanje postupka ili pak policiji dostavljen zahtev za dodatnom istragom. Za tužilaštva se kaže da su ona brža u „raščišćavanju svojih radnih stolova” nego sudovi zato što ona mogu da vrata policiji nedovoljno potkrepljene predmete, tražeći još informacija.

Tabela 2: Predmeti tužilaštva, 2011. i 2012. godine.¹⁶⁸

	2012.	2011.	% promene
Ukupan br. krivičnih prijava	331.336	308.810	Povećanje od 7,29%.
Krivična dela	255.049	241.340	Povećanje od 5,68%
Ukupan br. predmeta u RJT	11.048	10.787	Increase of 2.41%.
Ukupan br. predmeta druge instance žalbi	13.798	6.304	Povećanje od 118,87%
Ukupan br. predmeta treće instance žalbi	27	0	

37. **Donošenjem novog ZKP-a, približno 38.871 predmet je prenet iz sudova u tužilaštva.** Nema statistike o starosnoj strukturi tih predmeta. Međutim, kako je sada tužilaštvo odgovorno za sprovođenje istrage, neki od predmeta će svakako ući u kategoriju starih predmeta. Uzimajući u obzir činjenicu da se nijedan istražni sudija nije opredelio za prelazak u tužilaštvo, znatan pritisak je sada na tužiocima i zamenicima tužilaca.

38. **Krajem 2013. godine, Srbija je imala 705 tužilaca i zamenika tužilaca.** Još 36 zamenika tužilaca je postavljeno u osnovnim tužilaštvima maja 2014. godine na osnovu pretpostavke da će se obim posla povećati.¹⁶⁹ Takođe, broj osnovnih tužilaštava se povećao sa 34 na 58 prema novoj mreži sudova, što je stupilo na snagu 1. januara 2014. godine. Međutim, nije došlo do značajnih ulaganja u IT, opremu ili infrastrukturu radi podrške novoformiranim tužilaštvima. Stoga, mnogi tužioc i zamenici tužilaca tavora sa nestandardnom ili nedovoljnom opremom.

39. **Tužilaštvo je sada suočeno s mnogobrojnim problemima.** Nema dovoljno informacija za analizu učinka i efikasnosti po novom ZKP-u, a tužilaštvo ima ograničeni okvir u kome treba da ih realizuje. Postoji potreba za više resursa, ali teško je proceniti količinu, vrstu i gde bi ih bilo najbolje rasporediti. Neke preliminarne analize su **sprovedene** krajem 2013. godine na osnovu postojećeg rasporeda resursa za krivičnu istragu u sudovima. Međutim, to je bilo nedovoljno za merenje objektivnih potreba. Ulaganje u IT i softver za upravljanje predmetima predstavlja vrhunski prioritet kako bi se obezbedilo generisanje pouzdanijih informacija o broju predmeta, učinku i efikasnosti tužilaštva. Analiza ovih podataka će biti od bitne važnosti za razumevanje delotvornosti primene ZKP-a i identifikovanja nekih korektivnih mera pri tome.

¹⁶⁸Godišnji izveštaj DVT, 2012.

¹⁶⁹Ukupno je raspisano 45 radnih mesta koje treba da se popune tokom 2014. godine.

2. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga

Pregled poglavlja

1. **Srpsko pravosuđe se suočava sa značajnim izazovom u smislu efikasnosti sistema, ali se situacija popravlja u nekim delovima sistema.**
2. **Realizacija i produktivnost sudova se popravila u prethodne tri godine, ali je potrebno uraditi više kako bi se rešili pojedinačni delovi koji ne postižu odgovarajući učinak.** Povećana je stopa rešenih predmeta i trenutno je u skladu sa evropskim prosekom, ali je ovaj uspeh u većoj meri posledica manjeg broja novih predmeta, a s obzirom na obim resursa, stopa rešenih predmeta je mogla biti i veća.¹⁷⁰ Primetne su značajne varijacije među sudovima, ali je do 2013. godine mali broj sudova beležio stopu rešenih predmeta manju od 100 procenata. Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji je u prihvatljivom okviru, ali se značajno razlikuje u različitim vrstama suda i lokacijama.¹⁷¹ U poslednje dve godine, prosečan broj rešenih predmeta po sudiji je opao u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima, opet kao posledica smanjenog broja novih predmeta i povećanog broja sudija. Čini se da sudije uglavnom rešavaju otprilike isti broj predmeta koji prime – bez obzira da li je ta cifra velika ili mala – bez mnogo uticaja na zaostale predmete. Mnogi sudovi rešavaju manje predmeta po sudiji nego što bi se moglo očekivati, dok mnoge sudije rešavaju manji broj predmeta od njihovih kolega. Ako bi se rezultati sudova sa najgorim učinkom podigli na trenutni prosek, produktivnost bi bila u skladu sa učinkom zemalja EU11. Sudije u Srbiji bi tada imale više vremena da doprinesu drugim važnim funkcijama koje podržavaju dostizanje standarda Poglavlja 23, uključujući obuku.
3. **Kada je reč o pravovremenosti u prvoj instanci, slika je pomešana, ali se situacija poboljšava.** Broj nerešenih predmeta na 100 stanovnika u Srbiji je visok u odnosu na evropske proseke, mada se situacija popravlja u građanskim i privrednim predmetima. Stopa preopterećenosti predmetima je visoka, na oko 1.41, a posebno je visoka u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima. U proseku, novi predmeti prolaze kroz sistem relativno glatko: kao rezultat toga, prosečna starost rešenih predmeta je relativno mala u svim vrstama predmeta. Međutim, zaostali predmeti opstaju, jer stari predmeti ostaju 'zaglavljani', a mnogi neaktivni predmeti se još uvek vode u knjigama. Iako je kroz sisteme za vođenje predmeta moguće izvući Starosnu listu nerešenih predmeta, to se obično ne radi, a predsednici sudova obično ne analiziraju takve izveštaje. Šteta što je tako, jer su Starosne liste možda najkorisniji dostupan alat za praćenje pravovremenosti u obradi predmeta. Funkcionalna analiza je sastavila Starosnu listu za potrebe ovog izveštaja, gde naglašava alarmantan broj predmeta koji ostaju nerešeni nakon tri, pet, pa čak i deset godina. Ovi stari predmeti verovatno neće zadovoljiti rokove pravovremenosti koje definiše Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLP), te stoga zahtevaju posebnu pažnju. Vreme do rešavanja rešenih predmeta u danima značajno varira u zavisnosti od vrste predmeta i suda. Vreme za rešavanje predmeta u višim sudovima je kratko (98 dana), ali je dugo u osnovnim sudovima (736 dana). U građanskim i privrednim parnicama, vreme za rešavanje ovih predmeta u Srbiji je razumno i u skladu sa evropskim prosekom, dok je u izvršenju pravovremenost nekontrolisano duga i daleko lošija od bilo koje druge evropske zemlje. Zato ne iznenađuje što je percepcija korisnika o pravovremenosti negativna, a dugo trajanje procesuiranja predmeta frustrira korisnika suda. Osim toga, podaci o pravovremenosti u prvoj instanci ne prikazuju potpuno iskustvo korisnika, jer su žalbene stope visoke, a 'recikliranje' predmeta kroz ponovljena suđenja je suviše čest slučaj, što dodatno odlaže konačno rešavanje sporova za stranke.

¹⁷⁰Na primer, pravosuđe je zadržalo stope rešenih predmeta iznad 100% u većini vrsta sudova i predmeta u periodu kada je više od 800 sudija i tužilaca bilo odsutno s posla, tokom neuspelog procesa reizbora. Njihov postepeni povratak na posao do 2013. godine je trebalo da značajno poveća stope rešenih predmeta te godine. U kombinaciji sa opadajućim brojem novih predmeta, stope rešenih predmeta u 2013. godini su mogle da budu dramatično povećane. Umesto toga, stope rešenih predmeta su se zadržale na manje-više istom nivou, a čak su i opale u višim, apelacionim, privrednim i prekršajnim sudovima. Ovo ukazuje da u sistemu postoje dovoljni kapaciteti kako bi se rešio veći broj predmeta.

¹⁷¹Na primer, viši sudovi trenutno beleže manji broj rešenih predmeta od VKS, a sudije u osnovnim sudovima sa većom opterećenošću rešavaju tri puta više predmeta od njihovih kolega u osnovnim sudovima sa najmanjim opterećenjem.

4. **Efektivno izvršenje predstavlja osnovu pravosudnog sistema, a Srbija u ovom pokazatelju daleko zaostaje od država članica EU.** Predmeti izvršenja čine veći deo zaostalih predmeta i izazivaju većinu zagušenja i kašnjenja u sudovima. Izvršna odeljenja u sudovima često nemaju dovoljan broj zaposlenih i često su zaposleni demoralisani. Veći deo problema je vezan za neplaćene račune za komunalne usluge, koji čine oko 80% od ukupnog broja predmeta izvršenja.¹⁷² Nedavno sprovedene reforme će obezbediti da novi predmeti izvršenja, uključujući predmete vezane za plaćanje komunalnih usluga, sada budu usmereni na privatne izvršitelje umesto na sudove, a stalan nadzor ove profesije će biti potrebna kako bi se obezbedila njihova delotvornost u radu sa ovim predmetima. U međuvremenu će eliminisanje postojećeg broja zaostalih predmeta izvršenja u sudovima zahtevati specifične mere.¹⁷³ Pozitivno gledamo, pravna sredstva su dostupna. Masovno rešavanje (čišćenje) predmeta se pokazalo uspešno u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, a ovo iskustvo je moguće preslikati u drugim sudovima. Targetirani pristupi zasnovani na dokazima su takođe pokazali neke obećavajuće rezultate u Osnovnom sudu u Vršcu. Nasuprot tome, predmeti izvršenja koji nisu vezani za račune za komunalne usluge, kao što je izvršenje sudskih presuda, se rešavaju relativno lako, mada i tu ima prostora za poboljšanje.

5. **Niz proceduralnih neefikasnosti izaziva frustraciju među korisnicima suda i praktičarima i doprinosi kašnjenju.** Dostavljanje poziva za sud je potrebno u svakom koraku procesa, a nepotrebno odlaganje ovde izaziva rikošet efekat kroz čitav sistem. Izbegavanje dostavljanja poziva je relativno lako; u proseku, najmanje 57% pokušaja uručivanja poziva se završi neuspešno. Akteri su jednoglasni u oceni da je Pošta nedelotvorna i da ima malo podsticaja da poboljša svoje usluge, jer naplaćuje sudovima uslugu po pokušanoj dostavi. Povezani predmeti se retko kad spajaju (čak i tužbe i protiv-tužbe se ne spajaju rutinski) što dovodi do dupliciranja. Međutim, sudije će teško promeniti takvo ponašanje i češće spajati predmete, jer se nadzor nad radom sudija vrši na osnovu kvantiteta rešenih predmeta. Upravljanje vremenom u sudovima je loše. Ročišta se održavaju samo u prepodnevnom časovima, uprkos nedovoljnom broju sudnica. Neki sudovi koriste postojeći softver za vođenje predmeta za zakazivanje ročišta, dok se drugi oslanjaju na ručno zakazivanje ročišta u dnevnicima, koji su manje pouzdani i zahtevaju više vremena od njihovih modernih ekvivalenata. Rutinski postoji veliko kašnjenje u zakazivanju prvog ročišta u predmetu i prosečna tromesečna pauza između dva ročišta. Prakse procesuiranja predmeta su zastarele, uključujući nepovezana ročišta i ručnu razmenu informacija o predmetu. Spisi predmeta se često gube i potrebno je mnogo vremena da se spisi prenesu iz jednog suda u drugi. Pripremna odeljenja su pokazala neke obećavajuće rezultate, ali mnogi sudovi ih još nisu formirali, često zbog nedostatka prostora ili nespremnosti jednog dela sudija da se odreknu 'njihovih' pomoćnika.¹⁷⁴ Ročišta se često otkazuju ili odlažu zbog nedolaska zatvorenika ili veštaka: ovo se često dešava zbog loše koordinacije između sudova i pružalaca usluga, što je dodatno pogoršano rastućim docnjama prema ovim pružaocima usluga. Preveliki broj ročišta ne doprinosi rešavanju predmeta, što ukazuje da sudije ne koriste sve mogućnosti da aktivno vode svoje predmete. Sa svoje strane, advokati koriste proceduralne neefikasnosti sudova, i nemaju mnogo podstreka da promene svoje ponašanje sve dok su plaćeni po ročištu.

6. **Proceduralne zloupotrebe stranaka u postupku prolaze bez nadzora, kao i neozbiljni zahtevi i žalbe.** Sudije u postupku ne koriste svoja ovlašćenja da obuzdaju ovakve zloupotrebe zbog niza faktora, uključujući strah da njihove odluke mogu biti oborene pred apelacionim sudovima, njihove bliske odnose sa advokatima, kao i opštu tromu dinamiku sudova. U nekim oblastima, međutim, snažni procesni zakoni, uključujući oštrije sankcije, kao i više jasnoće iz apelacionih nadležnosti, može pomoći sudijama da budu proaktivniji u vođenju predmeta.

¹⁷²Na kraju 2013. godine, oko 2 miliona predmeta izvršenja je ostalo nerešeno u osnovnim sudovima, od kojih je oko 1.7 miliona vezano za neplaćene račune za komunalne usluge.

¹⁷³Neki smatraju da bi privatni izvršitelji takođe trebalo da preuzmu stare predmete izvršenja, ali saveti Funkcionalne analize se tome protive.

¹⁷⁴Pripremna odeljenja su predviđena za srednje i veće sudove, gde bi sudijski pomoćnici i sudsko osoblje radili zajedno kako bi obezbedili ispunjavanje proceduralnih zahteva i spremnost predmeta za ročišta.

7. **Efikasnost u pružanju usluga tužilaštava takođe predstavlja razlog za zabrinutost, ali nedostatak podataka sprečava detaljniju analizu u ovom Izveštaju.** Usluge tužilaštava takođe prolaze kroz duboke promene u prelasku na tužilačku istragu prema novom Zakonu o krivičnom postupku (ZKP). Prenošenje više od 38,000 istražnih predmeta iz osnovnih sudova u javna tužilaštva smanjilo je broj predmeta u sudovima, ali je stvorilo novu količinu zaostalih predmeta u tužilaštvima, koje se tužioci još uvek bore da reše. Nove obaveze su takođe proširile njihov obim posla, a oni nisu dovoljno opremljeni kako bi se bavili ovim novim nadležnostima. Radni procesi zahtevaju analizu, kako bi se prilagodili ovom novom okruženju.

8. **U međuvremenu je efikasnost administrativnih usluga¹⁷⁵ visoka i poboljšava se, ali će nažalost mnoge od ovih funkcija uskoro biti ukinute u sudovima.** Vreme potrebno za overavanje dokumentacije je smanjeno za jednu trećinu u periodu od 2009. do 2013. godine, a u najmanje jednoj polovini predmeta, overavanje može biti završeno na jednoj lokaciji za pola sata. Zadovoljstvo korisnika često prelazi 70% i povećalo se u većini aspekata u periodu između 2009. i 2013. godine. Percepcija ponašanja i kompetentnosti osoblja je takođe poboljšana. Ipak, planirano je, u okviru kontroverznih reformi uvođenja privatnih javnih beležnika, da ove usluge budu prebačene iz sudova na privatne javne beležnike (notare) u 2015. godini. Nije potpuno jasno koji problem ovaj aspekt reformi pokušava da reši, imajući u vidu postojeći visok nivo zadovoljstva sa uslugama overavanja. Ukoliko bi sudovi bili sposobni da se takmiče sa notarima na tržištu osnovnih usluga overavanja, mogli bi da pruže usluge koje nude dobru vrednost za novac. Ukoliko sudovi zaista izgube ove funkcije, može se očekivati značajno smanjenje broja zaposlenih.

a. Realizacija i produktivnost sudova

9. **Ovaj deo analizira tri osnovna pokazatelja koji se redovno koriste za merenje efikasnosti pravosuđa: ukupan broj rešenih predmeta, broj rešenih predmeta po sudiji i stopa rešenih predmeta, što odgovara Pokazatelju 1.1 iz Okvira za merenje učinka.** Ovaj odeljak istražuje varijacije među različitim vrstama sudova, sudovima iste vrste i vrstama predmeta. Svaki pokazatelj je detaljno objašnjen u odgovarajućem odeljku. Nepostojanje metodologije za ponderisanje (merenje složenosti) predmeta predstavlja prepreku za analizu.¹⁷⁶

i. Broj rešenih predmeta

10. **Apsolutni broj rešenih predmeta na godišnjem nivou predstavlja jedan od pokazatelja realizacije ili 'produktivnosti sistema'.** Ovo nije uobičajeni uporedni pokazatelj među zemljama, jer, kao i u slučaju broja predmeta, apsolutni brojevi zahtevaju kontekst.¹⁷⁷ Ipak, u jednoj zemlji, praćenje brojki je, kada govorimo o rešavanju predmeta u određenom vremenskom periodu, korisno za procenu učinka, posebno za potrebe upravljanja sistemom. Rastući ili opadajući broj rešenih predmeta, ukupno ili po vrstama sudova, može biti koristan prilikom raspoređivanja resursa, ukazati na probleme koje je potrebno dodatno istražiti ili može biti korišćen za procenu rezultata različitih reformskih inicijativa. Na primer, ukoliko je više krivičnih istraga i predmeta rešeno primenom novog Zakona o krivičnom postupku iz 2013. godine (ZKP), može se smatrati da je prebacivanje istrage na tužioce povećalo efikasnost. Ukoliko je povećanje broja sudija ili postavljanje ciljeva realizacije dovelo do značajno većeg broja rešenih predmeta, ta mera je dostigla željeni učinak. Broj rešenih predmeta takođe može biti korišćen kao budžetski cilj i osnova za budžetske zahteve. Holandija koristi ovaj sistem. Holandski sudovi koji ne ispunjavaju ciljeve u vidu broja rešenih predmeta, moraju da vrate čitav iznos ili deo dodatnih sredstava.

¹⁷⁵Ovo obuhvata overavanje dokumenata i povezane usluge koje pružaju sudovi.

¹⁷⁶ Za detaljniju diskusiju o opterećenosti poslom i broju predmeta, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

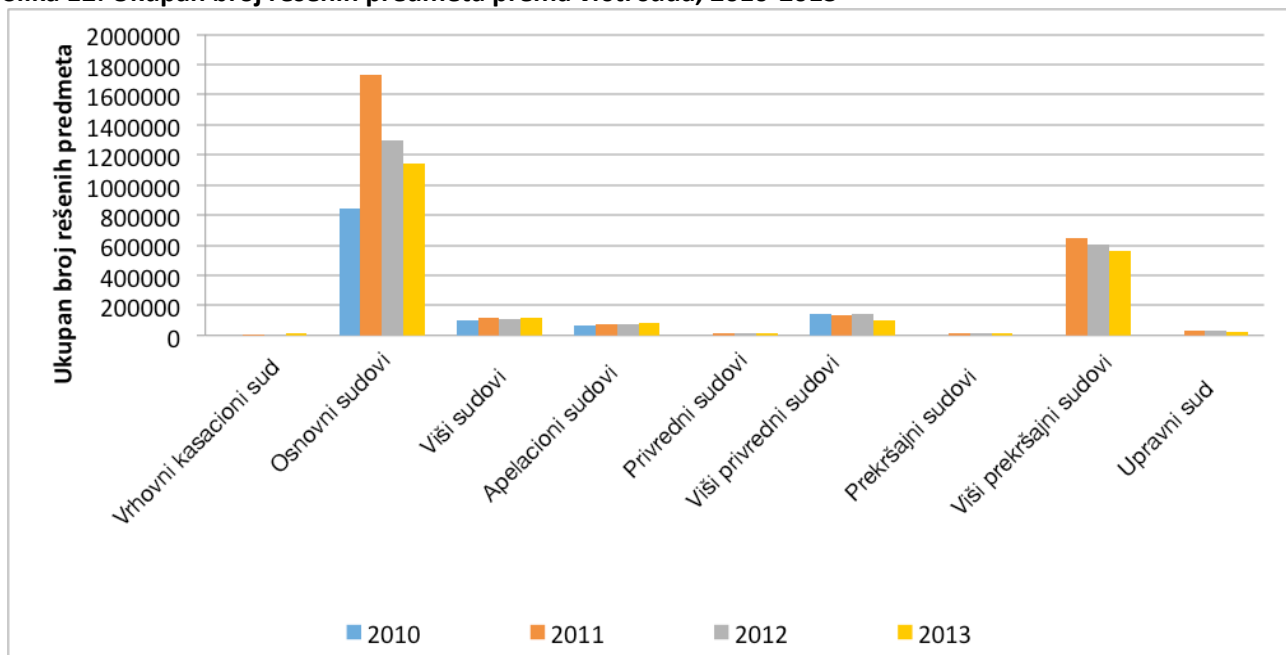
¹⁷⁷ Da postoji pokazatelj uporediv sa brojem svih sporova (broj predmeta/populacija), bilo bi moguće napraviti međunarodno poređenje. Međutim, ne postoji takav pokazatelj 'stope rešavanja' predmeta.

11. Kao što je prikazano u Tabeli 3 ispod, ukupan broj rešenih predmeta na godišnjem nivou se značajno razlikuje po vrsti sudova. U poglavlju Potražnja je već navedeno da je broj novoprispelih predmeta stabilan ili opada tokom datog perioda. Stoga bi povećanje broja rešenih predmeta moglo da ukazuje na to da su sudije uspele da reše (ili da makar ne povećavaju) broj zaostalih predmeta kojima se bave, što je analizirano u daljem tekstu.

Tabela 3: Ukupan broj rešenih predmeta prema vrsti sudova i vrsti predmeta¹⁷⁸

	2010	2011	2012	2013
Osnovni sudovi	846,358	1,731,319	1,297,816	1,146,239
Građanski parnični predmeti	171,559	209,539	215,180	223,388
Građanski vanparnični predmeti	178,438	199,201	219,295	190,599
Krivična istraga	184,823	247,094	238,162	139,436
Krivična materija nakon istrage (suđenje)	47,049	51,207	65,089	64,113
Izvršenje	262,479	1,022,267	558,078	528,209
Viši sudovi	102,855	114,048	110,049	119,962
Građanski parnični predmeti	50,248	61,373	53,515	64,544
Građanski vanparnični predmeti	2,968	2,944	3,428	4,391
Krivična istraga	17,548	16,239	15,733	13,848
Krivična materija nakon istrage (suđenje)	28,812	29,684	33,529	31,371
Izvršenje	3,279	3,808	3,844	5,808
Apelacioni sudovi	69,391	72,154	78,513	82,274
Građanski parnični predmeti	39,802	38,253	40,755	39,840
Građanski vanparnični predmeti	795	594	449	2,608
Krivična materija nakon istrage (suđenje)	28,794	33,307	37,309	39,826
Privredni sudovi	139,601	134,468	145,670	99,975
Privredni apelacioni sud	N/A	15,224	13,501	12,207
Prekršajni sudovi	567,066	644,845	601,648	562,612
Viši prekršajni sud	N/A	33,042	32,854	27,421
UKUPNO	1,725,271	2,745,100	2,280,051	2,050,690

¹⁷⁸ Brojke ukazuju na 'rešavanje na instanci'. Ne označavaju uvek konačno rešavanje predmeta koji se šalju na apelaciju, a zatim se vraćaju na ponovno suđenje. U takvim slučajevima, može se desiti da dođe do duplog brojanja na nižim instancama (prvo rešenje po predmetu, a zatim rešenje u ponovljenom postupku). *Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

Slika 12: Ukupan broj rešenih predmeta prema vrsti suda, 2010-2013¹⁷⁹

12. **Osnovni sudovi su zabeležili značajan uzlazni trend između 2010. i 2011. godine, i gotovo da su udvostručili broj rešenih predmeta, ali su takođe zabeležili značajan pad tokom 2012. i 2013. godine.** U svim materijama je primetan pozitivan trend, sa izuzetkom izvršenja i krivične istrage, koje su pogođene zakonodavnim reformama i manjim brojem novih predmeta. Broj rešenih predmeta u budućnosti u ove dve oblasti će se povećati jedino ako bude rešavano više zaostalih predmeta.

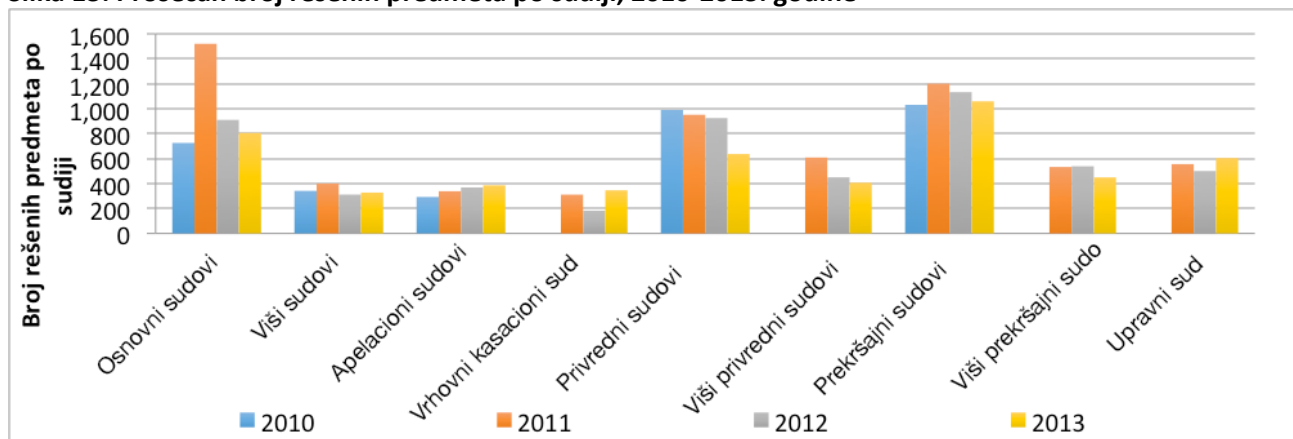
13. **Učinak privrednih sudova je bio manje pozitivan.** Privredni sudovi su dostigli vrhunac u rešavanju predmeta tokom 2012. godine, ali su, takođe, zabeležili pad u 2013. godini, verovatno usled smanjenog priliva novih predmeta. Međutim, uprkos manjem opterećenju predmetima, sudije nisu usmerile pažnju na smanjenje broja starih predmeta, što su učinili 2012. godine.

14. **U prekršajnim sudovima je smanjen broj rešenih predmeta u periodu između 2011. i 2013. godine.** Kao što je objašnjeno u daljem tekstu, iako svi sudovi imaju stare predmete kojima bi se mogli pozabaviti, učinak je najbolje objasniti kroz priliv novih predmeta. Pošto sudovi dobijaju manje predmeta, većina smanjuje učinak u skladu sa prilikom, umesto da kompenzuju razliku kroz konkretne napore usmerene ka smanjenju broja starih predmeta.

ii. Broj rešenih predmeta po sudiji

15. **Produktivnost sudija (za razliku od produktivnosti 'sistema') se meri računanjem odnosa između broja rešenih predmeta i broja sudija u svakom sudu.** Pregled prosečnog broja rešenih predmeta po sudiji u većini sudova različitih vrsta (Slika 13) pokazuje značajne varijacije kroz vreme. Osnovni i privredni sudovi su pokazali najveći i najznačajniji pad, dok su apelacioni, viši i prekršajni sudovi zadržali relativnu stabilnost.

¹⁷⁹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Slika 13: Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji, 2010-2013. godine¹⁸⁰

16. **Nakon neverovatnog rasta u broju rešenih predmeta u 2011. godini, broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima je zabeležio pad u 2012. i 2013. godini.** Kao što se navodi u daljem tekstu, stope rešavanja predmeta u pojedinačnim sudovima pokazale su značajne varijacije. Međutim, smanjenje iz 2012. i 2013. godine je bilo konzistentno u svim osnovnim sudovima, kao rezultat kombinacije smanjenog broja novopripeljenih predmeta i smanjenog pritiska za rešavanje starih predmeta.

17. **Broj rešenih predmeta po sudiji je niži u višim i apelacionim sudovima.** Kao odgovor, sudije navode da jedan od mogućih razloga leži u činjenici da je rad ovih sudija složeniji, a sudije obično zasedaju u panelima. Međutim, sudije u privrednim sudovima se takođe bave složenim predmetima i zasedaju u panelima, podjednako često kao i sudije viših i apelacionih sudova. Ipak, uprkos padu učinka, privredni sudovi uspevaju da dostignu dvostruko veću stopu rešenih predmeta po sudiji u odnosu na stope viših i apelacionih sudova. Ova činjenica može podržati postojeće mišljenje da bi specijalizacija donela koristi, u smislu produktivnosti sudija. Takva produktivnost je naglašavana timu koji radi na izradi Funkcionalne analize tokom razgovora, a mnogi akteri ukazuju da bi neka vrsta specijalizacije u svakodnevnom radu sudija, tužilaca i njihovih saradnika, posebno u velikim nadležnostima, dovela do značajnijeg povećanja produktivnosti i ujednačenosti u donošenju odluka.

18. **Stopa rešenih predmeta po sudiji u višim sudovima je zabeležila pad od 23 procenta u periodu od 2011. do 2013. godine.**¹⁸¹ Imenovanje novih sudija u tom periodu omogućilo je povećanje ukupnog broja rešenih predmeta i manju opterećenost poslom (videti Tabelu 3 iznad). Viši sudovi su takođe pokazali značajne varijacije u prosečnoj stopi, gde su neki sudovi zabeležili prosek od samo 154 rešena predmeta po sudiji, dok su neki od najboljih rezultata zabeležili prosek od oko 450 rešenih predmeta po sudiji. Kao rezultat, neke sudije viših sudova su rešili tri puta više predmeta u odnosu na neke druge sudije viših sudova u istom periodu.

19. **Apelacioni sudovi su postigli stabilno povećanje u broju rešenih predmeta, uz isti broj sudija u periodu od 2011. do 2013. godine.** Kao što se navodi u daljem tekstu, apelacioni sudovi su takođe poboljšali druge pokazatelje učinka u datom periodu.

20. **Privredni sudovi su zabeležili prosek od 636 rešenih predmeta po sudiji u 2013. godini. Ovo je mnogo niža stopa u odnosu na 925 rešenih predmeta po sudiji u 2012. godini i prethodnim godinama.**¹⁸²

¹⁸⁰Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁸¹Viši sudovi su 2011. godine imali prosek od 400 rešenih predmeta po sudiji, dok je 2013. godine taj prosek iznosio 327 rešenih predmeta po sudiji.

¹⁸² Ovo smanjenje se desilo u svim sudovima. Samo jedan sud, Privredni sud u Kragujevcu, je delimično povećao prosečan broj rešenih predmeta u odnosu na 2012. godinu. U drugim sudovima su cifre zabeležile značajan pad, za skoro 50 procenata u nekim sudovima. Samo smanjenje od 30 procenata u broju novopripeljenih predmeta dalo je mogućnost ovih sudovima da održe stopu rešenih predmeta iznad 100 (videti diskusiju o stopama rešenih predmeta).

Postoji mnogo varijacija u privrednim sudovima. Beograd ima veliki uticaj na prosek privrednih sudova, jer prima gotovo polovinu svih novih privrednih predmeta i zaslužan je za gotovo trećinu rešenih predmeta. Postoji određeni broj drugih privrednih sudova sa konstantno visokim stopama rešenih predmeta, ali su ostali sudovi obično daleko ispod proseka za privredne sudove. Ipak, ukupan učinak je viši nego u višim ili apelacionim sudovima.

21. **Sudije prekršajnih sudova su zabeležile prihvatljiv prosek od 1,060 rešenih predmeta po sudiji u 2013. godini, ali su među prekršajnim sudovima ipak prisutne značajne varijacije.** Stopa rešenih predmeta se kreće od 156 rešenih predmeta po sudiji do 1,466 (u Prekršajnom sudu u Smederevu). Ipak, prekršajni predmeti se po svojoj prirodi relativno brzo rešavaju. Stoga bi sudovi koji se nalaze ispod proseka, a posebno 14 sudova (od 45) sa manje od 900 rešenih predmeta po sudiji, mogli biti ohrabreni da rade više. Kada bi svi prekršajni sudovi mogli da dostignu prosek Beograda (1,365 rešenih predmeta po sudiji), bilo bi potrebno samo 412 prekršajnih sudija za upravljanje brojem predmeta. Preostalih 100 sudija bi mogli da doprinesu drugim unapređenjima učinka, kao što je rotaciona obuka i rukovodeće funkcije u sudovima. Nasuprot osnovnim sudovima, mali je broj primera gde broj sudija nije usklađen sa potražnjom.

22. **Prosečan broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima je 806 u 2013. godini, što predstavlja pad u odnosu na 959 rešenih predmeta po sudiji u 2012. godini.**¹⁸³ Tabela 4 prikazuje prosečan broj rešenih predmeta po sudiji u svim osnovnim sudovima. Broj rešenih predmeta po sudiji značajno varira u osnovnim sudovima i kreće se od 60 do 1,427 rešenih predmeta po sudiji.

Tabela 4: Ukupan broj rešenih predmeta i broj rešenih predmeta po sudiji, osnovni sudovi (2013. godine)¹⁸⁴

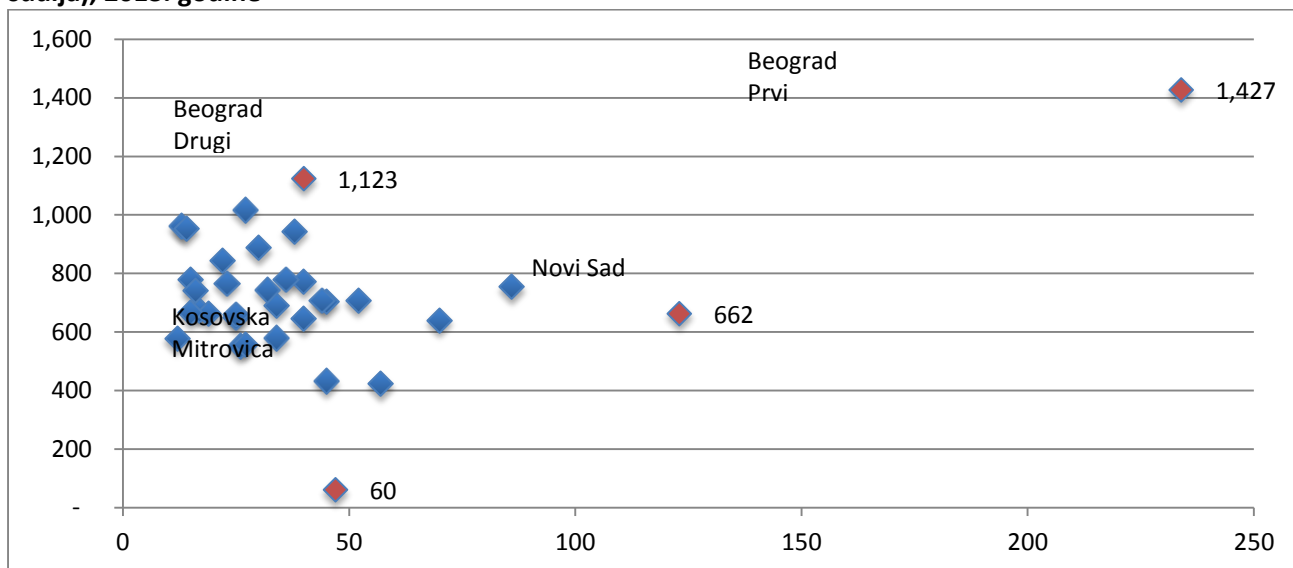
Osnovni sud	Br. rešenih predmeta	Sudije	Po sudiji	Osnovni sud	Br. rešenih predmeta	Sudije	Po sudiji
Prvi Beograd	33,871	234	1427	Niš	64,878	86	754
Drugi Beograd	44,924	40	1123	Novi Pazar	16,232	25	649
Bor	12,502	13	962	Novi Sad	81,398	123	662
Valjevo	31,620	45	703	Pančevo	30,896	40	772
Vranje	24,121	57	423	Paraćin	15,052	27	557
Vršac	11,461	17	674	Pirot	11,699	15	780
Zaječar	17,593	23	765	Požarevac	31,137	44	708
Zrenjanin	27,447	27	1,017	Požega	11,854	16	741
Jagodina	14,363	26	552	Prijepolje	6,938	12	578
Kikinda	13,337	14	953	Prokuplje	16,488	25	659
Kosovska Mitrovica	2,842	47	60	Smederevo	23,449	34	690
Kragujevac	44,761	70	639	Sombor	23,796	32	744
Kraljevo	26,649	30	888	Sremska Mitrovica	35,847	38	943
Kruševac	25,810	40	645	Subotica	28,023	36	778
Leskovac	36,871	52	709	Užice	18,585	22	845
Loznica	12,615	19	634	Čačak	19,689	34	579
Negotin	9,985	15	666	Šabac	19,506	45	433

¹⁸³Ovi podaci ne uključuju sudove koji nisu dostavili podatke.

¹⁸⁴ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

23. **Broj rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima nije u srazmeri sa veličinom suda.** Neke od najviših stopa rešenih predmeta su dostignute u sudovima srednje veličine.¹⁸⁵ Najmanji sudovi (na krajnjoj levoj strani grafikona) su raspoređeni u gotovo vertikalnu liniju, od najnižeg do relativno visokog broja rešenih predmeta po sudiji. To ukazuje da su neki mali sudovi veoma produktivni, dok drugi mali sudovi to nisu.¹⁸⁶

Slika 14: Odnos između broja rešenih predmeta po sudiji i veličine osnovnog suda (mereno prema broju sudija), 2013. godine¹⁸⁷



24. **Uprkos značajnim varijacijama, i u slučaju priliva predmeta po sudiji i broja rešenih predmeta po sudiji, postoji bliska povezanost između ove dve promenljive vrednosti (videti Sliku 15).** Ovaj odnos ukazuje da sudije u velikoj meri usklađuju svoj učinak sa prilivom. Tamo gde je broj novih predmeta nizak, produktivnost će se takođe smanjiti, a kada se opterećenost poslom poveća, sudije su produktivnije. Ovakav odnos se može videti i u drugim zemljama.¹⁸⁸ Izgleda da sudije u Srbiji rešavaju neznatno više predmeta od broja predmeta koje dobijaju, ali je njihova produktivnost blisko povezana sa brojem novopripelalih predmeta.

25. **Ovako blizak odnos je možda posledica preovlađujućih normi produktivnosti, koje nezvanično zahtevaju od sudija da reše oko 20 predmeta mesečno.**¹⁸⁹ Nekoliko sudija navodi da prate svoju normu, sa fokusom na rešavanje što većeg broja predmeta, a kada dostignu definisane ciljeve, sudije navode da se osećaju slobodnije da rade opuštenijim tempom. Međutim, ova teorija ne objašnjava zašto ima toliko sudija sa malim brojem rešenih predmeta po sudiji.

¹⁸⁵ Na primer, 40 sudija u Drugom osnovnom sudu u Beogradu prosečno reši po 1,123 predmeta. Sremska Mitrovica sa 38 sudija beleži prosek od 943 rešena predmeta po sudiji, dok se drugi sudovi srednje veličine nalaze negde između srednje ili čak niske stope rešenih predmeta.

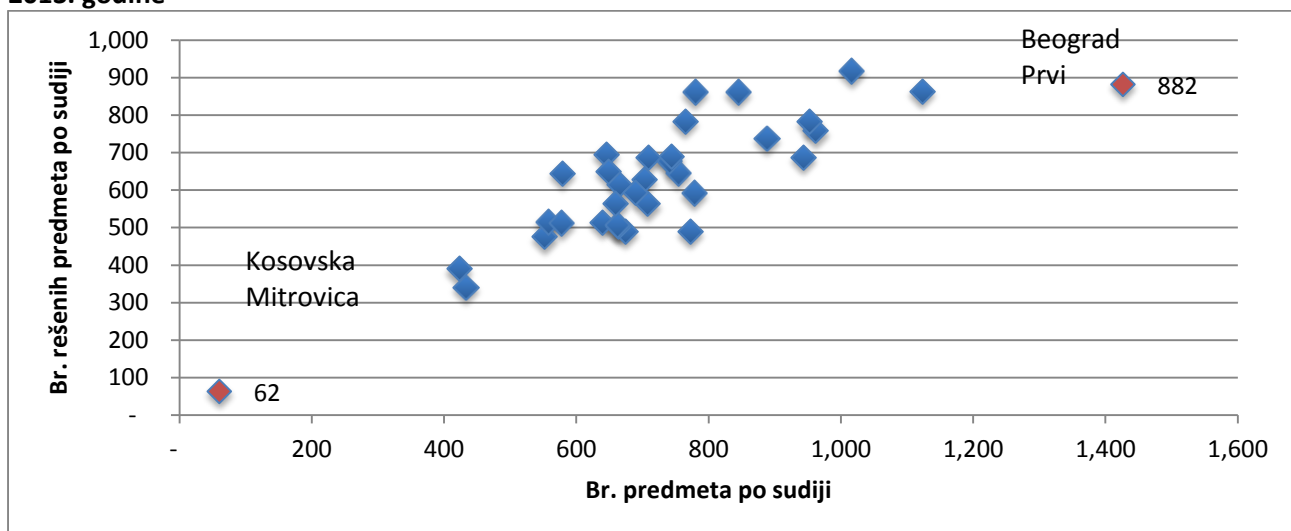
¹⁸⁶ S obzirom na delimično linearnu i delimično obrnutu povezanost između broja novih predmeta i sudija, to nije iznenađujuće. Sličan obrazac se može videti u višim, privrednim i prekršajnim sudovima. Sa samo četiri apelaciona suda, teško je generalizovati bilo šta uz tako malo zapažanja.

¹⁸⁷ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁸⁸ Magaloni i Negrete (2001) su analizirali novopripelene predmete i stope rešavanja predmeta u federalnim sudovima u Meksiku. Utvrdili su da kada se smanji broj novih predmeta, stopa rešenih predmeta takođe opada, što ukazuje da sudije kroje svoje rezultate prema broju predmeta koje dobijaju.

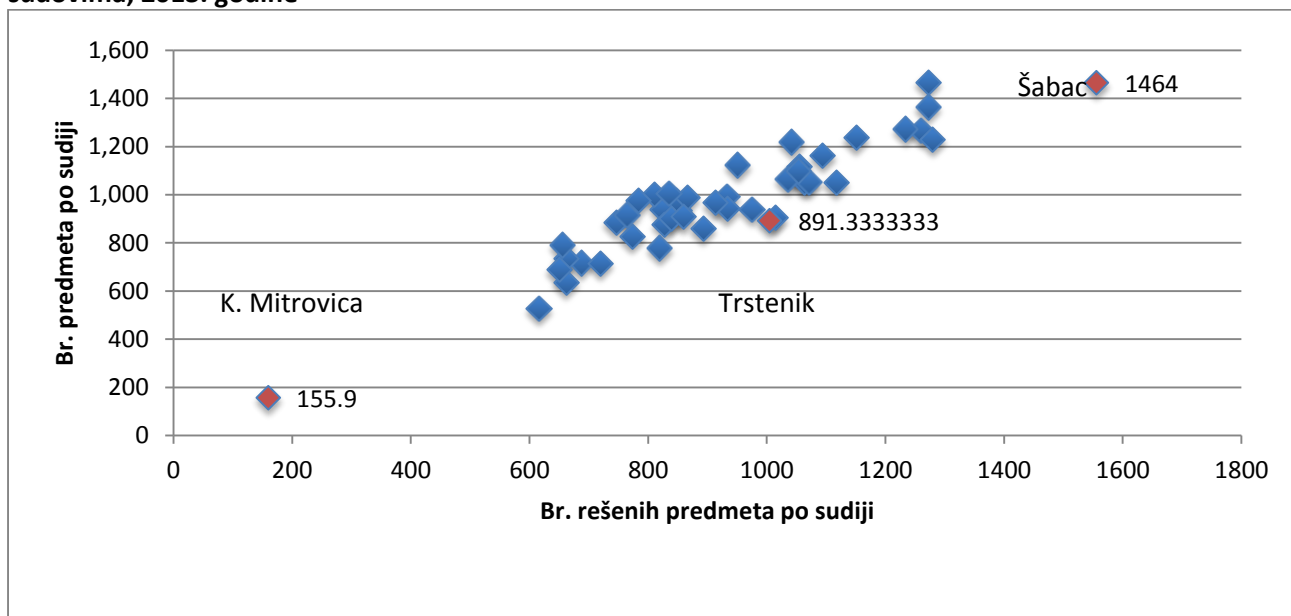
¹⁸⁹ Definisane norme variraju u zavisnosti od vrste predmeta i vrste suda. U osnovnim sudovima, norma iznosi: 14 predmeta mesečno u krivičnoj materiji; 20 mesečno u građanskim predmetima; 20 za upravne predmete, itd. Takve norme produktivnosti su zasnovane na odluci VKS iz 2005. godine, ali akteri navode različito mišljenje o tome da li su te norme još uvek na snazi. Ipak, dok ne budu zamenjene, sudije i predsednici sudova navode da nastavljaju da se oslanjaju na ove norme kao parametar za učinak sudija.

Slika 15: Odnos između broja predmeta po sudiji i broja rešenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima, 2013. godine¹⁹⁰



26. Odnos između broja primljenih predmeta i broja rešenih predmeta je još snažniji u prekršajnim, višim i privrednim sudovima. Varijacije u stopama rešenih predmeta ne pokazuju nikakvu vezu sa veličinom suda, osim što najveći sudovi (uvek su to sudovi u Beogradu) imaju jednu od najvećih stopa rešenih predmeta. Stope među drugim sudovima u svakoj kategoriji su raspoređene skoro nasumično, kada se uporedi veličina suda. Ove stope su, ipak, snažno povezane sa brojem novih predmeta po sudiji.

Slika 16: Odnos između broja predmeta po sudiji i broja rešenih predmeta po sudiji u prekršajnim sudovima, 2013. godine¹⁹¹



27. Navedena analiza ukazuje na dva zaključka; mnogi sudovi rešavaju manji broj predmeta po sudiji nego što je razumno izvodljivo, a mnoge sudije imaju manje predmeta u poređenju sa njihovim kolegama – sudijama. Broj rešenih predmeta po sudiji, a samim tim i ukupna realizacija (ukupan broj rešenih predmeta), bi mogao biti uvećan u svim vrstama sudova, ukoliko bi oni sa manjim učinkom dostigli prosečan stepen rešenih predmeta. Drugo, veća produktivnost po sudiji bi mogla da dovede do još većeg smanjenja

¹⁹⁰ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁹¹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

broja starih predmeta, posebno u osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima, gde je taj broj jednak ili prevazilazi godišnji broj novih predmeta. Treće, kada bi svi sudovi beležili realizaciju na trenutnom prosečnom nivou ili iznad tog proseka, bio bi potreban manji broj sudija i manje sudskog osoblja za obradu predmeta.

28. **Produktivnost sudija se može značajno poboljšati postavljanjem viših ciljeva – i pažljivim praćenjem – uz obezbeđivanje pravednije raspodele novoprispelih predmeta.**¹⁹²

29. **Dalje, ukoliko bi učinak sudova sa slabim učinkom bio podignut na prosek, sudije u Srbiji bi imali znatno više vremena na raspolaganju da posvete drugim važnim funkcijama koje podržavaju dostizanje evropskih standarda.** Te funkcije bi mogle da obuhvataju efikasnije upravljanje sudovima, rad u radnim timovima ili radnim grupama, razmenu znanja i kolegijume, mentorisanje neiskusnih sudija i stalnu obuku u Pravosudnoj akademiji.¹⁹³

iii. Stopa rešenih predmeta

30. **Nivo rešenih predmeta je važan pokazatelj produktivnosti, ali taj podatak ne pokazuje da li sudovi drže korak sa obimom posla: za to je potrebna stopa rešenih predmeta.**¹⁹⁴ Stope rešenih predmeta za sve vrste sudova beleže poboljšanje od 2010. godine¹⁹⁵ i sada konstantno prevazilaze 100%.

31. **Povećanje stope rešenih predmeta je u velikoj meri posledica smanjenog broja primljenih predmeta, a ne poboljšanog učinka.** Oštar pad u prilivu novih predmeta je pomogao sudovima (posebno osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima) da reše manji broj predmeta bez smanjivanja stope rešenih predmeta.

32. **Podaci pokazuju da bi stopa rešenih predmeta trebalo da bude mnogo viša, a u budućnosti postoje kapaciteti u sudovima za postizanje mnogo boljih rezultata.** Sa znatno manje novoprispelih predmeta u periodu od 2011. do 2013. godine, stope rešenih predmeta su mogle da budu veće, da su sudije rešavale nove predmete i bavile se starim predmetima. Umesto toga, stope rešenih predmeta su jedva održale stari nivo ili su čak zabeležile pad u 2013. godini. Radna snaga je jedan od faktora u ovoj situaciji. Činjenica da je sudski sistem održavao stope rešenih predmeta iznad 100% u većini vrsta sudova i vrsta predmeta u odsustvu 800 sudija i tužilaca tokom 2011. i 2012. godine govori mnogo.¹⁹⁶ Očekivano bi bilo da nakon povratka više od 600 sudija 2013. godine¹⁹⁷ stope rešenih predmeta budu povećane kako bi odražavale njihov povratak na posao, ali su se stope rešenih predmeta samo marginalno promenile. Kada se gleda 2014. godina i šire, očigledno postoji kapacitet u sistemu za povećanje ovih stopa rešenih predmeta i samim tim, smanjenje broja zaostalih predmeta.

¹⁹² Alternativa, koja je primenjena u drugim zemljama, bi mogla da bude smanjenje broja sudija u sudovima sa manjim obimom posla i njihovo premeštanje, uz njihovu saglasnost i prateće podsticaje, na lokacije sa većim potrebama.

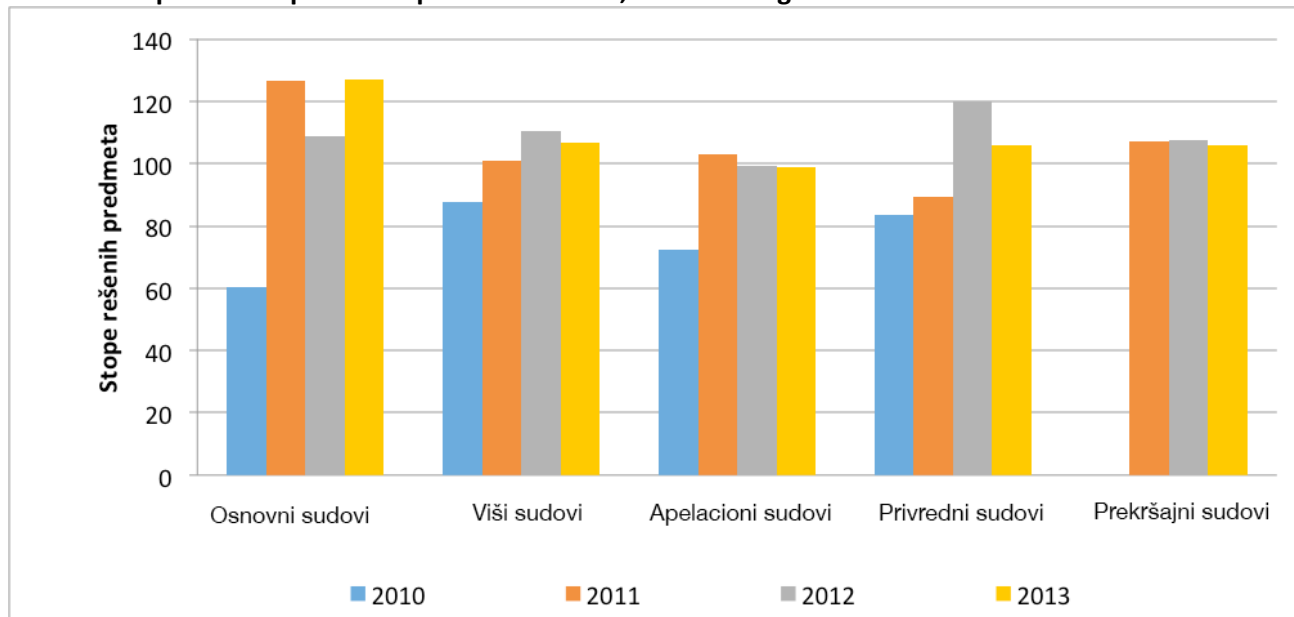
¹⁹³ Za detaljniju diskusiju o mogućnostima za jačanje upravljanja i obuke, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

¹⁹⁴ Stopa rešenih predmeta je odnos između broja rešenih predmeta i broja novih predmeta (rešeni/novi za bilo koju godinu X 100). Stopa iznad 100 ukazuje da su sudovi sposobni da drže korak sa novoprispelim obimom posla i smanje broj starih predmeta. Stopa ispod 100 ukazuje da sud akumulira zalihe nerešenih predmeta i prebacuje ih u narednu godinu.

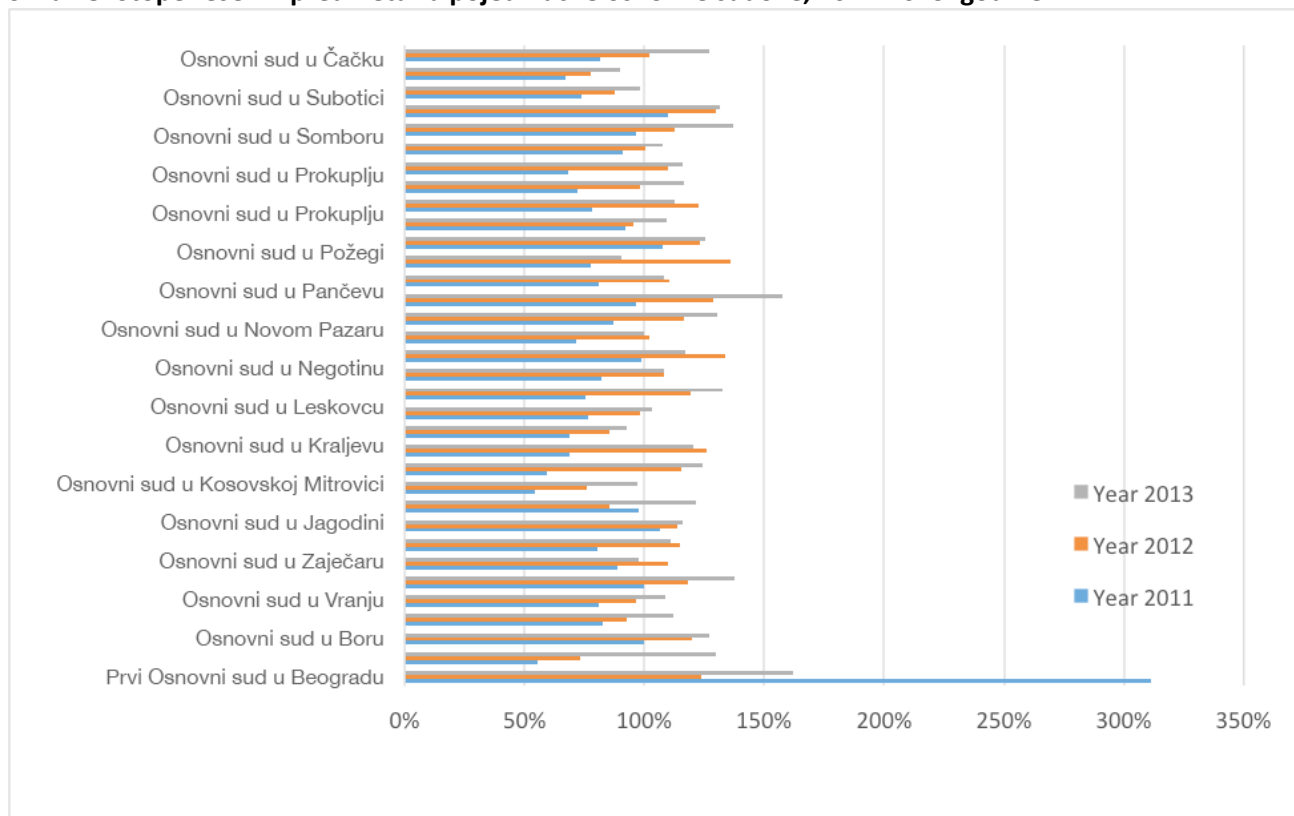
¹⁹⁵ Stope prekršajnih sudova za 2010. godinu nisu obuhvaćene, zbog problema za pouzdanostu statističkih podataka.

¹⁹⁶ Sudije i tužioc koji nisu reizabrani su prestali da rade 2010. godine; međutim, s obzirom na različite preokrete te godine, može se očekivati da su stope rešenih predmeta za 2010. godinu skromne.

¹⁹⁷ Nakon neuspešnog procesa reizbora, oko 632 sudija je vraćeno na posao u tranšama od 2010. do 2013. godine. Najveća tranša se desila krajem 2012. godine, nakon odluke Ustavnog suda.

Slika 17: Stope rešenih predmeta prema vrsti suda, 2010-2013. godine¹⁹⁸

33. Prosečna stopa rešenih predmeta po vrsti sudova krije značajnu razliku među pojedinačnim sudovima. Ovo je najbolje ilustrovano kroz primer osnovnih sudova (Slika 18).

Slika 18: Stope rešenih predmeta za pojedinačne osnovne sudove, 2011-2013. godine¹⁹⁹

¹⁹⁸ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

¹⁹⁹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

34. **Stope rešenih predmeta osnovnih sudova su se značajno popravile od 2010. godine.** Iako su neke od najviših stopa dostignute 2011. ili 2012. godine, veliki broj sudova još uvek beleži stopu daleko iznad 100 u 2013. godini. Za 2011. i 2013. godinu, stopa rešenih predmeta u čitavom sistemu za osnovne sudove je bila 127%; zatim se smanjila na 109% u 2012. godini. Međutim, 2011. godine Prvi osnovni sud u Beogradu je povećao ukupan prosek, nadoknađujući tako prosek mnogih sudova čija je stopa ostala ispod 100. Tokom 2012. godine, mnogi sudovi su poboljšali svoje stope, ali je Prvi osnovni sud u Beogradu pao na šesto mesto. U 2013. godini, samo nekoliko sudova navodi stopu rešenih predmeta ispod 100%, uključujući sudove u Čačku, Kruševcu i Pirotu.

35. **Stopa rešenih predmeta u Višim sudovima zabeležila je stabilan rast od 88% do 107%.** Beograd i Novi Sad, sa više od polovine rešenih predmeta od ukupnog broja, su u velikoj meri podigli prosek za 2013. godinu, sa stopama od 120% i 124%, respektivno. Nažalost, viši sudovi sa najmanjim obimom posla zadržali su se na stopi ispod 100: moglo bi se očekivati da će sa manjim obimom posla sudije tih viših sudova barem rešiti broj predmeta jednak broju primljenih predmeta.

36. **Apelacioni sudovi su realizovali ukupnu stopu rešenih predmeta od oko 100.** Stopa rešenih predmeta je mogla da bude veća u 2013. godini, osim u Apelacionom sudu u Beogradu, koji je sa jednom trećinom svih novoprispelih predmeta i rešenih predmeta, u određenoj meri smanjio prosek sa stopom od 95. Međutim, varijacija srednje vrednosti je relativno mala.

37. **Do poboljšanja u radu u Privrednim sudovima došlo je zbog stabilnog pada u broju novih predmeta, kao i dodatnim brojem sudija – 16, u 2012. godini.** Međutim, uprkos izuzetno velikom padu u broju novih predmeta u 2013. godini, nisu uspele da se održe više stope rešenih predmeta u toj godini. Beograd, sa polovinom do jedne trećine rešenih predmeta i novih predmeta, je imao kritičnu, ali ne uvek i pozitivnu ulogu. Iako je mali broj sudova dostigao stopu ispod 100 u prethodne dve godine, moglo se očekivati da će, sa manjim obimom posla, biti izvodljive veće stope i smanjenje broja zaostalih predmeta.

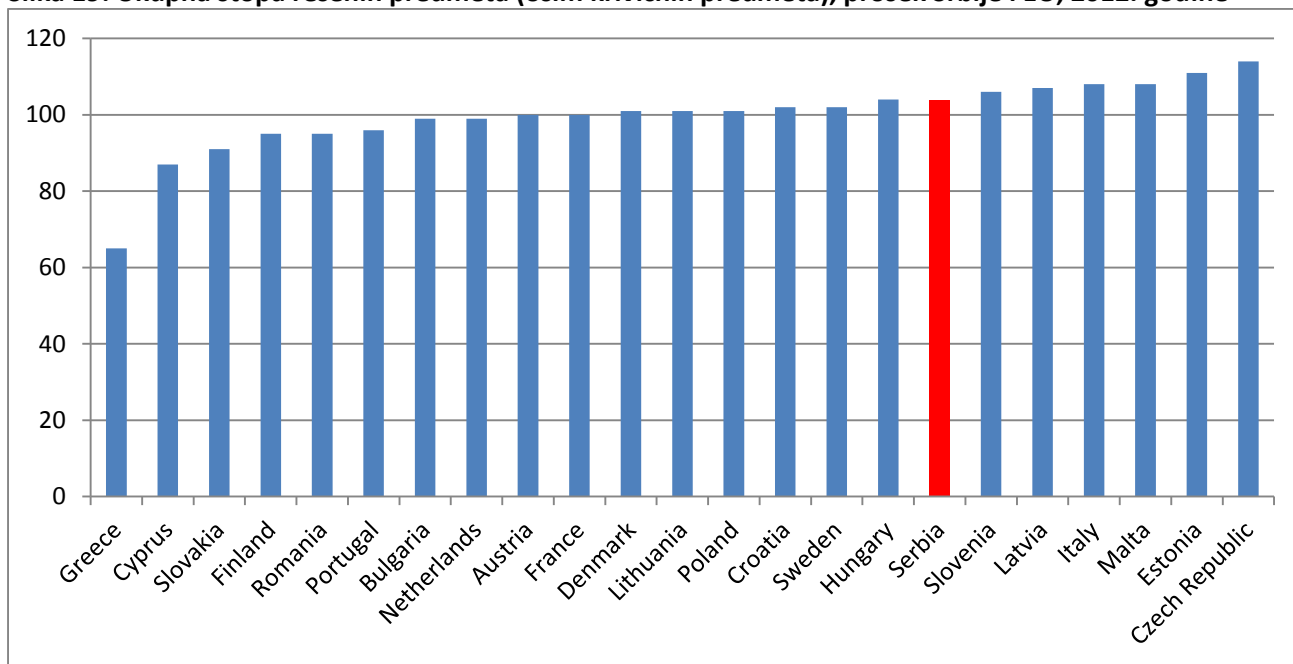
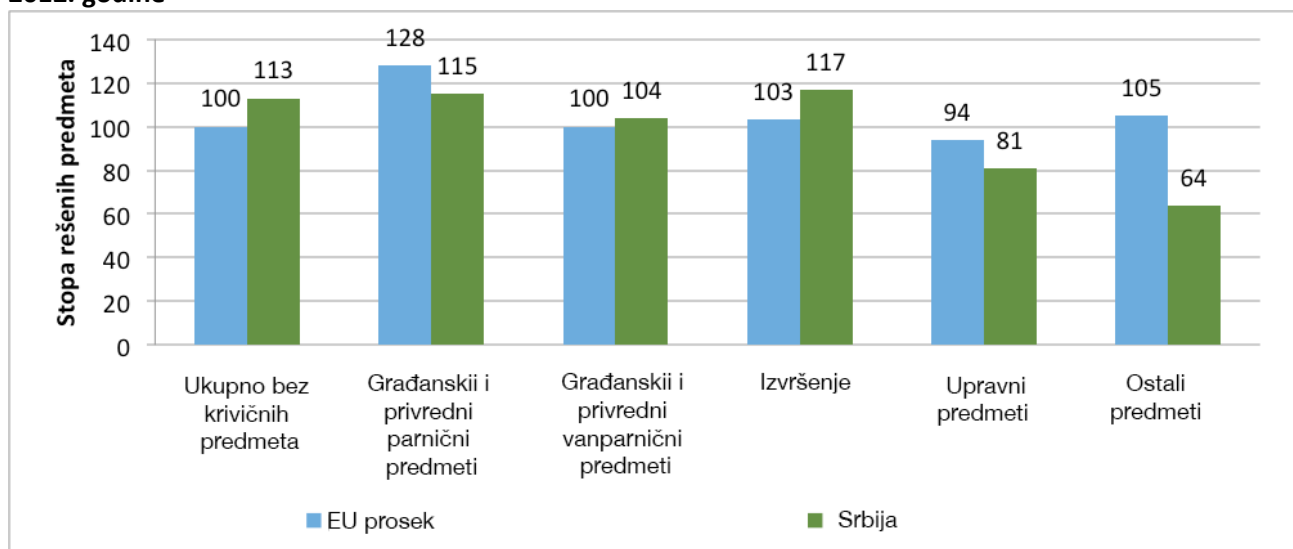
38. **Prosečne stope rešenih predmeta u prekršajnim sudovima su ostale relativno stabilne, sa padom od samo jednog poena u 2013. godini.** Dok je stopa rešenih predmeta opala u mnogim sudovima u 2013. godini²⁰⁰ većina pojedinačnih sudova se nalazila na 10 poena sa obe strane godišnjeg proseka, a nekoliko sudova je barem jednom zabeležila prosek od 120.

39. **Stope rešenih predmeta u Srbiji su u skladu sa evropskim prosekom, ali sa značajnim varijacijama.**²⁰¹ Ovakva situacija predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodni učinak. Ipak, pošto Srbija ima skoro duplo veći broj sudija na 100,000 stanovnika, i imajući u vidu opadajući broj novih predmeta, izostanak ovakvog poboljšanja bi bio iznenađujuć.²⁰²

²⁰⁰Na primer, Prekršajni sud u Raškoj je bio na vrhu liste učinka u 2011. godini sa stopom rešenih predmeta 151%, ali je stopa u 2013. godine zabeležila pad na 121 procenat. Samo dva prekršajna suda, u Prijepolju i Trsteniku, su zadržala stope ispod 100 tokom sve tri godine.

²⁰¹Za podatke o EU, videti *Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (EU Justice Scoreboard 2014 (zasnovan na podacima iz 2012. godine))*. Za podatke o Srbiji, videti *Megatabelu, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>)*,

²⁰²Na primer, u građanskim parničnim predmetima, Srbija zaostaje za prosečnim stopama rešenih predmeta EU, kao što je prikazano ispod na Slici 20. Međutim, od svih zemalja koje šalju podatke CEPEJ (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa), Srbija se nalazi među 14 pravosuđa koji izveštavaju CEPEJ, a koja beleži stopu rešenih predmeta veću od 100% za ove vrste predmeta. Videti *CEPEJ Evaluacioni izveštaj, 2014 (na osnovu podataka iz 2012. godine)*. Druge zemlje koje su dostigle stope rešenih predmeta iznad 100% u građanskim parničnim predmetima su Jermenija, Bosna i Hercegovina, Estonija, Italija, Mađarska, Letonija, Luksemburg, Malta, Makedonija, Slovenija, Turska i Ukrajina.

Slika 19: Ukupna stopa rešenih predmeta (osim krivičnih predmeta), prosek Srbije i EU, 2012. godine²⁰³Slika 20: Stopa rešenih predmeta prema vrsti predmeta (osim krivičnih predmeta), prosek Srbije i EU, 2012. godine²⁰⁴

²⁰³Za podatke o EU, CEPEJ 2014 (na osnovu podataka iz 2012. godine). Za podatke o Srbiji, zvanični statistički podaci koje je Srbija poslala CEPEJ 2013. godine za 2012. godinu.

²⁰⁴Za podatke o EU, videti Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (EU Justice Scoreboard 2014 (sa podacima iz 2012. godine)). Za podatke o Srbiji, zvanični statistički podaci koje je Srbija poslala CEPEJ 2013. godine za 2012. godinu.

b. Pravovremenost u procesuiranju predmeta

40. **Kašnjenje ili nedostatak pravovremenosti je ključni pokazatelj efikasnosti sistema pravosuđa i jedna od tema EU u okviru Poglavlja 23 tokom procesa pristupanja.**²⁰⁵ Ovde je pravovremenost rešena kroz tri tipa pokazatelja, koji odgovaraju Pokazatelju 1.2 iz Okvira za merenje učinka:

- a. predmeti u toku (nerešeni predmeti);
- b. vreme do rešavanja predmeta (mereno na različite načine); i
- c. pravovremenost navedena od strane korisnika sudova i praktičara.

Među ovim pokazateljima, pokazatelji za predmete u toku predstavljaju najpouzdaniju meru pravovremenosti, iako je to manje direktna mera pravovremenosti.²⁰⁶

i. Broj predmeta u toku (nerešenih predmeta)

41. **Nerešeni predmeti mogu biti definisani na mnogo načina – ovde je najpre ispitan broj nerešenih predmeta koji se prenose iz godine u godinu, poznatim kao ukupan broj nerešenih predmeta.** Postojanje nerešenih predmeta nije samo po sebi zabrinjavajuće, ali je jedino problematično ukoliko su cifre velike, a predmeti stari.²⁰⁷ Obim ukupnog broja nerešenih predmeta u Srbiji je posledica godina nagomilavanja. Povoljne stope rešenih predmeta iz prethodnih nekoliko godina dovele su do postepenog smanjenja, što je delimično potpomognuto ukupnim smanjenim brojem novih predmeta, ali nedovoljno da bi se u potpunosti eliminisao ukupan obim nerešenih predmeta. Nerešeni predmeti se ponekad nazivaju zaostali predmeti, ali u Srbiji (i mnogim drugim zemljama), termin zaostali predmeti je posebno definisan zakonom prema starosti predmeta.²⁰⁸

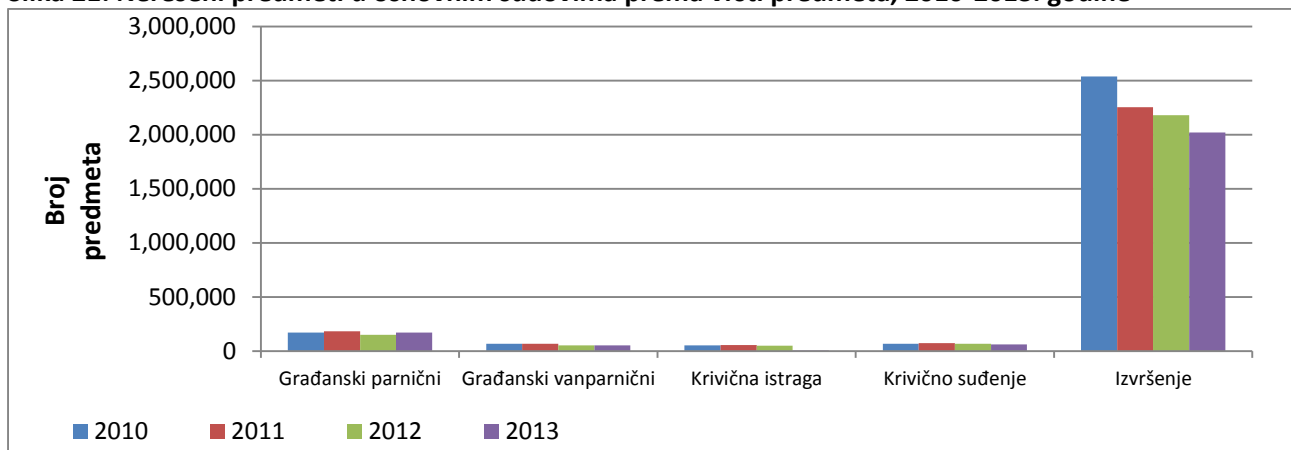
42. **U osnovnim sudovima, kao što je prikazano na Slici 21, obim nerešenih predmeta varira u zavisnosti od vrste predmeta i pravca, stope i veličine promena iz godine u godinu.** Predmeti izvršenja značajno prevazilaze druge kategorije. Broj predmeta izvršenja je zabeležio pad tokom četvorogodišnjeg perioda, ali je ipak prilično visok. Preostale četiri vrste predmeta pokazale su manji pad, ali je u pitanju veoma mali broj predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta, te sam taj broj nije alarmantan. Što je još važnije, ovi nerešeni predmeti takođe predstavljaju manji deo godišnjeg broja novih predmeta u njihovim kategorijama. Za predmete izvršenja, broj nerešenih predmeta je još uvek trostruko veći od novih predmeta, čiji se broj takođe smanjuje.

²⁰⁵ Ovo je navedeno u Mišljenju br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004. godine) o *Pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudije u suđenjima uzimajući u obzir sredstva za rešavanje sporova*. Mišljenje takođe navodi spisak različitih mera za poboljšanje pravovremenosti rešavanja predmeta.

²⁰⁶ Sud sa velikim brojem nerešenih predmeta bi ipak mogao da rešava nove predmete brzo. Nerešeni obim predmeta bi se sastojao od starih, moguće čak i neaktivnih predmeta. Ovo je nešto što se dešava u srpskom pravosuđu.

²⁰⁷ Čak i najefikasniji sud na svetu će uvek preneti neke predmete, ako ništa drugo, makar one predmete koji su podneti tokom poslednjeg meseca ili poslednjih dana perioda izveštavanja. U takvom scenariju, svi nerešeni predmeti će biti skorijeg datuma.

²⁰⁸ U Srbiji, predmet u prvoj instanci postaje 'zaostali' predmet nakon dve godine. Istraga postaje zaostala istraga nakon 9 meseci. Predmeti druge instance postaju zaostali predmeti nakon godinu dana. Kod prekršajnih predmeta se zaostali predmeti izbegavaju zbog zastarelosti koja zahteva pokretanje postupka u roku od godinu dana, dok je apsolutni rok zastarelosti dve godine, osim u nekim vrstama prekršajnih predmeta (kao što su predmeti iz oblasti poreza, finansija, javnih nabavki, carinskog poslovanja, životne sredine, korupcije i vazdušnog saobraćaja) gde zastarelost nastupa nakon pet godina. Ove definicije su relativno proizvoljne u nedostatku metodologije za ponderisanje predmeta. Jednostavni predmeti na prvoj instanci bi, nesumnjivo, trebalo biti rešeni mnogo pre roka od dve godine, kao što su sporovi male vrednosti, dok za rešavanje vrlo složenih predmeta opravdano može biti potrebno više od dve godine.

Slika 21: Nerešeni predmeti u osnovnim sudovima prema vrsti predmeta, 2010-2013. godine²⁰⁹

43. **Na kraju 2013. godine, u Osnovnim sudovima je registrovano 2.3 miliona nerešenih predmeta, što predstavlja smanjenje od skoro 600,000 predmeta u poređenju sa 2010. godinom.** Predmeti izvršenja činili su oko 2 miliona od ukupnog broja nerešenih predmeta. Do najvećeg smanjenja je došlo u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, koji još uvek ima 1.1 milion predmeta izvršenja koji čekaju rešavanje.²¹⁰ Ostali osnovni sudovi sa velikim brojem nerešenih predmeta izvršenja na kraju 2013. godine su Drugi osnovni sud u Beogradu sa 104,483 nerešena predmeta izvršenja, zatim slede Kragujevac sa 69,217, Niš sa 64,164 i Novi Sad sa 64,495 nerešenih predmeta. Uprkos njihovom trenutnom velikom broju (a u nekim instancama i popriličnom starošću, videti ispod), zaostali predmeti izvršenja će verovatno izgubiti na značaju. Rešavanje ovih predmeta će svakako pomoći. Za dalju diskusiju o predmetima izvršenja, pogledajte odeljak Izvršenje - ispod.

44. **Kada se izvršenje ostavi po strani kao posebno pitanje sa posebnim rešenjem, ostaje oko 290,925 nerešenih predmeta u osnovnim sudovima, od čega su 171,222 građanski parnični predmeti.** Malo se zna o ovim predmetima, a neki od ovih predmeta su relativno mladi predmeti, koji su ušli u sistem pred kraj prethodne godine. Drugi, međutim, kao i manji broj predmeta izvršenja koji nisu vezani za komunalne usluge, zaslužuju više pažnje kako bi se razumelo zašto ovi predmeti ostaju nerešeni (postoje neki podaci o njihovoj relativnoj starosti, ali statistički podaci nisu pouzdani – videti diskusiju ispod). Razlozi za to su verovatno različiti, a pojedinačni predsednici sudova bi trebalo da ispituju svoje nerešene predmete koji ne spadaju u izvršenje, a koji nisu započeti krajem prethodne godine. Predsednici sudova bi trebalo da identifikuju razloge zašto ovi predmeti ostaju nerešeni, a zatim izvrše pritisak za njihovo rešavanje.

45. **Krivične istrage takođe spadaju u kategorije koje nestaju u osnovnim sudovima, zbog usvajanja novog ZKP.** Od 38,871 istražnih predmeta u osnovnim sudovima u 2013. godini, 98 procenata (ili 38,123 istraga) je prebačeno u osnovna javna tužilaštva. Do kraja 2013. godine, osnovni sudovi su imali samo 6,578 nerešenih istražnih predmeta, po svojoj prilici, u pretpretresnoj materiji. Sudovi mogu, i dalje, da računaju svoje povremene intervencije (npr. odlučivanje o pritvoru ili odobravanje naloga za pretres) kao 'predmete', jer bi to bio lak način za povećanje broja rešenih predmeta. Ali, s obzirom na potrebu za brzim rešavanjem ovih pitanja, očekivano je da tu postoji veoma mali broj nerešenih predmeta. Broj nerešenih istražnih predmeta osnovnih sudova koji su prebačeni tužilaštvima, verovatno obuhvataju veliki broj 'mrtvih' predmeta koji bi mogli biti zatvoreni relativno brzo. Istraga koja traje nekoliko godina će obično biti, ili bi trebalo da bude, zatvorena usled nedostatka napretka. Sa prebacivanjem istražne funkcije, za tužilaštva će biti važno da pregledaju ove nerešene predmete i završe stare 'mrtve' predmete. Dalje, prebacivanje istrage na tužioce nije garancija za brzo rešavanje – već jednostavno može doći do prebacivanja problema sa jednog mesta na drugo. U mnogim zemljama koje su usvojile ovu praksu, došlo je do brzog rasta zaostalih predmeta

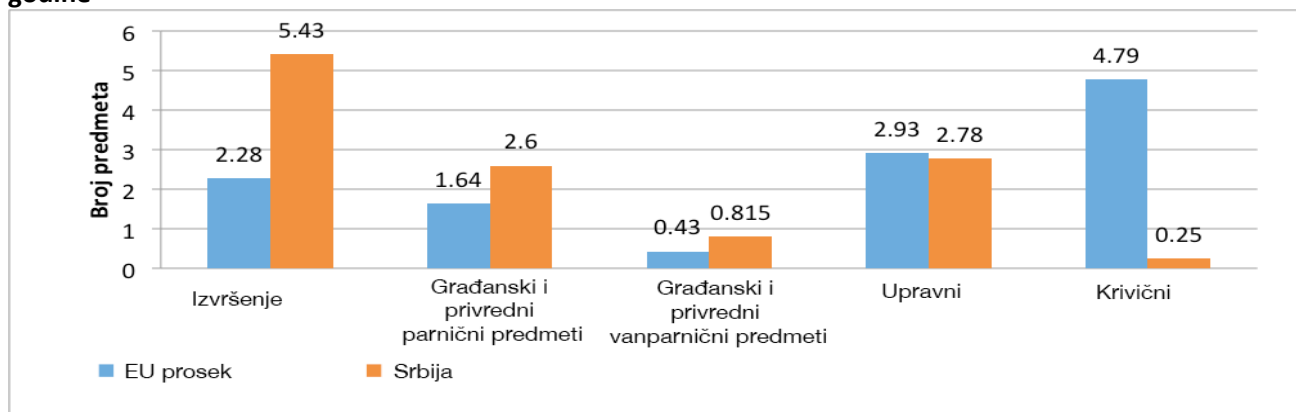
²⁰⁹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²¹⁰ Ovakva situacija je pristupna uprkos trogodišnjem čišćenju predmeta izvršenja.

u tužilaštvima.²¹¹ U Srbiji će pažljivo upravljanje novim istražnim predmetima od strane tužilaca će biti neophodno kako bi se sprečilo povećanje broja nerešenih predmeta i, na kraju krajeva, kako ne bi došlo do povećanja broja zaostalih predmeta.

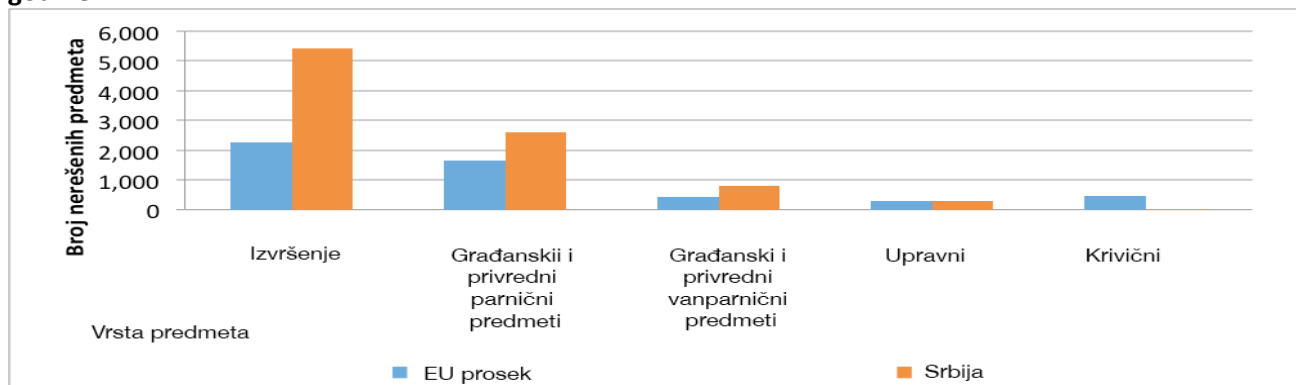
46. **U poređenju sa evropskim prosekom, broj nerešenih predmeta u Srbiji na 100 stanovnika je visok, ali ne iznenađuje podatak da najveći deo pripada predmetima izvršenja (videti Sliku 22 za podatke iz 2010. godine).** Podaci CEPEJ za 2010. godinu za građanske i privredne predmete (parnične i vanparnične) su značajno viši za Srbiju, što je pokazatelj da je godinama stopa rešenih predmeta bila ispod 100%. S obzirom na ono što je poznato o broju predmeta izvršenja koji su preneti iz 2010. u 2011. godinu, prikazane brojke su diskutabilne (suviše male za izvršenje, ali možda razumne za druge oblasti), te stvarno stanje može biti još gore.

Slika 22: Nerešeni predmeti u prvoj instanci prema vrsti predmeta na 100 stanovnika, Srbija i EU, 2010. godine²¹²



47. **Podaci CEPEJ-a za 2012. godinu ne prikazuju Srbiju u mnogo boljem svetlu. Slika 23 prikazuje poređenje broja nerešenih predmeta u Srbiji sa prosekom EU. Sa pozitivne strane, razlika u broju građanskih i privrednih predmeta je smanjena, a Srbija beleži i manji broj nerešenih upravnih sporova.**

Slika 23: Nerešeni predmeti u prvoj instanci prema vrsti predmeta na 100 stanovnika, Srbija i EU, 2012. godine²¹³



²¹¹ Svetska banka je, u svojim studijama, uočila ovakvu situaciju u Hondurasu i Rumuniji, a druge organizacije su to uočile u Kolumbiji, El Salvadoru, Gvatemali, Meksiku i Peruu. Latinska Amerika je važan primer, jer su ove zemlje prešle na tužilačku istragu početkom 1990-ih godina. Međutim, kao što je studija Svetske banke u Rumuniji utvrdila, ovaj fenomen je takođe prisutan i u evropskim zemljama u tranziciji. Objašnjenje je zapravo da tužiocima koji se suočavaju sa ovim novim zadatkom, rešavaju samo najjednostavnije predmete, iz straha da će izgubiti spor.

²¹² Za evropske podatke: CEPEJ (2012) na osnovu podataka iz 2010. godine; za podatke o Srbiji: Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²¹³ Za podatke o EU, videti Izveštaj o stanju pravosuđa u EU 2014 (na osnovu podataka iz 2012. godine). Za podatke o Srbiji, videti Megatabelu, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

ii. Koeficijent preopterećenosti predmetima (relativna veličina nerešenih predmeta)

48. Koeficijent preopterećenosti predmetima pomaže u proceni važnosti ukupnog broja nerešenih predmeta, kroz analizu dva broja: broja prenetih predmeta i broja rešenih predmeta.²¹⁴ Idealno, koeficijent preopterećenosti predmetima bi trebalo da bude daleko ispod 1.00, ukazujući da je ukupan broj nerešenih predmeta daleko manji od godišnjeg odliva.

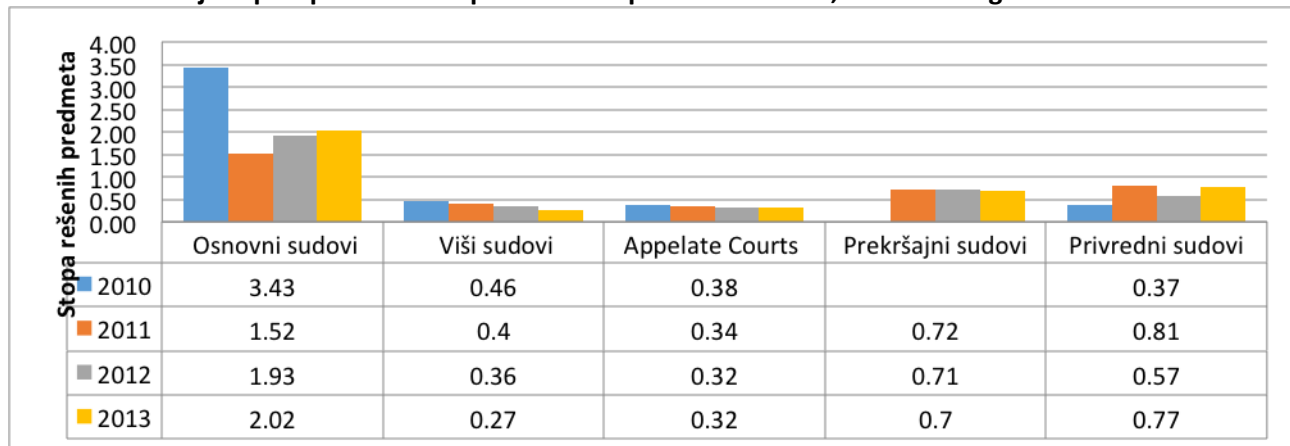
49. Koeficijent preopterećenosti predmetima u Srbiji se postepeno popravlja i sada iznosi 1.41 za ceo pravosudni sistem. Taj koeficijent je sačinjen od 2,839,979 nerešenih ili prenetih predmeta u 2014. godinu, u odnosu na 2,011,062 rešenih predmeta u 2013. godini. Postepeno poboljšanje je rezultat kombinacije blagog smanjenja broja novih predmeta i blagog do značajnog povećanja broja rešenih predmeta. Videti Tabelu 5, koja je grafički prikazana na Slici 24.

Tabela 5: Koeficijent preopterećenosti predmetima prema vrsti suda i vrsti predmeta, 2010-2013. godine²¹⁵

Vrsta suda	2010	2011	2012	2013
Osnovni sudovi	3.43	1.52	1.93	2.02
Građanski parnični predmeti	1	0.87	0.7	0.76
Građanski vanparnični predmeti	0.37	0.34	0.25	0.28
Krivična istraga	0.28	0.23	0.2	0.05
Krivična materija (suđenje)	1.45	1.21	1.03	0.99
Izvršenje	9.67	2.21	3.91	3.8
Viši sudovi	0.46	0.4	0.36	0.27
Građanski parnični predmeti	0.69	0.54	0.48	0.32
Građanski vanparnični predmeti	0.26	0.24	0.62	0.65
Krivična istraga	0.22	0.22	0.2	0.16
Krivična materija (suđenje)	0.45	0.5	0.58	0.47
Izvršenje	0.45	0.5	0.58	0.47
Apelacioni sudovi	0.38	0.34	0.32	0.32
Građanski parnični predmeti	0.46	0.41	0.41	0.49
Građanski vanparnični predmeti	0.06	0.05	0.12	0.11
Krivična materija (suđenje)	0.29	0.27	0.23	0.16
Prekršajni sudovi	N/A	0.72	0.71	0.7
Privredni sudovi	0.37	0.8	0.57	0.77

²¹⁴Koeficijent preopterećenosti predmetima predstavlja broj nerešenih predmeta na kraju godine/broj rešenih predmeta u toku iste godine. On pomaže da se izbegne pogrešan utisak da je veliki broj prenetih predmeta automatski loša stvar. (Ako, na primer, predmeti izvršenja čine 95 procenata godišnjeg priliva predmeta u osnovnim sudovima (što nije slučaj), brojevi prikazani na Slici 23 bi bili manje zabrinjavajući od manjih brojeva za druge vrste predmeta.) Koeficijent preopterećenosti predmetima ne otkriva starost nerešenih predmeta. Ipak, niži koeficijent je verovatno prirodan rezultat predmeta prenetih krajem godine koji treba da budu rešeni u narednoj godini.

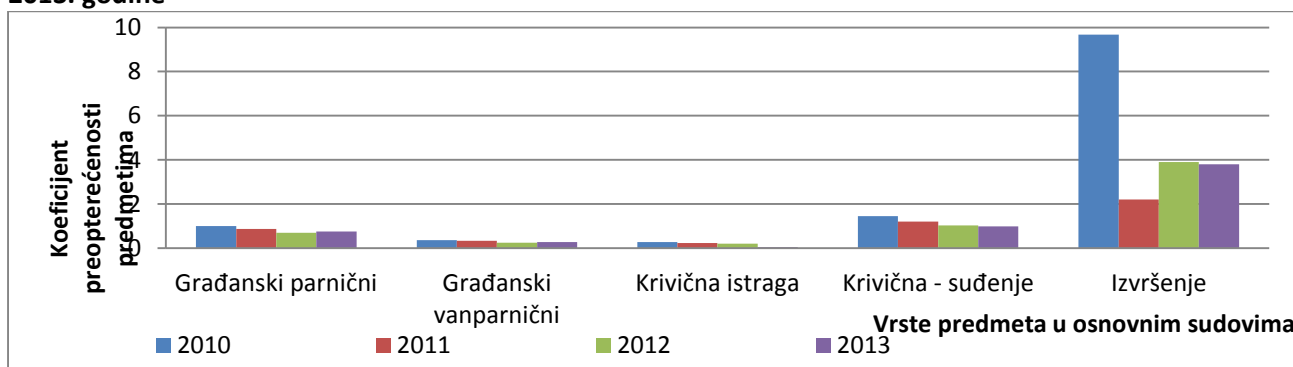
²¹⁵Koeficijenti preopterećenosti predmetima su označeni različitim bojama, po težini. Zelena je dobra. Narandžasta je zabrinjavajuća. Crvena je alarmantna. Ljubičasta je još više alarmantna. *Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

Slika 24: Koeficijent preopterećenosti predmetima prema vrsti suda, 2010-2013. godine²¹⁶

50. **Postoji značajna varijacija među različitim vrstama sudova i u okviru svake vrste suda.** Za sve, osim za osnovne sudove, stopa je ispod 1.00 za celokupan period. Međutim, raščlanjeni koeficijent prikazuje neke važne razlike.

51. **Osnovni sudovi su poboljšali svoje koeficijente preopterećenosti predmetima, iako se nalaze prilično iznad 1.00.** Ipak, u naredne dve godine nisu uspeali da ponove svoju najnižu stopu od 1.52. Koeficijent preopterećenosti predmetima iz 2011. godine je bio rezultat zatvaranja velikog broja predmeta izvršenja u Prvom osnovnom sudu u Beogradu. I pored toga, Prvi osnovni sud u Beogradu ima drugi po veličini koeficijent preopterećenosti predmetima, 3.51, od svih osnovnih sudova. Ostali osnovni sudovi sa mnogo većim stopama od prosečnih 2.02 su Drugi osnovni sud u Beogradu, Kruševac i Čačak.

52. **Koeficijent preopterećenosti predmetima u osnovnim sudovima variraju prema vrsti predmeta.** Kod građanskih predmeta (parničnih i vanparničnih), koeficijent se smanjuje. Koeficijent preopterećenosti predmetima za suđenja u krivičnoj materiji se postepeno popravlja, sa alarmantnih 1.45 u 2010. godini, na još uvek zabrinjavajućih, 0.99. Koeficijent preopterećenosti predmetima izvršenja je još uvek trostruko veća od drugih vrsta predmeta (videti Sliku 25).

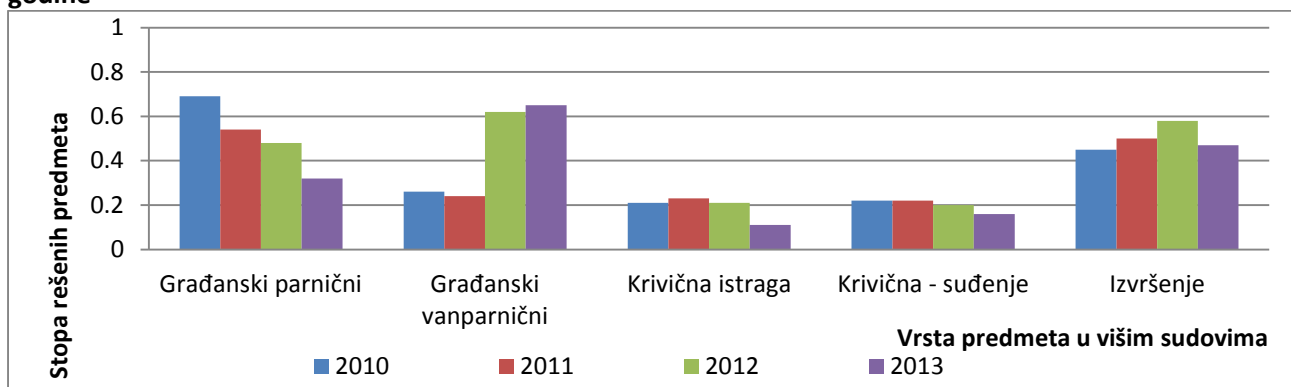
Slika 25: Koeficijent preopterećenosti predmetima u osnovnim sudovima, prema vrsti predmeta, 2010-2013. godine²¹⁷

53. **Preopterećenost predmetima u višim sudovima je niska i opada.** Viši sudovi su smanjili svoje koeficijente preopterećenosti predmetima u građanskim parničnim predmetima za više od polovine. Međutim, preopterećenost vanparničnim predmetima se povećala i mora biti rešena (videti Sliku 26).

²¹⁶Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

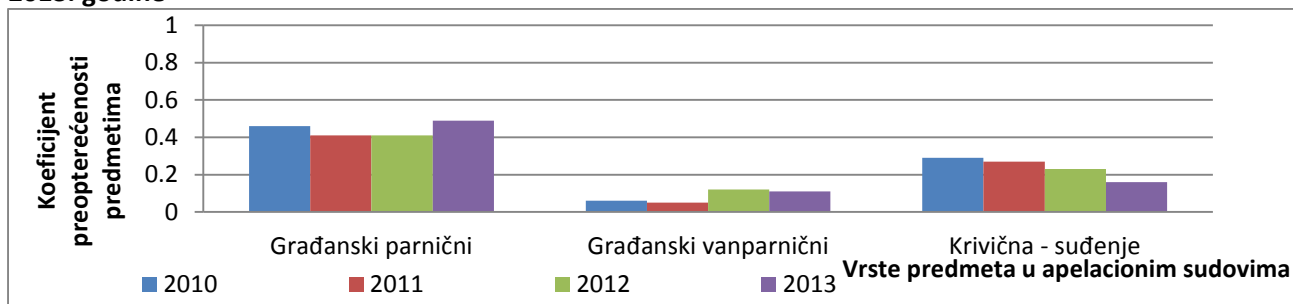
²¹⁷Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Slika 26: Koeficijent preopterećenosti predmetima u višim sudovima, prema vrsti predmeta, 2010-2013. godine²¹⁸



54. **Koeficijent preopterećenosti predmetima u apelacionim sudovima je niska i opada.** Koeficijent preopterećenosti građanskim parničnim predmetima se povećala sa 0.46 na 0.49 i treba ga pratiti (videti Sliku 27).

Slika 27: Koeficijent preopterećenosti predmetima u apelacionim sudovima, prema vrsti predmeta, 2010-2013. godine²¹⁹



55. **Preopterećenost privrednih sudova je nestabilna, a trenutni koeficijent preopterećenosti predmetima od 0.77 je zabrinjavajući.** Ovakva situacija je posebno zbujujuća ako se uzme u obzir značajno smanjenje broja novopripisanih predmeta i 20 procenata veći broj sudija u 2012. godini. Privredni sudovi bi sa manjim brojem predmeta i većim brojem sudija trebalo da smanje preopterećenost i bave se rešavanjem zaostalih predmeta.

56. **Prekršajni sudovi takođe predstavljaju zagonetku - njihove stope preopterećenosti opadaju, ali su još uvek na nezadovoljavajuće visokom nivou.** Razumno bi bilo očekivati da prekršajni sudovi prikažu bolji učinak, s obzirom na to da je broj novih predmeta takođe u padu. Povećanje broja rešenih predmeta po sudiji, posebno u sudovima sa lošijim učinkom bi moglo rešiti ovaj problem.

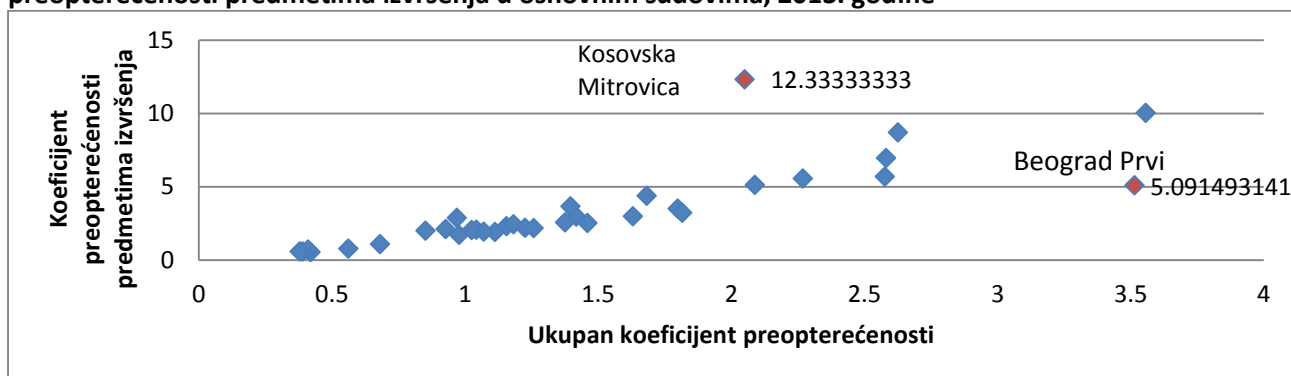
57. **Analiziranjem odnosa između ukupnog koeficijenta preopterećenosti i koeficijenta preopterećenosti predmetima izvršenja u pojedinačnim sudovima je utvrđeno da je taj odnos veoma snažan, što pokazuje da oni sudovi koji su preopterećeni predmetima izvršenja, generalno su skloni preopterećenosti uopšte.** Kao što je prikazano ispod, neki koeficijenti preopterećenosti predmetima izvršenja su alarmantno visoki. Na primer, 10.0 u Čačku, 8.7 u Vranju i 7.0 u Drugom osnovnom sudu u Beogradu. Visok koeficijent preopterećenosti Prvog osnovnog suda u Beogradu koji iznosi 5.0 je, u poređenju sa ovim koeficijentima, skroman. Ovo zapažanje jednostavno potvrđuje prethodne zaključke da su zaostali predmeti izvršenja glavni izazov osnovnih sudova, a samim tim i čitavog sistema, po pitanju odlaganja.²²⁰

²¹⁸Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²¹⁹Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²²⁰Za detaljniju diskusiju o izvršenju, videti odeljak Izvršenje.

Slika 28: Odnos između ukupnog koeficijenta preopterećenosti predmetima i koeficijenta preopterećenosti predmetima izvršenja u osnovnim sudovima, 2013. godine²²¹



58. Ovo saznanje ne bi trebalo da skrene pažnju sa manjeg broja drugih vrsta nerešenih predmeta u osnovnim sudovima ili u ostatku pravosuđa. Kao što je dalje objašnjeno, zaostali predmeti izvršenja su u većem delu poseban problem i brojčano su koncentrisani u nekoliko sudova. Pored toga, kao što je prikazano na Slici 28, problem zaostalih predmeta utiče na Osnovne sudove kroz ceo sistem, čak i ako je to prisutno u manjoj meri. Što se tiče nerešenih predmeta u drugim sudovima, ukupne cifre su stabilne ili beleže poboljšanje, i ukupno čine oko 530,000 predmeta, od kojih se 80% predmeta nalazi u prekršajnim sudovima. Stope u prekršajnim i privrednim sudovima pokreću određena pitanja. Uprkos padu u obimu posla u privrednim sudovima, koeficijenti preopterećenosti predmetima kod većina sudija su relativno visoki. Sam obim starijih predmeta u ovim sudovima bi trebalo da bude kontrolisan, a dok možda postoji nekoliko predmeta koji se opiru rešavanju, dalje značajnije smanjenje broja ovih predmeta ne bi trebalo da predstavlja problem.

iii. Starosna struktura nerešenih predmeta

59. Da bi se razumeli izazovi koje postavljaju ovi nerešeni predmeti, potrebno je tačno utvrditi njihov sastav, starost i način na koji sudovi biraju predmete koje će rešavati. Sud koji ima stopu rešenih predmeta od 100 % ili više, verovatno rešava značajan broj novih predmeta relativno brzo, i bavi se manjim delom predmeta u malo dužem periodu (u zavisnosti od složenosti), dok prenosi (kada se ne računaju predmeti izvršenja) relativno mali procenat predmeta u onaj deo nerešenih predmeta koji možda nikada neće biti rešeni. Sudije prirodno teže ovakvom obrascu. Takva praska može narušiti podsticaje u slučajevima kada sudije znaju da se njihovi rezultati prate, npr. kroz 'norme produktivnosti'. U takvim slučajevima, sudije mogu pribeci 'selektivnom biranju', fokusirajući se samo na najlakše predmete, ostavljajući stare predmete u fioci.²²² Bez obzira da li ih neko nadgleda ili ne, mala je verovatnoća da će sudije automatski prvo rešavati najstarije predmete.²²³ Zato su potrebni usaglašeni programi za rešavanje zaostalih predmeta kako bi ovi stariji predmeti bili eliminisani.²²⁴

²²¹Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²²² Diferencijalno upravljanje predmetima ili praćenje predmeta zahteva početnu trijažu. Ovde sudije odlučuju koliko njihove pažnje je potrebno posvetiti svakom predmetu, dodeljujući mnoge zadatke u jednostavnim predmetima sudskom osoblju. Tu se svaka sličnost završava. Selektivno biranje nije isto što i efikasnost. To je način da se povećaju stope rešenih predmeta bez rešavanja težeg zadatka unapređenja čitavog procesa. Kada sudije selektivno biraju predmete, oni biraju samo one predmete koji mogu biti brzo rešeni, kako bi povećali svoje brojke.

²²³ U računovodstvu, ovo se naziva "prvi ulaz – prvi izlaz" (FIFO - First in, First out) kontrola zaliha. Ova metoda se obično ne preporučuje kao rešenje za vođenje predmeta u pravosuđu, jer osuđuje sve predmete na sporije rešavanje. Diferencijalno vođenje predmeta funkcioniše paralelno, tako da se lakši predmeti brže rešavaju, a teži predmeti dobijaju više vremena, ali se njihovo rešavanje ne odlaže.

²²⁴Videti Federalni sud Malenzije i Svetska banka (2011), *Program za smanjenje broja zaostalih predmeta i odlaganja: Izveštaj o napretku (the Malaysian Court Backlog and Delay Reduction Program: A Progress Report)*. Videti takođe Vodič kroz najbolje primere iz prakse: Mere za sprečavanje nastanka i smanjenje broja starih predmeta za sudove u Srbiji (*The Best Practices Guide: Backlog Prevention & Reduction Measures for Courts in Serbia*), USAID, 2012. god.

60. **Starosna lista nerešenih predmeta u Tabeli 6: prikazuje sastav i starosnu strukturu svih nerešenih predmeta od datuma inicijalnog akta.** Starosna lista je nepotpuna (te možda zato prikazuje optimistične zaključke), ali ipak pruža uvid u trenutnu situaciju.²²⁵ Sistemi za vođenje predmeta bi morali biti unapređeni, kao prioritet, kako bi omogućili izradu sveobuhvatnijih starosnih lista sa podacima o rešenim i nerešenim predmetima.

Tabela 6: Starosna lista nerešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta, prva polovina 2013. godine

	Starost nerešenih predmeta							
	Ukupno	0-2 godine			2-3 godine stari	3-5 godina stari	5-10 godina stari	10+ godina stari
		0-9 meseci	9 meseci - 1 god	1-2 god				
Osnovni sudovi								
Građanski parnični	141,882	104,880			15,651	11,761	7,170	2,420
Građanski vanparnični	48,881	41,865			3,173	1,813	1,355	675
Krivični, istraga	42,648	25,736	4,097	8,917	2,526	1,006	210	156
Krivični, nakon istrage (suđenje)	61,082	45,375			6,610	6,165	2,045	887
Izvršenje	1,952,244	469,964			380,305	407,951	509,307	184,717
Osnovni sudovi Ukupno	2,246,737	700,834			408,265	428,696	520,087	188,855
	94%	31%			18%	19%	23%	8%
Viši sudovi								
Građanski parnični	24,775	11,957			4,038	5,031	2,830	919
Građanski vanparnični	2,483	2,413			14	26	29	1
Krivični, istraga	3,041	2,119	503	174	97	87	22	39
Krivični, nakon istrage (suđenje)	5,472	3,966			411	579	408	108
Izvršenje	2,432	1,711			239	382	100	-
Viši sudovi Ukupno	38,203	22,843			4,799	6,105	3,389	1,067
	2%	60%			13%	16%	9%	3%
Apelacioni sudovi								
Građanski parnični	17,883	1,103			4,900	5,566	4,673	1,641
Građanski vanparnični	266	64			136	33	26	7
Krivični, nakon istrage (suđenje)	7,773	1,238			2,694	2,254	1,434	153
Apelacioni sudovi Ukupno	25,922	2,405			7,730	7,853	6,133	1,801
	1%	9%			30%	30%	24%	7%
Privredni sudovi								
Privredni	78,795	47,050			19,717	11,133	652	243
	3%	59.71%			25%	14%	1%	0.31%
UKUPNO	2,389,657	773,132			440,871	453,787	530,259	191,966

²²⁵Prikazani su podaci za prvu polovinu 2013. godine, jer su podaci iz druge polovine godine nepouzdati, usled priprema za promene u mreži sudova koja je stupila na snagu 1. januara 2014. godine. Podaci su izvedeni iz tabela prilagođenog formata koje je VKS dostavio timu raspoređenom na izradi Funkcionalne analize. Sudovi ne podnose rutinske izveštaje u ovom formatu, a ne postoji centralizovana baza podataka, te je VKS naložio sudovima da pruže neophodne informacije u ovom posebnom formatu. Uprkos zahtevima i podsetnicima, Osnovni sudovi u Pirotu i Vranju nisu poslali podatke. Neki sudovi koji su poslali odgovore možda nisu poslali tačne ili sveobuhvatne izveštaje. Sve u svemu, tabela koja prikazuje 'starosnu strukturu predmeta' najverovatnije je nepotpuna. Sigurno je da je broj 'starijih' predmeta tačan, koliko je to moguće, ali Funkcionalna analiza procenjuje da je više starih predmeta izostavljeno. Stoga tabela predstavlja optimističan pogled na starosnu strukturu nerešenih predmeta u sudovima širom Srbije.

Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

61. **Starosna lista otkriva da veliki broj veoma starih nerešenih predmeta ostaju ‘zaglavljani’ u srpskom pravosuđu.** Bilo koji predmet stariji od 10 godina predstavlja kršenje Člana 6 EKLJP, kao i drugih međunarodnih i evropskih standarda – u Srbiji postoji 191,966 takvih predmeta. Širom sistema je stoga zabrinjavajuće postojanje oko 772,225 predmeta starijih od pet godina, dok su 694,124 od ovog ukupnog broja predmeta izvršenja u osnovnim i višim sudovima, a prisutno je i oko 78,101 predmeta koji ne pripadaju materiji izvršenja, a koji ostaju nerešeni nakon pet godina. Ovi predmeti su najverovatnije neaktivni i mogli bi da budu očišćeni.

62. **U Osnovnim sudovima nije iznenađujuće videti veliki broj starih i nerešenih predmeta izvršenja.** Kada se izuzmu ovi predmeti, još uvek ostaje 9,590 građanskih parničnih predmeta i 731 građanskih vanparničnih predmeta starijih od pet godina. Takođe, tu je i 366 krivičnih istraga i 2,932 krivičnih suđenja starijih od pet godina. Potrebno je da se fokus odmah usmeri ka ovim predmetima.

63. **U višim i apelacionim sudovima većina predmeta su relativno mladi, mada bi ih mogli smatrati zastarelim u okviru značenja ovog termina u srpskom kontekstu.** Ono što najviše zabrinjava u apelacionim sudovima je 6,314 građanskih parničnih predmeta, kao i 1,587 krivičnih predmeta koji su nerešeni, a stariji su od pet godina. U višim sudovima, 3,748 građanskih parničnih predmeta ostaje nerešeno duže od pet godina. Takođe, 61 krivična istraga i 516 krivičnih suđenja čekaju rešavanje duže od pet godina. Imajući u vidu veliki broj sudija i smanjeno opterećenje poslom u ovim sudovima, potrebno je izdati instrukcije kako bi se odmah targetirali ovi stari predmeti.

64. **S obzirom na broj i starost predmeta koji nisu rešeni na gotovo svim nivoima, očigledno je da se ova situacija neće brzo promeniti, čak i uz trenutne stope rešavanja predmeta i smanjen obim posla.** Potrebne su dodatne mere. To obično znači da je potreban program za smanjenje zaostalih predmeta i druge vrste trijaže, podela predmeta u tri kategorije, od kojih svaka podrazumeva različit tretman: predmeti koji mogu biti zatvoreni, jer je isteklo pravo na vođenje ovih predmeta; neaktivni predmeti, gde stranke mogu biti pozvane da reaktiviraju predmete pre nego što budu zatvoreni zbog nedostatka aktivnosti; i aktivni predmeti kojima je verovatno potreban mali podsticaj kako bi bili brže procesuirani. Bilo bi korisno identifikovati velike grupe predmeta, kao što su predmeti izvršenja u oblasti komunalnih usluga, koji mogu biti pogodni za masovno rešavanje.

65. **Program podele vlasti (finansiran od strane USAID) realizovao je jedan takav projekat u 10 pilot sudova u periodu od 2009 – 2013. godine.**²²⁶ Rezultat ovog projekta u sedam osnovnih i tri viša suda koji su učestvovali u programu, pokazao je da uz upotrebu jednostavnih mera, broj zaostalih predmeta može biti smanjen. Do kraja 2012. godine, prvih šest pilot sudova smanjilo je broj svojih zaostalih predmeta za 49 %, sa 23,000 na 12,000. Daleko upečatljivije rešavanje 600,000 zaostalih predmeta izvršenja iz Prvog osnovnog suda u Beogradu kroz sporazum sa Infostanom, je takođe bilo rezultat projekta, kao i različite dopune novog Zakona o parničnom i Zakona o krivičnom postupku (npr. uvođenje preliminarog saslušanja i unapređenja u sistemu uručenja poziva i dostavljanja sudskih spisa). U vezi sa razvijanjem druge Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, Vrhovni sud se upustio u ostvarivanje plana za smanjenje zaostalih predmeta na nacionalnom nivou.

²²⁶ Objavljen je vodič dobrih praksi za smanjenje broja zaostalih predmeta, koji opisuje praktične mere, uključujući uvođenje timova za smanjenje broja zaostalih predmeta i prevenciju u sudovima, bolju saradnju sa spoljnim partnerima sudova, proceduralne mere u zakoniku o krivičnom i parničnom postupku (na primer, kroz uvođenje preliminarog saslušanja), upotrebu *e-justice* tehnologije, i obeležavanje i evidentiranje starih nerešenih predmeta (USAID, 2012. godine).

Okvir 3: Smanjenje zaostalih predmeta u akciji: Priča iz Vršca

Osnovni sud u Vršcu je značajno poboljšao efikasnost i smanjio broj zaostalih predmeta kroz niz inicijativa. Ove inicijative su predvodila dva uzastopna vršioća funkcije predsednika suda, uz podršku tima rukovodilaca koji se sastojao od obučenog sudskog osoblja i uz pomoć saveta Programa podele vlasti USAID.

Predsednici sudova su se fokusirali na korišćenje statističkih podataka suda kako bi vršili nadzor nad sudijama na nedeljnom i mesečnom nivou, poređenjem broja rešenih predmeta i odnosa između novih i starih rešenih predmeta kod različitih sudija. Korišćenjem "Gledam te" strategije, svaki od predsednika sudova je ohrabrivao sudije da rade efikasnije i da ne zanemaruju stare i teške predmete, u korist novih i lako rešivih predmeta.

Osnovni sud u Vršcu je isto uradio sa izvršiteljima i rutinskim nadzorom napretka kod nerešenih predmeta izvršenja. Čim su izvršitelji postali svesni da se njihov rad nadgleda, dinamika rešavanja predmeta izvršenja se dramatično poboljšala. Kontakt sa javnošću uz prateće podsticaje takođe je ohrabrio okrivljene u predmetima izvršenja da plate svoja dugovanja. Za dalju diskusiju o izvršenju, pogledati ispod.

Sud je takođe uveo jednostavne kontrolne liste i obrasce za stranke koje nisu upoznate sa sudskim procedurama, zbog stepena obrazovanja, jezičkog ili društveno-ekonomskog statusa. Te kontrolne liste, napisane laičkim jezikom, objašnjavaju koja dokumenta stranke moraju popuniti i predati i pomogle su da predmeti teku lakše. Praksa je postala potpunija i ujednačenija. Pošto je rad sa strankama postao lakši za sudije, dragoceno vreme sudija je moglo biti bolje utrošeno na sudijski rad.

Osnovni sud u Vršu i Tužilaštvo su povećali korišćenje odloženog gonjenja, samim tim smanjujući priliv novih manjih predmeta, koje je moguće lako rešiti na druge načine. Ovo je omogućilo sudu da se fokusira na rešavanje predmeta. Za detaljniju diskusiju o odlaganju gonjenja, pogledajte odeljak Kvalitet.

Iskustvo Osnovnog suda u Vršcu predstavlja holistički pristup smanjenju broja zaostalih predmeta, koji su predvodila dva predsednika suda uz minimalne troškove. Koeficijent preopterećenosti predmetima je opala sa alarmantnih 9.8 u 2012. godini na 2.6 u 2013. godini.

66. **Prekršajni sudovi imaju drugu vrstu starosnog problema, a jedan od direktnih rezultata je nekažnjavanje.** U prekršajnim predmetima, strogo pravilo o zastarevanju predmeta zahteva podnošenje inicijalnog akta u roku od godinu dana, a dve godine su krajnji rok za rešavanje predmeta, nakon čega predmet propada.²²⁷ Kod najčešćih prekršaja – kao što su saobraćajni prekršaji, optuženi često 'potroše vreme' izbegavajući da se pojave pred sudom ili odlažući procedure. I dok ovakva situacija čini statistiku prekršajni sudova impresivnom, ona takođe sprečava sistem da deli pravdu za čitav niz uobičajenih prekršaja.²²⁸

iv. Vreme potrebno za rešavanje predmeta prema starosti rešenih predmeta

67. **Dok prosečna vremena mogu biti obmanjujuća, detaljna Starosna lista rešenih predmeta je najbolji pokazatelj pravovremenosti i odlaganja.** Starosne liste grupišu rešene predmete po starosti predmeta, što daje bolju sliku o različitim putanjama koje predmeti prolaze. Tabela 7 ispod prikazuje starosnu listu za prvu polovinu 2013. godine, na osnovu podataka VKS, i pokazuje trajanje rešenih predmeta od datuma podnošenja inicijalnog akta do datuma kada pravosuđe taj predmet smatra rešenim. Ova starosna lista je nepotpuna i možda pruža optimističan zaključak.²²⁹ Međutim, lista pruža uvid u sastav i

²²⁷Postoje neki izuzeci: predmeti vezani za poresku oblast, finansije, javne nabavke, carinske propise, životnu sredinu, korupciju i vazdušni saobraćaj zastarevaju nakon pet godina.

²²⁸Stori princip zastarevanja lišava državu prihoda koje bi mogla da prikupi kroz novčane kazne za uobičajene prekršaje, a ta sredstva su značajna u drugim jurisdikcijama.

²²⁹ Prikazani su podaci za prvu polovinu 2013. godine, jer bi podaci iz druge polovine godine biti nepouzdana, zbog priprema za promenu u mreži sudova koja je stupila na snagu 1. januara 2014. godine. VKS je sastavio podatke na osnovu zahteva sudovima, a neki sudovi možda nisu poslali tačne ili sveobuhvatne izveštaje. Podaci o starosti predmeta nisu dostupni u centralizovanoj bazi podataka, a lokalizovani sistemi otežavaju izračunavanje vremena potrebnog od podnošenja inicijalnog akta do rešavanja predmeta, uključujući žalbe, ponovljena suđenja i moguće drugostepene žalbe. Dalje, AVP omogućava korisnicima da menjaju status predmeta,

starosnu strukturu rešenih predmeta od datuma podnošenja inicijalnog akta. Prioritetna aktivnost je ažuriranje sistema za vođenje predmeta, kako bi se omogućila izrada sveobuhvatnijih starosnih lista.

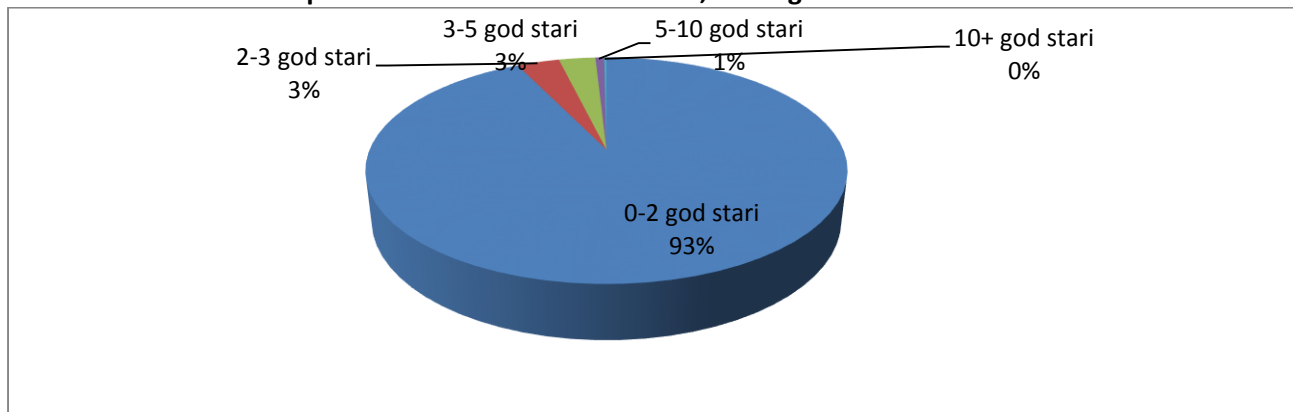
Tabela 7: Starosna lista rešenih predmeta prema vrsti suda i vrsti predmeta, prva polovina 2013. godine

	Starost rešenih predmeta							
	Ukupno	0-2 godine stari			2-3 godine stari	3-5 godina stari	5-10 godina stari	10+ godina stari
		0-9 meseci	9 mese ci- 1 god	1-2 god				
Osnovni sudovi								
Građanski parnični	102,016	92,922			4,128	3,456	1,229	281
Građanski vanparnični	104,741	102,982			735	636	204	184
Krivični, istraga	126,250	119,727	3,278	2,316	616	205	20	88
Krivični nakon istrage (suđenje)	28,900	24,958			1,809	1,642	292	199
Izvršenje	320,333	286,813			15,929	14,049	3,064	478
Osnovni sudovi	682,240	632,996			23,217	19,988	4,809	1,230
Ukupno	82%	92.78%			3.40%	2.93%	0.70%	0.18%
Viši sudovi								
Građanski parnični	29,104	24,628			1,852	1,596	874	154
Građanski vanparnični	2,079	2,063			9	2	5	0
Krivični, istraga	7,734	6,279	1,316	78	22	9	20	10
Krivični nakon istrage (suđenje)	16,710	16,250			234	154	58	14
Izvršenje	3,115	3,072			21	18	4	-
Viši sudovi	58,742	53,686			2,138	1,779	961	178
Ukupno	7%	91.39%			3.64%	3.03%	1.64%	0.30%
Apelacioni sudovi								
Građanski parnični	21,117	2,828			8,731	5,344	3,101	1,113
Građanski vanparnični	649	167			308	110	54	10
Krivični nakon istrage (suđenje)	20,606	4,012			9,337	4,718	2,230	309
Apelacioni sudovi	42,372	7,007			18,376	10,172	5,385	1,432
Ukupno	5%	16.54%			43.37%	24.01%	12.71%	3.38%
Privredni sudovi								
Privredni	53,505	52,835			555	90	24	1
	6%	98.75%			1.04%	0.17%	0.04%	0.00%
UKUPNO	836,859	746,524			44,286	32,029	11,179	2,841

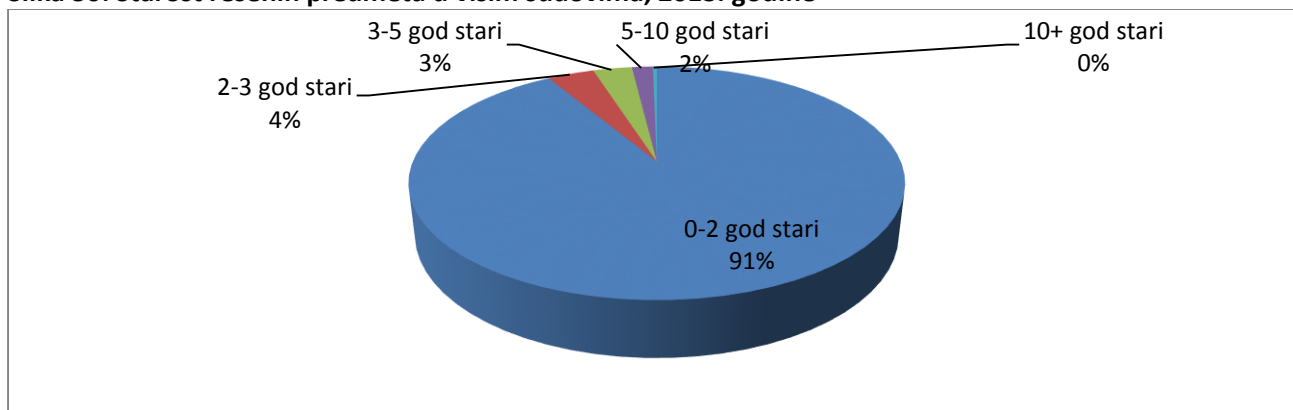
čak i nakon završetka perioda izveštavanja. Sudovi, dakle mogu, u određenoj meri, manipulirati podacima. Iako ovo češće može biti uzrokovano neblagovremenim izrađivanjem papirologije, posebno u situacijama kada se sud bavi hiljadama predmeta, potrebno je vreme da bi se izmenio status predmeta u AVP. Kao rezultat toga, izveštaji koji obuhvataju jedan period izveštavanja mogu prikazivati različite podatke u zavisnosti od datuma izrade izveštaja. Funkcionalna analiza je koristila prilagođeni izveštaj koji je sastavljen kasnije u odnosu na zvaničnu statistiku iz Godišnjeg izveštaja VKS. Postoje neke manje varijacije između ta dva izveštaja. 'Starosna lista' u oba izveštaja je verovatno nepotpuna. Sigurno je da je broj 'starijih' predmeta tačan, koliko je to moguće, ali Funkcionalna analiza procenjuje da je više starih predmeta izostavljeno. Stoga tabela predstavlja optimističan pogled na starosnu strukturu rešenih predmeta u sudovima širom Srbije. *Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

68. Udeo starih i novih rešenih predmeta (prikazano na slikama ispod) potvrđuju stav da se produktivnost poboljšava, ali je selektivna. U pozitivnom svetlu, brojke ukazuju da se ogromna većina predmeta rešava u roku od dve godine. Sa druge strane, grafikoni pokazuju da sudije u višim, osnovnim i privrednim sudovima u velikoj meri 'selektivno biraju'. Stoga će biti potreban usaglašeniji pristup kako bi se rešile različite prepreke za brže vreme rešavanja predmeta.

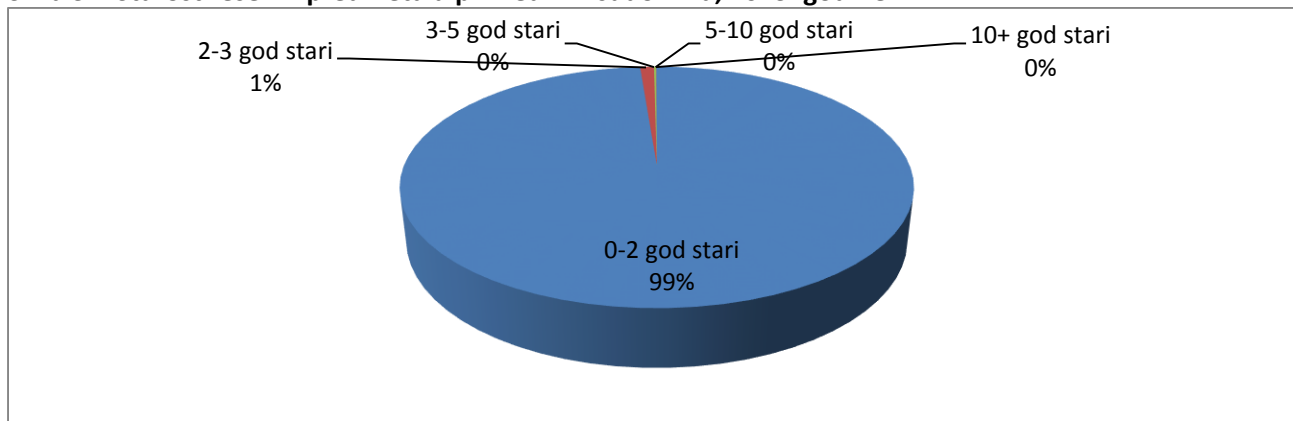
Slika 29: Starost rešenih predmeta u osnovnim sudovima, 2013. godine²³⁰



Slika 30: Starost rešenih predmeta u višim sudovima, 2013. godine²³¹



Slika 31: Starost rešenih predmeta u privrednim sudovima, 2013. godine²³²



²³⁰Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²³¹Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²³²Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

v. Vreme potrebno za rešavanje predmeta izraženo u danima (SATURN metoda)

69. CEPEJ je osmislio sopstvene načine za procenu vremena potrebnog za rešavanje predmeta kroz metodu koja se naziva SATURN metodologija (videti Okvir 4 ispod za detaljniji opis). SATURN je vrlo dramatično predstavljanje značaja koji imaju koeficijenti preopterećenosti predmetima. Glavna poteškoća kod SATURN metodologije leži u pretpostavci korišćenja "FIFO" (prvi ulaz, prvi izlaz) pristupa u rešavanju predmeta, što znači da sudije prvo rešavaju najstarije predmete. Poznato je da se FIFO ne koristi u Srbiji, niti bilo gde drugde. Tačnije, uobičajena je primena suprotnog pristupa, gde sudije radije rešavaju novije predmete, nego starije. Veći deo nakupljenih starih predmeta, kao što su predmeti izvršenja u vezi sa komunalnim uslugama, mogu biti rešeni samo kroz radikalni program za smanjenje broja zaostalih predmeta. Ukoliko se ne preduzmu takvi koraci, stariji predmeti će nastaviti da dremaju u arhivama sudova. SATURN takođe pokušava da izračuna prosečna vremena koja, kao što je već navedeno, mogu biti obmanjujuća zbog različitih razloga.

Okvir 4: Šta je SATURN metodologija?

Koeficijent obrta predmeta: Odnos između broja rešenih predmeta i broja nerešenih predmeta na kraju svake godine.

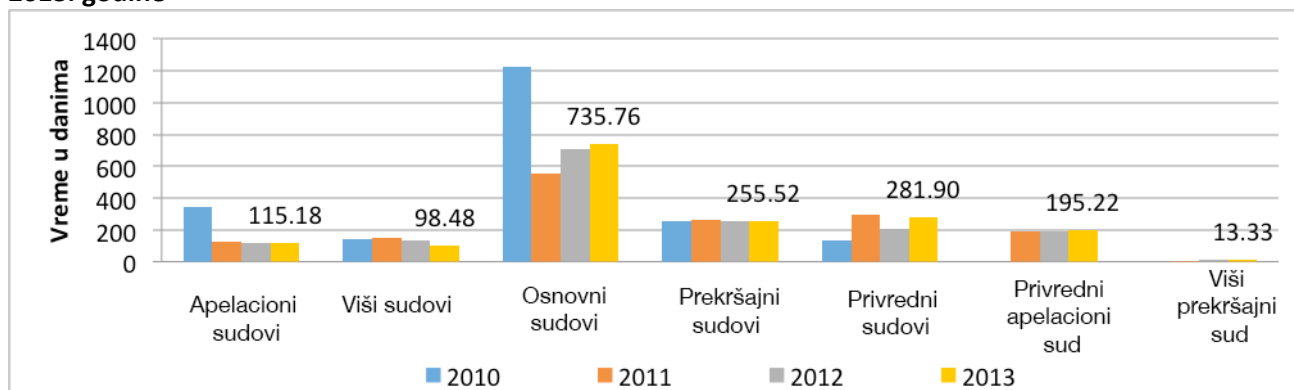
Koeficijent obrta predmeta =
$$\frac{\text{Broj rešenih predmeta}}{\text{Broj nerešenih predmeta}} \quad \text{na kraju godine.}$$

Vreme potrebno za rešavanje predmeta: Stopa obrta je zapravo obrnuti koeficijent preopterećenosti. Ovde je taj broj podeljen (ili pomnožen) sa 365 dana, kako bi se dostiglo prosečno vreme potrebno za rešavanje predmeta. Koeficijent meri koliko brzo sud obrađuje primljene predmete, ili drugim rečima, koje je očekivano vreme rešavanje određene vrste predmeta.

$$\text{Vreme potrebno za rešavanje predmeta} = \frac{365}{\text{koeficijent obrta predmeta}} \text{ ili } 365 \times \text{koeficijent preopterećenosti}$$

70. Kada se SATURN metodologija primeni na pet najvećih vrsta sudova, pojavljuju se značajne razlike u 'prosečnom' vremenu potrebnom za rešavanje predmeta i trendovima između 2010. i 2013. godine. Svi sudovi, osim prekršajnih sudova, pokazuju značajne promene, mada ne uvek i poboljšanja. Apelacioni sudovi su приметно smanjili vreme u odnosu na visoke vrednosti iz 2010. godine, dostižući mala poboljšanja nakon toga. Viši sudovi su pokazali manje promena, ali su završili period sa najboljim rezultatom. Osnovni sudovi su smanjili prosečna vremena u odnosu na visoke vrednosti iz 2010. godine, ali su, nakon 2011. godine ponovo povećali potrebno vreme. Privredni sudovi su pokazali gore-dole obrazac, ali nisu uspeali da ponove najniže vreme dostignuto 2010. godine. Osim u 2010. godini, najniža vremena se konstantno beleže u apelacionim sudovima i višim sudovima.

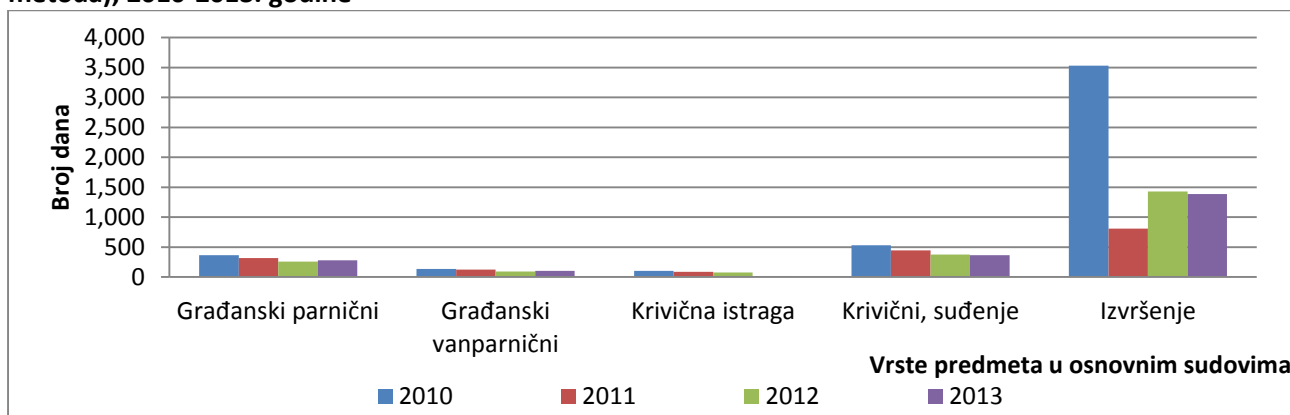
Slika 32: Prosečno vreme (u danima) za rešavanje predmeta, prema vrsti suda (SATURN metoda), 2010-2013. godine²³³



²³³Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

71. Kada se proračuni SATURN razlože prema vrsti predmeta, među njima se pojavljuju značajne razlike. Ove razlike su posebno izražene u osnovnim sudovima i objašnjavaju dobar deo gore-dole obrasca (videti Sliku 33). Dok su vremena u drugim pravnim materijama u osnovnim sudovima ostala na niskom nivou ili su se čak poboljšala u četvorogodišnjem periodu, predmeti izvršenja su u velikoj meri oscilirali. Ovo odražava uticaj značajnih čistki sprovedenih u nekoliko sudova, pre svega u Prvom osnovnom sudu u Beogradu.

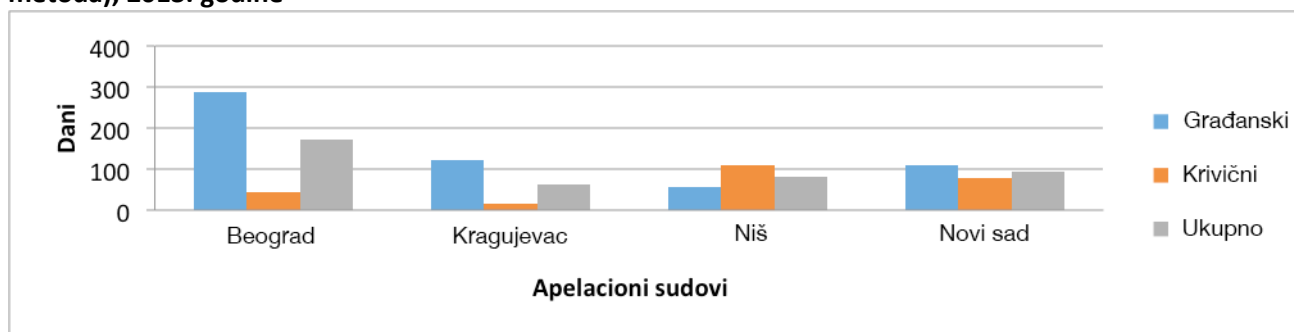
Slika 33: Prosečno vreme za rešavanje predmeta u osnovnim sudovima, prema vrsti predmeta (SATURN metoda), 2010-2013. godine²³⁴



72. Kada se pomoću SATURN metode izračunaju cifre za pojedinačne osnovne sudove prema vrsti predmeta, primetne su značajne razlike u pravovremenosti predmeta. Prosečno vreme potrebno za rešavanje građanskih parničnih predmeta je iznosilo 277 dana u 2013. godini. Na donjem delu lestvice, u Pančevu je zabeležen prosek od 181 dana, a u Zrenjaninu 192 dana. Na gornjem delu lestvice, Kraljevo je zabeležilo 328 dana, dok je u Drugom osnovnom sudu u Beogradu taj prosek iznosio 429 dana. Za predmete izvršenja u 2013. godini, SATURN prikazuje prosečno vreme od 1395 dana, ali se osnovni sudovi kreću u opsegu od 212 dana u Subotici do 3,664 dana u Čačku. Prosečno vreme za izvršenje u 2011. godini iznosilo je 805 dana, ali je u Vršcu zabeleženo skoro 5,000 dana za razliku od 154 dana u 2013. godini.

73. Primetne su slične, ali manje drastične varijacije među drugim vrstama sudova. Slika 34 prikazuje razliku između četiri apelaciona suda za 2013. godinu. S obzirom da su stope rešavanja predmeta i rešenih predmeta bile slične u sva četiri suda, razlika u vremenu potrebnom za rešavanje predmeta se najbolje objašnjava brojem zaostalih predmeta na početku 2013. godine.²³⁵

Slika 34: Prosečno vreme za rešavanje predmeta u apelacionim sudovima, prema vrsti predmeta (SATURN metoda), 2013. godine²³⁶



²³⁴Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²³⁵ Beograd, na primer, ima tri puta više prenetih predmeta za građanske predmete u poređenju sa sledećih sudom (Novi Sad), a niški Apelacioni sud je imao relativno mali broj prenetih predmeta u krivičnoj materiji u poređenju sa drugim apelacionim sudovima.

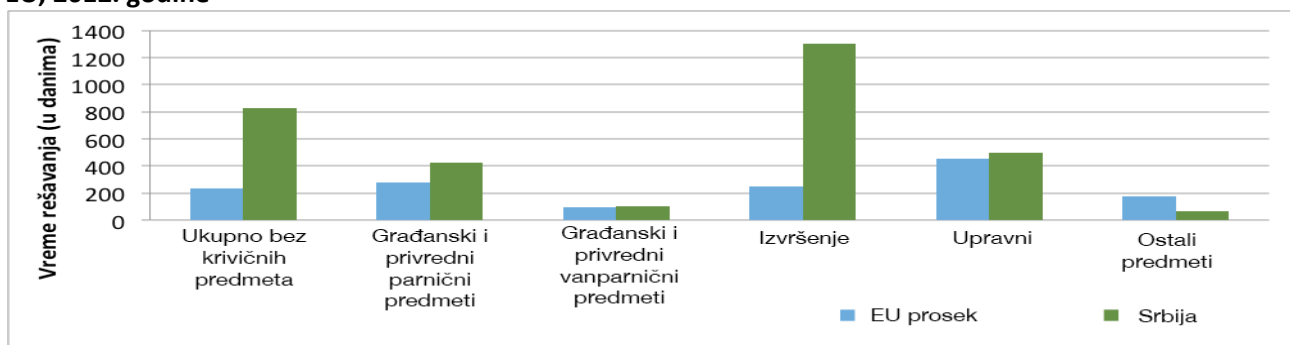
²³⁶Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

74. **Privredni i prekršajni sudovi su takođe prikazali manje varijacije od osnovnih sudova u vremenu potrebnom za rešavanje predmeta.** Tokom 2013. godine, vreme potrebno za rešavanje svih predmeta u pojedinačnim prekršajnim sudovima kretalo se od 94 do 364 dana, a pojedinačni privredni sudovi su se kretali između 123 i 338 dana. Dostupni statistički podaci ne pružaju mogućnost daljeg razlaganja privrednih i prekršajnih predmeta.

75. **Kada se podaci uporede sa starosnom listom za vreme rešavanja predmeta (Tabela 7), očigledno je da prosek koji SATURN prikazuje prikriva dobar deo realnih trendova.** SATURN zapravo predstavlja prognozu koliko brzo će predmeti biti rešeni u budućnosti, na osnovu ukupnog broja zaostalih predmeta i broja rešenih predmeta u jednoj godini. Ukoliko su zaostali predmeti veoma stari i potpuno zanemareni, mlađi i aktivni predmeti verovatno mogu biti rešavani daleko brže. Metoda ne uzima u obzir ovaj aspekt, a SATURN ne predstavlja direktno merenje vremena potrebnog za rešavanje predmeta, te stoga, realna vremena koja strane provedu u rešavanju predmeta mogu biti potpuno drugačija. Međutim, cifre dobijene kroz SATURN bi mogle podstaći sudove da smanje broj zaostalih predmeta, kao najbolji način za unapređenje svojih rezultata. S obzirom na očiglednu tendenciju sudova da rešavaju manje-više onaj broj predmeta koje dobijaju, onda ovo može biti pozitivna ideja. Međutim, kada se eliminišu zaostali predmeti, vreme koje je SATURN izračunao će se možda povećati, što se i desilo sa izvršenjem u 2012. godini nakon čišćenja starih predmeta u Prvom osnovnom sudu u Beogradu tokom 2011. godine.²³⁷

76. **U poređenju sa prosekom EU, rezultati SATURN za Srbiju za prvu instancu kod građanskih i privrednih parnica izgledaju dobro. Međutim, Srbija ima daleko lošije rezultate u procenama za ukupno potrebno vreme za rešavanje predmeta u nekrivičnoj materiji i predmetima izvršenja.** Iako se izračunati dani delimično razlikuju od Slike 32 i Slike 33, razlog za to su različita tumačenja Upitnika CEPEJ-a u Srbiji i na drugim mestima.

Slika 35: Prosečno vreme za rešavanje predmeta prema vrsti predmeta (bez krivičnih predmeta), Srbija i EU, 2012. godine²³⁸



77. **Proseci EU su zasnovani na rezultatima iz 25 zemalja, ali nisu svi odgovorili na svako pitanje.** Samo 14 zemalja je navelo podatke o predmetima izvršenja: Austrija, Hrvatska, Češka, Danska, Finska, Francuska, Mađarska, Italija, Litvanija, Poljska, Portugal, Slovačka i Slovenija. Od ovih zemalja, samo Portugal ima duže vreme potrebno za rešavanje predmeta - 1,399 dana, u poređenju sa 1,299 dana potrebnih u Srbiji. Sledeće najviše vreme potrebno za rešavanje predmeta zabeleženo je u Slovačkoj sa 656 dana. Ostala vremena se kreću od 398 do 9 dana (Češka). Kompletaniji podaci, uključujući i podatke za Srbiju, će biti navedeni u dvogodišnjoj evaluaciji CEPEJ koja će biti objavljena tokom 2014. godine.

²³⁷Na ovaj način SATURN otkriva samo deo slike. SATURN pruža brzu procenu pravovremenosti, ali uz rizik da će prikriti i poboljšanja i probleme.

²³⁸Za podatke EU, videti *Izveštaj o stanju u pravosuđu EU 2014* (zasnovan na podacima iz 2012. godine). Za srpske podatke, videti *Zvanične statističke podatke koje je Srbija podnela CEPEJ-u u 2013. za 2012. godinu*.

78. **Konačno, podaci za Srbiju mogu biti upoređeni sa standardima EU u pogledu blagovremenosti, na način na koji ih meri ESLJP u predmetima vezanim za Član 6 (videti Okvir 5).**

Okvir 5: Koliko dugo je predugo? Standardi pravovremenosti EKLJP

Ne postoje jasno definisana pravila o tome šta čini 'razuman rok', jer svaki predmet mora biti razmatran odvojeno. Međutim, analiza velikog broja predmeta pred ESLJP predstavlja koristan pokazatelj pristupa koji Sud zauzima u tumačenju Člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Moguće je utvrditi sledeće:

- i. **Ukupna dužina do dve godine u svakoj instanci suda** u normalnim predmetima (koji nisu složeni) se smatra razumnim rokom. Ukoliko je prošlo duže od dve godine, sud detaljno razmatra predmet i istražuje da li su nacionalne vlasti posvetile dužnu pažnju postupku. (NB: Trajanje se meri na različite načine za različite predmete. U građanskim predmetima, to je obično od datuma kada je predmet upućen sudu; u krivičnim predmetima, to takođe može biti datum kada je osumnjičeni uhapšen ili je protiv njega podignuta optužnica, ili datum kada je započeta preliminarna istraga. U upravnim sporovima, to je datum kada je podnosilac prvi put ukazao upravnim vlastima na predmet).
- ii. Kraj perioda u krivičnim predmetima je, obično, datum donošenja konačne presude po tačkama optužnice ili odluka tužilaštva ili suda o odbacivanju optužnice. U građanskim predmetima, krajnji datum je datum kada odluka postaje konačna; međutim, sud takođe može uzeti u obzir dužinu izvršenja, koja se smatra sastavnim delom postupka. **'Očigledno prekomerno trajanje postupka'** odnosi se na predmete u kojima je ponašanje podnosioca doprinelo kašnjenju.
- iii. U **prioritetnim predmetima**, sud može odstupiti od uobičajenog pristupa, i **utvrditi kršenje prava čak i u postupcima koji su trajali manje od dve godine**; ('Prioritetni predmeti' čine sledeće: radni sporovi koji obuhvataju otpuštanje; isplatu plata i ograničavanje konkurencije; kompenzacija za žrtve nesreća; predmeti u kojima podnosilac služi zatvorsku kaznu; slučajevi policijskog nasilja; slučajevi u kojima je narušeno zdravlje podnosioca; predmeti podnosioca u poznoj životnoj dobi; predmeti vezani za porodični život i odnos dece i roditelja; predmeti sa podnosiocima ograničenog fizičkog stanja i sposobnosti.)
- iv. U **složnim predmetima**, sud može dozvoliti duže vreme, ali obraća posebnu pažnju na periode neaktivnosti koji su očigledno preterani. Međutim, dozvoljeno duže vreme retko kad prelazi pet godina, a skoro nikad ne prelazi osam godina ukupnog trajanja. Jedinu predmeti u kojima sud **nije utvrdio kršenje prava uprkos očigledno preteranoj dužini postupka** su predmeti u kojima je ponašanje podnosioca doprinelo odlaganju.

Tabela ispod prikazuje 'okvirne smernice' za odgovarajuće trajanje postupka po vrsti predmeta i složenosti. Ovo ne treba shvatiti kao fiksno pravilo.

Kršenje prava na suđenje u razumnom roku (Član 6)

Vrsta predmeta	Pitanje	Dužina postupka	Odluka
Krivični predmeti	Razno	Duže od 5. god	Kršenje prava
Građanski predmeti	Prioritetni predmeti	Duže od 2 god. (min: 1 god 10meseci)	Kršenje prava
Građanski predmeti	Složeni predmeti	Duže od 8 god.	Kršenje prava
Upravni	Prioritetni predmeti	Duže od 2 god.	Kršenje prava
Upravni	Redovni, složeni	Duže od 5 god.	Kršenje prava

Nema kršenja prava na suđenje u razumnom roku (Član 6)

Vrsta predmeta	Pitanje	Dužina postupka	Odluka
Krivični predmeti	Normalni predmeti	3 god 6 meseci (ukupno u 3 instance); 4 god 3 meseca (ukupno na 3 nivoa + istraga)	Nema kršenja prava
Krivični predmeti	Složeni	8 god 5 meseci (istraga i 3 instance)	Nema kršenja prava
Građanski predmeti	Jednostavni predmeti	1 god 10 meseci u prvoj instanci; 1 god 8 meseci u žalbenom postupku; 1 god 9 meseci Kasacioni sud	Nema kršenja prava
Građanski predmeti	Prioritetni predmeti (radno pravo)	1 god 7 m u prvoj instanci (radno pravo); 1 god 9 m u žalbenom; 1 god 9 m Kasacioni sud	Nema kršenja prava

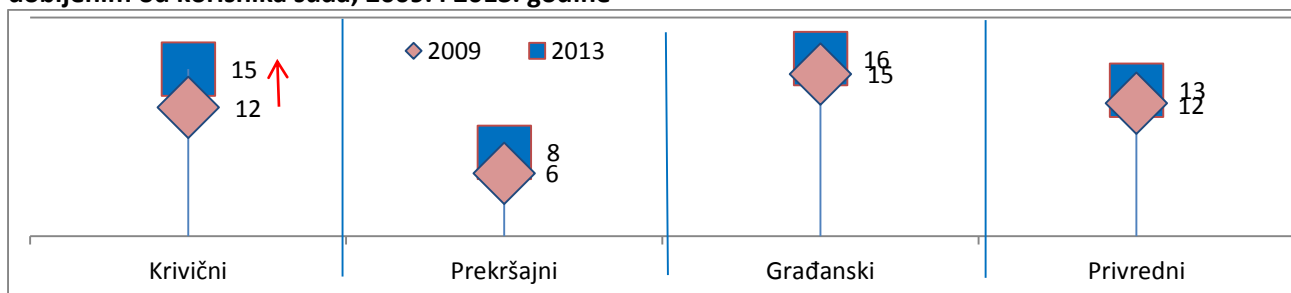
Iz dokumenta: CEPEJ 2012 'Trajanje sudskog postupka u zemljama članicama Saveta Evrope na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava' dostupnog na

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204779&>

vi. Pravovremenost koju navode korisnici suda i praktičari

79. U Anketi o percepciji sudstva, korisnici sudova su navodili prosečno trajanje njihovih sporova od podnošenja predmeta do prvostepene presude.²³⁹ Kod krivičnih i građanskih predmeta, prosečno trajanje u prvoj instanci je iznosilo oko 15 meseci, i 8 meseci za prekršajne predmete. U predmetima iz poslovnog sektora, navedeno je da je prosečno trajanje 13 meseci (videti Sliku 36). Blagovremenost prvostepenog postupka se izgleda nije mnogo promenila od 2009. godine. U poređenju sa podacima navedenim za 2009. godinu, jedina promena nastala je u krivičnim predmetima, a ta promena je negativna: u proseku, rešavanje predmeta traje tri meseca duže.

Slika 36: Prosečan broj meseci od podnošenja predmeta do prvostepene presude, prema informacijama dobijenim od korisnika suda, 2009. i 2013. godine²⁴⁰



80. Međutim, prosečno trajanje krije iznenađujuće varijacije koje su otkrivene u trajanju predmeta navedenom od strane korisnika suda. U 2013. godini, odgovori korisnika suda po pitanju trajanja krivičnih predmeta kretali su se od jednog do 70 meseci. U prekršajnim predmetima, trajanje se kretalo između manje od jednog do 46 meseci, što je mnogo više od dve godine. Kod građanskih i privrednih predmeta, trajanje se kretalo od manje od jednog meseca do više od 100 meseci. Bez ponderisanja predmeta ili dodatnih detalja o prirodi predmeta, teško je napraviti procenu varijacija, ali podaci ukazuju da, barem u Srbiji, diskutovanje o 'prosecima' može biti vrlo obmanjujuće u odnosu na iskustvo korisnika suda.

81. Sveukupno, anketirani korisnici sudova u Anketi o percepciji sudstva izrazili su nezadovoljstvo trajanjem prvostepenih postupaka.²⁴¹ Više od 70% korisnika suda sa iskustvom u krivičnim, građanskim i predmetima iz poslovnog sektora naveli su da su njihovi postupci trajali duže nego što su oni smatrali neophodnim.²⁴² Percepcija o prekršajnim sudovima je bolja – skoro 60% korisnika sa iskustvom u prekršajnim predmetima naveli su da je njihov postupak trajao duže nego što su oni smatrali potrebnim. Od 2009. godine, nezadovoljstvo je konstantno među korisnicima suda, ali su predstavnici poslovnog sektora sada još manje zadovoljni trajanjem njihovih postupaka pred sudom (videti Sliku 37). Sudije i tužioci izražavaju

²³⁹Ispitanici su bili upitani o trajanju njihovih prvostepenih postupaka, od podnošenja do prvostepene presude. Fokusiranjem na ovu fazu iskustva korisnika, bilo je moguće prikupiti određene podatke o datumima i vremenima koji su uporedivi sa podacima svih korisnika. Ispitanici su imali različita iskustva sa žalbenim postupcima (neki nisu uložili žalbu, dok su drugi uložili brojne žalbe) i imali su različita iskustva sa izvršenjem. Njihovi odgovori na tu temu su navedeni na drugim mestima u Izveštaju. Kao rezultat toga, navedene brojke nisu namenjene predstavljanju ukupnog iskustva korisnika u sudskom sistemu, što bi moglo biti znatno duže.

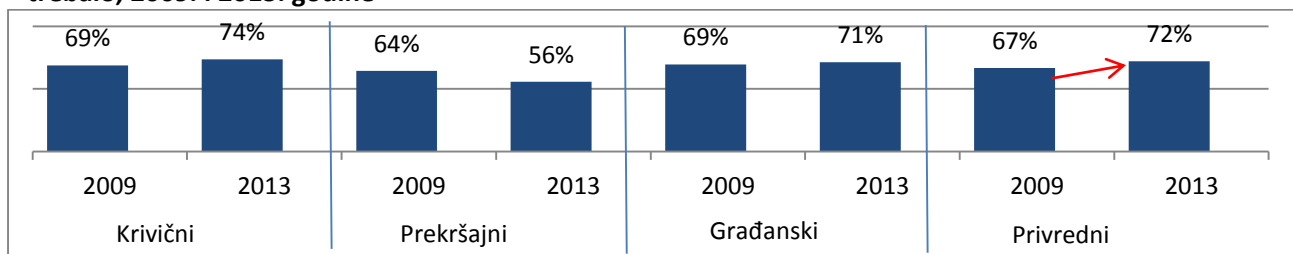
²⁴⁰ Pitanje iz Ankete: *Kada je predmet podnet – mesec i godina? / Kada je donesena prvostepena presuda – mesec i godina?* Populaciona baza: javnost i članovi poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim predmetima koji su naveli podatke. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god.*

²⁴¹Slično Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, Argus anketa zaključuje da su članovi opšte populacije koji su imali direktan i skoriji kontakt sa pravosuđem bili još nezadovoljniji (oko 95 procenata nezadovoljnih) u poređenju sa opštom populacijom koja nije imala direktan kontakt (91 procenat nezadovoljstva). Videti *Argus Anketu, 2014. godine.*

²⁴² Informacije od građana i predstavnika poslovnog sektora o trajanju njihovih predmeta u sudu su zasnovane na njihovom sećanju i oslikavaju njihovo subjektivno mišljenje o tome koliko je vremena 'potrebno'. Međutim, relativna doslednost odgovora u svakoj od anketa (2009. i 2013. godine) ukazuje da su prosečne vrednosti trajanja predmeta u skladu sa stvarnom situacijom uz određena odstupanja. Bez obzira da li su korisnici realni kada govore o 'potrebnom vremenu,' njihove odgovore treba smatrati značajnim pokazateljem zadovoljstva klijenta.

pozitivniju percepciju o blagovremenosti i navode da oko jedna četvrtina njihovih predmeta traje duže nego što je potrebno, dok tužiocu navode da je kod njih u pitanju jedna trećina predmeta. Advokati procenjuju da oko 55 procenata njihovih tipičnih predmeta traje duže nego što treba, što je blisko percepciji građana.²⁴³ Podaci iz ankete stoga takođe podržavaju mišljenje da postupci moraju da se rešavaju brže.

Slika 37: Udeo korisnika sudova koji smatraju da su njihovi prvostepeni postupci trajali duže nego što bi trebalo, 2009. i 2013. godine²⁴⁴



c. Delotvorno izvršenje

82. **Delotvorno izvršenje predstavlja osnovu celokupnog sistema pravosuđa i jedan od najvažnijih zahteva u okviru Poglavlja 23 Pravne tekovine EU.** Srbija se tradicionalno oslanja na sudsko izvršenje,²⁴⁵ a veći deo predmeta izvršenja se nalazi u osnovnim sudovima.²⁴⁶ Bez delotvornog izvršenja, pristup pravdi je efektivno uskraćen, a unapređenja u drugim aspektima efikasnosti i kvaliteta u beznačajna. Ovaj odeljak procenjuje učinak u odnosu na Pokazatelj 1.3 Okvira za merenje učinka.

i. Broj nerešenih predmeta izvršenja

83. **Nedovoljno izvršenje predstavlja jedan od najvećih izazova pravosudnog sistema u Srbiji.** To dokazuje značajan broj zaostalih predmeta izvršenja i prateći koeficijent preopterećenosti predmetima.

84. **Tokom 2013. godine je bilo ukupno 2,547,215 aktivnih predmeta izvršenja (što označava predmete prenete iz 2012. godine ili podnete tokom 2013. godine) u svim osnovnim sudovima.** Do kraja 2013. godine, ostalo je nerešeno ukupno 2,019,006 predmeta izvršenja, koji su zatim preneti u 2014. godinu (Tabela 8 prikazuje opterećenost predmetima izvršenja od 2010. do 2013. godine). Predmeti izvršenja su prisutni i u višim i privrednim sudovima. Iako u višim sudovima predmeti izvršenja čine manje od 5% novoprimitih predmeta, koeficijent preopterećenosti ovim predmetima je skoro 50%, što ukazuje na sporost u rešavanju. Drugi sudovi su zabeležili koeficijente preopterećenosti predmetima između 0.27 i 0.76, ali je u osnovnim sudovima ukupna stopa iznosila 2.02 i 3.81 za predmete izvršenja. Stoga su relativan i apsolutni brojevi i koeficijent preopterećenosti najznačajniji u osnovnim sudovima.

²⁴³ Percepcija sudija, tužilaca i advokata u pogledu trajanja njihovih predmeta se nije promenila od 2009. godine.

²⁴⁴ Pitanje iz Ankete: (Razlika u trajanju predmeta u mesecima koju su naveli korisnici suda i njihove procene o tome koliko meseci je postupak trebalo da traje: *Kada je predmet podnet – mesec i godina? / Koliko dugo je postupak trebalo da traje po Vašem mišljenju – u mesecima?*) Populaciona baza: javnost i članovi poslovnog sektora sa iskustvom u postupcima pred sudom. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine

²⁴⁵ U predmetima u kojima pravosnažnom sudskom odlukom predmet nije dobrovoljno rešen, ili kada dužnik ima neizmirenu materijalnu obavezu prema poveriocu, poverilac može zahtevati prinudnu naplatu od suda. U neizmirenim tužbama podnetim sudu za izvršenje mora biti priložena 'izvršna isprava' (pravosnažna sudska odluka) ili 'verodostojna isprava' (kao što je račun za komunalne usluge, faktura, bankarska garancija ili drugo sredstvo obezbeđenja).

²⁴⁶ Osnovni sudovi su zaduženi za izvršenje između pojedinaca, ili između pojedinaca i kompanija, dok su Privredni sudovi zaduženi za predmete izvršenja između pravnih lica. Generalno, zahtev za izvršenje bi trebalo podneti u sudu prema mestu stanovanja ili sedištu kompanije dužnika, ali zakon u određenim slučajevima propisuje drugačiju mesnu nadležnost (npr. za potraživanja nad pokretnom imovinom, nepokretnom imovinom ili drugom fizičkom imovinom, nadležan je sud koji se nalazi na teritoriji fizičke lokacije takvih objekata).

85. **Uprkos opšte poznatim naporima u nekoliko osnovnih sudova da se smanji broj zaostalih predmeta izvršenja, statistički podaci u periodu od 2010. do 2013. godine otkrivaju nedovoljan napredak u sistemu.** Umesto toga, izgleda da većina sudova u proseku rešava broj predmeta izvršenja koji je jednak broju primljenih predmeta. Postoji nekoliko izuzetaka, pre svega u Prvom osnovnom sudu u Beogradu u 2011. godini (pogledati diskusiju o Infostanu ispod) i delimično u 2012. i 2013. godini. Prema tome, iako se broj primljenih predmeta izvršenja smanjio tokom ove tri godine, te brojke još uvek imaju približno isti procenat u ukupnom broju nerešenih predmeta.

Tabela 8: Predmeti izvršenja u osnovnim sudovima, 2010-2013. godine²⁴⁷

	2010	2011	2012	2013
Primljeni predmeti izvršenja	721,744	617,812	489,041	319,816
Primljeni predmeti izvršenja/ukupan br. primljenih	0.52	0.45	0.41	0.35
Nerešeni predmeti izvršenja na kraju godine	2,538,539	2,255,329	2,179,572	2,019,006
Nerešeni predmeti izvršenja/ukupan br. nerešenih	0.88	0.86	0.87	0.87
Rešeni predmeti izvršenja	262,479	1,022,267	558,078	528,209
Rešeni predmeti izvršenja/ukupan br. rešenih	0.40	0.59	0.43	0.46

86. **Izvršnim odeljenjima u sudovima se ne upravlja na pravi način i obično imaju vrlo loš učinak.** U nekim sudovima, izvršitelji se suočavaju sa ogromnim brojem predmeta i dobijaju na hiljade predmeta izvršenja mesečno. Oko 800 izvršitelja je nesumnjivo nedovoljno, a oni su takođe loše raspoređeni na teritoriji cele zemlje. Sudski izvršitelji su slabo plaćeni, obično ne dobijaju dovoljno sredstava za vozila ili gorivo i nisu voljni da rizikuju odlazak u nebezbedna naselja. Štaviše, ponovljene posete često prevazilaze vrednost potraživanja. Dalje, AVP ne beleži učinak sudskih izvršitelja, a dobar učinak prolazi neopaženo. Kao rezultat, akteri često navode da Izvršna odeljenja pate od niskog morala i nedostatka motivacije u poslovnom učinku. U nekim sudovima se premeštanje zaposlenih u Izvršna odeljenja smatra nekom vrstom kazne ili degradiranja.

87. **Neke inovacije su ipak uvedene.** Okvir 6 ispod ističe neke pozitivne aktivnosti u Osnovnom sudu u Vršcu na smanjenju zaostalih predmeta izvršenja.

88. **Smanjenje zaostalih predmeta izvršenja će zahtevati zajedničke napore predvođene predsednicima osnovnih sudova.** S obzirom da predmeti izvršenja uključuju malo sudijskog rada, reforme će u najvećoj meri zavisiti od angažovanja predsednika sudova, uz podršku male grupe sudija i veće grupe sudijskih pomoćnika i sudskog osoblja. Do danas su, međutim, takvi naponi bili vrlo retki. U Beogradu, sudije odbijaju premeštanje u Izvršno odeljenje, pa umesto njih u ta odeljenja prelaze pomoćnici. Iako pomoćnici mogu da odrade veći deo posla, finalizacija zahteva učešće sudija. Podrška IT stručnjaka bi bila korisna za razvijanje softvera za identifikaciju i trijažu predmeta i praćenje aktivnosti izvršitelja, kao što je urađeno u Osnovnom sudu u Vršcu.



Pisarnica Izvršnog odeljenja osnovnog suda, 2014. god

89. **Potrebni su bolji podsticaji kako bi se sudije, pomoćnici i osoblje ohrabрили da učestvuju u ovim programima.** Sudije koje doprinose čišćenju predmeta bi mogle da dobijaju dodatne poene u normama produktivnosti i evaluacijama, ili bi njihovo vreme provedeno u Izvršnim odeljenjima moglo da bude relevantno za unapređenje. Premeštanje u Izvršno odeljenje bi tako možda postalo privlačnije. U Beogradu, pomoćnici dobijaju dodatne slobodne dane kao priznanje za njihov rad u predmetima izvršenja. Međutim, da bi ovo bilo delotvorno, slobodne dane treba odobravati tek nakon postizanja rezultata, a ne samo na osnovu

²⁴⁷Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

volje da rade u neprivlačnom odeljenju. Na primer, slobodni dani mogu da budu razmotreni nakon dokazivanja da su ispunjeni ciljevi za smanjenje broja zaostalih predmeta. Takođe, nematerijalne nagrade u vidu priznanja i zahvalnosti bi mogle da budu organizovane kako bi se povećao moral zaposlenih usmeren ka dostizanju ciljeva.

Okvir 6: Inovativan pristup Osnovnog suda u Vršcu u smanjenju broja zaostalih predmeta kroz upravljanje zasnovano na dokazima

Ovo je drugi eksperiment koji podrazumeva aktivan nadzor nad radom sudskih izvršitelja u Vršcu. AVP sistem ne generiše specijalizovane izveštaje vezane za izvršitelje, a na zahtev predsednika suda, IT administrator identifikuje informacije registrovane u AVP sistemu o predmetima izvršenja (npr. izvršitelj kome je dodeljen predmet, datumi i vrste aktivnosti izvršenja, naplaćeni iznos, itd.) koje mogu biti korišćene u ovu svrhu.

Svake noći, svaki AVP sistem pravi kompletnu rezervnu kopiju čitave lokalne baze podataka. IT administrator je instalirao Microsoft SQL Server na jednom od računara u sudu, gde je kopirao AVP fajlove iz poslednje rezervne kopije kako bi utvrdio koji dodatni izveštaji bi mogli biti proizvedeni. Na kraju, on je potpuno razložio šemu relacije baze podataka i uspeo je da proizvede neke vrlo korisne izveštaje za predsednika suda. Ovi izveštaji su otkrili koje aktivnosti (ukoliko ih uopšte ima) je svaki izvršitelj sproveo u periodu izveštavanja, koliko je pokušaja naplate imao/imala, koji predmeti nisu 'pipnuti'. Činjenica da je rad izvršitelja (ili nedostatak istog) iznenada postao vidljiv i aktivno se nadgleda, ohrabrila je izvršitelje da poboljšaju učinak. Kao rezultat ovog napora, broj zaostalih predmeta izvršenja je smanjen, a oni koji su imali dobar učinak su unapređeni.

IT administrator smatra da je napravio nedovršen proizvod, ali da dokazuje delotvornost ovog pristupa. IT administrator bi voleo da uspostavi pravi server za izveštavanje koji bi koristio bazu podataka AVP za pravljenje novih strukturiranih i formatiranih izveštaja za rukovodstvo suda. Ovaj pristup bi omogućio veću fleksibilnost u stvaranju ad hoc i prilagođenih izveštaja, bez potrebe velikih investicija u IKT.

ii. Broj nerešenih predmeta izvršenja vezanih za plaćanje računa za komunalne usluge

90. **Izvršenje neplaćenih računa za komunalne usluge zahteva specifičnu analizu, jer upravo ovaj segment čini većinu zaostalih predmeta izvršenja.** Izvršenje na osnovu verodostojne isprave (IV predmeti) čini oko 82% svih predmeta izvršenja u radu. Među ovim predmetima, računi za komunalne usluge čine ogromnu većinu. Do kraja 2013. godine, ukupno 1,748,086 IV predmeta je ostalo nerešeno, i preneti su u 2014. godinu. Procena tima Funkcionalne analize je da od ovog broja oko 80-90% čine IV predmeti vezani za neplaćanje računa za komunalne usluge, što ukazuje da u osnovnim sudovima ostaje oko 1.5 miliona predmeta vezanih za neplaćene račune za komunalne usluge.

Tabela 9: Izvršenje na osnovu verodostojne isprave u osnovnim sudovima (2013. godine)²⁴⁸

	Svi predmeti izvršenja ²⁴⁹	Predmeti izvršenja na osnovu verodostojne isprave (IV predmeti)	%
Broj predmeta u radu u 2013. god (preneti iz 2012. god plus novi predmeti iz 2013. god)	2,547,215	2,089,868	82%
Nerešeni predmeti na kraju godine, 2013. god	2,019,006	1,748,086	87%

91. **Deo problema je proceduralne prirode.** Kompanije imaju 12 meseci da iniciraju predmet izvršenja prema korisnicima njihovih usluga, ili će njihova potraživanja postati zastarela. Tako kompanije pretrpavaju sudove sa hiljadama predmeta izvršenja odjednom, koje automatski generišu njihovi softverski sistemi. Nominalna vrednost neizmirenih potraživanja je često trivijalna (npr. ispod 10 EUR), a za uporne neplatiše, ponovljeni predmeti izvršenja male vrednosti (sa istim poverioцем, istom vrstom duga, istim dužnikom) će se vremenom nakupiti, ali se neće spojiti. Nakon dve do tri godine, kompanije proglašavaju gubitak za

²⁴⁸Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²⁴⁹Termin 'predmeti izvršenja' obuhvata sledeće vrste predmeta, na način kako je to identifikovano u sudskom poslovniku: I, Iv, Ii, Ik, Ika, Ikd, Ioi, Ion, Ipvlvk, Ipv, Ipvlv, Ipi, Kp i Kuo.

neplaćene dugove u svojim računovodstvenim sistemima, ali nastavljaju aktivnosti u sudovima 'za svaki slučaj' ukoliko se okolnosti promene.

92. **Obim neplaćenih računa za komunalne usluge je delimično socijalni problem.** Siromašno stanovništvo koje nije u mogućnosti da plaća svoje račune nakuplja dugove tokom vremena. Ovo pitanje je takođe kulturološke i političke prirode.²⁵⁰ Predmeti vezani za komunalne usluge dozvoljavaju ekspeditivniji tretman – oni mogu biti i bivaju rešeni u velikom obimu (videti Okvir 7 za primer Infostana). Druge evropske zemlje su se takođe susrele sa velikim brojem zaostalih predmeta vezanih za plaćanje komunalnih usluga i rešile su taj problem na sličan način. Ovo iskustvo Infostana bi moglo biti modelirano za druga državna komunalna preduzeća, na primer, kroz koordinaciju između VKS, Ministarstva finansija i Ministarstva privrede.

Okvir 7: Grupisano rešavanje neplaćenih računa za komunalne usluge: Lekcija iz Infostana

Do velikog smanjenja broja zaostalih predmeta u Prvom osnovnom sudu u Beogradu u 2011. godini je došlo zahvaljujući samo jednom korisniku. Infostan, najveće komunalno preduzeće u Beogradu, je 2011. godine pozvalo svoje dugoročne dužnike da potpišu sporazum i plate svoja nagomilana dugovanja u ratama, bez plaćanja kamate. Za one koji su pristali na sporazum, Infostan je povukao predmete izvršenja koji su bili u toku pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu, što je dovelo do značajnog smanjenja ukupnog broja nerešenih predmeta.

Infostan sada ponavlja ovo iskustvo. U ponudi koja ističe 30. septembra 2014. godine, dugoročnim dužnicima koji potpišu sporazum će biti omogućeno da izmire svoja dugovanja u ratama. Dugovanja do 100,000 RSD mogu biti plaćena u 24 rate, dok dugovanja koja prelaze 200,000 RSD mogu biti plaćena u najviše 60 rata. Do 17. juna 2014. god, 1,527 stanovnika Beograda je pristalo na otplatu svojih dugovanja u ratama, a taj broj se svakodnevno povećava.

Uticaj na broj zaostalih predmeta bi mogao biti značajan. Iako ostaje da se vidi konačan ishod, navodi se da Infostan planira da povuče do 300,000 predmeta izvršenja (IV) iz beogradskih sudova. Ovo povlačenje će verovatno predstavljati kombinaciju restrukturiranja dugovanja sa potrošačima, kao i otpisivanje dugovanja za sporove veoma male vrednosti koje se ne isplati goniti. To bi predstavljalo smanjenje od oko 20% od 1.5 miliona nerešenih predmeta izvršenja u Beogradu.

Srpsko pravosuđe bi trebalo da istraži načine da preslika ovo iskustvo u drugim komunalnim preduzećima. Potrebno je analizirati šta je funkcionisalo dobro u iskustvu u Infostanu, zašto druga komunalna preduzeća nisu sledila taj primer i kako mogu biti ohrabrena da slede taj primer. Rezultat bi mogao označiti kraj zaostalih predmeta vezanih za plaćanje računa za komunalne usluge u Srbiji.

93. **Predmeti vezani za komunalne usluge bi takođe imali koristi od spajanja.** Broj ovih predmeta bi mogao biti smanjen ukoliko bi oni predmeti koji imaju istog dužnika, poverioca i predmet potražnje bili identifikovani i spojeni u jedno potraživanje. Time bi naplata ukupnog iznosa bila profitabilnija za izvršitelje i lakše bi bilo uspostaviti plan otplate. Poverioci i izvršitelji bi trebalo da imaju interes od toga, mada će im možda biti potrebno vreme kako bi razvili tehnološke mehanizme za ove aktivnosti. Sudije takođe mogu biti ohrabrene da podrže i olakšaju takvu inicijativu.

94. **Osnovni sudovi bi mogli da preslikaju registar prekršajnih sudova za neplaćene kazne.**²⁵¹ Detalji o upornim neplatišama bi mogli biti uneti u elektronsku bazu podataka, a tim neplatišama bi zatim bile uskraćene neke državne usluge (kao što je produženje dozvole) dok ne pristanu na plan otplate njihovog duga za neplaćene račune za komunalne usluge. Ovaj potez bi zahtevao zakonodavne izmene kakve su uvedene za prekršajne sudove.

²⁵⁰ Komunalne usluge su pružane u Socijalističkoj federativnoj republici Jugoslaviji. Tokom 1990-ih godina, neplaćanje komunalnih usluga je predstavljalo oblik građanske neposlušnosti. Do danas, određene grupe stanovništva odbijaju da plate svoja dugovanja za ove usluge. Državna komunalna preduzeća često nisu voljna da agresivno rade na naplati dugova iz socijalno-političkih razloga.

²⁵¹ Za detaljniju diskusiju o registru, videti poglavlje Finansijsko upravljanje.

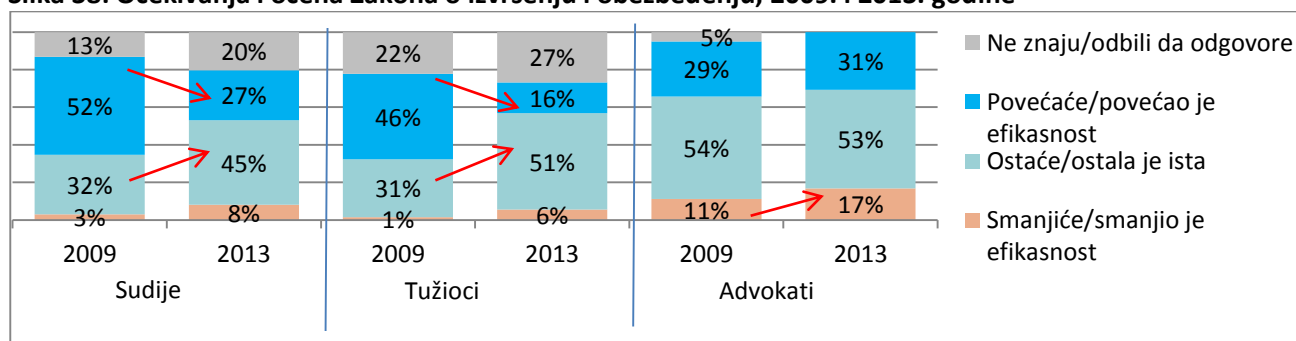
iii. Privatno izvršenje

95. **Reforme iz 2011. godine su težile rešavanju problema neefikasnog izvršenja novčanih potraživanja, kao što su računi za komunalne usluge, dozvoljavajući da se ovim pitanjima bave privatni izvršitelji.** U oblastima njihove nadležnosti,²⁵² izvršitelji bi trebalo da imaju bolje podsticaje kako bi sprovedili delotvornije izvršenje.

96. **Rad izvršitelja neće smanjiti postojeći broj zaostalih predmeta u sudovima, ali će sprečiti njegov dalji rast.** Od 2011. do 2013. godine, broj novoprispelih predmeta izvršenja je opao za 49 procenata. Tokom 2013. godine, samo 17.6 procenata novoprispelih predmeta izvršenja je vezano za izvršenje verodostojne isprave. Ovakav trend će se verovatno nastaviti. Međutim, ukoliko izvršitelji ne povećaju stopu uspešnog izvršenja verodostojne isprave, isti problem će se nastaviti – pitanje zaostalih predmeta će samo biti prebačeno sa sudova na privatne subjekte.

97. Percepcija u pogledu efikasnosti nedavnih reformi varira. U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, većina ispitanika navodi da će reforme imati mali uticaj na efikasnost, a percepcija efektivnosti zakona beleži pogoršanje (videti Sliku 38). Ovo može biti posledica različitih izazova u implementaciji, što je razmotreno u nastavku ovog Izveštaja.

Slika 38: Očekivanja i ocena Zakona o izvršenju i obezbeđenju, 2009. i 2013. godine²⁵³



98. **Broj izvršitelja raste, ali oni još uvek nisu podjednako dostupni u celoj zemlji.**²⁵⁴ Nedovoljan broj izvršitelja je prisutan u centralnoj/južnoj Srbiji, te je prisutna zabrinutost o kvalitetu i efikasnosti izvršenja na tim lokacijama. Očekuje se, međutim, da će se geografska distribucija izvršitelja vremenom popraviti.

99. **Imenik privatnih izvršitelja ne pruža dovoljno neophodnih informacija kako bi stranke donele informisanu odluku o izboru izvršitelja.** Jedina informacija navedena u Imeniku je ime i prezime izvršitelja i datum imenovanja u teritorijalnu jurisdikciju suda. Žalbeni proces protiv privatnih izvršitelja je dobro regulisan na papiru.²⁵⁵ Međutim, registri ne navode da li su neke disciplinske mere pokrenute ili su izrečene

²⁵² Većinu predmeta vezanih za novčano potraživanje mogu da sprovedu izvršitelji. Predmeti izvršenja nematerijalnog potraživanja, kao što je starateljstvo nad decom, moraju da ostanu u nadležnosti sudova. Za više informacija, pogledati dokument Osnovne informacije o srpskom pravosuđu, dostupan na [http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary\(1\).pdf](http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary(1).pdf).

²⁵³ Pitanje iz Ankete: *Po Vašem mišljenju, kako će donošenje novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju (2011. god) uticati na efikasnost pravosudnog sistema (2009. god) /je uticalo na efikasnost pravosudnog sistema (2013. god).* Populaciona baza: ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

²⁵⁴ Zakon propisuje standard od jednog izvršitelja na 25,000 stanovnika, što znači ukupno 287 registrovanih izvršitelja. Cilj MP je da ima 308 izvršitelja. Do jula 2014. godine je imenovano 217 izvršitelja. Distribucija je delimično neravnomerna. Beograd i Novi Sad imaju preveliki broj izvršitelja, dok većina gradova na jugu ima manje od 50 procenata propisane kvote, a Novi Pazar nema nijednog izvršitelja.

²⁵⁵ Zakon omogućava niz disciplinskih aktivnosti (privatna ili javna opomena, novčane kazne, suspenzija i razrešenje) protiv izvršitelja. Disciplinska komisija je pokrenula četiri istrage od kada je Komisija formirana 2012. godine, ali nijedna istraga još nije zaključena. Komora izvršitelja trenutno razmatra formiranje internog panela kao prve instance za razmatranje žalbi protiv izvršitelja.

kazne protiv registrovanih izvršitelja.

100. **Naknade za izvršenje su nejasne, što može da destimuliše efikasno izvršenje.** Naknade se procenjuju korišćenjem složenog sistema zasnovanog na vrednosti iznosa koji se naplaćuje i nije ih moguće lako utvrditi. Pored toga, stranke u predmetima koji nisu vezani za komunalne usluge, a koje su dobile sudsku presudu i platile sudske takse, često nisu spremne da podnesu dodatne troškove angažovanja izvršitelja. U ovom trenutku, mnogi korisnici sudova jednostavno 'odustaju' od svojih predmeta.

101. **Dalje, naknade izvršitelja su relativno visoke.** Na primer, depozit za izvršenje odluke o razvodu braka bi stanovnike Novog Pazara u proseku koštao 56 procenata njihovih mesečnih neto prihoda, što je oko 14 procenata za prosečnog stanovnika Beograda. Sam depozit stoga predstavlja dalju prepreku za pristup srpskim sudovima, posebno imajući u vidu da se do ove faze postupka već plaća nekoliko naknada.

Tabela 10: Depozit za izvršenje kao udeo u mesečnim prihodima²⁵⁶

Osnovni sudovi	Mesečni prihod po glavi stanovnika (RSD)	Depozit za izvršenje	Depozit kao procenat prihoda
Novi Pazar	6,970	3,900	56%
Prvi osnovni, Beograd	27,110	3,900	14%

102. **Ograničena dostupnost i troškovi za izvršitelje su u suprotnosti sa evropskim principima da izvršenje treba da bude ekonomično i dostupno.**

'(...)Države članice treba da olakšaju efikasno i ekonomično izvršenje sudskih odluka (...) Naknade za izvršenje treba da budu na razumnom nivou ...'

Preporuka 2003 (17) Saveta Evrope

'Strankama treba omogućiti jednostavno pokretanje izvršnog postupka. Bilo kakva prepreka u tom smislu, kao što su preveliki troškovi, treba da bude izbegnuta.'

Mišljenje br. 13 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE), Zaključak

103. **Možda najveći problem predstavlja stalna zabrinutost oko udruživanja i podmićivanja izvršitelja.** Akteri navode da određeni broj društvenih preduzeća prebacuje hiljade nemeritornih predmeta izvršenja odabranom broju izvršitelja.²⁵⁷ Sama veličina ovih transfera izaziva zabrinutost, jer nije moguće da jedan izvršitelj reši toliko predmeta u razumnom roku. Prema mišljenju aktera, izvršitelji stoga primaju velike iznose u vidu depozita za izvršenje, bez rada na ovim predmetima. Percepcija javnosti o izvršiteljima je pretrpela štetu zbog ovih sumnji, a ovakva situacija će najverovatnije dodatno smanjiti poverenje u celokupan pravosudni sistem.

104. **Broj predmeta izvršenja koji ostaju na čekanju kod izvršitelja raste svake godine, od uvođenja ove profesije 2011. godine.** Međutim, precizan broj nerešenih predmeta nije poznat. Svaki izvršitelj je dužan da podnosi godišnji izveštaj o ukupnom broju rešenih predmeta, nerešenih predmeta i odnos sredstava i potraživanja. Ova informacija bi bila korisna za praćenje učinka u profesiji. Komora izvršitelja navodi nameru da sprovodi ovakve aktivnosti, ali tek treba da objavi izveštaje. Nekoliko aktera navodi da će, ukoliko se učinak izvršitelja ne prati redovno, problem zaostalih predmeta nastaviti da postoji – samo će sada taj problem biti prebačen sa sudova na izvršitelje.

105. **Čitav niz mogućnosti je dostupan kako bi se rešili ovi izazovi u implementaciji.** Prvo, obuka bi pomogla privatnim izvršiteljima da unaprede efikasnost i kvalitet rada. Definisanje maksimalnog broja predmeta koji se dodeljuju jednom izvršitelju bi pomoglo u balansiraju opterećenosti privatnih izvršitelja poslom. Dužnici bi takođe mogli da angažuju panel izvršitelja (npr. tri) umesto jednog izvršitelja. Komora

²⁵⁶ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>); Cenovnik sudskih taksi.

²⁵⁷ Na primer, prema statističkim podacima Komore izvršitelja, jedno komunalno preduzeće je nedavno dodelilo 20,000 predmeta jednom izvršitelju, što je rezultiralo depozitom u iznosu od skoro 1 milion EUR.

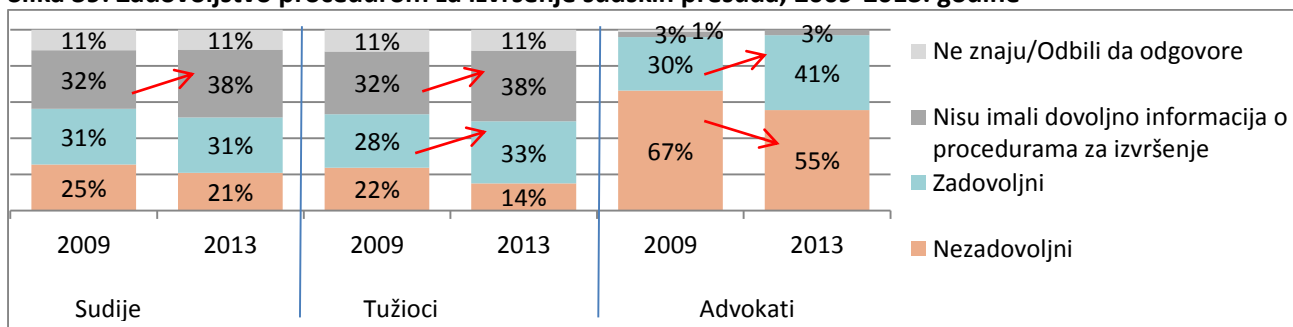
treba da definiše standarde kvaliteta i efikasnosti, uključujući standardne rokove u okviru koji izvršitelj mora da završi predmet ili da odustane od predmeta. Komora izvršitelja predlaže izmene zakona koje bi zahtevale od poverilaca u državnom vlasništvu da ravnomernije raspoređuju predmete privatnim izvršiteljima i koje bi dodale žalbeni proces u Komori, što bi omogućilo suspendovanje izvršitelja sa liste izvršitelja dok ne smanje broj zaostalih predmeta na kojima rade. Unapređenja takođe mogu da obuhvataju zahtevanje dodatne obuke za izvršitelje na temu manje ozbiljnih problema učinak, kao što je prekomerno odlaganje.

106. **Neki akteri smatraju da privatni izvršitelji treba da preuzmu zaostale predmete vezane za komunalne usluge iz osnovnih sudova, ali se Funkcionalna analiza ne slaže sa takvom idejom.** Kao prvo, depozit za izvršenje verovatno prevazilazi vrednost većine ovih predmeta. Još neki slučajevi će verovatno biti neizvršivi ili nemeritorni, tako da je malo verovatno da će izvršitelji imati više uspeha u rešavanju ovih predmeta od sudova. Prebacivanje velikog broja predmeta zanemarljive vrednosti izvršiteljima bi značajno povećalo troškove njihovog rešavanja bez rezultata. Dalje, mnogi akteri i javnost bi smatrali takvu odluku sumnjivom, u smislu osetljivosti pitanja izvršenja računa za komunalne usluge i postojećih nedoumica o integritetu izvršitelja u predmetima koji uključuju veliki broj nemeritornih predmeta. Ovi predmeti pre svega zahtevaju trijažu i analizu. Mnogi će verovatno biti rešeni kroz čišćenje ili će biti pogodni za masovno rešavanje kroz plan za isplatu duga u ratama, po modelu sličnom modelu koji je Infostan primeni u Prvom osnovnom sudu u Beogradu. Takve opcije mogu da budu iskorišćenje uz minimalne troškove u okviru postojećeg pravnog okvira.

iv. Izvršenje sudskih presuda

107. **Izvršenje sudskih presuda pokazuje značajno bolji učinak u odnosu na izvršenje računa za komunalne usluge.** Podaci iz Ankete o percepciji pravosuđa u Srbiji pružaju delimičan uvid u izvršenje sudskih presuda kod pravih predmeta (tj. osim izvršenja računa za komunalne usluge).²⁵⁸ Slika 39 ispod poredi evaluaciju sudija, tužilaca i advokata u dve ankete. Advokati su manje zadovoljni, iako se njihova percepcija poboljšava, što nije iznenađenje.

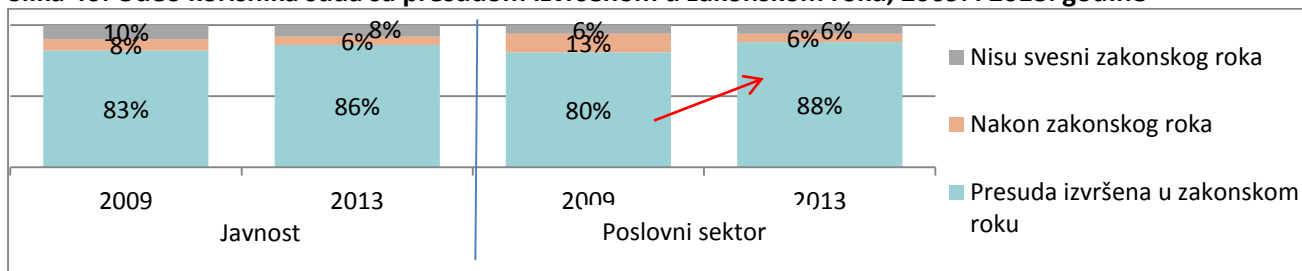
Slika 39: Zadovoljstvo procedurom za izvršenje sudskih presuda, 2009-2013. godine²⁵⁹



108. **U predmetima u kojima je došlo do izvršenja sudske presude (više od 80% predmeta u kojima su bili uključeni učesnici ankete), izvršenje je sprovedeno u zakonskom roku (Slika 40).** Nedavne izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju su dalje unapredile efikasnost. Ovo dodatno naglašava nalaz da mnogi predmeti, naročito novi predmeti, prolaze glatko kroz sistem, i da, kada sistem funkcioniše, oni dobro funkcionišu. U međuvremenu, drugi, uglavnom stari, predmeti često bivaju 'zaglavljani', a njihovo rešavanje se oteže.

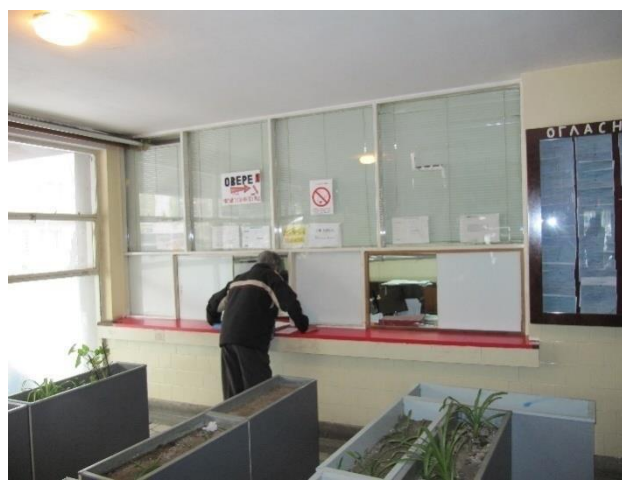
²⁵⁸ Odgovore su davali predstavnici javnosti i poslovnog sektora koju su bili stranke u predmetima pred sudovima. Njihovi odgovori po pitanju izvršenja su stoga vezani za izvršenje sudske presude u njihovim konkretnim predmetima. Moguće je da je mali broj predmeta vezan za račune za komunalne usluge, ali se većina odnosi na građansku, krivičnu, prekršajnu materiju i privredne predmete.

²⁵⁹ Pitanje iz Ankete: *Koliko ste bili zadovoljni procedurom za izvršenje sudskih presuda u predmetima na kojima ste radili, u prethodne tri godine?* Populaciona baza: sudije (bez apelacionih sudija) tužioc; advokati, ukupna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god.*

Slika 40: Udeo korisnika suda sa presudom izvršenom u zakonskom roku, 2009. i 2013. godine²⁶⁰

d. Proceduralna efikasnost i efektivnost

109. Na sposobnost sudskog sistema u značajnoj meri utiče način organizacije suda i upravljanje sudom, kao i pitanje da li sudije raspolažu proceduralnim alatima i način na koji drugi mogu olakšati ili ometati njihov rad. Ovaj odeljak analizira neka pitanja koja utiču na efikasnost sistema, što odgovara pokazatelju 1.4 iz Okvira za merenje učinka. Za razliku od argumenata da veći broj predmeta uvek zahteva više sudija ili više rada, ove reforme istražuju načine koji bi olakšali njihov učinak omogućavajući sudovima da pruže usluge većeg (ili istog) kvaliteta za manje vremena, uz istovremeno smanjenje pritiska i opterećenja sudija i osoblja. Komitet ministara Saveta Evrope i Konsultativni savet evropskih sudija predlažu standarde za ročišta i odlaganje ročišta, ali je najbolje da pokazatelji za ovakva pitanja budu definisani za pojedinčanu zemlju.²⁶¹



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

110. Za razliku od prethodne diskusije, ovaj odeljak se manje oslanja na statističke podatke o broju predmeta, a više na rezultate ankete, pravne analize i razgovore sa ključnim akterima. AVP ne generiše izveštaje koji bi mogli biti korišćeni za utvrđivanje proceduralnih razloga kašnjenja ili pokazatelja koji mogu biti korišćeni za praćenje poboljšanja.²⁶² Takve mogućnosti postoje, ali se podaci ne unose. Važno je ispraviti ovaj nedostatak kako bi se obezbedio nadzor i unapređenje proceduralne efikasnosti kroz prikupljanje i analizu podataka.²⁶³ Unapređena proceduralna efikasnost će verovatno zahtevati set ciljanih i prilagođenih reformi, koje obavezno moraju da budu efektivno praćene.

²⁶⁰ Populaciona baza: korisnici suda u čijim predmetima je doneta konačna presuda, ali nije izvršena u trenutku sprovođenja ankete. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.*

²⁶¹ Kao što CCJE navodi (Mišljenje 6, 2004. god), ne može postojati jedan šablon. Pojedinačne zemlje imaju različite procese i vrednosti. Ipak, efikasno korišćenje i zakazivanje ročišta predstavlja opšti cilj. Kada zemlje odrede svoje ciljeve, te ciljeve treba pratiti, a možda i usklađivati tokom vremena. Reformski uticaji takođe zahtevaju praćenje; nove pravne prakse funkcionišu samo ako postoje podsticaji za njihovo korišćenje. Praćenje je od ključnog značaja.

²⁶² Na primer, AVP može da prati statističke podatke, kao što je broj pokušaja dostave, prosečan broj odlaganja i ročišta po predmetu i učestalost ročišta. Međutim, ove informacije se generalno ne unose redovno u lokalizovane baze podataka niti se prikupljaju na centralnom nivou. Nekoliko sudova (videti Okvire 1 i 3) predstavljaju izuzetke.

²⁶³ Percepcija ponekad može da bude zavaravajuća, čak i kada je u pitanju percepcija sudija i čestih stranaka u sporovima, a takva mogućnost još više naglašava važnost korišćenja stvarnih podataka koje generiše AVP. Praktičari i korisnici često preteruju u proceni odlaganja ili pogrešno tumače razloge odlaganja, tako ukazujući na nedelotvorne pravne lekove. Videti Kritzer (2000) i Svetska banka (2002), koji navode primere o reformama usmerenim ka rešavanju odlaganja ročišta u sudovima u SAD i Meksiku. U oba slučaja, originalne teorije o razlozima odlaganja su se ispostavile kao netačne.

i. Uručivanje poziva za sud

111. **Uručenje poziva igra ključnu i čestu ulogu u sudskim postupcima u Srbiji.** Procesni zakoni zahtevaju da strane u sporu moraju biti obaveštene, uručenjem poziva, u svakoj fazi postupka i da odluke stupaju na snagu od datuma kada je obaveštenje uručeno. Kao rezultat toga, potreban je veliki broj uručenja.²⁶⁴

112. **Čak i pre postupka uručenja poziva za sud, korisnici nailaze na poteškoće u lociranju adrese relevantnih strana.**²⁶⁵ Dobijanje adrese često podrazumeva saradnju između različitih državnih tela, kao što su policija, različita nadležna ministarstva ili Agencija za privredne registre. Akteri navode da su ove institucije obično neaktivne. Nedavne izmene procesnih zakona sada propisuju obavezu policije da pomaže sudovima u postupku uručenja poziva za sud,²⁶⁶ ali da će biti potrebna intenzivnija saradnja između sudova i policije kako bi ovo funkcionisalo u praksi. U nekim sudovima takođe dolazi do kašnjenja u slanju poziva za sud, zbog obimnih internih procedura. Na primer, u Osnovnom sudu u Subotici su uspeli da usmere taj proces, videti Okvir 4 poglavlja Upravljanje i rukovođenje.

113. **Kada se dobiju adrese, u proseku oko 57% pokušaja uručenja poziva se završi neuspešno.** Ne postoje standardni izveštaji kroz AVP niti SAPS koji bi pratili ili poredili proces uručenja poziva u različitim sudovima i/ili različitim periodima. Za unapređenje učinka, potrebno je prikupljati i analizirati podatke o broju uručenja, stopi uspešnosti i troškovima.

114. **Izbegavanje uručenja je jednostavno.**²⁶⁷ Pošta dostavlja pozive samo tokom dana, kada je većina ljudi na poslu. U gradovima je prijem teško registrovati, jer poštanski sandučići stanova nisu zapečaćeni.

²⁶⁴U prosečnom sporu između dve strane u prvoj instanci, može doći do čak 30 uručenja, dok u većim predmetima taj broj dostiže 70 uručenja. U Srbiji trenutno postoje tri zakonske mogućnosti za uručenje poziva: uz pomoć Pošte, policije ili ugovorenog pružaoca usluga. Ukoliko su svi pokušaji neuspešni, sudovi naređuju da se obaveštenja okače na oglasnoj tabli suda.

²⁶⁵Adresa tuženog je ključna za pokretanje postupka i nijedan dokument ne može biti dostavljen niti postupak može biti započet bez toga. Zakon o parničnom postupku nalaže da stranka mora da dostavi adresu tuženog za potrebe uručenja pismena ili mogu zatražiti pomoć suda ukoliko nisu u mogućnosti da dobiju takvu informaciju. Neki građani ne navode svoju trenutnu adresu lokalnoj policijskoj stanici, kao što bi trebalo, niti su registrovani u biračkom spisku.

²⁶⁶Izmene *Zakona o parničnom postupku* iz maja 2014. godine sada propisuju da 'ukoliko sud nije u mogućnosti da uruči pismeno na saopštenoj adresi, po službenoj dužnosti pribaviće od nadležnog organa, adresu prebivališta i boravišta stranke kojoj pismeno treba lično dostaviti i izvršice dostavljanje na tako pribavljenoj adresi, u skladu sa odredbama Zakona'. Nadležni organ policije je dužan da pomogne prilikom obavljanja posla dostavljanja (Član 128, stav 4).

²⁶⁷Tuženi koji žele da odlože efekat presude najčešće postupaju tako.

Okvir 8: Inovacije i efikasnost ugušeni u Novom Sadu

Prekršajni sud u Novom Sadu koristio je usluge Omladinske zadruge Sloboda, kao svoje interne kurirske službe u gradu Novom Sadu, kao i u opštinama Veternik, Futog i Petrovaradin. Kuriri Slobode su plaćani 40 RSD po uspešnom uručenju. Prema informacijama Prekršajnog suda, stope uspešnosti kretale su se između 75-80%, što je rezultiralo brojem od 7,000-10,000 dostavljenih dokumenta mesečno. Njihovi kuriri su više puta pokušavali dostavu za istu cenu, tako što su nekoliko puta u jednom danu odlazili na adresu stranke. Takođe su sudu davali informacije sa terena, koje su olakšavale dalje proceduralne korake, kao što su informacije o netačnoj adresi ili ukoliko osoba više ne živi na navedenoj adresi. Kuriri su takođe bili spremni da rade nakon redovnog radnog vremena i vikendima, kada postoji veća verovatnoća da će građani biti kod kuće.

Po rečima predsednika suda:

'Sloboda je pružala zapanjujući doprinos efikasnijem poslovanju suda, u pretpretnom postupku, tokom postupka i kasnije u fazi izvršenja sudskih odluka. Oni su takođe omogućavali efikasniju primenu rokova, koji su od suštinskog značaja u pravnom postupku, te su nam tako pomogli da smanjimo broj predmeta koji bi inače zastareli. Njihov rad je značajno unapredio našu stopu naplate novčanih kazni i povećao priliv sredstava u budžet.'

Uprkos uspehu, Prekršajni sud je u 2014. godini prekinuo saradnju sa Slobodom. Odobreni budžet za 2014. godinu za sud je samo delimično odobren, a stavka za internu službu dostave je smanjena na jednu četvrtinu iznosa. Prekršajni sud se vratio na korišćenje usluga Pošte, gde je sigurnije nakupiti docnje, a troškovi mogu biti lakše maskirani u okviru opšte administracije.

Tabela 11: Poređenje usluga Pošte i Omladinske zadruge Sloboda²⁶⁸

Omladinska zadruga Sloboda (Novi Sad)	Pošta Srbije
40RSD	44RSD
Plaćeno po uspešnom uručenju	Plaćeno po pokušaju
Dostava izvan redovnog radnog vremena i vikendima	Dostava samo tokom radnog vremena
Pokušaj uručenja nekoliko puta na istoj lokaciji	Jedan pokušaj uručenja, a zatim se sudu dostavlja povratnica o neuspeloj dostavi

115. **Akteri su jednoglasni u oceni da je Pošta neefikasna, i da kroz plaćanje prema broju pokušaja uručenja nema mnogo podsticaja za unapređenje.**²⁶⁹ Poštanski radnici su slabo plaćeni sa oko 200 EUR mesečno, i za tako male plate nisu spremni da rizikuju odlazak u nebezbedna naselja. U manjim gradovima, poštanski radnici su poznati po pružanju pomoći stanovnicima u izbegavanju uručenja poziva, ili kao usluga prijateljsima/rođacima, ili u zamenu za mito.²⁷⁰ Zaposleni u Pošti takođe prolaze minimalnu obuku.

116. **Neki sudovi pokušavaju da upravljaju učinkom poštanske službe, uz nešto uspeha.** Osnovni sud u Užicu je potpisao Memorandum o razumevanju sa poštanskom službom u Užicu za potrebe uručivanja poziva, u kome je Pošta saglasna da će za dva pokušaja uručivanja naplatiti naknadu od 44 RSD. Pošta se takođe saglasila da će posvetiti posebnu pažnju uručenju poziva za sud u ruralnim područjima. U proseku, Osnovni sud u Užicu izdvaja oko 34,000 EUR godišnje za sve poštanske usluge, uključujući uručenje poziva i dostavljanje drugih sudskih odluka i pravnih akata, uz redovno dostavljanje pošte. U okviru ovakvog aranžmana, oko 60% njihovih dostava su uspešne.

117. **Poboljšanja u mehanizmu uručenja mogla bi doneti značajna unapređenja u efikasnosti sudova.** Zastareli Memorandum o razumevanju između Pošte Srbije i Ministarstva pravde bi mogao biti revidiran, na primer kroz prelazak na strukturu plaćanja nakon uspešne dostave. Korišćenje ugovorenih kurira generalno daje bolju vrednost i mogla bi biti podstaknuta. Na primer, pogledajte Okvir 8 koji naglašava poboljšanu

²⁶⁸ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

²⁶⁹ Sudovi, MP, Kancelarija Ombudsmana takođe primaju veliki broj žalbi na uručenje poziva za sud vezane za Poštu Srbije.

²⁷⁰ Pošto pozivi dolaze u posebno označenoj plavoj koverti, poštanski radnici znaju sadržinu i mogu da upozore svoje prijatelje i rođake.

efikasnost dobijenu kroz angažovanje interne kurirske službe ugovorene od strane Prekršajnog suda u Novom Sadu. Drugi ističu da bi privatni izvršitelji mogli preuzeti tu ulogu, a u zamenu bi njihove naknade postale sudski troškovi koji se isplaćuju pobjedničkoj strani u postupku. Dugoročno bi elektronsko uručivanje moglo da bude korišćeno.

118. **Nedavne izmene Zakona o parničnom postupku i Zakona o krivičnom postupku usmerene su ka unapređenju efikasnosti uručenja poziva za sud, svaki na svoj način.** Novi ZKP uvodi mnogo šire značenje uručenja poziva, uključujući nekoliko mogućnosti u smislu toga ko može primiti ličnu dostavu.²⁷¹ Uzastopne izmene Zakona o parničnom postupku prate različite putanje, stvarajući nove oblike uručivanja poziva i nameću rokove za proceduralne prekretnice i kazne za stranke koje se upuštaju u odugovlačenje postupka.²⁷² Ukoliko budu efikasno sprovedne i nadgledane, ove reforme bi mogle transformisati delotvornost dostave u srednjem roku i pobošljati sveukupnu pravovremenost rešavanja. Napredak je potrebno pažljivo nadgledati, a reforme vremenom moraju biti usklađivane kako bi se dostigli željeni rezultati. Međutim, ukoliko ne dođe do reforme aranžmana sa pružaocima usluga dostavljanja, puna implementacija bi mogla biti osujećena.

119. **U poređenju sa drugim evropskim zemljama, Srbija ne beleži najbolje rezultate u brzom dostavljanju poziva, ali se situacija naizgled popravila.** Prema CEPEJ, u 2010. godini Srbija je bila jedna od 8 zemalja gde je za obaveštenja o sudskoj odluci o naplati duga bilo potrebno najviše vremena (11-30 dana), ali je do 2012. godine Srbija prešla u kategoriju od 6-10 dana.²⁷³ Nedavne proceduralne reforme, u kombinaciji sa boljim pružaocima usluga, mogle bi podstaći značajan napredak u rangiranju Srbije.

ii. Zakazivanje i ročišta

120. **Nekoliko faktora pokreće efikasnost u zakazivanju ročišta, uključujući broj ročišta po predmetu, pravovremenost ročišta i učestalost otkazivanja i odlaganja ročišta.** Pravosuđa koja brinu o tome kako ovih faktori utiču na produktivnost, zahtevaju da njihovi sistemi za vođenje predmeta beleže broj i datum ročišta, odlaganja i vreme koje je proteklo između otkazanog ročišta i novog datuma.

121. **Evropske smernice su poučne.** Komitet ministara Saveta Evrope, u svojoj preporuci O principima parnične procedure dizajniranih da bi se poboljšalo funkcionisanje pravosuđa, navodi preporuke da parnični postupci treba da se sastoje od:

*'ne više od dva ročišta, prvog preliminarnog i drugog za prikupljanje dokaza, saslušavanje argumenata i ukoliko je moguće, donošenje odluke, bez odlaganja osim kada se pojave nove činjenice ili u ostalim izuzetnim i važnim okolnostima.'*²⁷⁴

Iako Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) kvalifikuje preporuku navodeći razliku u praksi između

²⁷¹ Uručivanje se može sprovести na mestu stanovanja primaoca ili na njegovom/njenom radnom mestu. Ukoliko primalac ili zakonski definisana alternativa odbiju da prime pismeno ili odbiju da potpišu potvrdu, dostavljanje će se smatrati izvršenim ukoliko dostavljač zabeleži ovu informaciju na potvrdi. Novi ZKP takođe dozvoljava dostavu elektronskim putem, koja može biti posebno delotvorna u komunikaciji sa kompanijama, advokatima i sudskim veštacima. Ove izmene će se primenjivati samo u predmetima koji su ušli u sistem nakon 1. oktobra 2013. godine, što znači da zaostali predmeti neće imati koristi od ovih promena, ali efikasnosti se mogu očekivati u srednjem roku.

²⁷² Izmene *Zakona o parničnom postupku* u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije o nacrtu Zakona o parničnom postupku od 26. jula 2011. godine (DG-HL (2011) 10). Venecijanska komisija preporučuje da bi poziv trebalo dostaviti datom pojedincu tamo gde je to moguće. Ukoliko lična dostava nije moguća, trebalo bi koristiti adresu iz zvaničnog registra.

²⁷³ U 2010. godini, u 15 zemalja, bilo je potrebno 1-5 dana, a u drugih 14 zemalja, potrebno je bilo 6-10 dana. (Videti CEPEJ, 2012; 347). U 2012. godini, navedeni su podaci EU za 18 zemalja, od kojih je 8 zemalja navelo vreme kraće od 5 dana, a 5 zemalja navodi period od 6-10 dana. Srbija navodi smanjenje na kategoriju od 6-10 dana, mada tačnost ovih podataka nije proverena. Zemlje koje su navele vreme od 11 do 30 dana su Bugarska, Češka Republika, Slovačka i Španija. Samo Grčka navodi vreme duže od 30 dana (CEPEJ, 2014)

²⁷⁴ Savet Evrope, Mišljenje br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o *Principima parničnog postupka dizajniranih da bi se poboljšalo funkcionisanje pravosuđa*.

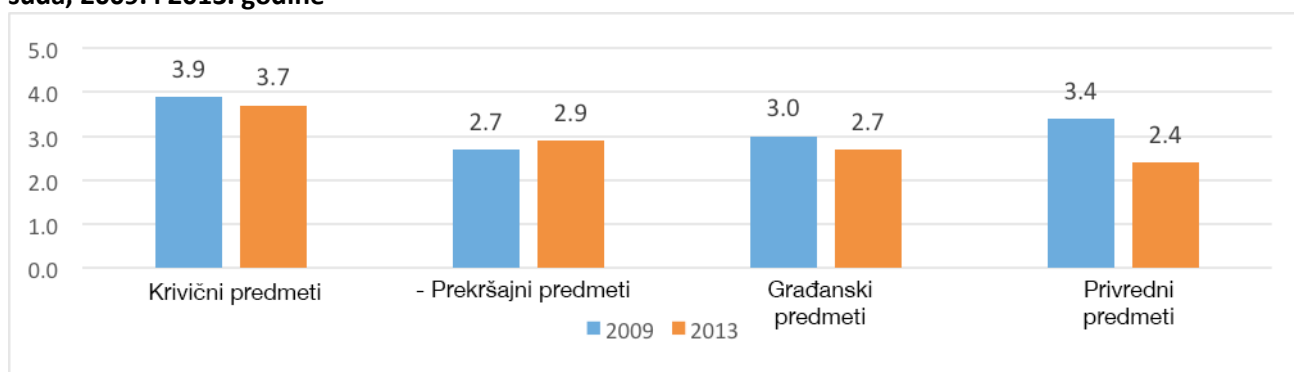
zemalja članica EU i različite potrebe u zavisnosti od vrste predmeta, CCJE takođe naglašava značaj sudija u kontrolisanju rasporeda i trajanja postupka, postavljanja čvrstih rokova i ostvarivanja njihove moći da odbijaju neopravdana odlaganja. U nekim instancama, sudovi su definisali predložena ograničenja za broj ročišta po predmetu. Novi procesni zakoni u mnogim zemljama pokušavaju da ograniče broj ročišta kroz konsolidovanje onih ročišta koja se zakazuju u sličnim fazama toka predmeta. Nažalost, često nema dovoljno naknadnih informacija kako bi se utvrdilo da li je održan manji broj ročišta ili na koji način reforme utiču na pružanje usluga.

122. **Zakazivanje ročišta se uglavnom radi ručno, što sprečava efikasnost.**²⁷⁵ Prelazak na elektronsko zakazivanje bi omogućilo veći broj zakazanih ročišta i pomoglo bi da se izbegne 'duplo zakazivanje', a bilo bi takođe lakše za nadgledanje. Takve reforme zahtevaju aktivno upravljanje od strane srednjih sudskih administratora i službenika, uz podršku i nadzor predsednika sudova.

123. **Sudovi uglavnom zakazuju ročišta samo u jutarnjim časovima.** Kada su upitani zašto ne zakazuju ročišta u popodnevnim časovima, uobičajeni odgovor je da se 'uvek radilo na taj način'. Drugi zabeleženi odgovori su da 'ljudi ne vole da rade popodne' ili da tužioci i advokati možda nisu dostupni. Većina modernih pravosudnih sistema u Evropi i u drugim zemljama imaju gušći raspored po sudnicama, posebno u nižim sudovima, kako bi se maksimalno iskoristile slobodne sudnice, sudije i osoblje tokom čitavog dana. Sudnice koje se ne koriste za pun dan ročišta obično jedan sudija koristi za kraća ročišta pre podne, dok drugi sudija koristi istu sudnicu posle podne. Kroz gušće rasporede u sudnicama u osnovnim i višim sudovima u Srbiji, posebno za parnične postupke, sudije bi mogle povećati tempo ročišta i smanjiti dužinu postupka, dok bi istovremeno maksimalno iskoristili ograničen broj sudnica.²⁷⁶ Vremenom se formiraju usklađeni rasporedi i razvijaju se efikasnije navike. Takve reforme su često praćene elektronskim dnevnicima (opisano iznad).

124. **Obično prođe nekoliko meseci između podnošenja predmeta i prvog ročišta.** Iako je određeni vremenski interval očigledno potreban, akteri su u razgovorima ukazali da je ovo kašnjenje preterano za predmete prve instance. U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, korisnici sudova su naveli da je vreme čekanja u krivičnim postupcima obično oko 4 meseca, u parničnim i prekršajnim postupcima oko 3 meseca, dok su predstavnici poslovnog sektora čekali malo više od 2 meseca²⁷⁷ (videti Sliku 41).

Slika 41: Prosečan broj meseci između podnošenja predmeta i prvog ročišta, prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine²⁷⁸



²⁷⁵ Neki sudovi unose datum zakazanog ročišta u AVP.

²⁷⁶ Za dalju diskusiju o problemu nedostatka sudnica, videti poglavlje Infrastruktura.

²⁷⁷ U poređenju sa 2009. god, vreme od podnošenja inicijalnog akta do prvog pojavljivanja pred sudom se smanjilo samo u slučaju predmeta poslovnog sektora, dok je ostalo isto za druge vrste predmeta.

²⁷⁸ Pitanje iz Ankete: *Kada je predmet podnet (mesec i godina)? / Kada je jedna od strana pojavila pred sudijom prvi put (mesec i godina)?* Populaciona baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima koji su naveli podatke. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. god.*

125. **Slično tome, postoji vremenska razlika između svakog ročišta.** Korisnici suda navode da u proseku prođu tri meseca između dva ročišta u predmetima prve instance.²⁷⁹ Međutim, širom zemlje postoje varijacije. U razgovorima, advokati parničari koji su radili u sudovima širom zemlje naveli su da bi sud u istočnoj/južnoj Srbiji mogao da zakaže novo ročište u roku od nekoliko nedelja. Međutim, u sudovima koji rešavaju najveći broj predmeta, ovo bi bilo mnogo teže. U Beogradu je obično potrebno tri meseca ili više, a akteri pretpostavljaju da je razlog za odlaganje zakazivanja u Beogradu veliki broj predmeta koji sudije u Beogradu rešavaju. Međutim, kao što je prikazano u poglavlju Efikasnost, broj primljenih i rešenih predmeta po sudiji je visok u Prvom osnovnom sudu u Beogradu (1,472) i Drugom osnovnom sudu (1,123), ali ti brojevi nisu mnogo veći od broja predmeta u Zrenjaninu (1,017) ili Boru (962), gde je moguće dobiti bliži datum ročišta. Dakle, razlozi za odlaganje u zakazivanju mogu biti rezultat drugih faktora, a ne samo opterećenja predmetima.

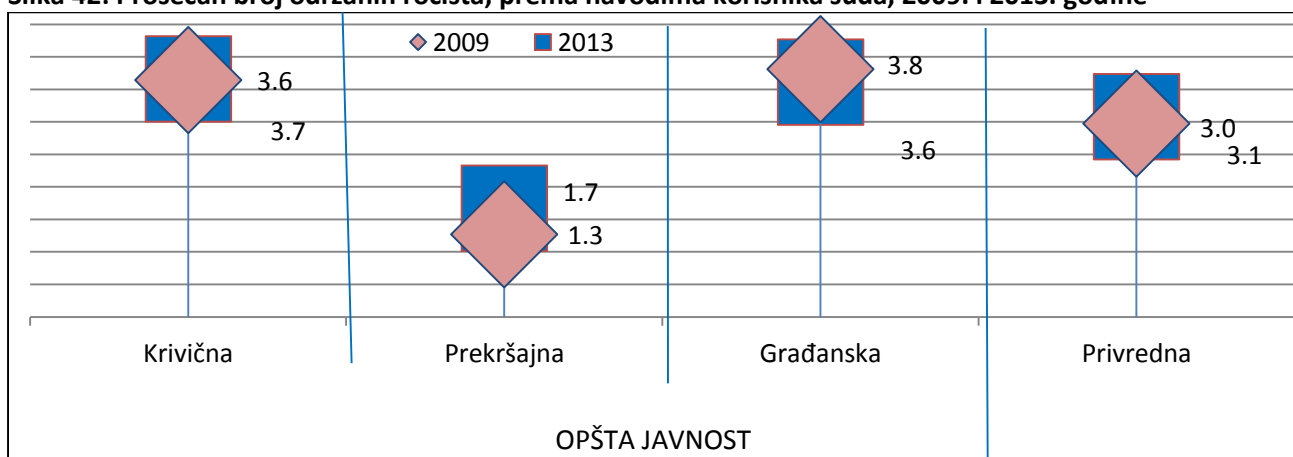
126. **Ročišta se često završavaju sine die,²⁸⁰ posebno kod otkazanih ili odloženih ročišta.** Datum sledećeg ročišta se zakazuje nakon završetka ročišta i strane u sporu moraju biti obaveštene. Ovo nije preporučena praksa i treba je izbegavati (CCJE Mišljenje 6, 2004). Moderna praksa (koja se navodno koristi u Beogradu za krivične predmete) nalaže da se svako ročište završava zakazivanjem datuma novog ročišta, što eliminiše potrebu za obaveštavanjem stranaka (osim onih koje nisu prisutne) kroz uručenje poziva, i omogućava strankama da planiraju u skladu sa tim.

127. **Gotovo rešenje je dostupno, a praktičari i korisnici sudova očekuju bolje zakazivanje.** Jednostavne tehnike za upravljanje vremenom bi mogle doneti značajne rezultate, uključujući zakazivanje ročišta u popodnevnim časovima, određivanje datuma ročišta na kraju svakog ročišta i automatizovanje rasporeda, kao i nadzor blagovremenosti zakazivanja od strane predsednika i menadžera sudova. Rezultati bi mogli biti značajni, posebno u sudovima koji imaju puno posla i veliki broj zaostalih predmeta.

iii. Prosečan broj ročišta

128. **Korisnici navode da se u proseku zakazuju četiri ročišta u prvoj instanci krivičnih i parničnih predmeta, dva ročišta u prekršajnim predmetima i tri ročišta u privrednim predmetima.** Broj ročišta je nepromenjen od 2009. godine (videti Sliku 42). Međutim, prosek krije velike varijacije među vrstama predmeta.²⁸¹

Slika 42: Prosečan broj održanih ročišta, prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine²⁸²



²⁷⁹Ovo odlaganje je nepromenjeno u odnosu na 2009. god.

²⁸⁰ Bez definisanja novog datuma za sledeće ročište.

²⁸¹ U krivičnim predmetima, broj ročišta se kreće od jednog do 32 ročišta, a u prekršajnim predmetima od jednog do 10 ročišta. U parničnim predmetima, prosek iznosi od jednog do 50 ročišta, a u privrednim predmetima od 1 do 30 ročišta.

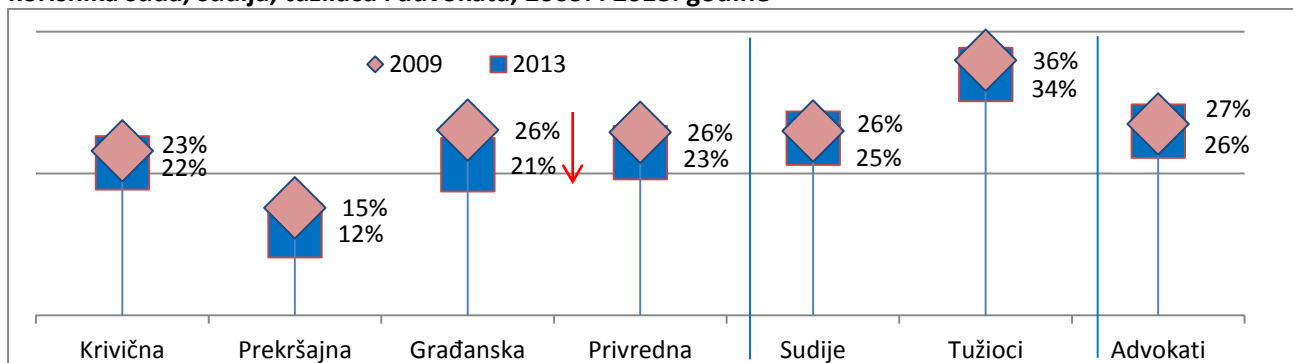
²⁸² Pitanje iz Ankete: *Koliko je ukupno ročišta održano u prvoj instanci, ne računajući ročišta koja su otkazana ili odložena?* Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.

iv. Prosečan broj otkazanih i odloženih ročišta i razlozi otkazivanja/odlaganja

129. **Sudski sistem Srbije ne prikuplja niti prati podatke o broju otkazanih ili odloženih ročišta.** AVP u osnovnim i višim sudovima može da beleži ova otkazivanja i odlaganja, ali sudsko osoblje ne unosi podatke o tome i ne postoje izveštaji koji bi pomogli rukovodstvu suda da analizira takve rezultate. Ovo nije u skladu sa evropskom praksom, gde se odlaganje predmeta prati u više od 40 zemalja.²⁸³

130. **Značajan procenat sudskih ročišta se otkazuje ili odlaže.** Prema procenama sudija, advokata i korisnika suda u Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, više od 20 procenata otkazanih ročišta u prvoj instanci krivičnih i parničnih predmeta su predmeti iz oblasti privrede.²⁸⁴ Procenat otkazanih ročišta u prekršajnim sudovima je niži i iznosio je 12 procenata (videti Sliku 43). S obzirom na to da postupak zakazivanja može da traje tri meseca, čak i jedno odlaganje bi značilo da prođe šest meseci bez aktivnosti u datom predmetu.

Slika 43: Prosečan procenat neodržanih ročišta od ukupnog broja zakazanih ročišta, prema navodima korisnika suda, sudija, tužilaca i advokata, 2009. i 2013. godine²⁸⁵



131. **Najčešći uzrok kašnjenja je opstrukcija od strane stranke u postupku** (videti Sliku 44). Iako opstrukcija postoji u svakom sistemu, posebno je ozbiljna u sudovima u Srbiji. Opstrukcija je izražena u nekoliko oblika. Akteri navode da su najčešće taktike za odlaganje sledeće:

- Izbegavanje uručenja poziva od strane stranaka i onih koji nisu stranke u postupku (videti iznad).
- Odsustvo iz postupka uz potvrdu o bolesti, koju je lako nabaviti.
- Posredovanje kod svedoka kako bi se organizovao njihov nedolazak ili kako bi se uticalo na njihovo svedočenje.
- Zloupotreba procesnih zakona od strane advokata.

Korišćenje sudova kao instrumenta odlaganja predstavlja antitezu pružanja usluga pravosuđa, a probleme je potrebno jasno rešiti kako bi pravosudni resursi bili usmereni ka pružanju pravde.

²⁸³Videti *CEPEJ Evaluacioni izveštaj*, 2014 (na osnovu podataka za 2012. godine). Jedine zemlje koje ne prate odlaganje ročišta su Andora, Nemačka, Island, Irska, Luksemburg, Norveška i Švedska. Ipak, ovih sedam zemalja se nikada nisu suočile sa tako ozbiljnim odlaganjem rešavanja predmeta kao Srbija. Za Srbiju bi dakle bilo korisno da pažljivo prati statističke podatke o odloženim i otkazanim ročištima.

²⁸⁴Tužioci su, međutim, naveli veći procenat – oko jedne trećine – ročišta koja se otkazuju ili odlažu u predmetima na kojima su oni radili.

²⁸⁵Ovi podaci prikazuju odnos između navedenog broja zakazanih ročišta i broja otkazanih ročišta u postupcima navedenim od strane pružalaca usluga u sudovima i advokata. Pitanje iz Ankete: *Navedite procenat ročišta zakazanih za vaše predmete u poslednjih 12 meseci koja nisu održana*. Populaciona baza: korisnici usluga suda, pružaoci usluga u sudovima (bez apelacionih) i advokati su naveli podatke. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.

132. **Učesnici koji nisu stranke u sporu su čest uzrok odlaganja** (videti Sliku 44). Navodi se da je



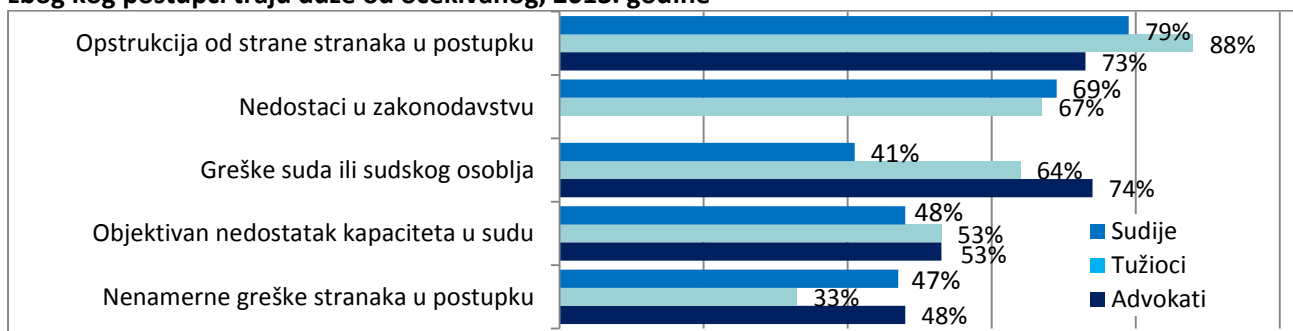
Pisarnica u osnovnom sudu, 2014. god

prekomerno oslanjanje na veštake uobičajeno, a prouzrokovano je strahom među sudijama da apelacioni sudovi neće podržati odluku nekog sudije da odbije ekspertizu veštaka, čak i kada taj veštak dodaje malu vrednost postupku. Što je više veštaka uključeno, to je postupak duži. Veštaci mogu imati dobre razloge za izostanak, kao što su loše zakazivanje od strane sudova ili docnije i dugovanja sudova prema njima. Neki mogu podnositi pristrasne izveštaje ili izveštaje lošeg kvaliteta, što samo doprinosi raspravi među strankama. Krivica za odlaganje može biti podeljenja, a razna unapređenja bi mogla biti identifikovana u svim segmentima.

133. **Dodatnu frustraciju izazivaju kašnjenja uzrokovana prenošenjem spisa predmeta.** U predmetima koji se prenose između sudova, potrebno je nekoliko meseci da bi predmet bio prenet iz jednog suda u drugi, čak i kada se dva suda nalaze u istoj zgradi. Ovaj proces očito usporava rešavanje spora i stvara nezadovoljstvo iz perspektive stranaka. Tokom dve bolne reorganizacije sudske mreže 2010. i 2014. godine, došlo je do ozbiljnih problema u lociranju i prebacivanju predmeta između sudova i javnih tužilaštava. U nekim slučajevima predmeti su zatureni ili izgubljeni. Sa neorganizovanim sistemom čuvanja predmeta (kao što je prikazano na slici ovde), uvek ima prostora za greške i potencijalne zloupotrebe. Takva disfunkcionalnost može lako biti rešena kroz jednostavno upravljanje dokumentima, korišćenje bar kodova i povećano korišćenje dostupne tehnologije skeniranja predmeta.

134. **Prenošenje predmeta između sudija takođe izaziva kašnjenje.** Masovno preraspoređivanje predmeta između sudova i sudija se desilo 2009/2010, a zatim ponovo 2013/2014. godine, kao sastavni deo dve bolne reorganizacije sudske mreže. Prenošenje predmeta je izazvalo ozbiljne 'oscilacije' i nepotreban rad za sistem, jer su zaposleni u sudovima slali i primali predmete, a sudije, tužioci i stručni saradnici su se upoznavali sa materijalima u spisima predmeta. Masovno prenošenje je takođe izmenilo podsticaje za sudije da otvaraju ili nastavljaju predmete, a neki akteri su naveli da su sudije 'sedele na predmetima' tokom ovog prelaznog perioda. U razgovorima sa fokus grupama, korisnici suda su se često žalili da je ovo prenošenje upravo bilo čest razlog kašnjenja. Sada kada se sudska mreža stabilizovala, ovakvo obimno prenošenje treba izbegavati u budućnosti. Prenošenje predmeta može biti korisno, posebno kada se predmeti prenose u ranoj fazi postupka iz preopterećenih sudova u obližnje sudove sa manjim obimom posla. Međutim, u budućnosti takvi transferi treba da budu targetirani i treba da se odvijaju efikasnije kako bi se sprečilo kašnjenje.

Slika 44: Procenat sudija, tužilaca i advokata koji navode da su navedeni razlozi čest ili povremen uzrok zbog kog postupci traju duže od očekivanog, 2013. godine²⁸⁶



135. **Postoji veza između prekomernog broja ročišta, odlaganja i otkazivanja.** Veliki broj ročišta

²⁸⁶ Pitanje iz Ankete: *Koliko često, ako je uopšte, svaki od ovih razloga bio uzrok dužeg trajanja postupka?* Populaciona baza: sudije (bez apelacionih); tužioci; advokati. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.*

umanjuje značaj svakog ročišta, što dovodi do nedostatka vremena za pripremanje, izostanaka i odlaganja. Pošto veliki broj aktera mora biti obavješten o svakom ročištu, veliki broj ročišta pogoršava problem uručjenja poziva, što dovodi do odlaganja i otkazivanja ročišta. U razgovoru sa fokus grupama, korisnici se žale da veliki broj ročišta zahteva značajno lično angažovanje, što oduzima vreme. Zaposleni u privatnim kompanijama se suočavaju sa problemima u smislu odsustvovanja sa posla. Svi se slažu da veći broj ročišta povećava troškove i stres.²⁸⁷

v. Efikasnost u prevozu zatvorenika

136. **Akteri su takođe naveli kašnjenja u prevozu zatvorenika kao razlog koji izaziva odlaganje ročišta u krivičnim predmetima.** Nisu dostupni statistički podaci sudova koji bi prikazali obim ovog problema, ali rukovodioci kazneno-popravnih ustanova i drugi akteri navode da se takva odlaganja redovno dešavaju.²⁸⁸

137. **Nedostatak planiranja i koordinacije između suda i zatvorske uprave znači da transferi ne teku tako glatko kao što bi mogao biti slučaj.** Ukoliko sud ne planira efikasno i daje kratak rok upravi kazneno-popravne ustanove, uprava možda neće biti sposobna da preveze zatvorenika na vreme. Pravovremeno obavještanje i dvosmerni dijalog bi mogli da pomognu u prevazilaženju ovih problema. Nekoliko sudova je postiglo pozitivne rezultate kroz 'grupisanje prevoza' (tj. zakazivanje ročišta za zatvorenika iz istog zatvora na isti dan), iz čega mogu biti izvučene neke pouke.²⁸⁹

138. **Docnje mogu predstavljati razlog za odlaganje, jer sudovi imaju značajne docnje prema nekoliko kazneno-popravnih ustanova.**²⁹⁰ Kao odgovor na takvu situaciju, neki zatvori sada zahtevaju avansno plaćanje za prevoz zatvorenika, kako bi pokrili troškove, pre dovoženja zatvorenika na ročišta, dok drugi zatvori jednostavno slabije reaguju na zahteve nego što bi inače mogli. Sa novim ZKP, koji je stupio na snagu u oktobru 2013. godine, prevoz zatvorenika na saslušanja i razgovore tokom istražne faze će biti pokriven iz budžeta tužilaštava. Ipak, ne postoje dokazi da je ta činjenica uzeta u obzir tokom pripreme budžeta za tužilaštva za 2014. godine.

139. **Odlaganja, u manjoj meri, mogu nastati kao kombinacija fizičkih i materijalnih problema.** Neke zatvorske uprave nemaju potrebna vozila i gorivo za olakšavanje prevoza, delimično zbog nekih docnji koje druge institucije imaju prema njima. Neki sudovi takođe nemaju odgovarajuću infrastrukturu za čuvanje zatvorenika na dan ročišta, a anegdotski dokazi ukazuju da neki zatvorenici čekaju u javnom prostoru, uz obezbeđenje, ali u blizini drugih stranaka.

140. **Za svaki od ovih problema postoji spremno rešenje.** Osnovna poboljšanja u planiranju, koordinaciji i finansijskom upravljanju bi mogla odmah unaprediti efikasnost u prevozu. Sudovi bi mogli da budu fleksibilniji u radu sa zatvorskim upravama u smislu zakazivanja ročišta u grupama ili prilagođavanja vremena ročišta kako bi zatvorske uprave bile efikasnije. Dijalog između pojedinačnih sudova i zvaničnika zatvorskih uprava mogao bi da donese pragmatična rešenja. Dugoročnija rešenja bi mogla da ponude unapređene aranžmane za plaćanje kaucije, poboljšanja u ćelijama za čuvanje zatvorenika u nekih sudovima i uvođenje usluga video konferencije u većim sudovima i zatvorima.

vi. Korišćenje modernih tehnika za vođenje predmeta

141. **Pripremna odeljenja imaju potencijal da transformišu proces vođenja predmeta tako što mogu obezbediti da ročišta budu spremna za nastavak i da teku bez problema.** Sudije, sudsko osoblje i advokati

²⁸⁷ Anketa o dostupnosti pravde, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

²⁸⁸ Odlaganja više utiču na osnovne nego na više sudove, a iskustva se razlikuju na različitim lokacijama sudova.

²⁸⁹ U Beogradu, na primer, zatvorska uprava na proaktivan način upravlja transferima. Uz blagovremene najave i koordinaciju sa beogradskim sudovima, uspela je da smanji odlaganja i otkazivanja.

²⁹⁰ Za dalju diskusiju, videti odeljak Docnje u poglavlju Upravljanje finansijskim resursima.

su se u razgovorima složili da bi ova odeljenja bila korisna, naročito ukoliko bi mogla da obezbede da predmeti budu spremni za ročište. Od njihovog uvođenja u sudski poslovnik 2010. godine, sudsko osoblje vredno radi na pripremi predmeta za ročišta i rešavanje proceduralnih pitanja. Međutim, u mnogim sudovima takva odeljenja ne postoje i potrebno je razmotriti njihovo prioritarno formiranje (za diskusiju o pripremnim odeljenjima, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje).

142. **Nedavnim izmenama Zakona o parničnom postupku i ZKP uvedena je neka vrsta pripremnog ročišta, kako bi se utvrdili rasporedi i rešila neka početna pitanja.** Ove izmene bi trebalo da doprinesu da značajan broj ročišta teče bez problema. Gledajući unapred, biće važno pratiti da li se takva ročišta održavaju, da li imaju željeni uticaj na zaobilazanje potrebe za kasnijim ročištima ili smanjenje vremena potrebnog za rešavanje predmeta.

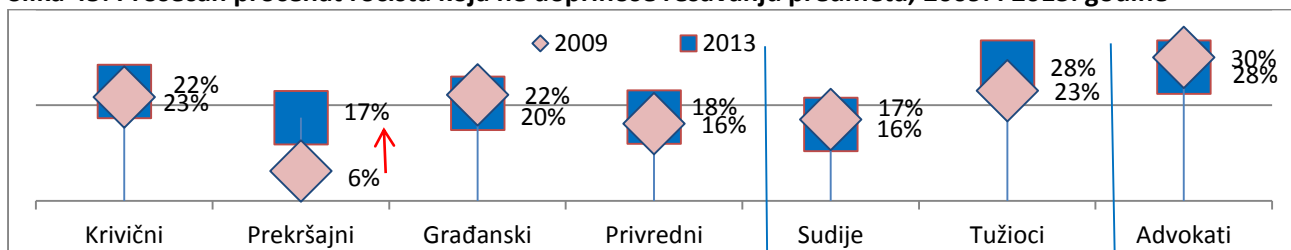
143. **Ročišta takođe mogu biti dodatno konsolidovana.** Prema važećem zakonu, čak i kada je u pitanju faza suđenja, ročišta su često nepovezana i parcijalna. Stoga pokušaji da se ročišta zgusnu²⁹¹ mogu donekle poboljšati stanje. Kada priprema odeljenja budu sposobna da obezbede spremnost za suđenje, konsolidovana ročišta bi mogla da postanu norma. Ponovo, bolja upotreba AVP i njegova integracija bi omogućili nadzor nad ovim reformama radi merenja njihovog uticaja.

144. **Drugo pitanje je korišćenje ročišta za prenošenje ili razmenu informacija koje mogu biti dostavljene u pisanoj formi.** Pisana razmena, razmena elektronske pošte i telefonski konferencijski razgovori o jednostavnim pitanjima su uobičajeni u modernim pravosuđima u Evropi i drugde. Trenutno u Srbiji, usmene izjave imaju dominantnu ulogu, uključujući i zahteve stranaka za priznavanje ili isključivanje određenih dokaza, pozivanje novih svedoka, prezentaciju legitimnih dokumentovanih dokaza ili drugih podnesaka, uključujući podneske za odlaganje. Neki delovi te komunikacije mogu biti delotvorno sprovedeni u pisanoj formi i mogu poslužiti kao uvod u ročište. Kroz povećanu upotrebu komunikacije u pisanoj formi, sudovi i stranke bi mogle na efikasniji način iskoristiti vremenske intervale između ročišta.

vii. Efikasnost u stvarnom sprovođenju ročišta

145. **Značajan procenat ročišta se smatra neefikasnim, kao što je prikazano na Slici 45 ispod.**

Slika 45: Prosečan procenat ročišta koja ne doprinose rešavanju predmeta, 2009. i 2013. godine²⁹²



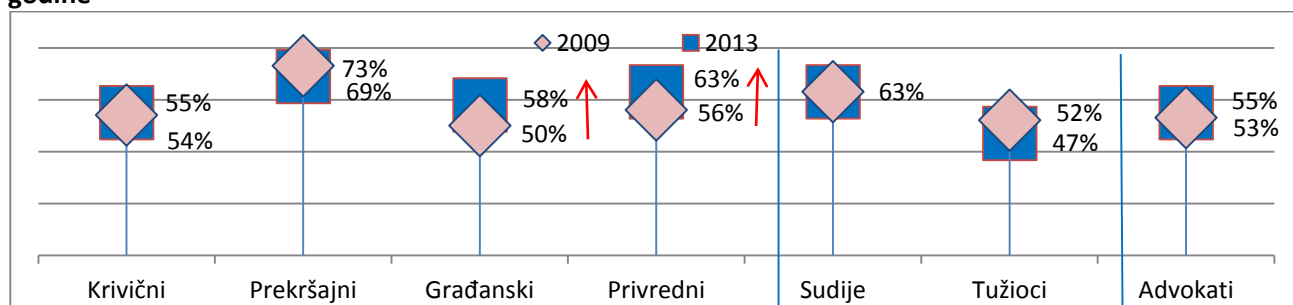
146. **Na osnovu prikupljenih podataka o broju otkazanih i neefikasnih ročišta, moguće je izračunati Indeks efikasnosti koji prikazuje udeo efikasnih ročišta (ročišta koja doprinose rešavanju predmeta) u ukupnom broju zakazanih ročišta.**²⁹³ Indeksi efikasnosti pokazuju da je, u proseku, bilo 55% korisnih ročišta u krivičnim predmetima i 58% u građanskim predmetima (videti Sliku 46).

²⁹¹ Prvenstveno kroz predloge uvedene u novom Zakonu o parničnom postupku.

²⁹² Korisnici sudova: Odnos između navedenog broja zakazanih ročišta i broja ročišta koja ne doprinose rešavanju predmeta u njihovim postupcima; Pružaoci usluga u sudu: Procenite procenat ročišta održanih u prethodnih 12 meseci koja nisu doprinela napretku u rešavanju sudskog postupka) Populaciona baza: Korisnici usluga sudova, pružaoci usluga u sudovima (bez apelacionih), i advokati, koji su naveli podatke. Anketna o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

²⁹³ Indeksi efikasnosti su izračunati na osnovu sledećih podataka dobijenih od sudija, tužilaca i advokata. Zasnovani su na ukupnom broju ročišta, broju otkazanih ročišta i broju ročišta koja nisu doprinela rešavanju predmeta u periodu od 2009/2013. godine. Indeksi su prikazani kao prosečne vrednosti (aritmetička sredina).

Slika 46: Indeks efikasnosti: Srednji procenat ročišta koja doprinose rešavanju predmeta od ukupnog broja zakazanih ročišta, prema navodima korisnika suda, pružalaca usluga u sudovima i advokata, 2009. i 2013. godine²⁹⁴



147. **Analiza ovih podataka pokazuje da kako se povećava broj zakazanih ročišta, broj efikasnih ročišta se smanjuje.**²⁹⁵ Ovi podaci ukazuju da produženo trajanje sudskih postupaka verovatno nije posledica specifičnosti niti složenosti datog predmeta. Podaci više otkrivaju da se broj otkazanih i neefikasnih ročišta samo povećava tokom produženog trajanja postupka.

148. **Metode koje se koriste za uzimanje izjava na ročištima zahtevaju mnogo vremena i usporavaju dinamiku ročišta.** Stranka ili veštak često moraju da daju iskaz više puta kako bi omogućili sudiji i daktilografu da unesu podatke o dokazima u zapisnik. Neki iskusni i proaktivni veštaci diktiraju svoje iskaze direktno u zapisnik, ali to nije česta praksa. Osnovna obuka o korišćenju softvera za obradu teksta i elektronsku razmenu dokumenata bi značajno mogla da unapredi brzinu i preciznost postupka. (Dugoročno treba razmotriti korišćenje audio ili A/V snimanja.)²⁹⁶

149. **Advokati imaju ulogu u usporavanju ročišta i izazivanju neefikasnosti.** Pošto su plaćeni po ročištu,²⁹⁷ oni su direktno demotivisani da se bave materijom na ekspeditivan način. Neozbiljne tvrdnje prolaze nekažnjeno, a neki advokati navodno savetuju klijente kako da zakomplikuju postupak. Nekoliko aktera navode da advokati razvlače predmete tako što ohrabruju (ili se ne protive) veći broj proceduralnih koraka nego što je potrebno, u nastojanju da povećaju svoje račune. Tim Funkcionalne analize nije u mogućnosti da potkrepi ove tvrdnje.

150. **Nedavne izmene procesnih zakona teže unapređenju efikasnosti u sprovođenju ročišta.** Mere uključuju:

- Stranke samo predlažu dokaze koji će biti prikupljeni, a sudija odlučuje koji dokazi su potrebni radi utvrđivanja bitnih činjenica u predmetu.²⁹⁸
- Sudija rukovodi ročištem i ispituje stranke, pregleda izvedene dokaze i daje reč strankama.²⁹⁹
- Sudija može kazniti svedoka ili veštaka koji se ne odazove na poziv suda ili na drugi način sprečava radnje u postupku ili pružanje usluge.³⁰⁰

²⁹⁴ Korisnici sudova: odnos između navedenog broja otkazanih i neefikasnih ročišta od ukupnog broja zakazanih ročišta; pružaoci usluga u sudovima i advokati: navedeni procenti otkazanih i neefikasnih ročišta oduzeti od ukupnih 100%. Populaciona baza: korisnici usluga suda, pružaoci usluga u sudovima (bez apelacionih) i advokati su naveli podatke. *Anketa o percepciji pravosuđa, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

²⁹⁵ Postoje veze koje mogu biti identifikovane između indeksa efikasnosti, broja zakazanih ročišta i trajanja predmeta. Videti *Anketu o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

²⁹⁶ Za diskusiju o IKT obuci i A/V opremi, videti poglavlje IKT.

²⁹⁷ Uključujući odložena ročišta, kao i 50% za ročišta koja su otkazana u kratkom roku.

²⁹⁸ Član 228-229, *Zakon o parničnom postupku*; Član 395, *ZKP*.

²⁹⁹ Član 326, *Zakon o parničnom postupku*.

³⁰⁰ Član 101 *Zakon o krivičnom postupku*. Kazne se kreću od 10,000 RSD do 150,000 RSD za pojedince, i od 30,000 RSD do 1,000,000 RSD za veštake.

151. **Uprkos ovim proširenim ovlašćenjima, odlaganja i otkazivanja se nastavljaju, što ukazuje da sudije još uvek ne koriste svoje nove uloge.** Ovo može biti posledica nekoliko faktora. Sudije možda ne razumeju svoja proširena ovlašćenja i možda se plaše odmazde od strane stranaka u postupku. Sudijama je možda lakše da dozvole strankama da isteraju svoje, posebno u okruženju gde se sudije i advokati udružuju. Česte izmene procesnih zakona takođe mogu obeshrabriti sudije od primene novih odredbi – nekoliko sudija navodi da čekaju da neki drugi sudija napravi prvi korak kako bi videli kako će apelacioni sudovi reagovati. Dalje, neki akteri ukazuju na opštu pasivnost– uobičajeni stav ‘hajde da sačekamo i vidimo’ među sudijama.

152. **Nekoliko sudija nižih sudova navode da apelacione sudije ne podržavaju pokušaje sudija nižih instanci da unaprede proceduralnu efikasnost, ograniče zloupotrebu i guraju predmete napred.** Po njihovom mišljenju, apelacioni sudovi će verovatno poništiti odluku sudije da odbije zahtev za dodatnim svedocima ili dokazima i vratiće predmet na ponovljeno suđenje samo da bi ‘skinuli predmet sa svog stola’.³⁰¹ Jasno je da bi unapređenja u sudovima zahtevala proaktivno praćenje i ohrabrenje od strane rukovodstva u pravosuđu, VSS i disciplinskih tela. Jasna podrška višeg rukovodstva će pružiti podsticaje sudijama da promene ponašanje i umanje svoje strahove.

viii. Efikasnost u spajanju sličnih predmeta

153. **Nedostatak spajanja sličnih predmeta takođe dovodi do neefikasnosti i kašnjenja.** Akteri su primetili da nije uobičajeno da se tužba i protivtužba tretiraju kao jedan predmet, čak i kada su veoma povezani i spajanje bi bilo adekvatno i u interesu stranaka. Često se tužba i protivtužba posmatraju kao dva odvojena predmeta, koja mogu, ali ne moraju biti dodeljena istom sudiji ili istom sudu.

154. **Praktičan primer je kompenzacija u krivičnom postupku.** Sudije koje rade na krivičnim predmetima obično odbijaju da se bave odštetnim zahtevima koji proistuću iz postupka. Kao rezultat toga, na kraju krivičnog postupka, oštećena strana je dužna da pokrene novi parnični postupak (uključujući i plaćanje dodatnih sudskih taksi i advokatskih honorara), čak i za jednostavne štete. To doprinosi preuveličanom broju predmeta, smanjenoj dostupnosti pravde za stranke i produžava odlaganje za nadoknadu štete od kriminalnog ponašanja za oštećene strane.

155. **Pored tužbi i protivtužbi i srodnih postupaka, nedostatak spajanja sličnih predmeta je drugo pitanje.** Neki sudovi su preopterećeni velikim brojem predmeta gde se predmeti većeg broja stranaka bave istim činjenicama i zakonima. Zakon o zaštiti potrošača predviđa pokretanje tužbe u cilju zaštite kolektivnih interesa potrošača, međutim, prva takva tužba je u Srbiji podneta tek 2014. godine i već se suočava sa pravnim izazovima. Kada je reč o vojnim penzijama, Prvi osnovni sud u Beogradu je primio oko 24,000 predmeta tokom 2013. godine, a tokom 2014. godine se očekuje dodatnih 17,000 predmeta. Predsednik suda navodi da iako ovi predmeti nisu složeni, trenutni zakonski okvir zahteva da se sud bavi svakim slučajem pojedinačno, što je opterećujuće za sudije i sudske osoblje.

156. **Iako spajanje neće biti pogodno u svim predmetima, može biti prikladno u mnogim predmetima.**³⁰² Odvojeno rešavanje tužbi i protivtužbi često može duplirati dužinu trajanja spora, jer jedan predmet miruje dok drugi ne bude rešen. U više slučajeva, problem može postati uporan i može ostati ‘zaglavljen’ godinama. Nažalost, AVP ne prati spajanje predmeta, tako da nisu dostupni nikakvi konkretni podaci koji bi omogućili analizu uticaja koji ovaj problema ima.

157. **Postoji nekoliko mogućih razloga zašto spajanje predmeta nije uobičajeno.** Prvi, norme

³⁰¹ Slično ponašanje se navodi u nekoliko zemalja Latinske Amerike, gde sudije neprestano vraćaju predmete ‘na ispravku.’ I ovde je motiv ‘čist radni sto.’ U Srbiji je situacija takva da ili su napori apelacionih sudija veoma uspešni ili sudije niže instance preuveličavaju problem. Kao što je već navedeno, apelacioni sudovi imaju nisku stopu preopterećenosti predmetima i visoku stopu rešavanja predmeta.

³⁰² Od 1. marta 2014. godine, Zakon o prekršajima sada olakšava spajanje predmeta na sličan način kao u ZKP.

produktivnosti za sudije podstiču rešavanje velikog broja predmeta. Ne postoji podsticaj za spajanje predmeta u interesu stranaka, jer bi u tom slučaju sudije udvostručile obim posla, a ne bi imale nikakve koristi od toga. Drugi, advokati možda ne traže spajanje, jer veći broj ročišta povećava njihove račune, a samim tim i njihove prihode. Treći, izgleda da postoji mali broj smernica iz apelacione nadležnosti o tome koja spajanja su adekvatna, zbog čega sudije još više oklevaju.

158. **Podsticanje spajanja odgovarajućih predmeta bi značajno unapredilo proceduralnu efikasnost.** U zakonima bi moglo biti propisano spajanje tužbi i protivtužbi na odgovarajući način, a da postupak kompenzacije koja proizilazi iz krivičnih postupaka bude rešavana pred istim sudom. Viši sudovi bi mogli da rade na pružanju širih smernica, a sudije bi mogle biti ohrabrene kroz podsticaje, kao što su norme produktivnosti, koji bi predviđali 'dodatne nagrade' za spajanje predmeta na odgovarajući način. Spojeni predmeti bi mogli smanjiti dupliciranje ročišta i omogućiti sudovima da usmere svoje dragoceno vreme na rešavanje suštinskog spora i pružanje pravde strankama. Kroz smanjenje mogućnosti da različite sudije donose različite odluke prema istim zakonima i činjenicama, spojeni predmeti takođe mogu promovisati dosledniji pristup predmetima, smanjenju žalbi i unapređenju konzistentnosti u primeni zakona.

ix. Efikasnost žalbenog procesa i obim 'recikliranja' predmeta

159. **Niz problema sa ožalbenim predmetima dodatno ugrožava efikasnost.** Mnogi od navedenih podataka su zasnovani na predmetima prve instance, ali su žalbe alarmantno česte u Srbiji.³⁰³ Akteri navode da su mnoge žalbe neozbiljne, a advokati ih podnose kako bi pomogli svojim klijentima u odlaganju izvršenja ili radi neke druge proceduralne ili taktičke prednosti.

160. **Prvo, prisutne su određene neefikasnosti u prenošenju predmeta iz prve instance u apelacioni sud.** Akteri navode da je za prenošenje predmeta potrebno nekoliko meseci. Često se dešava da predmeti u papirnoj formi budu zagubljeni. Tokom nedavne reorganizacije sudske mreže 2014. godine, na primer, hiljade podnetih žalbi tek treba da budu razmatrane, što izaziva odlaganje za stranke u ovim predmetima. Takve neefikasnosti mogu biti unapređene kroz jednostavno upravljanje predmetima, bolje korišćenje postojećih IKT sistema i povećanu odgovornost među sudijama i sudskim osobljem.

161. **Još jedan uobičajeni problem je učestalost ponovljenih suđenja.**³⁰⁴ Kada odluka iz prve instance bude poništena, apelacione sudije skoro uvek šalju predmet na ponovljeno suđenje, umesto da pokušaju da reše predmet.³⁰⁵ Rezultat takvog ponašanja je veliki procenat novoprimitljenih predmeta u sudovima prve instance, koji zapravo nisu novi predmeti. Ova praksa je toliko česta da su akteri u Srbiji razvili termin 'stari novi predmeti', a to se dešava mnogo češće nego što zakon to zahteva.

162. **Ovakva praksa povećava broj predmeta, duplira obim posla i frustrira korisnike suda i praktičare.** Uzastopne žalbe produžavaju trajanje postupka – iz perspektive korisnika suda, a puno trajanje njihovog predmeta može da bude čak dva, tri ili četiri puta duže od pokazatelja za rešavanje predmeta. Recikliranje u tolikoj meri nije uobičajeno u evropskim zemljama.

163. **Sa pozitivne tačke gledišta, problem 'recikliranja' opada.** Nedavne reforme zahtevaju da predmeti koji se vraćaju na drugu žalbu ne mogu da budu vraćeni na ponovljeno suđenje. Umesto toga, apelacioni sudija mora da zameni ožalbenu odluku svojom odlukom.

³⁰³Ovaj odeljak se bavi efikasnošću u rešavanju žalbi. Za detaljniju diskusiju o žalbama, videti poglavlje Kvalitet.

³⁰⁴Problemi koje recikliranje predmeta stvara su opisani u uredničkom uvodu Predsednika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, gde je takva praksa takođe česta. Videti Da li apelacioni sudovi sude ili obučavaju? Politika, 4. mart 2013. godine, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Da-li-apelacioni-sudovi-sude-ili-obucavaju.sr.html>.

³⁰⁵Utisak stečen iz razgovora je da sudije više instance suviše brzo poništavaju odluke i šalju predmete na ponovljeno suđenje. Njihovo obrazloženje je da 'nema štete' od ponovljenog suđenja. Apelacione sudije takođe imaju male podsticaje da rešavaju predmet u svom sudu, jer se njihova norma produktivnosti meri samo kroz broj rešenih predmeta, a slanje predmeta u niži sud se računa kao 'rešeni predmeti' u brojkama apelacionih sudija.

164. **Dodatne mere bi mogle još više da podstaknu najefikasniju upotrebu žalbenog sistema i da obezbede da samo 'teži predmeti' budu ožalbeni.** Mogu se organizovati zajednički sastanci među nižim i apelacionim sudovima radi razmene iskustava o zloupotrebi procesnih pitanja. Novčane kazne bi mogle biti izricane za neutemeljene žalbe, a može biti ohrabreno slanje povratnih informacija od nižih sudova ka višim.

165. **Podaci boljeg kvaliteta su od ključnog značaja.** Broj žalbi, pravovremenost žalbi i ishod žalbi moraju biti praćeni. Deo problema je inflacija u broju predmeta, što znači da se predmet koji je ožalben i poslat na ponovno suđenje u AVP navodi kao tri posebna predmeta. Bolje prikupljanje podataka i integracija IKT sistema bi omogućili da žalbe budu detaljno praćene, kako bi se ukazalo na neefikasnosti i kako bi se one rešile.

e. Rodni uticaj neefikasnosti u sudskom sistemu

166. **Funkcionalna analiza je istražila da li je sudski sistem manje efikasan za žene ili neke druge grupe.** Utvrđeno je da postoje neke razlike u dužini postupka u krivičnim predmetima gde su žene okrivljene.³⁰⁶ Takođe su uočene razlike u učestalosti otkazanih, neproaktivnih i efikasnih ročišta, ali je to ponovo uočeno samo u krivičnim predmetima.³⁰⁷ Drugi pokazatelji nisu otkrili nikakve rodne razlike.³⁰⁸

167. **Međutim, neefikasnosti se javljaju u određenim vrstama predmeta u kojima je veća verovatnoća da će žene biti stranka, kao što su predmeti vezani za brakorazvodnu parnicu, starateljstvo i nasilje u porodici.** Proceduralne mape naglašavaju da predmeti razvoda braka i nasilja u porodici lako mogu biti 'zaglavljani' i da je za njihovo rešavanje potrebno više vremena u odnosu na vremenska ograničenja propisana zakonom.³⁰⁹ Nepostojanje specijalizovanog procesuiranja, u kombinaciji sa mogućnostima za stranke da se upuštaju u proceduralne zloupotrebe radi taktičke prednosti, stavljaju stranke – često žene – u nepovoljan položaj u sudovima.

168. **Na primer, proceduralna mapa za brakorazvodnu parnicu navodi da sporazumna brakorazvodna parnica teče relativno lako, ali se odlaganja često dešavaju u brakorazvodnim parnicama koje zahtevaju donošenje odluke o starateljstvu nad detetom ili izdržavanju deteta.** Predmet se obično 'zaglavi' u lokalnom Centru za socijalni rad, kome je obično potrebno dosta vremena (tj. do 6 meseci) kako bi dao svoje stručno mišljenje u predmetu. Odlaganje varira; npr. navedeno je da je Centru u Kragujevcu potrebno duže vremena nego Centru u Beogradu. Potrebno je istražiti mogućnosti za unapređenje koordinacije i saradnje između sudova i Centara za socijalni rad. Opstrukcija jedne od stranaka je čest problem u ovakvim predmetima.

169. **U razgovorima sa fokus grupama, žene su naglašavale stres koji odlaganja, ponovljena ročišta i greške mogu izazvati u parnicama za starateljstvo.** Na primer, jedna žena je navela '*Kao rezultat neefikasnog suda, moja deca su bila prinuđena da prolaze kroz 5 različitih psihijatrijskih ustanova, gde su prolazila testiranja*'. Druga žena je navela:

'Sudija u Pančevu je radio na mom predmetu (određivanja starateljstva) godinu dana. Ročišta su bila zakazivana svakog meseca, i tek nakon godinu dana, sudija mi je rekao da on nije kompetentan za

³⁰⁶Na primer, Anкета o percepciji pravosuđa u Srbiji je utvrdila da je prosečno vreme trajanja krivičnih predmeta znatno duže za žene nego za muškarce. Ispitanici su procenili da su krivični predmeti koji uključuju žene trajali 16.2 meseci, u proseku, u poređenju sa 10.7 meseci za predmete koji uključuju muškarce. Međutim, ovo je verovatno više posledica vrste krivičnih dela nego pola okrivljenog. Takve razlike nisu utvrđene u ne-krivičnoj materiji.

³⁰⁷ U Anketi o percepciji pravosuđa, prosečan procenat navedenih otkazanih ročišta za krivične predmete je procenjen na 23% za muškarce i 34% za žene.

³⁰⁸ U Anketi o percepciji pravosuđa, žene su zapravo dale malo veću ocenu za efikasnost sudija od muškaraca – 30% žena je navelo pozitivnu ocenu, u poređenju sa 20% muškaraca.

³⁰⁹Za proceduralne mape, videti *Pravosudne proceduralne mape u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

moj predmet, tako da moram da pređem kod drugog sudije. A šta je sa mojim troškovima dolaska u sud, odsustvovanjem sa radnog mesta, šta je sa tim?

170. Mape i prateća svedočenja ukazuju da bi ciljane mere za unapređenje efikasnosti u porodičnim sporovima na bolji način osigurale jednak tretman ženama i muškarcima pred sudovima u Srbiji. Ovakvi predmeti su često vrlo složeni, čak i u evropskim pravosuđima visokog učinka. Međutim, postoji veliki broj lekcija iz drugih evropskih zemalja, uključujući i korišćenje specijalizovanih sudova, unapređene postupke i ciljane inicijative kako bi se deci obezbedio prioritetni tretman u obradi predmeta.

f. Efikasnost u pružanju administrativnih usluga³¹⁰

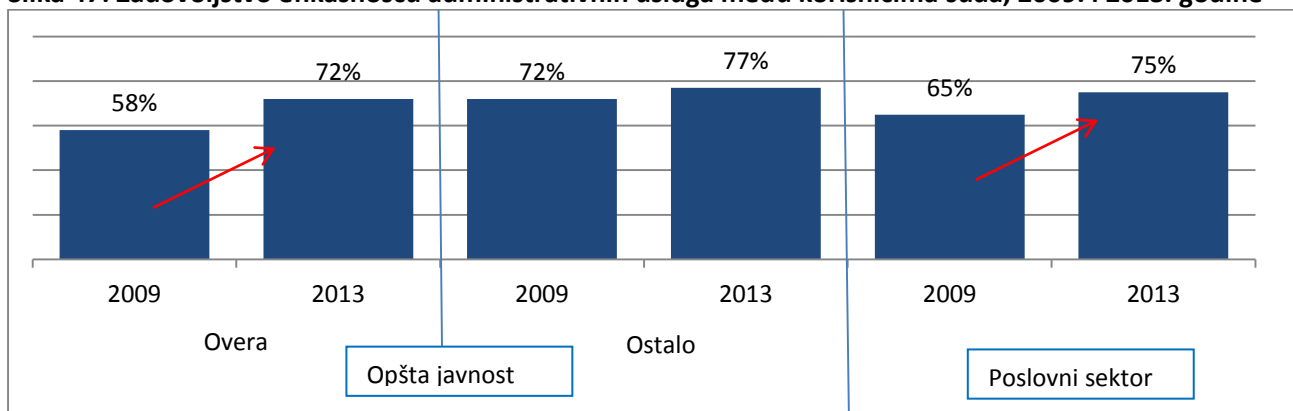
171. Prema Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, više od 70% korisnika suda je zadovoljno efikasnošću administrativnih usluga koje su dobili u sudovima, uključujući overavanje dokumenata. Posebno je primetno povećano zadovoljstvo uslugama vezanim za overu dokumenata i ugovora od 2009. godine (videti Sliku 47).

172. Imajući u vidu pozitivne rezultate, postavlja se pitanje potrebe za uvođenjem funkcije javnih beležnika (notara) i ka rešavanju kog problema je ta funkcija usmerena. Privatni notari su uobičajena pojava u drugim evropskim zemljama.³¹¹ U Srbiji je njihovo uvođenje usmereno ka unapređenju efikasnosti kroz preuzimanje niza administrativnih zadataka od sudova, sa fokusom na overavanje dokumenata.³¹² Privatni notari počinju sa radom u septembru 2014. godine, a izgleda da će se oni takmičiti sa sudovima u pružanju ovih usluga. Očekuje se da će privatni notari biti brži, ali i znatno skuplji. Ovi podaci pokazuju da su sudovi sposobni da se takmiče, barem što se tiče poslova vezanih za overu.



Red na šalteru za administrativne usluge u osnovnom sudu, 2014. god

Slika 47: Zadovoljstvo efikasnošću administrativnih usluga među korisnicima suda, 2009. i 2013. godine³¹³



³¹⁰ Ovaj deo sagledava niz indikatora i Evropskih standarda vezanih za pružanje administrativnih usluga u sudu i korespondiraju sa indikatorom 1.4.10 Okvira za merenje rezultata učinka.

³¹¹ Notari su privatna profesija u 28 država u Evropi koje daju podatke CEPEJ-u. U 27 od ovih zemalja funkcionisanje notarske profesije se nadgleda od strane državnih organa. Pogledati *CEPEJ Evaluation Report, 2014* (prema podacima za 2012 godinu).

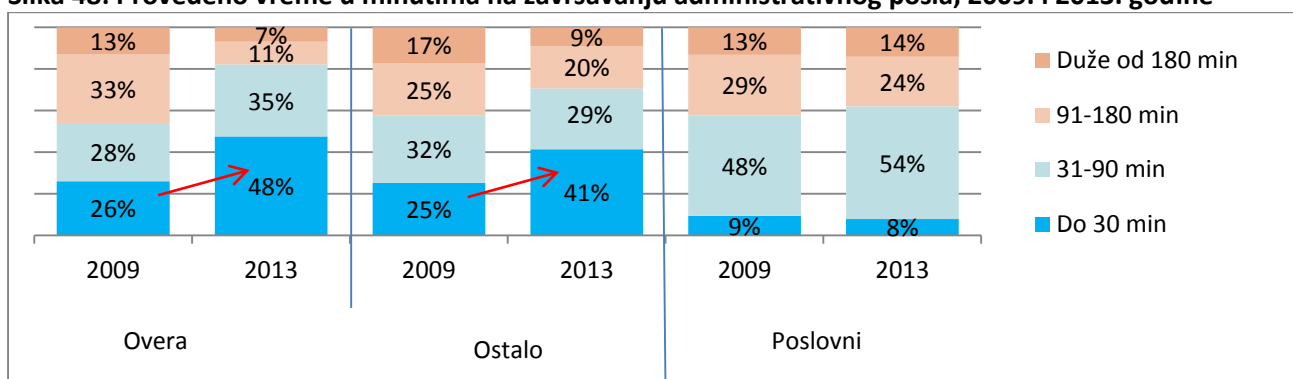
³¹² Objašnjenje za reformu je da se rad sudova olakša i da se unapredi efikasnost pružanja usluga. Do sada je imenovano 94 notara od ukupnog broja od 350 koliko je predviđeno, prema planu da na svakih 25,000 stanovnika bude imenovan jedan notar.

³¹³ Pitanje iz istraživanja: U kojoj meri ste zadovoljni sa administrativnim uslugama u sudovima? Efikasnost je predstavljena kroz brzinu i kvalitet pružene usluge kao i ne gubljenje vremena. Skala odgovora: 1. Veoma nezadovoljan, 2. Nezadovoljan, 3. Zadovoljan, 4. Veoma zadovoljan. Baza populacije: opšta populacija i predstavnici privatnog sektora sa iskustvom sa sudskom administracijom. Multidimenzionalno istraživanje percepcija pravosuđa, Svetska banka kroz MDTF-JSS, 2014.

173. **Korisnici suda takođe navode da je vreme potrebno za završetak administrativnog posla skraćeno.** Prosečno vreme potrebno za overu dokumenata i ugovora je smanjeno sa 118 minuta u 2009. godini na 78 minuta u 2013. godini. Kada je reč o drugim administrativnim poslovima, prosečno vreme je skraćeno sa 164 minuta na 91 minut. Tokom 2013. godine, 48% overa je završeno u roku od 30 minuta, a za više od 40% drugih administrativnih poslova je takođe bilo potrebno manje vremena. U 2009. godini, samo 25% usluga je završeno u tom vremenskom okviru.

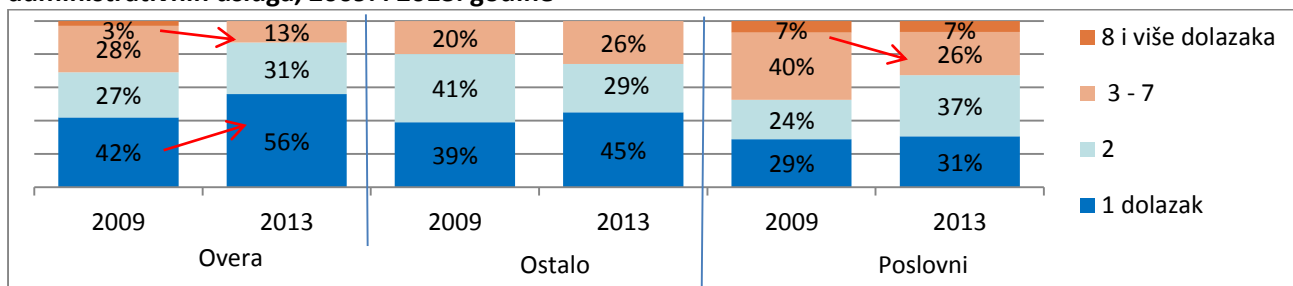
174. **Međutim, prosečno vreme krije značajne varijacije u opsegu navedenog vremena za završavanje administrativnog posla.** Značajan procenat korisnika suda navode da su proveli između 90 i 180 minuta u sudu, kako bi završili administrativne poslove, dok druga grupa navodi da im je bilo potrebno čak i više od 10 sati. Neki predstavnici poslovnog sektora navode da su proveli određeni broj radnih dana na završavanju administrativnih poslova (videti Sliku 48).

Slika 48: Provedeno vreme u minutima na završavanju administrativnog posla, 2009. i 2013. godine³¹⁴



175. **Korisnicima je obično potrebno više od jednog dolaska kako bi obavili administrativni posao, a takva situacija je ostala nepromenjena od 2009. godine do 2013. godine.** Korisnici suda iz opšte javnosti navode da su za obavljanje njihovog administrativnog posla u proseku bila potrebna 2 do 3 dolaska. Korisnici iz poslovnog sektora navode da su u proseku morali da dođu u sud 3 puta. Međutim, procenat korisnika koji su uspeli da obave svoj posao tokom jednog dolaska se povećao sa 42% u 2009. godini na 50% u 2013. godini. Za overu dokumenata i ugovora, 56 procenata korisnika suda navodi da su 2013. godine završili posao overe tokom jednog dolaska, što je značajno poboljšanje u odnosu na 2009. godinu (videti Sliku 49).

Slika 49: Broj dolazaka u sud radi završavanja administrativnih poslova, prema navodima korisnika administrativnih usluga, 2009. i 2013. godine³¹⁵



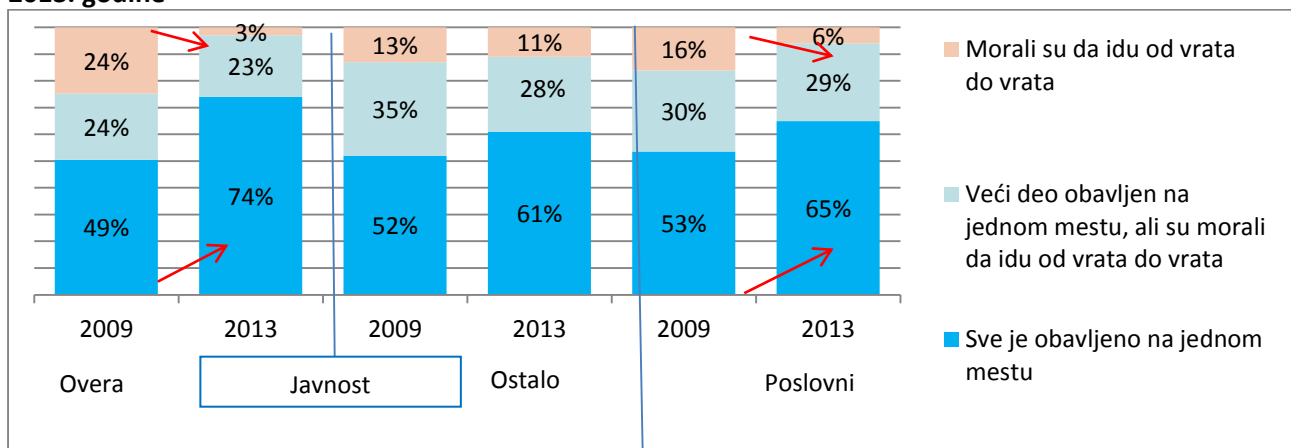
³¹⁴ Pitanje iz Ankete: Javnost: Koliko ste ukupno vremena proveli na obavljanju ovih poslova? (Uključujući plaćanje takse povezane sa ovim poslom u banci ili pošti.) Poslovni sektor: Prema Vašoj okvirnoj proceni, koliko su ukupno radnih sati Vaši zaposleni proveli u sudu na obavljanju ovih administrativnih poslova? Populaciona baza: opšta javnost i poslovni sektor sa iskustvom u administrativnim poslovima u sudovima. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

³¹⁵ Pitanje iz Ankete: Koliko puta ste morali da posetite sud radi obavljanja posla? Populaciona baza: Članovi opšte javnosti i poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama suda ukupna ciljana populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

176. **Prosečno vreme koje korisnik provede prilikom svakog dolaska u sud je takođe prilično dugačko.** Korisnici iz opšte populacije i korisnici iz poslovnog sektora navode da u proseku provedu između 39-45 minuta prilikom obavljanja administrativnog posla u sudu. Samo 5% korisnika suda navodi da je bilo potrebno između 91 i 180 minuta, u poređenju sa 32% korisnika u 2009. godini. Međutim, preostalih 15% korisnika navodi da im je, za obavljanje administrativnih poslova bilo potrebno od 181 minuta do 10 sati, u poređenju sa samo 5% korisnika koji su naveli ovo vreme 2009. godine.

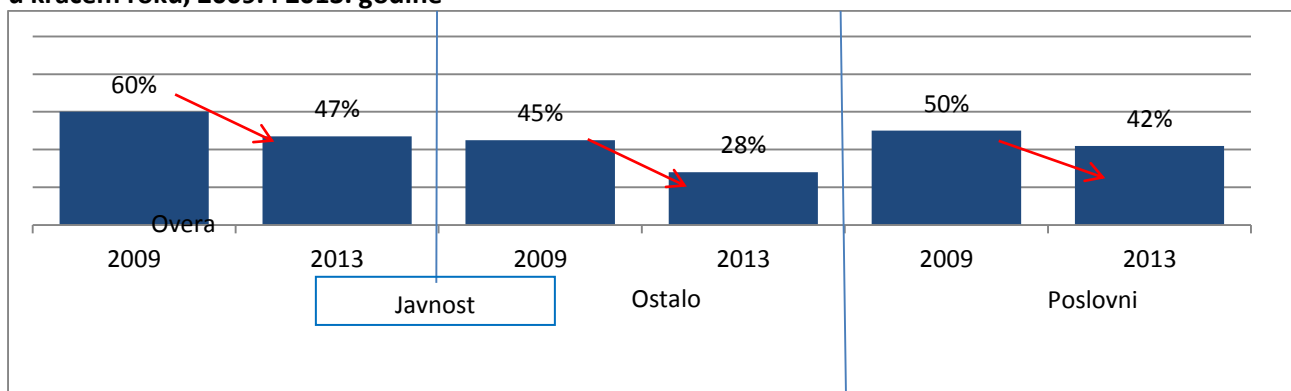
177. **Korisnici suda sada češće završavaju svoje administrativne poslove na jednom mestu, umesto da idu od vrata do vrata.** U 2013. godini, 74% korisnika je navelo da su izvršili overu na jednom mestu, što predstavlja povećanje u odnosu na 49% korisnika u 2009. godini (videti Sliku 50).

Slika 50: Procenat korisnika koji su išli od vrata do vrata za obavljanje administrativnih usluga, 2009. i 2013. godine³¹⁶



178. **Iako se efikasnost u administrativnim uslugama povećala, još uvek ima prostora za unapređenja.** U 2013. godini, 47% opštih korisnika i 41% korisnika iz poslovnog sektora još uvek navode da su njihovi administrativni poslovi mogli biti obavljeni u kraćem roku. Više od 20% pružalaca administrativnih usluga se slaže sa ovim mišljenjem.

Slika 51: Procenat korisnika administrativnih usluga koji navode da je njihov posao mogao da bude završen u kraćem roku, 2009. i 2013. godine³¹⁷



³¹⁶ Pitanje iz Ankete: *Dok ste obavljali Vaš administrativni posao, da li ste morali da idete od vrata do vrata ili ste mogli da završite sve na jednom mestu?* Populaciona baza: Članovi javnosti i poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama suda ukupna ciljana populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

³¹⁷ Pitanje iz Ankete: *Da li bi administrativni zadatak mogao biti obavljen u kraćem roku imajući u vidu njegovu složenost? Skala: 1. Da, 2. Ne.* Populaciona baza: Članovi javnosti i poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama suda ukupna ciljana populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

179. **Ukoliko sudovi i privatni notari budu mogli da se takmiče u uslugama overavanja, sudovi bi mogli da povećaju pravovremenost na nekoliko načina.** U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, 41% pružalaca administrativnih usluga navodi da bi poslovi mogli biti obavljeni u kraćem roku kroz pojednostavljene procedure, 38% ističe da je potrebna bolja tehnička opremljenost, kao što su računari, 29% ističe bolju podelu posla i informisanost klijenata. Nije iznenađujuće da 60% ispitanika takođe navodi povećanje zarada. Iz perspektive samih pružalaca usluga, moguće je povećati efikasnost.

3. Kvalitet pruženih pravosudnih usluga

Pregled poglavlja

- Kao što je navedeno u Okviru za merenje učinka, kvalitet pruženih usluga pokriva čitav niz dimenzija od kvaliteta zakonodavstva do kvaliteta procesuiranja predmeta, donošenja odluka i žalbi.** Integritet sistema u očima korisnika takođe predstavlja jednu od dimenzija kvaliteta. Loš kvalitet ima značajne implikacije na efikasnost u pružanju usluga, kao i na dostupnost pravosudnih usluga.
- Loš kvalitet zakona u Srbiji izaziva niz problema u sudovima.** Nedovoljna preciznost u izradi zakona stvara dvosmislenost koju zatim koriste stranke u postupku. Preklapanje zakona i kontradiktorni zakoni dovode do nedosledne prakse, dok nedostaci u zakonima daju sudijama malo smernica. Sve u svemu, 21 procenat sudija i 19 procenata advokata navode da je loš kvalitet zakona glavni razlog lošeg kvaliteta sudskih usluga. Samo 13 procenata sudija i tužilaca smatra da su srpski zakoni pravični i objektivni.
- Nedostaci procesa donošenja odluka i zakona dodatno produbljuju ove probleme.** U poslednjih nekoliko godina je došlo do usvajanja velikog broja zakona, često razvijenih bez ikakve analize politika, i uz ograničenu analizu ili uključivanje aktera koji su odgovorni za njihovu implementaciju. MP sastavlja *ad hoc* radne grupe koje razmatraju i prave nacrt svakog novog zakona, a njihove metode organizacije su nasumične. Ima previše radnih grupa, a proces odlučivanja je dugotrajan, bez stvaranja nacrtu potrebnog kvaliteta. Radne grupe često raspravljaju o konceptima, umesto da sprovedu analize zasnovane na kriterijumima politika, i retko kad koriste dostupne podatke u procesu donošenja odluka. Radne grupe ne razmatraju u dovoljnoj meri finansijske i operativne implikacije predloženih zakona, što se vidi kroz nedostatak analiza politika ili analiza fiskalnog uticaja. Konsultativni procesi predstavljaju formalnost. Narodna skupština rutinski usvaja zakone po hitnom postupku.
- Nakon donošenja novih zakona su dostupne ograničene informativne kampanje i obuke kako bi se usadio nov način ponašanja.** U poslednjih nekoliko godina, mnogi zakoni su ‘mrtvorodeni’, bez mogućnosti da budu delotvorno implementirani, što je zahtevalo formiranje novih radnih grupa i otpočinjanje procesa od nule. Ovo stvara stalnu i neproduktivnu ‘fluktuaciju’ reformi. Profesionalni imaju malo vremena da primenjuju nove zakone, pre njihovih ponovnih izmena. Mnoge sudije odugovlače donošenje odluka ili nastavljaju da primenjuju stare zakone, dok čekaju smernice o primeni novih zakona od apelacionih sudija. Takođe postoje dokazi o zamoru od reformi, što je zabrinjavajuće na početku procesa vezanog za Poglavlje 23. Zakonodavna reforma će se nastaviti kroz proces pristupanja, ali je potrebno povećati kvalitet procesa radnih grupa kako bi se sprečilo da proces akreditacije u okviru Poglavlja 23 postane samo vežba popunjavanja praznih kvadratića.
- Kada je reč o sporovima, primena zakona je nedosledna na teritoriji cele zemlje.** Više od 80 procenata sudija, tužilaca i advokata izražavaju zabrinutost o nedoslednom ili selektivnom tumačenju zakona i nedoslednoj sudskoj praksi. Proceduralne mape ističu da se ‘zakon u praksi’ razlikuje od ‘zakona u knjigama’ u nekim predmetima i na nekim lokacijama.
- Trenutni aranžmani za procesuiranje predmeta predstavljaju nekoliko izazova u smislu kvaliteta.** Sistem nema standardizovan pristup rutinskim aspektima procesuiranja predmeta. Ne postoje kontrolne liste, standardizovani obrasci ili šabloni za rutinske aspekte obrade predmeta, niti postoji dosledan pristup u izradi rutinske dokumentacije, kao što su pravni podnesci, nalozi ili presude. U međuvremenu, postoji nekoliko primera specijalizovanog procesuiranja predmeta za one vrste predmeta koje često zahtevaju prilagođen pristup. Neke vrste predmeta, kao što su sporovi male vrednosti, složene prevare i rodno zasnovano nasilje, mogu da se ‘zaglave’ u sistemu, jer ne postoje specijalizovane prakse za procesuiranje predmeta.

7. **Kvalitet odlučivanja od strane sudija i tužilaca varira u krivičnim predmetima.** Postoje neke obećavajuće inovacije, uključujući odlaganje gonjenja i sporazum o priznanju krivice koje tužioci sada koriste.³¹⁸ U predmetima odloženog gonjenja, aranžmani za implementaciju i praćenje sankcija su i dalje slabi, što tera tužioce da se preterano oslanjaju na gotovinske uplate kao oblika sankcionisanja, umesto da se okrenu proaktivnijim merama rehabilitacije, kao što je društveno-koristan rad ili psiho-socijalna terapija. Praćenje se nedosledno primenjuje na teritoriji cele zemlje, uglavnom zbog ograničenog geografskog dometa povereničke službe, što podriva načelo jednakosti pred zakonom. Procedure sporazuma o priznanju krivice bi mogle da budu pojednostavljene davanjem veće autonomije zamenicima tužilaca. Kaznene politike su nedosledne, a mnogi akteri navode da su suviše blage, a da bi tužioci mogli da imaju konstruktivniju ulogu u prikupljanju podataka o praksama i trendovima izricanja kazni, kao i davanju preporuka za odgovarajuće izricanje kazni. Alternativne sankcije mogu biti ojačane kroz pružanje podrške aranžmanima za implementaciju i praćenje sankcija. Alternativne sankcije treba posebno podsticati u prekršajnim sudovima, gde su odlaganje gonjenja i sporazum o priznanju krivice tek nedavno uvedeni i gde su izgledi za rehabilitaciju u slučaju manjih prekršaja veliki.³¹⁹

8. **U širem smislu, pravosudni sistem Srbije se bori da se u potpunosti uskladi sa zahtevima EKLJP, o čemu svedoči veliki broj predmeta u Strazburu.** Neusklađenost je očigledna u ograničenom broju vrste predmeta, ističući specifične probleme vezane za nedoslednu primenu zakona i neizvršenje konačnih odluka protiv državnih preduzeća. Stoga se čini da veći deo neusklađenosti Srbije ima veze sa finansijskim tužbama protiv javnih subjekata, a ne sa strukturnim problemima u pravosudnom sistemu. Prijateljska poravnanja nude neka rešenja u ovakvim slučajevima. U pokušaju usklađivanja sa pravom iz EKLJP na suđenje u razumnom roku, nedavne proceduralne reforme sada omogućavaju strankama da vode posebne sporove za kašnjenje postupka. Ove reforme su dobronamerne, ali nose veliki rizik od nenamernih, ili čak namernih, posledica. Njihovu implementaciju treba detaljno pratiti, jer dodatno prilagođavanje može biti potrebno u ovom slučaju.

9. **Žalbeni sistem je centralni problem Srbije u smislu kvaliteta donošenja odluka.** Žalbene stope su u proseku veoma visoke, kao i stope preinačenih presuda³²⁰ nakon žalbe. Ove stope takođe variraju u različitim vrstama sudova, predmeta i na različitim lokacijama sudova. Neki sudovi, bez prihvatljivog objašnjenja prikazuju žalbene stope i stope preinačenih presuda koje su duplo veće od stopa u susednim sudovima. Žalbe iz osnovnih sudova ka višim sudovima (poznate kao mala apelacija) nisu praćene na odgovarajući način u sistemu i nakon analize se može reći da su upravo ove žalbe posebno alarmantne. Percipirana nepravednost sistema, u kombinaciji sa nedostatkom ujednačenosti i doslednosti, ohrabruje korisnike suda da se žale. Podsticaji advokata možda takođe igraju ulogu u povećanju broja žalbi. U isto vreme, stepen poverenja u žalbeni sistem među korisnicima suda je nizak. Sa pozitivne strane, nedavne proceduralne izmene radi smanjenja uzastopnih žalbi (poznatih kao 'recikliranje' predmeta) izgleda funkcioniše. Ipak, apelacione sudije (bez obzira na manji broj predmeta na kojima oni rade) nastavljaju da vraćaju predmete u nižu instancu na ponovno suđenje češće nego što je potrebno, umesto da zamenjuju ove presude sopstvenim presudama. Preterano vraćanje predmeta duplira obim posla, povećava broj predmeta i produbljuje problem nedosledne prakse kroz izostanak smernica sudovima niže instance. VKS planira unapređenje ujednačenosti u primeni zakona kroz niz mera, uključujući Komisije za sertifikovanje. Ovi napori treba da budu definisani kao prioritet i uvećani kroz set osnovnih mera za povećanje kvaliteta, što bi zajedno moglo da smanji žalbene stope tokom vremena.

10. **U međuvremenu, korupcija predstavlja izazov za srpsko pravosuđe.** Srbija zaostaje za državama članicama EU i susednim zemljama u svim uporednim indeksima percipirane korupcije u pravosuđu. Korisnici

³¹⁸Odloženo gonjenje se u Srbiji obično naziva 'oportunitet gonjenja'.

³¹⁹Sporazum o priznanju krivice je uveden u prekršajne sudove u avgustu 2014. godine, nakon perioda izveštavanja koji je korišćen u Funkcionalnoj analizi. Efektivnost ovog sporazuma stoga nije mogla da bude proverena.

³²⁰Stope preinačenih presuda se u Srbiji obično nazivaju 'stopama ukinutih presuda'.

suda priznaju da se upuštaju u koruptivne aktivnosti kako bi progurali svoje predmete.³²¹ Podmićivanje sudskog osoblja je češće od podmićivanja sudija, koji se verovatno oslanjaju na suptilnija sredstva. Pored podmićivanja, najmanje 19 procenata korisnika suda navodi 'povlačenje veza' kako bi uticali na sudove. Takva neformalna sredstva se češće koriste radi uticaja na proceduru nego na sam ishod, što ukazuje da bi povećanje transparentnosti i efikasnosti u procesuiranju predmeta smanjilo mogućnost zloupotrebe. Davanje poklona je takođe uobičajena praksa, koja prolazi neopaženo. Ankete ukazuju da je percipirana rasprostranjenost korupcije u opadanju u čitavom sistemu. Međutim, poverenje javnosti u prekršajne sudove opada.

11. **Percepcija nezavisnosti pravosuđa u Srbiji je i dalje niska.** Značajni procenat sudija (25%) i tužilaca (33%) navodi da njihov sistem nije nezavisan, u poređenju sa oko 50% javnosti i poslovnog sektora i 56% advokata. Isto mišljenje je oslikano u lošem rangiranju Srbije u smislu sudijske nezavisnosti u čitavom nizu globalnih indeksa. Percepcija o sudijskoj nezavisnosti je, pre svega, pogoršana u odnosu na 2009. godinu, što umanjuje kredibilitet sistema i poverenje korisnika u sistem.

a. Uvod

12. **Ovo poglavlje se bavi procenom sposobnosti srpskog pravosuđa da građanima pruži kvalitetne usluge i odgovara Oblasti za merenje učinka 2 iz Okvira za merenje učinka.** Kvalitet usluge je sastavljen od različitih dimenzija, uključujući ujednačenu primenu zakona, zadovoljstvo korisnika sa uslugama pravosuđa koje dobijaju, usklađenost sa standardima i percepcijom integriteta EKLJP.³²²

b. Kvalitet zakona i izrade zakona

13. **Jasno je da kvalitet pravde zavisi od kvaliteta zakona i učinka sistema.**³²³ Ovaj odeljak razmatra tri dimenzije kvaliteta zakona u skladu sa Pokazateljem 2.1 Okvira za merenje učinka: percepciju kvaliteta postojećih zakona, proces donošenja zakona i sprovođenje nedavnih zakonodavnih reformi.

i. Percepcija kvaliteta postojećih zakona

14. **U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, sudije, tužioc i advokati izrazili su rezerve o preciznosti i jasnoći srpskih zakona.** Samo 4% sudija, 3% tužilaca i 5% advokata navelo je da su srpski zakoni precizni ili jasni.³²⁴ Percepcija tužilaca o zakonima je pogoršala u odnosu na 2009. godinu, što je možda posledica percepcije o uvođenju ZKP. U međuvremenu, percepcija advokata o zakonima beleži poboljšanje (videti Sliku 52).

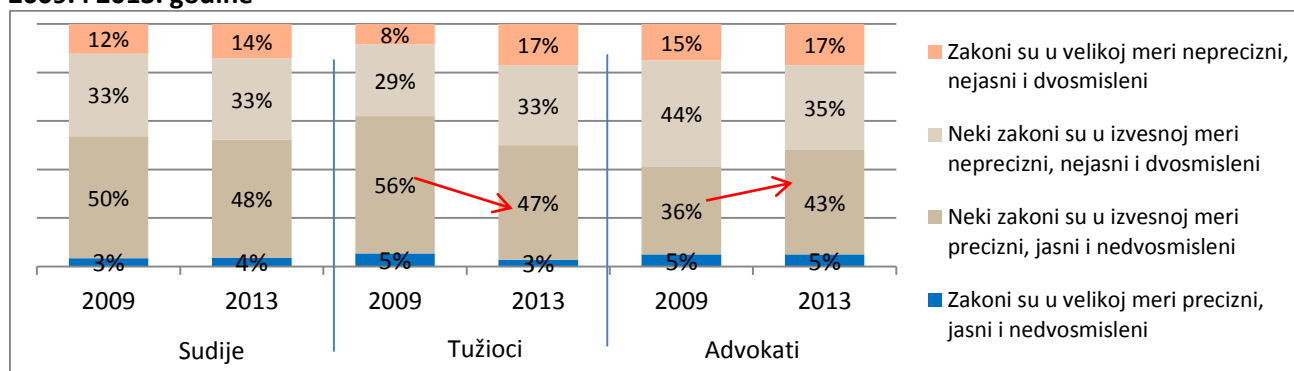
³²¹Oko 10 procenata korisnika sudova navode da im je mito traženo kada su imali posla sa sudom. Očekuje se da su brojke o prijavljenoj korupciji značajno potcenjene.

³²²Pravni okvir i 'zakon u knjigama' ne predstavljaju fokus Funkcionalne analize – već je to primena zakona u praksi kroz pružanje usluga pravosuđa u Srbiji. Kao rezultat toga, ovo poglavlje ne pokušava da proceni kvalitet pojedinačnih zakona, niti rad pojedinačnih sudija. Nije sprovedena nikakva pravna analiza pojedinačnih presuda. Iako je moguće sprovesti pravnu analizu na reprezentativnom uzorku zakona i sudskih odluka, takva metodologija prevazilazi okvir Funkcionalne analize.

³²³Ukoliko je kvalitet zakona loš, pravosudni sistem neće biti u mogućnosti da pruži visokokvalitetne usluge građanima. Loš kvalitet zakona takođe dovodi do nezadovoljstva korisnika i može ugroziti poverenje u pravosuđe. Dvosmisleni zakoni takođe stvaraju mogućnosti za neprikladan uticaj i korupciju. Kvalitet zakona takođe utiče na efikasnost i dostupnost. Zakoni lošeg kvaliteta mogu da iskomplikuju procesuiranje predmeta, što za uzvrat produžava vreme potrebno za sudove da se bave tim predmetima. Dvosmisleni zakoni takođe prebacuju teret rešavanja na sudije prilikom donošenja odluka, što povećava žalbene stope, na taj način dodatno opterećujući sudski sistem.

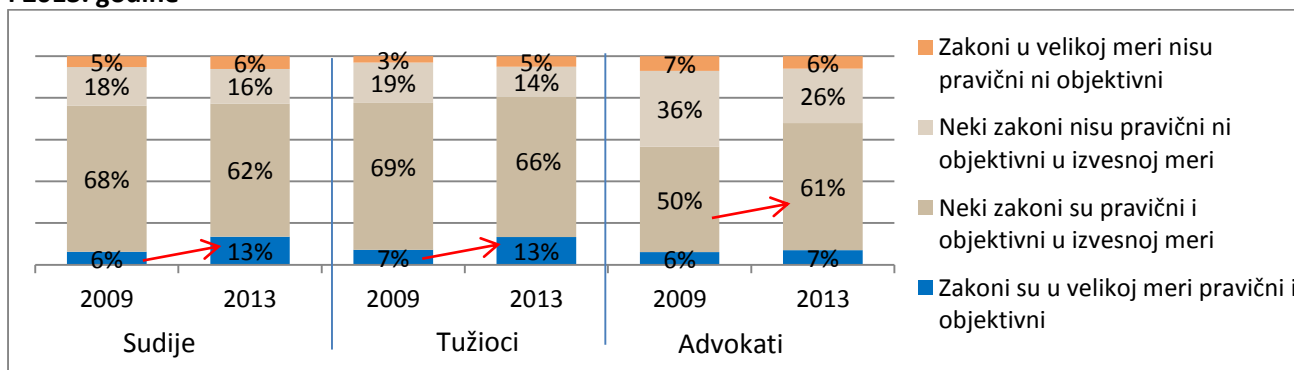
³²⁴Javnost potvrđuje ovaj stav, iako oni nisu u poziciji da donose takve procene. U Argus anketi koja je sprovedena 2014. god, 38 procenata javnosti navodi da su zakoni lošeg kvaliteta, a 58 procenata ispitanika navodi da su zakoni u Srbiji lošiji od zakona u EU. Videti *Percepcija sadržaja poglavlja 23 i 24 pregovora za pristupanje Srbije EU*, Argus projekat, 2014 (Argus Anketa, 2014).

Slika 52: Stepen u kome su srpski zakoni jasni i nedvosmisleni, po mišljenju sudija, advokata i tužilaca, 2009. i 2013. godine³²⁵



15. **Dalje, profesionalci izražavaju rezervisanost prema pravičnosti srpskih zakona.** Samo 13% sudija i tužilaca smatra da su zakoni generalno pravični i objektivni, iako ovakva percepcija predstavlja poboljšanje u odnosu na 2009. godinu. I ovde većina profesionalaca navodi da je istina negde u sredini (videti Sliku 53).

Slika 53: Stepen u kome su srpski zakoni pravični i objektivni, po mišljenju sudija, advokata i tužilaca, 2009. i 2013. godine³²⁶



16. **Anketa takođe ističe kako nejasni zakoni mogu uticati na kvalitet usluga pravosuđa.** 21 procenat sudija, 19 procenata advokata i 9 procenata tužilaca navode nejasne zakone kao glavni razlog zašto kvalitet rada pravosuđa nije veći.³²⁷

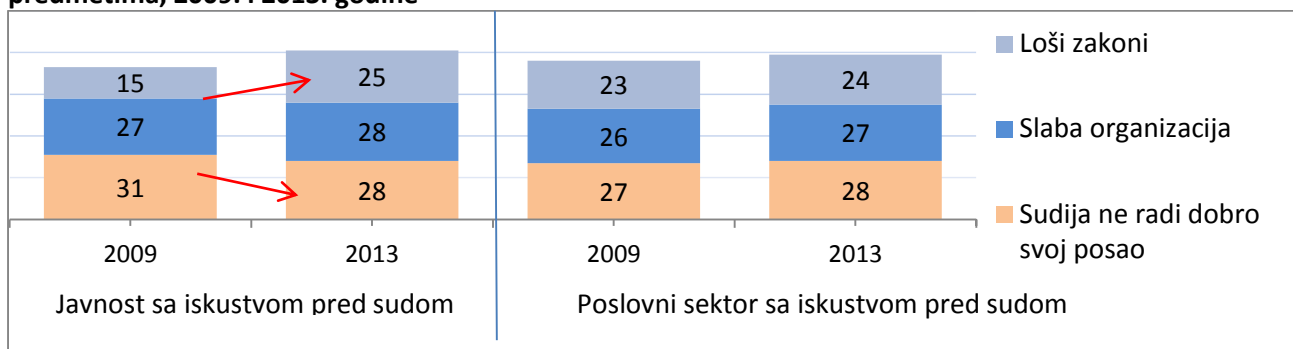
17. **Za korisnike suda, 'loši zakoni' su jedan od razloga zašto kvalitet rada nije bio veći u njihovim predmetima.** 25% javnosti i 24% predstavnika poslovnog sektora navodi loše zakone kao glavni razlog. Od 2009. do 2013. godine, percepcija se delimično pogoršala.

³²⁵ Pitanje iz Ankete: U kojoj meri su srpski zakoni u poslednjih 12 meseci bili precizni, jasni i nedvosmisleni? Populaciona baza: pravni profesionalci ukupna ciljuna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

³²⁶ Pitanje iz Ankete: U kojoj meri su srpski zakoni bili pravični i objektivni u poslednjih 12 meseci? Populaciona baza: pravni profesionalci ukupna ciljuna populacija.

³²⁷ Ove brojke predstavljaju poboljšanje u odnosu na 2009. godinu, ali nije jasno da li je ova promena nastala zbog povećane jasnoće zakona ili su drugi problemi od tada preuzeli vođstvo kao 'glavni razlog' koji koči kvalitet rada pravosuđa.

Slika 54: Percepcija korisnika suda o tome zašto kvalitet usluga sudova nije bio veći u njihovim predmetima, 2009. i 2013. godine³²⁸



18. **Akteri su, tokom razgovora, takođe naveli da preklapanje zakona i protivrečni zakoni stvaraju probleme sudovima.** Jedan od sagovornika u prekršajnom sudu navodi pitanje diskriminacije u zakonima kao primer: pet ili šest zakona zabranjuje diskriminaciju na različite načine, što sudijama otežava usklađivanje i donošenje odluke u takvim predmetima. U privrednim sudovima, akteri su takođe naveli istovremenu primenu nekoliko zakona koji se odnose na stečaj, što izaziva zabunu kod sudija, advokata i stranaka u postupku. Advokati su tokom razgovora izrazili zabrinutost da se različiti procesni zakoni primenjuju u predmetima njihovih klijenata, tako da isti predmet može biti procesuiran različito na različitim lokacijama. Nekoliko aktera je podvuklo potrebu za većom harmonizacijom postojećih zakona, kao i potrebu da se uzmu u obzir postojeći zakoni prilikom pravljenja nacrtu novih zakona. Drugi akteri su naglasili nedostatke u postojećim zakonima, a sudije se bore da izađu na kraj sa takvim predmetima u nedostatku jasnih smernica.

ii. Kvalitet procesa izrade zakona

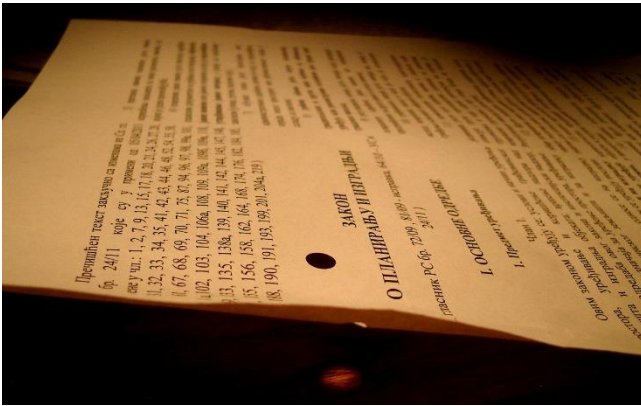
19. **Sve strane potvrđuju da je potrebno unaprediti zakone, ali postoji zabrinutost da tempo i procedura kreiranja zakona može ugroziti kvalitet.** Nekoliko aktera navodi da su loše prakse u pravljenju nacrtu zakona proteklih godina dovele do nejasnih ili dvosmislenih novih zakona, što dovodi do nesigurnosti sudova u njihovoj primeni.

20. **Prema rečima jednog od sagovornika, došlo je do 'hiperinflacije u izradi zakona'.** Značajni naponi su uloženi u osnivanje i rad velikog broja radnih grupa koje pokrivaju različite aspekte reforme. MP navodi da trenutno postoji oko 15 operativnih radnih grupa. Jedan od članova Komisije za sprovođenje Strategije je, u razgovoru sa timom Funkcionalne analize, naveo da će u budućnosti biti formirano oko 35 radnih grupa za različite aspekte Strategije. Ovako veliki broj različitih grupa povećava mogućnost za suprotnost u radu ovih grupa. Angažovanje civilnog društva u procesu reformisanja zakona je minimalno, a nekoliko aktera opisuje javne rasprave kao formalne. Izmene zakona često prolaze kroz zakonodavna tela po hitnom postupku.

21. **Ova 'hiperinflacija' u izradi zakona ima uticaj na krajnje korisnike.** Na primer, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) prati 30 zakona važnih za poslovni sektor i navodi da su u prethodnih pet godina ovi zakoni menjani ili korigovani ukupno 98 puta. Kompanije se očigledno bore da uhvate korak sa tim promenama. Fokus grupe sa malim preduzećima takođe navode da stalna 'fluktucija' zakona utiče na poslovne aktivnosti.³²⁹

³²⁸Pitanje postavljeno u Anketi: *Koju od ponuđenih mogućnosti navodite kao glavni razlog zašto niste ocenili rad pravosudnih organa većom ocenom?* Populaciona baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u postupcima pred sudom koji su ocenili kvalitet usluge suda u datom predmetu ocenom manjom od visok kvalitet. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

³²⁹*Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. Videti odeljak o svesti o zakonima u poglavlju Pristup pravosuđu.*



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

22. **Čak i veliki i napredni pravni sistemi bi uz velike poteškoće razvili i usvojili tako veliki broj visokokvalitetnih zakona istovremeno.** Veliki broj radnih grupa u Srbiji možda predstavlja preteranu posvećenost, nedostatak prioriteta ili nedostatak posvećenost kvalitetu u procesu reformisanja zakona ili pravljenju nacрта zakona. Nije jasno da li u praksi veliki broj zakonodavnih reformi koje su u toku predstavlja deo problema ili deo rešenja.

23. **Organizacione metode u okviru radnih grupa nisu uvek jasne.** Akteri koji su članovi različitih grupa su izrazili nezadovoljstvo činjenicom da radne grupe često ne dobijaju nikakve jasne smernice u

vidu ciljeva koje novi zakon treba da postigne, kao ni o posebnim nadležnostima i metodama njihovog rada. Neke radne grupe su usmerene kroz prethodno sprovedene analitičke studije, dok druge jednostavno raspravljaju o svojim stavovima. Sastanci se često organizuju bez isplaniranog dnevnog reda, pa se o temi raspravlja u dugim neorganizovanim sesijama, a dinamika rasprava zavisi od toga ko učestvuje u radu ili ko je najglasniji. Neke radne grupe su aktivne duže od dve godine i tek treba da donesu nacrt za širu diskusiju. Neki ukazuju da postojanje radnih grupa stvara utisak napretka, bez rezultata tog napretka, na način koji odgovara određenim članovima tih grupa.

24. **Zastupanje u radnim grupama takođe može da predstavlja problem.** Zvanične radne grupe ne uključuju uvek predstavnike grupa ili institucija sa najvećom stručnošću ili one koje su najdirektnije pogođene datim zakonom. Na primer, Agencija za borbu protiv korupcije nije uključena u radnu grupu za izradu zakona o uzbunjivačima, bez obzira na njenu relevantnu ekspertizu. Predstavnici civilnog društva i opštinskih centara za pružanje pravne pomoći u početku nisu bili uključeni u radnu grupu za izradu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, mada je to kasnije ispravljeno. VSS nije uključen u radnu grupu za izradu izmene sudskog poslovnika. Radne grupe su najčešće sastavljene samo od članova iz Beograda, pa su mišljenja izvan Beograda retko kad izložena, a konsultacije na nivou cele zemlje su retke. Ponekad je nejasno da li članovi radnih grupa u praksi prenose svoje lične stavove ili zvaničan stav organizacije koju predstavljaju. U radnim grupama često nema osoba koje su stručnjaci za izradu zakonskih akata, a kada nadležno ministarstvo podnese predlog zakona Vladi, oni koji dostavljaju tehničko mišljenje, tokom međuinstitucionalnog konsultativnog procesa, često nemaju opšti uvid u kontekst nacрта akta i da li će nacrt akta biti delotvoran u realizaciji predviđenih ciljeva.³³⁰

25. **Radne grupe ne uzimaju uvek u obzir praktičnu dimenziju zakonodavne reforme.** Finansijske i operativne implikacije predloženih zakona se ne analiziraju detaljno, niti se donosi objektivna procena o institucionalnom kapacitetu sistema za sprovođenje promena i procesima koje treba izmeniti kako bi pružili podršku novim zakonima.³³¹ Često se ova pitanja ostavljaju za podzakonske akte, koje možda neće izrađivati ista radna grupa ili mogu biti izrađeni dugo nakon što je zakon stupio na snagu. Zakoni koji očigledno podrazumevaju finansijske implikacije se ipak usvajaju uz odredbu 'ovaj zakon neće imati finansijski uticaj', što dovodi do nefinansiranih nadležnosti koje ograničavaju implementaciju.³³² Dakle, iako mnogi zakoni

³³⁰ OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (2011), *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji: Procena*. Legis dokument-Br.: 200/2011 YA, na 21-24.

³³¹ Neki donatori su pokušali da ohrabre radne grupe da razmatraju fiskalni i operativni uticaj predloženih reformi. MDTF-JSS je sproveo analizu fiskalnog uticaja politika za nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za MP. Videti Analiza fiskalnog uticaja srpskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Svetska banka MDTF-JSS, 2013. Projekat EK za Jačanje sistema alternativnih sankcija, koji sprovodi GIZ, je odvojeno pripremio slučaj koji pokušava da dokumentuje koristi, rizike, željene rezultate i tekuće troškove novog Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera. Pristup i metodologija ovakve vrste analiza bi mogli biti preslikani u radnim grupama koje će razmatrati buduće reforme.

³³² Za dalju diskusiju o implikacijama nefinansiranih nadležnosti, videti poglavlje Finansijsko upravljanje.

predstavljaju dobar pokušaj da se reši uočeni problem, šanse da će ovi zakoni izazvati neželjene posledice – ili jednostavno neće biti primenjivani – su velike.

26. **Procesi konsultacija i javnih rasprava su često formalni.** Organizacije civilnog društva navode da su vrlo retko unapred obavestene o javnim raspravama, čak i kada je reč o kompleksnim nacrtima zakona. Debate nisu strukturirane, a mali broj predloga je na kraju uključen. Kada se podnesu Skupštini, zakoni se rutinski usvajaju po hitnom postupku, što dodatno ograničava raspravu.

27. **Gledajući u budućnost, ka procesu pristupanja, promene će biti jedina konstanta u tom procesu.** U toku su dalje reforme, a u budućnosti će biti potrebno usvajanje mnogih novih zakona. Obezbeđivanje kontrole kvaliteta u procesu izrade zakone će predstavljati izazov.

iii. Sprovođenje novih zakona

28. **Akteri često izražavaju zabrinutost u vezi sa uzastopnim i neprestanim reformama zakona u poslednjoj deceniji.** U poslednjih nekoliko godina, zakoni su usvajani, nisu primenjivani, zatim su ponovo donošene izmene zakona što je dovelo do konfuzije u pogledu primene datog zakona i njegovih aranžmana za implementaciju. U razgovorima sa sudijama i tužiocima, zakonodavni proces se izdvaja kao izazov za kvalitet pruženih usluga, ali više zbog zabrinutosti da stalna izmena zakona otežava praktičarima da drže korak i primenjuju zakon potpuno i verodostojno. Neke sudije priznaju da više vole da odugovlače donošenje odluka (ili nastavljaju da primenjuju stare zakone), dok čekaju na smernice apelacionih sudija o primeni novih zakona.

29. **Osim praktičara, korisnici sudova takođe navode stalne izmene kao razlog za zabrinutost.** Tokom razgovora sa fokus grupama, potencijalni korisnici usluga suda istakli su da se zakoni menjaju suviše brzo, pa je za obične ljude nemoguće da znaju tačnu sadržinu zakona. Iako će zakonodavne reforme biti neizbežne kroz proces Poglavlja 23, poboljšanje učinka će se ostvariti samo ako praktičari i korisnici suda budu mogli da prate korak sa reformama i prilagode svoje ponašanje.

30. **Pravosudna akademija bi mogla da ima proaktivniju ulogu u pružanju podrške sprovođenju i implementaciji novih zakona.** Uprkos svojoj institucionalnoj nadležnosti za sprovođenje stalne obuke, Pravosudna akademija uglavnom nije uključena u realizaciju reformi i ima ulogu mesta za sprovođenje obuka. Do danas, Pravosudna akademija je pružila *ad-hoc* podršku u sprovođenju određenih reformi, kao što je novi ZKP i Zakon o prekršajima, uz podršku donatora. Ipak, program stalne obuke bi trebalo da bude širi i dublji, a trebalo bi da bude zasnovan na sveobuhvatnoj analizi potreba usmerenoj ka transformaciji sposobnosti čitavog sektora.

31. **Potrebno je usmeriti veći fokus na širenje i popularizaciju novih zakona, posebno imajući u vidu tempo reformi, ograničene konsultacije i usvajanje zakona po hitnom postupku.** Svest opšte populacije o novim zakonima je niska, kao i među korisnicima suda, pa čak i među pravnim profesionalcima (videti poglavlje Pristup pravdi). Ipak, oni predstavljaju subjekte, objekte i aktere novih zakona, a njihovo razumevanje je neophodno kako bi zakoni bili efektivno implementirani. Predvodnici zakonodavnih napora bi mogli da investiraju više u terenske aktivnosti, tokom kojih bi bili usmereni na pogođene grupe i korisnike. Ovakvi naponi bi takođe podstakli poboljšanje percepcije aktera o pravosudnom sistemu, kao i njihovo učešće i poverenje u reformski proces.

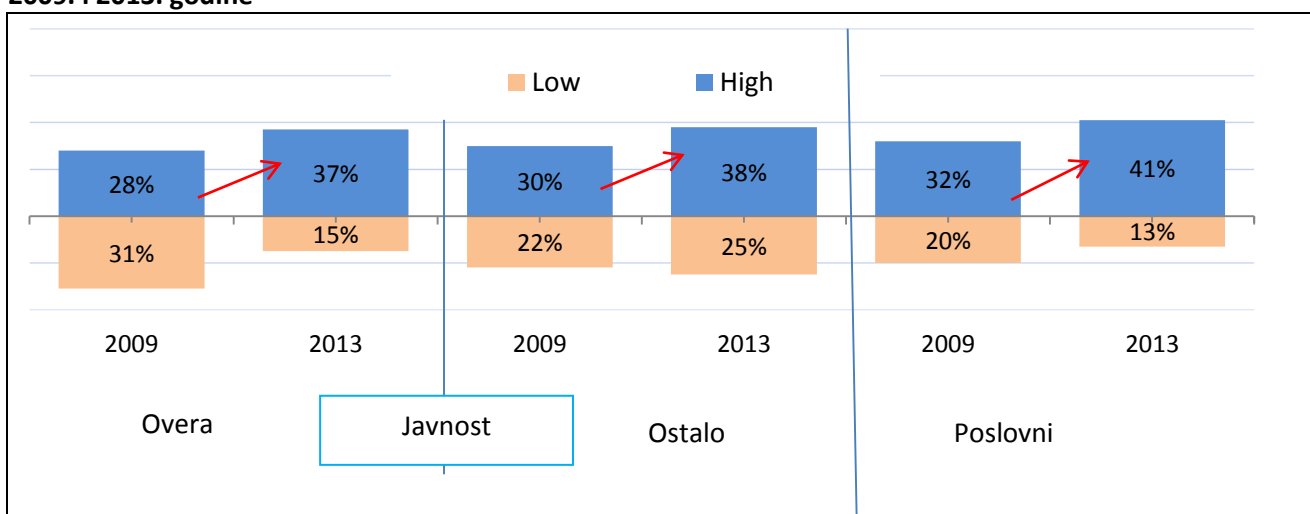
c. Kvalitet administrativnih usluga u sudovima



Naslov: Pisarnica, fotografija učesnika u nagradnom konkursu, Svetska banka MDTF-JSS. 2014.

32. Prema rezultatima Ankete o percepciji pravosuđa u Srbiji, korisnici suda procenjuju ukupan kvalitet administrativnih usluga kao prosečan ³³³(videti Sliku 55). Korisnici suda iz opšte populacije i iz poslovnog sektora koji su obavljali neke administrativne poslove vezane za njihov predmet pred sudom su bili više zadovoljni kvalitetom administrativnih usluga, nego kvalitetom rada suda u vezi sa njihovim predmetom.

Slika 55: Percepcija korisnika administrativnih usluga o kvalitetu rada u datom administrativnom slučaju, 2009. i 2013. godine³³⁴

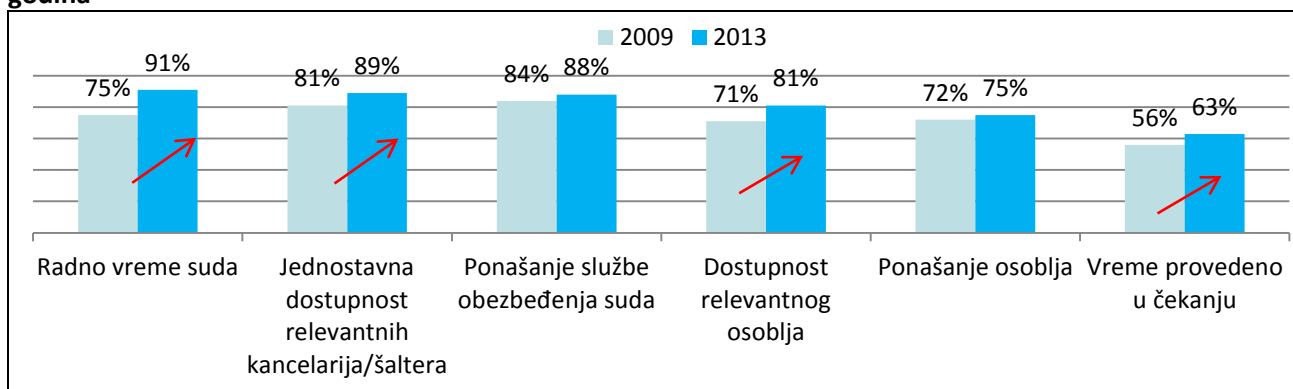


33. Velika većina korisnika administrativnih usluga su bili zadovoljni različitim aspektima učinka suda, kao što su radno vreme suda, dostupnost informacija i osoblja, ponašanje osoblja i vreme provedeno u čekanju. Procenat zadovoljnih korisnika je povećan u većini aspekata od 2009. godine. Korisnici suda su najmanje zadovoljni vremenom provedenim u čekanju, ali i taj aspekt beleži poboljšanje. (videti Sliku 56 i Sliku 57).

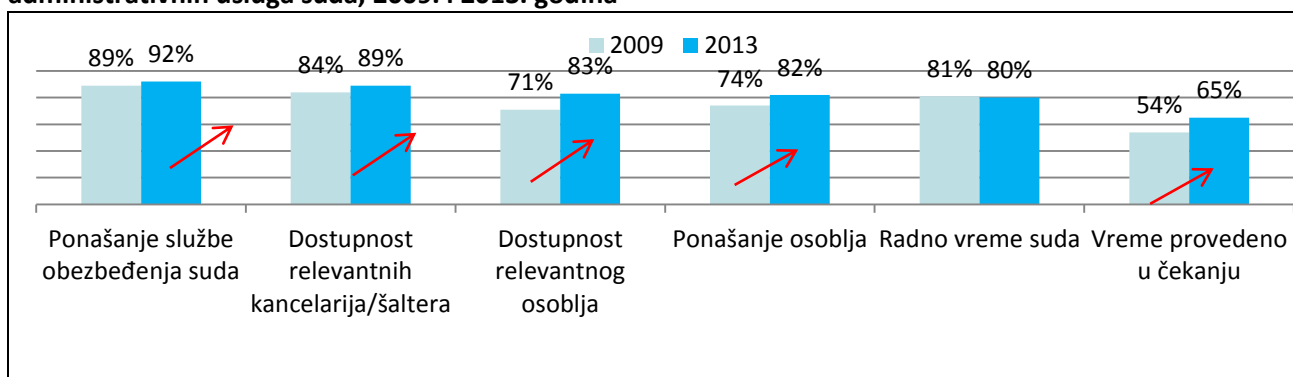
³³³Manje od 40% korisnika iz opšte populacije i preko 40% korisnika iz poslovnog sektora su dali visoku ocenu kvalitetu administrativnih usluga u 2013. godini. Između 15% i 25% predstavnika opšte populacije i 13% predstavnika poslovnog sektora ocenili su kvalitet kao nizak. Za potrebe analize, administrativne usluge su kategorizovane u dve grupe: overa dokumenata i ugovora i ostali poslovi, uključujući pristup arhivi, pisarnici, prijem i ekspediciju dokumenata.

³³⁴Pitanje iz Ankete: *Koji je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada pravosuđa u datom administrativnom predmetu?* Skala: 1. Veoma nizak kvalitet, 2. Nizak kvalitet, 3. Prosečan kvalitet, 4. Visok kvalitet, 5. Veoma visok kvalitet. Populaciona baza: Predstavnici javnosti i poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama sudova ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

Slika 56: Zadovoljstvo korisnika suda sa navedenim aspektima administrativnih usluga suda, 2009. i 2013. godina³³⁵

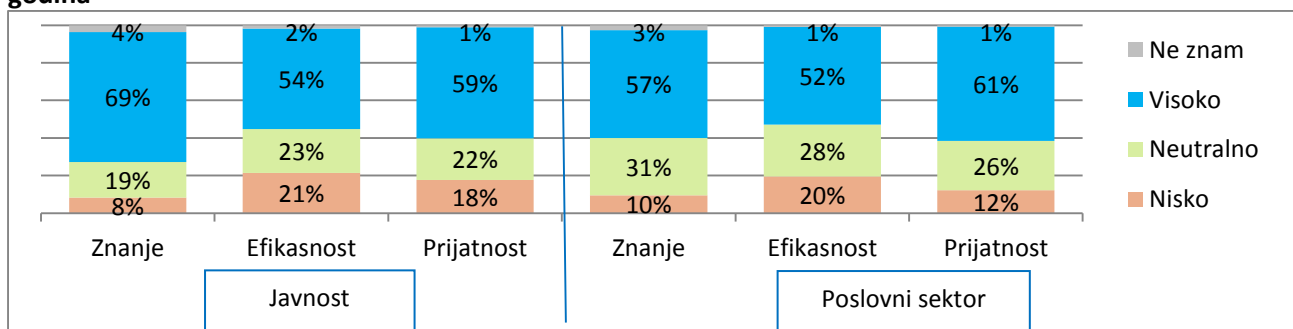


Slika 57: Zadovoljstvo korisnika usluga suda iz poslovnog sektora sa navedenim aspektima administrativnih usluga suda, 2009. i 2013. godina³³⁶



34. **Utišak o ponašanju i kompetentnosti pružalaca usluga se takođe poboljšava.** Većina korisnika administrativnih usluga je bilo zadovoljno znanjem, efikasnošću i prijatnošću pružalaca usluga, a veći procenat korisnika ocenjuje ove karakteristike na visokom ili veoma visokom nivou, a ne na niskom nivou.

Slika 58: Percepcija korisnika suda o efikasnosti, prijatnosti i znanju administrativnog osoblja, 2013. godina³³⁷



³³⁵ Pitanje iz Ankete: *Molim Vas, setite se poslednjeg puta kada ste išli u sud da obavite neki posao vezan za konkretni administrativni zadatak. Ocenite Vaše zadovoljstvo na skali od 1 do 4, gde 1 znači 'veoma nezadovoljan', 2 'nezadovoljan', 3 'zadovoljan' i 4 'veoma zadovoljan'. U kojoj meri ste bili zadovoljni...?* Populaciona baza: javnost sa iskustvom u administrativnim uslugama sudova ukupna ciljana populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

³³⁶ Pitanje iz Ankete: *ibid.* Populaciona baza: predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama ukupna ciljana populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

³³⁷ Pitanje iz Ankete: *Ocenite osoblje koje pruža administrativne usluge u sudovima u smislu sledećih karakteristika. Molimo Vas, navedite stepen ... osoblja sa kojim ste imali kontakt na skali od 1 do 5, gde 1 predstavlja 'veoma nizak nivo' i 5 'veoma visok nivo'.* Populaciona baza: Predstavnici javnosti i poslovnog sektora sa iskustvom u administrativnim uslugama sudova ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

d. Kvalitet u obradi predmeta

35. Ovaj odeljak nudi pregled nekoliko pokazatelja i evropskih standarda vezanih za kvalitet u obradi predmeta, što odgovara Pokazatelju 2.3 Okvira za merenje učinka.

i. Upotreba standardizovanih formulara, obrazaca i kontrolnih listi

36. Akteri rutinski navode da je odsustvo doslednog pristupa rutinskoj dokumentaciji bio ključni faktor u podriivanju doslednosti u obradi predmeta. Program podele vlasti, koji finansira USAID, navodi da su pokušali da uvedu obrasce i kontrolne liste za korisnike suda (advokate ili stranke u sporu bez zakonskog zastupnika) u različitim segmentima obrade predmeta. Međutim, korišćenje ovih obrazaca je generalno slabo. Pojedini predsednici sudova mogu podsticati korišćenje ovih obrazaca u određenom periodu ili na ličnu inicijativu. Na primer, u Osnovnom sudu u Vršcu su razvijene 'kontrolne liste za korisnike' kako bi se strankama pružila pomoć u procesu obrade predmeta. Tim iz Vršca navodi da je podizanje svesti stranaka imalo efekat na povećanje kvaliteta interakcije između osoblja suda i stranaka. (Videti poglavlje Efikasnost). Međutim, ne postoji zajednički pristup, niti su četiri Apelaciona suda, VKS i VSS podržali bilo koji od pristupa.

ii. Obim jaza u implementaciji ('Zakon u knjigama' u odnosu na zakon u praksi)

37. Za potrebe merenja obima 'jaza u implementaciji' između 'zakona u knjigama' i 'zakona u praksi' su korišćene proceduralne mape za poređenje obrade predmeta *de jure* i *de facto* za četiri pojedinačne vrste predmeta.³³⁸ Ove mape su detaljno razmotrene u pratećem dokumentu Funkcionalne analize, pod naslovom *Pravosudne proceduralne mape u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014*. Zaključci ističu segmente koji dobro funkcionišu, gde nastaju problemi i nastale troškove za stranke u postupku.

38. Što se tiče segmenata koji dobro funkcionišu, mape ističu da procedure u praksi generalno oslikavaju zakon u knjigama. Na primer, u brakorazvodnim parnicama povezanim sa nasiljem u porodici, proces mapiranja prepoznaje da zaštitne mere protiv nasilja u porodici funkcionišu dobro i blagovremeno. Slično tome, u slučaju sporazumnog razvoda braka, proces mapiranja ističe da se ovakvi predmeti rešavaju lako i u skladu sa odredbama zakona.

39. Međutim, mape ističu da *de facto* obrada predmeta zahteva od korisnika da preduzmu dodatne korake koji nisu predviđeni zakonom i koji traju duže nego što je zakonom predviđeno. Sve mape naglašavaju oblasti u kojima se predmet 'zaglavi', najčešće oko pitanja vezanih za utvrđivanje adrese i uručivanje poziva za ročišta.³³⁹ Drugi problemi se odnose na loš kvalitet u radu sudskih veštaka, kao i na kašnjenje u prijemu izveštaja veštaka i tvrdnji da veštake plaćaju stranke kako bi dobile pristrasne savete. U slučajevima nasilja u porodici, problemi obično uključuju loše izveštavanje, kao i nedostatak saradnje ili koordinacije sa policijom i blagu kaznenu politiku. U čitavom sistemu, najznačajniji problem predstavlja neizvršenje građanskih i krivičnih presuda, što ugrožava kvalitet pravosuđa.

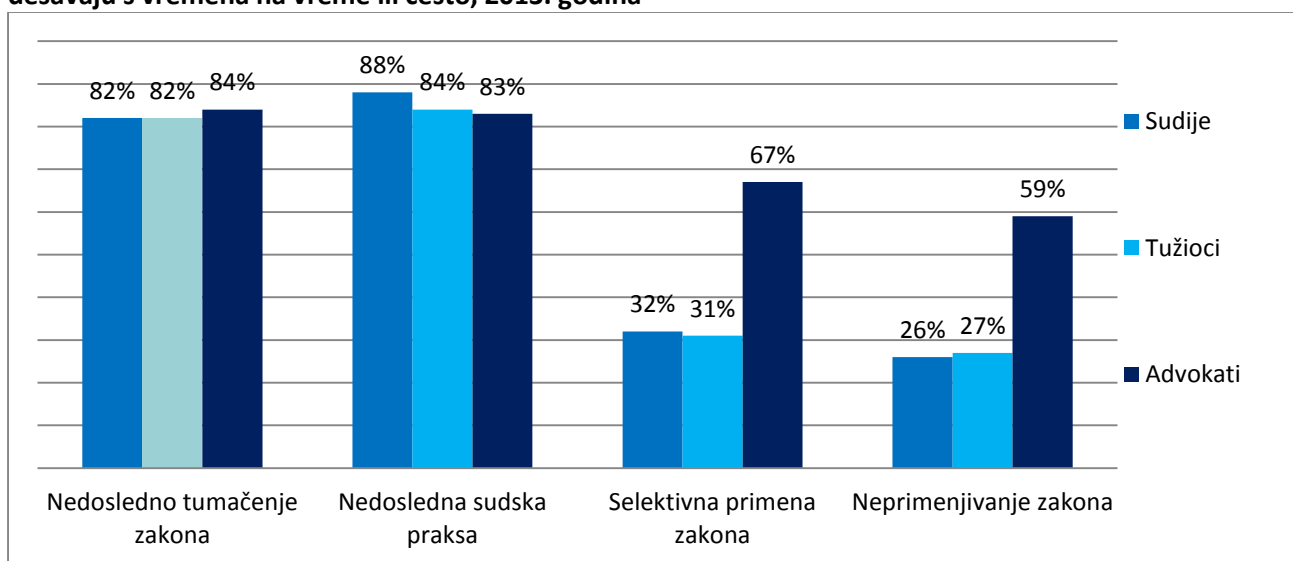
³³⁸ Videti *Pravosudne proceduralne mape u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. Pravosudne mape prate određenu vrstu predmeta i naglašavaju zakonom propisani proces (*de jure* mapa), kao i proces koji se sprovodi u praksi (*de facto* mapa) i upoređuje ih. Procene su napravljene na osnovu detaljnih razgovora i stručnih mišljenja pravnih eksperata i praktičara koji su specijalizovani za određenu vrstu predmeta. Ove proceduralne mape su definisane za četiri vrste postupka: brakorazvodnu parnicu, nasilje u porodici, iseljenje i izvršenje računa za komunalne usluge.

³³⁹Za dalju diskusiju o utvrđivanju adrese i uručivanju poziva za sud, videti proceduralnu efikasnost u poglavlju Efikasnost.

iii. Doslednost u primeni zakona i percepcija kvaliteta sudijskog rada

40. **Postoji široko rasprostranjena zabrinutost u pravosuđu u pogledu nedoslednog tumačenja zakona i nedosledne sudske prakse.** U Analizi o percepciji pravosuđa u Srbiji, 80% sudija, tužilaca i advokata navodi da se nedosledno tumačenje zakona i nedosledna sudska praksa dešavaju s vremena na vreme, a ponekad i često. U istoj Anketi, više od dve trećine advokata navodi da su selektivna primena zakona i neprimenjivanje zakona česta pojava u praksi. Međutim, samo oko jedne trećine sudija i tužilaca deli ovo mišljenje (videti Sliku 59). Sudije, tužioci i advokati takođe navode pomešana osećanja o tome da li se ovi problemi popravljaju ili pogoršavaju vremenom.

Slika 59: Procenat sudija, tužilaca i advokata koji ocenjuju da se navedeni problemi u primeni zakona dešavaju s vremena na vreme ili često, 2013. godina³⁴⁰



41. **Nije iznenađujuće što javnost navodi slabo poverenje u efektivnu implementaciju zakona.** U Argus Anketi 2014. godine, 64% opšte populacije je procenilo da je sprovođenje zakona loše, a samo 7% procenjuje sprovođenje zakona kao dobro.³⁴¹

42. **Nedoslednost i selektivnost mogu takođe biti posledica izazova u obradi predmeta.** Ovo utiče na neke vrste predmeta više nego na druge. Jedan od primera izazova koji nastaju u obradi predmeta su predmeti vezani za zloupotrebu službenog položaja, koji su detaljno opisani u Okviru 9.

³⁴⁰Pitanje iz Ankete: Šta mislite o primeni zakona u Srbiji u poslednjih 12 meseci? *Koliko često se sledeća četiri problema javljaju u primeni zakona? Skala: 1=nikad, 2=retko, 3=s vremena na vreme, 4=često.* Populaciona baza: pravni profesionalni ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

³⁴¹Videti *Argus Anketu, 2014.*

Okvir 9: Izazovi u procesuiranju predmeta vezanih za zloupotrebu službenog položaja

Predmeti zloupotrebe službenog položaja daju primer vrste predmeta koja predstavlja poseban izazov za procesuiranje. Akteri navode da izazovi nastaju zbog različitih faktora vezanih za kvalitet zakona, efikasnost sudova, kapacitet i integritet, što su sve faktori koji utiču na kvalitet procesuiranja predmeta.

Prvo, zakon nije jasan. Definicija 'službenog lica' u Članu 359 Krivičnog zakonika je neprecizna i obuhvata javne službenike i vlasnike i menadžere privatnih kompanija. Definicija zloupotrebe službenog položaja je takođe neprecizna i obuhvata različite zloupotrebe, od lažnog predstavljanja do prevare i korupcije i pronevere, trgovine povlašćenim informacijama i piramidalne prevare (Poncijeva šema). Član 359 se tako koristi kao rezervna opcija alternativne optužnice u velikom broju predmeta.

Drugo, nedostaju neophodne veštine. Procesuiranje predmeta iz oblasti kriminala belog okovratnika zahteva sofisticirane istražne veštine, uključujući veštine forenzičkog računovodstva, kakve često nisu pristune u tužilaštvima i policijskim stanicama. Dalje, mnoge sudije nisu upoznate sa računovodstvenim konceptima i imaju malo iskustva u rešavanju predmeta iz oblasti kriminala belog okovratnika. Dostupna je ograničena obuka na ovu temu. Dakle, akteri u krivičnom lancu teško mogu da se uhvate u koštac sa složenošću dokaza.

Treće, razvijen je osećaj inercije. Sudije navode određeni stepen nelagodnosti u odbacivanju ovih predmeta, iz straha da mogu biti optuženi za uticaj ili da su 'podložni korupciji', a takođe izražavaju nelagodnost u osuđivanju optuženih za čudan prekršaj. Oni navode da nisu sigurni kako će reagovati apelacioni sudovi, tako da je bolje da 'sačekaju i vide'. Tužioci navode odbojnost prema ovakvim predmetima, zbog gore navedenih izazova, kao i zbog niske stope donetih presuda. Optuženi u ovakvim predmetima su često skloni zloupotrebama u postupku ili izazivanju odlaganja radi taktičke prednosti, a neki se čak upuštaju u korišćenje neformalnih sredstava kako bi uticali na postupak.

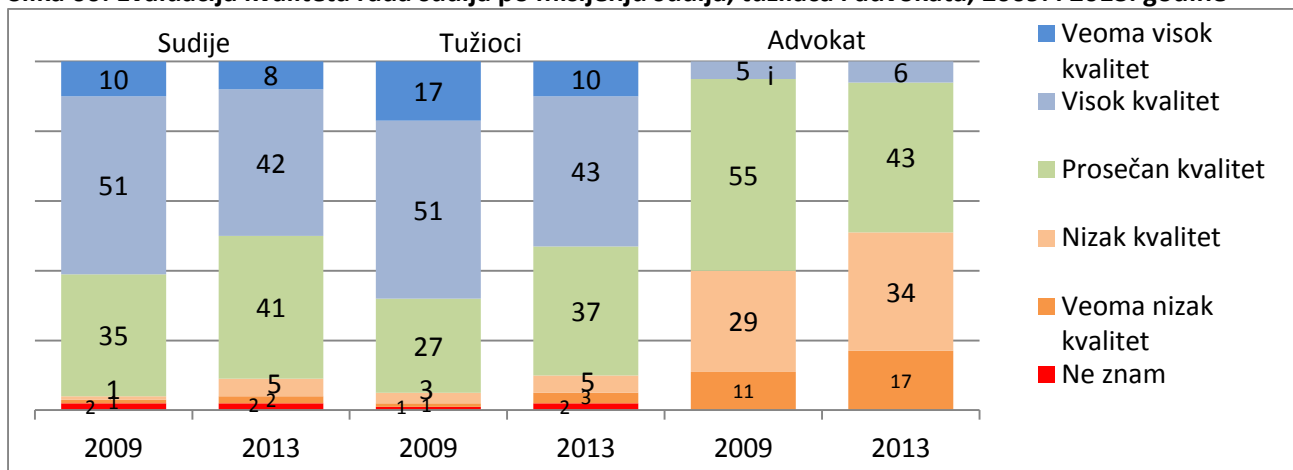
Kao rezultat toga, mnogi predmeti zloupotrebe službenog položaja postaju stari. Na primer, Viši sud u Kragujevcu navodi da veći deo njihovih starih predmeta čine predmeti vezani za Član 359. Među zaostalim predmetima se nalazi i simbolična grupa predmeta vezanih za navodnu prevaru protiv profesora i studenata Pravnog fakulteta u Kragujevcu, koji su suočeni sa nizom proceduralnih kašnjenja.

U 2013. godini, Krivični zakonik je izmenjen za potrebe stvaranja odvojenih delova za aktere iz privatnog i javnog sektora, ali drugi izazovi u implementaciji još uvek postoje.

43. **Sudije, tužioci i advokati takođe navode smanjenje kvaliteta u sudijskom radu.** Advokati su posebno nezadovoljni kvalitetom rada sudija pred kojima se pojavljuju.³⁴² Nasuprot tome, 67 procenata tužilaca ocenjuje kvalitet sudija kao visok ili veoma visok u 2009. godini, dok je taj broj pao na 54 procenta 2014. godine.³⁴³ Možda je to u njihovom sopstvenom interesu, ali ipak nije veoma pozitivno, da 61 procenat sudija ocenjuje kvalitet kao visok ili veoma visok 2009. godine, dok je u 2014. godini taj procenat pao na 50 procenata, a 7 procenata sudija smatra da je kvalitet sudijskog rada nizak. Jasno je da ima prostora za unapređenje sa samo polovinom sudija koji navode da je kvalitet sudijskog rada visok.

³⁴² Nijedan advokat nije ocenio sudijski rad ocenom 'veoma visok kvalitet' u 2009. godini i 2013. godini, a samo 5 procenata advokata 2009. godine i 6 procenata 2014. godine ocenjuje kvalitet sudijskog rada ocenom 'visok.' 40 procenata advokata smatra da je kvalitet 'nizak' ili 'veoma nizak' 2009. godine, a 2014. godine je 51 procenata advokata izrazilo isto mišljenje.

³⁴³ Samo 4 procenta tužilaca 2009. i 7 procenata 2013. godine ocenjuje kvalitet sudijskog rada kao 'nizak' ili 'veoma nizak.'

Slika 60: Evaluacija kvaliteta rada sudija po mišljenju sudija, tužilaca i advokata, 2009. i 2013. godine³⁴⁴

iv. Upotreba specijalizovane obrade predmeta za određene vrste predmeta

44. **Postoji nekoliko primera specijalizacije u obradi predmeta u srpskom pravosuđu.** Privredni sudovi su uveli specijalizaciju u određenoj meri, a akteri navode da je to dovelo do poboljšanja kvaliteta i doslednosti u obradi predmeta i donošenju odluka. Prekršajni sudovi predstavljaju neku vrstu specijalizovanih sudova, mada je u njihovoj nadležnosti širok spektar predmeta, od carinskih propisa i poreskih prekršaja do saobraćajnih prestupa. Ipak, postoji malo mehanizama za usklađivanje postupka obrade predmeta sa ovim različitim vrstama predmeta.

45. **Odsustvo prilagođenog procesa obrade predmeta je najuočljivije u sporovima male vrednosti u osnovnim sudovima.** Među 235,475 građanskih parničnih predmeta koji su primljeni u osnovnim sudovima u 2013. godini postoji značajan udeo predmeta čija vrednost ne prelazi 300 EUR.³⁴⁵ Proceduralna pravila za sporove male vrednosti su ista kao i za druge građanske parnice, osim nekoliko uslova vezanih za blagovremenost. Kao što je navedeno u poglavlju Efikasnost, prosečno vreme za rešavanje građanske parnice u osnovnim sudovima iznosi 277 dana, sa velikim varijacijama od 181 dana u Osnovnom sudu u Pančevu do 429 dana u Drugom osnovnom sudu u Beogradu. Iako su zaostali predmeti u Srbiji zvanično definisani kao predmeti stariji od dve godine, očekivalo bi se da sporovi male vrednosti budu okončani mnogo brže.

46. **Akteri navode razne načine na koje sporovi male vrednosti ostaju 'zaglavljani' u većim parničnim procesima u osnovnim sudovima.** Nekoliko aktera navodi da sudije nevoljno donose odluku u predmetima bez oslanjanja na mišljenje veštaka, ali troškovi angažovanja sudskog veštaka mogu prevazići vrednost spora. Drugi navode da ovi predmeti postaju zaglavljani jer advokati nisu toliko aktivni u tim postupcima. Akteri takođe navode da stranke koje zastupaju same sebe u ovakvim postupcima imaju ograničeno razumevanje zakona o parničnim postupcima, koji su složeni i često se menjaju. Uvođenje usmerenog procesa za sporove male vrednosti se čini kao opravdana mera.

47. **U osnovnim javnim tužilaštvima, zamenici tužioca navode da oni 'sve rade na isti način'.** Predmeti se dodeljuju prema planu odobrenom od strane glavnog tužioca, a neki izuzeci se prave u predmetima koji zahtevaju određene veštine, kao što su predmeti maloletničke delikvencije i sajber kriminala. Zamenici tužilaca navode da bi oni više voleli da se dodatno specijalizuju i razviju veštine kako bi omogućili bolji kvalitet u obradi predmeta, posebno kada je reč o istrazi i krivičnom gonjenju slučajeva prevare i predmeta zasnovanih na rodnom nasilju. Za diskusiju o unutrašnjoj organizaciji, vidite poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

³⁴⁴Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

³⁴⁵Zbog ograničenih definicija vrsta predmeta i statističkih izveštaja, nije moguće precizno identifikovati koliko sporova male vrednosti je u toku, niti se može utvrditi njihova starosna struktura, ishodi, žalbene stope ili drugi relevantni podaci.

v. Koordinacija u obradi predmeta

48. **Akteri navode da postoji nekoliko mehanizama za saradnju u obradi predmeta.** U naprednim pravosuđima, predsednici sudova mogu da sazovu 'forume korisnika suda', gde različiti akteri, kao npr. policija, tužioci, advokati, socijalni radnici, izvršitelji i česti korisnici usluga sudova, kao što su veliki poverioci, mogu da se periodično sastaju sa rukovodstvom suda kako bi raspravljali o različitim pitanjima i diskutovali o mogućnostima za koordinaciju posla. Tamo gde takvi mehanizmi postoje, oni su zasnovani na ličnoj inicijativi i generalno se ne nastavljaju nakon isteka mandata pojedinačnog predsednika suda.

49. **Jedan od primera gde je koordinacija potrebna radi obezbeđivanja kvaliteta u obradi predmeta povezan je sa preklapanjem krivičnih dela.** Elementi konkretnih dela mogu biti kvalifikovani kao krivično i prekršajno delo – ili kao krivično delo i privredni prestup -, ³⁴⁶ a svaki pravosudni sistem mora da razvije mehanizme za rešavanje ovakvog preklapanja. U Srbiji, policija često podnosi krivičnu i prekršajnu prijavu za istu radnju i ne obavestava tužioca o ovom dupliranju. Iako nije moguće proceniti koliko 'duplih' postupaka postoji, akteri navode da takvo dupliciranje nije neuobičajeno.

50. **Preklapanje prijava predstavlja problem za stranke, a može dovesti i do kršenja EKLJP.** Ovo pitanje je pokrenuto pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) u slučaju *Maresti protiv Hrvatske*.³⁴⁷ U tom predmetu je utvrđeno da je Hrvatska prekršila Član 4 Protokola br. 7, jer je Marestiju suđeno dva puta za isto delo. ESLJP navodi da je policija očigledno podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka pred Prekršajnim sudom, a takođe je Državnom odvjetništvu podnela izveštaj o istom događaju, a da pritom nije obavestila nijednu stranu o dupliranju postupka. Imajući u vidu slično pravno nasleđe Srbije i Hrvatske i sličnu praksu, postoji zabrinutost da će se takvo kršenje prava dogoditi i u Srbiji. Za dalju diskusiju o usklađenosti Srbije sa EKLJP, videti ispod.

51. **Preklapanje postupaka takođe dovodi do neefikasnosti u sudskom sistemu.** Isti događaj dvostruko opterećuje sudove – jednom kao prekršajno delo, sa svojim procedurama i pravnim lekovima, i ponovo, kao krivično delo, sa svojim procedurama i pravnim lekovima. Konačno, rešavanje će zahtevati dalje odlučivanje apelacionog suda da odbaci jedan postupak u korist drugog. Dupliranje postupka stoga nepotrebno povećava opterećenje predmetima, povećava dužinu postupka, kao i troškove postupka, kako za stranke u postupku tako i za sudove. Sud u Zrenjaninu je, međutim, pronašao jednostavan i priuštiv način da se izbegne ovaj problem, videti Okvir 10 ispod.

Okvir 10: Međusektorska koordinacija unapređuje pružanje usluga: Slučaj Zrenjanina

Relevantne institucije u Zrenjaninu su razvile jednostavnu i dobru praksu za rešavanje ovog problema u predmetima porodičnog nasilja. Uz podršku Kanadske agencije za međunarodni razvoj (CIDA), javno tužilaštvo u Zrenjaninu je pozvalo predstavnike policije, javnog tužilaštva, centara za socijalni rad, prekršajnih sudova i ostalih institucija radi organizovanja nedeljnih sastanaka kako bi se razmatrali predmeti porodičnog nasilja u nadležnosti ovih institucija. Uspeli su da, kroz koordinaciju rada ovih institucija, izbegnu dupliranje postupaka kako bi se sprečilo kršenje non bis in idem prava, dok su takođe promovisali prava žrtava i svedoka obezbeđujući tako da porodično nasilje ne 'prođe neopaženo'. Ovakva vrsta međusektorske saradnje na lokalnom nivou nije skupa, a implementacija je jednostavna – jačanje, kvalitet, efikasnost i pristup pružanju pravosudnih usluga u Zrenjaninu.

³⁴⁶ Na primer, predmeti porodičnog nasilja mogu sadržati elemente nasilja, kao i elemente ometanja službenog lica u vršenju dužnosti u smislu bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira.

³⁴⁷Zahtev br. 5575907, Strazbur, 25. jun 2009. godine.

e. Kvalitet donošenja odluka u predmetima

i. Korišćenje standardizovanih alata za pisanje presuda

52. **Ne postoji ni obrazac niti uobičajeni pristup za pisanje presuda.** Program stalne obuke Pravosudne akademije za 2014. godinu sadrži komponentu pisanja presuda, ali je obuka uopštena i ne pruža standardizovani pristup. Kao deo početne obuke na Pravosudnoj akademiji, polaznici prolaze obaveznu obuku na temu pisanja različitih vrsta presuda i drugih sudskih odluka u građanskim, vanparničnim, predmetima izvršenja i krivičnim predmetima, a tokom završne evaluacije oni dobijaju ocenu za veštinu pisanja presuda koju im daju njihovi mentori sudije.³⁴⁸ Bilo je i nekih pojedinačnih inicijativa sudija višeg suda u stvaranju i distribuciji njihovih obrazaca. Ipak, četiri Apelaciona suda, VKS ili VSS nisu ponudili nikakav standardizovani pristup. Kao rezultat toga, svaki sudija na drugačiji način piše presudu, često koristeći svoj lični stil ili individualizovani obrazac zasnovan na ličnom iskustvu.

53. **Standardizovanje pisanja presude može doneti značajnu vrednost.** Akteri, a posebno advokati, ali uključujući apelacione sudije, navode frustraciju izazvanu različitim stilovima, strukturom i metodologijama koje sudije primenjuju, kao i različitim kvalitetom presuda. Po njihovom mišljenju, standardizovaniji pristup – barem što se tiče strukture presuda – bi pomogao čitaocima da prate obrazloženje sudije u datom slučaju.

54. **Odsustvo standardizovanog pristupa pisanju presuda ima domino efekat, izazivajući nedostatak standardizacije u drugim rutinskim dokumentima.** Na primer, ne postoji standardni obrazac za pisanje pravnih podnesaka, a svaki advokat usvaja sopstveni stil.³⁴⁹

ii. Usklađenost donošenja odluka sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

55. **Odluke ESLJP pružaju indikaciju kvaliteta pravosudnih usluga u Srbiji u pogledu standarda ljudskih prava navedenih u EKLJP.** Međutim, procene protiv ovog pokazatelja treba tretirati sa rezervom iz nekoliko razloga.

- a. Postoji duga vremenska distanca između povrede prava i utvrđivanja te povrede prava od strane ESLJP. Postoji nekoliko razloga za to, uključujući vreme potrebno da se iscrpe svi lokalni pravni lekovi, ali takođe i značajan broj zaostalih predmeta u Strazburu. Kao rezultat toga, učinak u odnosu na ovaj pokazatelj predstavlja dobar pokazatelj uspešnosti u prethodnom periodu u smislu usklađenosti sa EKLJP, ali možda ne odražava dobro trenutni kvalitet usluga u pravosuđu.
- b. Podaci mogu biti netačni, jer neke žrtve povrede prava verovatno koriste ESLJP više u odnosu na druge. Neke interesne grupe, kao što su sindikati, finansiraju pravne troškove podnosilaca predstavki pred ESLJP, te stoga vrste sporova koje oni iznose pred sudom mogu biti previše zastupljene. Suprotno tome, malo je verovatno da će siromašni optuženici koji nemaju pravnog zastupnika i koji nemaju dovoljno sredstava za pravnog zastupnika pred domaćim sudovima, nastaviti svoj spor u Strazburu.

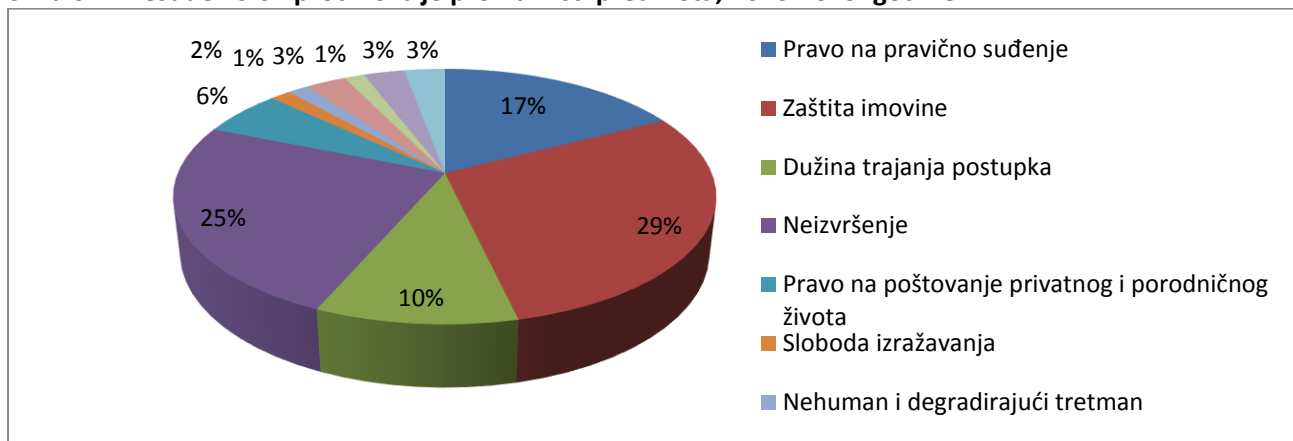
56. **Statistički podaci ESLJP u Strazburu ukazuju da se pravosudni sistem u Srbiji bori da bude u potpunosti usklađen sa standardima EKLJP.** Broj predmeta u kojima je utvrđeno da je Srbija povredila pravo na pravično suđenje u razumnom roku i sličnih zaštita prema EKLJP beleži porast u periodu između 2010. i 2013. godine. Od ukupnog broja od 69 presuda Suda gde je utvrđeno postupanje Srbije u suprotnosti sa EKLJP, 17% je vezano za pravo na pravično suđenje, a 10% za trajanje postupka. 25% povreda tiče se neuspešnog izvršenja konačne sudske ili upravne odluke. Druge povrede su utvrđene za pravo na delotvoran pravni lek. Srbija je takođe proglašena krivom za nedostatak delotvorne istrage i nehumanog ili

³⁴⁸ Na primer, u jednom od izveštaja PA o proceni polaznika, presude polaznika su ocenjene kao 'sistematično napisane, jasne, koncizne i pravilno obrazložene.'

³⁴⁹ Akteri navode da u nekim predmetima sudije znaju da kopiraju i prenose podneske advokata, bez strukture ili analize. Odsustvo standardizovanog pristupa neminovno povećava mogućnost žalbe u svakom predmetu.

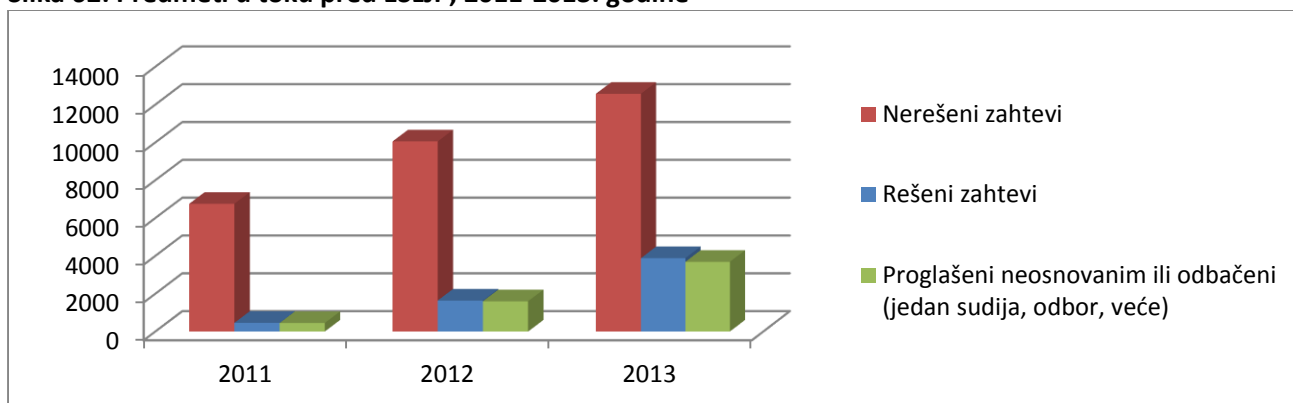
ponižavajućeg postupanja.

Slika 61: Presude ESLJP protiv Srbije prema vrsti predmeta, 2010-2013. godine³⁵⁰



57. Takođe je primetan porast u ukupnom broju nerešenih predmeta iz Srbije pred ESLJP. Srbija trenutno pred sudom ima najveći broj predmeta u toku u odnosu na populaciju (11.3% predmeta u 2013. god), a prevazilaze je samo zemlje sa više stanovnika kao što su Rusija (16.8 %), Italija (14.4%) i Ukrajina (13.3%). Od 2011. godine, broj predmeta u toku se povećao sa 6,752, na 10,053 u 2012. godini i na 12,569 u 2013. godini. Međutim, usled povećanog broja zaostalih predmeta u Sudu, podaci o rešenim podnescima su znatno niži i kreću se od 461 u 2011. godini, 1,637 u 2012. godini i 3,887 u 2013. godini. Skoro 97% rešenih podnesaka je proglašeno neosnovanim ili su odbačeni.

Slika 62: Predmeti u toku pred ESLJP, 2011-2013. godine³⁵¹



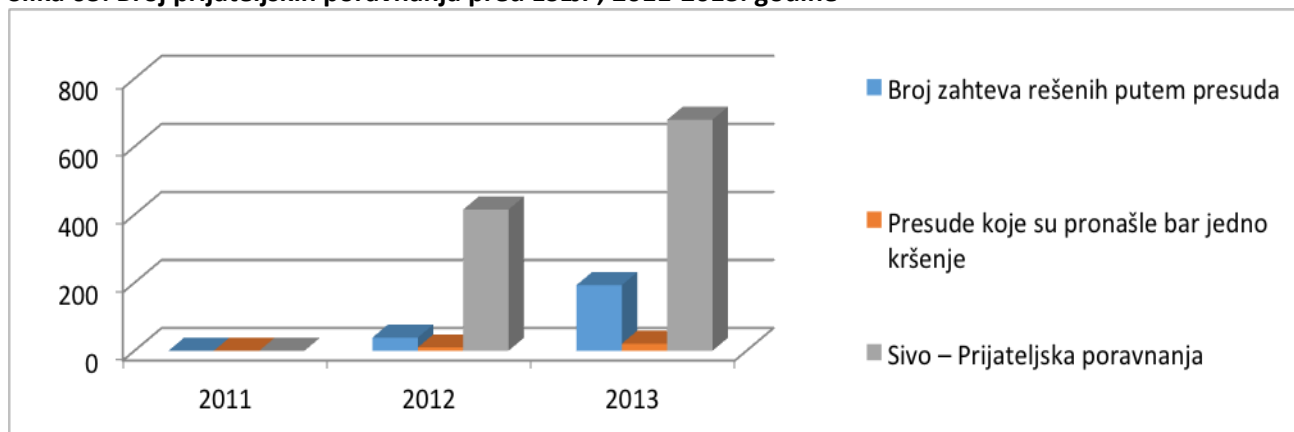
58. Samo mali broj predstavki rešenih presudom rezultiralo je presudama koje su utvrdile najmanje jednu povredu članova EKLJP (8 od 12 u 2011. godini; 10 od 39 u 2012. godini; 21 od 193 u 2013. godini). Među ovim presudama, Sud najčešće utvrđuje povredu prava na pravično suđenje.

59. Primetan je porast broja prijateljskih poravnanja. U 2011. godini je postignuto ukupno 49 prijateljskih poravnanja, ali je do 2013. godine ovaj broj porastao na 679. Ovo predstavlja efikasan način na koji vlasti Srbije mogu da reše pitanja bez potrebe da predmeti idu na ročišta.³⁵² Pregovori o prijateljskom poravnanju predstavljaju korisnu strategiju države u sporovima, s obzirom da naknade za nematerijalnu štetu mogu biti prilično visoke. Prijateljsko poravnanje je takođe dobro i za podnosioc predstavki, jer sprečava dalje odugovlačenje u rešavanju njihovih predmeta i dobijanju nadoknade.

³⁵⁰Zvanični statistički podaci ESLJP, na osnovu odluka koje su utvrdile najmanje jedno kršenje.

³⁵¹ Profil zemlje - Srbija, poslednji put ažuriran: u martu 2014. godine i Godišnji izveštaj ESLJP za 2011. i 2012. godinu.

³⁵² Detalji u vezi sa prijateljskim poravnanjem su poverljivi, ali se verovatno odnose na predmete vezane za državna preduzeća.

Slika 63: Broj prijateljskih poravnanja pred ESLJP, 2011-2013. godine³⁵³

60. **Neusklađenost se može utvrditi u ograničenom broju vrsta predmeta, što ukazuje na specifične probleme.** Među predmetima vezanim za povredu prava iz Člana 6, nekoliko predmeta je trenutno u postupku, a pre svega su to žalbe vezane za restrukturiranje državnih preduzeća i isplatu dnevnica za učesnike rata. Ovo pokazuje da neusklađenost nije sistemska, a da problematične oblasti mogu biti rešene kroz ciljane intervencije.

Okvir 11: Član 6, EKLJP

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti iz celog ili iz dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kad to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.
2. Svako ko je optužen za krivično delo smatraće se nevinim dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona.
3. Svako ko je optužen za krivično delo ima sledeća minimalna prava:
 - (a) da u najkraćem roku, posebno i na jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima za optužbu protiv njega;
 - (b) da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane;
 - (c) da se brani lično ili putem branioca koga sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada interesi pravde to zahtevaju;
 - (d) da ispituje svedoke protiv sebe i da postigne da se oni ispituju i da se obezbedi prisustvo i saslušanje svedoka u njegovu korist pod istim uslovima koji važe za one koji svedoče protiv njega;
 - (e) da dobije besplatnu pomoć prevodioca ako ne razume ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu.

61. **5,500 od 12,569 nerešenih podnesaka odnose se na nedoslednu primenu zakona, što je uobičajena povreda.** 5,500 podnesaka je zasnovano na sličnom scenariju, tačnije činjenici da Srbija duguje isplatu dnevnica učesnicima rata za njihove usluge 1999. godine, gde mnogi rezervisti nisu plaćeni, dok su rezervisti koji žive u sedam opština plaćeni, navodno zbog pritiska izvršne vlasti.³⁵⁴ Nakon razmatranja merituma vodećeg predmeta, Sud je naložio Vladi Srbije da preduzme sve odgovarajuće mere kako bi obezbedila nediskriminatornu isplatu dnevnica svima koji na to imaju pravo. Izgleda da je ova neusklađenost više posledica fiskalnih, a ne pravnih aspekata.

³⁵³ Zvanični statistički podaci ESLJP, 2014.

³⁵⁴ Videti Vučković i drugi protiv Srbije, Zahtev br. 17153/11, Presuda (preliminarni prigovor), Strazbur, 25. mart 2014. godine.

62. Sa oko 2,400 nerešenih predmeta u 2012. godini, drugi uobičajeni tip povrede vezan je za neizvršenje konačnih presuda protiv društvenih preduzeća. Između 2004. i 2009. godine, ESLJP je doneo niz presuda³⁵⁵ u kojima je utvrđena povreda prava podnosioca na pravično suđenje usled propusta srpskih vlasti da preduzmu odgovarajuće mere potrebne za izvršenje presuda donetih pred domaćim sudovima, a koje nalažu društvenim preduzećima da zaposlenima isplate zaostale zarade i doprinose. U 2010. godini je doneto oko 3,570 presuda pred domaćim sudovima protiv društvenih preduzeća, u ukupnom iznosu od oko 2.7 milijardi RSD (troškovi i kamata nisu uključeni). Komitet ministara Saveta Evrope je stoga odlučio da prati sprovođenje opštih mera za rešavanje ovog konkretnog pitanja.³⁵⁶ Komitet je zatražio od srpskih vlasti da se utvrdi tačan



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

broj neizvršenih odluka za ovu vrstu predmeta. U martu 2012. godine, Vlada Srbije je donela uredbu kako bi se registrovale konačne odluke kojima se nalaže društvenim preduzećima da zaposlenima isplate zaostale zarade, što je dovelo do oko 55,000 podnetih zahteva od septembra 2012. godine. Ova skala ukazuje da osnovni problem može biti primarno fiskalne i ekonomske prirode, a ne ukorenjena diskfunkcija pravosudnog sistema.

63. Tu su takođe i pritužbe u vezi prekomerne dužine drugih vrsta postupaka, ali u manjem broju. U 2010. godini je bilo oko 294 nerešenih podnesaka pred ESLJP koji se odnose na dužinu trajanja drugih vrsta postupaka. Prekomerna dužina postupka više pogađa građanske nego krivične predmete. Primeri vrsta predmeta uključuju predmete za određivanje starateljstva nad decom, gde preterano odugovlačenje može učvrstiti postojeću situaciju i na taj način kršiti prava.³⁵⁷

64. Srpske vlasti su pozvane da sprovedu niz opštih mera, a ostvaren je značajan napredak u mnogim zakonodavnim merama. Ustav je izmenjen kako bi garantovao pravo na pravično suđenje. Zakonodavne mere uključuju izmene i dopune Porodičnog zakona kako bi obezbedile da sporovi koji uključuju decu budu rešeni po hitnom postupku. Donet je Zakon o posredovanju - medijaciji. Zakoni o građanskom postupku i povezana regulativa su izmenjeni kako bi se unapredilo uručivanje sudskih dokumenata.

65. Primena nezakonodavnih mera je bila šarenolika. Napori da se smanji broj zaostalih predmeta se nastavljaju, ali još uvek nije uveden sistem za ponderisanje predmeta. Mreža sudova je reformisana, a automatska obrada predmeta (AVP) u sudovima u Srbiji je u toku, ali još uvek nije završeno uvođenje IT mreže. Uvedena je stalna obuka kao uslov za imenovanje sudija, ali ta stalna obuka nije sveobuhvatna.

66. Reforme za sprovođenje opštih mera se nastavljaju, mada je njihov uticaj na efektivnu usklađenost sa EKLJP nepoznat. Polazna tačka i ciljevi ovih reformi nisu mereni, a nije nadgledan ni njihov uticaj. Iako je namera pravnih reformi dobra, mnogo toga će zavisiti od implementacije, a dok je uticaj verovatno pozitivan, teško je reći u kojoj meri taj uticaj doprinosi boljoj usklađenosti sa razumnim vremenskim zahtevom.

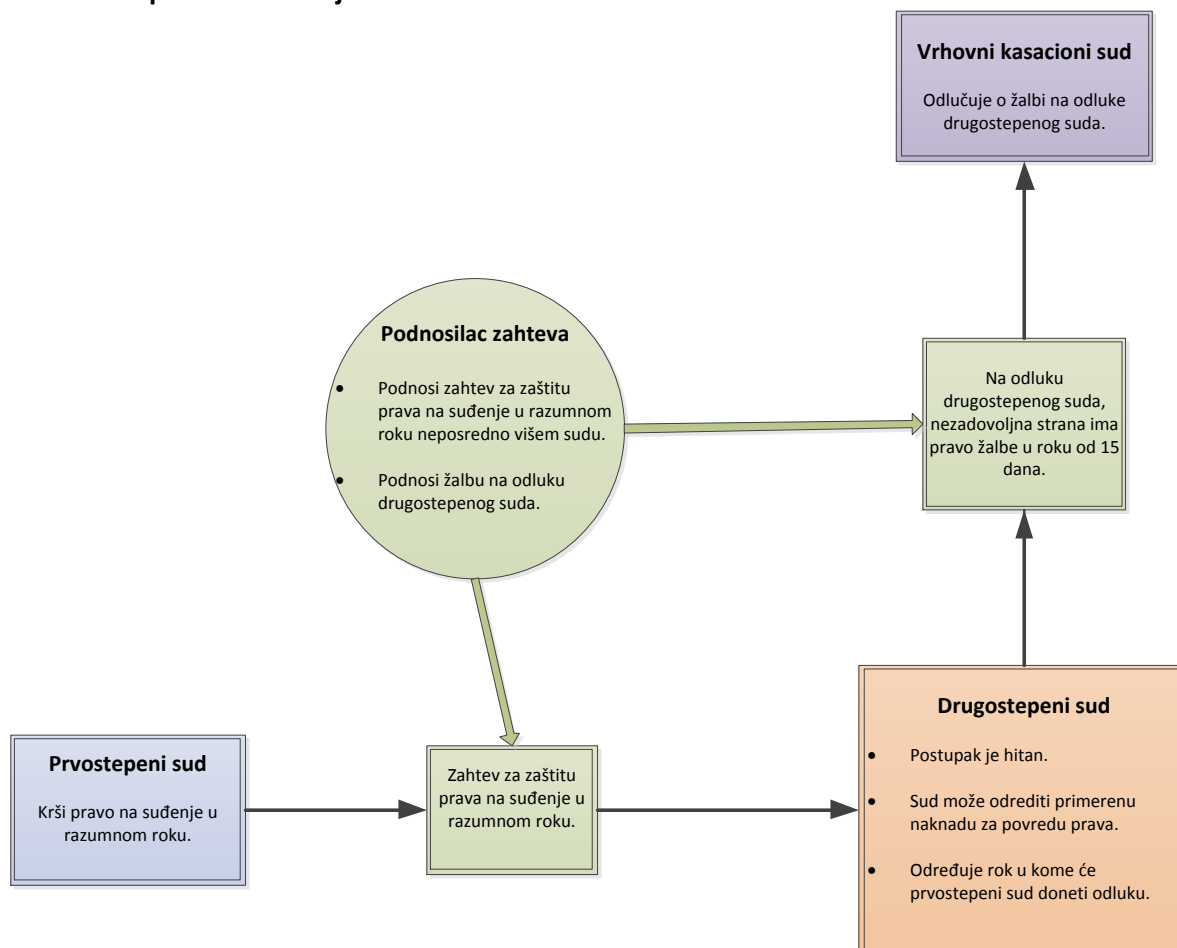
³⁵⁵ Grupe predmeta protiv društvenih preduzeća: *EVT protiv Srbije* 3102/05; *Kačapor i drugi* 2269/06, *Crnišanin* 35835/05, *Grišević* 16909/06 i drugi, *Vlahović* 42619/04 i drugi predmeti.

³⁵⁶ U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu, EK navodi da je izvršenje presuda neophodno posebno u predmetima naknade za radnike državnih preduzeća, upravnih odluka i ponovnog otpočinjanja isplata penzija zarađenih na Kosovu. Razumno rukovanje ovim masovnim potraživanjima bi moglo da ima značajan uticaj na broj predmeta pred ESLJP.

³⁵⁷ Jedan od primera koji su akteri naveli je primer gde stranka vrši nedozvoljeni uticaj na odlaganje postupka i na taj način održava status quo u vezi sa starateljstvom nad detetom. Ovo pruža taktičku prednost, jer dok sudija konačno donese odluku o osnovanosti predmeta, možda će biti nevoljan da preokrene status quo u interesu deteta. Stoga, prekomerno odlaganje predstavlja povredu prava suđenja i porodičnih prava i prava deteta.

67. **Od januara 2014. godine, građani Srbije su sada u mogućnosti da podnesu zahtev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima opšte nadležnosti.** Nedavne izmene i dopune Zakona o uređenju sudova³⁵⁸ uvode ovaj novi mehanizam za zaštitu ljudskih prava u pravni sistem Srbije. Prema novim pravilima, sudovi druge instance sada mogu da utvrde da li je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, nalože isplatu naknade i utvrde rok u kome prvostepeni sud mora da donese odluku. Nezadovoljne stranke mogu na kraju da podnesu žalbu Vrhovnom kasacionom sudu.³⁵⁹

Slika 64: Zaštita prava na suđenje u razumnom roku



68. **Na prvi pogled novo zakonodavstvo odaje utisak agresivnih reformi – inicijative da se ‘stane na put sporim sudijama’ i unapredi efikasnost u procesuiranju predmeta.** Ovaj mehanizam je zasnovan na sličnim reformama koje su sprovedene u Italiji (Pinto zakon)³⁶⁰, a takođe se primenjuju u Hrvatskoj, Rumuniji i Sloveniji. Akteri u Srbiji navode da nedavne reforme stvaraju atmosferu ‘strožijeg kažnjavanja’ i da se redovnim izveštavanjem o zaostalim predmetima i suđenjima u razumnom roku vrši pritisak na sudije da rešavaju starije predmete. Da li će ovaj napor dovesti do željenih rezultata, ipak, još uvek nije sigurno.

69. **Na osnovu iskustava drugih evropskih zemalja, postupci u stilu Pinto zakona su pokazali različite**

³⁵⁸Službeni glasnik Republike Srbije br. 101/2013.

³⁵⁹ Ranije su stranke podnosile žalbu Ustavnom sudu. Prema novom zakonu, čini se da još uvek postoji mogućnost za podnošenje žalbe Ustavnom sudu, ali će žalbe biti proglašene neosnovanim ukoliko stranke pre toga nisu iskoristile Pinto mehanizam. Ustavni sud ima značajan broj zaostalih predmeta. U 2013. godini, Sud je imao 23, 755 ustavnih žalbi, a rešeno je 8,013 predmeta, ostavljajući 15,742 nerešenih predmeta na kraju 2013. godine.

³⁶⁰ MMF Radni dokument br. 14/32, ‘Judicial System Reform in Italy— A Key to Growth’, Gianluca Esposito, Sergi Lanau, and Sebastiaan Pompe, februar 2014. godine.

rezultate. Umesto da dovedu do ubrzanja sudskih postupaka i smanjenja broja zahteva pred ESLJP, u Italiji su ovakvi postupci doveli do povećanja broja predmeta u već opterećenim domaćim sudovima, kašnjenja u plaćanju kompenzacija i dužeg trajanja postupka.³⁶¹ Zakon je privremeno smanjio broj podnesaka pred ESLJP, jer su propisani dodatni načini za korišćenje lokalnih pravnih lekova. Međutim, do kraja 2011. godine, oko 5,000 od 14,500 nerešenih predmeta pred ESLJP protiv Italije su se odnosili na tzv. 'Pinto postupke'.³⁶² Pored toga, u 2011. godini, italijanska vlada je isplatila €200 miliona kao novčanu naknadu oštećenima, što je iznos koji je umesto toga mogao biti iskorišćen za sprovođenje neophodnih institucionalnih reformi i unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema u celini.³⁶³ Reforme u Pinto stilu dobro funkcionišu u sistemima koji su generalno dobri i gde je kršenje prava na suđenje u razumnom roku izuzetak koji se može pripisati neodgovarajućem upravljanju pojedinačnog predmeta.³⁶⁴ Pravni lekovi kao što je predlog za postavljanje roka ili nadzorna žalba takođe funkcionišu bolje od novčane nadoknade. Međutim, ukoliko pravosuđe pati od obimnog i uopštenog broja zaostalih predmeta u sudovima, ovi postupci bi možda delovali kao suviše prost mehanizam reforme. U takvim uslovima, pravni lek ima efekat da dozvoljava strankama da 'idu preko reda' (direktno, kroz stavljanje predmeta na listu prioriteta ili indirektno, kroz postavljanje rokova koji, zbog postojećeg broja zaostalih predmeta, ne bi bili ispunjeni, osim ako sudija da prioritet tom predmetu u odnosu na druge). Ovakvo postupanje, međutim, ugrožava pravo na jednakost pred zakonom i dovodi do situacije gde druge stranke u sporovima duže čekaju da dođu na red.

70. **Postoji rizik da će nedavne reforme u Srbiji dovesti do neželjenih rezultata, sličnih iskustvu Italije.** Akteri su naveli u razgovoru sa timom Funkcionalne analize da ovaj dvostruki sistem stvara konfuziju među advokatima i strankama i da je otvorio nove puteve za proceduralne zloupotrebe od strane advokata koji traže prednost u razdvajanju radi ostvarivanja taktičke prednosti. Ovaj dvostruki sistem takođe veštački naduvava broj predmeta i obim posla, a neki ukazuju da ovakav sistem predstavlja dobar izgovor za više sudove da generišu zaostale predmete i produžavaju vreme rešavanja spora. Još uvek je rano da se proceni uticaj ovih reformi, ali one moraju biti pažljivo praćene kako bi se merili njihovi rezultati i kako ove reforme ne bi ometale sudove u obavljanju njihove osnovne funkcije rešavanja sporova stranaka.

iii. Odloženo gonjenje kao alternativna sankcija

71. **Upotreba odloženog gonjenja postaje sve češći izbor za alternativne sankcije u krivičnim predmetima.**³⁶⁵ U studiji iz 2012. godine, odloženo gonjenje je uglavnom primenjivano za zločine koji ugrožavaju javni saobraćaj, neplaćanje alimentacije i uništenje i oštećenje tuđe stvari.³⁶⁶ U gotovo dve trećine predmeta odloženog gonjenja (63.5 procenata), izrečena je sankcija plaćanja novčanog iznosa humanitarnoj organizaciji, fondu ili javnoj instituciji. U oko jedne četvrtine (23.7 procenata) predmeta odloženog gonjenja, sankcije su bile usmerene ka ispravljanju štetne posledice izazvane izvršenjem krivičnog dela ili obeštećenje nastale štete. Plaćanje alimentacije je bilo ređe u samo 5 procenata ovih predmeta, učešće u psiho-socijalnom lečenju u samo 1.7 procenata predmeta i društveno-koristan rad u samo 1.3 procenata predmeta.

³⁶¹ Prelazna rezolucija KM/ResDH(2009)42.

³⁶² Videti izveštaj koji je napisao Nils Muižnieks, Komesar za ljudska prava Saveta Evrope, Strazbur, 18. septembar 2012. godine

³⁶³ Videti 'The execution of the ECtHR judgments in Italy: measures to reduce domestic excessive length of proceedings', Elena Bossi, Leiden, jun 2012. godine.

³⁶⁴ Videti *The Right to Trial within a Reasonable Time and Short-Term Reform of the European Court of Human Rights*, Okrugli sto u organizaciji predsedavanja Slovenije Komitetom ministara Saveta Evrope, 2009. godine.

³⁶⁵ Iako je ova mogućnost uvedena 2001. godine, tužioci su češće počeli da primenjuju ova ovlašćenja tek od 2009. godine, kada je RJT izdalo instrukcije o tome koja dela mogu biti obuhvaćena odloženim gonjenjem.

³⁶⁶ Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije je 2012. godine sprovelo istraživanje o implementaciji odloženog gonjenja, a prikupljeni su podaci iz 11 javnih tužilaštava iz tadašnje mreže sudova i javnih tužilaštava koja je sadržala 34 osnovna javna tužilaštva. Navedeni podaci o odloženom gonjenju su izvučeni iz podataka dobijenih kroz ovo istraživanje.

Okvir 12: Kako odloženo gonjenje funkcioniše u praksi u Srbiji?

Ova praksa se često naziva ‘načelo oportuniteta’ i ovlašćuje javnog tužioca da odloži gonjenje u određenoj vrsti predmeta* i na taj način ih preusmeri izvan sudskog sistema, nudeći osumnjičenima alternativne uslove umesto izricanja presude. Ti uslovi mogu obuhvatati jedan ili više sledećih uslova:

- a. otklanjanje štetnih posledica nastalih izvršenjem krivičnog dela ili naknada pričinjene štete;
- b. plaćanje određenog iznosa u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove;
- c. obavljanje određene društveno korisne usluge ili humanitarni rad;
- d. ispunjavanje dospelih obaveza izdržavanja;
- e. podvrgavanje terapiji odvikavanja od alkohola ili opojnih droga;
- f. podvrgavanje određenim psiho-socijalnim tretmanima, radi otklanjanja uzroka nasilnog ponašanja; ili
- g. poštovanje obaveze utvrđene pravosnažnom sudskom odlukom, odnosno poštovanje ograničenja utvrđenog pravosnažnom sudskom odlukom.

U praksi, tužilac određuje rok u kome se odlaže krivično gonjenje (što ne može biti duže od godinu dana), u kome osumnjičeni mora izvršiti preuzete obaveze. Ukoliko osumnjičeni ne ispoštuje uslove, tužilaštvo automatski ponovo pokreće proceduru prikupljanja papirologije. Nadležnost za nadzor nad ispunjavanjem obaveza ima poverenik iz organa uprave nadležne za poslove izvršenja krivičnih sankcija, u skladu s propisom koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

** Tužilac može odložiti krivično gonjenje za krivična dela kažnjiva novčanom kaznom ili kaznom zatvora do pet godina. Odloženo gonjenje nije dostupno u određenim vrstama predmeta, kao što je nasilje u porodici.*

72. **Odloženo gonjenje potencijalno nudi niz pogodnosti za kvalitetno izricanje kazni.** Ono omogućava počiniocu da ostane u zajednici i izbegne prekid porodičnih veza i obaveza, dok istovremeno ispravlja štetu nanetu žrtvi i/ili doprinosi zajednici. Omogućavanjem određenih oblika lečenja, kao što su psiho-socijalno lečenje ili lečenje zavisnosti od droga ili alkohola, odloženo gonjenje se bavi uzrokom krivičnom dela i promovise prevenciju zločina i rehabilitaciju i reintegraciju počinioca u zajednicu.³⁶⁷ Međutim, na ovaj pojam neki gledaju kao na ‘privilegiju’ – način da se isplati kazna ili čak isplati država.

73. **Odloženo gonjenje još uvek nije ispunilo svoj potencijal, jer poverenička služba koja vrši nadzor nad ovim predmetima nema dovoljne kapacitete.** Povereničkoj službi, posebno, nedostaje geografski domet, sa samo 15 kancelarija u 26 regiona viših sudova. Kao rezultat toga, primena odloženog gonjenja nije dosledna na čitavoj teritoriji. U nekim mestima, okrivljenima je dostupno odloženo gonjenje, dok u drugim mestima to nije slučaj, iz prostog razloga što žive u mestu gde ne postoji kancelarija poverenika iz organa uprave nadležnog za poslove izvršenja krivičnih sankcija (ili još gore, neki okrivljeni možda imaju pristup odloženom gonjenju, ali se ta sankcija ne nadzire niti izvršava). Dalje, povereničkoj službi nedostaju institucionalni mehanizmi i osoblje za efikasan nadzor nad primenom sankcija. Ovo objašnjava zašto donacije (kojima se lako upravlja) predstavljaju najveći deo sankcija, dok su psiho-socijalna terapija i društveno koristan rad retko primenjivane sankcije, iako spadaju u uslove koji mogu da proizvedu najpraktičniju korist za rehabilitaciju okrivljenog i njegovu/njenu reintegraciju u zajednicu. Sa uvođenjem novog ZKP i Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, planirano je proširenje uloge povereničke službe, sa kancelarijama širom zemlje. Ova mera će možda povećati korišćenje odloženog gonjenja, posebno u slučaju društveno korisnog rada i tretmana. Finansiranje će takođe biti potrebno, kako bi se omogućilo povereničkoj službi da ispuni ovu važnu ulogu, i to treba da bude obezbeđeno.

74. **Ipak, neki aranžmani na lokalnom nivou već funkcionišu dobro.** Određeni broj osnovnih sudova i osnovnih javnih tužilaštava su preduzeli inicijativu da rade zajedno sa lokalnim institucijama, kao što su bolnice, centri za lečenje i humanitarne organizacije, radi razvijanja Memoranduma o razumevanju, koji razrađuje protokole za primenu u određenim slučajevima.³⁶⁸ Na primer, Osnovno javno tužilaštvo u Vršcu je

³⁶⁷ Odloženo gonjenje takođe ima potencijal da unapredi efikasnost, jer smanjuje broj predmeta koji zahtevaju sudski postupak, te stoga oslobađa resurse sudova i tužilaštava za ozbiljnije zločine.

³⁶⁸ Memorandumima o razumevanju navode na koji način će sredstva biti uplaćena humanitarnim organizacijama i fondacijama, kao i

u razgovoru sa timom Funkcionalne analize navelo da ovi Memorandumi o razumevanju funkcionišu dobro iz dva razloga: prvo, zbog njihove lokalne prirode, relevantna tela pronalaze praktične načine za saradnju i rešavanje uskih grla. Drugo, Memorandume o razumevanju potpisuju rukovodioci lokalnih organizacija, kao što je direktor lokalne bolnice i predsednik osnovnog suda, što omogućava saradnju na nivou primene.

75. **U budućnosti bi aranžmani odloženog gonjenja imali koristi od veće podrške u okviru pravosudnog sistema.** Povećan kapacitet povereničke službe bi trebalo da pomogne tužiocima da ponude širi spektar uslova. Dalje, RJT može da izda detaljnije instrukcije, uključujući podsticaje za korišćenje odloženog gonjenja u određenim vrstama predmeta ili kod određenih osumnjičenih (kao što su mladi ili marginalizovane grupe), i da proširi korišćenje odloženog gonjenja izvan uplaćivanja sredstava na proaktivnije napore za rehabilitaciju. Povećanje javne svesti o odloženom gonjenju bi takođe pomoglo da se smanje zablude o njemu kao 'privilegiji', uz istovremeno naglašavanje koliko je važno da žrtve budu obeštećene, a da učinioci prođu rehabilitaciju i reintegraciju u interesu zajednice.

76. **Odloženo gonjenje i sporazum o priznanju krivice nažalost ne postoje u prekršajnim sudovima, jer tužioci retko kad rade na prekršajnim predmetima.** Ipak, ovaj pristup bi bez sumnje bio dobar za ove vrste manjih predmeta, posebno u slučajevima kada su izgledi za pokajanje i rehabilitaciju počinioca u ranoj fazi veliki. U odsustvu ovih mehanizama, potrebno je ojačati alternativne sankcije u prekršajnim sudovima, kako bi se prekršajnim sudovima obezbedila fleksibilnost u izdavanju naloga radi povećanja izgleda za rehabilitaciju i reintegraciju.³⁶⁹

iv. Sporazum o priznanju krivice

77. **Sporazum o priznanju krivice pruža mogućnost tužiocima da pregovaraju o optužbi i kazni u zamenu za priznanje krivice od strane optuženog.** Sporazum o priznanju krivice se posmatra kao alat koji će omogućiti delotvorno i efikasno rešavanje predmeta na način koji smanjuje opterećenje sudova i tužilaca, oslobađajući tako njihovo vreme i resurse koji mogu biti posvećeni sporovima.

78. **Još uvek je suviše rano da se proceni delotvornost sporazuma o priznanju krivice u Srbiji.** Koncept je uveden kroz izmene ZKP usvojene 2009. godine, a dodatno je ojačan daljim izmenama i dopunama ZKP u 2013. godini. Primena novog ZKP će omogućiti takve procene u narednim godinama.

79. **Neki akteri već primećuju da bi sporazum o priznanju krivice mogao biti efikasniji.** Advokati tvrde da zamenici tužilaca nemaju dovoljnu autonomiju za donošenje odluka, a da njihov interni proces odobravanja produžuje proces sporazuma. Neki tužioci su takođe primetili da je interni proces dobijanja odobrenja ponekad komplikovan, ali da će nedavno izdate instrukcije RJT pomoći u budućim slučajevima. U međuvremenu, drugi tužioci navode da sporazum o priznanju krivice nikada neće dostići svoj pun potencijal sve dok kaznene politike ne budu strožije.³⁷⁰ Prema njihovom argumentu, blage kazne, uključujući i kazne koje idu ispod minimuma, 'izbijaju



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

minimalan iznos za uplatu, i obezbeđuju saradnju između lokalnih bolnica i klinika za prijem pacijenata.

³⁶⁹Za dalju diskusiju, videti deo Kvalitet izricanja kazni ispod.

³⁷⁰Za dalju diskusiju o izricanju kazni videti Kvalitet u izricanju kazni ispod.

argumente iz njihovih ruku' i podrivaju sposobnost tužilaca da ispregovaraju efikasan i delotvoran ishod.

80. **Podaci o broju sporazuma o priznanju krivice kao procenat krivičnih predmeta nisu dostupni.** Podaci u ovoj oblasti bi bili korisni za merenje predviđenog efekta reformi, kao i radi identifikacije budućih unapređenja.

81. **Jasno je da sporazumi o priznanju krivice postaju sve češći u Srbiji.** Tokom 2012. godine, Više i Osnovno javno tužilaštvo, Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilac za ratne zločine su zaključili sporazum o priznanju krivice sa ukupno 869 optuženika (što predstavlja povećanje od 100% u odnosu na 2011. godinu). Od ukupnog broja zaključenih sporazuma o priznanju krivice u 2012. godini, sud je usvojio 706 sporazuma, što predstavlja rast od 97.20% u poređenju sa 2011. godinom, dok su ostali sporazumi verovatno još uvek nerešeni pred sudom. Sporazum o priznanju krivice je dodatno proširen nakon stupanja na snagu novog ZKP u oktobru 2013. godine. Prema statističkim podacima RJT, u februaru 2014. godine je potpisano 100 sporazuma više nego u januaru 2014. godine, što ukazuje na jačanje trenda potpisivanja sporazuma o priznanju krivice.

82. **Suprotno tome, došlo je do zanemarljivog porasta sporazuma o priznanju krivice u prekršajnim sudovima.** Za tri godine, otkako su uvedene reforme u skladu sa novim Zakonom o prekršajima, samo jedan sporazum o priznanju krivice je potpisan u Vojvodini u novembru 2013. godine. Ovo nije dobro, jer sporazumi o priznanju krivice mogu biti posebno korisni u rešavanju predmeta vezanih za prekršaje u oblasti poreza i carine. U avgustu 2014. godine su uvedene izmene radi podsticanja sporazuma o priznanju krivice u prekršajnim predmetima, uz nadu da će doći do povećanja ovih sporazuma u datoj oblasti.³⁷¹

83. **Potrebno je prikupiti dovoljan broj podataka i vršiti nadzor kako bi se omogućila procena delotvornosti.** Sporazumi o priznanju krivice moraju biti nagledani i praćeni prema broju ponuđenih i potpisanih sporazuma, krivičnih dela i lokacija, odluka suda za usvajanje ili odbacivanje i, najvažnije, prema razlozima za odbijanje. Vremenom će takvi podaci omogućiti bolju analizu delotvornosti. Stavovi ključnih aktera u postupku takođe treba da budu zabeleženi, kako bi se detaljno uskladila implementacija.

v. Kvalitet u izricanju kazni

84. **Nekoliko aktera navodi da je kvalitet pravosuđa potkopan blagim i nepredvidivim donošenjem odluka.** Nisu prikazani nikakvi kvantitativni podaci koji bi podržali ovakav stav, a tim Funkcionalne analize nema informacije da se takvi podaci prikupljaju u pravosudnom sistemu.

85. **Krivični zakoni često uključuju široke raspone kazni, dozvoljavajući tako sudijama da donose diskrecione odluke.** Uprkos tome što je za određena krivična dela propisan obavezni minimum kažnjavanja, akteri tvrde da se propisani minimum ne primenjuje uvek u praksi. Na primer, tokom 2013. godine u nekoliko predmeta u vezi sa korupcijom u prekršajnim sudovima izrečene su kazne ispod obaveznog minimuma.

86. **Nekoliko tužilaca navodi da sudije rutinski teže blažoj strani u rasponu kazni.** Neki tvrde da ta blagost predstavlja odgovor na nedozvoljeni uticaj ili korupciju. Drugi ukazuju da loša infrastruktura i nedostatak sigurnosti u sudovima imaju negativan uticaj na sudije i javne tužioce.³⁷²

87. **Advokati, sa druge strane, tvrde da blagost ne predstavlja toliko problem koliko je problem nepredvidivost.** Prema ovom razmišljanju, slične vrste optuženih u sličnim vrstama predmeta mogu dobiti različite kazne, neke kazne su blaže od drugih, dok je kod drugih izrečena kazna predmet volje

³⁷¹Funkcionalna analiza sadrži podatke i analize koje su bile dostupne do 30. juna 2014. godine, pa nije bilo moguće proceniti delotvornost ovih izmena.

³⁷² Prema ovom mišljenju, mala je verovatnoća da će sudije i tužioci izreći strogu kaznu, jer sede oči u oči sa okrivljenima u svojim kabinetima i kancelarijama, bez odgovarajućih sudnica i adekvatnog obezbeđenja.

predsedavajućeg sudije.

88. **Akteri takođe ističu da se, u retkim slučajevima kada se primenjuju vanzavodske sankcije, izricanje presude nadgleda i primenjuje na neujednačen i neadekvatan način.** Ovo je delimično posledica nedovoljnog geografskog dometa i institucionalnih mehanizama i kapaciteta odgovornost povereničke službe.³⁷³ Šteta što je takva situacija, imajući u vidu hroničan problem pretrpanih zatvora u Srbiji.³⁷⁴ Povereničkoj službi su potrebni fleksibilniji aranžmani u zapošljavanju, kako bi mogla da pruža usluge malim urbanim centrima i ruralnim zajednicama u svakoj sudskoj oblasti.

89. **Percepcija popustljivosti i nepredvidivosti dovodi do žalbi u krivičnim postupcima.** Žalbe protiv izrečene kazne su mnogo češće u odnosu na žalbe protiv presuda. RJT nalaže tužiocima da ulažu žalbe protiv blagih kazni, što doprinosi relativno velikom broju žalbi podnetih od strane tužilaca. U međuvremenu, advokati navode da savetuju svojim klijentima da 'bace kocku' i žale se na odluku, 'jer nikada ne znate kako će apelacioni sud odgovoriti'.

90. **U budućnosti bi tužioci mogli da imaju konstruktivniju ulogu u davanju preporuka sudijama u smislu izricanja kazni.** U naprednim pravosudnim sistemima, uobičajeno je da tužilaštva prikupljaju informacije o praksama i trendovima u izricanju kazni, koje tužioci zatim koriste kako bi upotpunili svoje preporuke za izricanje kazne. Ovo je 'lakši', ali često i delotvorniji način da se vremenom dostigne doslednija praksa u izricanju kazni, na koje se sudije i drugi akteri često oslanjaju, formalno i neformalno. Jednostavan metod je kreiranje rezimiranih tabela, koje navode kazne koje su sudovi izricali o određenim vrstama predmeta prethodnih godina, kao i ključne olakšavajuće ili otežavajuće okolnosti u određenim slučajevima. Vremenom bi takve tabele pružale veliki broj detalja i trendova, koji nijansiraju širok spektar kazni. Tabele kazni bi mogle da postanu koristan alat za tužioce u procesu razmatranja kazni, a RJT bi trebalo da razmisli o razvijanju takvih tabela.

91. **Takođe, moguće je uraditi više radi promovisanja alternativnih sankcija, uključujući vanzavodske sankcije, društveni rad, kućni pritvor i psiho-socijalnu terapiju.** Kao što je već navedeno u odeljku odloženog gonjenja, izgledi za rehabilitaciju i reintegraciju u okviru ovakvih aranžmana kazni obećavaju, a aranžmani za odloženo gonjenje mogu da budu primenjeni prema analogiji alternativnih sankcija kako bi se povećao ukupan kvalitet izricanja kazni u srpskom pravosuđu. Dalje, među onima koji smatraju društveni rad neprivačnim bi se moglo povećati izvršenje novčanih kazni. Usvajanje podzakonskih akata i propisa na ovu temu, uz adekvatnu obuku, bi pomoglo pravosuđu da češće koristi alternativne sankcije.

92. **U prekršajnim sudovima bi alternativne sankcije mogle da budu više korišćene nego što je trenutno slučaj, kako bi promovisale rehabilitaciju za manje prekršaje.** Nedavne zakonodavne izmene su uvele prekršajne naloge, mada su se oni do sada koristili samo za novčane kazne. Možda je moguće da se ovaj novi instrument proširi na druge vrste sankcija kako bi se unapredila svrsishodnost izricanja kazni u prekršajnim predmetima.

³⁷³Za dalju diskusiju o potrebi jačanja dometa i kapaciteta povereničke službe, videti odeljak odloženo gonjenje iznad.

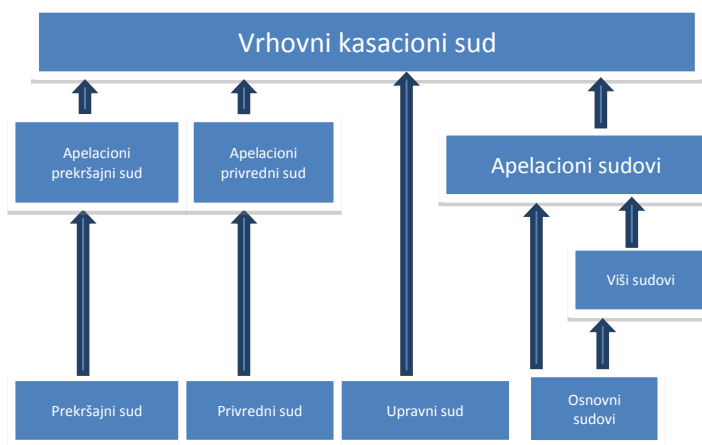
³⁷⁴Za diskusiju o pitanjima vezanim za pritvor i prenaseljenost zatvora, videti na primer *Analizu primene mere pritvora za Srbiju: Pre donošenja odluke o sankciji*, Američko udruženje pravnika, 2013. godine.

f. Efektivnost žalbenog sistema u obezbeđivanju kvaliteta odlučivanja

93. Iako žalbe predstavljaju važan mehanizam odgovornosti i kontrole,³⁷⁵ podaci iz čitavog sistema o stopi žalbi i stopi preinačenih presuda mogu ukazati na probleme u vezi sa kvalitetom donetih odluka.³⁷⁶ Žalbe imaju uticaj na efikasnost jer produžavaju ukupno vreme trajanja procesa i povećavaju broj predmeta.³⁷⁷ Ukupno gledano, stabilno i efikasno pravosuđe će imati manji broj žalbi i veći broj preinačenih odluka koji bi trebao da bude oko 50 procenata,³⁷⁸ kao i broj poništenih odluka koji predstavlja kombinaciju izmenjenih i delimično izmenjenih odluka.

94. Ovaj deo analizira dostupne podatke o žalbama kroz tri dimenzije: žalbe prema vrsti suda i vrsti predmeta, žalbe prema lokaciji, što odgovara Pokazatelju 2.5 Okvira za merenje učinka. Odeljak zatim analizira moguće razloge koji povećavaju broj žalbi i opcije za poboljšanje žalbenog okruženja.

95. Pravljenje procene o žalbama je delikatna oblast za merenje učinka u Srbiji. Iako je ovo važan pokazatelj u smislu Poglavlja 23, ovo je takođe oblast za koju akteri izražavaju snažna i različita mišljenja. Nekoliko aktera navodi da je 'problem žalbi' najveći problem srpskog pravosuđa. Ipak (ili možda upravo zbog toga), u sistemu je teško pronaći konkretne podatke o ovoj temi.



Grafikon žalbi u srpskom pravosuđu, 2014.

96. Podaci o žalbama su posebno fragmentirani u sistemu, a pitanje žalbi ističe sve slabosti postojećih pristupa za vođenje predmeta, uključujući inflaciju i dupliranje broja predmeta, fragmentiranu i nedovoljnu elektronsku razmenu između sistema IKT i manjak koordinacije među sudovima. Od tima Funkcionalne analize je zatraženo da sprovede detaljnu i dugotrajnu obradu i analizu podataka u saradnji sa nekoliko sudija za potrebe ovog dela Izveštaja, ukazujući da se takvi podaci ne analiziraju redovno.³⁷⁹ Od presudnog je značaja da sistem unapredi prikupljanje podataka i analizu u ovoj važnoj oblasti.

³⁷⁵Žalbeni postupak je osmišljen tako da ugrađuje sporenje u sam sistem, a određena doza sporenja pokazuje da je sistem funkcioniše kako je zamišljeno.³⁷⁵ Dalje, u kratkim 'udarnim' periodima, visoke stope žalbi mogu biti uobičajene prilikom uvođenja reformi u sistem, jer je potrebno vreme da se novi zakoni 'ustale'. Visoka stopa preinačenih presuda u kratkom periodu čak može biti dobar znak, jer bi to ukazivalo da se apelacioni sudovi 'obrušavaju' na sudove niže instance kako bi obezbedili veću ujednačenost u primeni zakona.

³⁷⁶Ovaj odeljak uzima u obzir samo ukupne brojeve žalbi, a ne pojedinačne žalbe. Pojedinačno, podnošenje žalbe ne ukazuje na kvalitet određene odluke – već samo ukazuje da je jedna strana (ili obe) dovoljno nezadovoljna odlukom, te se odlučila da nastavi dalje aktivnosti.

³⁷⁷ Ponovljena suđenja i uzastopne žalbe još više produžuju trajanje postupka. Žalbe mogu ozbiljno da utiču na efikasnost ukoliko je sistem sklon 'recikliranju' ili 'ping-pong' predmetima. Ovaj problem je u prošlosti bio prisutan u Srbiji, ali se situacija popravlja zahvaljujući nedavnim reformama procesnih zakona, koje propisuju da apelacioni sudovi moraju da iznesu svoju presudu u ponovljenoj žalbi. Za dalju diskusiju o uticaju žalbi na efikasnost, videti poglavlje Efikasnost.

³⁷⁸U ovom idealnom scenariju, samo 'teži predmeti' su ožalbeni, a zbog toga što su u pitanju 'teži predmeti', postoji velika verovatnoća da će viši sudovi preinačiti presudu. Suprotno tome, konstantno visoke žalbene stope mogu ukazivati na nedoslednost i nepostojanje ujednačenosti u primeni zakona, kao i veće nezadovoljstvo kvalitetom donetih presuda od strane korisnika suda. Visoka stopa ukinutih presuda može da ukazuje da su sudovi niže instance nesigurni kada donose odluke vezane za nove zakone; ili rutinski prave greške u donošenju odluka; ili da se zakon primenjuje na nedosledan način na čitavoj teritoriji; ili da su sudovi pred kojima je uložena žalba naročito strogi u primeni zakona. Sveukupno, visoke žalbene stope uz niske stope ukinutih presuda možda ukazuju na to da stranke u sporu koriste sudove kao instrument zloupotrebe ili odlaganja.

³⁷⁹Neki akteri su čak sugerisali timu Funkcionalne analize da su podaci o žalbama 'namerno' fragmentirani kako bi se prikrilo problem koji postoji u srpskom pravosuđu.

i. Žalbe prema vrsti suda i vrsti predmeta

97. Kao što je i očekivano, viši i apelacioni sudovi primaju najveći broj žalbi u sistemu, a postoji veća verovatnoća da će žalbe biti podnete u nekim vrstama predmeta u odnosu na druge. Analiza koja sledi prati žalbe prema vrsti suda, a zatim nudi neka razmatranja o razlozima za uočeni 'problem žalbi' u Srbiji.

a. Žalbe na odluke osnovnih sudova

98. Precizni podaci o izjavljenim žalbama na odluke osnovnih sudova u višim sudovima i apelacionim sudovima nisu dostupni.³⁸⁰ Tim Funkcionalne analize je detaljno procenio broj izjavljenih žalbi na odluke osnovnih sudova, što je zahtevalo značajnu obradu podataka i konsultacije sa relevantnim akterima.³⁸¹

99. Većina žalbi iz osnovnog suda idu direktno u apelacione sudove na razmatranje (velika apelacija), dok neki predmeti odlaze u više sudove na razmatranje (mala apelacija). Procenjuje se da žalbe protiv odluka osnovnog suda čine oko 90% priliva u apelacionim sudovima.³⁸²

100. Broj žalbi protiv odluka osnovnih sudova u građanskim parnicama je visok, sa žalbenom stopom od oko 22.84 procenta.³⁸³ Većina žalbi se odnose na predmete sa oznakom 'P' (građanska parnica) i 'P1' (radni sporovi), dok se procenjuje da je žalbena stopa protiv meritornih odluka oko 45 procenta.

101. Stopa žalbi na odluke osnovnog suda u krivičnoj materiji je takođe visoka i iznosi 23 procenta.³⁸⁴ Od svih odluka o žalbama u 2013. godini, oko 66.42% je potvrđeno, 19.66% je ukinuto, 12.05% je preinačeno i 1.85% delimično preinačeno. Krivični predmeti sa maksimalnom zaprećenom kaznom od 10 godina su češće ožalbeni, sa procenjenom stopom od oko 36%.³⁸⁵

102. Stopa žalbi u građanskim vanparničnim predmetima je veoma niska i iznosi oko 1 procent.³⁸⁶ Ovo je posledica činjenice da vanparnični predmeti ne uključuju sporove između stranaka, pa se nepovoljne

³⁸⁰Identifikovani su razni nedostaci u postojećim statističkim izveštajima u AVP i bazama podataka VKS. Dalje, postojeći izveštaji ne pružaju informacije o izjavljenim žalbama, već samo o rešenim žalbama, koje ne moraju biti jednake odlukama niže instance u istom periodu izveštavanja. Pored toga, statistički podaci apelacionih sudova ne prave razliku između predmeta primljenih iz osnovnih sudova i predmeta primljenih iz viših sudova, niti koriste istu tipologiju predmeta kao sudovi niže instance, a takođe ne navode ni da li se rešene žalbe odnose na 'meritorne' odluke ili 'nemeritorne odluke', koje su predmet različitih rešenja i pravila u žalbenom postupku. I meritorne i nemeritorne odluke mogu biti ožalbene na različite načine. Međutim, Zakon o parničnom postupku i Zakon o krivičnom postupku ne prave razliku između ovih odluka. Generalno, meritorne odluke se odnose na odluke u predmetima u kojima sud odlučuje o suštini spora. Sa druge strane, odluka doneta 'na drugi način' može da se odnosi na procesne odluke kao što je odbacivanje tužbe u parničnom postupku zbog smrti stranke u sporu, ili ukoliko je u istom predmetu već doneta presuda ili sprovedeno poravnanje.

³⁸¹Za potrebe izračunavanja koeficijenta i procenta žalbi, tim Funkcionalne analize je koristio broj rešenih žalbi, što bi trebalo da bude slično broju izjavljenih žalbi, zbog činjenice da su stope rešavanja predmeta u sudovima viših instanci oko 100% (tj. broj primljenih i rešenih predmeta je sličan).

³⁸²Na osnovu razgovora sa sudijama i advokatima, i kroz analizu statističkih podataka Apelacionog suda u Beogradu, kao najvećeg suda u zemlji, procenjeno je da žalbe na odluke osnovnih sudova pred apelacionim sudovima čine oko 90% priliva apelacionih sudova (predmeti za oznakom GŽ, GŽ1 i GŽ2), dok preostali broj predmeta dolazi iz viših sudova. Dobijene brojke odgovaraju broju rešenih žalbi i stopi rešenih predmeta u apelacionim sudovima koje su neznatno niže od 100% (malo više u Nišu i Novom Sadu, i malo niže u Beogradu i Kragujevcu). Broj žalbi na odluke višeg suda pred apelacionim sudom je procenjen na osnovu broja ožalbenih odluka višeg suda koje su rešene u apelacionim sudovima (8,438) i kao 10% priliva u apelacionim sudovima (8,321). Poređenje ovih brojeva potvrđuje odnos 10%: 90% sa veoma malom (1%) marginom greške.

³⁸³U 2013. godini, u osnovnim sudovima je doneto 223,882 odluka u građanskim parnicama, a u višim i apelacionim sudovima je rešeno 51,140 žalbi, što ukazuje na žalbenu stopu od oko 22.84% u odlukama u građanskim parnicama pred osnovnim sudovima.

³⁸⁴U 2013. godini, 117,565 krivičnih predmeta je rešeno, kao i 26,973 žalbi, što čini 22.94 procenta rešenih predmeta.

³⁸⁵Predmeti sa oznakom 'K'. U 2013. godini, 57,627 'K' predmeta je rešeno, a rešeno je i 20,876 žalbi, što daje prosečnu žalbenu stopu od oko 36.22% od ukupnog broja rešenih predmeta.

³⁸⁶Od 173,515 građanskih vanparničnih predmeta koji su rešeni u 2013. godini, rešeno je samo 1,204 žalbe što ukazuje na stopu od 0.69% rešenih predmeta.

odluke suda ređe dešavaju. Takođe, nije moguće izjaviti žalbu na svaku odluku osnovnog suda u vanparničnom postupku, pa su ti brojevi u određenoj meri smanjeni.

103. **Broj žalbi na odluke o izvršenju je takođe veoma nizak.** Od ovog broja, 69.56% je potvrđeno, 36.2% je ukinuto, 2.5% je preinačeno, a 0.7% je delimično preinačeno. Dodatnih 28,733³⁸⁷ rešenih predmeta treba da bude uključeno u analizu o žalbama u izvršenju, jer ovaj broj predstavlja predmete u kojima je veće sastavljeno od tri sudije odlučivalo o prigovorima na određene proceduralne odluke u postupcima izvršenja.

Tabela 12: Žalbe na odluke osnovnih sudova u 2013. godini: interne, pred višim i apelacionim sudovima³⁸⁸

Odluke osnovnih sudova		
Ukupan broj rešenih predmeta u osnovnom sudu, 2013. god	1,146,239	
Meritorne Procenat meritornih	824,796	71.96%
Nemeritorne Procenat nemeritornih	321,443	28.04%
Ukupan broj rešenih žalbi na odluke osnovnih sudova u 2013. god	81,396	
Potvrđene Procenat potvrđenih	54,617	67.10%
Ukinute Procenat ukinutih	16,117	19.80%
Preinačene Procenat preinačenih	6,806	8.36%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	3,856	4.74%
Rešeni građanski parnični predmeti, koji mogu biti predmet žalbe	223,882	
Rešene žalbe vezane za parnične predmete u 2013. god	51,140	
Potvrđene Procenat potvrđenih	34,745	67.94%
Ukinute Procenat ukinutih	9,612	18.79%
Preinačene Procenat preinačenih	3,474	6.79%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	3,309	6.47%
Rešeni krivični predmeti (uključujući odluke o izvršenju), koji mogu biti predmet žalbe	117,565	
Rešene žalbe vezane za krivične predmete u 2013. god	26,973	
Potvrđene Procenat potvrđenih	17,917	66.42%
Ukinute Procenat ukinutih	5304	19.66%
Preinačene Procenat preinačenih	3,251	12.05%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	501	1.85%
Rešeni građanski vanparnični predmeti, koji mogu biti predmet žalbe	173,515	
Rešene žalbe u vezi sa građanskim vanparničnim predmetima u 2013. god	2,043	
Potvrđena Procenat potvrđenih	1,204	58.93%
Ukinuta Procenat ukinutih	752	36.8%
Preinačena Procenat preinačenih	50	2.44%
Delimično preinačena Procenat delimično preinačenih	37	1.81%
Rešeni predmeti izvršenja, koji mogu biti predmet žalbe	495,958	
Rešene žalbe u vezi sa predmetima izvršenja u 2013. god	1,240	
Potvrđena Procenat potvrđenih	751	60.56%
Ukinuta Procenat ukinutih	449	36.2%
Preinačena Procenat preinačenih	31	2.5%
Delimično preinačena Procenat delimično preinačenih	9	0.7%

³⁸⁷ Sastavljeni od sledećih vrsta predmeta: 'Iplv', 'Iplvlv' i 'Iplvlk'.

³⁸⁸ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

b. Žalbe na odluke viših sudova pred apelacionim sudovima

104. **Procenat žalbi na odluke višeg suda pred apelacionim sudom je relativno nizak, a stopa ukinutih presuda je umerena.** Tokom 2013. godine, od 44,381 odluka donetih u građanskoj i krivičnoj materiji pred višim sudom, na oko 8,300 odluka su izjavljene žalbe pred apelacionim sudovima³⁸⁹ što predstavlja oko 8.8% tih odluka. Kada je reč o rešenim žalbama u 2013. godini, 66.07% je potvrđeno, 14.08% je ukinuto, 8.04% je preinačeno i 4.17% je delimično preinačeno.

105. **Veći deo izjavljenih žalbi na odluke višeg suda su vezane za predmete u krivičnoj materiji.** Procenjuje se da građanski predmeti čine samo oko 15.5% od ukupnog broja predmeta.³⁹⁰ Od rešenih žalbi podnetih na odluke u građanskim predmetima tokom 2013. godine, 57.58% je potvrđeno, 23.33% je ukinuto, 7.3% je preinačeno i 8.49% je delimično preinačeno. U određenim krivičnim predmetima češće dolazi do žalbe, posebno u predmetima sa oznakom 'K', gde je na oko 65.62% odluka uložena žalba. Drugi krivični predmeti ne pokazuju tako visok procenat ožalbenih odluka i slični su građanskim predmetima sa procentom ožalbenih predmeta od oko 18.68%.³⁹¹ Kada je reč o rešenim žalbama, 67.48% je potvrđeno, 12.83% je ukinuto, 8.41% je preinačeno i 3.43% delimično preinačeno.

106. **Veliki broj ovih žalbi deluje neosnovano.** U građanskoj materiji je odbačeno 57.58 procenata žalbi, a u krivičnim predmetima je odbačeno 67.48 procenata žalbi. Ovo možda ukazuje da se žalbe pokreću u instrumentalne svrhe, na primer, da bi se odložilo izvršenje odluke (videti ispod).

Tabela 13: Žalbe na odluke višeg suda u 2013. godini: interne i pred apelacionim sudovima³⁹²

Odluke višeg suda		
Ukupan broj rešenih predmeta u višem sudu u 2013. god	119,962	
Meritorne Procenat meritornih	89,085	74.3%
Nemeritorne Procenat nemeritornih	30,877	25.7%
Broj žalbi na odluke višeg suda koje su rešene pred apelacionim sudovima u 2013. god	8,057	
Potvrđene Procenat potvrđenih	5324	66.07%
Ukinute Procenat ukinutih	1193	14.8%
Preinačene Procenat preinačenih	648	8.04%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	336	4.17%
Rešeni parnični i vanparnični predmeti, koji mogu biti predmet žalbe	7,566	
Rešene žalbe u parničnim i vanparničnim predmetima u 2013. god	1,177	
Potvrđene Procenat potvrđenih	681	57.58%
Ukinute Procenat ukinutih	310	23.33%
Preinačene Procenat preinačenih	86	7.3%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	100	8.49%

³⁸⁹ Brojke su procenjene na osnovu procene da je priliv predmeta u apelacionim sudovima sastavljen od oko 10% odluka višeg suda, kao što je gore navedeno. Ovaj broj je gotovo jednak ukupnom broju od 8,057 žalbi na odluke višeg suda, koje su rešene pred apelacionim sudovima tokom 2013. godine.

³⁹⁰ Ukupan broj odluka u građanskim parničnim i vanparničnim predmetima, na koje je izjavljena žalba apelacionom sudu. Od 7,566 predmeta rešenih u apelacionim sudovima tokom 2013. godine, samo 1,177 su bili predmeti iz građanske materije.

³⁹¹ Ukupan broj odluka u krivičnim predmetima, koje su ožalbene u apelacionim sudovima. Od 36,815 rešenih predmeta u krivičnoj materiji u 2013. godini, 6,880 žalbi je rešeno u apelacionim sudovima, što predstavlja 18.68% rešenih predmeta.

³⁹² Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Rešeni krivični predmeti koji mogu biti predmet žalbe	36,815	
Rešene žalbe u krivičnim predmetima u 2013. god	6,880 ³⁹³	
Potvrđene Procenat potvrđenih	4,643	67.48%
Ukinute Procenat ukinutih	883	12.83%
Preinačene Procenat preinačenih	562	8.41%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	236	3.43%

107. **Postojeći formati statističkih izveštaja koje objavljuje Vrhovni kasacioni sud ne prikazuju broj izjavljenih žalbi.** Umesto toga, oni pokazuju broj rešenih žalbi u periodu izveštavanja i ishode ovih odluka (potvrđene, ukinute, preinačene, delimično preinačene). Pored toga, ovi statistički podaci uključuju odluke vezane za žalbe izjavljene ne samo u periodu izveštavanja, već i za prethodne dve ili tri godine. Takođe, statistički podaci apelacionih sudova ne prave razliku između predmeta primljenih iz osnovnih sudova i predmeta primljenih iz viših sudova.

c. Žalbe na odluke privrednih sudova

108. **U nadležnosti privrednih sudova, procenat žalbi je umeren, a stopa ukinutih odluka je takođe umerena.** Tokom 2013. godine, od ukupno 99,975 odluka donetih u privrednim sudovima, uložene su žalbe na odluke u 12,395 predmeta pred Apelacionim privrednim sudom, što čini oko 12.4% odluka privrednih sudova u toj godini.³⁹⁴ Od 10,147 odluka o žalbi koje je doneo Apelacioni privredni sud tokom 2013. godine, 74.1% je potvrđeno, 19.51% je ukinuto, 5.76% je preinačeno i 0.66% je delimično preinačeno. Ponovo, niska stopa preinačenih i delimično preinačenih odluka izaziva delimičnu zabrinutost.

Tabela 14: Žalbe privrednih sudova u Apelacionom privrednom sudu u 2013. godini³⁹⁵

Odluke privrednog suda		
Ukupan broj rešenih predmeta u privrednim sudovima, 2013. god	99,975	
Broj ožalbenih u Apelacionom privrednom sudu	12,395	
Stopa žalbi: privredni sud pred Apelacionim privrednim sudom	12.4percent	
Rešene žalbe u Apelacionom privrednom sudu u 2013. god	10,147	
Potvrđene Procenat potvrđenih	7,516	74.1%
Ukinute Procenat ukinutih	1,980	19.5%
Preinačene Procenat preinačenih	584	5.8%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	67	0.7%

d. Žalbe na odluke Upravnog suda

109. **U nadležnosti upravnog suda, procenat žalbi je nizak, kao i stopa ukinutih presuda.** Tokom 2013. godine, pred VKS je uloženo 686 žalbi na odluke Upravnog suda, što čini oko 3.8% svih odluka Upravnog suda za tu godinu. Od 180 upravnih žalbi koje je rešio VKS tokom 2013. godine, 91.11% odluka je potvrđeno.³⁹⁶ Ovo ukazuje da postoji viši stepen ujednačenosti i doslednosti u oblasti upravnog prava nego u drugim oblastima u Srbiji. To takođe može da ukazuje da je podnet veliki broj nemeritornih žalbi, na primer, zbog preterano revnosnih žalbenih politika.

³⁹³ Takođe obuhvata određene predmete u vezi sa korupcijom, organizovanim kriminalom, ratnim zločinima i sajber kriminalom.

³⁹⁴ Tokom 2012. godine, procenat žalbi je bio niži, na 9.1%. Ovo je objašnjeno time što je došlo do dramatičnog pada u broju novih predmeta i rešenih predmeta u privrednim sudovima, ali se zadržao gotovo isti broj žalbi tokom 2012. i 2013. godine.

³⁹⁵ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

³⁹⁶ Dodatnih 1.67% je preinačeno, a 7.22% je ukinuto.

Tabela 15: Žalbe na odluke Upravnog suda pred Vrhovnim kasacionim sudom u 2013. godine³⁹⁷

Odluke Upravnog suda		
Ukupan broj rešenih predmeta u Upravnom sudu, 2013. god	18,132	
Broj ožalbenih	686	
Stopa žalbi	3.8%	
Žalbe rešene pred Vrhovnim kasacionim sudom u 2013. god	180	
Potvrđene Procenat potvrđenih	164	91.1%
Ukinute Procenat ukinutih	13	7.2%
Preinačene Procenat preinačenih	3	1.7%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	0	0.0%

e. Žalbe na odluke prekršajnih sudova

110. **Stopa žalbi je niska u prekršajnim sudovima, dok je stopa ukinutih odluka relativno visoka.** Tokom 2013. godine, pred Apelacionim prekršajnim sudom je podneto 27,302 žalbe na odluke prekršajnog suda, što čini oko 4.9% svih odluka donesenih u prekršajnom sudu te godine. U Apelacionom prekršajnom sudu je rešeno 26,834 žalbi.³⁹⁸ Od toga, 60.83% je potvrđeno, 9.66% je preinačeno, 27.73% je ukinuto i 1.79% je delimično preinačeno. Procenti su okvirno uporedivi sa podacima iz 2012. godine³⁹⁹ (videti Tabelu 16 ispod).

111. **Podaci o žalbama nisu iznenađujući i verovatno odražavaju uravnoteženi učinak prekršajnih sudova i Apelacionog prekršajnog suda.**⁴⁰⁰ Međutim, jedan iznenađujući nalaz je niska stopa preinačenih odluka. Apelacioni prekršajni sud je zamenio odluku suda prve instance sopstvenom odlukom u samo oko 10.5% predmeta. Prekršajni predmeti su obično relativno jasni, pa je Apelacioni prekršajni sud u dobroj poziciji da preinači odluku i sačuva stranke i prekršajni sud od ponovljenog suđenja. Potrebno je dodatno istražiti razloge za tako nisku stopu preinačenih odluka i razviti opcije koje će pomoći Apelacionom prekršajnom sudu da preinačava odluke.

Tabela 16: Žalbe na odluke prekršajnog suda pred Apelacionom prekršajnim sudom tokom 2013. god⁴⁰¹

Odluke prekršajnog suda		
Ukupan broj rešenih predmeta u prekršajnim sudovima u 2013. god	562,612	
Broj žalbi pred Apelacionim prekršajnim sudom	27,302	
Stopa žalbi: prekršajnog suda pred Apelacionim prekršajnim sudom	4.9percent	
Žalbe rešene u Apelacionom prekršajnom sudu u 2013. god	26,834	
Potvrđene Procenat potvrđenih	16,323	60.8%
Ukinute Procenat ukinutih	7,440	27.7%
Preinačene Procenat preinačenih	2,592	9.7%
Delimično preinačene Procenat delimično preinačenih	479	1.8%

³⁹⁷ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

³⁹⁸ Žalbe koje su rešene tokom 2013. godini nisu obavezno i podnete iste godine. Ove odluke o žalbama verovatno obuhvataju pomešane predmete iz 2011, 2012. i 2013. godine.

³⁹⁹ Tokom 2012. godine, cifre su bile veće, ali ne proporcionalno, što ukazuje da je glavni razlog opadanje broja primljenih predmeta u prekršajnim sudovima. Tokom 2012. godine, prekršajni sudovi su doneli odluku u 601,648 predmeta, od koji je žalba uložena na odluke u 33,341 predmeta, što je stopa žalbe od oko 5.5%. Od ukupnog broja rešenih žalbi, 27% je ukinuto.

⁴⁰⁰ Niske stope žalbi su verovatno posledica toga što su ovi predmeti uglavnom zasnovani na činjenicama i dokazima, na primer od policije, carine, različitih inspekcija, Poreske uprave, itd. Ljudi se možda odlučuju da iskoriste pravo na žalbu samo ukoliko imaju materijalne dokaze koju ukazuju na netačne činjenice ili dokaze, te stoga imaju određeni uspeh nakon žalbe. Ljudi se možda ne odlučuju na žalbu zato što vreme, napor i troškovi povezani sa žalbom nekada mogu da prevaziđu kaznu izrečenu u prvom stepenu, posebno kada se uzme u obzir da mnoge stranke zastupaju same sebe pred prekršajnim sudovima.

⁴⁰¹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

ii. Žalbe prema lokaciji

112. **Funkcionalna analiza je zatim izvršila analizu varijacija u stopama žalbi u različitim osnovnim i višim sudovima.** Značajne varijacije podataka o žalbama na čitavoj teritoriji mogu ukazivati na nedovoljnu ujednačenost u primeni zakona na teritoriji cele zemlje.

113. **Ishodi žalbi variraju u osnovnim sudovima.** Na primer, u apelacionom regionu Novog Sada, odluke osnovnih sudova su ukinute u oko 16.5% žalbi, dok je u Nišu taj broj gotovo 50% veći sa oko 22% ukinutih odluka. Unutar regiona, žalbe viših sudova se razlikuju. Odluke Osnovnog suda u Negotinu su ukinute u 12% žalbi, dok su u susednom Boru odluke suda ukinute u 30.71% žalbi. Odluke Osnovnog suda u Čačku su ukinute u 15.7% žalbi, dok su odluke Novog Pazara ukinute u 28.5% žalbi. Odluke Osnovnog suda u Novom Sadu su ukinute u samo 12.8% žalbi, a odluke Zrenjanina beleže duplo veći broj, sa 25.6% ukinutih odluka u žalbenom postupku. Na Tabeli 17 ispod, osnovni sud sa najvećim brojem ukinutih odluka je obeležen crvenom bojom, dok su sudovi sa najnižim brojem ožalbenih odluka obeleženi zelenom bojom.

Tabela 17: Ishod žalbi u osnovnim sudovima, 2013. godine⁴⁰²

OSNOVNI SUD	Žalbe rešene u 2013. god ⁴⁰³	Potvrđena	Ukinuta	Preinačena	Delimično preinačena	Stopa ukinutih presuda	Regionalna stopa ukinutih presuda
BEOGRAD							
Prvi osnovni	13,162	9,144	2,815	892	311	21.39%	20.20%
Drugi osnovni	3,331	2,629	463	156	83	13.90%	
Negotin	1,028	825	125	38	40	12.16%	
Požarevac	2,027	1,277	481	173	96	23.73%	
Loznica	1,164	784	235	71	74	20.19%	
Šabac	1,437	955	247	135	100	17.19%	
Smederevo	1,055	614	259	96	86	24.55%	
Valjevo	2,535	1,657	517	159	202	20.39%	
Bor	521	308	160	47	6	30.71%	
Zaječar	1,439	992	294	113	40	20.43%	
KRAGUJEVAC							
Čačak	1,484	1,029	234	60	161	15.77%	21.46%
Jagodina	1,209	815	284	85	25	23.49%	
Paraćin	1,230	803	320	81	26	26.02%	
Kragujevac	5,546	3,827	1,042	401	276	18.79%	
Kraljevo	1,902	1,096	514	182	110	27.02%	
Kruševac	1,943	1,114	452	228	149	23.26%	
Novi Pazar	1,244	720	355	143	26	28.54%	
Požega	1,196	860	204	60	72	17.06%	
Prijepolje	325	220	79	14	12	24.31%	
Užice	848	563	148	43	94	17.45%	

⁴⁰²Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁴⁰³Ukupan broj predmeta sa podnetom žalbom na odluku suda u vezi sa odlukama osnovnog suda, uključujući žalbe protiv meritornih i nemeritornih odluka, i uključujući odluke donete u višim sudovima (mala apelacija) i apelacionim sudovima (velika apelacija).

NIŠ							22.06%
Kosovska Mitrovica	218	127	62	12	17	28.44%	
Leskovac	3,428	2,284	682	303	159	19.89%	
Niš	6,369	4,132	1,252	610	375	19.66%	
Pirot	843	556	155	95	37	18.39%	
Prokuplje	1,596	846	439	182	129	27.51%	
Vranje	3,642	2,145	960	426	111	26.36%	
NOVI SAD							16.55%
Novi Sad	8,008	6,205	1,026	749	28	12.81%	
Pančevo	1,829	1,110	339	159	221	18.53%	
Vršac	788	431	168	77	112	21.32%	
Sombor	2,597	1,783	389	180	245	14.98%	
Sremska Mitrovica	2,083	1,291	390	331	71	18.72%	
Subotica	1,846	1,283	332	172	59	17.98%	
Kikinda	617	374	130	94	19	21.07%	
Zrenjanin	1,858	917	475	182	284	25.57%	

114. **Ishodi žalbi takođe variraju u višim sudovima.** Stopa ukinutih odluka je relativno konzistentna u svim apelacionim regionima, i kreće se od 17.8% do 22.3%. Međutim, u okviru regiona, žalbe variraju u većoj meri. Odluke Višeg suda u Smederevu su ukinute u 12.7% žalbi, ali u Negotinu taj procenat iznosi 21.31%. Odluke Višeg suda u Užicu su ukinute u 14.9% žalbi, dok je u Čačku ukinuto skoro duplo više, oko 27.2%. Odluke Višeg suda u Nišu su ukinute u 16.4% žalbi, dok su odluke Vranja ukidane gotovo duplo više, sa 30.5%. Odluke Višeg suda u Novom Sadu su ukinute u 14.7% žalbi, dok je u susjednom Zrenjaninu ukinuto 27.1%.

Tabela 18: Ishod žalbi u višim sudovima, 2013. godine⁴⁰⁴

VIŠI SUD	Žalbe rešene u 2013. god ⁴⁰⁵	Potvrđene	Ukinute	Preinačene	Delimično preinačene	Stopa ukinutih	Regionalna stopa ukinutih
BEOGRAD							
Beograd	1,561	940	294	173	154	18.83%	18.46%
Negotin	94	62	20	7	5	21.28%	
Požarevac	126	94	23	7	2	18.25%	
Šabac	251	169	50	25	7	19.92%	
Smederevo	110	85	14	7	4	12.73%	
Valjevo	137	94	24	15	4	17.52%	
Zaječar	170	122	27	18	3	15.88%	

⁴⁰⁴ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁴⁰⁵ Ukupan broj odluka o podnetim žalbama u vezi sa odlukama višeg suda, uključujući žalbe protiv meritornih i nemeritornih odluka.

Kragujevac							20.39%
Čačak	228	132	62	21	13	27.19%	
Jagodina	291	190	74	22	5	25.43%	
Kragujevac	361	235	72	44	10	19.94%	
Kraljevo	308	220	48	37	3	15.58%	
Kruševac	263	179	41	37	6	15.59%	
Novi Pazar	279	174	65	40	-	23.30%	
Užice	168	131	25	8	4	14.88%	
Niš							22.31%
Kosovska Mitrovica	-	-	-	-	-	0.00%	
Leskovac	251	148	61	38	4	24.30%	
Niš	561	406	92	43	20	16.40%	
Pirot	117	72	35	8	2	29.91%	
Prokuplje	81	45	22	4	10	27.16%	
Vranje	187	102	57	23	5	30.48%	
Novi Sad							17.80%
Novi Sad	1,211	900	178	51	82	14.70%	
Pančevo	280	203	47	28	2	16.79%	
Sombor	256	173	53	21	9	20.70%	
Sremska Mitrovica	448	295	84	63	6	18.75%	
Subotica	378	252	79	38	9	20.90%	
Zrenjanin	321	222	74	23	2	23.05%	

iii. Percepcija korisnika o žalbama

115. **Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji pruža dodatni uvid u gore navedene statističke podatke.**⁴⁰⁶ Prema podacima Ankete, oko jedna trećina sudskih postupaka u opštoj populaciji, od kojih su odluke u prvoj instanci donete između januara 2011. i novembra 2013. godine, je ožalbeni.⁴⁰⁷ U poslovnom sektoru, na 38% odluka je uložena žalba. U poređenju sa predmetima u kojima je odluka u prvoj instanci doneta u periodu od januara 2007. godine do kraja 2009. godine, procenat žalbi u opštoj populaciji se smanjio za 3%. Suprotno tome, procenat žalbi u poslovnom sektoru se povećao za 5%.

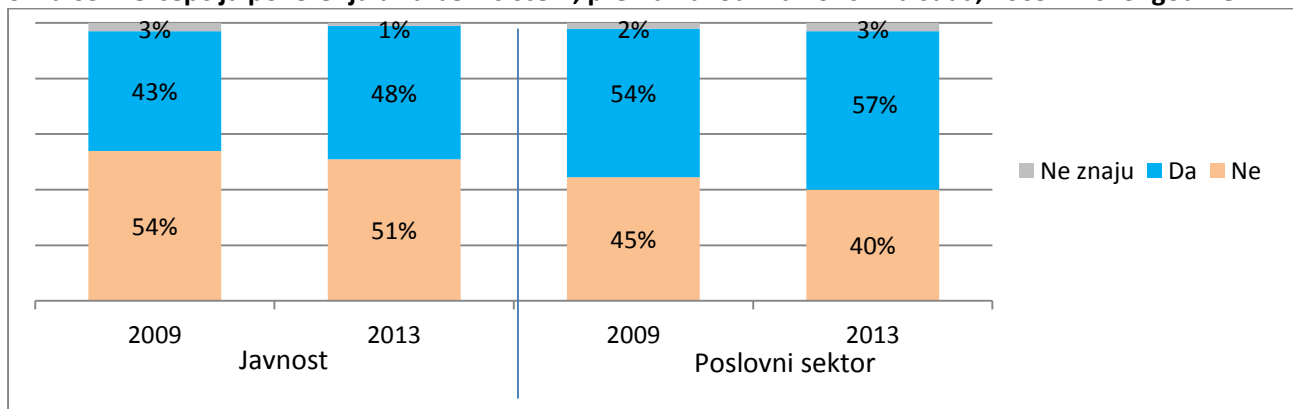
116. **Poverenje u žalbeni sistem među korisnicima suda je slabo.** Tokom 2013. godine, manje od polovine (48%) javnosti sa nedavnim iskustvom pred sudom navodi da ima poverenja u žalbeni sistem. Istovremeno, malo veći procenat od 57% predstavnika poslovnog sektora navodi da ima poverenje u žalbeni

⁴⁰⁶Predstavnici opšte javnosti i poslovnog sektora su u Anketi ispitani o njihovom mišljenju o žalbama koje su doživeli, bez obzira na vrstu suda ili instancu.

⁴⁰⁷Korisnici suda u zatvorima nisu anketirani, tako da nisu dobijeni nikakvi podaci od optuženih lica u krivičnim delima u zatvorima.

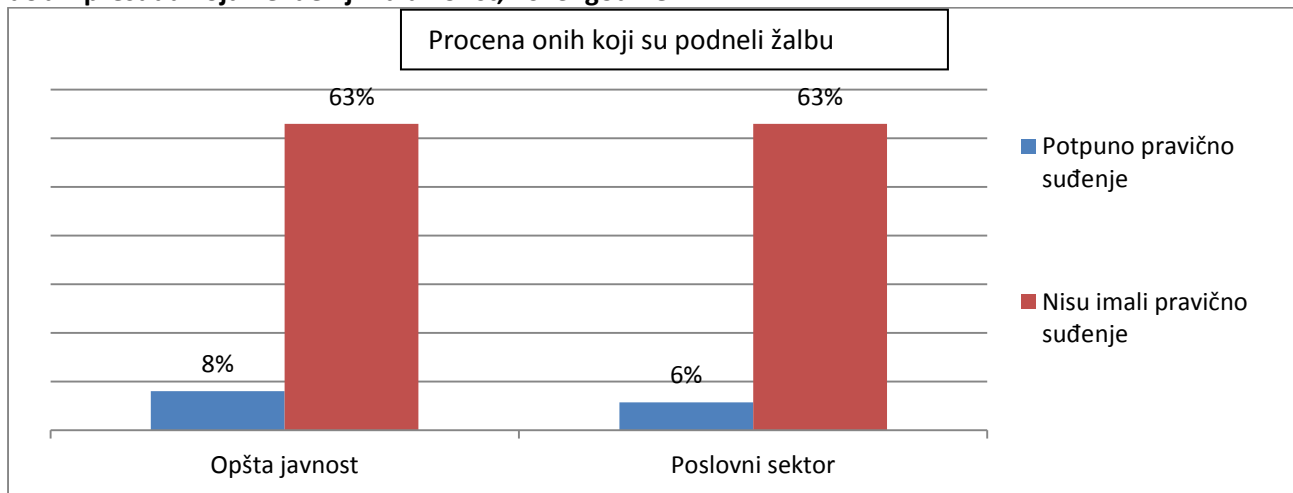
sistem. Iz ove percepcije nije jasno da li ovaj nedostatak poverenja ohrabruje ili obeshrabruje korisnike suda da podnose žalbe.

Slika 65: Percepcija poverenja u žalbeni sistem, prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine⁴⁰⁸



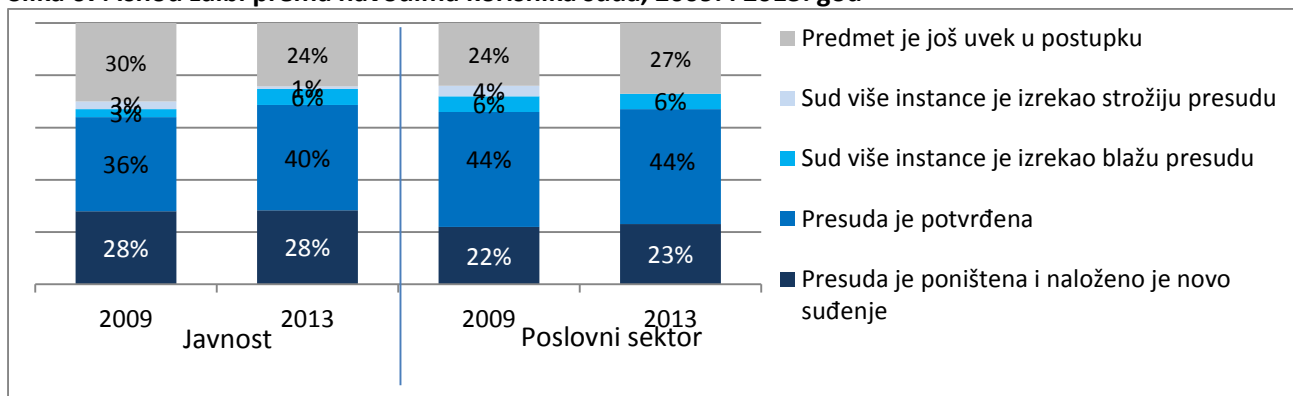
117. **Odluka stranke da podnese žalbu je u velikoj meri povezana sa percepcijom stranke o pravičnosti suđenja u prvoj instanci.** Kod korisnika suda koji su dobili presudu koja ne ide u njihovu korist postoji 10 puta veća šansa da podnesu žalbu, ukoliko smatraju da odluka nije bila potpuno pravična. Sa druge strane, korisnici suda koji su nisu dobili presudu u svoju korist, ali smatraju da je odluka pravična, su se ipak žalili u samo 8% predmeta za opštu populaciju i 6% za poslovni sektor.

Slika 66: Odnos između percipirane pravičnosti i odluke o podnošenju žalbe među korisnicima suda koji su dobili presudu koja ne ide njima u korist, 2013. godine

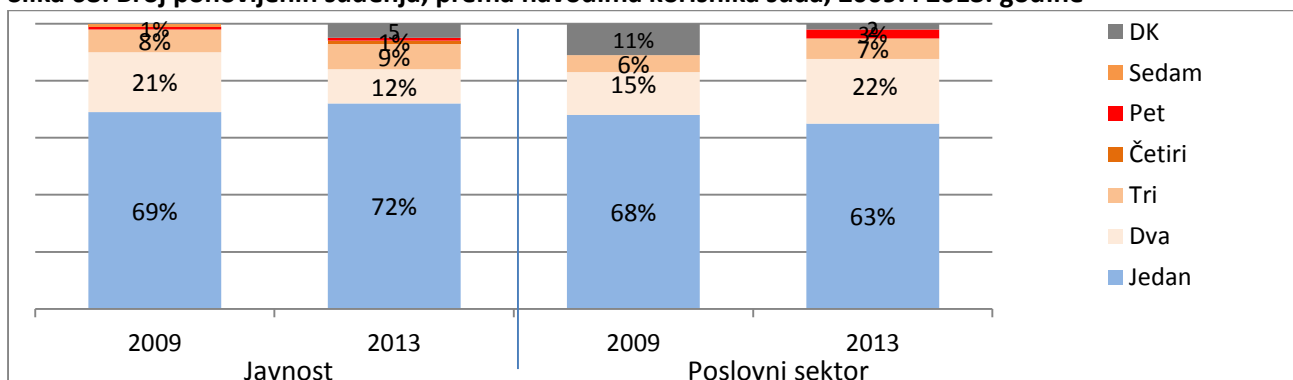


118. **U većini žalbi, korisnici suda navode da je sud više instance potvrdio presudu.** Međutim, u 28% predmeta kod opšte populacije, presuda je poništena i naloženo je ponovno suđenje. U 22% predmeta poslovnog sektora, presuda je poništena i naloženo je novo suđenje (Slika 67). Apelacioni sud je u malom broju predmeta preinačio odluku suda niže instance.

⁴⁰⁸Pitanje iz Ankete: *Da li verujete da će se žalbeni sistem na odgovarajući način baviti Vašim predmetom?* Populaciona baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom pred sudovima. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

Slika 67: Ishod žalbi prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. god⁴⁰⁹

119. **Kada se naloži novo suđenje, u većini slučajeva korisnici suda navode da se ponovno suđenje dešava samo jednom.** To je bio slučaj u preko 70% predmeta na ponovljenom suđenju u opštoj populaciji i u preko 60% predmeta na ponovljenom suđenju kod korisnika iz poslovnog sektora. Međutim, ponovljeno suđenje je naloženo dva puta u 12% predmeta korisnika iz opšte populacije i 22% predmeta korisnika iz poslovnog sektora. Ponovljena suđenja su naređena tri ili više puta u oko 10% predmeta, iako nije jasno da li su u pitanju uzastopne žalbe o istim pitanjima ili različita pitanja.

Slika 68: Broj ponovljenih suđenja, prema navodima korisnika suda, 2009. i 2013. godine⁴¹⁰

120. **Srećom, nedavne reforme procesnih zakona su ograničile mogućnost uzastopnih ponovljenih suđenja.** Po novom Zakonu o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku, nakon druge žalbe, apelacioni sud je u obavezi da zameni presudu suda niže instance sopstvenom odlukom. Tokom vremena bi ova mera trebalo da smanji ukupan broj žalbi u sistemu i ograniči ovaj 'ping-pong' efekat, koji izaziva frustraciju među praktičarima i korisnicima suda. Kao rezultat toga, gore navedene brojke će verovatno biti ponovljene u budućnosti⁴¹¹ (videti Sliku 68).

iv. Faktori koji objašnjavaju visoke stope žalbi i velike varijacije među žalbama

121. **Visoke stope žalbi ukazuju na niz problema.** Ovo pitanje će se verovatno pretežno posmatrati kao nedovoljna ujednačenost u zakonu, što podstiče stranke da se žale. Međutim, postoje i dodatni faktori.

⁴⁰⁹Pitanje u Anketi: *Kakva je bila odluka višeg suda nakon podnošenja prve žalbe posle donete presude suda prve instance?* Populaciona baza: Javnost i poslovni sektor u čijim predmetima je žalbu podneo tuženi ili druga strana u sporu. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

⁴¹⁰Pitanje u Anketi: *Koliko puta je naloženo ponovljeno suđenje u Vašem predmetu?* Populaciona baza: Javnost i poslovni sektor u čijim predmetima je sud više instance naložio ponovljeno suđenje. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

⁴¹¹ Za dalju diskusiju o implikacijama žalbi i uzastopnih žalbi na efikasnost, videti poglavlje Efikasnost.

122. **Neki sugerišu da su stope žalbi visoke zato što su sudske takse za podnošenje žalbi niske, što je nedovoljna demotivacija za parničare da 'bace kocku' i podnesu žalbu bez osnova.** Međutim, podaci ne podržavaju u potpunosti ovu teoriju. Odluka stranke da podnese žalbu verovatno obuhvata i advokatske takse, koje imaju veliki udeo u ukupnim troškovima pravnih aktivnosti i povećavaju se u žalbenom postupku. Dalje, ukoliko je to istina, očekivao bi se veći broj žalbi u prekršajnim predmetima i krivičnim predmetima, nego u građanskim predmetima, jer su takse za podnošenje žalbe u krivičnom predmetu daleko manje.⁴¹² Brojevi pokazuju da kada se uloži žalba u krivičnom postupku, veća je verovatnoća da će se to desiti na zahtev tužioca nego okrivljenog, verovatno zbog žalbenih politika tužilaštava.

123. **Advokati mogu da igraju veliku ulogu u povećanju stopa žalbi.** U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, stranke bez pravnog zastupnika u daleko manjoj meri podnose žalbe u svojim predmetima. Advokati imaju finansijski podsticaj da odugovlače postupke svojih klijenata,⁴¹³ i često daju savete o verovatnoći uspeha u žalbenom postupku i taktičkim prednostima žalbi, uključujući odlaganje izvršenja.⁴¹⁴ Advokati po službenoj dužnosti to navodno rade u većoj meri od privatnih advokata, možda zato što se njihov rad uglavnom ne nadgleda. Neke stranke (i njihovi advokati) možda koriste žalbe kao instrument zloupotrebe ili odlaganja neizbežne konačne presude.⁴¹⁵

124. **Neki sagovornici sugerišu da su stope žalbi visoke zbog kulturoloških razloga, ali ni ovde podaci ne podržavaju tu tvrdnju.** Ukoliko je opšti kulturološki običaj u Srbiji da se sud koristi (i žalbeni postupak na sudu) kao instrument odmazde, očekivano bi bilo da će visoke stope žalbi biti prisutne u svim predmetima, uključujući jednostavne prekršajne predmete.⁴¹⁶

125. **U budućnosti će se žalbe u krivičnim postupcima verovatno nastaviti, a može doći i do povećanja, sa uvođenjem novog ZKP.** Akteri navode konfuziju u vezi sa primenom zakona u načelu kontradiktornosti, što stvara pogodan teren za žalbe u krivičnim postupcima. Žalbe protiv izrečene kazne, što je češći slučaj u odnosu na žalbe protiv presude, neće se smanjiti bez drugih mehanizama koji će pružiti veću doslednost u izricanju kazni.⁴¹⁷

126. **Ipak, niska stopa ukinutih presuda u žalbenom postupku ukazuje da se žalbe često 'ne isplate' podnosiocima.** U građanskim parnicama, od 51,140 odluka donetih u građanskim parnicama od strane viših i apelacionih sudova u 2013. godini,⁴¹⁸ 67.9% je potvrđeno, 18.8% je ukinuto, 6.8% je preinačeno i 6.5% je delimično preinačeno.

127. **Posebno je zabrinjavajuće, širom Srbije, oklevanje apelacionih sudova da zamene odluku suda niže instance sopstvenom odlukom.** Samo u malom procentu slučajeva sudovi više instance preinačuju odluke. Očekivano bi bilo da u manjim predmetima sudije koje rešavaju tužbe, u interesu pravde, mogle da poštede stranke nevolje ponovnog suđenja u sudu niže instance. Na taj način bi se takođe pomoglo drugim sudijama i sudovima, a vremenom bi došlo do povećanja ujednačene primene zakona.

⁴¹²U krivičnim predmetima, raspon takse za podnošenje žalbe se kreće između 590 i 980 RSD. U građanskim predmetima, taksa za podnošenje žalbe je značajno viša i razlikuje se u zavisnosti od vrednosti predmeta od 1,900 do maksimalnih 97,500 RSD.

⁴¹³ Advokati dobijaju nadoknadu u skladu sa propisanom Tarifom o nagradama i naknadama troškova za rad advokata i dobijaju od 16,500 RSD do 60,000 RSD za pisanje prigovora na optužnicu ili predloga za poništenje odluke o pritvoru.

⁴¹⁴ U krivičnim predmetima, u zavisnosti od težine predmeta, advokati naplaćuju od 33,000 RSD do 120,000 RSD za pisanje i podnošenje žalbe. U građanskim predmetima, pisanje žalbe u brakorazvodnoj parnici iznosi 33,000 RSD, dok je u drugim građanskim predmetima taj iznos procenjen na 90,000 RSD.

⁴¹⁵ Ovo je u skladu sa visokom stopom žalbi i niskom stopom ukinutih odluka.

⁴¹⁶Ukoliko je 'kulturološka hipoteza' tačna, očekivana bi bila niža stopa ukinutih presuda u čitavom sistemu, jer bi stranke bile vođene animozitetom u podnošenju žalbi bez obzira na vrstu predmeta ili izgled za uspeh.

⁴¹⁷Za diskusiju o ulozi tabela izricanja kazni kako bi se nijansirao opseg kazni, videti odeljak iznad o kvalitetu izricanja kazni.

⁴¹⁸ Nisu sve odluke o žalbama rešene 2013. godine podnete 2013. godine. Verovatno ukupan broj odluka o žalbama obuhvata mešavinu predmeta iz 2011, 2012. i 2013. godine.

128. **Postoji nekoliko razloga koji objašnjavaju nevoljnost apelacionih sudija da zamene odluku sopstvenom odlukom.** Jedno objašnjenje je da su apelacione sudije u velikoj meri vođene normama produktivnosti, koje podrazumevaju mesečne ciljeve u vidu rešenih predmeta. To podstiče sudije da brzo rešavaju žalbe, a potrebno je više vremena da se odluka preinači nego da se ukine ili pošalje na ponovljeno suđenje.⁴¹⁹ Slično tome, sudije iz nižih instanci možda više vole ponovljena suđenja od preinačenih odluka, jer i oni imaju koristi u svojim normama produktivnosti. Svaki 'reciklirani' predmet koji im se vrati se tretira kao 'novi predmet'. Oni su već upoznati sa predmetom i mogu da donesu odluku relativno brzo, prateći uputstva apelacionog sudije.⁴²⁰ Ta odluka se kasnije računa kao rešen predmet u sudu niže instance.

129. **Razlozi geografskih varijacija su verovatno posledica neujednačene primene zakona na čitavoj teritoriji.** Tačno je da čak i susedni sudovi iste nadležnosti imaju potpuno različite predmete, a to može uticati na žalbe u datoj godini, međutim, objašnjenje verovatno leži u činjenici da se slični predmeti drugačije rešavaju na različitim lokacijama.⁴²¹ Sudije, tužioci, advokati i drugi akteri su u razgovorima potvrdili ovo stanovište, a timu Funkcionalne analize su ispričani mnogi primeri i anegdote o predmetima koji se drugačije tretiraju širom zemlje. Na primer, akteri su istakli nedavni slučaj kada su tri prekršajna suda odlučivala o sličnim predmetima vezanim za neprijavlivanje imovine državnih funkcionera. Sva tri suda su imala potpuno drugačiji pristup, što je dovelo do tri različite meritorne odluke.

130. **Ovakvo nepostojanje ujednačenosti se manifestuje na nekoliko načina.** Prvo, tu je razlika u kvalitetu odluka u prvoj instanci u određenim sudovima, što može dovesti do povećanog broja žalbi i ukinutih odluka, jer apelacioni sudovi ispravljaju rad određenih sudova niže instance. Drugo, varijacija u kvalitetu odluka u žalbenom postupku, gde sudovi koji imaju nadležnost za rešavanje žalbi imaju veći ili manji kapacitet, ili su više ili manje popustljivi u donošenju odluka. Varijacije u praksi i pristupu upravljanju predmetima takođe predstavljaju značajan faktor – sudije u Novom Sadu, na primer, tvrde da je njihov proaktivniji pristup upravljanju predmetima smanjio stopu žalbi i ukidanja odluka u njihovim predmetima, jer se predmeti rešavaju ekspeditivno, što ne ostavlja puno prostora za greške.

131. **Argument da su neka mesta jednostavno 'loša' nije podržan podacima.** Na primer, Osnovni sud u Čačku je imao najnižu stopu ukinutih odluka u 2013. godini u kragujevačkom regionu, ali je Viši sud zabeležio najvišu stopu. Slično tome, Osnovni sud u Negotinu je imao najnižu stopu ukinutih odluka u beogradskom regionu, dok je Viši sud zabeležio najvišu stopu. U regionu Novog Sada, Osnovni i Viši sud u Novom Sadu beleže najniže stope ukinutih odluka u regionu, dok su Osnovni i Viši sud u Zrenjaninu zabeležili najvišu stopu ukinutih odluka u regionu. Takođe je primetno da su se beogradski Osnovni i Viši sudovi kretali u rasponu, što je u suprotnosti sa anegdotama da beogradski advokati češće povećavaju broj nepotrebnih žalbi u odnosu na advokate u drugim gradovima. Umesto oslanjanja na generalizaciju, razlozi za geografske varijacije su verovatno nijansirani. Razgovori ukazuju da su ti razlozi možda povezani sa praksama pojedinačnih sudova u prvoj instanci i na nivou apelacije, kao i sa pristupom pojedinih predsednika sudova u promovisanju kvalitetnog upravljanja predmetima i donošenja odluka.

132. **Napori usmereni ka unapređenju doslednosti i ujednačenosti u primeni zakona bi trebalo da predstavljaju glavni prioritet u budućnosti.**

v. Napori usmereni ka povećanju ujednačene primene zakona

133. **U toku su napori usmereni ka povećanju ujednačenosti koje predvodi VKS sa autoritetom najvišeg suda u zemlji.** VKS je predložio osnivanje Sertifikacione komisije, gde bi paneli sastavljeni od sudija i drugih

⁴¹⁹ Neki akteri navode da sudije apelacionih sudova rešavaju takve predmete toliko brzo da ukazuju na površnu primenu zakona, ali ovo nije moglo biti potvrđeno.

⁴²⁰ Odluka o ukidanju presude i vraćanju na ponovljeno suđenje obuhvata pisano objašnjenje/razradu apelacionog sudije o razlozima ukidanja, i sadrži instrukcije za ispravljanje greške.

⁴²¹ Moguće je da pojedinačni sudovi dobiju veliki broj određene vrste predmeta – ili slučajno ili zbog određenog događaja na datoj lokaciji – koja je podložnija podnošenju žalbi.

eksperata odobravali posebne odluke kao doprinos sudskoj praksi. Neki akteri izražavaju zabrinutost da ovaj mehanizam neće biti dovoljan za usmeravanje sudske prakse i postizanje doslednosti, jer rad Komisije nije obavezujući. Međutim, to je dobar početak, a posebno u kombinaciji sa drugim merama. VKS takođe organizuje sastanke sudija radi razmatranja procedura i pitanja, pa je tako ujednačenost sudske prakse formalizovana.

134. **Potrebno je organizovati više sastanaka sudija i rukovodilaca odeljenja, kao dopunu ovim naporima, kako bi se pregledali nedavni predmeti i trendovi.** Na primer, neke sudije Apelacionog prekršajnog suda održavaju nedeljne sastanke kako bi pregledali skorašnje predmete, a oni navode da je ova praksa korisna kako bi svi bili u toku sa pravnim dešavanjima. Apelacioni sudovi su takođe počeli sa organizovanjem periodičnih sastanaka predsednika osnovnih sudova i rukovodilaca odeljenja u njihovoj nadležnosti, kako bi razgovarali o skorašnjim predmetima i reformama. Ove aktivnosti nisu skupe, a mogu da pomognu u promovisanju ujednačenosti. Takve napore treba intenzivirati i proširiti.⁴²²

135. **Sudska praksa i pripremna odeljenja takođe mogu da povećaju doslednost.** Veći sudovi u Srbiji imaju odeljenja sudske prakse, kojima upravlja sudija imenovan od strane predsednika suda, a koji prati i proučava sudsku praksu domaćih i međunarodnih sudova, i obaveštava sudije, sudijske pomoćnike i pripravnike o rezultatima. Iako su sagovornici tokom izrade ovog izveštaja naveli nekoliko sudova koji imaju aktivna odeljenja za sudsku praksu, u praksi se to ne primenjuje dosledno, a prisutan je veoma mali stepen saradnje između odeljenja sudske prakse različitih sudova.

136. **U nekim suštinskim tematskim oblastima, praktični priručnici mogu biti dragocen vodič sudske prakse.** S obzirom na nedavne izmene novog ZKP, priručnici za praktičnu primenu krivičnog postupka u krivičnim suđenjima mogu da poboljšaju doslednost u praksi i da smanje broj krivičnih žalbi. Praktične priručnike mogu da pripremaju komisije sastavljene od relevantnih aktera i mogu da budu osnova stalne obuke.

137. **Ostale jednostavne mere će poboljšati doslednost i postepeno će normalizovati sistem žalbi.** One uključuju: standardizovano pisanje presuda; korišćenje formulara, kontrolnih lista i obrazaca; veću dostupnost informacija o zakonima, procedurama i predmetima, kao i alate za pravno istraživanje; informisanje javnosti i proaktivno sprovođenje novih zakona; i intenzivirane stalne obuke za sudije. Ove osnovne mere treba da budu prioritetne. Videti Preporuke i Naredne korake. Ukoliko se bude sprovodio nadzor nad ovim merama i ispostavi se da su one nedovoljne, dodatno bi trebalo razmotriti strukturne reforme radi ujednačavanja primene zakona.

g. Integritet u pružanju pravosudnih usluga

138. **Integritet i percepcija o integritetu su direktno povezani sa kvalitetom odlučivanja u sudovima.** Ovaj odeljak navodi pokazatelje i evropske standarde koji odgovaraju Pokazatelju 2.6 Okvira za merenje učinka.

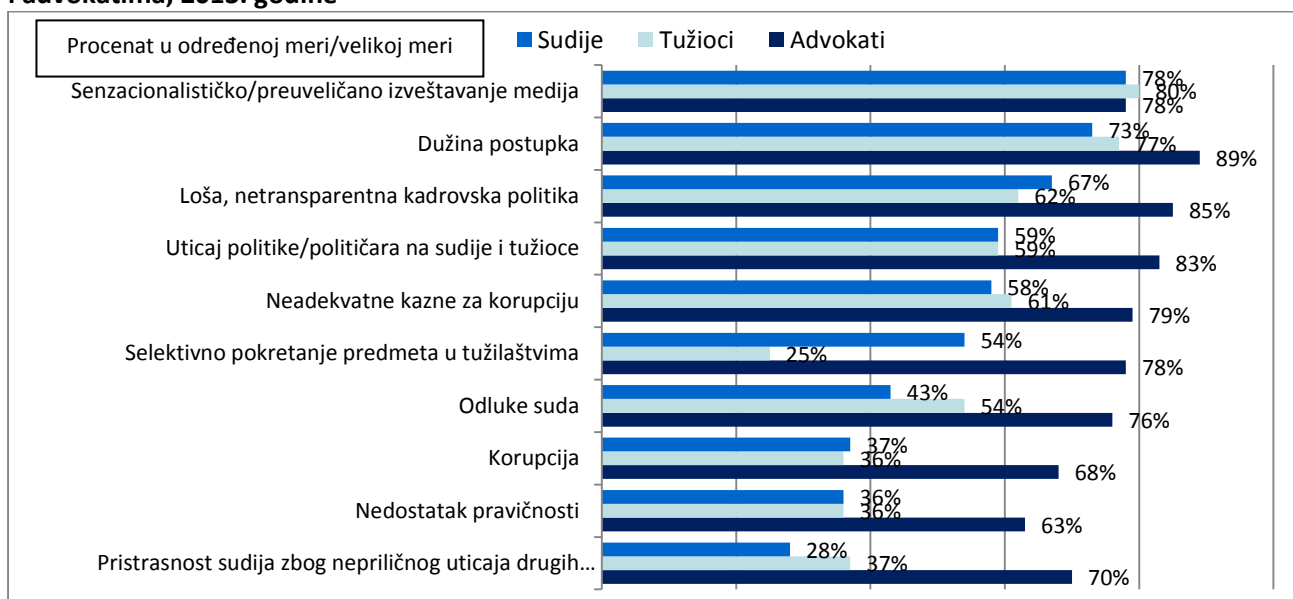
i. Percepcija integriteta i razloga za nedostatak integriteta

139. **Akteri često navode da pravosudnom sistemu nedostaje integritet u pružanju usluga, iako ovaj termin može označavati različite stvari različitim ljudima.** Po mišljenju sudija, tužilaca i advokata, nekoliko faktora ugrožava integritet. Zapanjujućih 89% advokata, 73% sudija i 77% tužilaca navodi da je integritet prvenstveno ugrožen dužinom postupka. Međutim, više od 50% sudija i tužilaca takođe navodi da loša i netransparentna kadrovska politika, politički uticaj i neadekvantna kaznena politika za korupciju potkopavaju integritet pravosuđa. U poređenju sa sudijama i tužiocima, znatno veći procenat advokata smatra da svi

⁴²² Za potrebno sprovođenje intenzivnih stalnih obuka, videti poglavlje Ljudski resursi, a za vrednost diskusija među sudijama, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

navedeni faktori ugrožavaju integritet pravosuđa.⁴²³

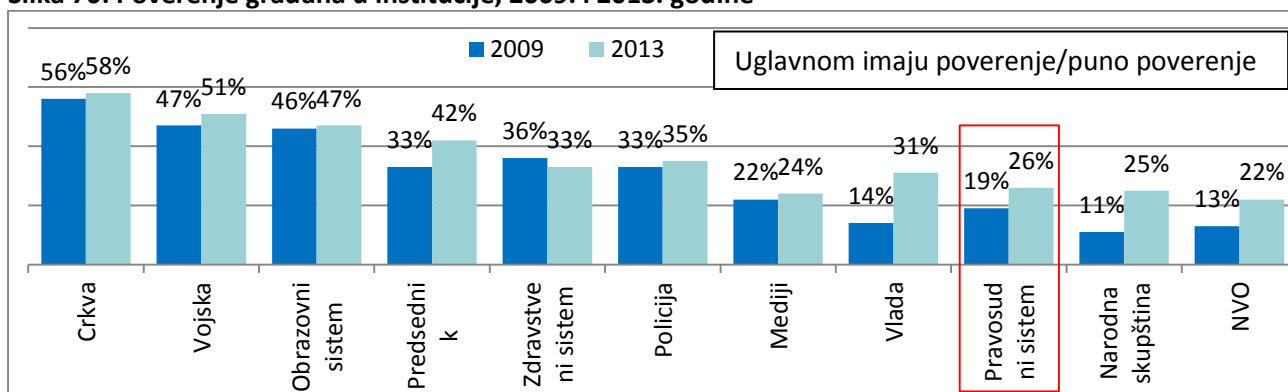
Slika 69: Percepcija o faktorima koji ugrožavaju integritet pravosudnog sistema među sudijama, tužiocima i advokatima, 2013. godine⁴²⁴



ii. Percepcija poverenja

140. **Pravosudni sistem spada u institucije kojima se najmanje veruje u Srbiji.** Prema Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, samo 26% građana ima poverenja u pravosudni sistem (videti Sliku 70).⁴²⁵ Sa pozitivne strane, percepcija poverenja se povećala, a to povećano poverenje je primetno i u drugim državnim institucijama, osim u zdravstvenom sistemu. Poverenje se više povećalo među korisnicima suda nego u opštoj populaciji, što ukazuje da iskustvo u korišćenju usluga suda može izgraditi poverenje (videti Sliku 71).

Slika 70: Poverenje građana u institucije, 2009. i 2013. godine⁴²⁶

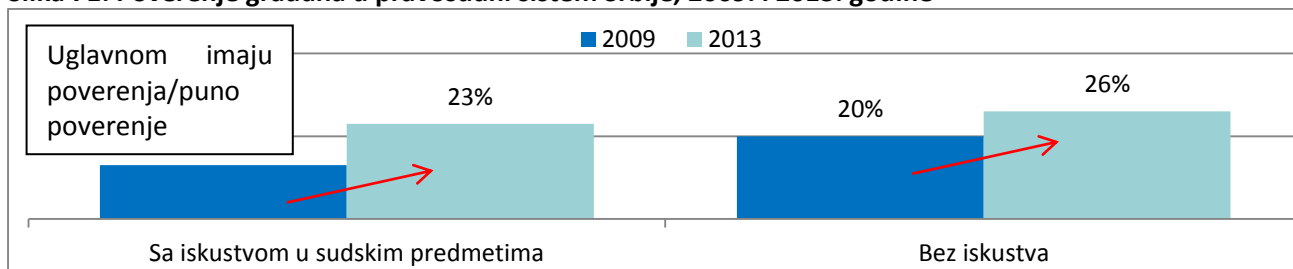


⁴²³Slična mišljenja su navedena u nedavnoj anketi UNDP. Videti *Pravosudna reforma kroz interakciju građana i država (Srbija pravosudnih studija, Tom II)*, Anкета UNDP, 2013.

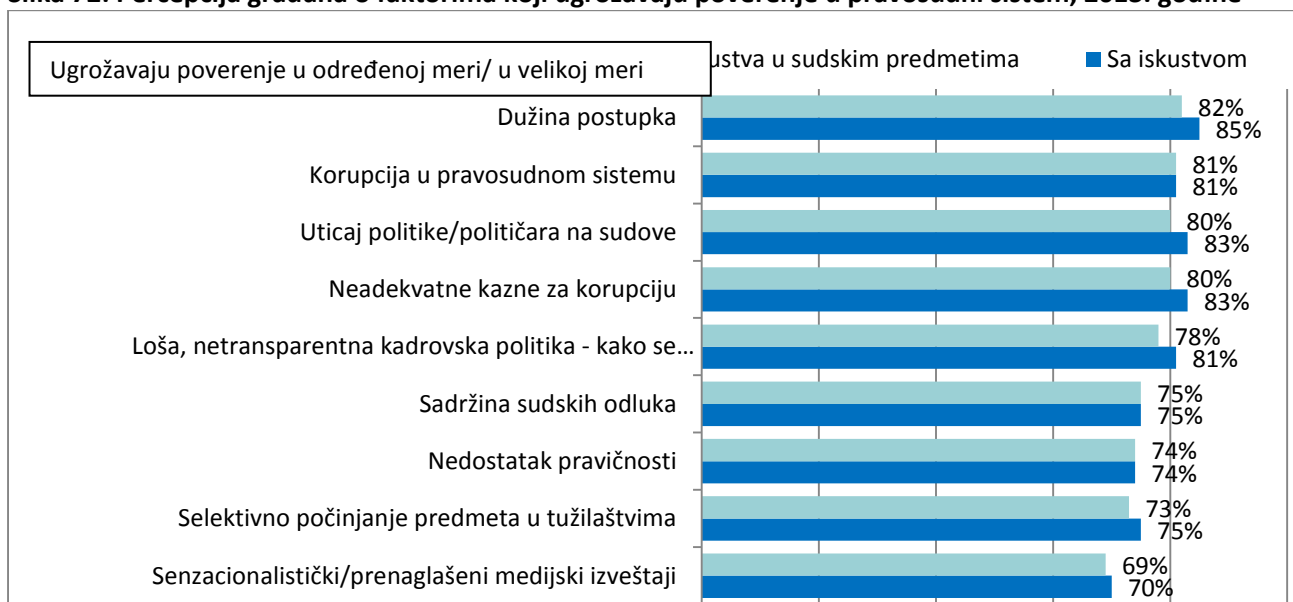
⁴²⁴ Pitanje u Anketi: *U kojoj meri su sledeći faktori ugrožavali integritet pravosudnog sistema u poslednjih 12 meseci? Skala od 1 do 4, 1= 'uopšte ne ugrožavaju', 2 'uglavnom ne ugrožavaju', 3='u određenoj meri', 4 = 'u velikoj meri'.* Populaciona baza: pravni profesionalci ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

⁴²⁵Slično kao u Argus Anketi (2014. godine), 70 procenata opšte javnosti navodi da nemaju poverenja u sudove, a 71 procenat navodi da nemaju poverenja u tužilaštva. Videti Argus ANKETU, 2014. godine.

⁴²⁶ Pitanje u Anketi: *Ocenite stepen Vašeg poverenja u sledeće sektore i institucije u prethodnih 12 meseci? Skala od 1 do 5, 1 = 'uopšte nemam poverenja' i 5 = 'potpuno poverenje'.* Populaciona baza: Opšta populacija ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

Slika 71: Poverenje građana u pravosudni sistem Srbije, 2009. i 2013. godine⁴²⁷

141. **Različiti faktori ugrožavaju poverenje građana u pravosudni sistem.** Više od 80% sagovornika je izabralo dužinu postupka, korupciju, politički uticaj, neadekvatne kazne za korupciju i lošu i netransparentnu kadrovsku politiku. Preko 70% je navelo sadržinu sudskih odluka, nedostatak pravičnosti i selektivno otpočinjanje predmeta (videti Sliku 72). Neki – mada ne svi – od ovih faktora su pod kontrolom pravosuđa i u skladu sa ciljevima NSRP, ukazujući da bi stalni napori za unapređenje učinka u skladu sa standardima Poglavlja 23 trebalo da povećaju poverenje u srednjem ili dugom roku.

Slika 72: Percepcija građana o faktorima koji ugrožavaju poverenje u pravosudni sistem, 2013. godine⁴²⁸

⁴²⁷ Pitanje u Anketi: Ocenite stepen Vašeg poverenja u sledeće sektore i institucije u prethodnih 12 meseci? Skala od 1 do 5, 1 = 'uopšte nemam poverenja' i 5 = 'potpuno poverenje'. Populaciona baza: javnost ukupna ciljna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

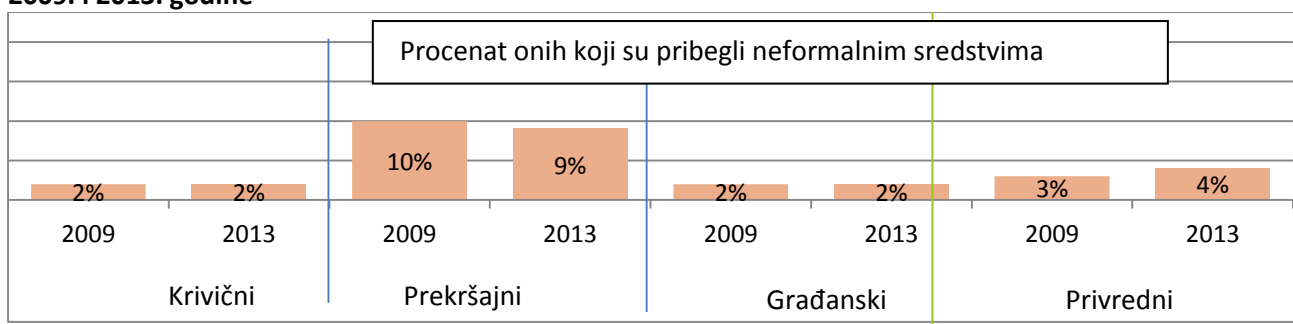
⁴²⁸ Pitanje u Anketi: U kom obimu sledeći faktori ugrožavaju poverenje građana u pravosudni sistem u poslednjih 12 meseci? Skala od 1 do 5, 1 = 'uopšte ne ugrožavaju', 2 = 'uglavnom ne ugrožavaju', 3 = 'u određenoj meri', 4 = 'u velikoj meri'. Populaciona baza: javnost ukupna ciljna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

iii. Obim prijavljene korupcije i korišćenje neformalnih sredstava

142. Korisnici suda priznaju da se upuštaju u korupciju ili korišćenje drugih neformalnih sredstava kako bi ubrzali svoje predmete u srpskom pravosuđu. Prikazani podaci verovatno potcenjuju obim korupcije u pravosuđu,⁴²⁹ ali ipak pružaju uvid u korupciju koja se dešava unutar pravosudnog sistema.

143. U Anketi o percepciji pravosuđa, 9% korisnika suda u prekršajnim predmetima navelo je korišćenje neformalnih sredstava za ubrzanje svojih predmeta. U građanskim predmetima, 4% navodi koruptivno ponašanje, a u krivičnim predmetima 2% ispitanika navodi koruptivno ponašanje.

Slika 73: Korisnici suda koji navode korišćenje neformalnih sredstava za ubrzanje svojih postupaka, 2009. i 2013. godine⁴³⁰



144. Prema istraživanju Agencije za borbu protiv korupcije u kojoj su ispitani korisnici sudova tokom 2013. godine, oko 10% korisnika suda navodi da im je tražen mito.⁴³¹ Od 10%, 90% ispitanika navodi da im je indirektno tražen mito, na primer od osoblja koje nepotrebno odugovlači postupak ili indirektno ističe da procedure mogu biti ubrzane u zamenu za novac. Dodatnih 10% navodi da im je direktno i otvoreno tražen mito u sudu. Korisnici suda reaguju različito kada se očekuje podmićivanje službenika. U proseku, 33% ispitanika koji su se našli u takvoj situaciji navode da su 'dali ono što je od njih traženo', dok je 66% ispitanika ignorisalo taj zahtev, ili su barem tako naveli u istraživanju.

145. Podmićivanje sudskog osoblja je izgleda češće nego podmićivanje sudija. Među onima koji su naveli da su podmitili nekoga u sudu, 66 procenata ispitanika navodi da je su podmitili nekoga u sudskoj administraciji, dok 17 procenata navodi da su platili nekome drugom (advokatima, veštacima, izvršiteljima, itd.). Opet nije jasno da li je 'neko drugi' krajnji primalac ili posrednik. Nekoliko aktera navode da advokati i sudijsko osoblje traže novac navodno za mito, koji nisu prosledili dalje.

146. Nalazi Agencije za borbu protiv korupcije su slični nalazima Istraživanja javnog mnjenja o korupciji u Srbiji koje je sproveo UNDP.⁴³² U njihovom izveštaju iz decembra 2012. godine, 5% ispitanika je navelo

⁴²⁹Na primer, *Anketa o društvenoj proceni za Srbiju*, koju je sproveda Svetska banka, navodi da samo 11 procenata ispitanika kaže da su nezvanično platili zdravstvene usluge, dok 88 procenata navodi neformalno plaćanje kao povremeno, često ili veoma često prisutno u zdravstvenom sistemu. Za više informacija o društvenoj poželjnim odgovorima u anketama, videti primer Roger Tourangeau, Lance J. Rips, i Kenneth Rasinski. 2000. *The Psychology of Survey Response*. Cambridge University Press. Iako su potcenjeni, podaci navedeni za potrebe Funkcionalne analize bliže predstavljaju ovu sliku od policijske statistike, koja hvata samo one slučajeve koji su prijavljeni vlastima i koji su zanemarljivi, ili optužnicama i presudama u slučaju korupcije, što je još ređi slučaj. Za analizu o procesuiranju predmeta korupcije, videti *Politika korupcije u Srbiji*, od crne kutije do transparentnog donošenja politika, Petrus Van Duyn, 2012.

⁴³⁰Pitanje u Anketi: *Da li ste se ikada našli u situaciji u kojoj ste pribegli neformalnim sredstvima – dodatno platili, ponudili poklon, povukli veze ... – kako bi Vaš predmet bio efikasnije rešen*. Populaciona baza: javnost i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim postupcima. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

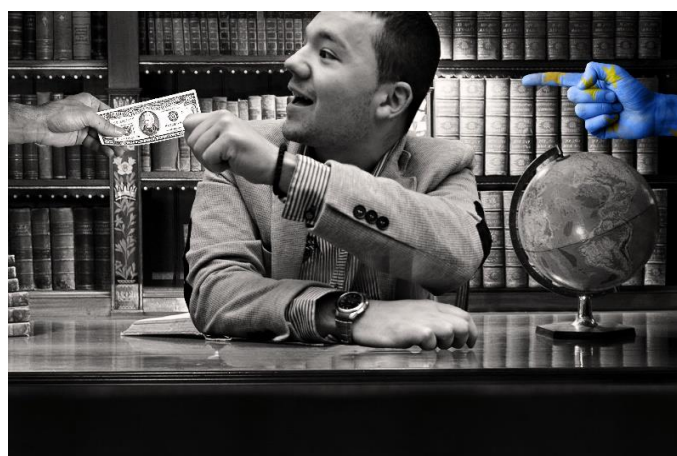
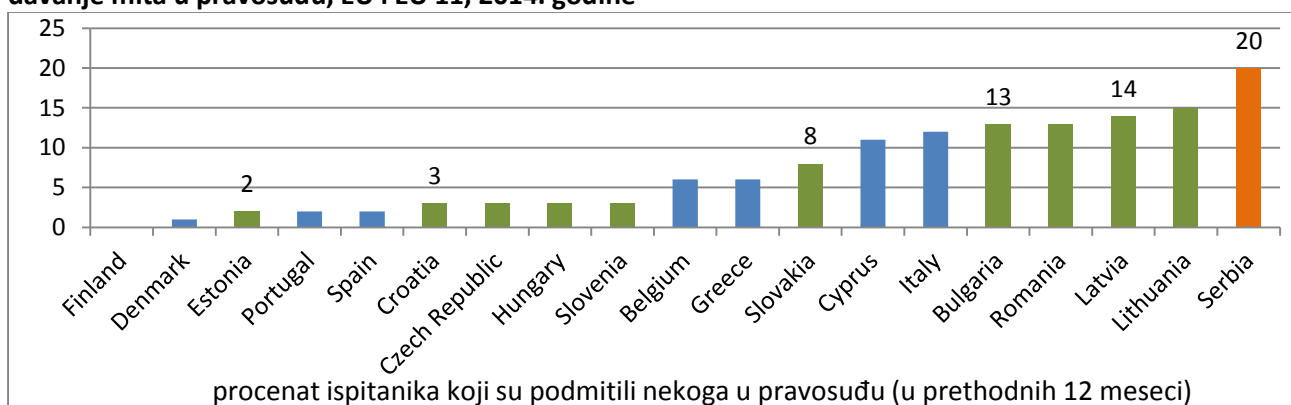
⁴³¹Videti *Integritet sudova iz perspektive korisnika njihovih usluga*, Agencija za borbu protiv korupcije, 2013 (2013 Anketa o korisnicima sudova Agencija za borbu protiv korupcije).

⁴³² Videti *Stavovi građana Srbije prema korupciji*, Osmi istraživački ciklus, pitanje br. 5, postavljeno na <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/presscenter/articles/2014/02/12/presentation-of-the-eighth-corruption-benchmarking-survey-in-serbia/>.

davanje mita sudiji u poslednja tri meseca, ali je u junu 2013. godine taj procenat opao na 1% , a zatim na 0% do decembra 2013. godine.⁴³³ Podmićivanje administrativnih činovnika je, međutim, mnogo zastupljenije.⁴³⁴ U decembru 2012. godine, 9% ispitanika je navelo podmićivanje državnog administrativnog službenika, a taj procenat se povećao na 14% u junu 2013. god, a zatim na 19% u decembru 2013. godine.

147. **Kada se uporede navedeni izveštaji u Srbiji u odnosu na iskustvo iz regiona, Srbija ima problem sa korupcijom u sistemu pravosuđa.** U Globalnom barometru korupcije Transparency International za 2013. godinu, 20% ispitanika je navelo da su podmitili nekoga u srpskom pravosuđu, bez navođenja koga su podmitili ili koliko novca je predato. Ovo je gori ishod u poređenju sa zemljama EU11.

Slika 74: Globalni barometar korupcije Transparency International, procenat ispitanika koji navode davanje mita u pravosuđu, EU i EU 11, 2014. godine⁴³⁵



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

148. **Pored osnovnog davanja mita, druga neformalna sredstva se navodno koriste. U istraživanju Agencije za borbu protiv korupcije u 2013. godini, 19% svih ispitanih korisnika suda su naveli da su pokušali da utiču na proceduru u sudu kroz neformalne kanale, kao što je 'povlačenje veza' kod sudskog osoblja. 10% korisnika suda je priznalo da su pokušali da utiču na sadržinu sudske odluke. Preostalih 9% je navelo da su pokušali da utiču na postupak na neki način.**

korisnicima sudova navodi da je dodatnih 22% korisnika usluga navelo da su dali poklone svojevolumno najmanje jednom. Navodi se da se pokloni obično daju nakon 'obavljenog posla', kao znak zahvalnosti za 'uslugu'.⁴³⁶

149. **Davanje poklona je takođe uobičajena praksa.** Pored izveštaja o podmićivanju, istraživanje Agencije za borbu protiv korupcije o

⁴³³ Slično tome 5 procenata ispitanika navodi davanje mita tužiocu, ali se taj procenat smanjio na 0 u junu i decembru 2013. godine. 3 procenta ispitanika navodi davanje mita advokatu, ali se taj procenat smanjio na 1% u junu i na 0% u decembru 2013. godine. Ovaj period je suviše kratak kako bi se utvrdili bilo kakvi dugoročni trendovi podmićivanja u pravosuđu.

⁴³⁴ Ovi podaci se odnose na administrativne službenike u svim institucijama u Srbiji, ne samo u sudovima. Međutim, oni pružaju neke indikacije o rasprostranjenosti korupcije među službenicima, i percipirani odnos između službenika i korisnika državnih usluga u Srbiji.

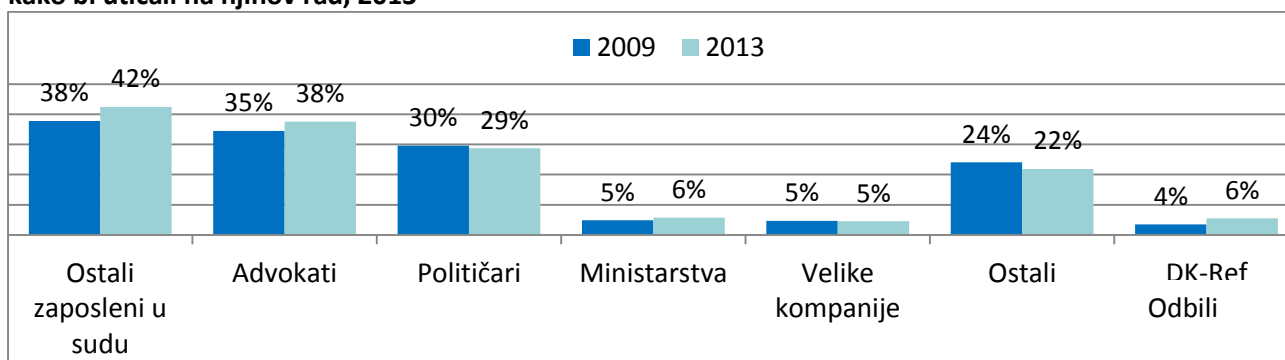
⁴³⁵ Globalni barometar korupcije Transparency International 2013 meri direktno iskustvo podmićivanja i detaljne stavove o korupciji u glavnim institucijama u 107 zemalja kroz anketiranje više od 114,000 ispitanika.

⁴³⁶ Za dalju diskusiju o pravilima davanja poklona, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

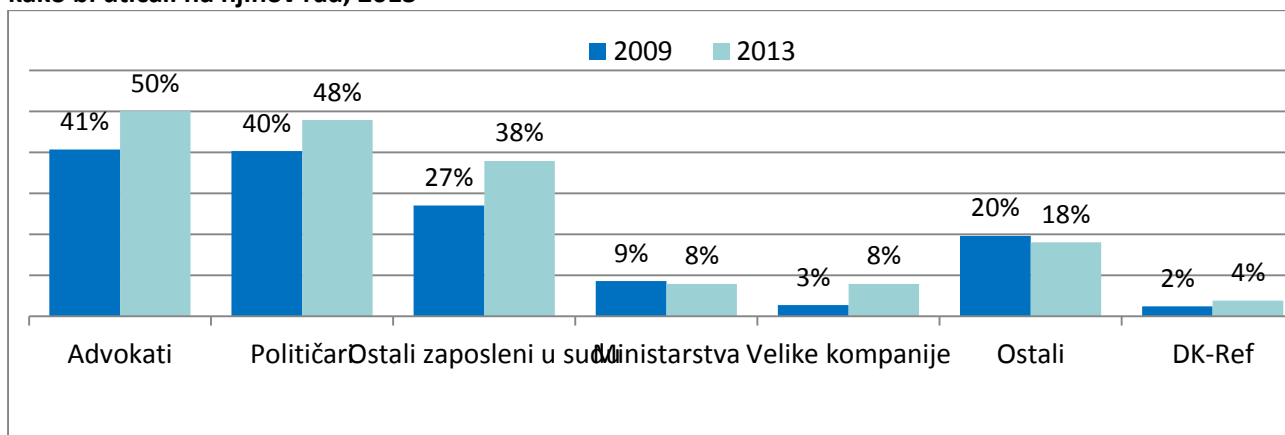
150. **Pokušaji da se nepotrebno utiče na pravosuđe dolaze iz različitih izvora i preko niza sredstava.** U Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, sudije i tužioci su upitani o situacijama u kojima neko pokušava da pribegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na njihov rad,⁴³⁷ iako to isto pitanje nije postavljeno sudijskom osoblju i advokatima radi poređenja.

151. **Tokom 2013. godine, najčešći identifikovani izvor od strane sudija su bili ostali zaposleni u sudovima, advokati i političari.** Iskustvo je slično kod tužilaca, koji navode da su najčešći izvori nedozvoljenog uticaja advokati, političari i ostali zaposleni. Ostaje nejasno da li pozivanje na 'ostale zaposlene' i 'advokate' ukazuje da ovi akteri nastoje da utiču na sudije samoinicijativno, ili da deluju kao posrednici.

Slika 75: Procenat sudija koje navode da su sledeći izvori pokušali da pribegnu nedozvoljenim sredstvima kako bi uticali na njihov rad, 2013⁴³⁸



Slika 76: Procenat tužilaca koji navode da su sledeći izvori pokušali da pribegnu nedozvoljenim sredstvima kako bi uticali na njihov rad, 2013⁴³⁹



152. **U razgovorima, neki akteri navode učestalost autocenzure u donošenju odluka među sudijama i tužiocima.** Po svojoj prirodi, autocenzura nije izazvana posebnim ponašanjem izvršne vlasti, već diskrecionim pravom sudije i tužioca u okruženju gde sudijska nezavisnost nije u potpunosti ostvarena. Funkcionalna analiza nije mogla da izmeri obim takve autocenzure.

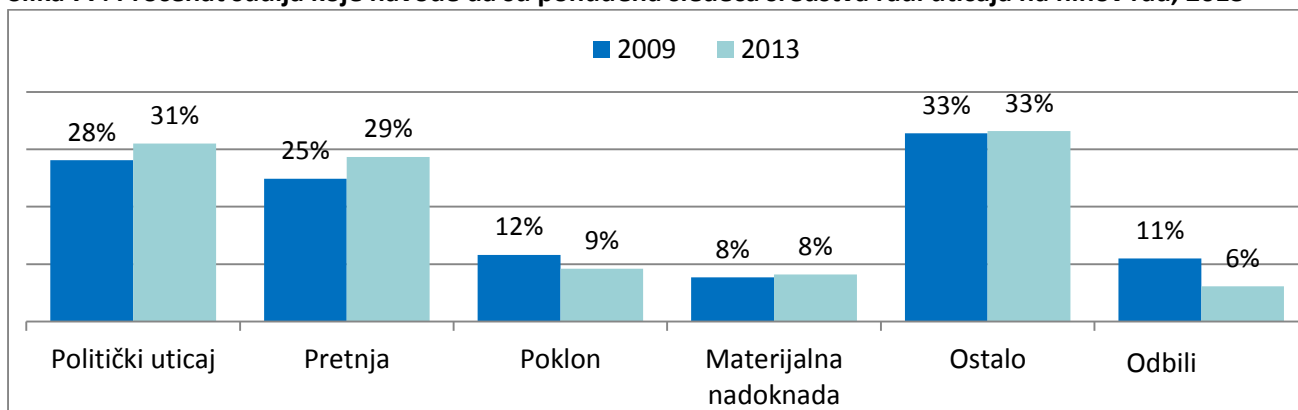
⁴³⁷ Procenjuje se da se o podacima dobijenim od sudija i tužilaca retko izveštava, a podaci su neprecizni, s obzirom na osetljivost u dobijanju informacija. Kao rezultat toga, kategorija 'ostalo' obuhvata različite izvore. Ista pitanja nisu postavljena sudijskom osoblju i advokatima, pa je nemoguće napraviti poređenje među ovim grupama.

⁴³⁸ Pitanje iz Ankete: Više ponuđenih odgovora; *Ko je pokušao da pribegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na Vaš rad?* Populaciona baza: sudije koje su tvrdile da su se našle u situaciji u kojoj je neko pokušao da pribegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na njihov rad. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

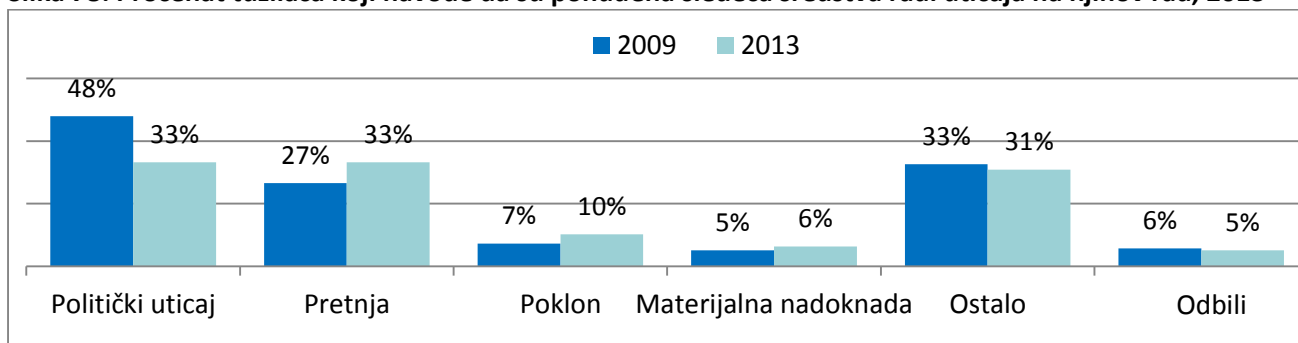
⁴³⁹ Pitanje u Anketi: Više ponuđenih odgovora; *Ko je pokušao da pribegne neformalnim sredstvima kao bi uticao na Vaš rad?* Populaciona baza: Tužioci koji tvrde da su se našli u situaciji u kojoj je neko pokušao da pribegne određenim sredstvima kako bi uticao na njihov rad. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

153. U odnosu na izneta sredstva koja utiču na rad sudije, najčešće identifikovano je 'ostalo', politički uticaj i pretnje. Za tužioce, ta sredstva podrazumevaju politički uticaj, pretnje i 'ostalo'. Ponuđeni pokloni su navedeni kod samo 9% sudija ispitanika i 10% tužilaca. Materijalne naknade su ponuđene za 8% sudija i 6% tužilaca koji su učestvovali u istraživanju.

Slika 77: Procenat sudija koje navode da su ponuđena sledeća sredstva radi uticaja na njihov rad, 2013⁴⁴⁰



Slika 78: Procenat tužilaca koji navode da su ponuđena sledeća sredstva radi uticaja na njihov rad, 2013⁴⁴¹



154. Iako je u pitanju ograničeni uzorak, istraživanje može ukazati na sofisticirane pokušaje da se utiče na sudije i tužioce, dok je jednostavno podmićivanje možda češće među sudskim osobljem. Agencija za borbu protiv korupcije i Kancelarija zaštitnika građana su izneli slično mišljenje.

155. Zbog nedavnog smanjenja nominalnih zarada zaposlenih u javnom sektoru, u budućnosti, može doći do povećane učestalost korupcije u sudovima. Posebno se može očekivati pojava sitne korupcije, jer će slabije plaćeni zaposleni tražiti načine da nadoknade izgubljeni deo zarade.

iv. Percepcija korupcije

156. Percepcija korupcije u srpskom pravosuđu je široko rasprostranjena. 51% građana, 41% sudija i 52% tužilaca navodi da je korupcija prisutna u pravosuđu⁴⁴² (videti Sliku 79). Poslovni sektor takođe navodi

⁴⁴⁰ Pitanje u Anketi: Više ponuđenih odgovora; *Koja sredstva su ponuđena?* Populaciona baza: sudije koje tvrde da su se našle u situaciji u kojoj je neko pokušao da pribegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na njihov rad. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

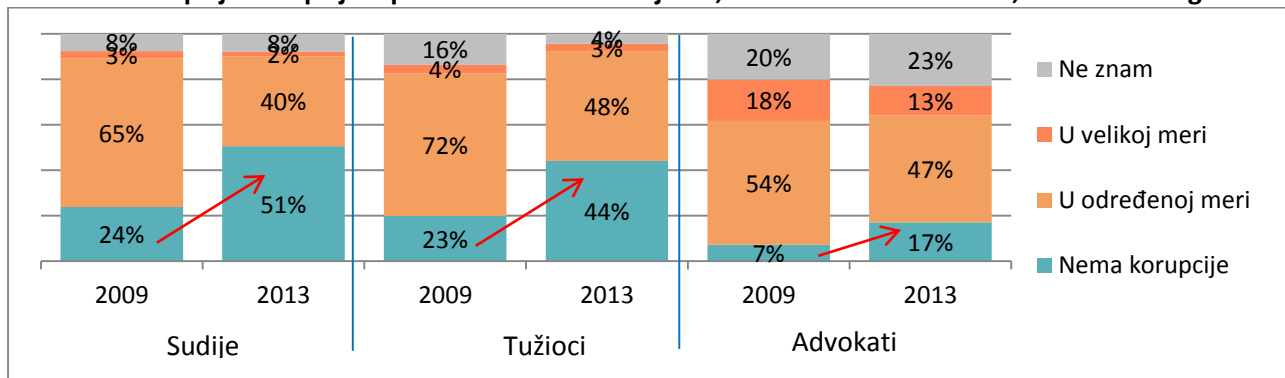
⁴⁴¹ Pitanje u Anketi: Više ponuđenih odgovora; *Koja sredstva su ponuđena?* Populaciona baza: Tužiocima koji tvrde da su se našli u situaciji kada je neko pokušao da pribegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na njihov rad. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

⁴⁴² Međutim, postoji značajno odstupanje u pogledu stepena prisustva korupcije. Dok većina građana navodi da je korupcija u pravosuđu prisutna u značajnom stepenu, samo 3% sudija i 2% tužilaca smatra da je korupcija prisutna u značajnoj meri. Mišljenja advokata su donekle bliža mišljenju korisnika suda.

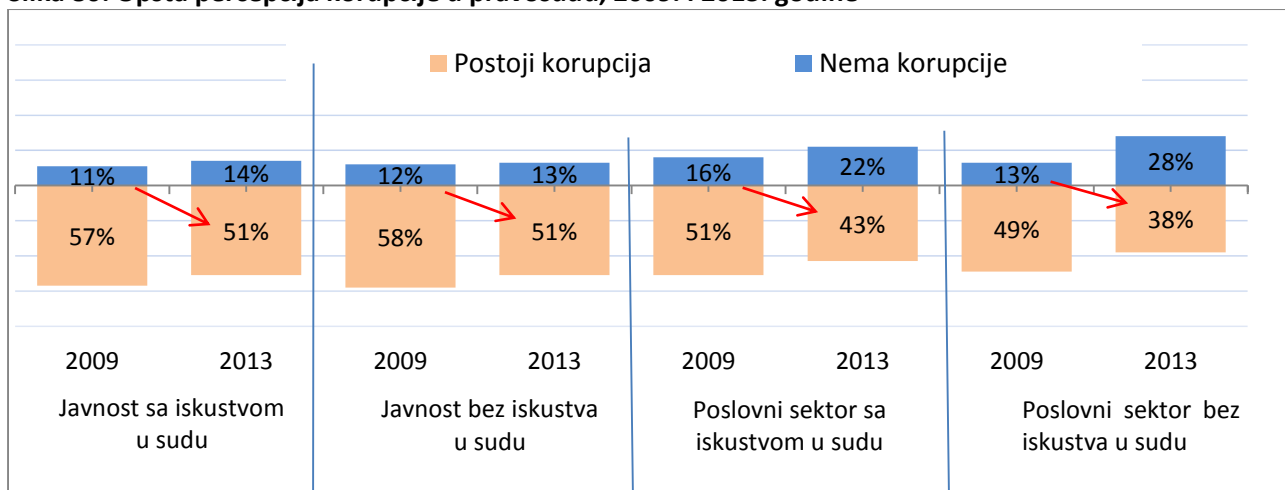
da korupcija predstavlja prepreku u njihovim aktivnostima.

157. **Percepcija korupcije beleži poboljšanje.** Tokom 2013. godine, procenat onih koji su naveli da je korupcija prisutna u pravosuđu se smanjio u svim grupama. Međutim, najveće smanjenje ovog procenta je primećeno kod sudija i tužilaca, nego kod advokata i korisnika suda.⁴⁴³ Kao rezultat toga, mišljenja aktera na temu obima korupcije se sada razilaze, što je prikazano na Slici 80 i Slici 81 ispod.⁴⁴⁴

Slika 79: Percepcija korupcije u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009. i 2013. godine⁴⁴⁵



Slika 80: Opšta percepcija korupcije u pravosuđu, 2009. i 2013. godine⁴⁴⁶



158. **Prema mišljenju građana, pravosuđe je na drugom mestu, posle zdravstvenog sistema, kao institucija koja je najviše pogođena korupcijom**⁴⁴⁷(videti Sliku 81). Ovo su jedine dve institucije za koje većina građana navodi prisustvo korupcije u značajnom obimu.

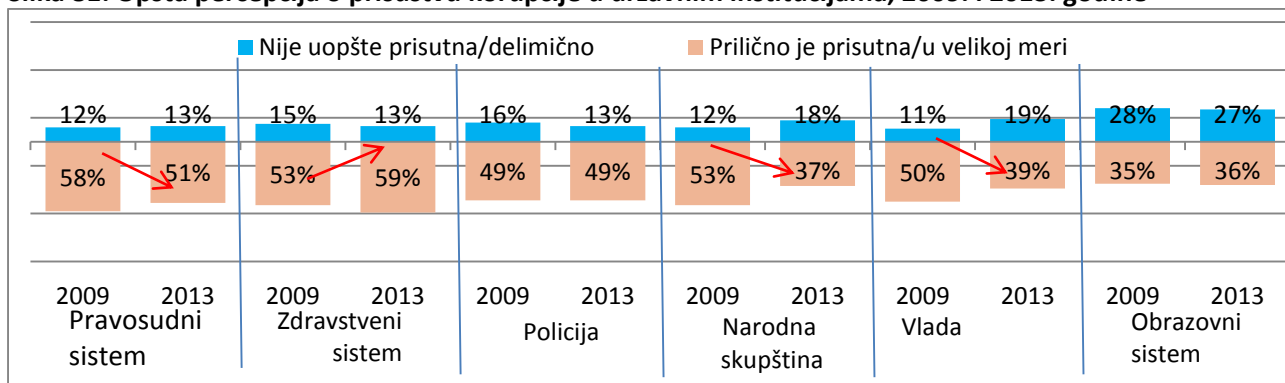
⁴⁴³Slično tome, procenat ispitanika koji su naveli da korupcija podriva integritet pravosuđa se takođe smanjio od 2009. godine za 14% među tužiocima, za 9% među sudijama i za 7% među advokatima.

⁴⁴⁴ Znatno broj građana, 27%, i predstavnika poslovnog sektora, 22% navodi da je korupcija prisutna u velikoj meri.

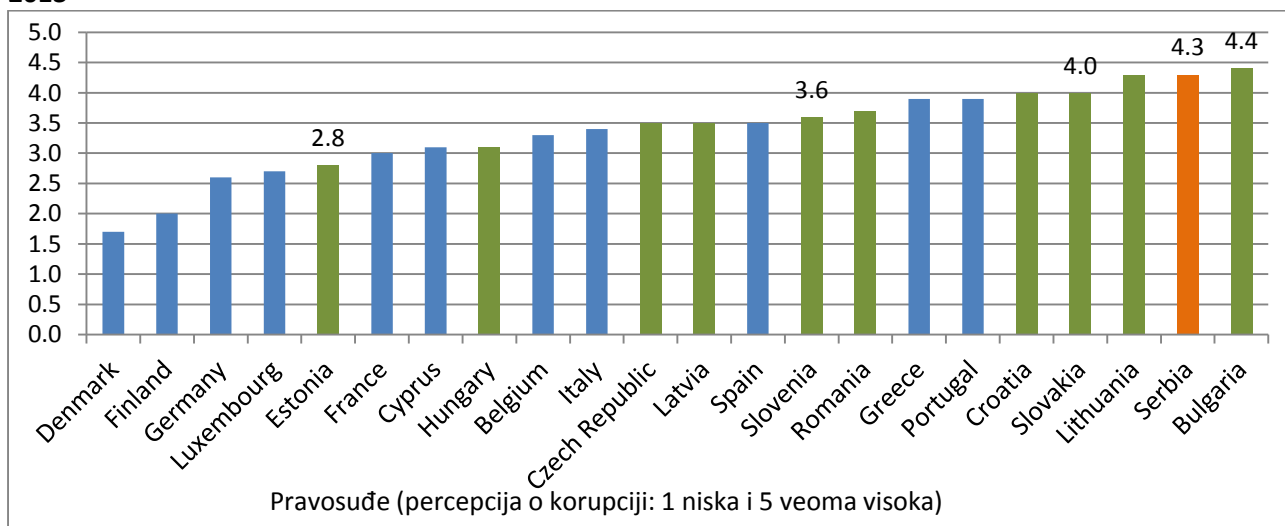
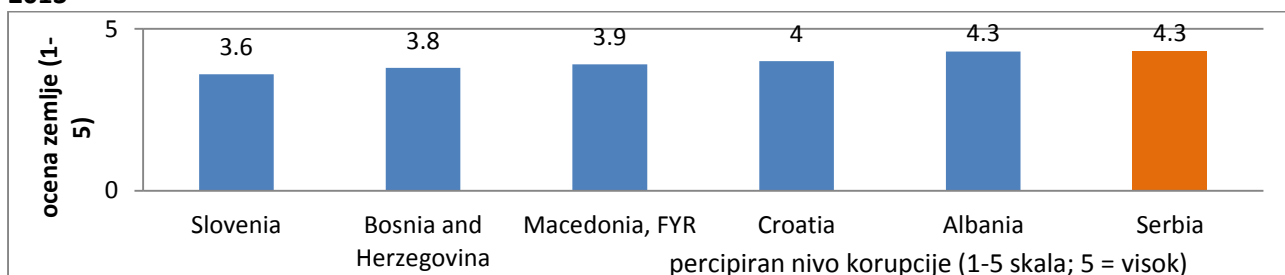
⁴⁴⁵ Pitanje u Anketi: *Da li je u proteklih 12 meseci bilo korupcije u pravosudnom sistemu?* Skala: 1 = Nije bilo korupcije, 2 = U određenoj meri, 3 = U velikoj meri. Populaciona baza: pravni profesionalci ukupna ciljna grupa. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁴⁶ Pitanje u Anketi: *Po Vašem mišljenju, koliko je korupcija prisutna u pravosudnom sistemu?* Skala od 1 do 5, 1 = 'uopšte nije prisutna' i 5 = 'u velikoj meri je prisutna'; 1 i 2 = nema korupcije, 4 i 5 ima korupcije. Populaciona baza: javnost i poslovni sektor ukupna ciljna populacija. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji*, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁴⁷ Procenat građana koji navode da je korupcija prisutna u pravosuđu je smanjen sa 58% u 2009. godini na 51% u 2013. godini. Međutim, procenat onih koji navode prisustvo korupcije u zdravstvenom sistemu se povećao sa 53% na 59%.

Slika 81: Opšta percepcija o prisustvu korupcije u državnim institucijama, 2009. i 2013. godine⁴⁴⁸

159. U poređenju sa EU, EU11 i susednim zemljama, Srbija ima problem sa korupcijom. Prema Globalnom barometru korupcije Transparency International za 2013. godinu, Srbija se nalazi na 72. mestu od 175 zemalja. U poređenju sa EU11, Srbija ima drugu po veličini stopu percipirane korupcije, dok samo Bugarska beleži veću stopu, a Litvanija je izjednačena (videti Sliku 82). Srpsko pravosuđe je najlošije rangirano u poređenju sa susednim zemljama regiona, uključujući članice EU i zemlje koje nisu članice EU.

Slika 82: Globalni barometar korupcije Transparency International, percepcija korupcije u Srbiji i EU11, 2013⁴⁴⁹Slika 83: Globalni barometar korupcije Transparency, percepcija korupcije u Srbiji i susednim zemljama, 2013⁴⁵⁰

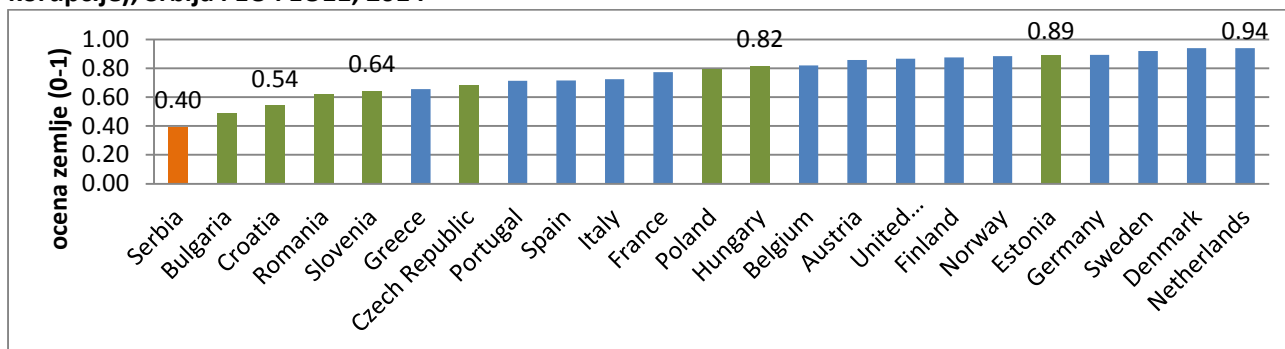
⁴⁴⁸ Pitanje u Anketi: U kojoj meri je korupcija prisutna u sledećim sektorima i institucijama? Skala od 1 do 5, 1 = 'uopšte nije prisutna' i 5 = 'prisutna je u velikoj meri'; 1 i 2 = 'nema korupcije', 4 i 5 = 'prisutna je korupcija'. Populaciona baza: javnost ukupna ciljna populacija. Anketi o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁴⁹ Globalni barometar korupcije Transparency, 2013.

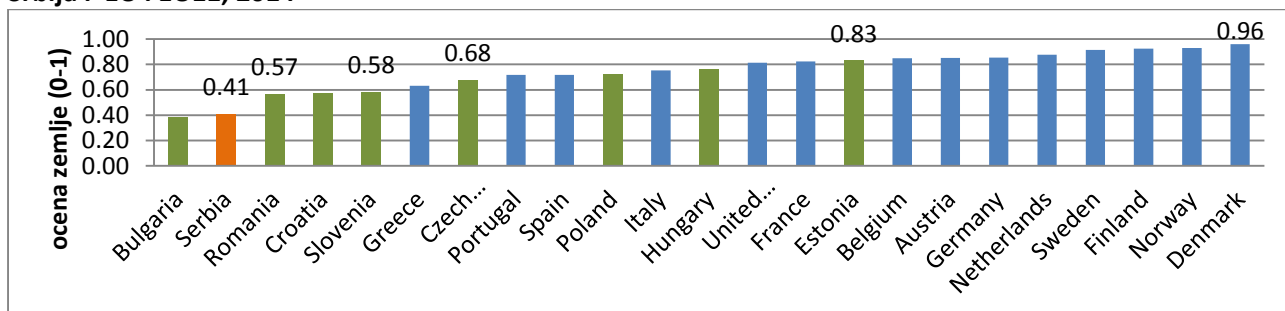
⁴⁵⁰ Transparency International Global Corruption Barometer, 2013.

160. **World Justice Project Indeks vladavine prava za 2014. god istražuje percepciju korupcije u građanskim i krivičnim predmetima.**⁴⁵¹ U građanskim predmetima, Srbija ima skor od 0.40 i nalazi se iza svih zemalja EU11, a ispod nje je samo Albanija kao najgora u regionu. U krivičnim predmetima, Srbija beleži 0.41 i nalazi se na pretposlednjem mestu, ispred Bugarske, i na pretposlednjem mestu u regionu, ispred Albanije.

Slika 84: World Justice Project, Percepcija da je građanski sistem oslobođen korupcije (1 = nema korupcije), Srbija i EU i EU11, 2014⁴⁵²



Slika 85: World Justice Project, Percepcija da je krivični sistem oslobođen korupcije (1 = nema korupcije), Srbija i EU i EU11, 2014⁴⁵³



161. **Slično tome, u analizi Život u tranziciji,**⁴⁵⁴ Srbija zauzima 20. mesto od 29 zemalja centralne i jugoistočne Evrope. Oko 6% ispitanika navodi da je nezvanično plaćanje obično ili uvek potrebno u građanskim sudovima. Ovaj podatak je uprediv sa 5% u Sloveniji, 6% u Hrvatskoj, 7% u BJR Makedoniji, 8% u Bugarskoj i 10% u Rumuniji.

162. **Konačno, prema istraživanju Poslovno okruženje i rezultati poslovanja preduzeća u Srbiji (BEEPS), oko 6% kompanija navodi da je podmićivanje česta praksa u radu sa sudovima.**⁴⁵⁵ BEEPS pokazuje značajna poboljšanja u percepciji korupcije od 2008. godine, iako to još uvek nije ni blizu nivoa EU11 (videti Sliku 86).

⁴⁵¹ WJP Indeks vladavine prava za 2014. goinud meri način na koji se vladavina prava izražava u svakodnevnom životu u 99 zemalja na planeti na osnovu preko 100,000 domaćinstava i 2,400 ekspertskih istraživanja širom sveta. Zemlje u kojima je sprovedeno istraživanje ne obuhvataju Slovačku, Letoniju i Litvaniju, Irsku, Kipar ili Crnu Goru.

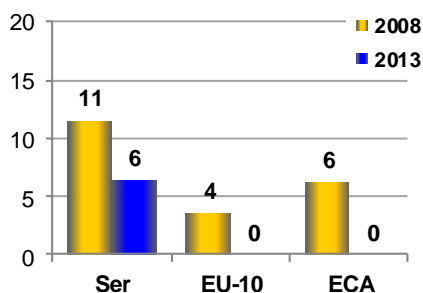
⁴⁵²The World Justice Project, Indeks vladavine prava, 2014.

⁴⁵³The World Justice Project, Indeks vladavine prava, 2014.

⁴⁵⁴ EBRD sprovodi Analizu Život u tranziciji, u saradnji sa Svetskom bankom. Oko 39,000 domaćinstava u 34 zemlje, uglavnom bivših komunističkih istočnih zemalja, je ispitano na temu kako tranzicija utiče na njihove živote i njihovog mišljenja o demokratiji, uloge države i izgleda za budućnost. Podaci su iz 2010. godine. Dostupno na <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/lits.shtml>.

⁴⁵⁵Istraživanje Poslovno okruženje i rezultati poslovanja preduzeća u Srbiji (BEEPS) je zajednička inicijativa Evropske banke za obnovu i razvoj i Svetske banke. Uzorak za BEEPS u 2013. godinu je obuhvatao 360 preduzeća.

Slika 86: Nezvanično plaćanje, procenat firmi koje navode da je podmićivanje često u poslovanju sa sudovima, 2008. i 2013. godine⁴⁵⁶



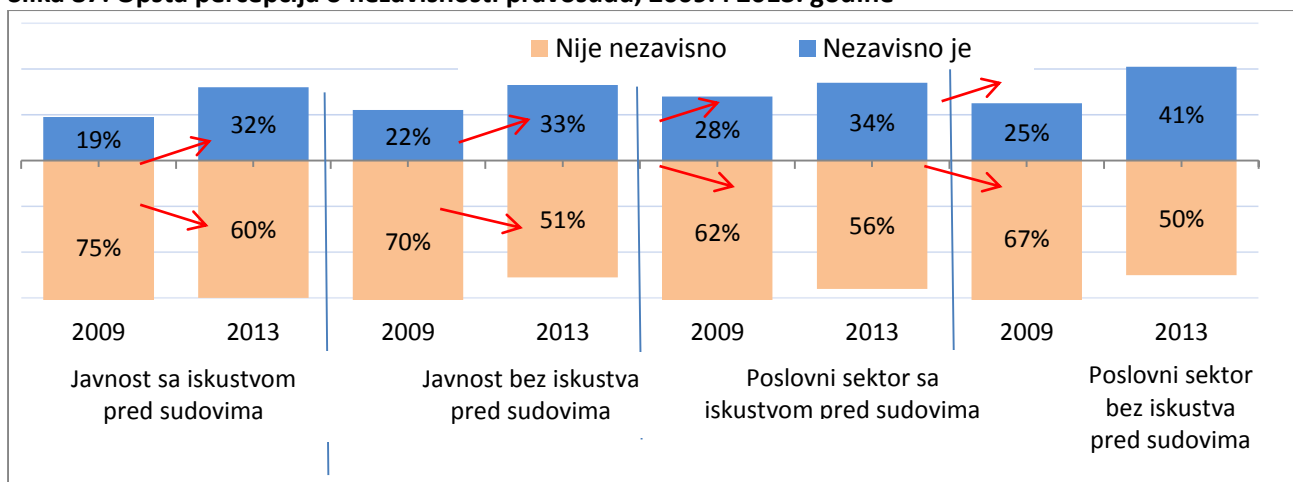
v. Nezavisnost pravosuđa i percepcija nezavisnosti pravosuđa

163. **Postoji čitav niz zakonskih mera predviđenih da štite nezavisnost pravosuđa.** Dalje reforme su u toku kako bi se uklonili ostaci zavisnosti, uključujući ukidanje usvajanja odluke o imenovanju u Narodnoj skupštini.⁴⁵⁷

164. **Bez obzira na zakonsku zaštitu, značajan deo sudija i tužilaca navode da njihov sistem nije nezavisan u praksi.** Oko 25% sudija i 33% tužilaca navodi da pravosuđe nije nezavisno.⁴⁵⁸

165. **Advokati i korisnici suda pokazuju još veću skeptičnost kada je reč o nezavisnosti pravosuđa.** Oko 50% predstavnika opšte populacije i poslovnog sektora i 56% advokata smatraju da pravosudni sistem nije nezavisan.⁴⁵⁹ Oni sa iskustvom pred sudovima u većoj meri smatraju da pravosuđe nije nezavisno. Mada ovakvi podaci deluju obeshrabrujuće, percepcija korisnika suda se popravila u odnosu na 2009. godinu.

Slika 87: Opšta percepcija o nezavisnosti pravosuđa, 2009. i 2013. godine⁴⁶⁰



⁴⁵⁶BEEPS, Svetska banka 2013.

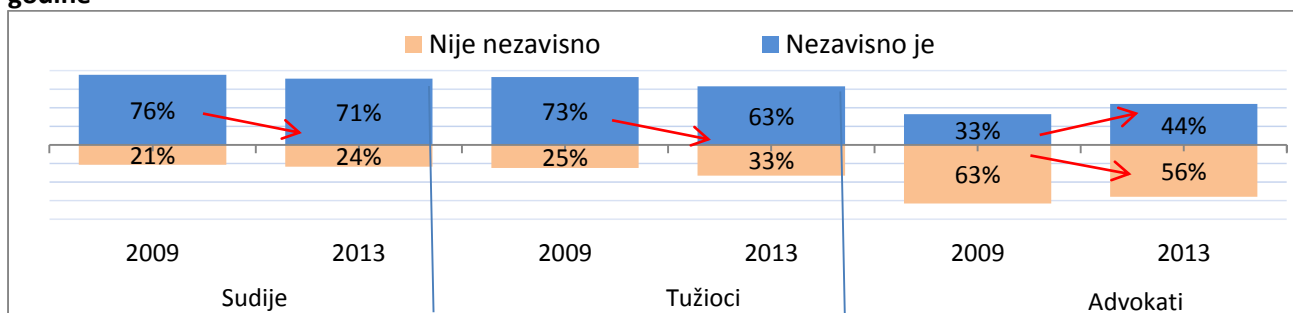
⁴⁵⁷Za dalju diskusiju, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

⁴⁵⁸Dalje, procenat sudija koji navode da je sistem nezavisan se povećao za 5% od 2009. godine, dok je procenat tužilaca koji smatraju da je sistem nezavisan zabeležio pad od 10%. Ovo može biti objašnjeno povećanjem broja sudija i tužilaca koji su učestvovali u anketi, a koji su bili 'ponovo imenovani' te stoga gaje sumnju u proces. Ukoliko je nezavisnost stanje uma, ova percepcija govori sama za sebe.

⁴⁵⁹Ispitanici u Argus Anketi 2014. godine pokazuju veću dozu pesimizma. Samo 12 procenata opšte javnosti smatra da je pravosuđe nezavisno od političkog uticaja i uticaja interesnih grupa. Videti takođe odeljak ispod o percepciji nepristrasnosti i pravičnosti.

⁴⁶⁰Pitanje u Anketi: *U kojoj meri je pravosudni sistem Srbije u poslednjih 12 meseci bio zaista nezavisan od izvršne vlasti - politike? Skala od 1 do 4, 1 = 'Nije nezavisno', 2 = 'uglavnom nije nezavisno', 3 = 'uglavnom je nezavisno', 4 = 'potpuno je nezavisno'.* Populaciona baza: opšta populacija i poslovni sektor ukupna ciljna populacija Izvor: *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

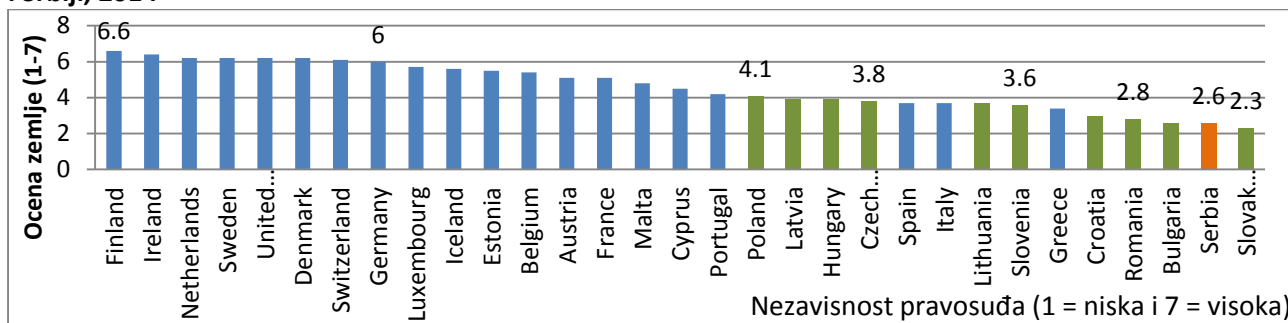
Slika 88: Percepcija nezavisnosti pravosuđa među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009. i 2013. godine⁴⁶¹



166. **Sudije, tužiocima i advokati ukazuju na niz institucija koje utiču na nezavisnost pravosuđa.** Većina sudija, tužilaca i advokata navodi da su mediji, političari i političke partije najviše odgovorni za ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa. Ali druge institucije takođe imaju svoj udeo odgovornosti. Više od 35% sudija i tužilaca tvrde da određena ministarstva i vlada ugrožavaju nezavisnost pravosuđa. Opšta javnost takođe navodi da uticaj političkih partija ugrožava nezavisnost i reformu.⁴⁶² Akteri u razgovorima navode nekoliko metoda putem kojih se nezavisnost ugrožava, u najvećoj meri, to je politizacija procesa imenovanja i unapređenja sudija i tužilaca, kao i komentarisanje vladinih zvaničnih i uticajne ličnosti u tekućim predmetima.

167. **Globalni izveštaj o konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2014. godinu** ⁴⁶³ **stavlja pravosuđe Srbije na 129. mesto od 148 zemalja u smislu nezavisnosti pravosuđa.** Srbija zaostaje iza svih zemalja EU, osim Slovačke, a takođe zaostaje i za susednim zemljama koje nisu članice EU u regionu. Rezultati su slični rezultatima Bertelsmanov indeks transformacije u oblasti vladavine prava za 2014. godinu,⁴⁶⁴ gde se Srbija nalazi na poslednjem mestu posle EU11, sa ocenom 6.0 od 10 za nezavisnost pravosuđa.⁴⁶⁵

Slika 89: Globalni izveštaj o konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, Nezavisnost sudstva u EU, EU11 i Srbiji, 2014⁴⁶⁶



⁴⁶¹ Pitanje u Anketi: U kojoj meri je pravosudni sistem Srbije u poslednjih 12 meseci bio zaista nezavisan od izvršne vlasti - politike? Skala od 1 do 4, 1 = 'Nije nezavisno', 2 = 'uglavnom nije nezavisno', 3 = 'uglavnom je nezavisno', 4 = 'potpuno je nezavisno'. Populaciona baza: pravni profesionalci ukupna ciljna populacija Izvor: Anкета o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁶² Videti *Pravosudne reforme kroz interakciju građana i država (Serija pravosudnih studija, Tom II)*, UNDP Anкета, decembar 2013. Izveštaj navodi da je "još gori osećaj da pravosudna reforma u velikoj meri bila 'lažna', i usmerena samo ka zadovoljavanju zahteva integracije u EU, ali je zapravo dizajnirana kao sredstvo za obezbeđivanje političkih poena kroz pravosuđe".

⁴⁶³ Globalni izveštaj o konkurentnosti procenjuje konkurentnost u 148 ekonomija pomoću anketa sa preko 15,000 mišljenja. Njegova definicija nezavisnosti obuhvata uticaj na donošenje odluka u pravosuđu od strane članova vlade i kompanija.

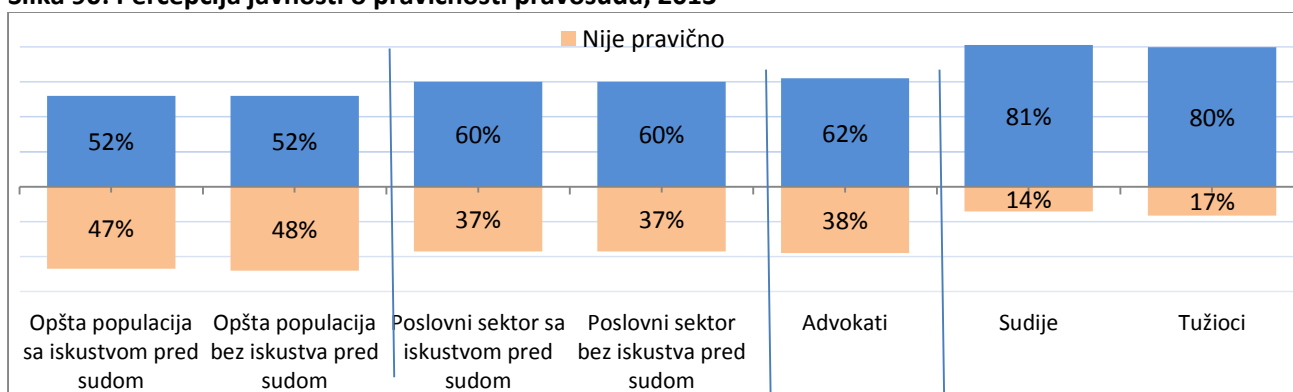
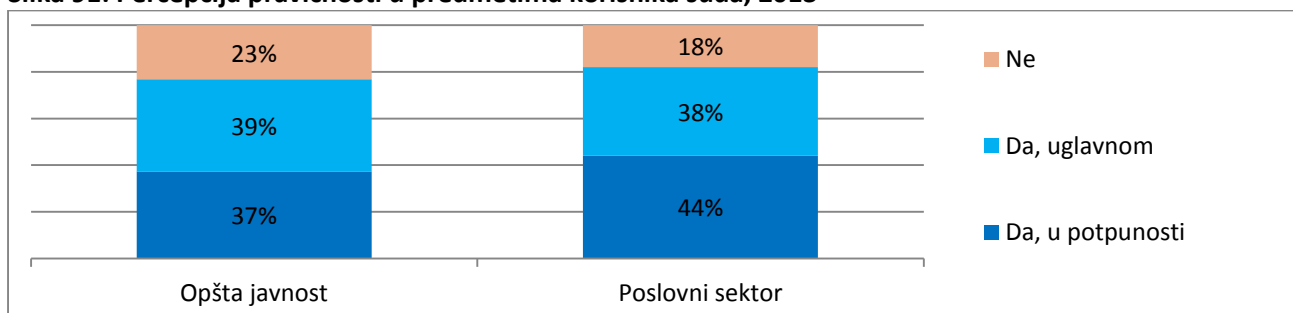
⁴⁶⁴ Bertelsmann Stiftungov indeks transformacije (BTI) analizira i procenjuje kvalitet demokratije, tržišnu ekonomiju i političko upravljanje u 129 zemalja u razvoju i tranziciji. Ovaj indeks meri uspehe i prepreke na putu ka demokratiji zasnovanoj na vladavini prava i društveno odgovornoj tržišnoj ekonomiji (<http://www.bti-project.org/index/>).

⁴⁶⁵ Najnižu ocenu među zemljama EU11 ima Mađarska, sa ocenom 7.0. Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Letonija i Slovačka su dobile ocenu 8.0. Litvanija, Slovenija, Poljska, Češka su dobile 9. Estonija je dobila najbolju ocenu - 10. Ocena Srbije - 6.0 - je ostala nepromenjena od 2009. godine.

⁴⁶⁶ Globalni izveštaj o konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, 2014.

vi. Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti

168. **Percepcija pravičnosti se razlikuje u zavisnosti od perspektive.** Samo 52% članova opšte populacije i oko 60% predstavnika poslovnog sektora smatraju da je sistem pravičan. Ovaj stav je u skladu sa stavovima korisnika sudova i onih koji nisu korisnici sudova podjednako. U Argus Anketi su ova mišljenja malo pesimističnija, gde samo 11 procenata opšte javnosti navodi da smatraju da je pravosuđe nepristrasno.⁴⁶⁷ Ipak, oko 80% sudija i tužilaca smatra da je sistem pravičan. U pozitivnom smislu, ljudi sa iskustvom u sudskim postupcima ocenjuju pravičnost njihovog suđenja pozitivnijom ocenom nego pravičnost čitavog sektora (videti Sliku 91).

Slika 90: Percepcija javnosti o pravičnosti pravosuđa, 2013⁴⁶⁸Slika 91: Percepcija pravičnosti u predmetima korisnika suda, 2013⁴⁶⁹

169. **Naravno, procene korisnika suda su pristrasne u zavisnosti od ishoda presude u njihovom predmetu.**⁴⁷⁰ Međutim, većina onih u čiju korist sud nije presudio ipak smatraju da se suđenje bilo pravično, a oko 20% smatra da je suđenje bilo u potpunosti pravično (videti Sliku 92). Interesantno je naglasiti da su korisnici sudova koji sami sebe predstavljaju pred sudom smatrali da je proces u njihovim predmetima u većoj meri smatrali da je proces pravičan, od korisnika koji su angažovali advokata.⁴⁷¹

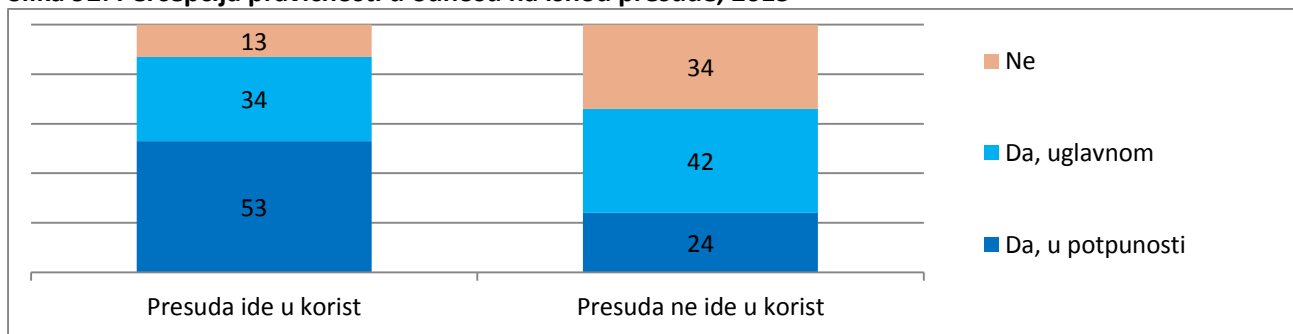
⁴⁶⁷ Videti Argus Anketu, 2014.

⁴⁶⁸ Pitanje u Anketi: *Koliko je, po Vašem mišljenju, pravosudni sistem bio pravičan u proteklih 12 meseci (2013. godine)? Skala od 1 do 4: 1=veoma nepravično, 2 =uglavnom nepravično, 3=uglavnom pravično, 4=veoma pravično.* Populaciona baza: ukupna ciljna populacija. Anкета o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

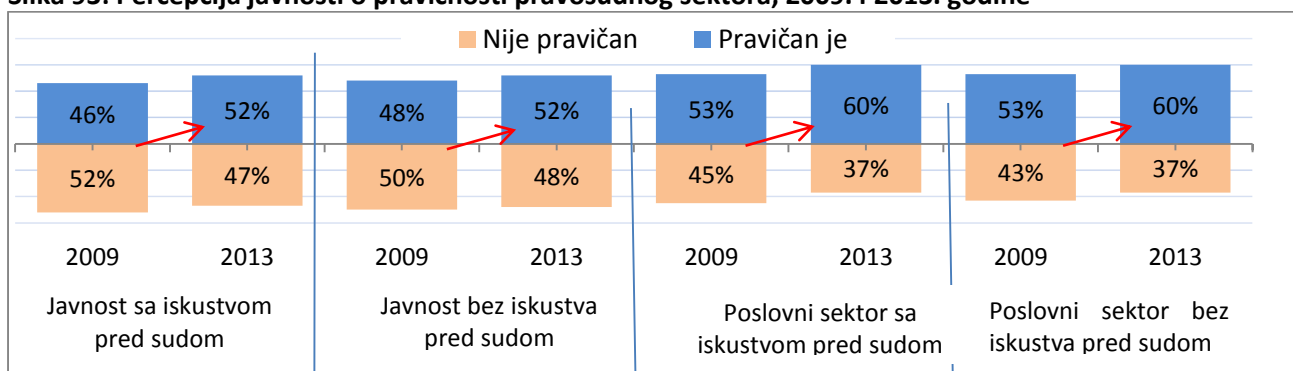
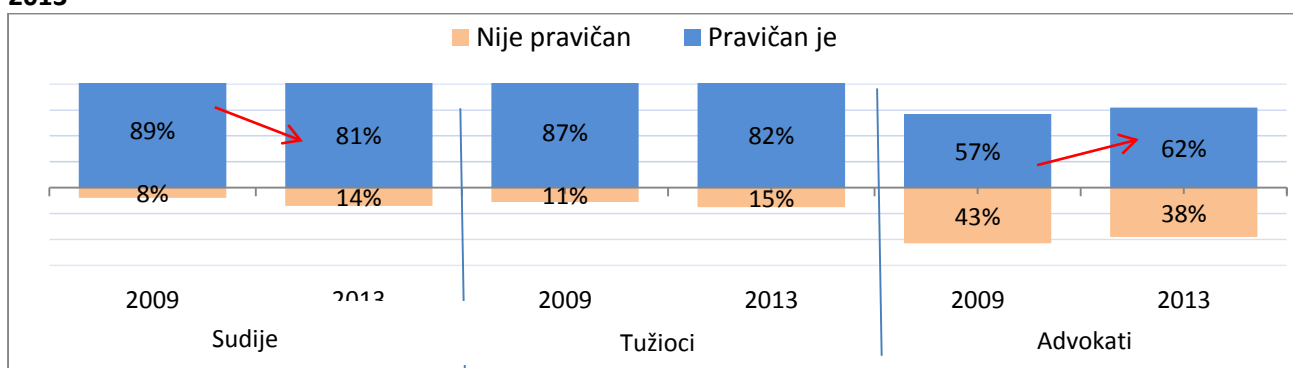
⁴⁶⁹ Pitanje u Anketi: *Bez obzira na ishod sudskog postupka, šta mislite o postupcima u prvoj instanci? Da li ste imali pravično suđenje? Skala od 1 do 3: Potpuno, uglavnom, ne.* Populaciona baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom pred sudovima. Anкета o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁷⁰ Ova pristrasnost je uračunata kroz rezultate ankete koji su navedeni u Funkcionalnoj analizi.

⁴⁷¹ Akteri navode da je ova razlika verovatno posledica slabog poverenja u advokate, kao i ponašanja advokata prema klijentima, a ne odraz ponašanja pravosuđa.

Slika 92: Percepcija pravičnosti u odnosu na ishod presude, 2013⁴⁷²

170. **Percepcija o pravičnosti se poboljšava u javnosti i među korisnicima suda.** Dok je u 2009. godini većina izrazila više negativnu nego pozitivnu percepciju, taj trend je preokrenut u 2013. godini. Ipak, većina navodi da je sistem samo 'delimično pravičan' umesto da bude 'u potpunosti pravičan' (videti Sliku 93). Među profesionalcima, sudije i tužioci navode da se pravičnost pogoršava, dok su advokati malo pozitivniji (videti Sliku 94).

Slika 93: Percepcija javnosti o pravičnosti pravosudnog sektora, 2009. i 2013. godine⁴⁷³Slika 94: Percepcija pravičnosti pravosudnog sistema među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009. i 2013⁴⁷⁴

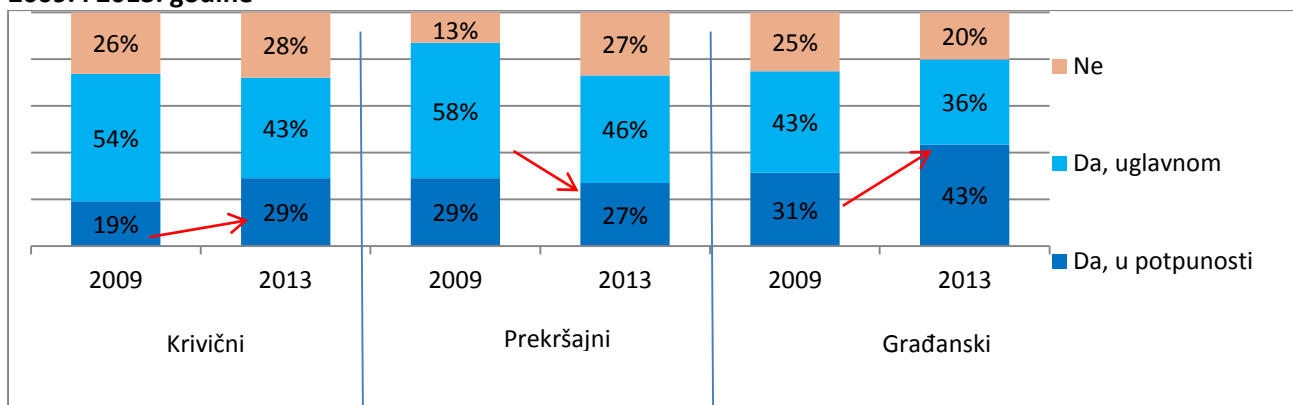
⁴⁷²Pitanje u Anketi: Bez obzira na ishod sudskog postupka, šta mislite o postupcima u prvoj instanci? Da li ste imali pravično suđenje? Skala od 1 do 3: 1=Potpuno, uglavnom, ne. Populaciona baza: populacija sa iskustvom pred sudovima. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁷³ Pitanje u Anketi: Prema Vašem mišljenju, koliko je pravičan pravosudni sistem u 2009. godini / u proteklih 12 meseci (2013. godine)? Skala od 1 do 4: 1=veoma nepravičan, 2=uglavnom nepravičan, 3=uglavnom pravičan, 4= veoma pravičan. Populaciona baza: Opšta populacija i poslovni sektor ukupna ciljna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁷⁴Pitanje u Anketi: Prema Vašem mišljenju, koliko je pravičan pravosudni sistem u 2009. god / u proteklih 12 meseci (2013. godine)? Skala od 1 do 4: 1=veoma nepravičan, 2=uglavnom nepravičan, 3=uglavnom pravičan, 4=veoma pravičan. Populaciona baza: pravni profesionalci i poslovni sektor ukupna ciljna populacija. Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

171. **Postoji značajna varijacija u percepciji pravičnosti među vrstama predmeta i vrstama suda.** Percepcija pravičnosti se popravlja u građanskim i krivičnim predmetima, sa više ispitanika koji su ocenili sistem kao u potpunosti pravičan. Međutim, percepcija pravičnosti u prekršajnim sudovima je značajno smanjena. U 2009. godini, 87% korisnika suda je navelo da su imali pravično ili veoma pravično suđenje bez obzira na ishod, ali je taj broj u 2014. godini opao na 73%. Takođe je izražen porast broja korisnika koji kažu da nisu imali pravično suđenje u prekršajnim sudovima, bez obzira na ishod. Prekršajni sudovi bi trebalo da detaljno razmotre zašto je percepcija njihovih korisnika tako naglo opala za nekoliko godina, posebno u smislu novih reformi, inovacija i značajne donatorske podrške.

Slika 95: Evaluacija pravičnog suđenja od strane korisnika suda, bez obzira na ishod u njegovom postupku, 2009. i 2013. godine⁴⁷⁵



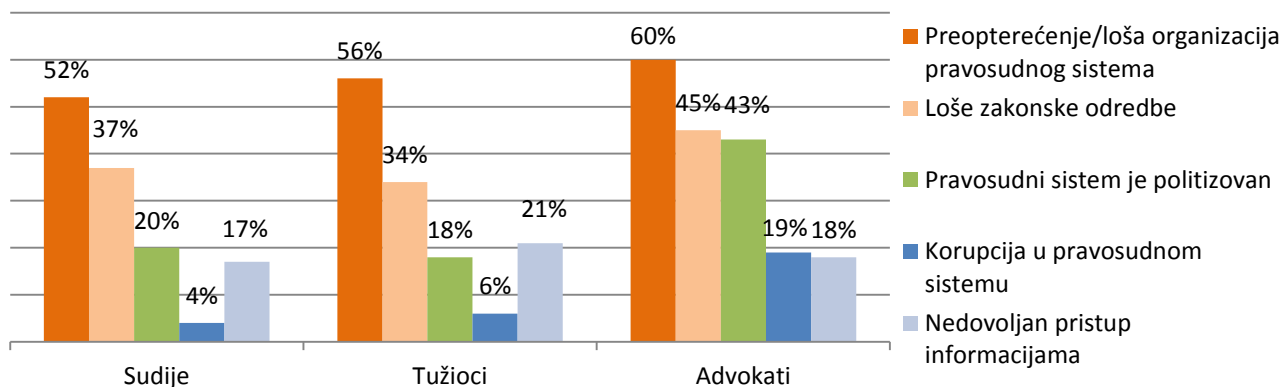
172. **Stavovi prema pravičnosti imaju značajan uticaj na odluke korisnika suda da podnesu žalbu na odluku donetu u njihovom predmetu.** Među korisnicima suda koji su dobili odluku koja nije bila u njihovu korist, ali koji su takođe naveli da su imali pravično suđenje, samo 8% opšte populacije i 6% predstavnika poslovnog sektora su podneli žalbu. Međutim, kada su korisnici suda tvrdili da suđenje nije pravično, 63% opšte populacije i 63% poslovnog sektora je uložilo žalbu. Odgovor korisnika suda na percipiranu nepravičnost je racionalan, ali takođe naglašava kako poboljšanja u percepciji pravičnosti mogu smanjiti broj žalbi i povećati kvalitet i efikasnost.

173. **Preopterećenje ili loša organizacija su navodno najodgovorniji.** Većina sudija, tužilaca i advokata se slažu da primarni razlog nepravičnosti leži u ovom razlogu. Tužioci su dodatno zabrinuti ovakvom situacijom – u 2013. godini, 25% više tužilaca je navelo preopterećenost i lošu organizaciju kao glavni razlog nedovoljne pravičnosti u sistemu pravosuđa.⁴⁷⁶ Ovo naglašava pozitivan odnos između efikasnosti i kvaliteta – unapređenja u efikasnosti pravosuđa u Srbiji bi, po mišljenju onih koji rade u sistemu, proizvelo više pravičnosti u pravosudnim uslugama.

174. **Politicizacija i korupcija su takođe navedene kao glavni razlozi, ali akteri imaju različito mišljenje na ovu temu.** Advokati i korisnici suda navode ovaj razlog češće nego sudije i tužioci. Takođe, procenat imenovanja korupcije je u određenoj meri smanjen u sve tri grupe (videti Sliku 96).

⁴⁷⁵Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁴⁷⁶Anketa nije tražila objašnjenje zašto preopterećenje i loša organizacija izazivaju nepravičnost. Akteri su u razgovorima navodili da preopterećenje dovodi do selektivne primene zakona, jer stranke sa kontaktima i uticajem mogu da 'pomeraju svoje predmete sa vrha na dno gomile, u zavisnosti od njihovog zahteva'. Akteri takođe navode da loša organizacija dovodi do neujednačene prakse, koja proizvodi nepravičnost za korisnike suda 'u zavisnosti od toga u koji sud uđu, na koji dan ili kog sudiju dobiju'.

Slika 96: Razlozi nepravdičnosti po mišljenju sudija, tužilaca i advokata, 2013⁴⁷⁷

175. **Društveno-ekonomski status se takođe često navodi kao razlog za nepravičan tretman.** 25% sudija, 22% tužilaca i 40% advokata navodi da opšta javnost dobija nejednak tretman na osnovu njihovog društveno-ekonomskog statusa.

176. **Smatra se da su zakoni takođe jedan deo problema.** Više od jedne trećine sudija i tužilaca i 45% advokata navodi loše zakonske odredbe kao izvor nepravdičnosti. Konkretno, pristrasni zakoni su identifikovani kao uzrok nepravdičnosti, a značajan broj sudija, tužilaca i advokata je u prethodnoj anketi naveo da nepravični i pristrasni zakoni negativno utiču na pravičnost pravosudnog sistema. Ovo bi trebalo da podstakne na razmišljanje različite radne grupe koje rade na izradi nacрта zakona, uključujući njihov sastav i mehanizme za konsultovanje. Prevažilaženje ovih percepcija bi moglo dalje unaprediti mišljenje o pravosudnom sistemu, uz istovremeno stvaranje više prostora kako bi zakoni bili delotvorno implementirani. (Za dalju diskusiju o kreiranju zakona, vidite odeljak iznad.)

⁴⁷⁷Pitanje u Anketi: Više ponuđenih odgovora; najčešće izabran razlog (*Šta je glavni razlog zašto niste ocenili pravičnost pravosudnog sistema kao potpuno pravičnog?*) Baza u populaciji: pravni profesionalci koji nisu procenjivali pravičnost najvišom ocenom. *Anketa o percepciji pravosuđa u Srbiji, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.*

4. Pristup uslugama pravosuđa

Pregled poglavlja

- 1. Nedostatak finansijske pristupačnosti je najozbiljnija prepreka pristupu pravosuđu u Srbiji.** Sudski troškovi i troškovi za advokatske usluge čine značajan deo prosečnog prihoda u Srbiji. Za mnoge je nepristupačno voditi čak i jednostavan spor. Građani čine sve kako bi izbegli sud – blizu 63% javnosti iznosi da, ukoliko bi imali spor za koji smatraju da bi trebalo da bude rešen na sudu, odlučili bi se da ne idu na sud; strah od troškova je najčešći razlog. Preko jedne polovine anketiranih skorašnjih korisnika suda smatra da su sudski troškovi u njihovom konkretnom slučaju bili preterani. Takođe, sudski i advokatski troškovnici su prilično složeni, tako da korisnici suda teško mogu da procene izgledne troškove.⁴⁷⁸
- 2. Nedostatak finansijske pristupačnosti pravosudnih usluga takođe dovodi do negativnog uticaja na poslovnu klimu.** Preko jedne trećine firmi, koje su imale skorašnje iskustvo vođenja predmeta na sudu, smatra da je sud umerena prepreka. Firme takođe iznose da sud postaje sve nepristupačniji za njih zbog visokih sudskih i advokatskih troškova. Male firme su posebno suočene s izazovima u tome kako da se snađu u sudskom sistemu, uključujući i visoke troškove, glomazni proces, duga odlaganja, neadekvatno izvršenje i neprekidno menjanje zakona.
- 3. Međutim, pri dubljoj analizi, nije reč o apsolutnim troškovima za korisnike koji ometaju pristup pravosuđu, već doživljaj dobijene vrednosti za dati novac.** Mada se korisnici suda žale na troškove (a i oni koji ne koriste sud kažu da ih troškovi odvrćaju od suda), Anketa o pravosuđu s velikim brojem učesnika nalazi da su nedavni korisnici suda, koji su bili zadovoljni s kvalitetom pruženih usluga, mnogo manje spremni da iznesu mišljenje da su troškovi preterani.⁴⁷⁹ Stoga, ovi podaci ukazuju da bi poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pružanja usluga moglo da unapredi pristup pravosuđu putem uvećanja percepirane vrednosti za dati novac za potencijalne korisnike suda, uz povećanje zadovoljstva korisnika uslugama.
- 4. Advokati igraju važnu ulogu u pružanju pomoći korisnicima suda u njihovom kretanju kroz sistem, ali struktura njihovih honorara nije dosledna s evropskom praksom i nije nimalo stimulatívna, što ometa pristup pravosuđu i efikasnost i kvalitet pružanja usluga.**⁴⁸⁰ Stranke koje same sebe zastupaju muče se da se same snalaze kroz postupak bez laičkog formata informacija, podsetnika i praktičnih vodiča i stoga, naravno, mala je verovatnoća da će uspeti. Advokati su plaćeni po ročištu ili podnesku, što stimuliše odugovlačenje postupka. Honorari se određuju prema advokatskoj Tarifi koja ne dopušta honorare niže od 50% propisane tarife. To nije u skladu s evropskom praksom.⁴⁸¹ Takođe, propisane tarife u Srbiji su veoma visoke i nerealne, te u praksi mnogi advokati naplaćuju manje od obaveznog minimuma jer su cene iznad onoga na šta su korisnici spremni da plate. Advokati koje postavlja država (poznati kao advokati po službenoj dužnosti - *ex-officio*) mogu biti određeni za siromašne klijente, ali postoje bojazni u vezi s mehanizmom njihovog izbora i nedostatka kontrole kvaliteta.
- 5. Oslobođanje od plaćanja sudske takse za siromašne korisnike suda postoji, ali je njegova primena slučajne prirode, što dovodi do nedoslednog pristupa pravosuđu za siromašne.** Javnost vrlo malo zna o

⁴⁷⁸Takođe, postoji gornja granica za sudske takse što ima negativan uticaj jer stimuliše korisnike suda da insistiraju na nemeritornim zahtevima u predmetima velike vrednosti.

⁴⁷⁹75% korisnika suda, koji su izjavili da je kvalitet usluga loš, takođe su izjavili da su troškovi preterani; dok je 29% od onih koji su izjavili da je kvalitet usluga dobar nisu smatrali da su troškovi preterani.

⁴⁸⁰71% građana s iskustvom na sudu smatra da su troškovi vezani za advocate jedna od najnepremostivijih prepreka pristupu pravosudnom sistemu.

⁴⁸¹Evropski sud pravde smatra da obavezujući minimalni honorari predstavljaju povredu Sporazuma EC. Od 47 zemalja koje nadgleda CEPEJ, 42 zemlje dozvoljavaju slobodno ugovaranje između advokata i klijenta.

programu oslobodjenja od plaćanja takse. Ne postoje smernice ni standardizovane forme za sudije koje odobravaju oslobodjenje i njihove odluke se ne prate. Akteri iznose da neki predsednici sudova neformalno obeshrabruju svoje sudije da odobravaju oslobodjenje pošto su takse izvor prihoda za sud. Oslobodjenje od plaćanja takse može da unapredi pristup pravosuđu u nekim oblastima, ali bez podataka nije moguće pratiti njegov impakt.

6. **Programi pravne pomoći se pružaju preko nepotpune i rascepkane mreže usluga u zemlji.** Opštinske službe pravne pomoći pokrivaju oko trećine teritorije zemlje i oko polovine ukupnog broja stanovnika Srbije. Ipak, većina građana nema saznanja o bilo kakvoj službi besplatne pravne pomoći koja se pruža u njihovoj opštini.

7. **U toku su reforme za proširenje pravne pomoći u skladu s praksom EU putem obezbeđivanja i „primarne pravne pomoći” (pravne informacije preliminarni saveti) i „sekundarne” (pravno zastupanje) za siromašne i određene ugrožene grupe.** Iako je cilj ove reforme za svaku pohvalu, ipak ostaje veliki rizik da ovaj zakon, kao i druge reforme poslednjih godina, ne budu „mrtvorodjene” ukoliko se pažljivo ne isplaniraju fiskalne i operativne implikacije ili ako su slabi mehanizmi primene. Uprkos višegodišnjoj diskusiji u radnim grupama, ostaju neke bojazni kod poslednjeg nacрта ovog zakona. Sadašnji nacrt je pristrasan u korist sekundarne pravne pomoći koju bi pre svega pružali advokati, a malo je urađeno na tome da se stimuliše primarna pravna pomoć koju bi pružale organizacije civilnog društva, opštinske službe pravne pomoći i pravni fakulteti. Međutim, verovatno ima najviše koristi od efikasnog pružanja primarne pravne pomoći u smislu većeg pristupa pravosuđu za najveći broj građana Srbije, a može se pružati po mnogo nižoj pojedinačnoj ceni koštanja. Bitno je da se obezbedi da se primarna pravna pomoć adekvatno finansira i dosledno pruža u čitavoj zemlji. S druge strane, predloge za sekundarnu pravnu pomoć treba obazrivije razmatrati. Takođe se mora doneti troškovnik za nadoknadu pružaocima usluga i za primarnu i za sekundarnu pravnu pomoć. Na osnovu prethodne analize, naknade za ove usluge treba da budu daleko ispod tekućih advokatskih tarifa.⁴⁸² Mehanizmi za obezbeđenje kvaliteta su takođe potrebni, a i to je još jedna oblast visokog rizika implementacije.

8. **Nedavni zakonski amandmani nastoje da promovišu medijaciju, ali postoje značajni problemi njene primene.** Većinom zbog prethodnih neuspešnih reformi, svest o medijaciji je ograničena među sudijama, advokatioma, osobljem suda i korisnicima suda. Među onima koji imaju saznanja o uslugama medijacije, malo njih smatra da je ona korisno sredstvo u razrešenju sporova. Potrebna je značajna inicijativa u vidu iskoraka prema potencijalnim korisnicima suda, zajedno s intenzivnom obukom za sudije, tužioce, advokate i osoblje suda. Potrebno je ugraditi dalje stimulanse u institucionalni okvir kako bi se motivisalo njeno korišćenje i integracija u sudski sistem.

9. **Svest o zakonima i praksi je ograničena, čak i među profesionalcima pravne struke.** Sudije, tužioci i advokati ulažu velike napore da istražuju i da budu u toku s novim zakonima, sudskom praksom, procedurama i praksom. Pre 2014. godine, jedinu raspoloživu pravnu bazu podataka s konsolidovanim zakonskim propisima su održavale privatne firme na bazi pretplate s nadoknadom. Pozitivno je što je Službeni glasnik otvorio besplatnu onlajn bazu podataka, što treba da poboljša pristup zakonskoj regulativi. Napori na podizanju svesti i kapaciteta među profesionalnim stručnjacima koji bi mogli da vrše pravna istraživanja bi doprinei postizanju boljih rezultata u smislu doslednosti prakse u čitavoj jurisdikciji.

10. **U javnosti, svest o zakonima i praksi je još ograničenija.** Neprestane izmene u zakonodavstvu u kombinaciji sa slabim dosegom reformi sprečavaju javnost da bolje razumeju svoja prava i obaveze ili kako da ih se pridržava na sudu. Firme iznose da pristup zakonima, kao i česte izmene zakona i propisa, prouzrokuju nesigurnost koja utiče na njihovo poslovanje. Potrebna je snažna injekcija podizanja svesti javnosti o pravnim reformama, a posebno među potencijalnim korisnicima suda kojima je takođe teško da

⁴⁸²Biće potrebna dalja analiza da bi se obezbedilo da mehanizmi pružanja usluga daju dovoljno podstreka za visokokvalitetno pružanje usluga, bez naduvavanja troškova ili izobličavanja tržišta.

pristupe informacijama koje se odnose na njihov vlastiti predmet. Postoje primeri u Hrvatskoj i drugim mestima o sudskim portalima koji se mogu primeniti u Srbiji kako bi se korisnicima suda omogućio pristup informacijama koje se odnose na njihov predmet na način koji je u skladu sa propisima o garanciji privatnosti.

11. **Žene doživljavaju pravosudni sistem različito od muškaraca i to na više načina.** Više žena nego muškaraca se izjašnjava da je sistem pravosuđa nepristupačan. Češće od muškaraca, žene smatraju da su advokatski honorari nedopustivo visoki. Takođe, žene češće nailaze na prepreke u pristupu pravosuđu i neefikasnosti u pružanju pravosudnih usluga jer su one ređe stranke u određenim vrstama predmeta, kao što su sporovi za starateljstvo i rodno nasilje, što ukazuje na specifične probleme koji se odnose na procesne zloupotrebe i odlaganja.

12. **Jednak pristup za osetljive grupe predstavlja specifičan problem.** Većina anketiranih građana smatra da je pravosuđe jednako dostupno bez obzira na godine starosti, socio-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet i jezik. Međutim, građani stariji od 60 godina, koji žive u seoskim oblastima, ili su najniže obrazovani smatraju da je pravosudni sistem izuzetno nedostupan ističući potrebu za ciljanim intervencijama. Lica s intelektualnim i mentalnim zdravstvenim problemima susreću se s velikim preprekama u procesu u kojem im se oduzima pravna sposobnost. Pripadnici romske zajednice, izbeglice i interno raseljena lica takođe iznose da im je niska svest o njihovim pravima, kao i bojazni u vezi pravičnog tretmana pred sudom. Za ove grupe, treba ojačati širenje informacija organizacijama civilnog društva i lokalnim rukovodiocima o funkcionisanju pravosuđa i osnovnim zakonskim pravima. Iskustvo pripadnika LGBT zajednice je malo različito – iako je njihova svest o zakonskim pravima viša nego kod gore pomenutih grupa, oni se se uzdržavaju od vođenja sporova zbog straha od odmazde i diskriminacije.



Naslov: Svetlost pravde obasjaće i mene; poslao učesnik na konkursu pravosuđa, Svetska banka, 2014.

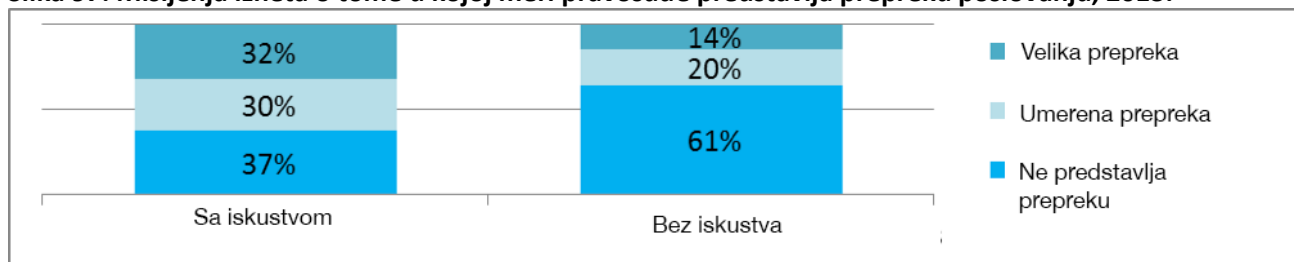
a. Uvod

13. **Fokus ovog poglavlja procene učinka je na pristupu uslugama pravosuđa, uključujući relevantne finansijske, informativne i geografske prepreke tom pristupu.**⁴⁸³ EK stavlja akcenat na važnost unapređenog pristupa u reformi sistema pravosuđa, a relevantni evropski standardi, bliže razmatrani u daljem tekstu, daju detalje kako delotvorni pristup zahteva pravično i brzo suđenje, sigurno i ekspeditivno izvršenje, pristup pravnom zastupanju i promovisanje mehanizama za alternativno razrešenje sporova.

14. **Pristup pravosuđu takođe predstavlja pitanje ekonomskog razvoja pošto ograničenja pristupa pravosuđu usporavaju poslovanje.** Oko jedne trećine predstavnika poslovnog sektora, koji su imali iskustva s predmetima na sudu, iznose da pravosudni sistem predstavlja veliku prepreku njihovom poslovanju, a 30% ocenjuje da predstavlja umerenu prepreku (videti Slika97).⁴⁸⁴

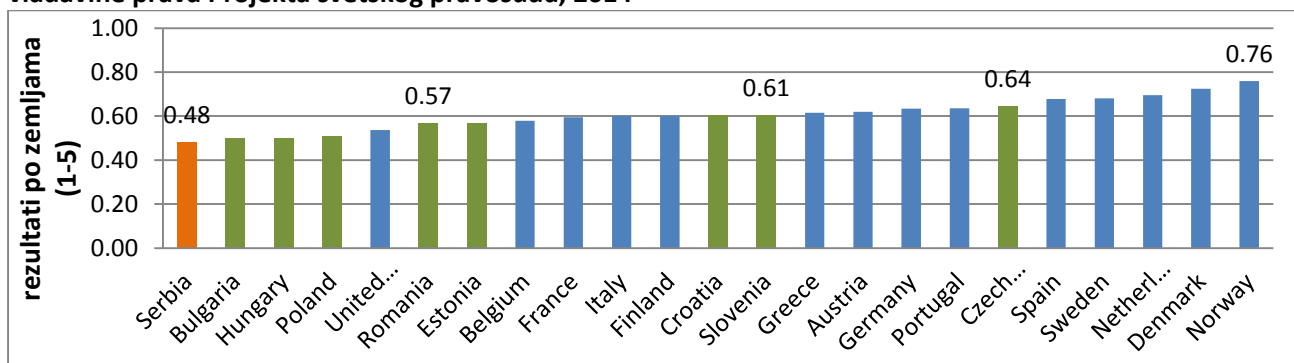
⁴⁸³ Laički gledano, „pravosuđe“ se često doživljava kao širi koncept koji se prostire izvan odrednice rešavanja sporova kroz formalne mehanizme i uključuje koncepte kao što su zaštita ljudskih prava i socijalna pravda. Takođe može da se odnosi na pristup nesudskim telima, kao što je ombudsman, ili na mehanizme žalbi i pritužbi koje se odnose na pružanje usluga od strane države. Ovi širi koncepti, isto tako važni, ne ulaze u sadržinu ove Analize.

⁴⁸⁴ Predstavnici firmi bez iskustva s predmetima na sudu manje procenjuju pristup pravosuđu kao prepreku svom poslovanju, ali čak i ovde 14% smatra da je pravosudni sistem velika prepreka za njihovo poslovanje, dok ga 20% vidi kao umerenu prepreku.

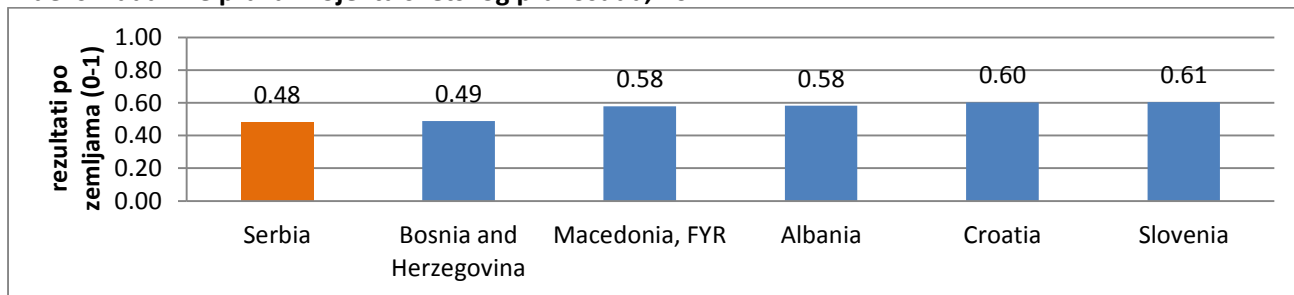
Slika 97: Mišljenja izneta o tome u kojoj meri pravosuđe predstavlja prepreku poslovanju, 2013.⁴⁸⁵

15. **U poređenju s ostatkom Evrope, Srbija ima problem s pristupom pravosuđu.** Prema Indeksu vladavine prava Projekta svetskog pravosuđa, 2014, Srbija je najniže rangirana među susednim zemljama-članicama EU i ne-članicama EU u pogledu pristupa i finansijske pristupačnosti građanskog pravosudnog sistema (videti grafikon niže).

Slika 98: Pristup i finansijska pristupačnost građanskog pravosudnog sistema, EU, EU11 i Srbija, Indeks vladavine prava Projekta svetskog pravosuđa, 2014



Slika 99: Pristup i finansijska pristupačnost građanskog pravosudnog sistema, zemlje regiona i Srbija, Indeks vladavine prava Projekta svetskog pravosuđa, 2014



16. **Pošto potražnja za pristupom uslugama pravosuđa može da bude neograničena, stoga je važno postaviti prioritete.** Ovo poglavlje razmatra pristup kroz niz dimenzija - geografskih, informativnih i finansijskih. Unutar tog okvira, ovo poglavlje nastoji da se usredsredi na osnovne potrebe koje će uputiti na najveće prepreke pristupu za siromašne i osjetljive grupe, zadovoljavajući minimum evropskih zahteva.

17. **Pristup pravosuđu nije lako izmeriti, te stoga zahteva ispitivanja van podataka koji se nalaze „u sistemu“ i razmatranje prepreka koje sprečavaju pojedince da pristupe sistemu.** Vazno je uzeti u obzir iskustva i ponašanja onih koji ne stižu do sistema⁴⁸⁶. Da bi to postigla, Funkcionalna analiza dopunjuje empirijske podatke dobijene iz sistema s analizama iz sekundarnih izvora, velikih anketa, diskusija fokusnih

⁴⁸⁵Videti Anketu o pravosuđu s velikim brojem učesnika (*Multi-Stakeholder Justice Survey*), 2014.

⁴⁸⁶Za diskusiju o potrebama za namenskim istraživanjem o pristupu pravosuđu, videti *Putevi ka pravosuđu: prošli, sadašnji i budućí putokazi*, Centar za empirijske pravne studije, University College London, 2013. Takođe videti *Putevi ka pravosuđu: šta ljudi čine i misle o obraćanju pravu*, Hazel Glen, Hart Publishing, 1999.

grupa, širokih intervjuja i obilazaka na terenu. Ovo poglavlje nastoji da proceni sistem iz perspektive korisnika suda s malo iskustva, prosečnog građanina Srbije suočenog s pravosudnim problemom, i odmeri da li sudovi daju putokaz za rešenje tog problema.⁴⁸⁷

Okvir 13: Šta odvrća ljude da koriste sudski sistem?

Prema Anketi o pravosuđu, 2014, građani čine sve da bi izbegli sudski sistem. Blizu 63% ispitanika ukazuje da ako bi imali spor za koji misle da treba da se reši na sudu, odlučili bi da ne idu na sud ili bi ozbiljno razmislili u tom pravcu. Troškovi suda i advokata, bojazan o verovatnom kašnjenju u postupku i nedostatak poverenja u sistem pravosuđa su osnovni razlozi koji su navedeni kao odbijajući za korišćenje usluga suda. U Anketi o pravosuđu s velikim brojem učesnika 2013, široka javnost s iskustvom u sudskom sistemu navela je slične bojazni o pristupu pravosuđu..

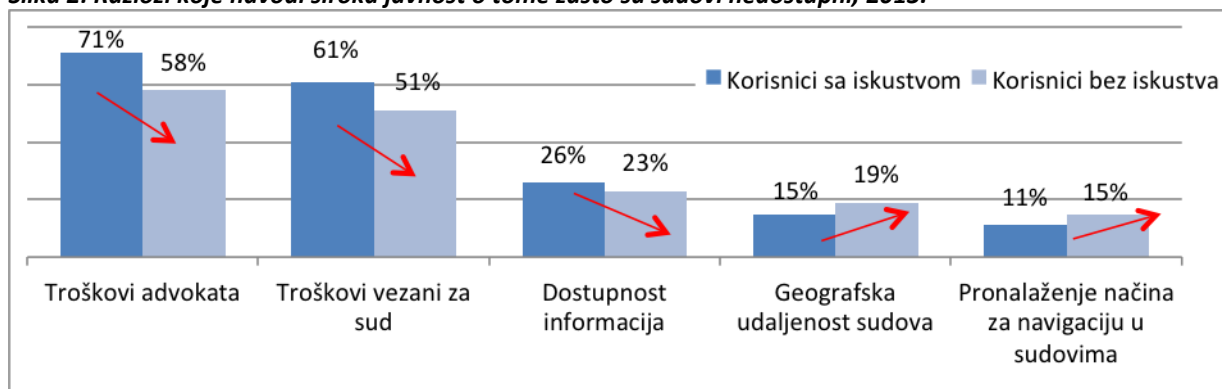
Slika 1: Razlozi zašto građani ne iznose sporove pred sud, 2013.*



*Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.

Široka javnost sa sudskim iskustvom je izrazila daleko veću bojazan u pogledu skoro svakog aspekta pristupa sudu od onih bez sudskog iskustva. To ukazuje da poboljšanje pristupa pravosuđu zahteva nešto više od jednostavne demistifikacije suda ili podizanja svesti o pristupu uslugama suda, već zahteva napore da se suštinski reši pitanje prepreka s kojima se korisnici suda susreću. Ovaj odeljak se bavi sa svakim od razloga koji su građani naveli.

Slika 2: Razlozi koje navodi široka javnost o tome zašto su sudovi nedostupni, 2013.*



* Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.

⁴⁸⁷Pogledi na pristup pravosuđu normalno se razlikuju između pojedinaca unutar sistema (npr. sudije i sudske osoblje), onih koji sarađuju sa sistemom (npr. advokati) i onih koji su van sistema. Npr, Anketa o pravosuđu s velikim brojem učesnika, 2013, našla je razlike u percepciji o mogućnostima pristupa između sudija/tužilaca, od kojih preko 80% ocenjuje sistem dostupnim, i javnosti, od koje je manje od 60% ocenilo sistem dostupnim. Međutim, pojedinci iz sistema, naročito sudije i tužioci, možda nisu na pravom mestu da ocenjuju pristup pravosuđu. Oni su upoznati sa sistemom i naviknuti na njegove odobitosti. Oni ne doživljavaju sistem kao korisnici; stoga postoji potreba za prikupljanjem podataka od široke publike.

b. Finansijska pristupačnost usluga pravosuđa (finansijski pristup pravosuđu)

18. Ovaj odeljak procenjuje učinak sistema prema dogovorenim pokazateljima i standardima datim u indikatoru 3.1 Okvira učinka. Finansijski pristup zadaje posebnu brigu u Srbiji; nekoliko pokazatelja je mereno.

19. Finansijski pristup sudskom sistemu je najveća prepreka za većinu ljudi u Srbiji. Niže, Okvir 14 predstavlja indikaciju prosečnih ukupnih troškova za korisnike suda 2013. godine.

Okvir 14: Koliko u proseku plaćaju korisnici suda?¹

Prekršajni predmeti	150EUR
Građanski predmeti	550EUR
Krivični predmeti	550EUR
Predmeti predstavnika privrede	1,800EUR

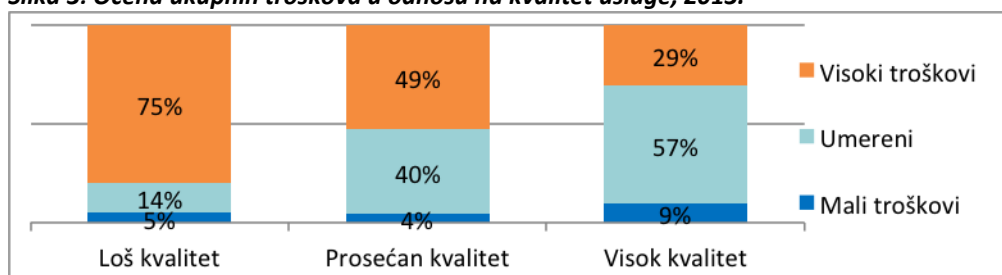
Prosečni ukupni troškovi, kako iznose korisnici suda u Anketi o pravosuđu s velikim brojem učesnika, 2013, uključujući sve sudske takse, naknade za advokate i putne troškove, ali ne uključujući i novčane kazne.

20. Međutim, daljim ispitivanjem pokazalo se da to nisu apsolutni troškovi već percipirana vrednost za dati novac, što izaziva bojazan kod korisnika suda. Niže, Okvir 15 ističe jasan odnos između pristupa pravosuđu i kvaliteta pruženih usluga.

Okvir 15: Troškovi prema kvalitetu – Uvid u spremnost korisnika suda da plate

Iako se korisnici suda žale o ceni odlaska na sud, oni su daleko spremniji da plate ukoliko su zadovoljni kvalitetom pružene pravosudne usluge. Kao što je prikazano na Slika 98, 75% korisnika suda, koji kažu da je kvalitet usluge koju su dobili bio nizak, takođe iznose da su troškovi preterani. Nasuprot tome, 29% korisnika suda, koji kažu da je kvalitet bio dobar, ne smatraju da su troškovi preterani.

Slika 3: Ocena ukupnih troškova u odnosu na kvalitet usluge, 2013.



Anketa o pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.

Gornji rezultati dovode do zaključka da će poboljšanje kvaliteta povećati ne samo zadovoljstvo korisnika već i pristup pravosuđu. Ovi rezultati ističu interakciju između efikasnosti, kvaliteta i pristupa. Korisnici, koji dugo čekaju na razrešenje spora, smatraju da su više platili, a manje bili zadovoljni. Nasuprot njima, korisnici koji su dobili brzu i kvalitetnu uslugu su zadovoljniji i uviđaju vrednost pružene usluge.

21. Usluge pravosuđa obuhvataju mnogo pojedinačnih troškova za samog korisnika. Sledeći odeljak Izveštaja ispituje sudske troškove, troškove za advokate i specifična pitanja finansijskog pristupa s kojim su suočeni građani Srbije s nižim prihodima, uključujući oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, advokate po

službenoj dužnosti i pravnu pomoć.

22. **Srbija nema sistem privatnog osiguranja za pravne troškove, tako da korisnici suda moraju da plate takse iz svog džepa.** Srbija je među 13 zemalja, koje su pod nadzorom CEPEJ-a, gde takav sistem ne postoji.⁴⁸⁸

i. Finansijska pristupačnost sudskih taksi

23. **Sudske takse su određene Zakonom o sudskim taksama.⁴⁸⁹ Zasnovane su na iskazanoj vrednosti tužbenog zahteva, maksimalno do 97,000 RSD.⁴⁹⁰** Sudske takse se plaćaju na svaki uložen podnesak,⁴⁹¹ svaku donetu odluku,⁴⁹² i svako poravnanje u svim parnicama i privrednim sporovima. Nominalna taksa od 390 RSD se primenjuje u nekim slučajevima u vanparničnim postupcima, ali mnogo više takse se primenjuju za većinu vanparničnih postupaka s imovinskim zahtevom, kao što su nasleđe ili deoba imovine. Taksa se takođe naplaćuje u krivičnim predmetima po privatnoj tužbi, a Srbija je jedna od jedinih 8 zemalja, koje su pod nadzorom CEPEJ-a, koje naplaćuju tu vrstu takse.⁴⁹³

24. **Korisnici suda ističu da su sudski troškovi značajna prepreka pristupu pravosudnom sistemu u Srbiji.** U Anketi o pristupu pravosuđu, 2014, fokus grupe su istakle da se sudski postupci, naročito parnice, smatraju veoma skupim; čak i obrazovani i privredno aktivni građani u Beogradu tako misle. U obe ankete s velikim brojem učesnika o pravosuđu, 2009. i 2013. godine, pripadnici široke javnosti s iskustvom u sudskim postupcima takođe su ukazali na troškove kao najznačajnije ograničenje. (videti niže Tabelu 19).

25. **Posebno se firme izjašnjavaju da im sudovi postaju sve manje dostupni zbog velikih sudskih troškova.⁴⁹⁴** Godine 2013, blizu 20% firmi bez sudskog iskustva, izjavilo je da sudski troškovi utiču na pristup sudu u odnosu na 2009. godinu.⁴⁹⁵ Približno 7% više privrednih subjekata sa sudskim iskustvom se izjasnilo 2013. godine nego 2009. godine da sudski troškovi ometaju pristup.

26. **Polovina anketirane šire javnosti i predstavnika privrede smatraju da su sudski troškovi bili previsoki u njihovim pojedinačnim predmetima.** Ove cifre ostaju otprilike iste od 2009. godine, osim u prekršajnim predmetima. Prekršajni sud postaje sve manje finansijski pristupačan korisnicima. U poređenju s onima koji nisu imali iskustva s predmetima na sudu, značajno veći procenat građana, koji je imao iskustva sa sudom, govori o visokim troškovima, što ukazuje da opažanja o visokim troškovima nisu mit već da su zasnovana na iskustvu korisnika.

⁴⁸⁸Videti *CEPEJ-ov Evaluation Report (izveštaj o evaluaciji)*, 2014. (baziran na podacima iz 2012.). Šest država članica EU nemaju takav sistem - Hrvatska, Irska, Latvija, Malta i Rumunija. Drugih 6 zemalja, koje podnose izveštaj CEPEJ-u i takođe nemaju sistem su Jermenija, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rusija i Turska.

⁴⁸⁹ Zakon o sudskim taksama (Službeni glasnik Republike Srbije br. 28/94).

⁴⁹⁰ Takse su u rasponu od 1.900 do 97.500 RSD u parnici i izvršnim postupcima, a od 3.900 do 390.000 RSD u sporovima pred privrednim sudovima. Takse se periodično menjaju za iznos inflacije ili zbog promene kursa valuta. Npr. 2014. godine, ako je vrednost tužbenog zahteva 10.000 RSD, sudska taksa iznosi 19% od tog iznosa. Ako je 100.000 RSD, taksa je 5,9%, 3,93% za milion dinara, 0,00975% za 10 miliona dinara. Bez obzira na vrednost tužbenog zahteva, taksa ne može preći 97.500 RSD u građanskom predmetu niti 390.000 RSD u privrednom sporu. Krivični postupak, koji nije pokrenuo javni tužilac, takođe podrazumeva taksu, ali ona je mala, ospod 1.000 RSD.

⁴⁹¹ Npr, tužba, odgovor na tužbu, protivtužba u parnici, i u privrednim sporovima, predlog za izvršenje ili obezbeđivanje, žalba, zahtev za reviziju presude, predlog za ponavljanje postupka.

⁴⁹² Npr, prvostepena presuda, rešenje u predmetu ometanja poseda, rešenje o odbacivanju zahteva ili predloga za izvršenje, odluka prvostepenog suda o odbacivanju žalbe.

⁴⁹³Videti *CEPEJ-ov Evaluation Report*, 2014. Sudske takse se naplaćuju pri pokretanju private tužbe u Hrvatskoj, Kipru, Grčkoj, Monaku, Crnoj Gori, Portugaliji i Švajcarskoj.

⁴⁹⁴ U Anketi s velikim brojem učesnika o pravosuđu, 2009, predstavnici privrede smatrali su da je pravosuđe finansijski pristupačnije široj javnosti. Međutim, od tada sve više firmi smatra da je srpsko pravosuđe nedostupno zbog sudskih troškova.

⁴⁹⁵ Videti statističke tabele - Učinak sudova i tužilaštava u Republici Srbiji od 2009-2013. godine, Preduzeća iz privatnog sektora (2013.), grafikoni MC1, str. 35-36.

27. **Većina ispitanika ankete iznosi da troškovi njihovog sudskog predmeta predstavljaju opterećenje za njihov lični budžet.** U poređenju sa 2009. godinom, ove brojke ostaju nepromenjene s izuzetkom prekršajnih predmeta gde je 2013. godine veći procenat korisnika izjavio su troškovi njihovih predmeta bili značajan teret za njihov budžet.

28. **Ova opažanja su utemeljena u realnosti, naročito za one iz manje bogatih krajeva zemlje.** Kao što se vidi niže u Tabeli 19, za sudske takse u predmetu razvoda, koji je najmanje skup u smislu taksi, prosečan pojedinac u Novom Pazaru treba da plati 76% od svog mesečnog neto prihoda samo za taksu. Kada se tu uključi honorar za advokata, čak i po uobičajeno nižoj tarifi, stanovnik Novog Pazara mora da plati blizu petostruki (523%) iznos svog mesečnog neto prihoda za ukupne troškove; dok bi mnogo bogatiji stanovnik Beograda platio samo 20% svog mesečnog neto prihoda za sudske takse u predmetu razvoda, a kada se uključi honorar za advokata, troškovi za razvod bi premašili mesečni neto prihod Beograđanina.

Tabela 19: Troškovi razvoda kao udeo u prosečnom prihodu⁴⁹⁶

Region	Neto mesečni prihod <i>per capita</i>	Sudske takse ⁴⁹⁷	Honorar advok. ⁴⁹⁸	Ukupno	Sudske takse kao udeo u prihodu	Ukupan trošak kao udeo u prihodu	Ukupan trošak (sa samo 50% honorara advokata) kao udeo u prihodu
Novi Pazar	6.970	5.320	62.250	67.570	76%	969%	523%
Prvi Osnovni Beograd	27.110	5.320	62.250	67.570	20%	249%	134%

29. **Nasuprot ovome, sudske takse postaju relativno manje skupe u građanskim predmetima velike vrednosti.**⁴⁹⁹ Gornji limit za sudske takse iznosi 97.000 RSD (1,100 EUR), te akteri iznose da taj limit dovodi do negativnih podstreka kada je u pitanju tužba velike vrednosti, motivišući veoma bogate pojedince i velike firme da podižu neosnovane tužbe, koriste procesne neefikasnosti ili gomilaju neozbiljne žalbe. Ova anomalija se može ispraviti ukidanjem limita i pojednostavljenjem strukture sudskih taksi zasnovanih na procentu vrednosti tužbe.

ii. Vreme plaćanja takse i odnosnih troškova

30. **Zakon o Parničnom postupku (ZPP) predviđa da svaka stranka plati taksu pre nego što podnese inicijalni akt ili odgovor.** Sud neće obustaviti spor ukoliko taksa nije plaćena, ali mnogi potencijalni korisnici ili pak oni bez iskustva na sudu možda nisu svesni tog pravila. U svakom slučaju, ukoliko postoji značajan avans za taksu, to može negativno da utiče na pristup sudu.

31. **Iako korisnici suda iznose da se najveći deo ukupnih troškova postupka odnosi na sudske takse, stranke mogu da snose i druge značajne troškove.** Tu spadaju troškovi veštačenja, troškovi svedoka,⁵⁰⁰ troškovi prevođenja i troškovi oglašavanja na oglasnoj tabli suda. Korisnici takođe snose svoje lične troškove, uključujući vlastite putne troškove i odsustvovanje s posla radi odlaska kod advokata i učestvovanja u postupku. Jedan od učesnika u fokusnoj grupi zapaža da:

„(...)ne mogu istovremeno da radim na poslu i radim ovo [bavim se sporom], tako da gubim novac.

⁴⁹⁶Izvori: Megadata Table, Svetska banka. (može se naći na: <http://www.mdftjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>); Taksene tarife; Advokatska tarifa.

⁴⁹⁷ Takse podrazumevaju jednu taksu pri ulaganju predmeta i jednu taksu za presudu u prvom stepenu.

⁴⁹⁸ Honorar advokata podrazumeva naknadu za podnošenje tužbe, za dva ročišta i za jedno odloženo ročište.

⁴⁹⁹97.000 RSD je maksimalna taksa za predmete s tužbenim zahtevom od milion RSD i više.

⁵⁰⁰ Troškovi prevoza i izgubljena dnevica na dan svedočenja.

*Zato je sve to vrlo skupo, opterećujuće i zahteva mnogo vremena.*⁵⁰¹

32. **Troškove, kao što su oni za veštačenje, naročito troškovi vezani za mišljenje ili izveštaje veštaka, obično unapred plaća stranka koja predlaže veštačenje na sudu.** U tom slučaju, sud će nastaviti s postupkom bez nalaza veštaka sve dok se troškovi veštačenja ne plate.⁵⁰² Neki veštaci hoće da daju svoje mišljenje pre nego što im se plati, ali s obzirom na rastuće probleme sa kašnjenjem u plaćanju, sve manje veštaka je voljno da to čini (za dalju diskusiju o uticaju docnje, videti Poglavlje o finansijskom upravljanju). Ostali troškovi vezani za dokaze, uključujući i one vezane za svedoke, plaćaju se unapred ili neposredno po podnošenju odnosnih dokaza.⁵⁰³ Ovi troškovi i vreme njihove realizacije predstavljaju dalju demotivaciju strankama da koriste sud.

33. **Plaćanje troškova unapred još više odvraća korisnike zbog očekivanog kašnjenja povraćaja novca.** Prema Anketi o pristupu pravosuđu, kada su ispitanici, koji nisu iznosili sporove pred sud, bili upitani zašto to nisu učinili, najčešće navođen razlog je očekivanje da će postupak predugo trajati (49%).⁵⁰⁴ Srbija je u nedavnoj prošlosti doživljavala periode visoke inflacije, ostavljajući korisnike sudova praznih džepova zbog docnje. Očekivanje kašnjenja u refundaciji troškova za uspešnu stranku može samo po sebi da pogorša pristup.

34. **Predmeti Ustavnog suda predstavljaju nešto malo drugačiji problem pristupa.** Pojedinci koji podnose žalbe Ustavnom sudu Srbije, poslednjem pravnom leku koji se mora iskoristiti pre nego što se predmet može podneti ESLJP-u, ne moraju da plaćaju sudske takse, ali se u principu od njih zahteva da pokriju troškove advokata. A propisane advokatske tarife za postupke pred Ustavnim sudom su veoma visoke.⁵⁰⁵ Nemogućnost refundiranja tih troškova će odvratiti mnoge potencijalne korisnike tog suda da podnose svoje zahteve.

35. **Mnogi sudovi imaju onlajn obračun taksi, što omogućava potencijalnim strankama da izvrše procenu svojih taksi pre nego što pokrenu spor.** To je saobrazno standardu CCJE⁵⁰⁶ da „(...) tehnologija treba da bude razvijena kako bi stranke mogle...doći do punih informacija, čak i pre početka postupka, u pogledu prirode i iznosa troškova koje će morati snositi”. Pitanje je da li ovakav obračun može da omogući da korisnici budu obavešteni o svojim troškovima unapred budući da on ne pruža sve neophodne informacije i objašnjenja o složenosti taksenih tarifa, uključujući i njihovu zavisnost od vrednosti tužbenog zahteva i vrste spora. Kao rezultat toga, stranke koje žele da razumeju moguće takse ipak moraju da odu u sud da im sudsko osoblje pomogne u tome. Onlajn obračun taksi može da bude više od pomoći ukoliko bi sadržao objašnjenje o tome kada se određena taksa mora platiti, da li je plaća tužilac ili optuženi ili obe stranke.

⁵⁰¹Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.

⁵⁰² Jedini izuzetak je kada sud po službenoj dužnosti mora utvrditi određene činjenice. U tom slučaju teret dokaza i troškovi su na sudu.

⁵⁰³ Npr, troškovi svedoka se plaćaju unapred ili u roku od 8 dana po svedočenju.

⁵⁰⁴ Anketa pristupa pravosuđu, Svetska banka, 2014, str. 30.

⁵⁰⁵ Prema advokatskoj tarifi, ustavna žalba košta 45.000 RSD ukoliko sadrži jedan zahtev, dok svaki sledeći košta 50% od tog iznosa.

⁵⁰⁶ Mišljenje CCJE br. 6, 2004.

iii. Dostupnost programa oslobađanja od sudskih taksi

36. **ZPP dozvoljava oslobađanje od sudskih taksi i troškova strankama koje ne mogu finansijski da podnesu plaćanje sudskih troškova.**⁵⁰⁷ Kao što je gore prikazano u Tabeli 19 i potvrđeno anketama, pojedinci s nižim prihodima se odvrćaju od suda zbog troškova, tako da oslobađanje od plaćanja takse može da bude ključno da bi im se omogućio pristup. Posebno u radnopravnim sporovima, gde je u pitanju neisplaćena zarada, oslobađanje od plaćanja sudske takse može biti odlučujuće da li će lice nastaviti sa svojim zahtevom ili neće. Ipak, široka javnost prilično ograničeno razume opciju oslobađanja od plaćanja sudske takse, te stoga mnogi potencijalni korisnici odustaju od suda jer nisu svesni da mogu da imaju pristup ovoj mogućnosti.

Okvir 16: Nedosledna primena oslobađanja od plaćanja sudske takse

Godine 2013, jedan advokat je pružao pomoć dvojici siromašnih klijenata u Vojvodini u njihovom zahtevu za preispitivanjem njihove pravne sposobnosti. Taj advokat je obavestio tim Funkcionalne analize da su te dve stranke imale identične okolnosti - bez prihoda, bez imovine, a boravili su u istoj psihijatrijskoj ustanovi. Identični zahtevi su podneti dvojici različitih sudija istog suda za oslobađanjem od plaćanja troškova lekarskog pregleda. Jedan je bio prihvaćen, a drugi odbijen. Ovaj drugi slučaj trenutno čeka odluku po žalbi

37. **Program oslobađanja od plaćanja sudske takse je uglavnom nedokumentovan.** Nedostaju zvanična statistika i informacije o broju i iznosima oslobađanja od plaćanja sudske takse koje je odobrio sud. Informacije o oslobađanju od plaćanja sudske takse se ne beleži u AVP-u,⁵⁰⁸ a ručni registri o oslobađanju se ne vode. Jedinu evidenciju o oslobađanju vode sudije pojedinačno u svojim nalogima, tako da je združivanje podataka nemoguće. Moguće je da oslobađanje od plaćanja sudske takse predstavlja „pozitivan primer” tamo gde sudski sistem poboljšava pristup pravosuđu za siromašnije korisnike suda. Međutim, teško je izmeriti ma kakav pozitivni impakt bez boljih podataka.

38. **Program oslobađanja od plaćanja sudske takse je nestrukturisan i uglavnom se odvija bez monitoringa, što dovodi do različite prakse.** Ne postoje smernice niti standardizovane forme odobravanja oslobađanja. Kao rezultat toga, sudska praksa se razlikuje, kao što pokazuju informacije dobijene iz intervju s advokatima i sudijama. Dva različita suda mogu da donesu potpuno različite odluke po zahtevima za oslobađanje od plaćanja takse za lica pod sličnim okolnostima. Neki sudovi iznose da primenjuju „pravilo zdravog razuma”, tj. da što su više sudske takse, više toga se mora obezbediti u prilog tužbenog zahtev, ali drugi sudovi ne primenjuju to pravilo. Na nekim mestima, sudija ili predsedavajući veća odlučuje, a u drugim sudija se konsultuje s predsednikom suda. Na nekim mestima, dvoje sudija istog suda mogu da donesu različite odluke, kao što je prikazano u Okviru 14. Nedostatak strukture i smernica o oslobađanju od plaćanja taksi dovodi do inherentne nedoslednosti u pristupu pravosuđu u čitavom sudskom sistemu.

39. **Iako se praksa razlikuje, akteri iznose da osnovni sudovi uzimaju u obzir imovno stanje stranke, prihod i članove porodice.** Sudovi takođe mogu da uzmu u obzir izdržavana lica stranke, kao i vrednost predmetnog zahteva.⁵⁰⁹ U praksi, kao što ispitanici ukazuju, sudije obično odobravaju oslobađanje ukoliko stranka podnese zvaničnu izjavu kojom dokazuje da je nezaposlena i da nema nepokretne imovine. Korisnici socijalne pomoći takođe mogu biti oslobođeni plaćanja pripadajućih troškova sudskog postupka, ali ni to se ne primenjuje dosledno.

⁵⁰⁷ Sud ima diskreciono pravo da odobri samo delimično oslobađanje po kome se stranka oslobađa samo od plaćanja sudske takes, a ostale troškove plaća.

⁵⁰⁸AVP može da obračuna sudske takse na osnovu vrednosti sudskog predmeta i da unese komentar o taksi. Međutim, ne postoji rubrika da se naznači da li su podneti ili odobreni zahtevi za oslobađanja od plaćanja takse. U svakom slučaju, mnogi sudovi uopšte ne popunjavaju rubrike o taksi. Tu ima malo podstreka budući da ne ostoji odgovarajući izveštaj AVP-a koji bi rukovodeće osoblje moglo da koristi. U cilju unapređenja prakse, mogao bi službenik da unese „\$0” kao sudsku taksu u vezi s odlukom sudije u rubrici za primedbe. A kao alternativa, rubrika za oslobađanje može se uneti u AVP.

⁵⁰⁹ Npr, ako je predmetna vrednost veoma velika, i taksa će biti visoka. Oslobađanje (ili delimično oslobađanje) od plaćanja takse može se odobriti licu koje se inače ne bi kvalifikovalo, naročito ako je odgovorno u postupku.

40. **Akteri su izneli da neki predsednici sudova neformalno demotivisu svoje sudije da odobravaju oslobođenje od plaćanja takse budući da takse čine značajan udeo u budžetu suda** (za diskusiju o budžetu, videti Poglavlje o upravljanju finansijama). Ovu tvrdnju nije moguće proveriti, ali ako se pokaže tačnom, to ukazuje da sporedni faktori utiču na pristup pravosuđu pojedinačnih korisnika i da je praksa neprimereno različita.

iv. Finansijska pristupačnost advokata

41. **Stranke u većini predmeta odlučuju da angažuju privatnog advokata da ih zastupa.** Zakon zahteva da stranku zastupa advokat samo u nekim postupcima,⁵¹⁰ ali 65% stranaka izjavljuje da je angažovalo privatne advokate u građanskim predmetima, a 53% u krivičnim. Takođe, odnos broja advokata prema broju stanovnika je visok u Srbiji.

42. **Angažovanje advokata je poželjno, ako ne i neophodno zbog složenosti i zamršenosti zakona i prakse.** Takođe, korisnici iznose da ih drugi korisnici obeshrabruju da sami „idu na sud” jer odnos advokata i sudije može da odluči ishod predmeta. Kako navodi jedan od učesnika fokus grupe, „*cena advokata takođe obuhvata i poznanstvo sa sudijom*“.⁵¹¹

43. **Tarife advokata su striktno regulisane.**⁵¹² Advokatska Tarifa određuje cenu za svaku vrstu pravnog postupanja i svaku tužbu ili podnesak.⁵¹³ Stranke mogu da ugovaraju iznos tarife, ali ona ne sme da bude viša od 500% niti niža od 50% od zvanične tarife. U praksi, procena plaćanja otkriva da Advokatska tarifa nije realna.⁵¹⁴ Akteri navode da nije neobično da stranke plaćaju 50% od zvanične tarife, a u siromašnijim oblastima, van gradova, naročito u južnoj i istočnoj Srbiji verovatno i manje od 50%.

44. **Advokatska tarifa nije u skladu s evropskom praksom i treba je eliminisati.** U 42 od 47 država članica SE, nadoknada za advokate se slobodno ugovara.⁵¹⁵ Evropski sud pravde je mišljenja da obavezna minimalna nadoknada za advokata krši čl. 49 Sporazuma EC (EC Treaty).⁵¹⁶ U cilju usaglašavanja nacionalnih zakonodasvstava s Akvisom, javlja se snažan trend među državama članicama EU i državama kandidatima da učine otklon prema fiksnim tarifama. U toku procesa pridruživanja, Hrvatska je 2008. godine izmenila zakon o advokatskim uslugama kako bi obezbedila veću fleksibilnost advokatima pri određivanju nadoknade. Slično tome, 2004, Rumunija je eliminisala minimalne iznose i striktno zabranila fiksiranje tarifa.⁵¹⁷ Sadašnje države

⁵¹⁰ ZPP zahteva pravnog zastupnika – advokata – u postupcima po vanrednim pravnim lekovima. ZKP takođe propisuje broj specifičnih okolnosti (npr, ako se okrivljenom sudi u odsustvu, ukoliko ima problema sa sluhom) pri kojima je advokat obavezan. Konačno, svi okrivljeni maloletnici moraju da imaju advokata. Pred Ustavnim sudom i Upravnim sudom, predlagače ne mora da zastupa advokat.

⁵¹¹Anketa pristupa pravosuđu, Svetska banka, 2014

⁵¹² CEPEJ 2012, na osnovu podataka iz 2010. U oko 41 od država članica EU, nadoknada među privatnm strankama se slobodno ugovara.

⁵¹³ Advokati imaju prava na sve troškove i honorar u predmetu, kao što su troškovi prevoza i smeštaja, nadoknada za odsustvo iz kancelarije, dnevnice i telefonski račini.

⁵¹⁴ Analiza fiskalnog impakta nacrta ZBPP-a, u cilju procene mehanizama plaćanja, bavila se podacima popisa stanovništva, analizom spisa predmeta i anketama s advokatima.

⁵¹⁵Videti CEPEJ Evaluation Report 2012, na osnovu podataka iz 2010. Samo Kipar, Nemačka, Slovenija UK-Severna Irska ne dozvoljavaju slobodno ugovaranje naknade.

⁵¹⁶U predmetu *Cipolla (C-94/04 - Cipolla i ostali)*, sud je smatrao da sporazumna zabrana derogacije minimalne naknade u odnosu na naknade utvrđene skalom predstavlja restrikciju u odnosu na značenje čl. 49 Sporazuma EC (sloboda krtetanja lica i prometa usluga), budući da su ti propisi učinili pristup italijanskom tržištu pravnih službi težim za advokate sa stabilnom praksom u zemljama članicama van Italije. Sud je našao da je ta zabrana oduzela mogućnost advokatima, traženjem nižih tarifa koje su određene skalom, da efektivnije konkurišu advokatima već afirmisanim u Italiji, koji su, stoga imali bolju šansu da pridobiju klijente nego advokati iz inostranstva.

⁵¹⁷Advokati u Rumuniji slobodno ugovaraju honorar s klijentima, a to može biti po satu, fiksno ili u zavisnosti od ishoda spora.

članice EU su takođe na toj liniji.⁵¹⁸ Tamo gde su fiksne tarife eliminisane, nekoliko država članica EU je zadržalo preporučene tarife za usluge, a njih može da odredi ili profesionalno telo ili Ministarstvo pravde. To se opravdava time što one predstavljaju vodič za korisnike i za sudije pri odmeravanju troškova i kao osnovna skala u slučajevima kada dogovor o nadoknadi nije postignut između advokata i klijenta. Ipak, EC se zalaže da su i fiksne tarife i preporučene skale tarifa restriktivne i nekonkurentne forme regulisanja i da ih treba ukinuti što je pre moguće. Takođe, EC iznosi argument da se relevantne informacije o ceni pravnih usluga mogu obezbediti alternativnim načinima, koji su manje restriktivni za konkurenciju, kao što je objavljivanje ranijih informacija o ceni i onih na osnovu anketa, što mogu da rade nezavisni učesnici, kao što su potrošačke organizacije.⁵¹⁹

45. Takođe, advokati su plaćeni po ročištu ili podnesku, prema Tarifi, što je u suprotnosti s mišljenjem CCJE da „tarife advokata i sudskih službenika treba da budu određene na takav način da ne ohrabruju preduzimanje nepotrebnih procesnih koraka”.⁵²⁰ Retki su advokati koji prihvataju plaćanje po predmetu.

46. Tarife advokata su vrlo visoke u poređenju s prosečnim prihodom *per capita* u Srbiji, naročito u krivičnim i građanskim predmetima.⁵²¹ Nedavna analiza fiskalnog impakta besplatne pravne pomoći (BPP), koju je sproveda Svetska banka, pokazuje da je prosečna advokatska tarifa u krivičnim predmetima 118.000 RSD, dok je u građanskim predmetima 75.000 RSD.⁵²² Tako je prosečan honorar advokata-krivičara 17 puta veći od prosečnog mesečnog neto prihoda žitelja Novog Pazara i više od 4 puta veći od prosečnog mesečnog neto prihoda žitelja Beograda.

47. Prema Anketi o pravosuđu s većim brojem učesnika-aktera iz 2013. godine, 71% građana s iskustvom na sudu smatra da su troškovi vezani za advokate nepremostiva barijera pristupu sistemu pravosuđa.⁵²³ Percepcija finansijske pristupačnosti je pogoršana od 2009. godine. 76% ispitanika ističe da strah da neće biti u mogućnosti da pokriju troškove vezane za advokate snažno utiče na njihovu odluku o tome da li da svoj spor iznesu pred sud. Iznenađujuće je da se procenat firmi, koje smatraju da je sistem pravosuđa nedostupan u smislu troškova vezanih za advokate, popeo za 18%, sa 30% na 48% u periodu između 2009. i 2013. godine.

48. Honorari advokata predstavljaju barijeru pristupu pravosuđu za privredu, a naročiti za malu privredu. 52% firmi sa 3-10 zaposlenih iznosi da honorari advokata utiču na to da sistem pravosuđa bude nedostupan, dok 47% smatra da sudski troškovi čine sistem nedostupnim. Mada se ovi procenti smanjuju s veličinom firmi, ove prepreke ostaju čak i za veće firme (videti Slika 103).

⁵¹⁸Nakon duže debate, Italija je odstupila od svog modela 2006. godine po kome su obavezujuće bile one tarife koje je doneo Nacionalni savet advokata, a odobrilo ih Ministarstvo pravde. Italija je eliminisala minimalne nadoknade i dozvolila advokatima da o svojim nadoknadama slobodno odlučuju i da ih povezuju s rezultatima svojih usluga. Godine 2003, Švajcarska je ukinula obaveznu Tarifu koja je važila po zakonima kartela.

⁵¹⁹Videti *Competitive Restrictions in Legal Professions (Restrikcije konkurentnosti u pravnoj profesiji)*, OECD, 2007, str. 298.

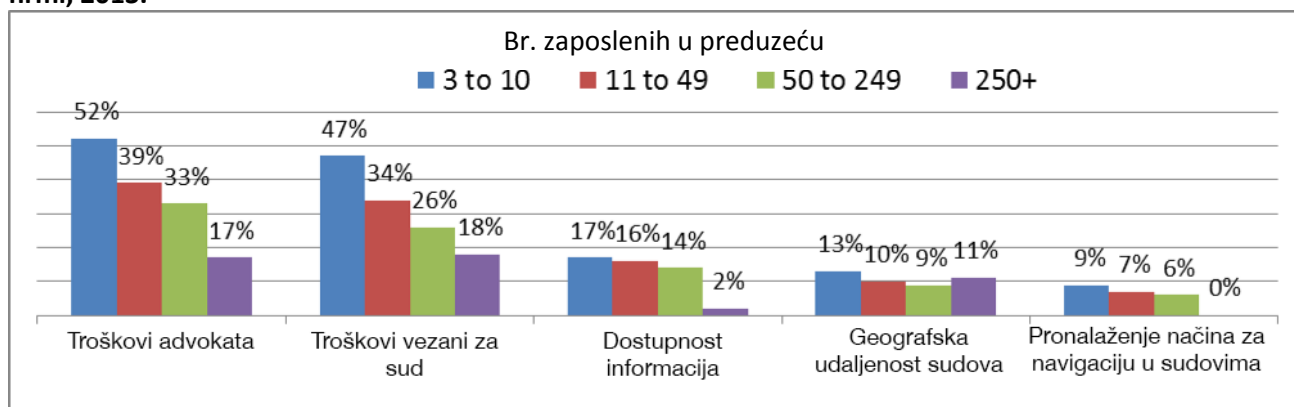
⁵²⁰ Mišljenje CCJE br. 6 (2004.) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku.

⁵²¹*Pravosuđe u Srbiji: Viđenja mnogobrojnih učesnika*, Svetska banka MDTF-JSS, 2011. U prekršajnim i privrednim predmetima, sudski troškovi su viši od honorara advokata, dok u krivičnim i građanskim predmetima honorari advokata daleko premašuju sudske troškove.

⁵²²Analiza fiskalnog impakta nacrta ZBPP-a Srbije – Svetska banka, *MDTF-JSS, 2013*. Ovi podaci su prikupljeni kroz stručne intervju e i advokatske troškovnike, koji su podneti kao zahtevi za naknadom troškova, nasumično prikupljeni u 27 osnovnih sudova i 22 viša suda. Procena inicijalnih troškova je zasnovana je na identifikaciji elemenata troškova tariferu taksi.

⁵²³Upitani da ocene dostupnost pravosudnog sistema u smislu troškova vezanih za advokate, samo oko 29% je reklo da je sistem dostupan.

Slika 103: Izneti razlozi o tome zašto je pravosudni sistem nedostupan za privredu u odnosu na veličinu firme, 2013.



49. **Takođe, postoje bojazni u vezi sa promenljivim kvalitetom rada advokata.** Nekoliko aktera iznosi da je čulo veliki broj pritužbi u vezi s kvalitetom rada advokata⁵²⁴. Mehanizmi za pritužbe na račun ponašanja advokata su nejasni, a disciplinovanje advokata od strane bilo koje advokatske komore je retko.⁵²⁵ Akteri nisu bili u stanju da ukažu ni na jedan primer – advokata po službenoj dužnosti ili privatnih advokata – gde je advokat bio sankcionisan za loše obavljen posao. Ipak, postoji pozitivan pomak jer su advokati sada dužni da imaju osiguranje od profesionalne odgovornosti i svaka advokatska komora može da uplaćuje kolektivno osiguranje za svoje članove. Takoda će zahtevi bivših klijenata protiv nesavesnih advokata biti izvesniji u budućnosti.⁵²⁶

v. Korišćenje advokata po službenoj dužnosti (*Ex-Officio*)

50. **Korisnici suda izveštavaju da su advokati dodeljeni u 17% krivičnih predmeta i 2% građanskih.** Iako zakon predviđa dodeljivanje advokata po službenoj dužnosti u nekim predmetima,⁵²⁷ nema prikupljenih zvaničnih podataka o broju takvih zastupanja ili o vrstama predmeta gde se najčešće dodeljuju advokati po službenoj dužnosti.

51. **Akteri su izrazili bojazan u pogledu integriteta procesa određivanja advokata po službenoj dužnosti.** Advokatska komora sačinjava spisak advokata koji su specijalizovani za krivičnu materiju i koji stoje na raspolaganju za tu vrstu posla.⁵²⁸ Međutim, u praksi ima razlika u pogledu korišćenja tog spiska. Ranije je u Beogradu postojao telefonski broj Advokatske komore koji su sudovi, policija ili tužioci mogli nazvati i biti upućeni na advokate. Takva praksa je bila dobro primljena od strane aktera. Nažalost, s tom praksom se prestalo tokom 2013. godine zbog nesigurnosti vezane za rukovodstvo i upravu Advokatske komore. Van Beograda, takvih telefonskih linija nikada nije ni bilo.



Naslov: Bavljenje pravosuđem, poslao učesnik na Konkursu pravosuđa, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁵²⁴Videti, napr. Godišnji izveštaj Ombudsmana za 2011, 2012. i 2013. godinu.

⁵²⁵Akteri su ukazali na retke primere građanskih tužbi bivših klijenata protiv advokata za naknadu štete zbog izgubljenog spora u slučaju kad se advokat nije pojavio na suđenju. U svakom od tih slučajeva, akteri su izneli, tužioci su izgubili spor.

⁵²⁶Videti amandmane na Zakon o advokaturi, 2011.

⁵²⁷Krivična odbrana je obavezna u predmetima gde je osumnjičeni pritvoren ili gde je za delo zaprećena kazna zatvora od 8 godina ili više. Ukoliko je osumnjičeni siromašan, sud može odrediti branioca u predmetima u kojima je za delo zaprećena kazna zatvora od 3 godine ili više ili iz razloga pravičnosti. U vrlo malom broju slučajeva zahteva se zastupanje u građanskim predmetima.

⁵²⁸Međutim, nij jasno koliko često se te liste ažuriraju.

Umesto toga, policija poziva različite tel. brojeve u potrazi za advokatom, oslanjajući se na spisak (često neki neki stari) ili na lične kontakte. Od donošenja novog ZKP-a, nekih ograničenih promena ima u praksi, ali to ne rešava problem. Beogradski tužioci iznose da moraju da zovu na sve strane tražeći advokata.⁵²⁹ Oni izražavaju nezadovoljstvo takvim procesom, s obzirom na veliku količinu posla koji imaju, i izloženosti kritikama, kao i sukobu interesa, posebno s novim optužnim sistemom. U većini, ako ne i u svim mestima van Beograda, pozivi policije ostaju i dalje kao praksa.

52. **Neki akteri su izrazili sličnu bojazan u pogledu neprimerenih uticaja na određivanje advokata.** Kažu da u nekim mestima policija, tužilaštvo ili sud sužavaju spisak advokata i imenuju samo one koji će se zalagati za priznanje i tako smanjiti količinu posla na predmetu. Funkcionalna analiza ne može da proveri ove navode, ali, ako bi se to pokazalo tačnim, ovakva praksa bi obespravila okrivljene da sami biraju pravnu pomoć prema čl. 6 (3) EKLJP. Istu bojazan je u više navrata izrazio i Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). On je 2011. godine izneo:

„Kao što je to bio slučaj prilikom naše posete 2009. godine, nekoliko pritvorenika, koji su koristili usluge advokata po službenoj dužnosti, žalilo se na kvalitet njihovog rada; naročito što su se advokati po službenoj dužnosti sastali samo jednom sa svojim klijentima (u sudu) i ubeđivali ih da priznaju delo za koje su optuženi. I opet je delegacija čula optužbe da je izbor konkretnog advokata nametnut.“⁵³⁰

53. **Ne prati se rad advokata po službenoj dužnosti u cilju obezbeđenja kontrole kvaliteta.** Informacije o imenovanju se ne unose u AVP, ili, ako se i unose, onda je to „opšta napomena“ koja nije pogodna za analitičko izveštavanje. Neki akteri navode da je kvalitet rada advokata po službenoj dužnosti niži nego advokata koje stranka plaća, zbog njihove ograničene odgovornosti. Neki takođe navode da su advokati po službenoj dužnosti skloni da slede nemeritorne zahteve i žalbe kako bi više zaradili. U nedostatku podataka ili sistema kontrole kvaliteta, tim Funkcionalne analize nije bio u mogućnosti da proveri te tvrdnje.

vi. Dostupnost za nezastupljene stranke

54. **Korisnici suda su izneli da su sami sebe zastupali u oko 30% krivičnih predmeta i 30% građanskih.**⁵³¹ Nema zvaničnih podataka o broju onih koji su sami sebe zastupali.⁵³²

55. **Samozastupanje predstavlja veliki izazov u srpskom kontekstu i ono stavlja nezastupljene korisnike suda u donekle nepovoljan položaj u smislu njihovog pristupa pravosuđu.** Sudije obično usmeravaju ili pružaju podršku samozastupajućim strankama kako bi osigurali pravičnost. Međutim, ograničen je broj informacija ili smernica za samozastupajuće stranke, kao što su laički vodiči, podsetnici (niže videti diskusiju o pristupu informacijama). Taj problem se prenosi na rezultat. U Anketi o pravosuđu s više učesnika iz 2013. godine, ispitanici, koji su sami sebe zastupali, imali su presude na svoju štetu u većem procentu predmeta (60%) od onih koje je zastupao advokat (44%). Uvođenje optužnog sistema po novom ZKP-u će verovatno produbiti probleme u krivičnom postupku. Inicijative za poboljšanje pristupa zakonima i sudskim postupcima (videti niže) bi omogućile korisnicima da se lakše snalaze kroz sudski sistem. Inicijative za pojednostavljenjem procesuiranja predmeta u onim vrstama predmeta gde se stranke same zastupaju, kao npr. pred prekršajnim sudovima ili pred osnovnim sudovima u sporovima male vrednosti, takođe bi mogle da poboljšaju pristup pravosuđu za veliki broj ljudi, pri tome donoseći kvalitetne i efikasne rezultate. Za dalju diskusiju o sporovima male vrednosti, videti Poglavlje o efikasnosti.

⁵²⁹ Međutim, izgleda da ni ova praksa nije dosledna. U mestima pod jurisdikcijom Prvog osnovnog tužilaštva, policija često poziva advokate, dok u Drugom osnovnom tužilaštvu, što rade sami tužioci. Videti Izveštaj Nacionalnog tima za mehanizme preventive u okviru Opcionog protokola Konvencije protiv torture, 2014.

⁵³⁰ Videti *Izveštaj CPT SE*, 2011, paragraf 22.

⁵³¹ Ovo je smanjenje sa 32% u krivičnim predmetima, povežanje sa 25% u građanskim predmetima u 2009. godini.

⁵³² AVP je projektovan da beleži identitet stranaka, njihovih advokata i koliko su advokati plaćeni. Međutim, sudovi ne pružaju sistematično te informacije i malo je podstreka za njih da to čine budući da ne postoji standardni izveštaj koji proizvodi AVP radi združivanja i analiziranja podataka.

vii. Programi pravne pomoći za siromašne

56. **Pravo na advokata, kada su u pitanju osnovna prava, utemeljeno je u međunarodnim standardima.** Dalje pravo na advokata o trošku države, kada lice ne može da priušti advokata, zacrtano je u Povelji o osnovnim pravima EU,⁵³³ EKLJP⁵³⁴ i principima UN o pristupu pravnoj pomoći u krivičnompravnom sistemu. U Srbiji, ustav garantuje pravo na pravnu pomoć, ali on ne definiše „pravnu pomoć“ niti ko je može pružati.

57. **Sadašnji pružaoci pravne pomoći pružaju nepotpune, rasparčane usluge širom Srbije.** Oko 46 opština imaju opštinske službe pravne pomoći, a u još 10 njih se pruža pravna pomoć bez postojanja takvih službi. Zajedno, one opslužuju približno trećinu teritorije i oko polovine ukupnog stanovništva Srbije. Međutim, ostale opštine ne pružaju te usluge ili zbog ograničenih finansija ili kapaciteta ili zato što im ta usluga nije prioritetna. U Vojvodini, 28 od 47 opština pruža pravnu pomoć građanima.⁵³⁵ Samo 6 od ovih opština pruža pravnu pomoć koja uključuje zastupanje pred sudovima i upravnim telima, a ostale daju ograničene savete ili informacije. Izvan Vojvodine, situacija je gora. Neke usluge pravne pomoći pružaju pravne klinike i organizacije civilnog društva u specifičnim oblastima, kao što je izbegličko pravo i zaštita ljudskih prava.

58. **Podaci na nacionalnom nivou nisu prikupljeni o broju slučajeva pravne pomoći niti o tome koliko je novca utrošeno na pružanje usluga pravne pomoći.** Među 47 zemalja, koje prati CEPEJ, Srbija je jedna od samo 4 zemlje gde nije moguće utvrditi koliki je budžet alociran za pravnu pomoć.⁵³⁶ Na osnovu opštinskih anketa, sprovedenih 2012. godine širom Srbije, oko 56 opština, koje obezbeđuju pravnu pomoć u bilo kom vidu, odgovorilo je na 73.000 zahteva za pomoć, pružilo savetodavne usluge 57.000 puta, sastavilo 29.000 besplatnih podnesaka, 17.000 plaćenih podnesaka i 17.000 pismena. Broj zahteva za pomoć jednak je nešto preko 2% broja stanovnika. To je postignuto s osobljem od oko 80 pružalaca pravne pomoći i 20 pratećeg osoblja. Ukupno, bilo je 911 zahteva po pružaocu, 565 zahteva za podnescima i približno 379 uloženi predmeta u sud po pružaocu.⁵³⁷

59. **Mnogi građani nemaju saznanje o bilo kakvim uslugama pravne pomoći koje se mogu dobiti u njihovom gradu ili opštini.**⁵³⁸ U Anketi o pristupu pravosuđu, 58% ispitanika je naznačilo da nemaju saznanje o bilo kakvim službama koje pružaju pravnu pomoć. Još 25% je navelo da nijedna organizacija u njihovom gradu ili opštini ne pruža besplatnu pravnu pomoć građanima. Naime, 82% ispitanika nije moglo da navede nijednu jedinu organizaciju ili instituciju koja pruža besplatnu pravnu pomoć, čak ni tamo gde su opštinske službe pravne pomoći prisutne. A i oni koji su imenovali organizacije, učinili su to netačno - npr. 4% je navelo Ombudsmana kao instituciju koja pruža besplatnu pravnu pomoć, što je netačno.

60. **Tamo gde se te usluge pružaju, klijenti smatraju da su dobrog kvaliteta.** U Anketi o pristupu pravosuđu, 93% ispitanika, koji su koristili usluge pravne pomoći, bilo je zadovoljno tim uslugama, što je veoma pozitivno.⁵³⁹

⁵³³ Naslov VI, čl. 47, stav 3, „Pravna pomoć je raspoloživa za one koji nemaju dovoljno sredstava te je ta pomoć neophodna da bi se obezbedio delotvorni pristup pravosuđu“.

⁵³⁴ EKLJP, čl. 6, stav 3: „...da se sam brani ili putem pravne pomoći po svom izboru ili, ukoliko nema dovoljno sredstava, da mu se omogući besplatna pomoć kada to nalažu interesi pravde.“

⁵³⁵ Videti: *Pravna pomoć u jedinicama lokalne samouprave*, Ombudsman AP Vojvodine (Novi Sad, 2013), str. 18.

⁵³⁶ Videti *CEPEJ Evaluation Report, 2014* (na osnovu podataka iz 2012.). Ostale zemlje gde rashod za pravnu pomoć nije poznat su Jermenija, Crna Gora i Ukrajina.

⁵³⁷ Ovo se zasniva na pretpostavci da deo podnesaka sudu ne stigne da se zavede kao predmet u sudskoj pisarnici. Na osnovu intervjua vođenih za Analizu fiskalnog impakta BPP, navedno oko dve trećine podnesaka bude zavedeno u pisarnici kao predmet, Analiza fiskalnog impakta BPP u Srbiji: obim, troškovi i alternative, Svetska banka MDTF-JSS, decembar 2013.

⁵³⁸ *Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.*

⁵³⁹ *Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka - MDTF-JSS, 2014.*

61. **Nivo korišćenja besplatne pravne pomoći, vrste pomoći koje se pružaju i zadovoljstvo pruženim uslugama ne registruju se i ne ocenjuju na centralnom nivou.** Podaci su rascepkani i niti su prikupljeni, niti analizirani - neki pružaoci pravne pomoći uopšte ne vode evidenciju.

62. **Radi se na reformi da se pravna pomoć proširi dosledno standardima EU.** Radna grupa za izradu nacрта ZBPP radi već nekoliko godina s prekidima.⁵⁴⁰ Radna grupa namerava da završi rad na nacrtu mada se samo jednom sastala u 2014. godini. Ključni momenti nacрта zakona su niže dati i podcrtani neki neusaglašeni elementi i rizici:

- i. Primarna pravna pomoć (kao što je početna konsultacija, uključujući opštu informaciju, početni pravni savet, kao i sastavljanje pismena) obezbeđuje se za sve vrste predmeta osim za privredne predmete preko mnoštva pružalaca usluga, uključujući opštinske službe pravne pomoći, organizacije civilnog društva, sindikate i pravne fakultete. Sva lica koja pružaju pravnu pomoć moraju biti diplomirani pravnici. Međutim, za ovu primarnu pravnu pomoć država ne obezbeđuje finansijska sredstva i ne postoji obaveza za opštine da formiraju službe pravne pomoći. Pružanje tih usluga će se verovatno oslanjati na međunarodnu donatorsku pomoć ili na finansiranje pojedinih opština. To predstavlja visokorizično područje za implementaciju jer postoji velika verovatnoća da primarna pravna pomoć neće biti dovoljno finansirana. Takođe je vrlo verovatno da bez podrške, one opštine koje već nemaju službu pravne pomoći, neće je ni otvoriti. Prema sadašnjoj situaciji, primarna pravna pomoć će nastaviti da se nedosledno pruža na teritoriji čitave zemlje i sa nedovoljno sredstava u odnosu na potrebe.
- ii. Sekundarna pravna pomoć (kao što su zastupanje na sudu i medijacija) bi se pružala samo za određenu vrstu predmeta, prevashodno se fokusirajući na krivičnu odbranu. Nju bi pružali oni pružaoci koji su podobni da zastupaju klijente na sudu, prema procesnim propisima važećim u vreme procesuiranja konkretnog predmeta. To znači da bi advokati, članovi Advokatske komore, bili prevashodni pružaoci sekundarne pravne pomoći. Nije jasno da li sindikati ili neke druge profesionalne organizacije takođe mogu da zastupaju svoje članove. Takođe nije jasno kako bi se zastupnici birali i raspoređivali na predmete. Ovaj aspekt politike predstavlja visok rizik za implementaciju. Oslanjanje na članove Advokatske komore za najveći deo pružanja usluga bi znatno povećao trošak za program, van onoga što pravosudni sistem može da priušti u problematičnom fiskalnom okruženju.⁵⁴¹ Isto tako, članovi Advokatske komore nemaju uvek potrebnu stručnost za sve vrste predmeta u kojima je siromašnima potrebna pomoć, za razliku od udruženja i organizacija civilnog društva čije je osoblje posvećeno specijalizaciji u toj vrsti posla, od kojih neki imaju diplomu Pravnog fakulteta i položen pravosudni ispit, a nisu članovi Advokatske komore. Stoga, postoji bojazan da bi članovi Advokatske komore pružali uslugu nižeg kvaliteta po ceni koja je viša od one koja se može priuštiti. Takođe, nije jasno kako će korisnici saznati za usluge sekundarne pravne pomoći i biti upućivani priužiocima usluga u oblastima gde ne postoji primarna pravna pomoć.
- iii. Lica podobna da prime pravnu pomoć su pojedinci koji već primaju socijalnu pomoć, kao i pripadnici određenih osetljivih grupa (kao što su žrtve porodičnog nasilja). Podobnost za primanje socijalne pomoći se određuje kroz bazu podataka Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Međutim, nije jasno kako bi se odredila dodatna osnova za podobnost (npr. pripadnost određenoj ugroženoj grupi).
- iv. MP će doneti tarife besplatne pravne pomoći za nadoknadu pružiocima sekundarne pravne pomoći. Analiza fiskalnog impakta BPP preporučuje da tarife treba da budu znatno niže od važeće advokatske

⁵⁴⁰Nacrt ZPP se našao na javnoj raspravi u decembru 2013. godine, gde su upućeni mnogi komentari, naročito od strane organizacija civilnog društva. Međutim, model pružanja usluga korišćenjem principa „one-stop-shop”, preko Ministarstva za rad i socijalna pitanja, pokazao se neizvodljivim, tako da se i dalje mora raditi na ovom nacrtu.

⁵⁴¹Iznos zvanične tarife koji se plaća advokatima za predmete u osnovnom sudovima, proširen na sve one podobne za pravnu pomoć; trošak se procenjuje između 2,4 i 4,8 milijarde RSD godišnje. Ipak, cena pružanja istih usluga kroz BPP (uz jedan broj pretpostavki o podobnim pružiocima, skali pruženih usluga, podobnim korisnicima i administrativnoj strukturi i mogućem impaktu kontrole kvaliteta) procenjuje se da je znatno niža (procenjeno na oko 600 miliona RSD godišnje).

Tarife, koja se pokazala nerealnom.⁵⁴² Postoji određena zabrinutost u vezi s troškovnim mehanizmom za sve ove pružaoce usluga, tako da će biti potrebno planiranje kako bi se izbeglo akumuliranje docnji.⁵⁴³

- v. Biće predloženi standardi kvaliteta, procedure za kontrolu kvaliteta utvrdiće jedinica, koja će se formirati unutar MP radi nadzora i osiguranja efikasnosti usluga. Potrebno je da se pružaoци i primarne i sekundarne pravne pomoći budu upisani u Registar pružalaca BPP koji vodi MP. Obaveza pružalaca je da vode evidenciju o uslugama i da šalju godišnje izveštaje MP o sadržini i formi pružene pomoći. Za pružaoce primarne pravne pomoći, to će povećati birokratski posao, čak i pored toga što ih država ne finansira.⁵⁴⁴ Nije jasno kako će se proveravati kvalitet pružalaca usluga pravne pomoći i kako će se podaci prikupljati i pratiti, posebno u predmetima sekundarne pravne pomoći.

63. **Najviše zabrinutosti izaziva disbalans mehanizmima implementacije i finansiranja između primarne i sekundarne pravne pomoći, koji postoji prema sadašnjem nacrtu predloga zakona.** Od delotvornog pružanja primarne pravne pomoći će biti najviše koristi u smislu većeg pristupa pravosuđu za veliki broj ljudi. Važno je obezbediti da ovaj aspekt reforme bude adekvatno finansiran (mada troškovi moraju da budu visoki) i da bude dosledno realizovan širom zemlje, uključujući i opštine koje nemaju službe pravne pomoći. S druge strane, predlog za sekundarnu pravnu pomoć će imati uticaja na manji broj korisnika i može da bude veoma skup. Čini se da predlog nije primenio ono što je naučeno kroz važeće mehanizme za advokate po službenoj dužnosti,⁵⁴⁵ tako da kvalitet sekundarne pravne pomoći može da bude problematičan. Kao rezultat toga, prema sadašnjem aranžmanu, i primarna i sekundarna pravna pomoć će se suočiti sa znatnim izazovima u implementaciji.

64. **Doterivanje, finalizacija i operacionalizacija nacrta ZBPP treba da bude prioritet.** Posle više godina odugovlačenja kroz radne grupe, bitno je da se donese jedan jednostavan i delotvoran zakon koji je saglasan s minimumom zahteva čl. 6 EKLJP i koji može da se dosledno primenjuje širom zemlje. Treba odrediti cenu zakona i sredstva se moraju odrediti kako bi se omogućila realizacija i primarne i sekundarne pravne pomoći. Nadzorno telo MP mora pažljivo da prati implementaciju putem prikupljanja i analiziranja podataka o predmetima, korisnicima, pružaoциma i kvalitetu usluge, te treba da bude spremno da predlaže korektivne mere radi stalnog unapređenja programa. Bez značajnog finansijskog i operativnog planiranja i nadzora, postoji rizik da ova reforma bude „mrtvorodena” kao druge pre nje.

65. **Iskustva iz sistema pravne pomoći u regionu mogu da budu od pomoći u završnoj fazi doterivanja nacrta.** Upporednu analizu sistema pravne pomoći izvršio je MDTF-JSS 2013. godine, posebno ističući Litvaniju i Brčko (Bosna), kao dve lokacije gde je pravna pomoć implementirana na jednostavan, delotvoran i fiskalno odgovoran način.⁵⁴⁶ Sve više je uobičajeno u naprednim pravosudnim sistemima da se pravna pomoć pruža preko sistema plaćanja korisnik-pružalac ili sistema vaučera, tako da kada se ustanovi da je korisnik podoban, on može da bira pružaoца umesto da mu se pružalac odredi. Te reforme su poznate da poboljšavaju i pristup i kvalitet, kao i snaže zadovoljstvo korisnika i njihovo angažovanje u procesu.

66. **Ukoliko se efektivno primeni, ZBPP ima potencijal da transformiše pristup pravosuđu, u saglasnosti s Odeljkom 23 i da poboljša percepciju o pravosuđu kod široke javnosti.** On neće rešiti činjenicu da su sudovi preskupi za prosečne građane Srbije, ali će pomoći da oni s najvećim potrebama imaju bolji pristup. S obzirom na nedavno opadanje broja novih predmeta u svim sudovima (naročito veliki pad u osnovnim sudovima), sudski sistem ima dovoljno kapaciteta da apsorbuje porast potražnje, do čega može doći. Delotvornost realizacije pravne pomoći takođe se može veoma ojačati nizom inicijativa efikasnosti i

⁵⁴² Videti: *Analiza fiskalnog impakta BPP u Srbiji: Obim, cena i alternative*, Svetska banka MDTF-JSS, 2013.

⁵⁴³ Čl. 32, nacrta ZBPP-a predviđa da će samo dvokatima, beležnicima i medijatorima država platiti nadoknadu za troškove za usluge sekundarne pravne pomoći, a da će troškove ostalih usluga snositi pružaoци. Takva regulative može da saseče cilj zakona i da dovede do toga da se usluge primarne pravne pomoći ne pružaju.

⁵⁴⁴ Videti čl. 10, nacrta ZBPP.

⁵⁴⁵ Za diskusiju o advokatima po službenoj dužnosti, videti Poglavlje o kvalitetu.

⁵⁴⁶ Videti Upporednu analizu opcija BPP, Svetska banka, 2013.

kvaliteta, što je diskutovano na drugim mestima u ovom Poglavlju. Npr, ustanovljavanje pojednostavljene procedure za predmete male vrednosti koje ohrabruju samozastupanje u usmerenom procesu, koji je pristupačan korisnicima, znatno bi smanjilo potražnju za besplatnom pravnom pomoći i omogućilo da ionako nedovoljna sredstva budu usmerena na zadovoljavanje bitnih potreba kako bi se ispunili zahtevi iz čl. 6 EKLJP.

c. Pristup informacijama

i. Pristup zakonima i svest o njima

67. **Pristup zakonima i svest o njima, kao preduslov pristupa pravosuđu, ograničen je u Srbiji.** Pre 2014. godine, jedina raspoloživa pravna baza podataka bili su propisi u punom obliku, koju su ustanovile i vodile privatne firme. Privatne baze podataka su bile raspoložive uz godišnju članarinu od oko €400.⁵⁴⁷ Narodna skupština i druge institucije objavljuje zakone samo kad se usvajaju, bez ubacivanja izmena u postojeće propise. Ministarstva i ostale institucije, koje mogu da usvajaju propise, ne objavljuju ih uvek.

68. **Početak 2014. godine doneo je značajnu promenu u raspoloživosti zakona i drugih propisa.** 1. januara 2014. godine, Službeni glasnik je otvorio svoju onlajn bazu podataka gde su raspoloživi svi zakoni, uključujući i propise usvojene od strane drugih tela van Skupštine (npr. ministarstva i sudovi), i to besplatno. Koliko će nova pravna baza podataka Službenog glasnika povećati efektivnu raspoloživost zakona, za sada se ne zna.

69. **Ipak korisnici suda teško nalaze pristup informacijama.** U Anketi ACA korisnika suda, 2013, gotovo polovina svih ispitanika je izjavila da nije imala informacije i u većini slučajeva bila neinformisana o postupku koji ih je doveo na sud.⁵⁴⁸ Anketa je takođe ustanovila da su od onih korisnika suda koji su bili informisani o postupku, njih preko 40% izjavili da su informacije dobili u neposrednom kontaktu s osobljem suda, a njih 23% je do informacija došlo na osnovu iskustva drugih ljudi. Fokusne grupe su zapazile da ljudi, bez obzira na svoje obrazovanje, opštu svest ili kompjutersku pismenost, često ne znaju gde da pronađu propise i nedostaju im praktične informacije u vezi sa njihovim pravima ili procedurama za zaštitu istih. Oni koji koriste internet da pribave informacije o pravu i procedurama kažu da je pretraga vremenski duga i frustrirajuća jer moraju da posete čitav broj internet vebajtova koji ponekad daju nejasne i različite informacije od onoga što je zapravo u praksi.⁵⁴⁹

70. **Česte izmene zakona takođe otežavaju pristup pojedinaca pravosuđu.** Iskusni advokati takođe smatraju da je teško znati koji zakon je važeći s obzirom na česte izmene. Sudije su izjavile timu Funkcionalne analize da se i oni takođe ulažu velike napore da budu u toku sa stalnim izmenama, naročito kada se zakoni mogu tumačiti na više različitih načina, a nema zvaničnog tumačenja (suda ili ministarstva). Za građane, problem se usložnjava do maksimuma.

71. **Privreda ističe da česte izmene zakona i propisa stvaraju problem za njeno poslovanje.**⁵⁵⁰ U diskusijama fokusnih grupa, predstavnici privrede se žale da zakone ne prate informacije koje su raspoložive firmama, a visoki advokatski honorari ih odvrćaju od traženja pravnih saveta. Kao što jedan vlasnik firme za kancelarijski materijal kaže:

⁵⁴⁷ Npr. Paragraflex pravna baza podataka, najšire korišćena, u 2014. godine je naplaćivala od novih korisnika RSD 44.990 (na dan 2. aprila to je bilo oko USD 537 ili €389) za svoj godišnji zakonodavni paket, dok su stari korisnici morali da plate RSD 41.470 da obnove svoje godišnje članstvo. Videti http://www.paragraf.rs/images/cenovnik_pravna_baza.pdf.

⁵⁴⁸ Videti ACA Anketu korisnika suda, 2013.

⁵⁴⁹ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, 2014, str. 5

⁵⁵⁰ Videti takođe Odeljak o kvalitetu donošenja zakona u Poglavlju o kvalitetu. NALED je pratio 30 zakona od važnosti za privredu i izveštava da su ovi zakoni, u proteklih 5 godina, 98 puta menjani ili potpuno preuređeni.

„Najveći problem u malim firmama je nedostatak informacija jer mi jednostavno nismo u stanju da se nosimo s tim stvarima, s različitim novim propisima koji iskaču svakodnevno, mi smo prosto zaprepašćeni. Mi nemamo pravnu službu kojoj bismo mogli da kažemo – evo ti ove fakture, naplati ih ili ih utuži. Mi to moramo sami da radimo, a ja ne mogu da radim svoj posao i da radim to u isto vreme, pa tako gubim novac. Zato je to veoma skupo, zahteva mnogo vremena i opterećujuće je. A advokati takođe mnogo naplaćuju za to, sa svojim honorarima i svim ostalim.”

72. **Poljoprivrednici iznose sličan problem i žale se da oni prekasno saznaju za zakonske promene.** Kao što je rekao jedan poljoprivrednik u fokusnoj grupi, „propisi treba da ostanu isti duže vreme, tako da se seljaci informišu o njima i da znaju šta da čine ako imaju neki problem, kako da reaguju”.⁵⁵¹

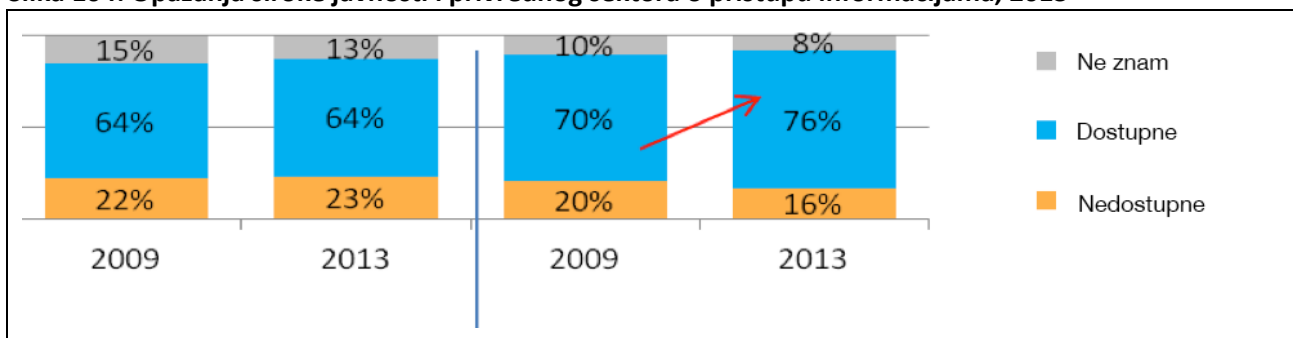
73. **Pojedinci i firme bi pozdravili slobodan pristup praktičnim smernicama, autoritativnim tumačenjima i komentarima novih zakona.** I kad postoje, korisni komentari relevantnih stručnjaka o zakonima nisu raspoloživi besplatno. Čak i gore pomenuta baza podataka Službenog glasnika, koja sada obezbeđuje sve zakone i propise besplatno, daje komentare o zakonima samo za pretplatnike koji plaćaju.

ii. Pristup informacijama o sudu i predmetu

74. **Pristup informacijama o sudu je neophodan preduslov da se korisniku suda omogući da se uključi u logističke i procesne aspekte svog predmeta.** Obezbeđivanje boljih informacija korisnicima može da bude od velike koristi u smislu efikasnosti. Kao što je istaknuto u Poglavlju o efikasnosti, Osnovni sud u Vršcu ima pripremljenu listu/podsetnik s informacijama za korisnike, što je pomoglo lakšem procesuiranju predmeta i poboljšanju efikasnosti.

75. **U Anketi o pravosuđu s većim brojem učesnika, 64% opšte populacije i 76% ispitanika iz privrednog sektora se izjasnilo da je sistem pravosuđa dostupan u smislu opšteg pristupa informacijama.** Ispitanici smatraju da dostupnost informacija o tome kako pokrenuti sudski postupak ne predstavlja značajnu barijeru pri predaji zahteva sudu. Još je pozitivnije što veći procenat poslovnih ljudi, za razliku od 2009. godine, iznosi da su informacije dostupne (videti niže Slika 104).

Slika 104: Opažanja široke javnosti i privrednog sektora o pristupu informacijama, 2013⁵⁵²



76. **Međutim, raspoloživost informacija o prekršajnom postupku je pogoršana.** Godine 2013, 24% ispitanika se žalilo da je teško pribaviti informacije o prekršajnim predmetima, u odnosu sa samo 6% 2009. godine.⁵⁵³ Pristup informacijama u prekršajnim predmetima je posebno važan budući da korisnici u ovim predmetima obično sami istražuju i sami sebe zastupaju. To ukazuje na potrebu za lako dostupnim informacijama u laičkoj formi, što bi znatno poboljšalo efikasnost i kvalitet postupka pred prekršajnim sudovima.

⁵⁵¹ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, 2014

⁵⁵² Anketa o pravosuđu s većim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

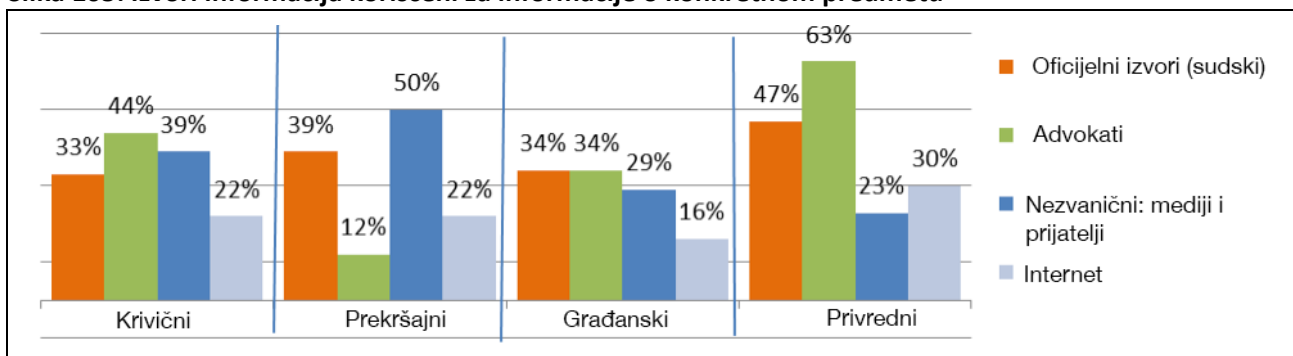
⁵⁵³ Procenat onih koji kažu da je lako dobiti informacije opao je u građanskim predmetima (sa 61% na 48%), ali ovo je praćeno povećanim procentom onih koji prepuštaju svojim advokatima da pribave informacije (sa 25% na 33%)

77. **Pristup informacijama je posebno izazovan za starije građane i one najmanje obrazovane.**⁵⁵⁴ U Anketi o pravosuđu s većim brojem učesnika, 58% starijih i 63% onih najmanje obrazovanih izjasnilo se da teškoće u dolaženju do neophodnih informacija utiču na njihovu odluku da li da pokrenu sudski postupak ili ne.⁵⁵⁵ Ovo treba imati u vidu pri planiranju kako učiniti dostupnijim informacije o postupku.

78. **Informacije o tome kako uložiti pritužbe protiv sudova takođe nisu lako dostupne.** Za dalju diskusiju o mehanizmima pritužbi, videti Poglavlje o kvalitetu.

79. **Ispitanici koriste nekoliko izvora informacija kada traže informacije o svom predmetu. Razlike postoje u zavisnosti od vrste predmeta.** U krivičnim predmetima, advokati su najčešći izvor informacija u 44% slučajeva, a odmah iza njih neformalni izvori, kao što su prijatelji i mediji, a tek zatim zvanični sudski izvori informacija. Nezvanični izvori informacija preovlađuju u prekršajnim predmetima (50%), a zatim zvanični sudski izvori (39%), dok se u građanskim predmetima advokati i zvanični sudski izvori informacija najčešće koriste (34%). Što se tiče privrednog sektora, advokati su preovladavajući izvor informacija (63%), a nešto ispod polovine firmi (47%) koristi zvanične sudske izvore.

Slika 105: Izvori informacija korišćeni za informacije o konkretnom predmetu⁵⁵⁶



80. **Ispitanici obe Ankete o pravosuđu s većim brojem učesnika ukazuju da se među zvaničnim izvorima informacija najčešće koristi sudsko osoblje i pisarnica.** Preko 70% ispitanika među opštom populacijom i privrednim sektorom, koji su koristili zvanične izvore informacija, bili su zadovoljni.⁵⁵⁷ Malo se spominje korišćenje štampanog materijala iz suda (npr. informativne brošure ili leci), sa samo 3% ispitanika koji su se oslanjali na ove izvore informacija. To je možda zbog toga što takve informacije nisu raspoložive u sudovima. Prilikom poseta na terenu, tim Funkcionalne analize nastojao je da pribavi brošure i letke o osnovnim procedurama, ali bezuspešno.

81. **Žrtve krivičnih dela su u posebno nepovoljnom položaju u proceni informacija i u snalaženju u sudskom sistemu.** Sve države članice EU (osim Latvije) pružaju besplatnu uslugu radi informisanja i pomoći žrtvama krivičnih dela, poštujući njihovu ranjivost i specifične potrebe u pravosuđu. Među zemljama koje nadzire CEPEJ, Srbija spada među jedinih pet zemalja koje ne pružaju tu vrstu usluge.⁵⁵⁸ U Srbiji, takve usluge pružaju organizacije civilnog društva tu i tamo, na dobrovoljnoj osnovi.

⁵⁵⁴ Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, termin „stariji ljudi” odnosi se na one preko 60 godina koji čine oko 24,7% populacije. Termin „neobrazovani ljudi” odnosi se na one bez ili s nezavršenom osnovnom školom koji čine oko 13,7% populacije.

⁵⁵⁵ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, 2014.

⁵⁵⁶ Anketa o pravosuđu s većim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

⁵⁵⁷ *Pravosuđe u Srbiji: perspektiva velikog broja aktera*, za Svetsku banku, 14. septembar 2011, str. 41

⁵⁵⁸ Videti *Evaluation Report, CEPEJ*, 2014. Druge 4 jurisdikcije kojenemaju sistem za informisanje i pomoć žrtvama krivičnih dela su Andora, Jermenija, Latvija i Crna Gora.

82. **Ima mnogo prostora za poboljšanjem raspoloživosti informacija onlajn.** Neki sudovi imaju dobre veb sajtove (npr. Osnovni sud u Leskovcu), dok ih neki uopšte nemaju. Neke organizacije civilnog društva takođe pružaju korisne i praktične informacije. Obezbeđivanjem onlajn informacija, omogućava se potencijalnim korisnicima da vrše pretragu bez ičije pomoći, sprečava se nepotreban odlazak u sud i može da se poboljša efikasnost sudskog procesa. Godine 2013, samo 24% ispitanika ankete⁵⁵⁹ je ukazalo na korišćenje interneta za informacije pošto veb sajtovi nisu sadržali korisne informacije, a stranke ne znaju kako da priđu tim sajtovima. Godine 2012, pristup internetu u Srbiji je iznosio oko 60%⁵⁶⁰, ali on će, srednjeročno gledano, biti u stalnom porastu i srpsko pravosuđe treba da bude spremno za to. U međuvremenu, onlajn verzije takođe treba da budu raspoložive, naročito za seosko stanovništvo i starije i niže obrazovane grupe. Za dalju diskusiju o onlajn izvorima, videti Poglavlje o upravljanju IT.

83. **Raspoloživost sudskih informacija je vidno napredovala uvođenjem vebportala „Sudovi Srbije“.** Ovaj portal pruža informacije o statusu postupaka u toku u sudovima prve instance, uključujući i datume ročišta. Iz razloga zaštite privatnosti, portalu mogu da pristupe samo oni koji znaju broj predmeta, što dovodi do konfuzije i kod stranaka i kod advokata.⁵⁶¹ Međutim, portal trenutno ne pruža informacije o predmetima u apelacionim sudovima i VKS. Nijedan od četiri apelaciona suda, kao ni VKS, ne objavljuju dnevni raspored suđenja na internetu. Stoga, stranke u postupku nisu u mogućnosti da znaju kada će Apelacioni sud ili VKS odlučivati u njihovom predmetu. Ustavni sud, koji je uobičajavao da objavljuje svoj dnevni raspored, prestao je s tom praksom. Hrvatski portal „E-predmeti“ pruža više informacija i to detaljnih. On bolje upravlja zaštitom privatnosti, navodeći inicijale stranaka i njihov broj predmeta radi lakše identifikacije. Reforme slične „E-predmetu“ mogu odmah da se primene i poboljšaju pristup sudskim informacijama u Srbiji.

84. **Oglasne table u sudu takođe mogu da pružaju bolje informacije korisnicima suda.** Pošto su korisnici suda često u situaciji da čekaju ročišta ili za neke usluge u čekaonicama i holovima, to pruža ekonomičnu i lako dostupnu opciju podizanja svesti u vezi s bilo čim, od izmena procedura, laičkih vodiča, podsetnika, do laičkih verzija godišnjih izveštaja, itd. Sudsko osoblje, prema uputstvima predsednika suda, moglo bi da bude proaktivnije u obezbeđivanju vidljivosti oglasnih tabli i da osigura da one pružaju tačne i relevantne informacije korisnicima suda.

iii. Pristup sudskim odlukama

85. **VKS je jedini sud koji redovno objavljuje sve svoje odluke.** Ustavni sud je mnoge svoje odluke stavio na raspolaganje onlajn za široku javnost. Ostali sudovi ne objavljuju redovno svoje presude mada neki, posebno apelacioni sudovi, objavljuju neke izuzetno važne odluke ili delove odluka na svojim veb sajtovima. Odabrane odluke se takođe periodično objavljuju u Službenom glasniku. Ipak, broj odluka raspoloživ onlajn je ograničen. Jedino veb sajt Ustavnog suda ima jak pretraživač koji omogućava pretragu putem ključne reči. Pretraživač za veb sajt VKS je u fazi konstrukcije.

86. **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja omogućava svim licima da od suda zahtevaju da im obezbedi sudske odluke.**⁵⁶² U principu, sudovi ispunjavaju ovu obavezu mada u nekim slučajevima dolazi do kašnjenja, naročito ako zahtev obuhvata veliki broj odluka. Stranke u postupku mogu uvek da traže od suda odluke u svom predmetu i da imaju pristup spisima svog predmeta.

⁵⁵⁹ Anketa 20013. Ovo je povećanje sa 16% u 2009.

⁵⁶⁰ IPSOS Media CT, 2012.

⁵⁶¹ Decembra 2013, Poverenik za zaštitu ličnih podataka naložio je MP da ukloni sva imena i adrese s portala.

⁵⁶² Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu ne stavlja svoje presude na raspolaganje javnosti uprkos nalogu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja da to čini.

d. Pristup alternativnim načinima razrešenja sporova

87. **Podaci iz brojnih zemalja potvrđuju da delotvorno korišćenje medijacije može poboljšati efikasnost razrešenja sporova, smanjiti broj nerešenih predmeta i pomoći da se predmeti ne vraćaju u pravosudni sistem.** Procene članova radne grupe za ZBPP Srbije ukazuju da bi troškovi predmeta okončanog kroz medijaciju iznosili samo 25% od troškova predmeta okončanog u sudskom sporu, sa značajnim uštedama za sud i stranke.⁵⁶³ Na taj način, medijacija direktno utiče na delotvorni pristup pravosuđu, omogućavajući finansijski pristupačniji način razrešenja sporova.

88. **EU aktivno promoviše metode alternativnih razrešenja sporova, uključujući i medijaciju.** Standardi zahtevaju od država-članica da stimulišu obuke medijatora i apeluju na sudije da pozivaju stranke da prvo pokušaju medijaciju. EU takođe ističe određene sigurnosne mere, kao što je da se medijacija mora voditi u atmosferi poverenja i poverljivosti i da medijatori ne mogu biti obavezni da u sudu iznose podatke o medijacijama.⁵⁶⁴

89. **Godine 2005, u Srbiji je donet pravni i institucionalni okvir za medijaciju,⁵⁶⁵ ali medijacija nikada nije u potpunosti zaživela.** Uprkos lošoj reputaciji pravosuđa, broju starih predmeta i problemima s efikasnošću, nikada se alternativni načini nisu smatrali privlačnim. Vremenom, broj predmeta medijacije u Srbiji se, prema saznanjima, smanjivao.⁵⁶⁶

90. **Medijacija nije efektivno ugrađena u redovne postupke u svim sudovima.** Umesto toga, taj sistem stoji po strani redovnog sistema i zavisi od pojedinačnih sudija, advokata ili stranaka da li će predložiti korišćenje medijacije, po svojoj sopstvenoj inicijativi. Da bi bio delotvoran, sistem medijacije bi trebalo da bude uključen unutar suda u tok predmeta i da se uspostavi sistem koji će skretati predmete ka medijaciji u pravom trenutku. Takođe, ne postoji javna svest i razumevanje o konceptu medijacije i njenih potencijalnih koristi, tako da programi medijacije unutar suda imaju teškoće da pronađu građane koji su zainteresovani za korišćenje usluga medijacije. I na kraju, ne postoji saradnja između aktera na polju medijacije.⁵⁶⁷

91. **Svest o medijaciji je donekle ograničena mada je više poznata u privrednim krugovima.** Prema Anketi o pravosuđu s velikim brojem učesnika, 2013, samo 17% opštih korisnika sudova i oko 53% privrednih korisnika zna šta je medijacija, a taj nivo svesti je stalan od 2009. godine.

92. **Neke ograničene medijacije se dešavaju van sudskog sistema.** Narodna banka Srbije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Udruženje medijatora i Privredna komora nude medijacije za neke vrste sporova. Međutim, nedavna ocena korišćenja medijacije u Srbiji pokazuje da su ovi napori *ad hoc* i da se primenjuju sporadično.

93. **Medijacija ima problem i sa percepcijom o sebi uglavnom zbog ranijih reformi koje su mnogo obećavale ali su „mrtvorodne“.** Od onih opštih i privrednih korisnika, koji su čuli za medijaciju, većina je smatra korisnom, ali više misle da je ona samo delimično korisna nego da je zaista veoma korisna. Zatim, sve

⁵⁶³ Analiza fiskalnog impakta na BPP u Srbiji, MDTF, decembar 2013.

⁵⁶⁴ Videti napr. https://e-justice.europa.eu/content_eu_overview_on_mediation-63-en.do

⁵⁶⁵ Zakon o medijaciji, 2005, omogućio je medijaciju u svim sporovima osim ako zakon ne propisuje isključivu nadležnost suda ili drugog relevantnog organa. Medijacija se može pokrenuti ili pre ili posle pokretanja sudskog postupka ili pak nezavisno od bilo kog formalnog postupka. Usluge medijacije unutar suda u osnovnim sudovima i određenim sudovima specijalne nadležnosti mogu se koristiti u građanskoj materiji, kao što su npr. sporovi oko svojine, porodičnopravni, privredni i radni sporovi. U krivičnoj materiji, medijacija unutar suda može se koristiti da olakša sporazum između oštećenog i maloletnog počinioca (medijacija žrtva-počinilac). Građanski i krivični medijatori su obično postupajuće sudije, ali povremeno uključuju i obučene profesionalce. U porodičnopravnim sporovima, naročito u predmetima koji obuhvataju i roditeljsko pravo, medijacija se obično sprovodi u saradnji s centrima za socijalni rad. Godine 2006, Republički centar za medijaciju je osnovan radi organizacije usluga medijacije, obuke i stručnih konferencija i da publikuje relevantne materijale.

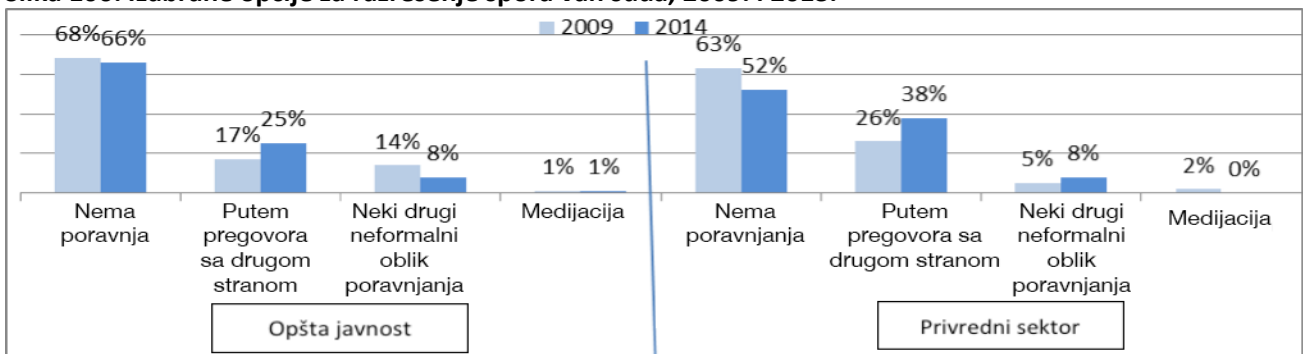
⁵⁶⁶ Preporuke za razvoj i implementaciju medijacije u Srbiji, Blažo Nedić, Jelena Arsić, 2011.

⁵⁶⁷ Medijacija u Srbiji, dostignuća i izazovi, Partneri za demokratske promene, Srbija, 2012.

manje je opažanje da je ona delotvorna. Među onima koji imaju svest o medijaciji u Anketi o pravosuđu s velikim brojem učesnika, 2013, 36% opštih korisnika suda smatralo je medijaciju veoma korisnom, što je manje za 15% u odnosu na 51% 2009. godine. Nasuprot tome, 7% više ljudi je 2013. godine smatralo da ona nije uopšte korisna. Ljudi koji kažu da su imali neki spor i razmišljali da li da idu na sud ili ne i odlučili da ne idu, retko biraju da spor reše putem postupka medijacije. Samo 1% od opšte populacije (od onih koji su imali spor, ali rešili da ne idu na sud, iz bilo kog razloga) izabralo je da spor razreši putem procesa medijacije, dok je medijacija izabrana kao opcija u samo 2% slučajeva u privrednom sektoru, a 2013. godine niko nije izabrao ovu mogućnost.

94. **Ipak, korisnici suda, kao i potencijalni korisnici, žele alternative van sudskog sistema, ukazujući da bi dobro osmišljen sistem medijacije doveo do veće potražnje od strane potencijalnih korisnika suda.** Prema Anketi o pravosuđu s velikim brojem učesnika, 33% opšte javnosti i 46% privrednih predstavnika, koji su imali spor, radije bi pregovarali sa suprotnom stranom ili razrešili spor na neki neformalan način. (Videti Slika 106 niže). Slično tome, u Anketi o pristupu pravosuđu, 2014, od ljudi koji su imali spor ali su odlučili da ne idu na sud, njih 23% je izjavilo da su sami pregovarali o sporu sa suprotnom stranom, od čega je 5% našlo načina da neformalnim putem razreši spor. Preostalih 72% je izjavilo da im spor još nije rešen.⁵⁶⁸

Slika 106: Izabrane opcije za razrešenje spora van suda, 2009. i 2013.⁵⁶⁹



95. **Prepoznavajući probleme ranijih „mrtvorodenih” reformi, MP je formiralo određeni broj radnih grupa od 2010-2014. godine da razmotri amandmane, a maja 2014. godine novi Zakon o medijaciji je usvojen u Skupštini Srbije.** Po novom zakonu, Republički centar za medijaciju je rasformiran i medijacija treba da pređe pod okrilje sudova. Sada se od sudija očekuje da deluju kao medijatori, van svog radnog vremena i uz korišćenje prostorija suda. Zakon o medijaciji, 2014, omogućava strankama da budu oslobođene od plaćanja sudske takse ukoliko medijacija uspe pre kraja prvog ročišta. Kao i kod prvobitnog zakona, i po ovom zakonu, medijacija se može koristiti u bilo kojem sporu osim ako zakon ne propisuje isključivu nadležnost suda ili nekog drugog relevantnog tela. Posebno se medijacija smatra pogodnom za svojinsko-pravne, porodično-pravne, privredne, upravne, radnopravne predmete i predmete iz oblasti zaštite čovekove sredine i potrošačkih odnosa. U pogledu krivičnih i prekršajnih predmeta, medijacija se može koristiti za zahteve za naknadom štete.

96. **Ipak, novi Zakon o medijaciji nije rešio institucionalne nedostatke koji su bili prisutni i u prvobitnom zakonu.** Osim toga što je omogućio izvesne finansijske olakšice i što je proširio broj predmeta za koje se smatra da je medijacija podobna, novi zakon ne donosi rešenje za probleme koji su gore identifikovani. Nije jasna uloga advokata i stranaka mada praksa u svetu ukazuje da advokati ne moraju uvek da budu uključeni. Ukoliko advokati učestvuju, treba razmotriti koliko oni mogu da naplaćuju za medijaciju ili će to biti pravna pomoć.⁵⁷⁰ Biće neophodno pratiti potencijalne zloupotrebe i propuštanje stranaka da

⁵⁶⁸ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, MDTF-JSS, 2014.

⁵⁶⁹ Pitanje iz Ankete: *Kako ste razrešili spor?* pripadnici opšte javnosti i privrednog sektora koji su izjavili da su imali spor za koji su smatrali da treba da bude rešen na sudu, ali su odlučili da to ne urade. Anketa o pravosuđu s većim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

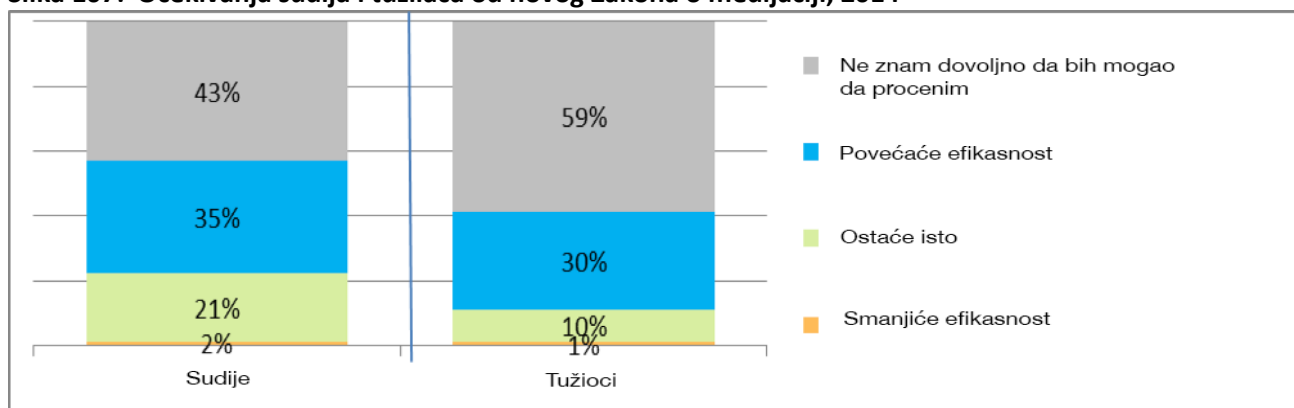
⁵⁷⁰ CCJE takođe poziva da pravna pomoć bude raspoloživa za fazu medijacije predmeta (i druge alternativne načine), a ne samo kada

private medijacijski sporazum.⁵⁷¹ Podzakonska akta, koja treba doneti u narednih 6 meseci, mogu biti od pomoći, ali se mogu očekivati znatni problemi u primeni s ovakvim modelom i zato njime treba pažljivo upravljati na samom početku. Pravne potrebe treba da budu praćene velikim iskorakom i domašajem, razmatranjem regulative i stimulisanjem korišćenja medijacije.

97. **Pravosuđe može da očekuje izvesne probleme u implementaciji sistema gde sudije postaju medijatori.** Anketa o pravosuđu s velikim brojem učesnika zaključuje da sudije u Srbiji ne podržavaju mnogo medijaciju (videti niže Okvir 17). Potrebna je značajna promena u njihovom pristupu i obuka kako bi postali vodeća snaga ovoga procesa. Takođe je nejasno u kojoj meri su sudije konsultovane u ovom procesu, niti postoji nikakav dodatni podstrek za sudije da nastave sa radom i posle radnog vremena, što stvara potencijalnu sistemsku osetljivost u smislu davanja poklona ili nepoštenih radnji od strane stranaka. Uprkos činjenici da medijacija zahteva veoma različite veštine od suđenja, i dalje ne postoji posebna obuka za sudije koje učestvuju u medijaciji sporova. Takođe, budući da evropski standardi propisuju da sudije ne smeju da sude sporove u čijoj su medijaciji prethodno učestvovali,⁵⁷² potrebno je brižljivo upravljati pravilima o poverljivosti i sukobu interesa.

98. **Sada, sudije i tužioci pokazuju ambivalentnost prema predloženom zakonu.** Stoga je vreme za značajan pomak u iskoraku, podizanju svesti i obuci sudija i sudskog osoblja. Dobro funkcionisanje sistema pretpostavlja da svi akteri sistema imaju osnovno znanje o medijaciji. Iako neki sudovi zapošljavaju koordinate medijacije, to su obično pojedinci koji vrše sudijske dužnosti, te se stoga ne može očekivati od njih da delotvorno nadgledaju administriranje i vođenje predmeta u vezi s medijacijom pored svog redovnog sudijskog posla. Partneri u Srbiji predlažu slojevit pristup obuci za medijatore, advokate, tužioce, sudije i nesudijska lica koja će na neki način učestvovati u medijaciji (napr. privredni rukovodioci, mediji, organizacije civilnog društva i drugi akteri).⁵⁷³

Slika 107: Očekivanja sudija i tužilaca od novog Zakona o medijaciji, 2014⁵⁷⁴



predmet uđe u fazu suđenja.

⁵⁷¹Po novom zakonu, sporazumi postignuti medijacijom treba da budu isto tako izvršni kao i sudske odluke. Izvršenje računa, koji se ne odnose na komunalije, se poboljšava ali problemi ostaju i zahtevaju dublju analizu radi poboljšanja učinka u ovoj važnoj oblasti. Videti Poglavlje o efikasnosti.

⁵⁷² Videti napr. Direktivu 2008/52/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 21. maja 2008. O određenim aspektima medijacije u građanskoj i privrednoj materiji.

⁵⁷³Medijacija u Srbiji, Dostignuća i izazovi, Partneri za demokratske promene, Srbija, 2012, str. 63.

⁵⁷⁴ Pitanje iz ankete: *Pripremljen je nacrt novog zakona koji predviđa uspostavljanje potpuno novog sistema medijacije koji uključuje licenciranje medijatora. Osnivanje Komore i standardizaciju i akreditaciju programa medijacijske obuke Po vašem mišljenju, kako će usvajanje novog Zakona o medijaciji uticati na efikasnost sistema pravosuđa? Raspon odgovora: 1. smanjiće efikasnost, 2. Ostaće ista, 3. Povećaće efikasnost, 3. Ne znam dovoljno da bih procenio.* Populaciona baza: sva ciljna populacija. Treba napomenuti da su doneti neki amandmani na nacrt zakona od kraja 2013, kada je ovo pitanje postavljeno, do maja 2014, godine kada je zakon stupio na snagu. Tako da bi te izmene mogle da imaju uticaja na sadašnju percepciju. Anketa o pravosuđu s većim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014.

99. **Za uspešno korišćenje sudske medijacije, od vitalnog značaja je podrška predsednika sudova i drugih rukovodilaca i shvatanje njihove uloge u procesu medijacije.** CCJE poziva sudije da stimulišu sporazumno poravnanje,⁵⁷⁵ i objašnjava da je „shvatanje uloge sudija i advokata u okviru prijateljske nagodbe pomirenjem ili putem medijacije ključni faktor za ovakav pristup“. Ovi faktori još nisu prisutni u Srbiji.

100. **Poznavanje medijacije među sudijama, sudskim osobljem i širokom javnosti predstavlja problem, ali ne mora da bude i osnovna prepreka.** U širokoj anketi,⁵⁷⁶ od onih koji su odgovorili na pitanje o medijaciji, manjina ispitanika je naznačila da bi bila spremna da koristi medijaciju, uz neke koji sumnjaju u njenu efikasnost. Prema ispitanicima, prepreke za korišćenje medijacije obuhvataju:

- a. Nedovoljan podstrek za korišćenje medijacije pošto neke stranke jednostavno mogu da čekaju da se parnica vuče godinama do kraja;
- b. Nedovoljan podstrek za advokate da preporučuju medijaciju jer će to verovatno imati uticaja na njihov honorar u parnici;
- c. Nedostatak poverenja stranaka u nepristrasnost i pravičnost medijatora; i
- d. Nespremnost pravosuđa da stranke usmeri na medijaciju, uglavnom zbog inertnosti i otpora prema promenama.

101. **Upućivanje predmeta i sistem upravljanja su bitni za optimizaciju koristi od medijacije i unapređenja i kvaliteta i efikasnosti učinka suda.** Implementacija medijacije u sudovima zahteva jasne kriterijume, kao što je izbor kriterijuma za predmete podesne za medijaciju, administrativne procedure,⁵⁷⁷ statističko praćenje i izveštavanje. Možda bi bilo korisno podstaći sudije da upućuju određene vrste predmeta na medijaciju, možda kroz „nagradu“ ili „bonus“ zarađenim preko norme produktivnosti. Medijacija bi se mogla računati kao deo redovnog sudijskog posla, a motivacija da bude kroz ocenjivanje i unapređenje sudija predsednika sudova.

e. Pristup pratećim profesionalnim uslugama

102. **Široki krug profesionalaca, pored advokata, uključuje izvršitelje, tumače, veštaka i medijatore, koji pružaju podršku pravosuđu.** Pristup informacijama o ovim pružaocima i mogućnost da njihova cena bude razmuna potrebni su za delotvoran pristup sudstvu. Kako bi se obezbedio pristup ovim profesionalnim uslugama, potrebno je da stranke mogu da ih lako pronađu lokacijski i prema potrebama svog predmeta (npr. neko ko govori rumunski u bližoj okolini), da predvide očekivane troškove i da znaju da li postoje pritužbe protiv tih pružalaca usluga.

103. **Informacije raspoložive u registrima su različite po kvalitetu i sadržini.** Registre za većinu privatnih izvršitelja i veštaka ustanovilo je MP,⁵⁷⁸ a registar tumača je na veb sajtu Udruženja sudskih tumača, kao i na drugim mestima. Registri tumača i veštaka su očigledno adekvatni za vršenje izbora po specijalnosti ili jeziku (videti Matricu o pristupu pratećim profesionalnim uslugama u **Aneksu 5**). Međutim, možda je teže pristupiti informacijama o naknadama,⁵⁷⁹ a postupak ulaganja pritužbe sudiji protiv ovih profesionalaca nije opisan onlajn. Jedini mehanizam za pritužbe je obratiti se pojedinačnom postupajućem sudiji u predmetu.

⁵⁷⁵CCJE, Mišljenje br. 6 (2004) i 16 (2013).

⁵⁷⁶ Impresum, *Reforma pravosuđa kroz interakciju građana i država (Serija pravosudnih studija, tom II)*, Anketa UNDP, decembar 2013. Široka anketa obavestava ljude da je anketa raspoloživa za popunjavanje onlajn. Ispitanici sami odlučuju da učestvuju i sami biraju pitanja na koja žele da odgovore. Ova široka anketa se nalazila mesec dana na veb sajtu novinske agencije B92. Većina ispitanika nije odgovorila na sva pitanja. Od 1.656 primljenih odgovora, 173 je odgovorilo na pitanje o medijaciji.

⁵⁷⁷ Kao što je vreme upućivanja na medijaciju, sadržina omota predmeta koji se upućuje na medijaciju i upravljanje predmetima u kojima je sporazum postignut kroz medijaciju, kao i onima gde sporazum nije postignut.

⁵⁷⁸ Registri javnih beležnika i medijatora će biti raspoloživi pošto se izvrši registracija beležnika i medijatora. Pojedinačni sudovi takođe vode registre veštaka.

⁵⁷⁹ Nalaze se u Pravilniku o naknadi troškova u sudskom postupku, ali ne i na veb sajtu MP.

f. Geografski i fizički pristup uslugama pravosuđa

i. Geografski pristup lokacijama sudova

104. **Geografske barijere pristupu nisu značajna smetnja u zemlji kao što je Srbija u svetlu savladive veličine i nevelike populacije.** Oko 73% građana i 85% predstavnika privrede ne smatraju da geografska udaljenost sudova predstavlja problem. Jedino stariji građani i niže obrazovani, kao značajna manjina, navode da udaljenost sudova čini pravosuđe manje dostupnim.

105. **Prosečna geografska udaljenost sudova je još više smanjena zbog izmena u mreži sudova od 1. januara 2014. godine.** Ranija anketa UNDP je ustanovila da je reorganizacija mreže 2010. godine donekle dovela do smetnji u pristupu sudovima za neke delove stanovništva, kao i povećanje troškova za stranke i njihove advokate i imala donekle negativan efekat na advokate koji rade u manjim mestima.⁵⁸⁰ Međutim, nedavno širenje mreže sudova povećalo je broj osnovnih sudova sa 34 na 66. Ovo širenje mreže je uglavnom postignuto pretvaranjem sudskih jedinica u osnovne sudove i na taj način skoro dupliralo broj lokacija osnovnih sudova koji vode krivične postupke i drže ročišta svakodnevno.

106. **Nema potrebe za daljim širenjem mreže sudova.** Budući napori na unapređenju fizičkog pristupa trebalo bi da idu u pravcu korišćenja onlajn strategije, kao što je elektronsko podnošenje dokumenata. Kako je pristup internetu sve veći, geografske razdaljine će biti manje važne nego ranije.

ii. Fizički prostor suda i lokacije sudova

107. **Fizički prostor suda je uglavnom pristupačan korisnicima suda.** Postoje jasne infrastrukturne potrebe u čitavom pravosudnom sistemu, kao i u ostalim oblastima javne uprave u Srbiji.⁵⁸¹ Uprkos neoptimalnim fizičkim uslovima, u Anketi o pravosuđu s većim brojem učesnika iz 2009. godine, kao i u onoj iz 2013. godine, ispitanici kažu da u principu nisu ukazivali na fizički pristup kao smetnju u pružanju sudskih usluga. To ukazuje da pristup pravosuđu treba da se usredsredi na ono što je od bitnog značaja u tom pristupu. Stoga, unapređenje infrastrukture je potencijalni način da se poboljša opažanje javnosti o pristupu pravosuđu putem modernizacije pružanja pravosudnih usluga i smanjenja ograničenja za one koji rade u sudovima.⁵⁸²



Slika višeezičkih tabli u Osnovnom sudu u Vršcu .

108. **Invalidi imaju posebne probleme u pristupu zgradama sudova.** Ispitanici ankete UNDP⁵⁸³ ukazuju da fizička nedostupnost objektima sudova predstavlja osnovnu prepreku pristupu pravosuđu za ovu grupu. Njihova zabrinutost se odnosi pre svega na ulaze u zgrade, kretanje kroz zgrade i prilagođenost informacija za one s problemima vida, sluha ili razvoja.

109. **Takođe, na nekoliko lokacija, snalaženje u zgradama suda ume da bude problematično pošto je signalizacija ograničena, a raspored prostorija nije logičan.** Na ovim lokacijama, uobičajeno je da korisnici suda lutaju hodnicima tražeći sudnice ili šaltere. To invalidne korisnike suda dovodi u posebno otežavajuću situaciju, ali utiče i na sve ostale korisnike suda. Šira upotreba jasne signalizacije bi bila jeftina inicijativa na

⁵⁸⁰ Impressum, *Reforma pravosuđa kroz interakciju između građana i država*, Serija pravosudnih studija, tom II, decembar 2013.

⁵⁸¹ Videti diskusiju u Poglavlju o infrastrukturi Funkcionalne analize.

⁵⁸² Za dalju diskusiju videti Poglavlje o infrastrukturi.

⁵⁸³ Impressum, *Reforma pravosuđa kroz interakciju između građana i država*, Serija pravosudnih studija, tom II, decembar 2013, str. 39

ovim lokacijama koja bi, takođe, uštedela vreme osoblju suda i verovatno povećala zadovoljstvo korisnika. U oblastima u kojima su među bkorisnicima suda u široj upotrebi drugi jezici osim srpskog, treba koristiti višejezičke oznake.⁵⁸⁴

g. Jednakost pristupa za osetljive grupe

110. **56% anketiranih građana smatra da je pravosuđe podjednako dostupno svim građanima bez obzira na starost, socio-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet i jezik.** Slično tome, 59% predstavnika privrednog sektora smatra da je pravosudni sistem podjednako dostupan svim firmama, dok 35% njih ne deli isto mišljenje.

111. **U poređenju s prosekom stanovništva, građani s nižim obrazovanjem (osnovna škola i manje) i građani preko 60. godina starosti opažaju pravosudni sistem kao manje dostupan za njih u svim aspektima, uključujući i troškove.** Građani koji žive van gradskih područja imaju više teškoća u pribavljanju neophodnih informacija, snalaženju u sudu, a i zbog udaljenosti suda. Ovi odgovori ukazuju na potrebu za obezbeđivanjem posebne pomoći za ciljnu populaciju.

112. **Lica s intelektualnim i mentalnim zdravstvenim problemima su u značajno nepovoljnom položaju u pristupu pravosudnim uslugama.** Postupak za oduzimanje pravne sposobnosti licima nije toliko strog koliko to evropski i međunarodni standardi zahtevaju.⁵⁸⁵ Istraživanje sprovedeno 2011. god. pokazuje da je takvo ročište pred sudijom održano u samo oko 12% svih predmeta.⁵⁸⁶ To je u suprotnosti sa zahtevom da se ta ročišta mogu uskratiti samo u izuzetnim slučajevima.⁵⁸⁷ U 94% predmeta oduzimanja sposobnosti, lica se u potpunosti lišavaju pravne sposobnosti. To je u suprotnosti s principima SE u vezi s pravnom zaštitom nesposobnih odraslih lica koji navode da treba prepoznati različite stadijume nesposobnosti i da mere zaštite ne treba da automatski rezultiraju u potpunom lišavanju pravne sposobnosti.⁵⁸⁸ Nedavni amandmani iz maja 2014. godine na Zakon o vanparničnom postupku uveli su periodično preispitivanje sposobnosti najmanje jednom u tri godine, što je pomak ka saobraznosti. Akteri izražavaju bojazan da centri za socijalni rad, koji deluju kao pravni staratelj u mnogim slučajevima, nemaju dovoljno kapaciteta, te da posećuju svoje šticeenike manje nego jednom godišnje. Postupak za šticeenike da postave pitanje lišavanja sloboda i preispitivanja sposobnosti takođe je zamagljen, te nije jasno da li lice može samo da podnese zahtev. Neke organizacije civilnog društva podržavaju podnosiocce zahteva da to čine sami citirajući pravila EKLJP mada oni koji nemaju podršku organizacija civilnog društva verovatno ne bi mogli da postave pitanje svog statusa.

113. **Rodni dispariteti su minimalni - nema značajnih razlika između udela muškaraca i žena koji odlučuju o pokretanju postupka pred sudom kada smatraju da je sud pravo mesto za razrešenje spora.** Približno 8% muškaraca i 2% žena je odlučilo da ne ide na sud čak i kad su verovali da je sud pravi forum.⁵⁸⁹

114. **Jedina značajna razlika između ispitanika muškaraca i žena u opažanju barijera pristupu bila je u troškovima vezanim za advokate.** Znatno više žena (81%) nego muškaraca (71%) izjavilo je da bi troškovi za advokata bili relevantni u njihovoj odluci da li da svoj spor iznesu pred sud. To je ujedno i jedini problem koji su žene iznele više nego ukupna populacija.

⁵⁸⁴Takođe videti Poglavlje o infrastrukturi.

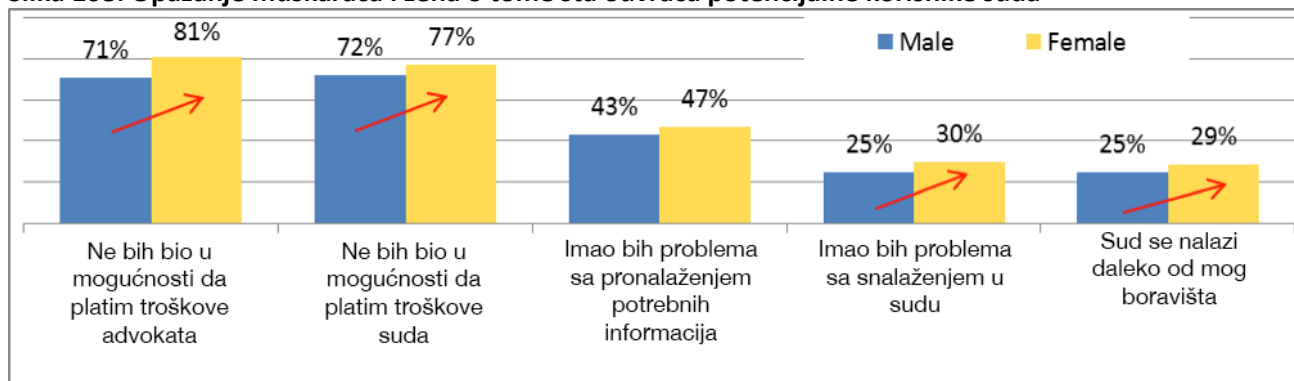
⁵⁸⁵ Videti „Principi u vezi sa zaštitom nesposobnih lica“, usvojenih od strane Komiteta ministara SE 1999. Takođe videti Konvenciju o pravima lica s invaliditetom (CRPD).

⁵⁸⁶ Istraživanje su sproveli Inicijativa za prava osoba s mentalnim invaliditetom Srbije i Beogradski centar za ljudska prava, 2011.

⁵⁸⁷ Videti napr. presudu ESLJP u predmetu *Štukaturov protiv države Rusije* (Predstavka br. 44009/05), st. 73. Takođe videti pisane komentare koje je ESLJP podnela Evropska grupa nacionalnih institucija za ljudska prava u predmetu *D.D. protiv države Litvanije* (Predstavka br. 13469/06)

⁵⁸⁸ Videti Princip 3 i presudu ESLJP u predmetu *Štukaturov protiv države Rusije*

⁵⁸⁹ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, MDTF-JSS, 2014.

Slika 108: Opažanje muškaraca i žena o tome šta odvrća potencijalne korisnike suda⁵⁹⁰

115. **Učesnici fokusnih grupa iz LGBT populacije manje od ostalih pokreću postupke da bi sebe zaštitili ili da kazne one koji su im naneli štetu.** Većina predmeta vezanih za povredu prava LGBT inicirana je aktivnim učešćem NVO. Čest razlog je pitanje anonimnosti i mnogi LGBT građani, naročito u malim mestima, nerado „izlaze“ u javnost. Ostali se plaše osвете onih koji ih navodno uznemiravaju, a iskustva aktivista koji prate sudske postupke su krajnje pesimistična.⁵⁹¹

116. **Pripadnici romske zajednice, izbeglice i interno raseljena lica dele mišljenje da se sudovi ne odnose na jednak način prema svim pripadnicima opšte populacije.**⁵⁹² Pošto u podacima nema informacija o ličnim karakteristikama korisnika, Funkcionalna analiza nije u stanju da proveri da li je ovo opažanje zasnovano na realnosti ili je to legat prošlosti. Možda treba ojačati širenje informacija među organizacijama civilnog društva i čelnicima zajednica o funkcionisanju pravosuđa i osnovnim pravima vezanim za ove grupe kako bi se srušile te opažajne barijere.⁵⁹³

⁵⁹⁰ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, MDTF-JSS, 2014.

⁵⁹¹ Anketa o pristupu pravosuđu, Svetska banka, MDTF-JSS, 2014.

⁵⁹² *Pravosuđe u Srbiji: Perspektive većeg broja učesnika*, 14. septembar 2011, str. ix, 81.

⁵⁹³ Anketa UNDP, (2013) *Impressum, Reforma pravosuđa kroz interakciju između građana i država, Serija pravosudnih studija*, tom II, str. 54.

Drugi deo: Analiza unutrašnjeg učinka

Drugi deo Funkcionalne analize se bavi unutarnjim funkcionisanjem pravosuđa u Srbiji u onoj meri u kojoj ovo funkcionisanje doprinosi, ili predstavlja prepreku, pružanju pravosudnih usluga. Drugi deo analizira kako funkcionise odnose između upravljanja i rukovođenja te analizira kako se upravlja finansijskim, i ljudskim resursi, IKT-om i infrastrukturom. Procena učinka je urađena prema indikatorima i referencama iz drugog dela Okvira za merenje učinka (Aneks 2).

1. Upravljanje i rukovođenje

Pregled poglavlja

1. **Delotvorno rukovođenje pravosudnim sistemom otežano je zbog poteškoća pri merenju učinka sistema.** Podacu su razbacani po razjedinjenim informacionim sistemima s mnogo praznina, preklapanja i nedoslednosti. Prikupljanje podataka se uglavnom vrši ručno što zahteva puno vremena i dosta zaposlenih, a moguće su i greške. Izveštaji nisu uvek skrojeni po meri potreba rukovođenja, pa ne pružaju adekvatne informacije za donošenje odluka. Analitički kapaciteti su neadekvatni u čitavom sektoru tako da je osnova za donošenje upravljačkih odluka i dalje slaba. Ne postoji nijedno rukovodeće telo u sistemu koje može da pruži dokaze o tome kako pravosudni sistem zapravo funkcionise ili da koristi podatke kako bi utvrdilo oblasti za unapređenje učinka. U sistemu nema objedinjene vizije o tome kako bi dobar učinak trebalo da izgleda ili kako bi trebalo da izgleda okvir učinka oko kojeg bi se zainteresovane strane ujedinile radi određivanja opštih i konkretnih ciljeva. Zbog toga je jako teško rukovođenje u okviru sistema u cilju postizanja rezultata.

2. **Delotvornost strateškog rukovođenja je ograničena.** Usvajanje NSRP za 2013-2018. godine i njenog Akcionog plana predstavlja značajan kamen temeljac za pravosuđe Srbije. Njihova sadržina je sveobuhvatna i već je učinjen napredak po njima. Ipak, Akcioni plan je možda preambiciozan i biće ga teško delotvorno realizovati u pet godina. NSRP se takođe usredsređuje više na donošenje zakona nego na obezbeđivanje delotvorne primene postojećih i novih zakona kako bi se promenilo ponašanje u praksi. Pa opet, ovo drugo je bitniji zadatak i zahteva organizacioni i rukovodilački pristup, više nego pravni. NSRP i Akcionom planu nedostaje jasan fokus na to kako ove reforme utiču na korisnike koji bi trebalo da imaju najviše koristi od reformi. Postoji Komisija za implementaciju Strategije ali ona nema plan rada, niti sekretarijat i ona ne vodi sprovođenje reforme. U vakuumu koji je nastao zbog toga, nije jasno ko od mnogih raštrkanih zainteresovanih strana ko predvodi pokušaje da se sistem reformiše ili zagovara unapređenje učinka. Po ovoj dinamici, Srbija u najboljem slučaju može da donese sve relevantne zakone do 2018. godine, ali ponašanje se neće promeniti, a učinak se neće popraviti.

3. **Čitav niz funkcija upravljanja i rukovođenja se momentalno nalazi u fazi transfera između različitih tela.** U prošlosti, ove funkcije su gotovo u potpunosti bile poverene Ministarstvu pravde (MP). U pomalo nesređeno i nedosledno sprovedenoj tranziciji, u pravcu veće odgovornosti VSS i DVT, došlo je do nekih rascepanosti, preklapanja i viškova koji su ometali delotvorno rukovođenje učinkom sistema. Krećući se prema punom prenošenju odgovornosti, važno je pripremiti savete (VSS/DVT) za njihove nove funkcije krajem 2015. godine.

4. **Ograničen kapacitet VSS i DVT otežava njihovu sposobnost da se suoče sa budućim izazovima.** I Savet i Veće su utvrdili organizacioni plan i preduzeli korake da ga realizuju. Svaki od njih je u stanju da administrira samo najosnovnije potrebe. Administrativna kancelarija VSS je već brojna, ali na mnogim pozicijama su mlađi referenti i pravnici koji imaju ograničeno viđenje svojih uloga. VSS i DVT nemaju rukovodilačke kapacitete neophodne za unapređenje učinka širom sektora. DVT je skromnije i slabije u svojim kapacitetima. Na primer, nijedna od ove dve institucije trenutno nema sistem za ocenu procesa rada niti za njegovu reorganizaciju, što je osnovni instrument za poboljšanje produktivnosti sistema.

5. **Unutrašnja organizacija u sudovima mora da se poboljša kako bi sistem dostigao i zadržao viši nivo učinka.** Do danas, DVT i VSS su malo toga uradili da procene da li je unutrašnja organizacija svakog suda ili tužilaštva optimalna. Nije urađena analiza kako na produktivnost ili druge aspekte učinka utiču znatne organizacione razlike. VSS i DVT se sada ne bave rekonstrukcijom procesa kako bi se brže došlo do rezultata visokog kvaliteta, uz manje napora i uz manji trošak. Pravilnik suda pruža opširne smernice, ali je zastareo. Aktuelni naponi da se modernizuje Pravilnik fokusiraju se samo na minimalne zahteve koji se tiču usaglašavanja sa novim proceduralnim kodeksima što sugeriše da reformatori tek treba da počnu da cene značajne koristi koje se mogu dobiti od pojednostavljenih i modernizovanih procesa. Pojedinačni predsednici sudova koriste vlastite sisteme na osnovu lične inicijative ili uz podršku donatora. Jednostavan sistem ponderisanja predmeta bi pomogao da se izjednači broj predmeta i da se upravlja obimom posla, ali u međuvremenu se dosta može uraditi kroz delotvorno praćenje podataka iz postojećih sistema.

6. **U okviru svakog suda, menadžerske sposobnosti predsednika suda su od ključne važnosti za uspeh.** Zainteresovane strane izveštavaju da učinak svakog pojedinačnog suda dosta zavisi od entuzijazma predsednika suda i njegove volje da se bavi menadžerskim pitanjima. Međutim, većina predsednika sudova nije prošla nikakvu obuku o menadžmentu, a postoji samo mali broj podstreka koji bi ohrabрили moderan i proaktivan pristup menadžmentu. U sudovima nema dovoljno specijalizovanog kadra koji bi pomogao pri rukovođenju, a često nema ni osnovnih alata za rukovođenje. Dosta bi pomoglo da se više koriste menadžerski izveštaji iz različitih sistema za upravljanje predmetima, naročito analiza starosnih lista. Izgleda da su sudovi sa boljim učinkom organizovali *ad hoc* male menadžerske timove profesionalaca na srednjim pozicijama koji pružaju podršku u vođenju suda. Čini se da ovaj model dobro funkcioniše i mogao bi da se iskopira. Predsednici sudova se takođe retko međusobno sastaju – oni bi mogli dosta da imaju koristi od sastanaka čiji je cilj razmena informacija, nove ideje i repliciranje inovacija.

7. **Suštinski zadatak tela upravljanja i rukovođenja je da obezbede odgovarajuću kombinaciju (miks) sistemskih resursa kako bi se omogućio učinak.** U Srbiji, ni MP ni VSS/DVT nisu razvili kapacitete da razmatraju i programiraju resurse zajednički. To je dovelo do jedne mešavine resursa koja je sada neadekvatna da bi sistem dovela do saglasnosti sa standardima pridruženja EU. Dalja rascepanost još pogoršava ovaj problem što rezultira u neoptimalnoj koordinaciji i rukovođenju resursima, kao i u planiranju resursa. Što se tiče zajedničkog stava, kad ga ima, tu postoji uvrežena pristrasnost u vezi s dodatnim brojem sudija i saradnika, dok prekopotrebno angažovanje drugih resursa ne predstavlja dovoljan prioritet. Da bi se omogućila transformacija, kombinacija resursa mora da ide u pravcu trošenja sredstava na IT, infrastrukturu, obuku i inovacije, a na smanjivanje troškova za plate, naročito za sudije i nisko kvalifikovano pomoćno osoblje. To će zahtevati niz prilagođenih odluka od strane tela upravljanja i rukovođenja.

8. **Mehanizmi za upravljanje integritetom i sukobom interesa ne mogu u potpunosti da reše osećaj nedostatka integriteta u pravosudnom sistemu.** Srpska metodologija nasumičnog raspoređivanja predmeta dobro funkcioniše da smanji predvidivost u raspoređivanju pojedinačnih predmeta pojedinim sudijama. Međutim, ne koriste svi sudovi funkcionalnost, a oni predsednici sudova koji je koriste relativno često nadvladaju sistem. Ne postoji odgovarajuća metodologija za nasumično raspoređivanje predmeta u javnim tužilaštvima. Planovi integriteta su sačinjeni samo za neke delove pravosuđa. Zvanična pravila za davanje poklona sudijama, tužiocima i osoblju su jasna. Ipak, davanje poklona je i dalje rašireno. Pritužbe su brojne, ali se to koriguje u jako maloj meri. Lekcije koje su naučene na osnovu tih pritužbi se ne uključuju sistematično u reformski proces.

a. Upravljanje i rukovođenje institucijama u pravosuđu

9. **Sudstvo predstavlja nešto više od skupa pojedinačnih sudija koji rešavaju predmete u skladu sa zakonom.** Sudstvo je organizacija, te ono zahteva mehanizme za nadgledanje učinka, planiranje unapređenja, za utvrđivanje smernica i za obezbeđivanje da se finansijski i ostali resursi koriste na najdelotvorniji i najefikasniji način. U ovom poglavlju, termini „upravljanje i rukovođenje“ se koriste da se istaknu dve srodne, ali nešto različite funkcije:

- a. Upravljanje: donošenje odluka na najvišem nivou radi utvrđivanja politike, smernica, pravila, ciljeva i planova.
- b. Rukovođenje: realizacija odluka kroz svakodnevne aktivnosti institucija i obezbeđivanje informacija i analiza za podršku odlukama upravljačkih tela.

10. **Upravljanje i rukovođenje treba da omoguće sudijama da delotvorno i efikasno obavljaju svoje poslove.** Upravljanje i rukovođenje ne treba da se mešaju u donošenje odluka sudija, ili da ih izlažu neprimerenim pritiscima. Ipak, upravljanje i rukovođenje su značajni kako bi se obezbedilo da sudije rade u adekvatnim uslovima i da budu motivisani da svoj posao obavljaju nepristrasno, pravično i bez nepotrebnih kašnjenja. Cilj je da se stvori jedno povoljno okruženje koje će podsticati bolji učinak. Isti ovi opšti principi su primenljivi i na ostale institucije sektora, naročito na tužilaštvo, odbranu, policiju i zatvore.

11. **Vremenom su se institucije odgovorne za upravljanje i rukovođenje sektorom pravosuđa menjale u različitim zemljama.** Ranije je izvršna vlast vršila ove funkcije preko MP ili sličnih resora. Očigledna kontradiktornost između ove situacije i principa sudske (i donekle tužilačke) nezavisnosti prepoznata je nedavno. To prepoznavanje je stvorilo tendenciju da se obe aktivnosti prenesu na Savet sudstva ili VKS.⁵⁹⁴ Mora se istaći da najviši sud zadržava svoju sudsku funkciju.⁵⁹⁵

12. **Gde god da se nalaze funkcije upravljanja⁵⁹⁶, one zahtevaju postojanje profesionalne jedinice rukovođenja za obavljanje svakodnevnih administrativnih poslova.** Upravljanje sve više podrazumeva

Upravljanje i rukovođenje su dve isprepletane funkcije od bitnog značaja za organizacioni učinak. Upravljačka tela određuju politiku i smernice, a rukovodeća jedinica ih implementira; u savremeno doba vrši i monitoring i analizu koji su potrebni za donošenje informisanih upravljačkih odluka.

praćenje i analiziranje učinka sistema, identifikovanje problema, predlaganje rešenja i sve što je potrebno kao podrška odlukama upravljačkih tela. Članovi saveta ili VKS u mnogome funkcionišu kao upravni odbori korporacija, vršeći nadzor, ali se ne mešajući direktno u upravljanje. Bez dobro organizovanih rukovodećih jedinica, upravljačka tela (čiji su članovi retko kad i menadžeri), ne bi bila u stanju da efektivno deluju, ne bi imala informacije o unutrašnjem funkcionisanju i ne bi bila sigurna da li su njihove odluke pravilno sprovedene. Takođe, novonastali problemi mogu da prođu neopaženo, a predložena rešenja nedovoljno izanalizirana.

13. **Osnovni zadatak tela koje vrše funkciju upravljanja i rukovođenja je da obezbedi odgovarajući kvalitet i kvantitet sistemskih resursa za optimiziranje učinka.** Kada upravljačka tela odrede opšta pravila i politiku, osoblje jedinice za rukovođenje vrši njihovu svakodnevnu realizaciju. Jedinice za rukovođenje

⁵⁹⁴ SAD su prve izvršile izmene 1939. godine, na federalnom nivou, premeštajući Pravosudnu administrativnu kancelariju iz izvršne vlasti (Ministarstvo pravde) u sudove. Ostale zemlje anglosaksonskog prava su u tome bile sporije, ali se nepokolebljivo kreću u tom pravcu. U većem delu Latinske Amerike, vrhovni sudovi tradicionalno upravljaju pravosudnim budžetom. U poslednje dve decenije, oko polovine zemalja regiona usvojila je savete sudstva, ali samo njih pet vodi sudsku administraciju, kao i postavljenja sudija. U Zapadnoj i Istočnoj Evropi i u Latinskoj Americi, saveti dobijaju mešovite ocene. Neka pravosuđa (npr. u Nemačkoj) dobro funkcionišu i bez saveta. Neki saveti blisko sarađuju s ministarstvima pravde (npr. u Holandiji) i sasvim dobro funkcionišu. Situacija s tužilaštvima je još različitija. Videti: Seibert-Fohr (2012).

⁵⁹⁵ Bez obzira na to da li VKS preuzima ove dodatne poslove ili ne, on nastavlja da revidira odluke nižih sudova radi obezbeđivanja usaglašenosti s materijalnim i procesnim zakonima.

⁵⁹⁶ Upravljanje će verovatno da bude i na centralnom i na decentralizovanom nivou.

pripremaju i izvršavaju budžet i daju saglasnost za ljudske resurse, IT i infrastrukturne resurse. Jedinice za rukovođenje angažuju, vrše trijažu, a ponekad vrše i izbor osoblja ili obavljaju i druge poslove iz domena ljudskih resursa. Takođe, jedinice za rukovođenje vrše nabavku materijala i opreme i, u nekim sistemima, nadziru kapitalne investicije.

14. **Savremeno rukovođenje uključuje i dodatne dimenzije, a najznačajnije je optimizacija raspoređivanja i kombinacije (miksa) svih inputa.** U Srbiji je pribavljanje resursa zavisilo od istorijske prošlosti i tradicije budući da je zakonodavstvo doneto pre mnogo godina i decenija uticalo na raspoređivanje sudija ili na brojčani odnos osoblje-sudija. U svetlu reformisanih procedura, stare formule su sve manje relevantne u odnosu na ono što nova potražnja i tehnološki napredak donose. Ipak, inovacije u sektoru su često ograničene rigidnim pravilima, podvojenošću odgovornosti među organizacijama, a sveukupni sistem ne stimuliše nove načine unapređenja stare prakse.

15. **Ljudski resursi često predstavljaju izazov iz pravnih, tehničkih i političkih razloga.** Nepremestivost sudija i tužilaca postoji u većini kontinentalnih sistema. Kao što sugeriše CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija), poželjna je veća fleksibilnost u raspoređivanju sve dok to ne ugrožava nezavisnost pojedinačnih sudija.⁵⁹⁷ Poslednjih godina, nekoliko sistema je pronašlo fleksibilne načine raspoređivanja sudija tamo gde su najpotrebniji, npr. donošenjem određenih podstreka za pristanak sudija na premeštaj, ili kriterijumom za dalje napredovanje u službi u smislu zahteva za iskustvom u više od jednog suda ili na određenim projektima. Ono što je nekada imalo smisla, kada su saobraćajne i komunikacione veze bile slabo razvijene, sada više ne važi, tako da transfer na „udaljenu“ lokaciju više ne podrazumeva poteškoće kao što je to nekada bio slučaj. U savremenim pravosuđima, mobilnost se često stimuliše i podstrekava s obzirom da izgrađuje iskustvo, kolegijalnost i sled prakse. Na primer, iskustvo u više od jednog suda moglo bi se smatrati poželjnim (pa čak i preduslovom) za unapređenje. Od sudija se može tražiti da menjaju sudije u obližnjim sudovima iste apelacione nadležnosti i oni će često pristati na to. Finansijski stimulansi mogu dodatno podstaknuti sudije da pristanu na transfer. Što se tiče sudskog osoblja, automatizacija je izmenila prirodu posla i potrebne sposobnosti i veštine za obavljanje posla. U skladu s ovim promenama, postoji potreba za prilagođavanjem kako bi se pozicionirali opisi radnih mesta i očekivanja određenog učinka.

16. **Savremeno upravljanje i rukovođenje takođe zahtevaju izmenu radnog procesa i prakse radi veće efikasnosti.** Potrebne izmene mogu biti organizacione prirode, kao što je osnivanje specijalizovanih jedinica za procesuiranje određenih vrsta predmeta kako bi se poboljšao pristup pravosuđu i kvalitet pružanja usluga korisnicima. Npr, usmerene procedure za predmete male vrednosti mogu da ubrzaju procesuiranje predmeta uz obezbeđivanje usluga pogodnijih za korisnike. Mnoge zemlje, koje imaju nove zakone o krivičnom postupku, usvajaju specijalizovana sudska i tužilačka odeljenja za finansijska krivična dela i osnivaju odeljenja za procesuiranje jednostavnijih predmeta. Neke pak izmene mogu biti tehnološke prirode,⁵⁹⁸ pa se pojednostavljenje može sastojati od utvrđivanja sredstava za združivanje sličnih sporova kad su u pitanju isti optuženi i tužilac, ili ograničavanja mogućih zloupotreba stranaka⁵⁹⁹. Ove izmene u procedurama i praksi su među najuspešnijim u osnaživanju efikasnosti, ali samo onda kada su pažljivo analizirane i testirane.

⁵⁹⁷ Mišljenje CCJE br. 6 (2004, stav 56-60).

⁵⁹⁸ Tehnologija može čak da zameni ročišta s postupkom preko interneta, a da i dalje osigurava kvalitet. U UK, mogućnost za onlajn novčane zahteve omogućava korisnicima da ulože novčani zahtev i procesuiraju ga s lakoćom. Takav sistem ne zahteva ni ročište, ni advokata, a zahteve rešava jedan jedini specijalizovani sud.

⁵⁹⁹ Kao što je određivanje čvrsto utvrđenih termina ročišta, uvođenje strožijih kriterijuma za prihvatanje žalbi i podnesaka i destimulisanje prakse odugovlačenja.

Tradicionalna administracija se fokusira na organizacionom vođenju poslova.

Savremeno rukovođenje tome pridodaje pristup s elementom budućnosti, ističući planiranje, analizu na osnovu podataka i alternativna scenarija, kako bi pomoglo upravljačkim telima da prilagode organizacioni učinak izmenjenim uslovima i potrebama.

17. **Konačno, jedinice upravljanja i rukovođenja sve više gledaju unapred, pokušavajući da planiraju nove potrebe i definišu resurse potrebne za njihovo zadovoljenje.** Korisne projekcije idu dalje od jednostavne projekcije prošlih trendova i zahtevaju prognoziranje kako će se ti trendovi menjati. Brze promene u društvu možda mogu povećati ili smanjiti korišćenje suda, ali će svakako promeniti prirodu potražnje. Npr. pristup internetu bi mogao da transformiše rad pravosudnih organa srednjoročno gledano ukoliko se pravilno koristi. Upravljačka tela mogu da traže od svojih jedinica za rukovođenje da prate

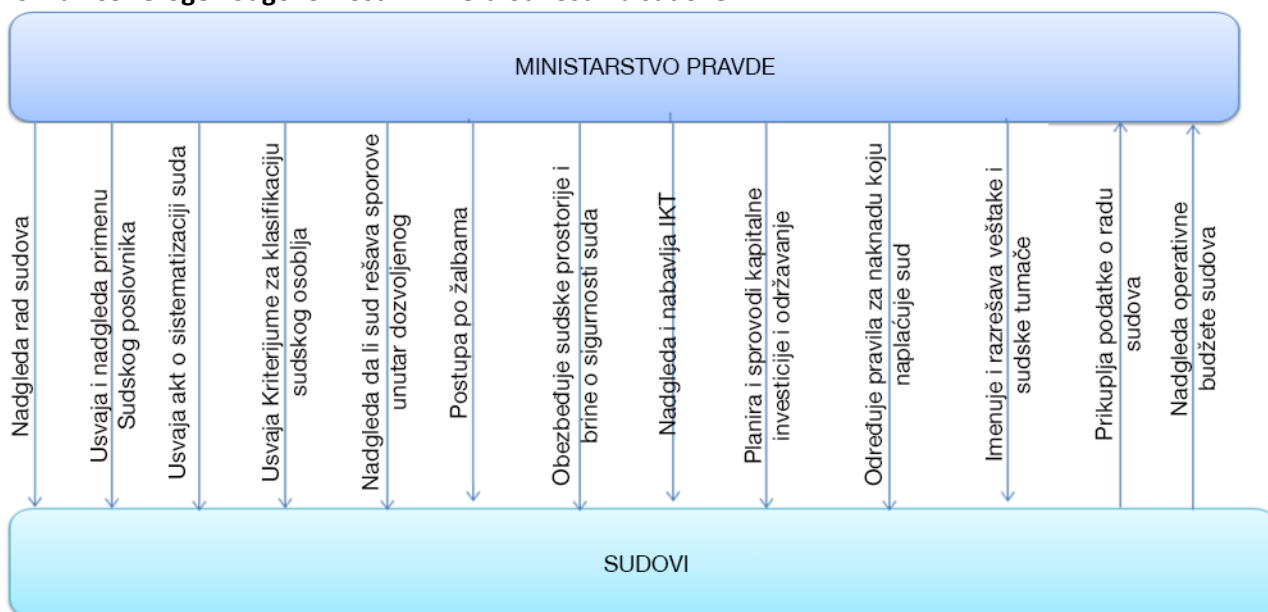
ove trendove i prognoziraju kako će se postojeća praksa nositi sa njima.⁶⁰⁰

b. Struktura i ovlašćenja tela za upravljanje i rukovođenje

i. Raspoređivanja i fragmentacija funkcija

18. **Niz funkcija upravljanja i rukovođenja je trenutno u fazi transfera u okviru sudskog sistema Srbije.** Tradicionalno, i upravljanje i rukovođenje su gotovo u celosti bili povereni MP Srbije (videti Sliku 109). Iz razloga brige za jačanjem institucionalne nezavisnosti, veliki deo odgovornosti je prenet (ili se prenosi) sa MP na VSS i DVT.⁶⁰¹ VKS je takođe ustupio neke svoje funkcije VSS, uključujući i postupak za izbor sudija i disciplinski postupak za sudije. VKS zadržava svoju osnovnu ulogu najvišeg suda u Srbiji kroz rukovođenje sudovima i predmetima.

Slika 109: Uloge i odgovornosti MPDU u odnosu na sudove



19. **Saveti/veća su već preuzeli neke ključne funkcije, a NSRP (Nacionalna strategija za reformu pravosuđa) predviđa još.** Oba saveta (Savet i Veće) su unapredila svoju organizaciju u zapošljavanju i izboru novih sudija i tužilaca. Ipak, i dalje ostaju nedefinisani bitni detalji koji se odnose na karijeru sudija, tužilaca i

⁶⁰⁰ Za dalju diskusiju videti deo o dugoročnom planiranju Odeljka o ljudskim resursima.

⁶⁰¹ Dok većina evropskih zemalja radi po sistemu vođenom od strane MP, mišljenje EU se promenilo, posebno tamo gde se postavlja pitanje stepena sudske nezavisnosti. U daljem napredovanju, srpske vlasti mogu očekivati da će EK i dalje očekivati napredak u tom pravcu.

sudskog osoblja kao što je njihova evaluacija, unapređenje, postupanje po pritužbama protiv njih i njihova obuka.

20. **Pa ipak, danas zainteresovane strane izveštavaju da je MP i dalje „za volanom“ reformske agende dok se druge zainteresovane strane ponašaju više pasivno.** Premeštanje funkcija je dovelo do toga da se MP manje meša u sprovođenje reformi. Zatim, zainteresovane strane navode da je kvalitet interakcije među zainteresovanim stranama često nategnut i to podriva koordinaciju i pogoršava već postojeću fragmentaciju. Stoga postoji veliki rizik da oni odgovorni za implementaciju reformi neće preuzeti vlasništvo nad njima što može ugroziti njihovu uspešnost.

21. **Dalje, uprkos izmenama, sadašnji pravni okvir zadržava neke viškove radne snage i nedoslednosti, što koči učinak sistema.** Neke od tih praznina su nastale zbog zakona, dok su druge stvorene načinom na koji su saveti preuzeli nove odgovornosti ili njihovo tumačenje. To ima uticaja na odnos između MP i Saveta, tj. Veća, kao i između VKS i VSS. MP, VSS i VKS i dalje dele odgovornost za utvrđivanje i realizaciju određene politike o resursima i aktivnostima sudova.

22. **Npr, delotvorno upravljanje predmetima je ometeno podeljenošću funkcija među telima.** Nekoliko godina je VKS bio zadužen za rad na smanjenju broja starih predmeta. Ali u NSRP se iznosi da će VSS biti odgovoran za određivanje podjednakog broja predmeta i njihovo raspoređivanje.⁶⁰² NSRP zahteva od VSS da pripremi godišnje izveštaje o učinku sudova i definiše mere za njegovo poboljšanje iako su godišnji izveštaji VKS sveobuhvatni u tom pogledu. I VSS i VKS i dalje zahtevaju da pojedinačni sudovi dostavljaju periodične izveštaje o kretanju predmeta i da svaki sud vodi svoju bazu podataka o rezultatima.

23. **Takođe, postoji preklapanje u promovisanju sudske nezavisnosti i integriteta.** Zainteresovane strane iznose da je VKS aktivniji od VSS u promovisanju nezavisnosti, i mnogi predlažu da VSS treba da igra istaknutiju ulogu. Akcioni plan NSRP zadužuje VKS za nadgledanje mera unapređenja integriteta u sudovima,⁶⁰³ dok je VSS odgovoran za izbor i evaluaciju sudija i za nadgledanje planova integriteta.

24. **Upravljanje državnim službenicima je još jedna oblast gde preklapanje ometa delotvornost.** Predsednici pojedinačnih sudova upošljavaju svo osoblje sudova i upravljaju njime. Upošljavanje državnih službenika se obavlja prema širokim uputstvima VKS, ali VKS nije izdao smernice, tako da MP i dalje određuje broj državnih službenika. Preklapanje između tela koja donose pravila može da objasni ogromne razlike među sudovima u strukturi osoblja, kao i u korišćenju osoblja na određeno vreme, pod ugovorom i volontera koji popunjavaju ona mesta gde predsednici sudova smatraju da ima praznina. Od 2016. godine, VSS će biti odgovoran za obezbeđivanje adekvatne obuke, kompenzaciju, upravljanje učinkom i disciplinu sudskog osoblja. VSS se još nije usredsredio na ova pitanja, ali ona će biti ključna za dalje unapređenje učinka.

25. **Napredak kapitalnih projekata je ometen zbog podvojenosti u rukovođenju kapitalnim i tekućim rashodima.** Do nedavno, VSS je bio odgovoran za tekuće troškove i troškove održavanja infrastrukture, dok je MP imalo ovlašćenja nad kapitalnim rashodima. Od 2014. godine, MP ima obe ove funkcije pa omogućava koherentniji pristup investicijama u infrastrukturi. Od 2016. godine se planira da ova odgovornost pređe u paketu na VSS. Iako je ovaj pomak možda odgovarajući, prenošenje odgovornosti tamo-ovamo koči obe institucije u razvoju većih kapaciteta. Neobično je što se takva ista promena možda neće desiti i sa resursima IT. Naime, za očekivati je da MP zadrži odgovornost za kapitalne investicije u IT, a VSS za rad i održavanje IT sistema, tako da će podvojenost odgovornosti ostati. Pravosudni sistem treba da ponovo razmotri određivanje funkcija u vezi sa kapitalnim i tekućim rashodima kako bi se osigurala koherentnost u ovoj bitnoj oblasti.

⁶⁰² Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, Strateška smernica 1.3.2.

⁶⁰³ Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, Strateška smernica 2.1.2.

26. **Gledajući unapred, važno je planirati promene zasnovane na zakonu, tako da se saveti pripreme da preuzmu nove funkcije krajem 2015. godine.** Redovni sastanci ovih raštrkanih zainteresovanih strana takođe bi mogli pomoći da se spreči da problemi „propadaju kroz pukotine“ i promoviše u većoj meri kohezivan i koordiniran pristup rukovođenju ovim sektorom.

ii. Sastava Saveta (VSS / DVT)

27. **Osnivanje saveta je u skladu s evropskim standardima, međutim nekoliko detalja u njihovom sastavu i organizaciji odstupaju od preporuka CCJE.**⁶⁰⁴ Reforme za jačanje saveta su trenutno u razmatranju. Te reforme će verovatno zahtevati ustavne amandmane i mogu se razmatrati u paketu ustavnih amandmana.

28. **Sastav Saveta/Veća i način imenovanja njihovih članova nije u skladu s preporukama CCJE.** Narodna skupština bira osam od jedanaest članova VSS s tim da su ostala tri člana po službenoj dužnosti. Sadašnji sastav Saveta/Veća podrazumeva Ministra pravde i Predsednika odbora za pravosuđe Narodne skupštine. Mišljenje CCJE br. 10 (2007.) prihvata da Saveti/Veća mogu da imaju mešoviti sastav sudija i nesudijskih članova, ali taj sastav mora da garantuje nezavisnosti sudstva i mora se izbeći bilo kakvo prisustvo samointeresa, samozaštite i kronizma. CCJE odlučno odbacuje uključivanje predstavnika drugih resora vlade u Savetu/Veću, naročito iz izvršne vlast. CCJE takođe ne preporučuje proces izbora po kome predstavnici drugih resora vlade nominuju članove Saveta/Veća. Prema tome, ovakav sastav Saveta/Veća u Srbiji treba da se koriguje.⁶⁰⁵

29. **Mišljenje br. 10 daje još dve sugestije u pogledu sastava, a koje još nisu prisutne u sadašnjem Savetu/Veću u Srbiji.** Prva je učešće tehničkih specijalista u diskusijama po specifičnim pitanjima, ali bez prava glasa. Druga je predloženi izbor nesudijskih članova koji bi doneli dodatne sposobnosti, znanja i gledišta, kao što su to npr. predstavnici civilnog društva ili mali preduzetnici. Možda bi Savetu/Veću ovi dodatni glasovi koristili u radu.

30. **Zamena svih članova saveta svakih pet godina je takođe problematično.**⁶⁰⁶ Istovremena zamena svih članova predstavlja gubitak institucionalne memorije za bilo koju organizaciju. To je posebno nezgodno u ovoj fazi kad VSS i DVT još uvek razvijaju svoju unutrašnju strukturu, procedure i institucionalne kapacitete. Ovu situaciju treba razrešiti usvajanjem programa parcijalne zamene izabranih članova, kao što to preporučuje Mišljenje br. 10 (2007.).

31. **Zatim, jako je malo informacija o kandidatima u procesu imenovanja.** Usled toga, sudije i tužioci ne mogu da glasaju na osnovu informacija o onim osobama koje će ih predstavljati. Slično tome, stručnjaci iz javnog sektora i stručna udruženja nisu u mogućnosti da pruže savet zasnovan na informacijama. Umesto toga, zainteresovane strane navode da procesom dominiraju politički, lični i faktori popularnosti umesto dosadašnji rezultati/iskustvo kandidata ili njihovi stavovi po pitanju politika Saveta/Veća. U budućnosti, imenovanja bi mogla biti praćena nekom osnovnom i objektivnom statistikom o postignutim rezultatima i iskustvu kandidata i njihovim planovima za članstvo Saveta/Veća što se može koristiti kako bi se dale neke informacije bitne za proces.

32. **Na kraju, izvesno menadžersko iskustvo bi bilo dragoceno za članove saveta.** Menadžersko iskustvo sudija i tužilaca se u principu stiče tokom službe. Predsednici sudova i glavni javni tužioci dobijaju većinu ove

⁶⁰⁴ Mišljenje br. 10 Konsultativnog saveta evropskih sudija CCJE (2007.) preporučuje osnivanje saveta sudstva radi zaštite institucionalne i individualne nezavisnosti. Ovo mišljenje predlaže da savet ne treba da se bavi samo procesom izbora i evaluacije, već i opštim rukovođenjem i budžetskim pitanjima. Nova srpska regulativa se uklapa u ovaj opis, bar u pravnom smislu, ali ne još uvek u potpunosti u praksi.

⁶⁰⁵ Videti takođe *Izveštaj o reformi pravosuđa*, Savet za borbu protiv korupcije, Vlada Republike Srbije, 2014, str 3-5.

⁶⁰⁶ U praksi, Ministar pravde i Predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine će verovatno sedeti u Savetu još kraće jer je njihovo imenovanje *ex-officio*.

praktične obuke; međutim Zakon o VSS sprečava da predsednici sudova budu kandidati za članove VSS. Poznavanje principa i prakse upravljanja bi bila značajna prednost u interakciji s upravom Saveta i u tumačenju informacija i preporuka koje stižu odatle. Uvećanje menadžerskog iskustva se može postići uključivanjem takvog iskustva u kriterijume za izbor.

iii. Ovlašćenja Saveta/Veća

33. **Ovlašćenja Saveta/Veća u vezi sa imenovanjem, unapređenjem i otkazima su u većoj meri ograničena u odnosu na ono što se traži prema evropskim i međunarodnim standardima.** Sada, Narodna skupština odobrava inicijalna imenovanja za sve sudije i tužioce kao i imenovanja za predsednike suda i glavne javne tužioce, unapređenja javnih tužilaca i otkaze za predsednike suda i javne tužioce⁶⁰⁷. Imenovanja od strane zakonodavne vlasti su retka u Evropi i izazivaju zabrinutost za nezavisnost pravosuđa.⁶⁰⁸ Kao što Venecijanska komisija kaže:

*„umešanost Parlamenta u imenovanje sudija rizikuje politizaciju imenovanja, a posebno za sudije niže instance, a teško je razumeti u čemu je dodata vrednost parlamentarne procedure“.*⁶⁰⁹

Akteri su svesni ove manjkavosti, tako da su ustavni amandmani u razmatranju.

34. **Kao elegantnu privremenu meru, NSRP donosi da samo po jedan kandidat treba da bude predložen po upražnjenom mestu i na taj način uskraćuje Narodnoj skupštini da bira kandidate od više predloženih.** Ipak, amandmane treba uzeti po hitnom postupku jer će to biti pozitivan korak ka sudskoj nezavisnosti i razdvajanju vlasti u Srbiji.



Naslov: *Nastavi da hodaš*, učesnik na Konkursu pravosuđa, 2014. god.

35. **Izglasavanje amandmana, međutim, neće biti rešenje za zaustavljanje svih političkih uticaja pošto postoje i suptilnije forme uticaja.** Percepcija među sudijama i tužiocima o nezavisnosti njihovog pravosudnog sistema je niska, a podjednako je loša percepcija među advokatima i opštom javnosti⁶¹⁰ a ovakva percepcija verovatno ne potiče samo od davanja odobrenja od strane Narodne skupštine. Neke zainteresovane strane tvrde da imenovanja u pravosuđu postaju politizirana već u ranoj fazi kada političke partije pregledaju imena pre nego što se Narodna skupština

uključiti i kažu da je ova praksa ukorenjena u kulturi srpskog pravosuđa već decenijama⁶¹¹. Ukoliko je tako, onda će za unapređenje pravosudne nezavisnosti i poverenja javnosti biti neophodne promene ponašanja tokom čitavog procesa. Realizacija odgovarajućeg upravljanja i rukovođenja u čitavom pravosuđu biće ključno za obezbeđivanje da se duh amandmana održi u svakodnevnom funkcionisanju.

36. **Na finansijskom planu, nivo nezavisnosti sudova i saveta od izvršne vlasti izgleda da je dobar.** Neke zemlje su ustanovile ustavnu kategoriju namenskih sredstava kako bi zaštitile svoje pravosuđe od ugrožavanja njegove finansijske nezavisnosti. Međutim, teško je odrediti pravu namenu. Isto tako,

⁶⁰⁷ U međuvremenu, VSS odobrava unapređenje i otpuštanje sudija a DVT odobrava unapređenje i otpuštanje zamenika tužilaca.

⁶⁰⁸ U Sloveniji, Parlament bira sudije na predlog Saveta sudstva, a u Estoniji sudije bira Parlament na predlog Predsednika Vrhovnog suda. U Litvaniji, Parlament bira sudije Vrhovnog suda na predlog predsednika Republike. Videti CEPEJ *Izveštaj o evaluaciji*, 2014. (na osnovu podataka iz 2012. godine).

⁶⁰⁹ Venecijanska komisija, Mišljenje o odredbama o pravosuđu u nacrtu Ustava Republike Srbije, 2005; Venecijanska komisija, Mišljenje o Ustavu Srbije, 2007.

⁶¹⁰ Radi percepcije nezavisnosti pravosuđa, pogledajte odeljak o percepciji nezavisnosti pravosuđa u poglavlju o Kvalitetu.

⁶¹¹ Pogledati odeljak o Angažovanju sudija i tužilaca u poglavlju o Ljudskim resursima.

pravosuđa koja imaju takvu ustavnu zaštitu (pre svega u Latinskoj Americi) nemaju značajno bolji učinak.⁶¹² Srbija se nalazi na začelju u pogledu odnosa rashoda na pravosuđe kao udela u BDP. Ukoliko bi Srbija usvojila sistem namenskih sredstava koji se zasniva na procentu od BDP, dostigla bi evropski limit; ako se ta namenska sredstva zasnivaju na procentu od državnog budžeta, onda bi premašila evropski limit. Umesto toga, raspodela resursa u okviru pravosuđa pati od prevelike rigidnosti koja nije ni zbog paketa resursa, niti je nameće Ministarstvo finansija.⁶¹³ U budućnosti, bolji finansijski menadžment, naročito u okviru Saveta/Veća, biće ključan za obezbeđivanje da pravosuđe može delotvornije da sprovedi finansijsku nezavisnost.

37. **Van finansija, definisani poslovi i ciljevi Saveta/Veća ostaju nejasni.** Strateška smernica 1.1.2 Akcionog plana NSRP zahteva pojašnjenje „specifičnih nadležnosti“ Savet/Veća, a kroz izmenu relevantnih pravila procedure. Međutim, nije rečeno koje nadležnosti treba pojasniti i umesto toga navode se samo primeri.⁶¹⁴ I Savet i Veće treba što pre da odrede te definicije, osim ako ih neki zakon ne bude regulisao umesto njih.

38. **Organizacija rada članova Saveta/Veća je drugo pitanje koje izaziva zabrinutost.** Detalji o unutrašnjoj organizaciji su prepušteni Savetu/Veću, ali do sada je učinjeno malo pomaka. USAID-ov Program razdvajanja vlasti (SPP) preporučio je formiranje internih odbora, a naročito odbora za budžetska pitanja. Međutim, Savet/Veće, VKS i RJT smatraju da mogu da usvoje samo one strukture i procese koji su određeni njihovim statutima i propisima koji regulišu njihov rad. Iz tog razloga, VSS je naznačio da ne može da osnuje interne pododbore. Ovaj ćorsokak se mora rešiti kako bi Savet/Veće realizovali svoju funkciju delotvorno ili će ih posao ubrzo nadvladati.⁶¹⁵

iv. Menadžerski kapaciteti u Savetu/Veću

39. **Savet/Veće ne mogu da funkcionišu delotvorno bez menadžerske podrške.** Članovi Saveta/Veća čine upravljačko telo; oni nadgledaju rukovođenje, ali ne rukovode direktno. Ovakva podela rada postavlja pitanje da li je menadžerska podrška Savetu/Veću adekvatna. CCJE i druga tela EU i SE nisu odredili posebne standarde, samo su istakli potrebu za administrativnom ili menadžerskom kancelarijom. U svetlu toga, sledeća analiza koristi nekoliko kriterijuma: postojanje i sprovođenje plana organizacije; saobraznost plana s opštim principima rukovođenja i njegova jasna adekvatnost u svetlu postavljenih ciljeva.

40. **Savet/Veće utvrđuje organizacioni plan i preuzima korake za njegovu realizaciju.** Organizacioni dijagrami administrativnih kancelarija VSS i DVT prikazani su na Slici 110 i Slici 111. Savet/Veće nema generalnog direktora niti administrativnog direktora, što bi bilo normalno za ovakav tip institucije. Umesto toga, Savet/Veće ima Sekretara administrativne kancelarije s ograničenom nadležnošću i nižom pozicijom. Tu ulogu bi trebalo proširiti da omogući vođi te organizacije da pruža savete Savetu/Veću o organizacionim i menadžerskim pitanjima. Struktura slična Agenciji za borbu protiv korupcije bi možda bila delotvornija, gde direktor rukovodi organizacijom a odgovara Odboru.

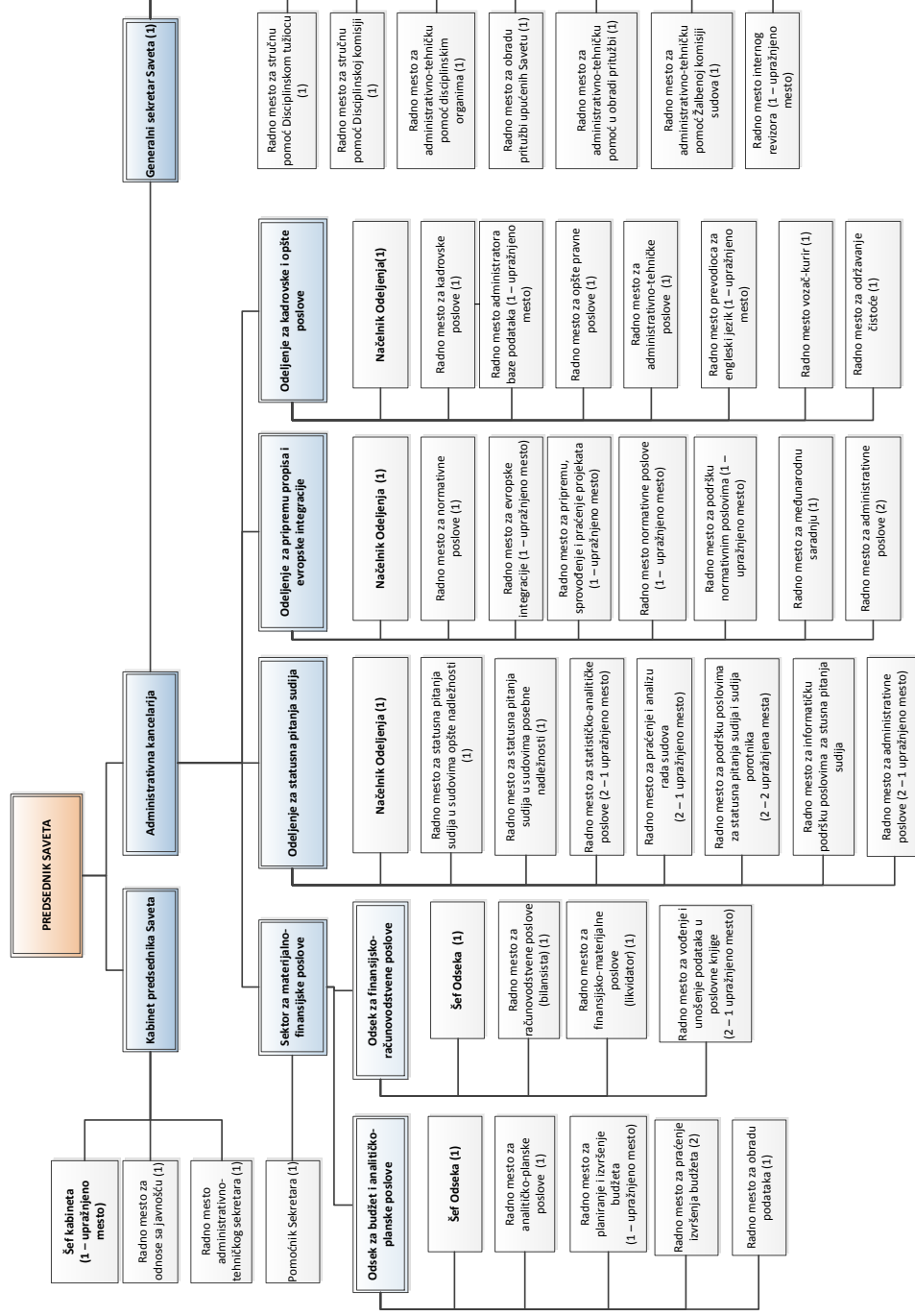
⁶¹² Od 6 latinoameričkih država koje imaju namenska sredstva u rasponu od 2 odsto do 6 odsto nacionalnog budžeta, samo jedna (Kostarika) se smatra da ima dobar učinak. Ostale, uglavnom s velikim namenskim sredstvima za sudove, nalaze se na dnu skale učinka u regionu.

⁶¹³ Rigidnost kod raspodele resursa je uglavnom zbog nepremestivosti sudija i nedostatka automatizacije raspodele resursa u okviru Saveta/Veća. Za dalju diskusiju, videti poglavlje o Finansijskom menadžmentu.

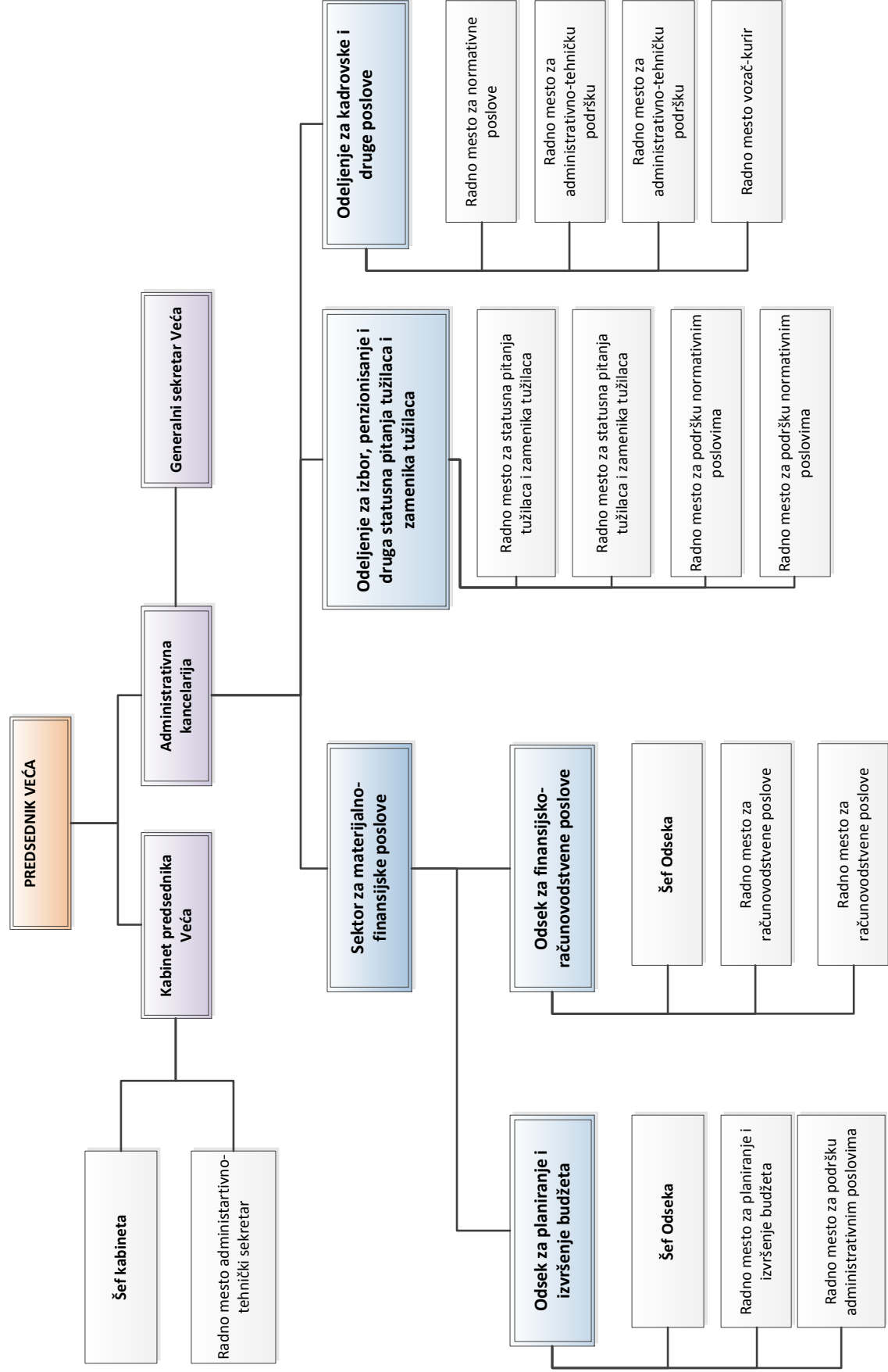
⁶¹⁴ Videti Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, Strateška smernica 1.1.2. „Pojasniti specifične nadležnosti VSS i DVT (npr, upravljanje ljudskim resursima, statistička analiza), organizacionu strukturu i radne procedure za ispunjenje obaveza VSS i DVT.“

⁶¹⁵ Mada je nadzor članova Saveta nad budžetskim i drugim pitanjima informisan od strane jedinica za rukovođenje, bilo bi korisno da se jedna manja grupa članova Saveta fokusira na detalje iz svake oblasti. To bi oslobodilo članove obaveze da se informišu detaljno o svakoj temi. Uvođenje odbora neće sprečiti plenarne odluke o politici, ali će omogućiti delotvorniju unutrašnju organizaciju rada Saveta. Neki inostrani saveti su se opredelili za varijantu da po jedan član saveta nadgleda svaku od oblasti, ali to se ne preporučuje. Određivanje jednog člana ima tendenciju frakcionalizovanja u donošenju odluka, podriivanja koordinacije i dovođenja do preteće opasnosti od nezakonitih radnji.

Slika 110: Organizacioni dijagram Administrativne kancelarije VSS



Slika 111: Organizacioni dijagram Administrativne kancelarije DVT



41. **Administrativna kancelarija VSS je već brojna.** Struktura predviđa 45 radnih mesta, 1 'sektor', i 3 odeljenja. Godinu dana nakon usvajanja propisa,⁶¹⁶ Administrativna kancelarija VSS je popunila 34 od 45 mesta. Sektor za finansijsko-materijalne poslove je popunjen osobljem prebačenim iz MP, a ostala mesta su popunjena državnim službenicima koji su već radili u sudovima. Sekretar kabineta, pravnik po struci i iskustvu, nadgleda rad tri odeljenja dok pomoćnik sekretara kabineta, ekonomista, nadgleda Materijalno-finansijski sektor. Prethodno rukovodeće iskustvo ne predstavlja zvanični kriterijum za ova radna mesta. VSS ima samo jednu osobu za IT (trenutno na odsustvu) i samo jednu osobu za ljudske resurse, koja radi samo na internim odnosima, kao što je procesuiranje plata.

42. **Administrativna kancelarija DVT je manja i slabije razvijena, ali njena je uloga uža jer se fokusira na tužilačke usluge.** Ukupno ima 16 zaposlenih u Administrativnoj kancelariji, od kojih je 12 upućeno iz javnih tužilaštava, a 4 po ugovoru na određeno vreme. DVT ima 2 odeljenja i 1 sektor. Pošto nema šefova odeljenja, sav posao ide preko Sekretara Administrativne kancelarije. Osoblje zaduženo za specifične poslove, kao što je IT, ne postoji, ali u planu je da se angažuju ljudi na tim pozicijama.

43. **Da je mandat Saveta/Veća čisto administrativne prirode, ovakva struktura bi bila dovoljna, ali njihova uloga je daleko složenija i zahteva širi dijapazon stručnosti.** I Savet i Veće ispunjavaju osnovne administrativne zadatke. Međutim, osoblje nije pripremljeno da kreira, nadgleda i implementira proaktivniji pristup rukovođenju i planiranju jer im nedostaju sposobnosti i iskustvo za rukovođenje. Npr, kapacitet VSS za ljudske resurse se odnosi pre svega na interne i rutinske kadrovske potrebe VSS. Međutim, proaktivno rukovođenje ljudskim resursima obuhvata procenu potreba za ljudskim resursima za sudove u celini na osnovu promenljive prirode sudskog posla (nova potražnja, nove tehnologije i nove procedure). Strukturne promene mogu da zahtevaju izmenu opisa radnih mesta, i samim tim i kvalifikacija, procenu i redefinisane brojčanog odnosa sudija-nesudijsko osoblje i identifikovanje novih oblika stručnosti u centralnim i decentralizovanim jedinicama rukovođenja. S obzirom na sadašnji nivo sposobnosti osoblja, nije jasno kako će VSS ostvariti te promene. Složeniji zadaci uključuju i procenu kako dodatna vrsta resursa može da utiče na potreban rashod u drugim oblastima, posebno kod budžetskog planiranja. Budžetski analitičari moraju uzeti u obzir direktne troškove (plate i dodaci, ili pak cena softverskog dizajna i njegove instalacije), kao i relevantnu opremu, prostor, obuku i zahteve održavanja. Finansijski rukovodioci, u saradnji s ostalim jedinicama rukovođenja, treba takođe da identifikuju alternativne kombinacije različitih inputa, njihov nivo ekonomičnosti i da dozvole veću fleksibilnost u izboru resursa.

44. **Isto tako, organizacione šeme VSS i DVT ne sadrže funkciju sveukupnog planiranja na osnovu statističke analize i ostalih čvrstih podataka.** Strateški Akcioni plan (1.3.1) predviđa uspostavljanje radnih tela za analizu organizacionog učinka i u VSS i u DVT, ali još ništa nije preduzeto po tom pitanju. Kratak opis u Planu ne obuhvata da li će se ova tela baviti nekim planiranjem osim sastavljanja izveštaja i predlaganja mera za unapređenje.

45. **Trenutno, planske i analitičke sposobnosti VSS su minimalne.** VSS ima jedno radno mesto za „analitičko-planske poslove“ u Odeljenju za budžetsko i analitičko planiranje mada se opis tog radnog mesta fokusira jedino na budžetiranju za plate i tekuće troškove. U istom tom odeljenju, samo je jedan zaposleni zadužen za procesuiranje podataka, a opis posla zahteva samo srednju stručnu spremu i dve godine radnog iskustva. U principu, zaposleni svoj svakodnevni posao smatraju čisto administrativnim. Dva

Organizacija jedinice rukovođenja VSS odgovara tradicionalnom domaćinskom pristupu organizaciji administracije i rukovođenja. Kada se postojeća radna mesta popune, Savet će morati da razmotri dodavanje jedinica sposobnih za analiziranje učinka, identifikovanje oblasti za unapređenje i donošenje sugerisanih rešenja.

⁶¹⁶ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta Administrativne kancelarije, VSS, april 2013.

statistička radna mesta u Odeljenju za statusna pitanja sudija uglavnom su određena za procesuiranje podataka koji su već prikupljeni automatski. Takođe, postoji i jedan administrator baze podataka u Odeljenju za ljudske resurse, ali ta osoba će raditi samo na unutrašnjem sistemu Saveta.

46. **Uprkos brojnim pravničkim radnim mestima, ne postoji ni odeljenje ni lice koje analizira mogućnosti za pojednostavljenje procedura ili načina da se otklone uska grla u procedurama u procesuiranju predmeta.** Radno(a) mesto(a), koje bi se usredsredilo na ovo pitanje, moglo bi da se dobro uklopi u Odeljenje za plan i analizu, pod pretpostavkom da se ustanovi. Ono bi takođe moglo da analizira predloge za izmene procedure koji dolaze od ostalih tela i resora vlade. Takođe, osoblje tog odeljenja bi moglo da vrši veoma potrebnu analizu finansijskih implikacija budućih reformi kako bi se osigurao delotvoran rezultat u saradnji sa „sektorom“.

47. **Kada se početna organizaciona struktura bude realizovala u potpunosti, VSS treba da analizira dodatne potrebe za proaktivnije rukovođenje.** To bi značilo pre svega analizu kvalifikacija rukovodilaca odeljenja i odseka kako bi se obezbedilo da oni (ili njihovi neposredni savetnici) mogu da izvrše planiranje na osnovu scenarija i podataka, koristeći dostupne podatke i uporedna iskustva. Bitno je da iskustva naučena od drugih evropskih zemalja ne ostanu zatvorena u Odeljenju za evropske integracije, već da se podele s drugima i realizuju.

v. Struktura i kapacitet Ministarstva pravde

48. **Ministarstvo pravde (MP) se sastoji od osam glavnih tematskih jedinica, a na čelu svake od njih je po jedan pomoćnik ministra**⁶¹⁷. Tu takođe spada i Kabinet Ministra i Sekretarijat sa generalnim sekretarom Ministarstva. Godine 2013. broj stalno zaposlenih je bio 174, kao i 13 njih zaposlenih na određeno vreme i konsultanata. Međutim, plan ljudskih resursa predviđa 228 zaposlenih. Sveobuhvatni podaci o broju zaposlenih u Ministarstvu na neodređeno vreme i konsultanata na određeno vreme nisu bili dostupni, ali postoji širok spektar donatorskih projekata koji pružaju široku podršku MP i reformi pravosudnog sektora.

49. **Radna snaga MP je relativno dobro kvalifikovana za svoje zakonske dužnosti i većina kadra ima terciarno obrazovanje.**⁶¹⁸ Međutim, manje su pripremljeni za rad na politikama i planiranju ili za druge analitičke poslove.

50. **Osnovna odgovornost MP je u oblasti politike i zakonodavstva i kao glavnog pregovarača u pregovorima o pristupanju po Poglavlju 23.** Obavljanje ovih funkcija zahteva jake pravne, analitičke i planske sposobnosti i sposobnost upravljanja projektima. Stoga je potrebno razvijanje kapaciteta i obuka, posebno u razvoju politika i unapređenju sposobnosti upravljanja projektima. To obuhvata osnovne kapacitete za analizu statistike i za izdvajanje i predstavljanje informacija koje su relevantne za politiku kao podrška procesu donošenja odluka (kroz preglede, memorandume i izveštaje o politici). To je od najvećeg značaja za pregovore o pristupanju po Poglavlju 23. Ograničenja u resursima javnog sektora Srbije će verovatno i dalje postojati. Stoga je potrebno jasno određivanje prioriteta. Iako rukovodstvo MP predviđa buduće potrebe poslovne prirode u jednom broju oblasti, ne postoji formalizovana strategija ljudskih resursa.

51. **Sektor za evropske integracije i međunarodne projekte ima ograničene resurse za vršenje funkcije bitne koordinacije i mobilizacije resursa.** Značajna pretpristupna sredstva su raspoloživa za podršku reformama u pravosuđu. Isto tako, intenziviraće se zahtevi za izveštavanjem i koordinacijom sa zvaničnicima EU kad Srbija dobije zvaničan status kandidata. Ovaj sektor sada ima 11 zaposlenih, uključujući i pomoćnika

⁶¹⁷ Za dalje informacije, uključujući i organizacionu strukturu MP, pogledajte Osnovne informacije o srpskom pravosuđu, dostupne na <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>.

⁶¹⁸ Što se tiče pravne stručnosti, većina odgovornih na polju pravosuđa i zakonodavstva imaju odgovarajuće kvalifikacije, mnogi s položenim pravosudnim ispitom i s nekoliko godina iskustva u vladi i/ili pravosuđu.

ministra. U sektoru se takođe nalazi i Jedinica za obezbeđivanje reformi i pristupanja (RAFU - *The Reform and Accession Facilitation Unit*), koju finansira MDTF-JSS i sastoji se od 12 savetnika. RAFU pruža analitičke, savetodavne i izveštajne usluge u nekoliko ključnih oblasti, kao što su reforma usluga tužilaštava, reforma sudske mreže, obuhvat i komunikacija, analiza resursa, pravna pomoć, reforma pravne struke, borba protiv korupcije, itd. Da bi se savladala povećana količina posla u vreme predpristupnog procesa i kako bi se osigurala održivost, treba postaviti kao prioritet povećanje broja zaposlenih u ovoj važnoj poslovnoj oblasti. U toku procesa pridruživanja EU, većina zemalja-kandidata je povećala broj zaposlenih u javnoj upravi u funkciji vezanoj za EU, uključujući i ministarstva pravde. Često je kadar preusmeravan iz drugih oblasti. Nakon pristupanja, te kapacitete treba održati i uključiti u celo MP.

52. Potrebno je ostvariti čvrstu komunikaciju između Sektora za materijalno-finansijske poslove i VSS i DVT da bi se obezbedila koordinacija tekućeg i kapitalnog budžetiranja. Iako bi, dugoročno gledano, Savet/Veće mogli da preuzmu odgovornost za kapitalni budžet, u međuvremenu moraju da postoje snažniji mehanizmi saradnje između Saveta/Veća i MP. Sadašnje finansijsko upravljanje se pre svega bavi procesuiranjem finansijskih transakcija i kontrolom usaglašenosti, a manje planiranjem resursa. (Videti Odeljak o upravljanju resursima). Taj sektor ima 23 zaposlenih, uključujući i pomoćnika ministra. Nakon prenošenja funkcija na Savet/Veće, može se sprovesti preorijentacija funkcije finansijskog upravljanja u MP kako bi se obezbedila šira analiza politike, pratila ekonomičnost i poboljšali efikasnost i učinak pravosuđa. To će zahtevati bolje informacije i upravljanje podacima, uključujući i kreiranje baze podataka o broju predmeta, zaposlenima i troškovima u čitavoj sudskoj mreži, zajedno s instrumentima za planiranje resursa koji povezuju budžetske alokacije s potražnjom za uslugama i rezultatima.

vi. Menadžerski kapaciteti u sudovima

53. Delotvorno upravljanje i rukovođenje su posebno važni na nivou sudova. Predsednici sudova tradicionalno rukovode i nadgledaju svoje sudove i sudove hijerarhijski pod njima, bar teoretski. U tom smislu, predsednici sudova služe kao srednja upravljачka i rukovodeća tela.

54. Stoga, bojazan izaziva činjenica da predsednici sudova nisu imenovani od 2010. godine i mnogi od njih su bili „v.d.“ u dužem periodu, a povremeno bili zamenjivani bez opravdanja. Akteri iznose da je taj produženi „v.d.“ status doveo do raznih problema za ove ključne igrače, uključujući strah od bavljenja pitanjima rukovođenja, samocenzuru u osetljivim stvarima i generalni osećaj nesigurnosti i zavisnosti, što je imalo negativan uticaj na učinak poslednjih godina. Srećom, ovo pitanje je rešeno imenovanjem 141 predsednika suda maja 2014. godine. To predstavlja mogućnost da se investira u ove predsednike i izgrade njihovi kapaciteti rukovođenja.

55. Postoje značajne razlike u rukovođenju sudovima među pojedinačnim sudovima. Ovlašćenja predsednika sudova su prilično široka (videti Okvir 19), a struktura sudova i tužilaštava je određena detaljnim propisima. Međutim, nema jednoobraznog pristupa implementaciji tih ovlašćenja i vrlo su ograničene smernice i odgovornost. Prilikom nekoliko poseta na terenu, akteri iz pravosuđa su komentarisali kako nije moguće udovoljiti tolikim propisima, tako da su oni primorani da koriste diskreciono pravo i biraju koji propis da prekrše - ironično je da se s toliko previše rigidnih propisa stvara nered. Rezultirajuća razlika je vidljiva u strukturi osoblja, izvršenju budžeta, docnjama, u pravosudnoj produktivnosti i naporima za smanjenje broja starih predmeta, kao i u korišćenju automatizovanih sistema i podnošenju izveštaja. Verovatno je neophodna veća doslednost iako ne po cenu gušenja produktivnih inovacija.

56. Menadžerske sposobnosti predsednika sudova su bitne za uspeh. Akteri navode da glavna odrednica učinka suda nije njegova lokacija, broj novih predmeta ili njegova infrastruktura, već kvalitet svakog pojedinog predsednika suda i njegova spremnost da se bavi problemima u sudu.

57. **Učinak predsednika sudova je bio različit – oni koji su su imali dobre rezultate baziraju svoj uspeh na individualnom entuzijazmu i uglavnom neprizatom naporu.** Veoma malo obuke je obezbeđeno za predsednike osnovnih sudova, a mogućnosti da se oni sretnu i razmene iskustva su retke. Neki predsednici sudova, čak i kada su bili „v.d.“, bili su proaktivni u svom rukovođenju i postavili su pred svoje sudije i osoblje jasna očekivanja u vezi sa učinkom. Ostali jednostavno gase požar kako stignu. Negde u sredini su primeri, navedeni u ovom izveštaju, improvizacija u cilju rešavanja ad-hoc problema, koje su dovele do inovacija, te bi se od njih moglo učiti i isto ponoviti širom zemlje. Predsednici sudova iznose da njihovi sudovi imaju bolji učinak - a njihova uloga je lakša - u okruženju upravljanja i rukovođenja gde postoji dovoljno opštih pravila za određivanje parametara, ali i dovoljno fleksibilnosti za prilagođavanje i inovacije, a sve to ojačano kroz smernice i sticanje znanja od kolega.

Okvir 17: Iz Zakona o uređenju sudova

Dužnosti predsednika sudova su: predstavljaju sud, rukovode sudskom upravom, odgovorni su za pravilan i blagovremeni rad suda, obezbeđujući zakonitost, red i tačnost u sudu; nalažu otklanjanje nepravilnosti, sprečavaju odugovlačenje u radu, kreiraju listu advokata za pružanje besplatne pravne pomoći, staraju se o nezavisnosti sudija i ugledu suda, i vrše druge poslove određene zakonom i Poslovníkom suda.

U Srbiji, sudska uprava, za koju odgovara predsednik suda, ima zadatak da podržava vršenje sudske vlasti, a naročito: uređivanje unutrašnjeg poslovanja, pozivanje i raspoređivanje sudija porotnika, aktivnosti vezane za stalne sudske veštace i tumače, razmatranje pritužbi i predstavi, vođenje statistike i sastavljanje izveštaja, izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija, finansijsko i materijalno poslovanje suda, i overa isprava namenjenih za upotrebu u inostranstvu. Sudska uprava se detaljnije uređuje Sudskim poslovnikom.

58. **Većini predsednika sudova nedostaje specijalizovano osoblje da im pomaže u radu, a sudski propisi ili ne spominju ili su znatno zastareli u vezi s potrebama za pratećim osobljem.** Neki predsednici su osnovali ad-hoc timove za pružanje podrške. U Vršcu, npr, predsednik suda ima podršku aktivnog i stručnog tima srednjih menadžera koji mu pomažu u donošenju odluka, implementaciji i praćenju rezultata. Ovakav pristup treba sistematizovati. Ne treba nastaviti s praksom da se koriste službenici za ove zadatke, ili da se angažuju stručnjaci pod ugovorom. Stoga, pored razvijanja kadrovske strukture u Savetu/Veću, program poboljšanja učinka zahteva razvijanje profila osoblja radi podrške predsednicima sudova. Neke funkcije bi bile podesne za menadžere sudova, neke za savetnike rukovodstva, a druge za kombinovani profil IT/statističkog stručnjaka. Postojeće osoblje – posebno saradnici i zapisničari – moglo bi da uzdigne svoje uloge. Ključno je da se za njih stvori atraktivna karijerna lestvica gde radna mesta imaju zvanično priznanje, detaljan opis odgovornosti, kriterijume za njihov izbor i plate koje su u srazmeri s njihovom tržišnom vrednošću.

59. **Prema novoj organizaciji upravljanja, uloga predsednika suda će biti još značajnija.** Savet/Veće i njihove rukovodeće strukture će odgovarati za određivanje i praćenje svih standarda za rad svojih institucija, praćenje svog učinka i izvršenje nekih centralizovanih projekata. Međutim, Savetiu/Veću je potreban input „odozdo“ i repliciranje nekih funkcija s nižih stepenica organizacione hijerarhije. Potrebno je dalje razjašnjenje odgovornosti i donošenja odluka u sudovima višeg stepena. Uz to, pojedinačni sudovi moraju da imaju adekvatna sredstva da izvršavaju savremene zadatke.

60. **Rukovođenje od strane grupe sudija bi dalje osnažilo učinak suda i pomoglo predsedniku suda u vršenju njegovih dužnosti.** U Holandiji, npr, taj posao obavlja upravni odbor suda. Ovi odbori funkcionišu kao mini savet. Ako bi se osnovao na nivou apelacionih sudova, taj odbor bi mogao da uključi sudije nižih sudova. Rad u odboru ne mora da bude s punim radnim vremenom mada Srbija ima dovoljno sudija da su stalni odbori moguća varijanta. Mnogo zavisi i od toga koliko će VSS delegirati nadležnosti u odlučivanju nižim instancama pravosudne hijerarhije. Slično važi i za DVT i tužioce.

61. Iako bi VSS i DVT trebalo prevashodno da se fokusiraju na sopstvene organizacione i rukovodeće jedinice, oni će brzo morati da nastave s definisanjem upravljačkih i rukovodilačkih odgovornosti pojedinačnih sudova. To je mesto za praktične inovacije radi unapređenja pružanja usluga. Stoga, ciljevi VSS i DVT treba da budu izvodljivi jednoobrazni standardi koji ipak ostavljaju prostora za korisne inovacije.

c. Delotvornost operativnog rukovođenja

62. Zbog tekućih organizacionih promena, evaluacija internog rukovođenja je komplikovana. U VSS i DVT i dalje funkcionišu njihove rukovodeće kancelarije i interni proces rada, te je prerano procenjivati njihovu sposobnost da iznesu ključne funkcije. Tako se ovaj odeljak usredsređuje na ono što će struktura u izgradnji moći da učini i kako se može dalje razvijati u cilju boljeg učinka.

i. Unutrašnja organizacija u sudovima

63. Organizacija sudova je već neko vreme nestabilna. (Videti Aneks s osnovnim informacijama). Niz reformi usvojenih u toku poslednje decenije odslikava različite poglede na to kako treba rukovoditi pravosudnim sistemom, a naročito sudovima. Neke su bile uspešne, ali mnoge su se vratile na sam početak. U najnovije vreme, sudska mreža je ponovo reorganizovana 2014. godine i to bi sad trebalo da se stabilizuje. Mada podsticaj i metodologija nisu bili jasni, jasno je da nije rađena analiza fiskalnog impakta. Međutim, sve bojazni u pogledu geografske dostupnosti pravosuđu vezane za stari sistem treba u potpunosti zaboraviti. Pošto su ranije sudske jedinice postale osnovni sudovi, sada mogu da rade duže, a sudije ne moraju da putuju daleko.

64. Promena sudske mreže 2014. godine nije promenila organizaciju sistema iz osnove. Ostaju isti temelji (npr, budžet, broj objekata, sudija, tužilaca, osoblja, predmeta i korisnika), ali ljudi su sada rasprostranjeni na većem broju lokacija. Nadamo se da je sada mreža stabilizovana i da će tako ostati bar srednjoročno. Akteri iz pravosuđa ističu žudnju za stabilnošću u uređenju sudova kako bi bilo moguće da se razne reforme realizuju.

65. Međutim, u okviru samih sudova, bilo je manje promena, tako da će interna reorganizacija biti neizbežna u toj transformaciji. Kada se promene procedure, tada će se takođe morati da promeni i sam pravosudni posao, kao i brožani odnos sudija-osoblje i vrste potrebnog osoblja. Priroda potražnje će se možda takođe promeniti, npr. kroz korišćenje instituta priznanja krivice ili kada budu potrebna nova odeljenja za podršku medijaciji. Ovo smanjenje broja starih predmeta može takođe da zahteva privremeno osnivanje odeljenja za izvršenje u cilju ubrzanja procesa.

66. Savet/Veće ili VKS/RJT treba da analiziraju unutrašnju organizaciju u smislu modernizacije kako bi se zadovoljile tekuće potrebe. Ta potreba je prepoznata u Akcionom planu, koji dodeljuje zadatak „radnim grupama“. Ove grupe možda nisu sasvim sposobne za ovu vrstu analize. Do sada je malo toga urađeno da se proceni unutrašnja organizacija svakog suda ili tužilaštva ili da se odredi kako značajne organizacione razlike utiču na produktivnost ili ostale aspekte učinka. Savet/Veće ili VKS/RJT treba da razmotre ustanovljavanje kancelarije ili radnih mesta u okviru neke postojeće jedinice da se identifikuje optimalna unutrašnja organizacija i podrži šire usvajanje. Osoblje, kome bi pripao taj zadatak, mogu da budu pravници, ali je potrebno da imaju dodatne kvalifikacije i stručnost. Možda bi od koristi bila diploma ili iskustvo u organizacionom razvoju, industrijskom inženjeringu ili poslovnoj administraciji. U međuvremenu, Savet/Veće bi mogli da angažuju stručnjake spolja da povedu početnu analizu.

67. Treba doneti smernice da se obezbedi korišćenje resursa povezano s produktivnošću i rezultatima, dozvoljavajući odstupanja od striktnih finansijskih i kadrovskih modela u slučaju kada se može dokazati da su efikasniji ili delotvorniji. Posebno će VSS, budući da pravosuđe obuhvata više različitosti, morati da prikupi i analizira informacije o stvarnoj situaciji sudske organizacije, strukture osoblja i njegove

angažovanosti. On treba da identifikuje produktivne eksperimente, kao npr. sudove koji su osnovali rukovodeće timove, pripremna odeljenja i timove za smanjenje broja starih predmeta. Bivši i sadašnji predsednici sudova su izvor koji VSS treba da iskoristi za inovativne ideje u cilju poboljšanja pružanja sudskih usluga. Diskusije među predsednicima sudova će biti dragocene da se dalje istraži šta funkcioniše (a šta ne) i šta je potrebno na nivou suda kako bi se omogućilo poboljšanje učinka.

68. **Npr, jedna organizaciona inovacija s pozitivnim rezultatom je uvođenje pripremnih odeljenja kako bi se obezbedilo glatko procesuiranje predmeta u građanskoj materiji.** U osnovnim sudovima u Užicu i Subotici, pripremna odeljenja predstavljaju efikasan način da se obezbedi da predmeti budu spremni za ročište, a istovremeno smanjuju teret administriranja za sudije. Ta odeljenja se sastoje isključivo od stručnih saradnika koji su posvećeni verifikaciji da su ispunjeni svi procesni zahtevi, istraživanju predmeta i nalaženju slučajeva sudske prakse za sudije, sastavljanju sudskih odluka i izračunavanju sudskih troškova. Slična rešenja se uspešno koriste i u drugim zemljama. Francuska ima specijalnog sudiju (*juge de mise en état*) za pripremu građanskih predmeta za donošenje sudske odluke, a anglosaksonske zemlje često dodeljuju taj pripremni deo posla kvalifikovanom sudskom osoblju.

69. **Lekcije naučene od ovih novonastalih pripremnih odeljenja treba podeliti sa svima u sistemu.** Rezultati se mogu pratiti, a inovatori nagraditi. Sudove, koji oklevaju da uvedu priprema odeljenja, treba ohrabriti da to učine. Zabrinutost oko logistike ili nevoljnost nekih sudija koji ne žele da „dele svoje saradnike“ se može prevazići onda kada se istaknu dobici u efikasnosti.⁶¹⁹ Možda postoje različiti modeli odeljenja koji bolje funkcionišu od ostalih. Pojašnjenje i razglašavanje ovih primera mogu na taj način da podstaknu dalje inovacije.

Pravosudnom sektoru Srbije i dalje nedostaje dobar mehanizam za evaluaciju unutrašnje organizacije u celini – a naročito varijacija u strukturi i broju zaposlenih. Postoje značajne razlike u produktivnosti jedinica, što zaslužuje dalje proučavanje pošto one mogu da proizvedu rešenja za poboljšanje celokupnog sistema učinka.

70. **Dalje treba uzeti u razmatranje specijalizaciju posla.** Naročito u osnovnim sudovima, mogu se osnovati specijalizovana odeljenja i usmereni procesi koji bi se bavili određenom vrstom predmeta, kao što su predmeti male vrednosti, radnopravni i porodični sporovi. U prekršajnim sudovima, veća specijalizacija se može ustanoviti za carinske i poreske predmete. Slično tome, tužilaštva mogu da razmotre mogućnost osnivanja odeljenja ili procesa za istragu i gonjenje one vrste predmeta koji zahtevaju specijalizovane veštine, kao što je to u predmetima prevare i seksualnog nasilja.

ii. Upravljanje predmetima i količinom posla

71. **Kao što je prodiskutovano u Odeljku o efikasnosti, broj predmeta je u srpskom pravosuđu distribuiran vrlo nejednako zato što broj sudija u sudu istog tipa nije u korelaciji s brojem novoprispelih predmeta, broja predmeta i odluka u toku.** To direktno utiče na efikasnost suda i pristup pravosuđu.

72. **Metodologija ponderisanja predmeta bi unapredila sposobnost sistema da distribuira posao među sudijama i osobljem.** Standardi ponderisanih predmeta definišu složenost predmeta i količinu vremena u sudu koje bi trebalo dodeliti svakoj aktivnosti u vezi sa predmetom, a izražuju se ponderi za predmete koji se mogu koristiti da se delotvorno raspodele ljudski i materijalni resursi u pravosuđu. Ponderisanje predmeta je korisno kako bi se napravio balans po pitanju obima posla u sudovima koji se bave različitim tipovima predmeta čije rešavanje zahteva različit nivo truda. Nasuprot tome, sudovima koji imaju različite tipove predmeta za čije je rešavanje potrebna slična količina truda nije neophodan takav alat i za njih je dovoljno da imaju sistem nasumičnog dodeljivanja predmeta u kombinaciji sa supervizijom od strane menadžera. I dok je

⁶¹⁹ Osnovni sud u Novom Sadu je nameravao da 2014. godine osnuje priprema odeljenja za građansku materiju, prema svom Godišnjem planu rada. Međutim, to tek treba da se dogodi pošto tri saradnika, koji su predloženi da rade na ovom projektu, ne mogu da sede zajedno, a i sudije se nerado lišavaju svojih saradnika.

ponderisanje predmeta od koristi, i dalje postoji debata o tome u kojoj meri bi alat za ponderisanje predmeta mogao da reši probleme u Srbiji. Videti Okvir 18.

Okvir 18: Debata o ponderisanju predmeta u Srbiji

Ostaje debata o tome u kojoj meri bi alat za ponderisanje predmeta mogao da reši izazove koji se odnose na efikasnost u Srbiji. Iako se čini da postoji konsenzus oko toga da treba da se izradi taj alat, postoje različita mišljenja o nivou investicija i vrsti prioriteta koji to zahteva.

U središtu svega je pitanje da li nejednaka opterećenost poslom u sudovima u Srbiji potiče od razlike između vrste predmeta ili nečeg drugog.

Argumenti zagovornika ponderisanja predmeta:

- Ponderisanje predmeta bi pomoglo predsednicima sudova da uporede pravi obim posla među sudijama istog suda. Kada pojedinačni sud radi na nizu različitih vrsta predmeta koji zahtevaju različitu količinu truda, predsednik suda onda može da primeni ponderu, uporedi obim posla i dodeli i redistribuirati predmete u skladu sa tim.
- Ponderisanje predmeta bi pomoglo VKS i VSS da uporede obim posla među sudovima istog tipa (npr. među svim osnovnim sudovima). Kada se u istom tipu suda rešavaju razni predmeti koji zahtevaju jako različite količine napora, sistem onda može da uporedi obim posla među različitim sudovima istog tipa. I dalje bi bile neophodne mere da se ili redistribuiraju predmeti ili premeste sudije.
- Taj alat bi omogućio sistemu da istakne one koji postižu dobar učinak, čiji je pravi obim posla vredan priznanja i to bi moglo da se unese u sistem evaluacije i unapređenja.

Argumenti protiv ponderisanja predmeta uključuju:

- Nejednaka opterećenost predmetima u Srbiji više je posledica razlike među sudijama (njihove produktivnosti, brzine rada, veštine itd.) nego razlike u vrsti predmeta. Ponderisanje predmeta bi bilo skretanje pažnje sa pravog izazova, a to je da se sudije dovoljno obuču i imaju istu posvećenost poslu.
- Za neke predmete je potrebno više vremena nego za neke druge, a to nije zbog vrste predmeta već zbog nedoslednih praksi. Sistem bi trebalo da se usmeri na nedosledne prakse, a obim posla će se unaprediti za sve sudije.
- Sistem nasumične dodele predmeta već omogućava predsednicima suda da ujednače opterećenost brojem predmeta (a kada neki predmeti zahtevaju različite nivoe posla, devijacije kod dodele mogu to da razreše). AVP izveštaji mogu da prikažu broj predmeta po sudiji razvrstan prema vrsti predmeta za svaki sud, ali trebalo bi da budu integrisani kako bi isto pokazivali u svim sudovima. Napore bi trebalo usmeriti na unapređenje statističkog izveštavanja i omogućavanje rukovodiocima da analiziraju svoje izveštaje i preduzimaju mere u vezi sa tim.

73. **Radna grupa VSS je pripremila pilot metodologiju za ponderisanje predmeta ali to još nije odobreno.** Uz podršku USAID SPP, radna grupa je izradila procene vremena neophodnog za rešavanje predmeta uz pomoć stručnjaka i prikupila stvarne podatke o vremenu potrebnom za rešavanje predmeta. Onda je sve to testirala i prilagodila i jedno i drugo kako bi analizirala predmete.⁶²⁰ Predmeti su podeljeni u tri grupe (jednostavni, složeni i veoma složeni).

⁶²⁰ Radna grupa je usvojila Delphi metod za procenu vremena neophodnog da se pregleda svaki korak u lancu obrade predmeta. Mereno je vreme za 386 sudija iz 37 pilot sudova različitog tipa.

Okvir 19: Zamke i lekcije pri izradi pondera za predmete

Sudski sistemi se obično zaglave pri pokušaju izrade metodologija za ponderisanje. Nekim zemljama je bilo potrebno mnogo godina da uvedu sofisticirane sisteme, a onda su morali da ih prerađuju kako bi uzeli u obzir reforme koje su se desile u međuvremenu. Lekcije iz drugih okvira nadležnosti ističu mnoge zamke. Često je najteži deo izrade metodologije za ponderisanje predmeta utvrđivanje koliko napora su različiti akteri potrošili da reše predmet. Procene sudija često nisu tačne, a testiranje je često pod uticajem nepristrasnog ponašanja i igrice. Stručnjaci se slažu da izrada takvog alata može biti izazov i često dugoročna aktivnost. Često je neophodno dugoročno testiranje sa vremenskim tabelama i štopericama, po mogućstvu od strane neke profesionalne firme koja je specijalizovana za ovu vrstu istraživanja. Taj proces često dovodi do sukoba. Na primer, u Španiji su se sudije pobunile protiv sistema ponderisanja i odluke da se taj sistem koristi kako bi se davali bonusi sudijama na osnovu zasluge što imaju nadprosečne rezultate. Povrh svega, ponderisanje predmeta mora biti jednostavno da bi bilo efektivno.

Najbolja praksa ukazuje da pravosuđe u tranziciji treba „odnegde da počne“ i napravi jednostavne procene pa da ih vremenom usavršava. Kratak pilot program može biti koristan i kada se uvede, godišnje ažuriranje metodologije može da uključuje pravne i proceduralne reforme a mogu se primenjivati i lekcije na osnovu iskustva. Proces usavršavanja bi trebalo dosta da se oslanja na objektivne podatke stručnih firmi, kao i na komentare zainteresovanih strana u okviru pravosuđa.

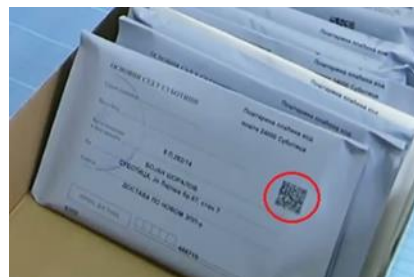
74. **Dok se u Srbiji ne uradi detaljnija analiza, može se vršiti početno osnovno ponderisanje po glavnim vrstama predmeta.** Mogle bi se primeniti lekcije naučene iz pilot projekata, naročito u prvoj fazi kada se predmeti grupišu u tri kategorije, što se nije dovodilo u pitanje. Ponderi bi se mogli primeniti na broj predmeta za svakog sudiju (bez određivanja vremena) kako bi se došlo do grubog ponderisanog broja za svakog sudiju koji bi se mogao porediti. Vremenom bi sistem postao više sofisticiran tako što bi procenjivao količinu truda koju generiše svaki tip predmeta. Takvu opciju bi VSS i VKS mogli razmatrati kao prelaznu metodologiju na kraći i srednji rok.

75. **U međuvremenu, veliki napredak se može ostvariti kako bi se rešilo pitanje nejednake raspodele predmeta među sudovima i bez tog alata.** Na primer, nije izvesno da je ogromna razlika kod prosečnog broja predmeta u osnovnim sudovima zasnovana isključivo na relativnoj složenosti pristiglih predmeta. Sudovi sa lošijim rezultatima bi mogli da dobiju pomoć kako bi poboljšali učinak i dostigli prosek sistema putem ciljanih intervencija. Predsednici sudova bi takođe trebalo da koriste postojeće sisteme (prevažodno AVP) za analizu postojećeg broja predmeta za svakog sudiju prema tipu predmeta. VSS bi takođe trebalo da traži AVP izveštaje od sudova o tome kako se sudije dodeljuju da sude po predmetima na osnovu njihovog tipa. Tamo gde postoje realni disbalansi, akta se mogu prebacivati obližnjim sudovima. Mogu se ponuditi stimulansi kako bi se sudije podstakle na transfer (za stalno ili privremeno) između obližnjih sudova, uključujući i razna priznanja, šanse za unapređenje i finansijske podstreke. Aktuelni sistem nasumične dodele predmeta bi moga da se prati a od predsednika sudova bi se moglo tražiti da izveštavaju o svakoj prilici kada odluče suprotno od tog sistema kao i da objasne razlog za takvu odluku. Sve zajedno, te mere mogu da poboljšaju distribuciju predmeta do one tačke kada se varijacije javljaju verovatno zbog složenosti predmeta a do tada će ponderisanje predmeta biti spremno za primenu.

iii. Radni proces i proces rekonstrukcije

76. **U bliskoj vezi s unutrašnjom organizacijom, proces rekonstrukcije je ponovno kreiranje radne šeme u cilju bržeg stvaranja visokokvalitetnih rezultata, uz manje napora i po nižoj ceni.** Ako se uspešno obavi, proces rekonstrukcije doprinosi bržim i delotvornijim rešenjima za korisnike i smanjuje opterećenost sudija i njihovog osoblja bez žrtvovanja kvaliteta. Proces rekonstrukcije nastoji da identifikuje i ukloni one korake koji mnogo ne doprinose rezultatu. Ponekad, jedino što je potrebno je bolji metod organizacije posla i raspodele posla među sudijama i njihovim osobljem. Svi novi napori mogu da unaprede radno okruženje, olakšaju život sudovima i strankama, smanje zakašnjenja i troškove i povećaju zadovoljstvo uslugama pravosuđa.

77. **Ni Savet/Veće ni VKS nemaju sistem za evaluaciju radnog procesa niti za njegovu rekonstrukciju.** Pojedinačni predsednici sudova koriste svoj vlastiti sistem na osnovu lične inicijative ili uz podršku donatora (videti okvire u Odeljku o efikasnosti). Ni VKS ni Savet/Veće nisu oformili jedinicu niti radno mesto koji bi doprinosili ovom poslu, niti je tako nešto postojalo ranije u MP.



Slika dostave koverta u vezi sa sudskim procesom Osnovnog suda u Subotici, 2013. God.

78. **Proces rekonstrukcije zahteva poznavanje sadašnje prakse, znanje o alternativama koje se primenjuju u drugim zemljama, kao i nešto domišljatosti i mašte u viđenju kako se šire mogu usvojiti strane ili domaće inovacije.** Pogledajte Okvir 4 u narednom tekstu radi primera rekonstrukcije poslovnog procesa koji je bio jako uspešan u Osnovnom sudu u Subotici. Zapadnoevropska pravosuđa, kao i razvijenija anglosaksonska, stalno vrše doterivanje svojih sistema. Neke reforme su uspešnije od drugih, ali nijedan proces nije otporan na promene.

79. **Usvajanje novih procesnih zakona je oblik poslovne rekonstrukcije, ali njihovi nameravani ciljevi su retko imali efekta zbog nedostatka analize.** Često, reforme postaju izvor novih problema ili jednostavno nisu eliminisali stare probleme. Posebno je važno da reformatori odrede promene i koristi koje predlažu da se uvedu i da se oni prate posle stupanja zakona na snagu i, ako je to zakonski moguće, putem pilot projekta.⁶²¹

⁶²¹ Npr. Rumunski mali reformski zakon je imao nameru da uvede izmene kao uvod u usvajanje novih zakona o krivičnom i građanskom postupku. Međutim, pretpostavljena unapređenja, kao što je smanjenje prosečnog broja ročišta po predmetu, nikad nisu dalje praćena. Od kraja 2012. godine, donosioci odluka nisu znali da li su se promene desile, a ako jesu, da li su smanjile kašnjenja. Ipak, novi zakoni su doneti pod pretpostavkom da su se i promene i koristi dogodile.

Okvir 20: Rešavanje uskih grla u vezi sa uručenjem putem pošte: Primer iz Osnovnog suda u Subotici
 Svaki dan Osnovni sud u Subotici obradi na stotinu zahteva za uručenjem putem pošte (za naloge, pozive, odluke itd.) u čuvenim plavim kovertama. Uz pomoć svojih IT administratora koji rade u okviru institucije, sud je pojednostavio taj proces i postigao neverovatne rezultate.

PRE: Referenti bi pisali na svakoj koverti ime i adresu pošiljaoca i primaoca i predavali to u pisarnicu u okviru suda. U pisarnici bi se onda sve koverta pripremale i stavljale u kutiju za slanje u poštu. U pisarnici bi prepisali detalje sa svake koverta na formular koji se traži u pošti, a imena na formularu moraju da budu poređana istim redosledom kojim su koverta poslagane u kutiju. Ovaj proces bi trajao oko pet minuta po koverti, a ljudska greška je bila česta. Pošto svakog dana ima stotine koverti, posao pripreme za uručenje putem pošte bi administrativnom osoblju oduzimao nekoliko sati svakog dana.

POSLE: Sada referenti unose imena i adrese svih primaoca u Excel tabeli. Ova tabela generiše QR kod sa ubačenim podacima, a referent štampa taj QR kod na kovertu. U pisarnici se onda skenira svaka koverta uz pomoć jeftine veb kamere dok se koverta slažu u kutiju. Skenirani podaci se prenose u kompjuter koji onda automatski popunjava neophodni formular. Osoblje sada može da obradi 6 koverti u minuti i čitav proces je gotov za oko sat vremena. (Videti sliku gore. Takođe, snimak ovog procesa možete videti [ovde-https://www.youtube.com/watch?v=7ka9ncdNa-0](https://www.youtube.com/watch?v=7ka9ncdNa-0))

LEKCIJA: Pojednostavljenje procesa ne zahteva uvek skupe investicije u IKT (u ovom slučaju, jedini trošak je bila jeftina veb kamera). Neophodno je da kadar razume radni proces, utvrdi problematična mesta i saraduje na rešavanju problema. Postignuti rezultat u Osnovnom sudu u Subotici podrazumeva brže i tačnije uručenje putem pošte, uz viši moral i delotvorniju upotrebu vremena zaposlenih. S obzirom da je uručenje putem pošte problematično, mnogi osnovni sudovi bi mogli da razmisle o kopiranju ove inovacije.

80. **Novi ZKP – radikalni potez u procesu rekonstrukcije – pruža najnoviji primer.** U ovom slučaju, reforme su zasnovane na pravnim principima vezanim za odgovarajuću ulogu sudova, tužilaca i policije, uz nešto uticaja od strane donatora i to više na analizi detaljnog procesa ili na podacima iz srpskog sistema.⁶²² Pozitivno je što je DVT pokušalo da analizira trošak za javna tužilaštva ukoliko se na javna tužilaštva nakaleme troškovi za budžet i kadar neophodan za krivičnu istragu. Međutim, ta analiza nije uzela u obzir prošireni obim posla poveren tužiocima, niti je procenila da li je postojeća raspodela sredstava suda (ili ranije sredstava tužilaštva) u startu odgovarajuća. Zatim, procene VSS i DVT u pogledu kadrovskih potreba po novom ZKP-u ne istražuju detaljno organizacione alternative ili raspoložive podatke. Realizacija planova ne obuhvata striktnu uporednu analizu starih i predloženih putanja kretanja predmeta, kao ni uticaj na potrebe za osobljem i raspoređivanjem radnih zadataka i na tajming, kvantitet i kvalitet pružanja usluga.

Proces rekonstrukcije ili iznalaženje novih načina za pojednostavljenje načina za izvršenje osnovnih zadataka je nedovoljno razvijen u pravosudnom sistemu Srbije. Ako bude usvojen, sudije i osoblje bi mogli da učine više s manje napora i da zadovolje potražnju korisnika za bržim i delotvornijim rešenjima.

81. **Nije prekasno za Srbiju da testira efekte ove reforme ukoliko odmah precizno definiše koje su to nameravane koristi i podaci kroz koje se može izmeriti efekat.** To testiranje bi takođe omogućilo doterivanje u budućnosti ukoliko se te koristi ne ostvare prema očekivanjima. Iskustvo hrvatskog ZKP-a takođe mogu biti poučno. Hrvatski ZKP je uveo značajne izmene, ali ga je delimično ukinuo Ustavni sud, što je rezultiralo u delimičnom povratku na prethodni sistem.

82. **Veliki deo rekonstrukcije može da se obavi i manje radikalno. Neka administrativna promena može biti sasvim mala, ali može imati vidljiv efekat na pružanje usluga.** Iako su fizički spisi predmeta još u upotrebi, bar kodovi bi mogli da olakšaju njihovo lociranje, što može sprečiti da se spisi ne zagube ili ne zature na duže vreme. Ukoliko se spisi skeniraju, kopije potrebne advokatima ili strankama mogu biti brzo

⁶²²Prenošenje istrage sa sudija na tužioce zasniva se na široko rasprostranjenoj pretpostavci da tužilačka istraga eliminiše sukob interesa i da smanjuje ukupne troškove i kašnjenja. Do sada, nijedno od ovih uverenja nije podvrgnuto detaljnijem testiranju, a istražne sudije i dalje postoje i dobro funkcionišu u mnogim zemljama, uključujući Francusku, Holandiju i Španiju.

dostupne i, ukoliko je to moguće, dostavljene elektronski. Slično tome, statistički izveštaji se mogu sačinjavati elektronski i prenositi putem USB-a u centralnu bazu, kao što je to već praksa u prekršajnim sudovima. Administrativno gledano, cilj je da se izbegne unošenje istih podataka više puta, a time smanjiti količinu posla i eventualne greške. Onlajn podnošene tužbi i podnesaka („*e-filing*“), trenutno u razvoju u Srbiji, prirodni je napredak.

83. **Sa sudijske strane, bespotrebni postupci se mogu eliminisati. Davanjem sudijama većih ovlašćenja u odlučivanju šta je bitno, a šta nije može se sprečiti potencijalna praksa odugovlačenja.** Predsednici sudova mogu da stimulišu svoje sudije da budu samopouzdaniji i proaktivniji u upravljanju predmetima i treba da ih podržavaju da primenjuju novi pristup. Sankcije za neozbiljne zahteve i zloupotrebu postupka mogu da budu izrečene i izvršene. Apelacioni sudovi mogu da podržavaju niže sudove odobravanjem njihovih čvrstih stavova tokom postupka; u međuvremenu, mogli bi da budu ohrabreni da menjaju odluke kad god je to moguće umesto da ih jednostavno vraćaju na ponovno razmatranje.

Okvir 21: Proces rekonstrukcije u savremenim pravosuđima

Bez obzira da li je promena u praksi ili proceduri mala ili velika, uspeh je verovatniji ukoliko su ispunjena četiri uslova:

- i. **precizno odrediti ciljani problem** (identifikovati kako i zašto on postoji i proceniti da li njegove proporcije zaslužuju promene);
- ii. **definisati predloženo unapređenje** (identifikovati ne samo promenu prakse, već i promenu u kvalitetu usluge);
- iii. **usvojiti kredibilno rešenje** (biti siguran da ono već nije oprobano i i to neuspešno i tražiti dokaze uspešnosti na drugim mestima);
- iv. **sačiniti plan za testiranje rezultata** (saznati kako će uspeh izgledati, pripremiti prilagođavanja u toku izvođenja i nagraditi inovatore).

Reforme koje su sprovedene u mnogim pravosuđima ne ispunjavaju ove uslove. Reforme često počinju bez pouzdanih dokaza o postojanju problema ili njegovih opštih uzroka. Te greške se mogu izbeći kroz analizu statistike učinka i podataka iz predmeta, ankete korisnika suda i drugih vrsta empirijskih dokaza. Jedinicama plana i analize može se staviti u zadatak da izanaliziraju sve ove izvore podataka kako bi identifikovali probleme, ispitali one koje su sugerisali članovi Saveta ili spoljni posmatrači i na taj način savetima pružili čvrstu osnovu za donošenje odluka. Korist od unapređenja tada može biti kvantifikovana, a inovatori nagrađeni.

Videti: Svetska banka (2002.) za kritiku nedelotvornih reformi izvršnog postupka u Meksiku. Videti: Genn (2005.) za kritiku reformi građanskog postupka u Engleskoj i njen nedostatak dokazne osnove. Videti: Kritzer (2000.) o američkom iskustvu za smanjenje kašnjenja ograničavanjem odlaganja da bi se naknadno ispostavilo da odlaganja nisu uzrok.

84. **Pravosuđe treba da razmotri mogućnost osnivanja tima za rekonstrukciju procesa.** Taj tim bi mogao da identifikuje mogućnosti i analizira postojeće procese i donošenje odluka dok uči na iskustvima drugih pravosuđa. Neka pravosuđa, kao npr. holandsko, uvela su timove mobilne evaluacije koji periodično ocenjuju efekte procesa na određeni broj sudova i procenjuje kako se može postići unapređenje procesa.

d. Efektivnost u upravljanju resursima

i. Upravljanje resursima i koordinacija

85. **Stalna podvojenost dovodi do neoptimalne koordinacije u upravljanju resursima i planiranju resursa.** To je delimično zbog podele odgovornosti među Savetom/Većem, VKS/RJT i MP, što dovodi do nedostatka koordinacije u planiranju resursa, kao što su sudije, sudsko osoblje, IT i infrastruktura. Ova razdvojenost je dalje produbljena zato što odeljenja u svakoj od ovih organizacija rade kao u silosu, izolovani jedni od drugih. Npr, u savetima, odeljenja materijalno-finansijskih sredstava u principu ne održavaju veze s odeljenjima za ljudske resurse kako bi koordinisali potražnju za resursima i prilagođavali je prema

potrebama. Kao rezultat toga, pojedinačni resursi, ako su uopšte planirani, nisu koordinisani u okviru paketa resursa.

86. **U meri da je to postalo opšte mišljenje, postoji prirodna predrasuda prema povećanju broja sudija i saradnika.** To je očigledno u visokim i rastućim rashodima za plate, stalnom rastu broja osoblja i generalnom obuzdavanju potrebe za još zaposlenih. Raspoređenost sudija i pratećeg osoblja više je vezana za tradiciju nego za logiku - ako je osnovni sud X imao 10 sudija, 10 pozicija će se zadržati ili će se taj broj povećati. Dakle, kao što je istaknuto u Odeljku o efikasnosti, ne postoji korelacija između broja sudija i predmeta niti s produktivnošću suda; niti pak postoji odnos između veličine suda i odnosa sudija-osoblje (videti Odeljak o ljudskim resursima). Način popunjavanja radnih mesta veoma varira, a korišćenje osoblja pod ugovorom i volontera još više doprinosi tim razlikama. Druga pravosuđa u Evropi i regionu rade na sličnom nivou efektivnosti (broj rešenih predmeta, vreme za rešavanje, nerešeni stari predmeti) sa značajno manjim brojem profesionalnog i pratećeg osoblja. Stoga, želja Srbije da povećava broj sudija i saradnika zaslužuje ponovno razmatranje uz sve veće potrebe s obzirom da je paket resursa fiksiran.

87. **Obezbeđivanje drugih resursa je manje darežljivo i nekako ostaje na začelju.** Nema dovoljno specijalista za IT, menadžera sudova i stručnjaka drugih disciplina. U međuvremenu, čuju se stalne žalbe da sve vrste osoblja nemaju dovoljno opreme i prostora.⁶²³ Planiranje ovih radnih mesta još nije obavljeno. Sve to ukazuje da je budžetiranje za sve osim za osnovne ljudske resurse - sudije, tužioce i verovatno njihove neposredne saradnike - izvršeno s onim što je preostalo ili, ako ide preko MP, iz finansiranja donatora.

88. **Ne postoji sistematično planiranje ili programiranje za IKT i infrastrukturu - odluke se donose ad-hoc i zasnivaju se uglavnom na onome što su donatora voljni da obezbede.** Često se previđaju dugoročniji operativni troškovi i troškovi održavanja. U slučaju IT, malo analiza je urađeno u pogledu toga šta se najbolje uklapa u postojeći sistem, što je dovelo do povećanja fragmentisanih sistema iz donatorskih sredstava. Nije programirano dovoljno obuke kako bi se korisnicima omogućila maksimalna korist od novih investicija. Ipak, ovi drugi resursi su od velike važnosti za onu vrstu jačanja učinka koji je neophodan za EU integraciju.

89. **Isto tako, uticaj jednog resursa na drugi nije procenjen.** Npr, nema znakova da je povećanje IT opreme uvećalo budžet za specijaliste IT ili za IT obuku, niti da je povećanje broja sudskog osoblja uticalo na povećanje troškova za opremu, prostor i materijal. Kao rezultat toga imamo sudije bez kabineta, osoblje bez kompjutera i sistem upravljanja predmetima bez obuke. Ili u ekstremnom slučaju, pri reorganizaciji mreže sudova, neka tužilaštva su otvorena bez radnih stolova, stolica i osoblja. Potrebno je razviti formulu za donošenje projekcije troškova. U suprotnom, investicije u prvobitne resurse nisu produktivne.

Planiranje u sektoru pravosuđa u Srbiji bi moglo da ima koristi od dve dodatne stvari: veća pažnja za potrebe srednjeg nesudijskog osoblja (npr. IT i stručnjaci i menadžeri) i automatsko prepoznavanje činjenice da dodavanje jedne vrste resursa ima uticaja na rashode ostalih vrsta resursa.

90. **Fragmentacija takođe prikriva docnije. Kao što je prodiskutovano u Odeljku o finansijskom upravljanju, akumulacija docnji je veliki problem za pravosuđe i potrebno je njime upravljati proaktivno.**

⁶²³ Ako bi se deficit učinka mogao objasniti slabim uslovima za rad i nedovoljnom opremom za postavljene sudije (kao što mnogi intervjuisani naglašavaju), onda se ta situacija neće rešiti povećanjem broja ljudi u sistemu. Ako se dodatno finansiranje usmeri samo na plate, onda će biti još manje sredstava za obezbeđenje podrške ovim ljudima kroz infrastrukturu, opremu i IKT.

ii. Kombinacija resursa i sposobnost zajedničkog programiranja resursa

Okvir 22: Koliko i na šta bi trebalo da potrošim?

Ne postoji evropski standard za neophodnu kombinaciju resursa u sistemu pravosuđa. Podaci o finansijskim, ljudskim i IKT resursima koji su dostupni pravosudnom sistemu mogu se porediti na evropskom nivou i šire tako što će se koristiti međunarodno dostupni budžetski podaci ili podaci CEPEJ-a. Uvek je najveći deo budžeta institucija pravosudnog sektora posvećen ljudskim resursima, ali različiti sistemi posvećuju veći ili manji deo drugim resursima. Pošto ne postoji čarobna formula, dosta toga zavisi od konkretnih karakteristika lokalnog konteksta i polazne osnove od koje pravosuđe polazi. Na primer, pravosuđe koje ima staru ili lošu postojeću infrastrukturu i IKT će morati da potroši veći deo svojih resursa na prvobitnu kapitalnu investiciju nego ono pravosuđe čija su infrastruktura i IKT u pristojnom stanju.

91. **Ni MP ni Savet/Veće nisu stvorili kapacitete da razmatraju i programiraju sve resurse zajedno.** Neki aspekti zajedničkog programiranja su dotaknuti ranije u tekstu, ali samo u pogledu podrazumevanih troškova za dodatne resurse za svaku vrstu. Ovde ispitujemo globalno programiranje u kojem se određuju strateški rezultati, a resursi se kolektivno pokreću kako bi se ti rezultati postigli. U ovom trenutku, ne postoji proces za prioritizaciju rezultata, analiziranje podataka radi utvrđivanja alternativnih kombinacija resursa koji bi se mogli pokrenuti da bi se oni postigli, odlučivanje o kombinaciji resursa, a zatim realizaciji plana resursa shodno tome. Umesto toga, odlučivanje je usredsređeno na želju za inputima i želje pojedinačnih donosioca odluka.

92. **S ambicioznim ciljevima i fiksnim paketom resursa, ustupci i veze se moraju uzeti u obzir.**⁶²⁴ Resursi će se morati programirati u različitim kombinacijama da proizvedu više kvalitetnijih rezultata. Cilj treba da bude da se napravi izbor, uzimajući u obzir ciljeve, ispitivanjem dokaza o sadašnjem učinku sistema i ispitivanjem alternativnih korišćenja sredstava na osnovu lokalnog iskustva i iskustava drugih zemalja.

93. **Jasno je da se mora više investirati u IT, infrastrukturu i obuku, a manje se posvetiti platama; ovo preusmeravanje će zahtevati niz odluka na kratkoročnom i srednjoročnom planu.** Npr, IT investicije (kao što je bolje skeniranje, bolji pristup pravnim pretragama, upotreba templejta i automatizacija analitičkih izveštaja) smanjiće potrebu za velikim brojem nestručnog pomoćnog osoblja, ali može zahtevati još specijalista IT srednjeg nivoa i dalju obuku osoblja. Dok troškovi za ljudske resurse, IT i infrastrukturu zajedno rastu, investicija u jedan od njih bi mogla da smanji neposrednu potrebu za investicijama u druge. Npr, poboljšanje radnog okruženja za sudije, tužioce i osoblje bi moglo da podigne produktivnost bez dodatnih zaposlenih. Postepeno smanjenje, kroz ne angažovanja zamene za odlazeće sudije i drugo osoblje, moglo bi da oslobodi sredstva za investiranje u potrebnu infrastrukturu.

94. **Dalje bi se moglo uzeti u razmatranje kombinovanje radne snage.** Možda će biti potrebno zadržati fiksni broj sudija srednjoročno i povećati njihovu obuku, a postaviti kao prioritet investicije u stručno osoblje (specijalisti za IT, menadžeri, savetnici) i smanjivati nestručno osoblje.

95. **To su zadaci jedinica rukovođenja, uz poželjni dodatak odeljenja za plan i analizu.** Ova prethodna analiza bi trebalo da u mnogome ojača samopouzdanje rukovodilaca u donošenju pravilnih odluka o kombinaciji resursa koja je potrebna da pokrene sistem kako bi se postigli ciljevi transformacije. U kombinaciji s procesom rekonstrukcije, alternativna kombinacija inputa bi trebalo da omogući institucijama da učine mnogo više sa svojim postojećim resursima i imaju bolje razloge za ciljane investicije u određenim oblastima, kao što su IKT i infrastruktura.

⁶²⁴ Čak i kada bi srpsko pravosuđe moglo da podigne budžet sektora za 20%, što je malo verovatno, i dalje bi se nalazilo pred teškim izborom.

Podjeljeni pristup u Srbiji prema programiranju resursa, i u rukovodećoj strukturi i u svim institucijama, dovodi do toga da globalno planiranje bude teško. Da je programiranje više koordinisano i vezano za poboljšanje učinka, planeri bi imali širi dijapazon alternativa za postizanje željenih ciljeva outputa.

e. Delotvornost strateškog menadžmenta

i. Razvoj strategija

96. **Skupštinsko usvajanje Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP) za 2013-2018. godine i njenog Akcionog plana predstavlja bitnu prekretnicu za pravosuđe Srbije.** Ova druga Strategija izrađena je na osnovu prve Strategije koja je obuhvatala period 2006-2011. godine. Na njihovu izradu je uticalo pristupanje EU pa su samim tim pretočene u pokušaj da se srpsko pravosuđe uskladi sa referentnim tačkama EU. Konkretni cilj svake od Strategija bio je malo drugačiji. Dok je Strategija za 2006-2011. bila usredsređena na pravne i strukturne izmene, Strategija za period 2013-2018. godine se više fokusirala na „fino usklađivanje“ novog Okvira.

97. **NSRP i Akcioni plan su sveobuhvatni ali previše ambiciozni.** NSRP pruža solidnu evaluaciju prethodne strategije uključujući temeljnu i iskrenu analizu ograničenog napretka koji je do sada ostvaren i onoga što još preostaje da se uradi. Taj dokument daje poduži spisak ciljeva bez određivanja prioriteta. Biće teško sprovesti Akcioni plan koji ima 237 strana u roku od pet godina. Uprkos trudu u prvoj godini, već dolazi do odlaganja u sprovođenju (videti u daljem tekstu).

98. **Uprkos nagoveštenom naglasku na fino usklađivanje, u centru pažnje druge NSRP je u većoj meri izrada zakona nego delotvorno sprovođenje postojećeg i novog zakonodavstva i procesa.** Kako bi se ispunili zahtevi iz acqui-a, neizbežno je donošenje novog zakonodavstva (videti poglavlje o Kvalitetu povodom dalje rasprave o kvalitetu zakona i donošenja zakona u Srbiji). Međutim, sistem bi trebalo da se odupre prirodnoj naklonosti stručnjaka u oblasti prava da dodaju zakonodavstvo, što se pokazalo kao ne tako optimalan pristup za unapređenje pravosudnih usluga. U protekle dve decenije, na osnovu iskustava pravosuđa kojima je potrebna transformacija, uključujući ona iz istočne Evrope, naglašena je potreba da se reforma zakonodavstva izbalansira sa pragmatičnim izmenama prakse i procesa. Jedna od zamki je donošenje „mrtvorodenih“ zakona tj. zakona koji postoje „na papiru“ ali se ne mogu delotvorno sprovesti zbog nepostojanja odgovarajućih finansijskih sredstava, planiranja, administrativnih ili praktičnih elemenata koji bi doprineli njihovom ostvarenju.⁶²⁵

99. **Kako bi se izbegle ove zamke, sprovođenje Akcionog plana podrazumeva više organizacioni i menadžerski nego pravni pristup.** Izuzetno je bitno isplanirati delotvornu realizaciju kao što je bitno i prepoznati da je donošenje zakonodavstva verovatno početak jednog procesa, a ne njegov kraj. Budžeti moraju da se prilagode na osnovu realnih procena novih zahteva. Reforme takođe mogu iziskivati izmene postojećih institucija, poslovnih procesa i radnih tokova. Obuka je bitan element u ovom procesu promene, a ovde postoji zabrinutost da je dosadašnji fokus Pravosudne akademije bio više usmeren na novo regrutovanje nego neophodnu obuku na radnom mestu koja može da opremi sistem da se nosi sa reformama. Neophodan je obuhvat učesnika kako bi se podigla svest i obezbedila saradnja aktera u sistemu. Takođe, lideri u pravosuđu bi trebalo da identifikuju promene u ponašanju koje žele da uvedu kao i rezultate učinka sistema koje žele da postignu nakon što se donese konkretni zakon. Pozitivan pomak ogleđa se u Principu 5 „Efikasnost“ koji navodi neke merljive pokazatelje kao što su broj starih predmeta, broj sudova i tužilaca na 100.000 stanovnika i raspon i struktura troškova pravosudne mreže. Sa ovim pokazateljima, konkretni ciljevi bi se mogli identifikovati i pratiti, a uticaj reforme bi se mogao izmeriti.

⁶²⁵ Gupta Poonam, Rachel Kleinfeld i Gonzalo Salinas (2002.), Reforma zakonodavstva i pravosuđa u Evropi i Centralnoj Aziji, Odeljenje Svetske banke za evaluaciju aktivnosti, Serija radnih studija

100. **NSRP i Akcioni plan takođe nisu usredsređeni na to kako bi ove reforme uticale na korisnike.** Ukoliko i dalje ima prostora za ponovno postavljanje ciljeva (umesto da se oni eliminišu), zainteresovane strane bi mogle da uzmu u obzir ove modifikacije pre nego što se započne sa daljim sprovođenjem. Prioritetne bi mogle da budu one reforme koje obezbeđuju najveće poboljšanje iskustva korisnika sudskog sistema i unapređenje zadovoljstva korisnika pravosudnih usluga. Na osnovu poslednje Ankete o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, one zainteresovane strane koje su svesne reformi imaju velika očekivanja. Ova očekivanja bi mogla da posluže kao kriterijum za selekciju pokušaja da se odredi prioritet među aktivnostima.

101. **Do 2018. godine Srbija će možda da donese nove zakone i propise navedene u Strateškom planu kako bi mogla da „štiklira polja“ prema zahtevu EK.** A da li će se ponašanje i učinak u srpskom pravosuđu izmeniti u skladu sa planiranim efektima iz NSRP još uvek nije očigledno. Može se desiti da NSRP iziskuje drugu fazu finog usaglašavanja koje će se odnositi isključivo na sprovođenje na terenu.

Čini se da je analiza potreba sistema u NSRP kompletna; međutim Akcioni plan je možda preambiciozan i fali mu stav o tome kako će rezultati uticati na korisnike suda. Ukoliko još ima prostora za neka prilagođavanja, naglasak bi kod novih zakona trebalo staviti na preusmeravanje kako bi se prioritet dao onim sa najviše uticaja, a fino usaglašavanje bi se moglo usmeriti na koristi koje će korisnici sistema osetiti.

102. **VSS je izradio sopstveni plan implementacije za period 2011-2013. Godine, ali taj Plan je uglavnom ostao nerealizovan.** Taj plan uglavnom uključuje ciljeve i dalje proširuje one iz NSRP i Akcionog plana. Na primer, u planu se naglašava da je VSS zainteresovan da učestvuje u izradi zakonskih reformi koje utiču na njegovo funkcionisanje. Plan VSS takođe identifikuje mehanizme koji nisu pomenuti u NSRP i Akcionom planu kao što su konsultacije sa sudijama i ostalim zainteresovanim stranama, komparativna analiza rešenja iz drugih zemalja i medijska promocija. Plan VSS je konkretnije spominjao kašnjenja i ciljeve u vezi sa smanjenjem broja starih predmeta. Uzimajući u obzir da VSS kasni u implementaciji sopstvene strukture, mnogi od tih ciljeva i dalje čekaju na realizaciju, ali bi bili dobri kao ciljevi u narednom periodu. Kratak plan i ograničen broj ciljeva su možda praktičniji nego duži NSRP Akcioni plan.

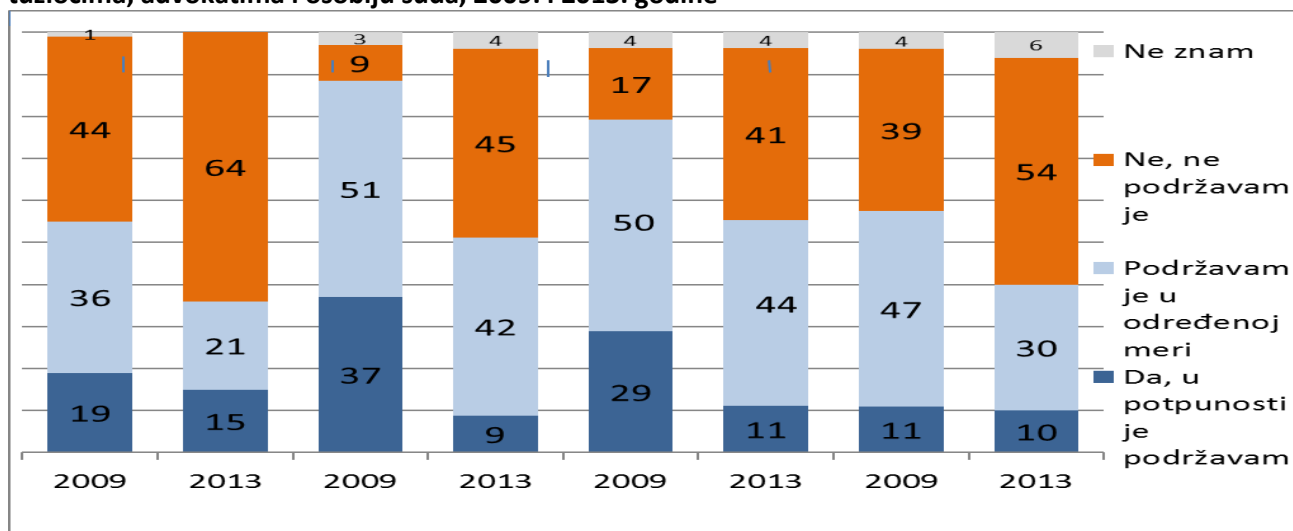
ii. Objavljivanje strategija

103. **Izgleda da šira javnost nije upoznata sa dokumentima NSRP.** Zapravo, Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika pokazala je da svest javnosti o prvom procesu reforme vremenom jenjava. U skladu sa tim, sva postojeća podrška tom cilju je izgubljena.⁶²⁶

104. **A još veći problem je što je podrška starijim reformama značajno opala među profesionalcima i zaposlenima u sistemu između 2009. i 2013. godine (videti Slika 112).** Pošto se pitanje odnosilo na reformu iz 2010. Godine, a ne na dva strateška plana, opadanje ukazuje na smanjeno poverenje u sposobnost rukovodstva da programira pozitivne promene.

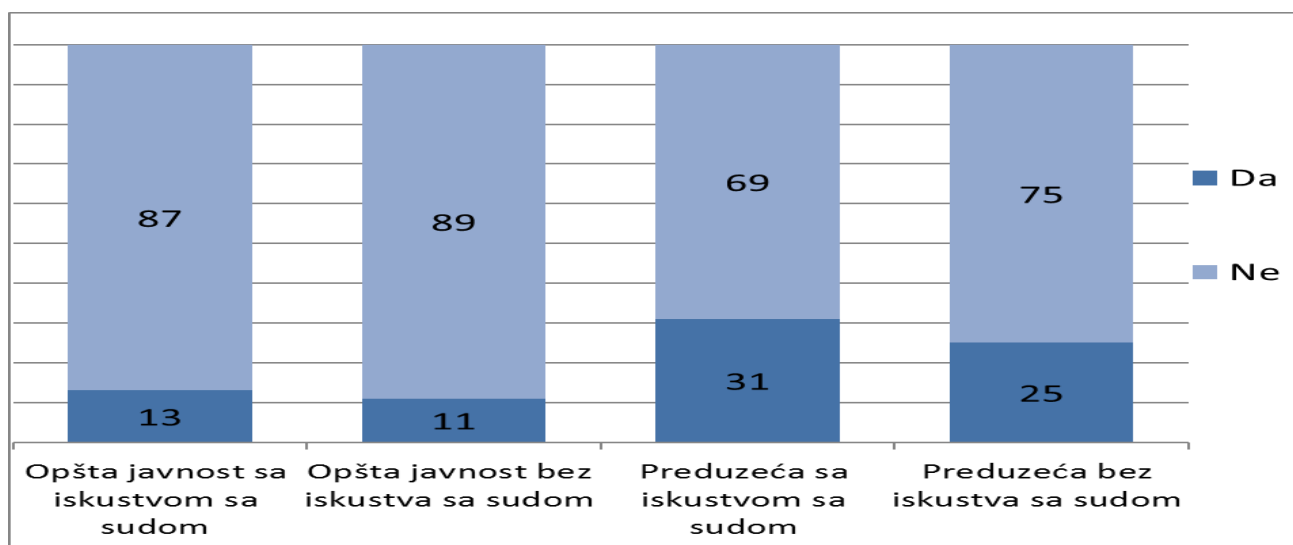
⁶²⁶ Iako je taj pad više izražen kod onih koji nemaju iskustvo sa sudom, evidentan je čak i među onima koji su koristili usluge suda.

Slika 112: Stepen podrške strategiji reforme pravosudnog sistema iz 2010. godine među sudijama, tužiocima, advokatima i osoblju suda, 2009. i 2013. godine⁶²⁷



105. Još je više ograničena svest javnosti o novoj strategiji (videti Sliku 113). Oni koji su svesni nove strategije imaju relativno visoka, ali nepoznata očekivanja u vezi sa njenim napretkom. Više dijaloga sa javnošću, naročito sa korisnicima sudova mogao bi pomoći da se bolje definiše šta to stanovništvo Srbije očekuje od svojih sudova. Takav dijalog bi mogao kasnije da spreči njihovo razočarenje i nezadovoljstvo.

Slika 113: Svest građana o Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, 2013. godine.⁶²⁸



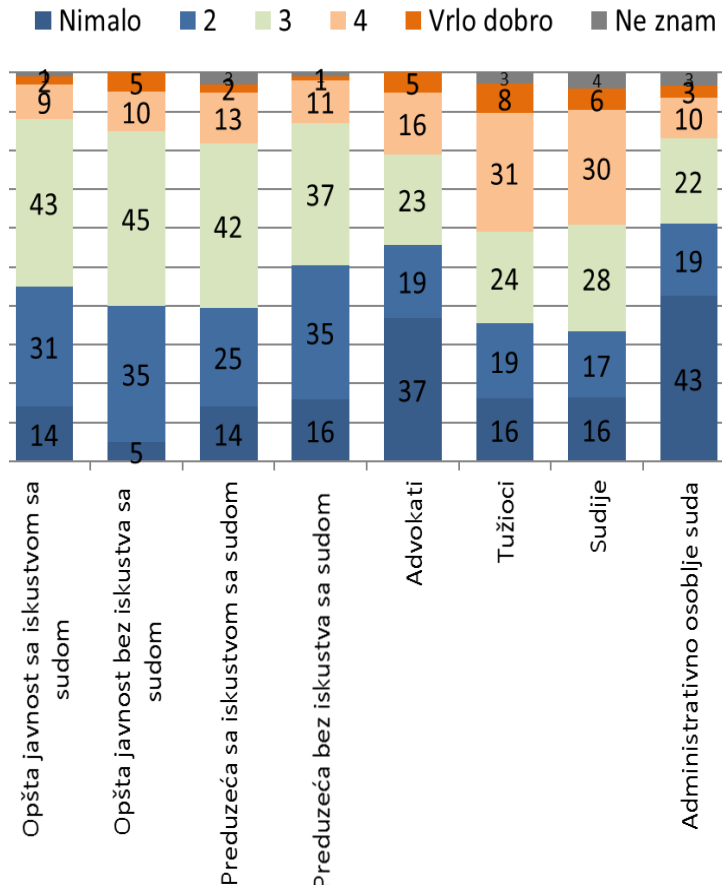
106. Ukoliko upravljačka i rukovodilačka tela žele da više zainteresovanih strana podrži reformsku agendu neophodno je njeno dalje objavljivanje/širenje. Rukovodioci moraju da nađu načina da objasne reformu na jednostavniji način, sa naglaskom na rezultatima i verovatnim uticajima na korisnike sudskih usluga. Bez proaktivnog obuhvata koji signalizira promenu učinka i kulture, malo je verovatno da će se bolja percepcija pravosuđa pojaviti čak i na srednji i duži rok.

⁶²⁷ Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.

⁶²⁸ Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.

107. Nasuprot tome, veći broj profesionalaca je postao svestan ove nove Strategije za period 2013-2018. godine nego što je to bio slučaj sa starom strategijom, ali i dalje se baš ne razume dobro njen sadržaj (videti Sliku 114). Ovi zaposleni se najviše informišu iz medija, pored neformalnih diskusija i pored toga što sami čitaju zakonodavstvo umesto da se pravosuđe zajednički potruži da informiše svoje zaposlene.

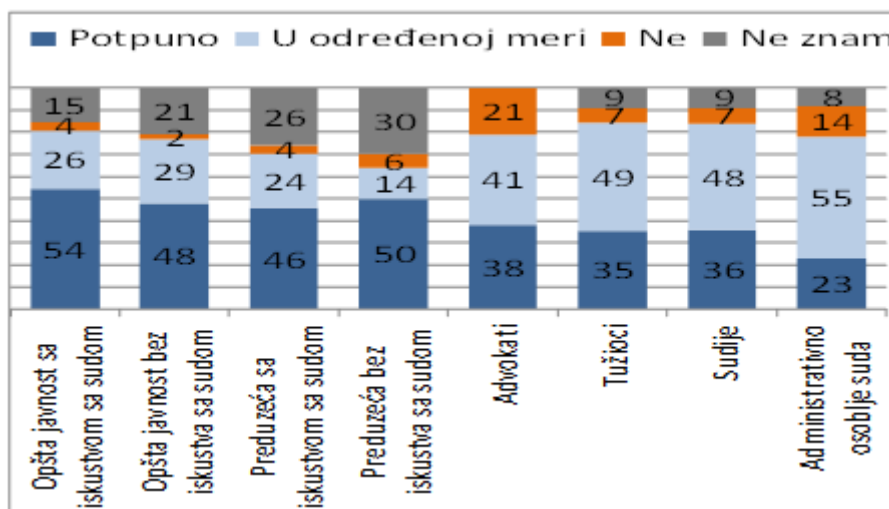
Slika 114: Mera u kojoj postoji svest o Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013 - 2018. godine, 2013. godine⁶²⁹



108. Profesionalci su iskazali manju podršku novoj reformskoj strategiji, ali u većoj meri nego opšta javnost i preduzeća (videti Sliku 115). Ovakvo raspoloženje ukazuje da bi sektorske vlasti mogle da se suoče sa otporom iznutra. Određeni otpor već postoji u delovima „kontra-birokratije“ tj. segmentu stalnih sudija, tužilaca i osoblja koji priznaju postojanje novih pravila, ali rade sve što je u njihovoj moći da osujete njihovo sprovođenje. Razlozi za ovako visok nivo slabe podrške zahtevaju dalju analizu. Ukoliko ova loša podrška potiče isključivo od nedostatka informacija onda je pravo vreme da se proširi dokle doseže NSRP – da se objasne njeni opšti ciljevi, aktivnosti, konkretna usmerenja i željene koristi – kako bi se izgradila svest i doprinos zaposlenih uvrstio u sistem radi ostvarenja novih ciljeva. Ukoliko se problem odnosi na neko konkretno pitanje, možda bi moglo nešto da se prilagodi kako bi se obezbedila neophodna podrška.

⁶²⁹Baza populacije: ispitanici koji su čuli za novu Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa koja je usvojena u Skupštini u julu 2013. godine. Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.

Slika 115: Stepen podrške Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, 2013. godine⁶³⁰



U Srbiji su i javnost i zaposleni u pravosuđu relativno neinformisani o NSRP. Pravosudne vlasti bi mogle da razmisle o pristupu multi-dimenzionalne diseminacije, pri čemu bi jedan deo bio usmeren ka javnosti, jedan ka poslovnom svetu (preduzećima), a treći ka zaposlenima u tom sektoru čiji je stav prema strategiji donekle pomešan.

iii. Sprovođenje planova i merenje napretka

109. **Komisija za sprovođenje Strategije ima ulogu da prati i koordinira Strategiju za 2013-2018. godine.**⁶³¹

110. **Rukovodstvo Komisije je timu za Funkcionalnu analizu opisalo svoju ulogu kao analiziranje izveštaja koje prima o sprovođenju NSRP.** To rukovodstvo nije sebe smatralo ovlašćenim da preporučuje izmene sadržaja, redosleda ili rokova aktivnosti iz Akcionog plana. To je verovatno odgovarajuća uloga i bilo bi dobro samo sprovođenje ostaviti Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca s tim da Komisija nadgleda i izveštava o rezultatima.⁶³²

111. **Sekretarijat Komisije koji se pominje u Akcionom planu, a koji bi trebalo da Komisiji pruži stručnu, tehničku i administrativnu podršku još uvek nije formiran, kako izgleda zbog nedostatka sredstava.** Umesto toga, MP pruža podršku Komisiji u skladu sa prelaznim rešenjem iz NSRP putem svoje Jedinice za obezbeđivanje reformi i pristupanja (RAFU).⁶³³ Funkcije Sekretarijata ukazuju na ambicioznu ulogu Komisije.

⁶³⁰ Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine

⁶³¹ Članovi su predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog kasacionog suda, Odbora za pravosuđe Skupštine Srbije, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Republičkog javnog tužilaštva, Društva sudija, Udruženja tužilaca, Advokatske komore, Pravosudne akademije, Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Ministarstva finansija. NSRP strane 2, 3 i 6.

⁶³² Ista preporuka je data u Analizi javne potrošnje i institucija u pravosuđu, Svetska banka MDTF –JSS, 2011. godine (JPEIR).

⁶³³ Narodna skupština Republike Srbije (2013.), NSRP za period 2013-2018 godine, strana 9, Odeljak V, Sprovođenje reforme, podnaslov 3.

Okvir 23: Dužnosti Sekretarijata Komisije jesu da:

- *Priprema predloge ažuriranog Akcionog plana za sprovođenje Strategije;*
- *Priprema predloge preporuka i odluka na osnovu izveštaja posebnih radnih grupa;*
- *Formira radne grupe za sprovođenje osnovnih ciljeva Strategije i koordinira njihov rad, vodeći računa o kontinuitetu sa radnim grupama koje su učestvovala u izradi teksta Strategije i Akcionog plana;*
- *Koordinacija sa predstavnicima drugih tela predviđenih za sprovođenje relevantnih strategija i akcionih planova;*
- *Razmatra projekte koji se finansiraju iz međunarodnih izvora;*
- *Vrši procenu troškova aktivnosti predviđenih Akcionim planom;*
- *Prikuplja i objedinjuje statističke podatke potrebne za donošenje strateških odluka, kao i druge podatke utvrđene kao indikatore za sprovođenje aktivnosti iz Strategije;*
- *Prikuplja, objedinjuje, obrađuje i analizira podatke od svih subjekata određenih Akcionom planom kao odgovorne institucije za sprovođenje Strategije;*
- *Na osnovu prikupljenih i analiziranih podataka, priprema predloge odluka i dokumenata Komisije;*
- *Razmatra uporedne analize i međunarodne preporuke neophodne za implementaciju u pravni sistem Republike Srbije, radi harmonizacije propisa za pridruživanje Evropskoj uniji; i*
- *Obavlja sve ostale poslove po nalogu Komisije i po osnovu Poslovnika o radu, a koji su neophodni za sprovođenje Strategije.*

Odgovorni subjekti dužni su da pružaju podatke i informacije Sekretarijatu u vezi sa aktivnostima na sprovođenju Strategije.

112. **Potencijalna mana Komisijine odabrano manje značajne uloge jeste što MP ostaje jedini sagovornik EU u vezi sa izveštavanjem o napretku kod ispunjavanja kriterijuma iz Poglavlja 23.** Ovaj problem bi mogao da se reši formiranjem Sekretarijata Komisije za podršku procesu izveštavanja i blisku saradnju sa VSS i DVT u bavljenju pitanjima, zahtevima za podacima, pojašnjenjima i kritikama koje upućuju eksperti EU. Alternativa tome je da VSS i DVT nastave rad kroz MP, smanjujući svoju zavisnost tako što će razvijati sopstvene sposobnosti za sprovođenje i izveštavanje. Nijedan od ovih aranžmana ne zadovoljava dugoročnu potrebu da se omogući saradnja među institucijama kao i razmena informacija izvan procesa pridruživanja. Druge zemlje su unapredile koordinaciju bez stvaranja druge zakonski konstituisane birokratije. Srbija može to isto da pokuša putem formiranja *ad hoc* radnih grupa koje bi se usmerile na konkretne probleme kako se oni budu pojavljivali. Pre nego što se to desi VSS i DVT bi trebalo da uvedu red u sopstvene institucije.

113. **Međutim, kako Komisija bude dalje definisala svoju ulogu, moraće, kao i VSS i DVT, da osmisli i oformi tehničko telo da je podrži.** Dokle god MP nastavi da bude sagovornik EU, ovo će možda biti manje hitno od zapošljavanja kadra u VSS i DVT. Ipak morale bi se razmotriti i implikacije za adekvatnu koordinaciju planova reforme. Ukoliko Komisiji budu falili nekih zaposleni, njena sposobnost da vrši funkciju i služi kao forum za diskusiju biće ograničena.

114. **Pošto je preostalo još četiri godine, još uvek je moguće odrediti prioritete za sprovođenje Akcionog plana i ostvariti realan napredak.** Delotvorno planiranje, izrada, operacionalizacija i sprovođenje nekoliko desetina novih zakona u preostale četiri godine predstavljaće izazov. U ovoj situaciji, od koristi bi bilo dalje određivanje prioriteta i utvrđivanje redosleda. Kako bi se postigli ciljevi, moralo bi se češće pratiti napredovanje. Zbog javnosti, a i zbog EU, svaka vodeća institucija u Akcionom planu bi mogla da osmisli način izveštavanja o napretku barem dva puta godišnje.

iv. Kapacitet za dobijanje i analiziranje povratnih informacija od zainteresovanih strana

115. U pravosudnom sistemu Srbije postoji jako malo povratnih sprega koje bi omogućile zainteresovanim stranama da daju svoj doprinos procesu upravljanja učinkom ili reformskom procesu. Evaluacija sudija se obavlja od vrha na dole i fokusira se na disciplinu i usaglašenost i ne postoje odgovarajući procesi koji bi omogućili predsednicima nižih sudova da daju doprinos radu onima koji su iznad njih u toj hijerarhiji (predsednici viših sudova, VKS, VSS ili MP) ili da daju povratne informacije kao bi se učinak sistema unapredio ili uvele inovacije. Jako je malo sastanaka na kojima se okupljaju predsednici sudova ili sudije različitih nivoa suda radi rasprave o zajedničkim izazovima. Proces konsultacija kod izrade zakonodavstva je površan iz razloga navedenih u poglavlju o Kvalitetu. Kao posledica toga, rukovodioci na vrhu sistema dobijaju jako malo povratnih informacija i ne poseduju informacije koje su ključne za evaluaciju delotvornosti sistema.

116. Srpsko pravosuđe ne sprovodi sopstvene ankete u kojima korisnici daju povratne informacije. Program MDTF-JSS Svetske banke je finansirao i sproveo dve velike ankete korisnika, a pravosuđe je dalo svoje komentare i odobrilo obe ankete.⁶³⁴

117. Iako to samo po sebi ne predstavlja standard, napredna pravosuđa u Evropi i širom sveta sve više koriste ankete kao rutinski metod za prikupljanje podataka kako bi dopunili statističke podatke. Ankete mogu biti naročito korisne u oblastima kao što je zadovoljstvo korisnika u smislu blagovremenosti, troškova, pristupa pravosuđu i integriteta. U tabeli 20 je prikazano da većina država članica Evropske unije koje je pratio CEPEJ sprovodi niz anketa kako bi potražile mišljenje ključnih aktera.

Tabela 20: Države članice EU koje sprovode ankete za ključne aktere, 2014 godine⁶³⁵

Vrste anketa	Broj država članica EU koje sprovode ankete
Ankete za sudije	11
Ankete za sudsko osoblje	10
Ankete za tužioce	10
Ankete za advokate	12
Ankete za strane u sporu	17
Ankete za ostale korisnike suda	11
Ankete za žrtve	10

118. U Srbiji će povratni podaci od korisnika biti neophodni kako bi se dobile informacije za buduća poboljšanja učinka u sudovima. U budućnosti bi pravosuđe trebalo da dodeli sredstva i preuzme odgovornost za sprovođenje ankete za dobijanje povratnih informacija od zainteresovanih strana. Jedna opcija bi bila da se finansiraju naredni ciklusi postojeće Ankete o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika pošto je ona već osmišljena i to bi omogućilo poređenje sa 2009. Druga opcija je da pravosuđe sačini skromniju anketu sa manjim brojem tema. Iako se administriranje anketa može poveriti nekom u zadatak, delotvorna realizacija bi zahtevala stalnu posvećenost rukovodstva VSS, MP i VKS kako bi se generisale i iskoristile povratne informacije za unapređenje učinka.

119. VSS, DVT i VKS bi takođe mogli razmotriti da uvrste i jedan mehanizam za komentare kako budu napredovali s radom, tako što će napraviti fokus grupe predsednika sudova radi dobijanja komentara i

⁶³⁴ Videti Anketu o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine. Rezultati anketa iz 2009/2010 i 2013. godine su istaknuti u ovom Izveštaju.

⁶³⁵ Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (EU Justice Scoreboard) 2014, na osnovu podataka iz 2012. godine. Dvadeset i sedam država članica je podnelo izveštaje po tim pitanjima.

predloga za testiranje u praksi. Dobijanje povratnih informacija od sudija (i tužilaca) kao i korisnika sudova i opšte javnosti bi takođe bilo korisno.

v. Komuniciranje o učinku sistema

120. **Vrhovni kasacioni sud trenutno prikuplja i objavljuje informacije o broju predmeta na godišnjem nivou. Priprema ovih izveštaja zahteva puno truda i puno radnih časova (po čoveku), s obzirom na fragmentaciju sistema (videti poglavlje o IKT).** Kvalitet podataka se poboljšao u proteklih nekoliko godina, i za pohvalu je što VKS uspeva to da uradi u sistemu sa tako puno izazova. Iako generiše veliku količinu informacija, pruža veoma ograničenu analizu ili sintezu; tako da mu je publika i korišćenje tih podataka limitirano. U budućnosti bi izveštaji mogli da uključe podatke o upravljanju resursima za učinak, uključujući radno opterećenje i produktivnost, starosne liste, broj zaposlenih, investicije u IKT i infrastrukturne resurse. U Godišnjim izveštajima bi se mogli predstavljati rezultati VKS i sistema suda u vezi sa Akcionim planom za NSRP i Akcionim planom za Poglavlje 23. Godišnji izveštaji bi mogli da obuhvate informacije o novim inicijativama da se ojača efikasnost, kvalitet i pristup, kao i analizu izazova za ostvarenje učinka i ažurirane podatke o tome kako se pristupa tim izazovima.

121. **DVT izrađuje Godišnji izveštaj, ali su tu podaci u mnogo većoj meri ograničeni.** Problem potiče od nerazvijenog automatskog prikupljanja podataka koje sprečava raščlanjivanje ili analizu podataka. Sadašnja organizacija podataka otežava da organizacija i ljudi sa strane analiziraju učinak sistema tužilaštva i jako je malo praktičnih informacija. Čim se na srednji rok uvedu novi sistemi podataka, izveštaji bi trebalo da se poboljšaju i biće omogućeno više detalja i analize.

122. **Akademski krugovi i veće organizacije civilnog društva (OCD) mogle bi koristiti dostupne podatke radi sprovođenja dalje analize kad bi podaci bili u nekom pristupačnom formatu, kao što je Microsoft Excel.** Do sada se nije analiziralo ko koristi informacije iz godišnjeg izveštaja i u koju svrhu. U drugim pravosuđima, analiza akademika i vodećih OCD bila je značajna za utvrđivanje dešavanja koje pravosuđe možda propusti.⁶³⁶

123. **Ukoliko bi se pripremali izveštaji o učinku (i o strateškom napretku) u formatu koji je prilagođen čitaocima koji su laici, to bi bilo korisno za pristup javnosti i pružanje opštih informacija.** U svakom sistemu pravosuđa je malo verovatno da će obični građani, poslovni sektor, mediji ili male organizacije civilnog sektora da koriste detaljne podatke o učinku. Međunarodno iskustvo ukazuje da izveštaj sa analizom u kojoj je par grafikona i statistika može da podigne svest o naporima pravosuđa. Brazilsko pravosuđe, na primer, prikuplja statistiku o učinku preko 17.000 sudija u svom federalnom sistemu i sistemima država. Taj izveštaj je sažet u kratak pamflet (20 strana) i prikazuje najbitnije grafikonu i objašnjenje o njihovom značaju kako bi se podigla svest o relevantnim problemima.⁶³⁷ Komunikacija koja je dobro usmerena na laike mogla bi brže da poboljša percepciju javnosti o pravosuđu među grupama profesionalaca i OCD i izgradi podršku za buduće reforme. Na primer, novi sajt VSS je lak za upotrebu i vremenom bi mogao da preraste u centar za korisne javne informacije.⁶³⁸

124. **Ukoliko bi zvanične podatke komuniciralo u formatima koji su jednostavni za upotrebu, pravosuđe bi bilo u boljoj poziciji da se bori protiv pogrešnog predstavljanja.** Trenutno postoji puno nepodudarnosti kod podataka koji su prikazani u javnom domenu. Pravosuđe je često žrtva pogrešnog predstavljanja (namernog ili slučajnog) od strane medija i interesnih grupa. Takvo „izokretanje statistike“ (*spinovanje*) od strane interesnih grupa može da se pojavi u svakom sistemu. Međutim, pravosuđe bi moglo da ublaži rizike.

⁶³⁶ Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji zabrinutost zbog „nestanka građanskog suđenja“ prvi put se pojavila u akademskim studijama.

⁶³⁷ U drugom primeru, sudovi u Singapuru šalju svoje godišnje izveštaje email-om velikom broju zainteresovanih strana i ti mejlovi sadrže kratak pregled sadržaja, analizu i najnovije podatke koji se nalaze u većem izveštaju.

⁶³⁸ Videti <http://vss.sud.rs/>.

Ukoliko bi rutinski komuniciralo pouzdane podatke u čitkom i jasnom formatu moglo bi lakše da se bori protiv pogrešnog predstavljanja ili da demistifikuje probleme i podigne svest javnosti.

125. **Postoji nekoliko narativa o iskustvu pravosuđa Srbije koji se mogu podeliti s drugima, a moglo bi se i više ispričati da je sistem razvio analitičke sposobnosti koje su mu izuzetno potrebne da dalje sve to istraži i izveštava o tome.** Na primer, po pitanju kašnjenja i nerešenih predmeta, VKS bi mogao ubedljivije da predstavi probleme na koje nailazi i napredak koji je ostvario u smanjenju broja nerešenih predmeta. Prema metodi Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) za izračunavanje vremena neophodnog za rešavanje predmeta, pravosuđe Srbije ima relativno dobre rezultate kod predmeta u prvoj instanci sa izuzetkom faze naplate.⁶³⁹ Ovaj primer bi trebalo naglasiti zajedno sa rezultatima programa za smanjenje broja nerešenih predmeta, a detaljnija analiza sadržaja nerešenih predmeta pomogla bi da se unapredi prezentacija.

f. Delotvornost mehanizama za upravljanje integritetom i sukobom interesa

i. Nasumična dodela predmeta

126. **Tehnologija za nasumičnu dodelu predmeta u Srbiji dobro funkcioniše sa ciljem da se smanji predvidivost dodele pojedinačnih predmeta konkretnim sudijama u okviru suda i tako spreči „kupovina sudija“.** Sistem se stara da novi predmeti budu podjednako distribuirani tokom godine i nasumično zasnovani na algoritmu.⁶⁴⁰ Distribuciju predmeta vrši sudska pisarnica, a nadgleda je predsednik suda, sekretar suda ili menadžer pisarnice suda.

127. **Međutim, softver nije dostupan u svim sudovima.** Dostupan je kroz sisteme za upravljanje predmetima u osnovnim, višim, apelacionim, privrednim, upravnim sudovima i VKS.⁶⁴¹ Softver za nasumičnu dodelu predmeta još uvek nije dostupan u svim prekršajnim sudovima. Prekršajni sud u Kikindi je izradio IT rešenje koje obezbeđuje istu funkciju i mnogi prekršajni sudovi u Vojvodini koriste ovo rešenje. U drugim prekršajnim sudovima još uvek se ručno dodeljuju predmeti preko pisarnice, a ako se uzme u obzir obim posla u ovim sudovima taj zadatak je dosta naporan i dugačak. Novi softver za upravljanje predmetima (SIPRES) će se uskoro uvesti u sve prekršajne sudove koji podrazumevaju ovu funkciju.

128. **Zatim, ne koriste taj softver svi sudovi koji ga poseduju.** Jedna zainteresovana strana je procenila da je 2013. godine samo oko 60 sudova koristilo ovu funkciju; međutim ova cifra se ne može proveriti. Tako da nije jasno zašto se ne koristi u tim sudovima. Razlozi mogu biti nedovoljno razumevanja, nedostatak obuke ili individualizovanih praksi upravljanja predmetima.⁶⁴² I dok je nasumična dodela predmeta uvek bila na dobrovoljnoj bazi, ovakvi izuzeci će uvek postojati. Od predsednika sudova u svim sudovima treba zahtevati da koriste softver pri dodeli predmeta. To bi povećalo doslednost u nasumičnosti dodela a omogućilo bi i praćenje podataka i trendova.

⁶³⁹ Pošto većina nerešenih predmeta predstavlja predmete naplate računa za komunalne usluge, kašnjenja koja pogađaju prosečne korisnike suda predstavljaju manji deo. Za dalju raspravu o naplati računa za komunalne usluge i drugim problemima sa efikasnošću, videti odeljak Efikasnost.

⁶⁴⁰ Neke sudije su izvestile tim za Funkcionalnu analizu da algoritam u AVP-u verovatno ne funkcioniše kako treba jer oni dobijaju dva (ili čak tri ili pet) novih uzastopnih predmeta u nizu. Međutim, AVP je konkretno tako i dizajniran – uzastopni predmeti tokom godine smanjuju predvidivost i mogućnost za tajne sporazume i na taj način sistem zapravo radi onako kako bi trebalo. Može biti da sudije nisu svesne tog aspekta u kreiranju sistema.

⁶⁴¹ U osnovnim, višim i privrednim sudovima nasumična dodela predmeta je integrisana u AVP. U VKS, upravnim i apelacionim sudovima nasumična dodela predmeta je integrisana u SAPS.

⁶⁴² Na primer, neki pojedinačni sudovi više vole da dodeljuju predmete specijalizovanim sudijama ili možda imaju svoj priručnik i ad hoc formular za ponderisanje predmeta. U drugim možda više vole da ujednačavaju broj predmeta na mesečnom nivou dok softver distribuira na godišnjem nivou.

129. **Tamo gde se softver za nasumičnu dodelu predmeta koristi, relativno često se dešava da predsednici sudova poništavaju algoritam.** To nije obavezno zbog tajnog sporazuma već da bi se posao pravednije preraspodelio ukoliko na primer jedan sudija dobije puno složenih predmeta, a drugi dobije puno jednostavnih. Zatim, algoritam ne dozvoljava specijalizaciju procesuiranja predmeta tako da ukoliko bi predsednik suda želeo da se neki konkretan sudija (ili mali tim sudija) specijalizuje za određenu vrstu predmeta morao bi ručno da preraspodeljuje te predmete.⁶⁴³ Nažalost, podaci koji se tiču tog zaobilaženja algoritma nisi prikupljeni tako da dalja analiza nije moguća.

130. **Algoritam za nasumičnu dodelu predmeta bi mogao da se unapredi čim se izradi metodologija za ponderisanje predmeta.** Jednostavne metodologije za ponderisanje predmeta i specijalizacija u obradi predmeta mogli bi se ugraditi u algoritam kako bi se usavršio proces dodele predmeta. To bi značajno umanjilo potrebu za neutralizovanjem nasumičnog dodeljivanja predmeta. Onda bi se poništavanje algoritma moglo pomno pratiti, a predsednici sudova bi bili u potpunosti odgovorni za svoje odluke da zaobilaze nasumične dodele.

131. **Ne postoji odgovarajuća tehnologija za nasumičnu dodelu predmeta u okviru javnih tužilaštava.** Predmeti se ne dodeljuju elektronskim putem već se umesto toga vodi dnevnik dodele predmeta. Tužilac dodeljuje nove predmete prvom slobodnom zameniku tužioca po azbučnom redu, a može da izmeni dodelu po nahođenju (na osnovu široke diskrecije).⁶⁴⁴ Ovaj sistem ima svoje prednosti u smislu da uzima u obzir složenost predmeta i specijalizaciju. Međutim, zainteresovane strane navode da postoji percepcija da se predmeti u okviru nekih tužilaštava dodeljuju na osnovu spoljnih faktora. Na srednji i duži rok, i čim povezane funkcije budu automatizovane u tužilaštvima, moglo bi se razmisliti o tehnologiji nasumične dodele. To bi takođe poboljšalo transparentnost i odgovornu dodelu predmeta.

ii. Razvoj i praćenje planova integriteta

132. **Sve državne institucije, uključujući i one u pravosuđu, imaju obavezu da izrade planove integriteta do marta-aprila 2013. godine prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije.** U planovima integriteta se zahteva od svake institucije da identifikuje potencijalno slabe tačke za korupciju, proceni rizike i sama izvrši kontrolu sprovođenja svojih kompetencija. Izrada plana integriteta ide u fazama: institucija prvo sprovodi evaluaciju i procenu rizika, onda priprema mere za sprečavanje korupcije i sprovodi plan u skladu sa smernicama Agencije za borbu protiv korupcije.

133. **Do sada, većina sudova nije predala svoje planove integriteta.**⁶⁴⁵ VSS je planirao da napravi posebne formulare koje bi sudovi popunjavali i organizuje obuku, ali to se još nije desilo. Kad se distribuira, plan integriteta mora da bude pripremljen za svaki sud, a predsednik suda mora da ga odobri.

134. **Nasuprot tome, prekršajni sudovi su bili aktivni u izradi sopstvenih planova integriteta.** Uz podršku projekta JRGA, svi prekršajni sudovi i prekršajni apelacioni sudovi su ispoštovali rok.⁶⁴⁶

135. **Tužioci su takođe bili kooperativni.** DVT i RJT su svaki ponaosob pripremili svoje planove integriteta i predali ih Agenciji za borbu protiv korupcije što je učinila većina javnih tužilaštava. U januaru 2014. godine samo 11 javnih tužilaštava još uvek nije predalo plan. Ona tužilaštva koja još uvek nisu predala planove morala bi to da obave kao prioritet.

⁶⁴³ Kao što je već bilo reči u poglavlju o Kvalitetu, postoji jako malo specijalizacije kad je u pitanju obrada predmeta.

⁶⁴⁴ Član 42, Poslovnik o radu u tužilaštvu.

⁶⁴⁵ Agencija za borbu protiv korupcije je procenila da će oko 40-50 odsto institucija da preda svoje planove do isteka roka.

⁶⁴⁶ Agencija za borbu protiv korupcije i Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA) su organizovali obuku za prekršajne sudove u kojoj se govorilo o sadržaju i pripremi planova integriteta. Oni su takođe radili i sa grupom sudija za prekršaje kako bi napravili šablon (template) plana integriteta koji bi pomogao svakom prekršajnom sudu u izradi sopstvenog plana integriteta, kako bi se izbeglo dupliranje truda i promovisala standardizacija mera tamo gde je potrebno. U okviru projekta JRGA je zatim obezbeđena tehnička pomoć prekršajnim sudovima u toku pripreme njihovih planova integriteta.

136. **Nakon što se predaju, trebalo bi odrediti prioritete u sprovođenju i praćenju. Pošto Agencija za borbu protiv korupcije neće voditi ovaj proces, VSS i DVT ili VKS/RJT bi morali da prikažu jake leaderske osobine u promociji promene kulture predostrožnosti.** Etički komiteti VSS i RJT bi trebalo da počnu sa izdavanjem mišljenja i standarda sa praktičnim primerima postupanja tj. onoga što je dozvoljeno i što nije dozvoljeno. Može se organizovati dalja obuka za sudije, tužioce i sudsko osoblje sa fokusom na osetljive oblasti i promene, procese i ponašanja koja će biti neophodna da bi se održala predostrožnost u tim oblastima, kao i obuke za predsednike sudova kako bi razmenjivali iskustva u sprovođenju. Ukoliko je slučaj, kako je navedeno u Anketi o korisnicima usluga suda Agencije za borbu protiv korupcije za 2013. godinu, da sitniji slučajevi korupcije među sudskim osobljem prevladavaju u sudovima nad korupcijom na visokom nivou među sudijama, onda bi mogle da se organizuju obrazovne kampanje u svim sudovima i javnim tužilaštvima sa posterima i pamfletima koji bi pratili razvijanje svesti o žalbama kako bi došlo do promene kulture.

iii. Pravila o davanju poklona

137. **Formalna pravila o davanju poklona sudijama i tužiocima su jasna.** Prema Zakonu o sudijama i Zakonu o javnom tužilaštvu primanje poklona je u suprotnosti sa odredbom kojom se uređuje sukob interesa i može dovesti do disciplinskog prestupa. Zatim, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije takođe zabranjuje poklone u vezi sa vršenjem javnih funkcija. Nijedan vršilac javne funkcije, uključujući sudije i tužioce, ne može da prihvati poklon čija vrednost premašuje 20 Evra.⁶⁴⁷ Zakon takođe reguliše procedure za sudije, tužioce i državne službenike⁶⁴⁸ koje se odnose na odbijanje prijema poklona, obavezu obaveštavanja i vođenja evidencije o poklonu kao i zabranu prijema poklona od određenih pojedinaca. Zainteresovane strane koje rade u sudovima su izvestile tim za Funkcionalnu analizu da nisu upoznate sa činjenicom da se vodi evidencija o poklonima.

138. **Slično, pravila „na papiru“ su vrlo jasna kad su u pitanju državni službenici.** Zakon o državnim službenicima takođe zabranjuje državnim službenicima, uključujući osoblje i zaposlene na određeno vreme, ali ne i volontere i pripravnike, da prime poklon ili bilo kakvu drugu uslugu ili korist u vezi sa vršenjem svojih poslova osim protokolarnog ili prigodnog poklona manje vrednosti. Nije baš najjasnije šta znači „protokolarni ili prigodan poklon manje vrednosti“. Međutim, ukoliko se primeni isti standard od 5 odsto i pod pretpostavkom da je prosečna mesečna plata državnog službenika 400 Evra, vrednost poklona ne bi trebalo da premaši 20 Evra. Isto tako, državni službenik ne sme da koristi rad u državnom organu da bi uticao na ostvarivanje svojih prava ili prava s njime povezanih lica.

139. **Međutim, ipak dolazi do darivanja poklona i zainteresovane strane navode da je to relativno česta praksa.** U Anketi o korisnicima usluga suda koju je sprovedla Agencija za borbu protiv korupcije 2013. godine, 22 odsto korisnika usluga suda rekla su da su dala „poklončiče“ barem jednom, uglavnom nakon „što je posao već obavljen“ kao znak pažnje za određenu „uslugu“. Kao što je često slučaj u anketama poput ove, ova cifra je verovatno mnogo veća pošto su ispitanici uglavnom nevoljni da otvoreno govore o svom davanju poklona. Zatim, vrednost pojma „poklončić“ nije definisana. Rezultati ankete Agencije za borbu protiv korupcije takođe ukazuju da je davanje poklona veći problem među osobljem suda nego među sudijama i tužiocima koji će verovatno da koriste suptilnije načine za vršenje uticaja.⁶⁴⁹

140. **U vezi sa tim, ne prati se prijava imovine.** Pravila o sukobu interesa nalažu da sudije i tužioci prijave imovinu. Međutim, ne postoji mehanizam za proveru toga. To značajno narušava potencijalni uticaj pravila i podriva poverenje javnosti.

⁶⁴⁷ Maksimalna vrednost poklona je 5 odsto prosečne mesečne neto zarade koja je 400 Evra pa se tako određuje da je maksimalna vrednost poklona 20 Evra.

⁶⁴⁸ Uključujući osoblje i zaposlene na određeno vreme ali ne i volontere i pripravnike.

⁶⁴⁹ Videti izveštaj o nivou korupcije u poglavlju o Kvalitetu.

141. **VSS i DVT bi mogli više da urade kako bi promovisali kulturu odbijanja poklona.** Detaljniji protokoli o davanju poklona nisu uvršteni u njihova interna pravila, naredbe i procedure sudova ili tužilaštva. Ukoliko bi to učinili, podigli bi svest o pravilima i konkretnim procedurama koje treba ispoštovati. Ovo je oblast u kojoj bi VSS konkretno mogao da zauzme proaktivnu ulogu u budućnosti kad je u pitanju nadgledanje rada sudskog osoblja. VSS i DVT bi mogli više da učine u pogledu podizanja svesti o pravilima među zaposlenima i građanima. Pravosuđa širom Evrope i na drugim mestima koriste promotivne kampanje da podignu svest među korisnicima usluga suda da nije prihvatljivo nuditi poklone. Konkretno obuke su takođe korisne kako bi se pomoglo sudskom osoblju da shvati parametre etičkog ponašanja i posledice nepridržavanja, kao i da ih nauči kako da odgovore kada im neko ponudi poklon.

iv. Izuzeće sudije zbog neobjektivnosti (izuzeće i isključenje)

142. **Kako bi izbeglo sukob interesa, pravosuđe Srbije ima dva mehanizma za izuzeće sudija: isključenje i izuzeće.** Isključenje nalaže da sudija bude diskvalifikovan iz suđenja ukoliko postoji jedan od nekoliko razloga kao što je da je sudija strana u postupku, akcionar u kompaniji koja je strana u postupku, član porodice strane u postupku, ukoliko je taj sudija prethodno učestvovao u tom predmetu itd.⁶⁵⁰ Izuzeće je opštije i primenjuje se tamo gde okolnosti navode na sumnju u nepristrasnost sudije u postupku i sudija može biti diskvalifikovan ukoliko se prikaže takva sumnja. Kada strana podnese pismeni predlog da se sudija isključi ili izuzme, sudija u postupku mora da obustavi postupak, da izjavi o predlogu i obavesti predsednika suda koji ima ovlašćenje da odluči o osnovanosti predloga na osnovu informacija sadržanih u predlogu. O predlozima se odlučuje u roku od tri dana, odluke nekad mogu odmah da se izdaju, a ponekad je neophodna promena termina ročišta.

143. **Jako malo se radi monitoring ili praćenje izuzeća sudija u okviru sudskog sistema.** Većina sudova ručno vodi detaljne podatke⁶⁵¹ ali neki ih evidentiraju putem AVP-a. O njima se obično izveštava Viši sud, ali ne VSS, VKS ili bilo koji sistem koji bi omogućio monitoring ili praćenje. Zbog toga nije moguće izmeriti u kojoj meri se koriste izuzeća ili u kojim okolnostima dolazi do njih.

144. **Zainteresovane strane imaju niz mišljenja o korišćenju izuzeća. Neki kažu da proces odlučivanja nije transparentan, i da postoji zabrinutost da predsednici sudova razmatraju pitanja koja prevazilaze sadržaj predloga o izuzeću.** Neki navode da advokati zloupotrebljavaju primenu izuzeća kao taktiku odlaganja, i traže da sudije daju izjave povodom neozbiljnih predloga, pa na taj način produžavaju trajanje predmeta. Druge zainteresovane strane kažu da su sudije rutinski pristrasne u svom ophođenju sa stranama, ali da strane nerado traže izuzeća iz straha od odmazde. Bez boljih podataka tim Funkcionalne analize ne može da dokaže ove tvrdnje.

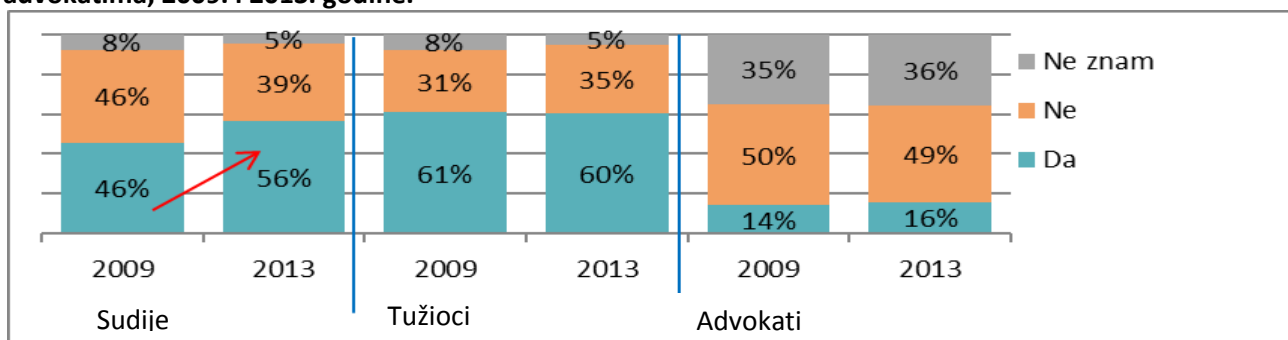
v. Upotreba interne kontrole

145. **Inače ima malo internih kontrola za upravljanje integritetom u pravosuđu.** U Anketi o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika iz 2014. godine većina sudija i tužilaca kaže da neki oblik interne kontrole postoji u pravosudnom sistemu ali je značajan deo smatrao da to uopšte nije prisutno. Od onih koji su rekli da interna kontrola postoji, samo nešto malo više od polovine smatra da je ona doprinela integritetu pravosuđa (videti Sliku 116).

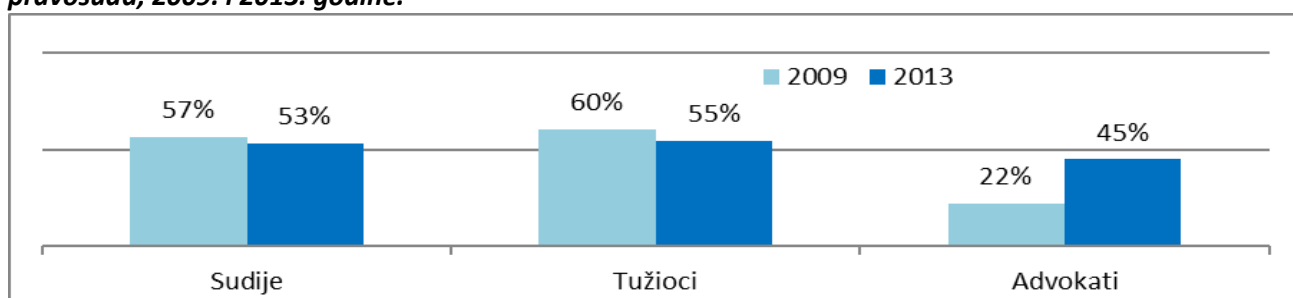
⁶⁵⁰ Član 67. Zakona o građanskom postupku („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 72/2011, 49/2013 (odluka Ustavnog suda), (Odluka Ustavnog suda) 55/2014).

⁶⁵¹ Član 261. Sudskog poslovnika, „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 110/2009, 70/2011, 19/2012 i 89/2013.

Slika 116: Svest o postojanju mehanizama interne kontrole u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, 2009. i 2013. godine.⁶⁵²



Slika 117: Udeo sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da su interne kontrole doprinele integritetu pravosuđa, 2009. i 2013. godine.⁶⁵³



146. Međutim, čini se da postoji konsenzus da je dalja interna kontrola neophodna. U Anketi o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika iz 2014. godine 86 odsto sudija, 89 odsto tužilaca i 95 odsto advokata se složilo da je interna kontrola bitna za buduće jačanje integriteta pravosudnog sistema. Većina sudija, tužilaca, advokata i korisnika usluga suda je takođe navela da upravljanje unutar sudova treba da se izmeni kako bi se unapredilo funkcionisanje pravosuđa.

g. Delotvornost žalbi i disciplinskih postupaka

i. Žalbeni mehanizmi

147. Svest javnosti o žalbenim mehanizmima i disciplinskim pravilima je niska. Javnost nema saznanja o tome šta je disciplinsko kršenje, kome da se obrate i koje informacije da uključe u žalbu.

148. To je zbog činjenice da jako malo korisnika usluga suda ulaže žalbu, čak i onda kad smatraju da imaju osnova za to. Prema Anketi o korisnicima usluga suda Agencije za borbu protiv korupcije iz 2013. godine 46 odsto ispitanika je reklo da su imali osnova za ulaganje žalbe u vezi sa radom sudije na njihovom predmetu. Međutim samo 6 odsto je to i učinilo. Od 40 odsto ispitanika koji se nisu žalili kada su smatrali da imaju osnova za to, 26 odsto je reklo da nije verovalo da bi sudski sistem razmotrio njihovu žalbu. Zatim, 14 odsto ispitanika je reklo da nema znanja, informacija ili vremena da uloži žalbu. U slučaju administrativnih poslova odgovori su bili slični pa je 35 odsto ispitanika reklo da su imali osnova za žalbu zbog sudske administracije, a samo je 2 odsto to uradilo. Slično tome, najčešći razlog za neulaganje žalbe je nepoverenje da je sistem sposoban za ispravku i nedostatak informacija o postupku ulaganja žalbe.

⁶⁵² Postavljeno pitanje u okviru ankete: *Da li je postojao neki oblik interne kontrole u pravosudnom sistemu u poslednjih 12 meseci?* Ukupna ciljna populacije: sudije, tužioc i advokati. *Anketa o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.*

⁶⁵³ Postavljeno pitanje u okviru ankete: *U kojoj meri je interna kontrola koja je postojala doprinela integritetu pravosuđa?* Baza populacije: Sudije, tužioc i advokati koji veruju da je interna kontrola postojala. *Videti Anketu o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godine.*

149. **Žalbe su uglavnom usmerene na sudije i odnose se na blagovremenost postupka.** Uobičajeni razlozi za žalbu jesu što sudija stalno otkazuje ili pomera ročišta. To ne znači da su sudije osnov za žalbe već pre da ne postoji mehanizam za žalbu o problemima koji su rašireni u sistemu.⁶⁵⁴ S obzirom da su oni najvidljivije otelotvorenje suda, nezadovoljstvo korisnika sudskih usluga usmereno je na sudije. U nekim tipovima i lokacijama sudova ima više žalbi nego na drugim.

150. **Postoje mnogobrojni kanali putem kojih pojedinac može da se žali na rad pravosudnih organa, uključujući putem VSS, DVT, predsednika suda konkretnog suda (ili njegovog višeg ili apelacionog suda), VKS, Kancelarije Zaštitnika građana i Agencije za borbu protiv korupcije.** Informacije o svakom kanalu za žalbe dostupne su u Aneksu 5, uključujući informacije o njihovim ovlašćenjima, o postojanju šablona (templates), broju žalbi koje primaju, najčešćih žalbi i preduzetih mera.

151. **VSS procenjuje da se svake godine podnese oko 12.000 žalbi, ali precizni podaci nisu dostupni.** Svaki mehanizam za žalbe može da prikuplja neke podatke o svom radu ali podaci nisu elektronski niti povezani u neki sistem, a nisu ni konsolidovani. Žalbe protiv pojedinaca ne pružaju informacije za evaluaciju ili promociju procesa. Još bitnije, podaci se ne analiziraju da bi se došlo do iskustva ili obrazaca ponašanja koji mogu dovesti do sistemskih poboljšanja u budućnosti.

152. **Različita tela koja se bave žalbama suočavaju se sa značajnim ograničenjem kapaciteta.** Većina agencija nema dovoljno zaposlenih da pokrije sve novo pristigle žalbe. MP, na primer, ima tri zaposlena koja se bave hiljadama žalbi godišnje. VSS nema kadar za vršenje te funkcije i poput VKS i pojedinačnih sudova, ovu funkciju apsorbuje u postojeća administrativna radna mesta.

153. **Fragmentirani sistem dovodi do dupliranja i sprečava postupke koji bi mogli da unaprede učinak.** Osobe koje ulažu žalbu rade to preko nekoliko kanala, nadajući se da će barem preko jednog dobiti odgovor. Ovakva praksa preuveličava broj žalbi i može dovesti do suprotnog efekta, a to je da umanjí verovatnoću da će svako telo odgovoriti ili se žalioци mogu prebacivati sa jednog mehanizma na drugi.

154. **Malo je koordinacije, ukoliko je uopšte ima, između različitih tela za pritužbe.** Kancelarija Ombudsmana je izradila standardno pismo u formi templejta kao odgovor građanima koji se žale na sudove, advokate, izvršitelje ili tužioce. Iako je to pozitivan i dobronameran pokušaj da se građani informišu, ta pisma pokazuju da Ombudsman nije nadležan da kontroliše rad pravosuđa, već pruža legalističke informacije o funkcionisanju raznih nadzornih tela i procedura. Te informacije nude malo praktičnih smernica prosečnom građaninu o putevima za ostvarivanje njihovih pritužbi. Osim napora Ombudsmana, predstavnici drugih tela iznose da oni međusobno ne komuniciraju niti koordiniraju posao. Bolja koordinacija bi mogla da poboljša kvalitet procesa i osnaži sposobnost građana da se konstruktivno uključe u njega.

155. **Višestruko procesuiranje takođe podstiče nedoslednu praksu.** Zaposleni u organima kojima se ulažu žalbe priznaju da će pre da odgovore podnosiocima žalbi koji vrše najveći pritisak (tj. onima koji su najglasniji ili najuticajniji) među podnosiocima „na toj gomili“ ogromnog broja zahteva. Zainteresovane strane navode da procedure nisu transparentne i da su neke žalbe „u većoj meri jednake od drugih“.

156. **Naknadno praćenje tj. odgovaranje (follow-up) na žalbe je dosta slabo zbog nepreciznog i nedelotvornog pravnog okvira.** Na osnovu postojećeg pravnog okvira, predsednik suda nije u obavezi da pismeno odgovori podnosiocu žalbe ili telu koje se bavi žalbama. Telima koja se bave žalbama nije

⁶⁵⁴ Možda postoje mnogi različiti razlozi za žalbe koji nisu prouzrokovani sudijom u tom predmetu i neki koji se uopšte ne odnose na nekog sudiju. Na primer, korisnik suda sa invaliditetom možda želi da se žali što se pisarnica nalazi na mestu koje je nedostupno za invalidska kolica. Osoblje suda može indirektno da traži mito. Možda sneg ili led u toku zimskog perioda sprečavaju pristup zgradi suda. Trenutno se za takve žalbe često ne čuje pošto ne postoji jasan mehanizam za njihovo razmatranje.

dozvoljeno da odlučuju o žalbi na način suprotan datom mišljenju predsednika suda. A ako predsednik suda izbegava da se eksplicitno bavi žalbom, ne postoji zakonski utvrđen mehanizam da se nezavisno i objektivno odredi osnovanost te žalbe kao npr. putem analize dokumentacije tog predmeta. Zatim, sudovi nisu obavezni da ispoštuju mere koje je naredilo telo nadležno za žalbe, a koje se bave glavnim razlozima za žalbu, kao ni sankcije ni rokove za sprovođenje preporuka. Rezultat toga je da sudovi uglavnom ignorišu mere koje su preporučene ili naredene od strane tela nadležnog za žalbe ili ih odlažu u nedogled.

157. **VSS predlaže da se žalbeni mehanizam pojednostavi.** VSS je, uz podršku Međunarodne grupe za menadžment (IMG), predvodio radnu grupu za Proces unapređenja žalbi, u kojem su utvrđena poboljšanja okvira za rešavanje žalbi, izrađene izmene zakonodavstva i predloženi novi poslovni procesi. Žalioci mogu da nastave da ulažu žalbe putem višestrukih mehanizama, ali te žalbe bi bile registrovane u centralnoj bazi podataka u VSS. Žalioci bi mogli da ulože svoju žalbu online preko sajta VSS koristeći standardni formular koji prikuplja neophodne podatke za žalbu. U bazi podataka bi takođe bile evidentirane odlike i klasifikacije kako bi podaci o žalbama mogli da se analiziraju. O žalbi bi onda kao o jednom predmetu odlučivao sudija za žalbe imenovan od strane VSS. Sudovi bi morali da ispoštuju mere koje VSS naloži i to unutar određenih vremenskih okvira. U suprotnom, to bi predstavljalo disciplinski prekršaj koji bi mogao da dovede do disciplinskog postupka po službenoj dužnosti protiv sudije ili predsednika suda.

158. **Bitno je postarati se da predložena reforma žalbenog postupka bude razumljiva i da se dobro predstavi svojoj ciljnoj grupi korisnika sudskih usluga.** Do sada, predložene reforme su tehnički vrlo korektne, ali nije bilo preporuka u vezi sa kampanjama za podizanje svesti javnosti. Informacije o tome kako se ulaže žalba bi trebalo da budu na vidljivom javnom mestu u svim sudovima kao i na sajtovima sudova i VSS. Informacije bi trebalo da budu saopštene jezikom laika, a prikaz bi trebalo da bude jako vizuelan. Trebalo bi obezbediti i prevod na jezike manjina. Pozitivan korak je da su OEBS i VSS nedavno objavili seriju postera i brošura za edukaciju javnosti po pitanju žalbenog postupka i to bi trebalo da se nađe u svakom sudu. To je jako vidljivo u sudovima. VSS bi takođe mogao da se udruži sa Agencijom za borbu protiv korupcije, Kancelarijom Zaštitnika građana, OCD i drugima kako bi se obezbedilo da žalbe koje neka druga tela primaju budu usmerena ka VSS i kako bi se podigla svest među građanima. Transparentnost i kampanje za podizanje javne svesti takođe mogu da smanje rizik od „zarobljavanja interesa“ u centralnom telu. Standardizovani formulari za žalbe bi trebalo da budu u jednostavnom formatu za laike kako bi prosečan građanin mogao lako da ih ispuni, a obrada žalbi bi trebalo da bude što jednostavnija gledano iz ugla korisnika.

159. **Iako nisu dostupni precizni podaci, izgleda da broj žalbi raste.** Međutim, ne treba na ovo gledati negativno, pošto možda postoji niz pozitivnih ili prirodnih razloga za ovakav trend. Na primer, Agencija za borbu protiv korupcije i Kancelarija Zaštitnika građana navode da broj žalbi koje oni primaju u vezi sa pravosuđem možda raste zato što ljudi sve više postaju svesni ovih tela i njihovih funkcija. Oba tela navode da su građani sve više spremni da se pobune protiv zloupotrebe položaja i loše usluge, naročito oni mlađi i urbani stanovnici.

ii. Disciplinske mere i sankcije

Delotvorni i otvoreni mehanizmi pravosudne discipline i odgovarajuća gradacija sankcija uključujući ukor, kazne, suspenziju i raskid razvijeni su tako da budu korisni za kvalitet pravde, delotvoran pristup i transparentnost.

160. **Disciplinske sankcije za sudije i tužioce uključuju ukor, kazne, suspenziju i raskid.** Pravila i procedure u vezi sa disciplinom su jasno navedeni.⁶⁵⁵ Zainteresovane strane često navode da su sankcije suviše blage da bi proizvele efekat odvratanja. Takođe se kaže da su sankcije nedosledne. Neophodna je procena tipova žalbi koje je disciplinski tužilac odabrao za dalje ispitivanje kao i doslednosti sankcija za slične disciplinske prekršaje.

⁶⁵⁵ Sudije snose krivičnu odgovornost za prestupe koje počine van vršenja svoje pravosudne funkcije. Sudije nisu krivično odgovorne ukoliko dođe do nenamernog propusta u vršenju njihove dužnosti.

161. **Disciplinska komisija izveštava da predsednici suda i sudije nemaju saznanja o tome šta predstavlja disciplinski prekršaj.** Za sudije je organizovana obuka iz oblasti etike, ali sudije navode da je ova obuka ograničene vrednosti.⁶⁵⁶
162. **Uprkos nedovoljnom prijavljivanju i dupliranju aktuelnih procesa za rešavanje žalbi opisanih u prethodnom tekstu, jedan broj sudija je potpao pod disciplinske mere u okviru sistema.** Trinaest sankcija je primenjeno 2012. i 2013. godine što je jako mali broj u poređenju sa brojem pristiglih žalbi. Od tih trinaest sankcija, četiri su za posledicu imale raskid radnog odnosa ili otkaz. Svi sem jednog predmeta koje je disciplinski tužilac procesuirao su podržani od strane Komisije 2013. godine.⁶⁵⁷
163. **Disciplinska komisija ne može da nastavi sa tako velikim brojem pristiglih žalbi.**⁶⁵⁸ Mnoge žalbe se tiču stvari koje su izvan delokruga Komisije ili ne sadrže dovoljno informacija da bi se nastavilo sa rešavanjem. Bez pojednostavljenih procesa za odbijanje neosnovanih žalbi, zaposleni moraju da posvete dosta vremena za njihovu obradu.
164. **Disciplinski postupci su navodno spori.** Nekoliko predsednika sudova se žalilo timu za Funkcionalnu analizu da disciplinski postupci za sudije pod njihovom nadležnošću traju suviše dugo i da su dosta nejasni, pa stvaraju mogućnost da sudije koje bi trebalo da dobiju otkaz i dalje ostaju na poziciji.
165. **Predsednici sudova bi trebalo da se uključe u procenu potencijalnih disciplinskih prekršaja kad god je to moguće kako bi ojačali svoju ulogu menadžera suda.** Predložene izmene disciplinskih pravila uključuju strogu obavezu predsednika suda da sprovede korektivne mere koje nalaže VSS u datom vremenskom okviru (npr. „ročište mora da se zakaže u narednih 30 dana“). Kršenje korektivne mere može dovesti do disciplinskog postupka protiv sudije i/ili predsednika suda.
166. **Disciplinski sistem nije adekvatno povezan sa rukovođenjem učinkom sudija, i onemogućava upotrebu žalbi za unapređenje kvaliteta pravosuđa onda kada žalba nije na takvom nivou da zahteva disciplinsku meru.** Automatizovani sistem ljudskih resursa čija je izrada u toku uključuje indikacije žalbi i disciplinskih postupaka protiv sudija kao i nesudijskog osoblja. Iako VSS može da zahteva da sudije sa problematičnim rezultatima pohađaju stalnu obuku za sudije ukoliko njihovi problemi sa učinkom nisu disciplinske prirode, to se ipak nije desilo.
167. **Disciplinski postupci za osoblje suda i tužilaštva postoje, ali nisu jasni i retko se primenjuju.** Zakon o državnim službenicima ukazuje da je VKS odgovoran ali zapravo predsednici sudova rukovode i smenjuju državne **službenike** i nameštenike bez smernica VKS, MP ili VSS. Kod tužilačke delatnosti, RJT i DVT snose odgovornost, a primeri disciplinskih mera i smena širom sudskog sistema jako su retki. Što se tiče „radnika iz senke“ izvođača radova, pripravnika, volontera i sudija porotnika, ne postoji jasan disciplinski proces ili postupak za smenu. Slično tome, predsednik suda ima diskreciono pravo kad je odlučivanje u pitanju. Kao što je uobičajeno u svim sistemima, odnosi igraju ključnu ulogu pa zainteresovane strane ukazuju da će državni službenici i „radnici iz senke“ verovatno da ostanu na radnom mestu uprkos lošim rezultatima ili disciplinskim problemima.

⁶⁵⁶ Pravosudna akademija navodi da je sprovedla obuku iz etike u trajanju od 340 dana 2012. godine, od čega je 240 bilo za sudije za prekršaje; 178 dana obuke je održano 2013. godine.

⁶⁵⁷ Izvor i razlozi za žalbu nisu dati timu za Funkcionalnu analizu.

⁶⁵⁸ Ukupno je pristiglo 540 predmeta 2013. godine a od tog broja 226 nije praćeno odgovarajućom dokumentacijom.

2. Upravljanje finansijskim resursima

Pregled poglavlja

- 1. Sistem pravosuđa u Srbiji nema nedostatak resursa, bilo da se meri *per capita* ili kao udeo u BDP-u.** Godine 2012, rashod sudova je bio 0,66% BDP-a, što je više nego u bilo kojoj državi članici EU koja je pod nadzorom CEPEJ-a. Rashod tužilaštva je bio 0,11%, što je u razmerama ostalih država članica EU koje su pod nadzorom CEPEJ-a, ali je nešto niži od proseka.
- 2. Bilo koje povećanje pravosudnog budžeta nije izgledno na srednje-dugoročnom planu.** Srbija je suočena sa vrlo tesnom fiskalnom situacijom koju karakteriše duboka recesija i visok i rastući javni dug. Srpska Vlada prepoznaje potrebu da pronađe načine uštede, uključujući i smanjenje fonda plata i dovodeći javni sektor na pravu meru. Ne bi bilo realno da se sektor bori za više resursa, naročito ako se ima u vidu njegov nizak stepen efikasnosti i delotvornosti u korišćenju postojećih resursa. Mogu se očekivati budžetska umanjena i sektor će verovatno morati „da uradi više sa manje”, uključujući i finansiranje inovacija putem ušteta unutar paketa resursa.
- 3. Sudovi se finansiraju delom iz sudskih taksi, što predstavlja određene mogućnosti i značajne rizike.**⁶⁵⁹ Godine 2013, sudovi su prikupili 10,22 milijardi RSD putem taksi.⁶⁶⁰ Međutim, nivo naplate je nizak i sudovi uspevaju da naplate samo oko jedne trećine dospelih taksi. Sudovi nisu dobro opremljeni da bi igrali ulogu agencije za naplatu zbog nedostatka pravnih instrumenata za uterivanjem duga od nesavesnih dužnika⁶⁶¹ i nedostatka tehničkih kapaciteta kako bi se posvetili naplati takse. Ono što još više zabrinjava je da prihod od sudskih taksi opada, a uskoro će i ubrzano opadati.⁶⁶² S neizbežnim prelaskom usluga overe sa sudova na private beležnike, može se očekivati da sudske takse opadnu i za 30 % do sledeće godine.⁶⁶³
- 4. Budžetsko planiranje i alokacija resursa ne vezuju se za potrebe za pružanjem usluga.** Štaviše, zasnovano je na ranijim alokacijama inputa koje su retko prilagođavane u smislu reagovanja na izvanredne događaje, kao što je reorganizacija sudske mreže ili pod hitnim okolnostima koje mogu da ugroze funkcionisanje pravosuđa. Alokacija resursa nije zasnovana ni na kakvom predviđanju broja predmeta ili objektivnim normama, te mehanizam alokacije resursa ne daje podstrek sudovima i tužilaštvima za inicijativama ili mogućnostima da poboljšaju ekonomičnost.
- 5. Miks resursa favorizuje osoblje iznad svega.** Ogroman fond plata natkriljuje ostale rashode, uključujući i veoma potrebne oblasti kao što su obuka, IKT i infrastruktura. Od 2010. do 2013. godine, manje od 2,5 % budžeta sudskog sistema potrošeno je na kapitalne investicije, što je oko polovine proseka EU. S obzirom na preku potrebu za širokim unapređenjem IKT i infrastrukture, potrebno je više značajnih ulaganja. Ipak, ulaganja u kapitalne projekte su spora zbog ograničenih kapaciteta nabavke i tako se sredstva naznačena za kapitalne projekte uobičajeno realociraju na dodatne budžetske procese.
- 6. Sudovi generišu velike i rastuće docnje.**⁶⁶⁴ Osnovni razlog za nagomilavanje docnji je loše planiranje u procesu pripreme budžeta i u procesu reforme zakonodavstva. Često, nova zakonska regulativa stavlja

⁶⁵⁹ Procenjuje se da blizu 43% ukupnog budžeta sudova potiče od sudskih taksi. *Nact analize uporednog budžetiranja sudova (Draft Comparative Court Budgeting Analysis)*, juni 2013, „Pojedinačna studija – praksa budžetiranja sudova u Srbiji” (‘Case Study – Court Budgeting Practices in Serbia’), Svetska banka, str. 12.

⁶⁶⁰Trezor raspoređuje 40 % svih naplaćenih sudskih taksi za VSS, a 20 % za MP. Ostatak ide u opšti konsolidovani prihod i koristi se u druge, nesrodne, svrhe.

⁶⁶¹Na osnovu zakonskih odredbi, sudovi ne mogu da odbiju ročište u nekom predmetu ako sudska taksa nije plaćena, niti mogu zaračunavati kaznu za docnju ili kamatu. Stoga, česta je pojava da korisnici suda kasne ili izbegavaju plaćanje.

⁶⁶² Sudske takse su opale za 12 % od 2010. do 2013. godine.

⁶⁶³ Na osnovu nezvaničnih procena dobijenih od zvaničnika suda.

⁶⁶⁴Do kraja 2013. godine, kumulativne docnje su dostigle 3,8 milijardi RSD, premašujući ukupan budžet javnog tužilaštva.

pred sudove i druge institucije veće zahteve za pružanjem usluga ili finansiranjem troškova pravnih postupaka. Međutim, procene finansijskog i regulatornog impakta se ne vrše i budžeti se ne prilagođavaju. Dcnje sve više utiču na pružanje usluga suda, uključujući i kašnjenja u ročištima. Takođe, dcnje stvaraju značajnu količinu posla pošto predsednici sudova i finansijska odeljenja rade u stalnoj situaciji krize upravljanja, uključujući i upravljanje parnicom prema pružaocima usluga.

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

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

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

Pregled upravljanja rashodom u pravosuđu

10. **Ovo poglavlje analizira delotvornost finansijskog menadžmenta u sistemu pravosuđa Srbije u kontekstu problema s učinkom, što je podcrtano na drugim mestima Izveštaja o funkcionalnoj analizi.** Poglavlje se usredsređuje naročito na one systemske aspekte finansijskog menadžmenta koji se mogu ojačati u okviru postojećeg budžetskog okvira. Analiza se oslanja na informacije dobijene od srpskih pravosudnih i izvršnih vlasti i nadgrađuje se na ranijoj Analizi javnog rashoda u pravosuđu i institucionalnoj analizi (*Judicial Public Expenditure and Institutional Review – PEIR*).⁶⁶⁵

11. **Pravosudni sistem potpada pod opšti budžetski okvir za javni sektor, a koji je zasnovan na Zakonu o budžetskom sistemu.**⁶⁶⁶ **Zakon o budžetskom sistemu pravi razliku između posrednih i neposrednih budžetskih primalaca, tj. budžetskih korisnika.** Kao što Slika 118 prikazuje, ima 11 neposrednih budžetskih korisnika u čitavom pravosudnom sistemu, gde spadaju MP, VSS, DVT, RJT, PA, 4 vrste sudova na republičkom nivou⁶⁶⁷ i 2 vrste tužilaštava na republičkom nivou.⁶⁶⁸ Takođe ima 155 sudova i 87 tužilaštava koji su posredni budžetski korisnici čije budžete administriraju Savet/Veće i MP.⁶⁶⁹ Ovi posredni budžetski

⁶⁶⁵PEIR - Serbia Judicial Public Expenditure and Institutional Review, Svetska banka MDTF-JSS, 2011.

⁶⁶⁶Službeni glasnik Republike Srbije br. 54/2009 po amandmanima. Pored toga, pravosudni sistem podleže Zakonu o organizaciji sudova, koji vrši delu ovlašćenja nad bužetom pravosudnog sistema između VSS/DVT i MP, kao i Zakonu o sudskim taksama.

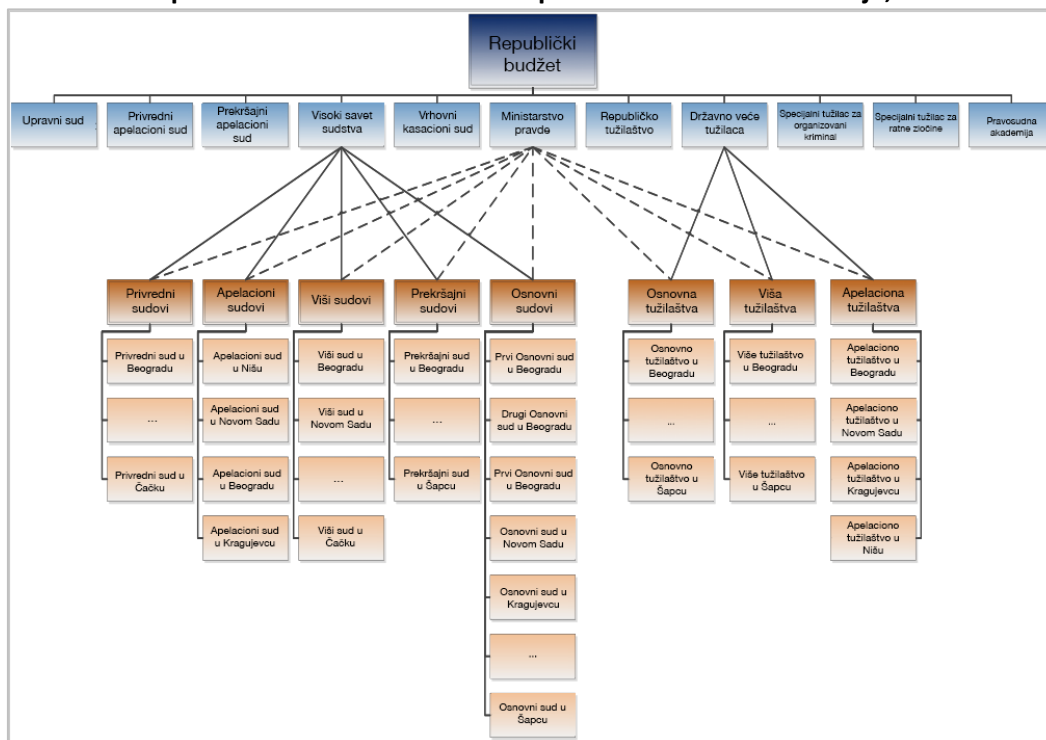
⁶⁶⁷VKS, Upravni sud, Privredni apelacioni sud i Viši prekršajni sud.

⁶⁶⁸Tužilaštvo za ratne zločine i Tužilaštvo za organizovani kriminal.

⁶⁶⁹Pre reorganizacije mreže 2014. godine.

korisnici troše najveći deo sredstava sistema, gde spadaju svi prekršajni sudovi, osnovni, viši sudovi, osnovna i viša tužilaštva.⁶⁷⁰

Slika 118: Posredni i neposredni budžetski korisnici u pravosudnom sistemu Srbije, 2014.



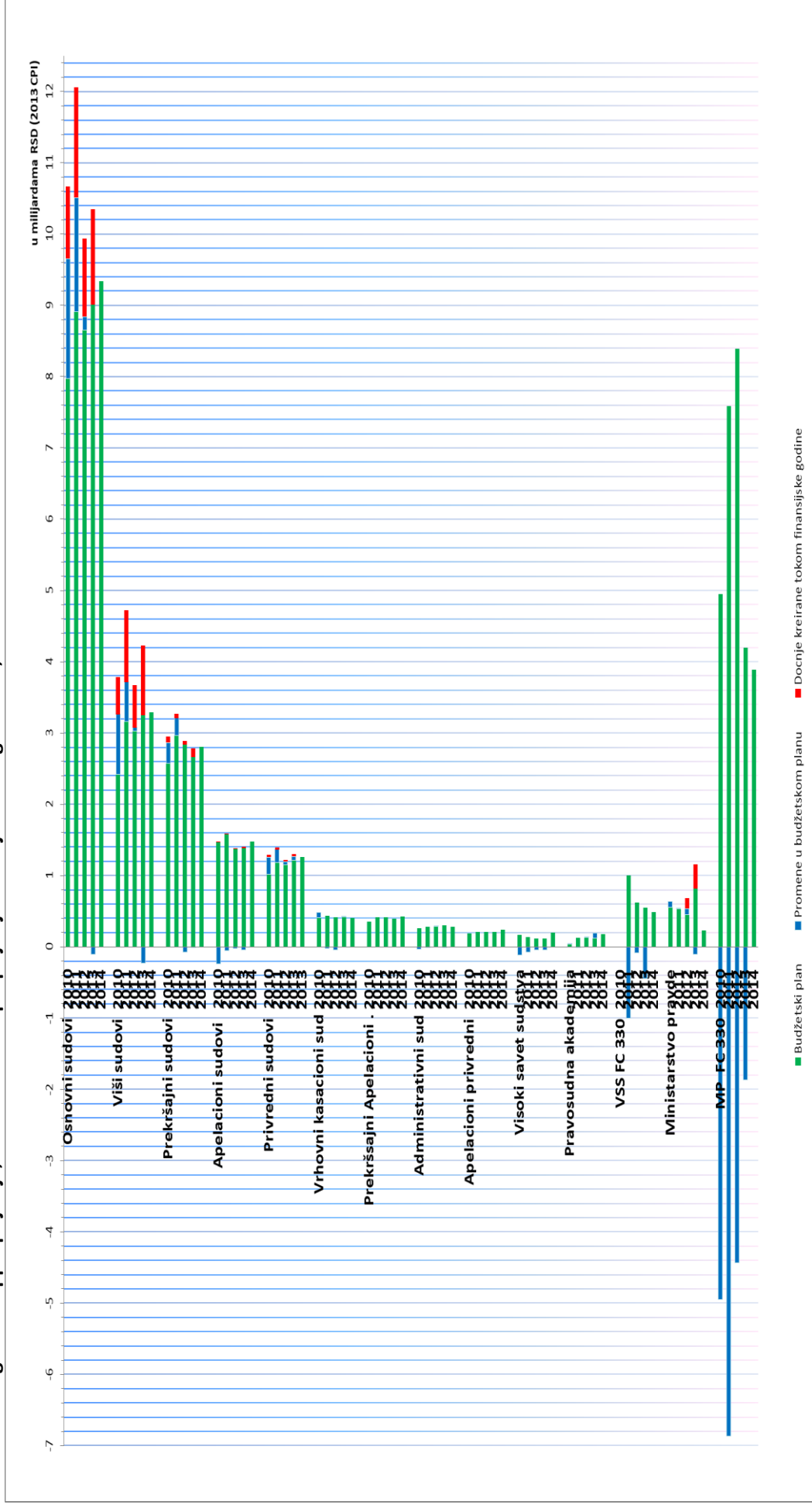
12. **Samo neposredni budžetski korisnici izvršavaju svoje budžete kroz jedinstveni račun Trezora (JRT).** Trezor obezbeđuje da su transferi neposrednim budžetskim korisnicima u okviru odobrenih aproprijacija i u granicama koje su određene rasporedom povlačenja (transfera). Međutim, Trezor nije uključen u verifikaciju bilo koje isplate. Neko vreme, Trezor je planirao da uključi posredne budžetske korisnike u JRT;⁶⁷¹ ipak, to ostaje za kasnije iz razloga tehničke prirode. Kada Trezor prenese sredstva, sudovi i tužilaštva upravljaju svojim računima samostalno.

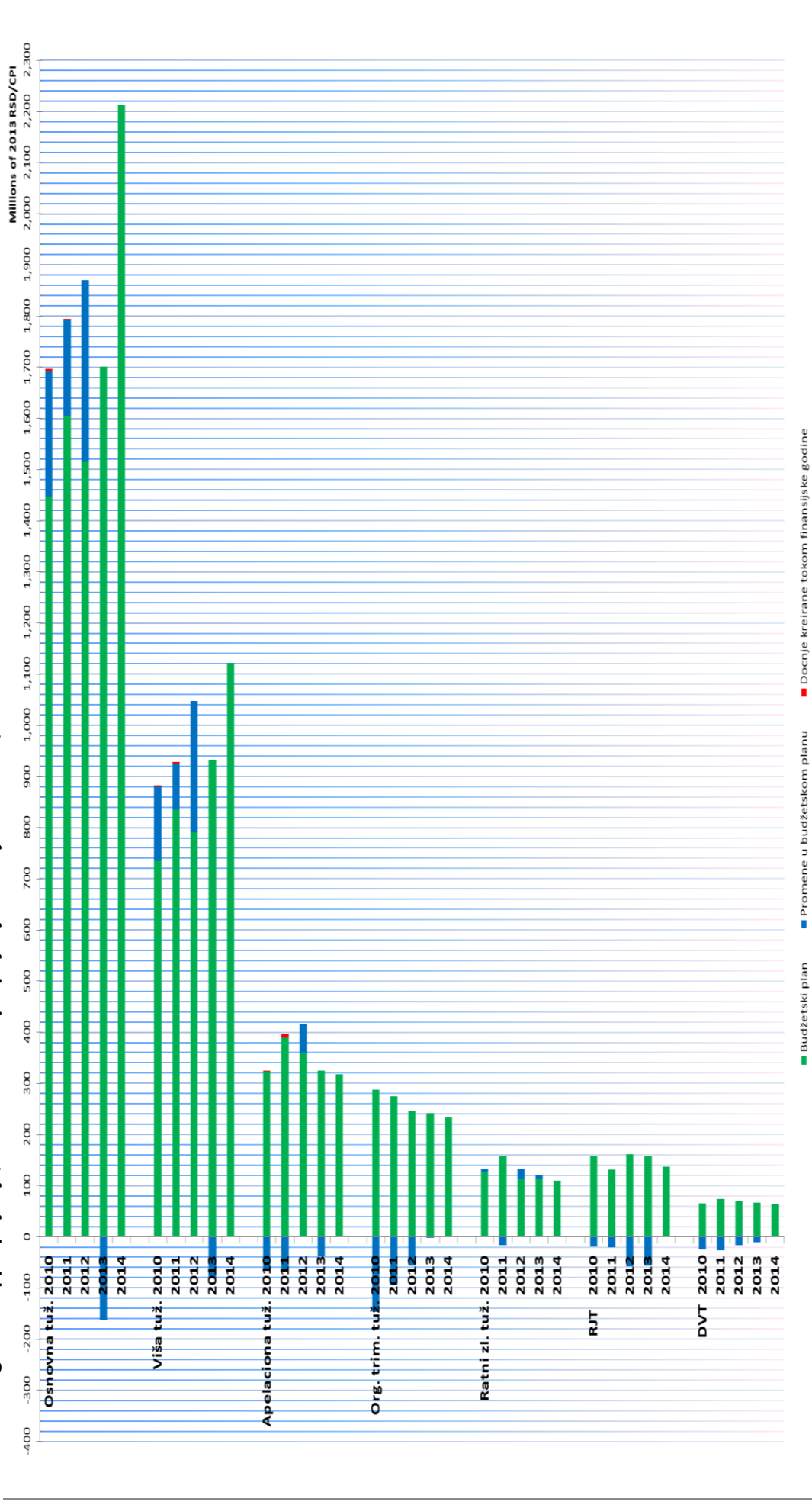
13. **Rashod pravosuđa u periodu 2010-2013. godine može se okarakterisati složnošću, nepostojanošću i docnjama.** Slika 119 i 120 daju vizuelni pregled rashoda sudskog sistema i javnih tužilaštava od 2010. do 2013. godine. To utvrđuje kontekst za opis okvira upravljanja rashodom i proces budžetiranja. Cifre prikazuju originalne aproprijacije (zeleno), rebalans budžeta (plavo) i docnje (crveni), izraženo u realnoj vrednosti RSD korigovano inflacijom za 2013, po vrsti budžetskog korisnika u okviru sudskog sistema i javnih tužilaštava. Mogu se zapaziti sledeće karakteristike rashoda sistema:

- **Složenost:** veliki je broj institucija koje su uključene u finansijsko upravljanje. Samo sudovi imaju 12 organizacija i organizacionih grupa, uključujući VSS, MP, PA, VKS i razne vrste sudova. Postoji čitav niz mehanizama izvršenja – neke delove budžeta sudskog sistema izvršavaju sudovi, a druge direktno VSS ili DVT ili pak MP;
- **Nepostojanost:** fluktuacije originalnih aproprijacija iz godine u godinu prikazane su zelenom bojom; a rebalans budžeta, koji povećava, ili češće umanjuje, originalne aproprijacije, prikazan je plavom bojom;
- **Docnje:** sudovi hronično stvaraju velike i rastuće docnje, pre svega osnovni sudovi, viši sudovi i MP.

⁶⁷⁰Za ove posredne budžetske korisnike, VSS/DVT i MP mogu da fleksibilno prenose sredstva između posrednih budžetskih korisnika iste vrste. Tako npr, VSS bi mogao da premešta sredstva između pojedinačnih sudova iste vrste (tj. od jednog do drugog osnovnog suda), ali ih ne može prenositi s viših sudova na osnovne sudove, bez obzira na poslovne potrebe.

⁶⁷¹ Ukazujući na situaciju 2011. godine, JPEIR tvrdi: „Uprava Trezora sada planira da uključi posredne budžetske korisnike u JRT“, dodajući fusnotu: „Međutim, obračunski kapaciteti i potrebna oprema predstavljaju nerešenu prepreku.“

Slika 119: Originalne aproprijacije, rebalansirane aproprijacije i docnje sudskog sistema, 2010-2014. ⁶⁷²⁶⁷²Megadata Tabela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdjfs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Slika 120: Originalne apropijacije, rebalansirane apropijacije i docnje tužilaštva, 2010-2014.⁶⁷³

⁶⁷³ Videti: Megadata Tabela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

a. Delotvornost u formulisanju budžeta

14. **Formulisanje budžeta je proces koji se kreće odozgo nadole.** Kada Vlada usvoji Fiskalnu strategiju, MP daje neposrednim budžetskim korisnicima instrukcije za pripremu finansijskih planova za narednu godinu, do 5. jula. Uz ekonomske pretpostavke i smernice za podnošenje, ti planovi uključuju i „plafon” za svakog neposrednog budžetskog korisnika. Taj plafon se obično zasniva na alokaciji iz prethodne godine, samo upodobljen makroekonomskim očekivanjima. Na osnovu finansijskih planova, koje su pripremili neposredni budžetski korisnici,⁶⁷⁴ Vlada revidira Fiskalnu strategiju i podnosi nacrt Zakona o budžetu Narodnoj skupštini. Parlament je u obavezi da usvoji Zakon o budžetu Republike Srbije do 15. decembra.⁶⁷⁵ Dogovaranje i Budžetu između neposrednih budžetskih korisnika i MF nije isključeno, ali se i ne stimuliše. U praksi, institucionalno dogovaranje o budžetu se ne dešava.

15. **U srpskom sistemu pravosuđa, budžetsko planiranje se vrši na osnovu inputa u budžetu prethodnih godina, a ne ni na kakvoj proceni onoga što treba postići u budućnosti.** Sveukupni budžetski okvir se fokusira na alokaciju sredstava na istorijski definisane inpute i na odgovornosti neposrednih budžetskih korisnika da ne premaše date alokacije. Kada se ovaj inputom orijentisan bužetski okvir uradi, neposredni budžetski korisnici sudskog sistema, uglavnom MP, VSS, i DVT, mogu se teoretski usredsrediti na alokaciju finansijskih sredstava na osnovu potražnje za uslugama i rezultata (tj. pretpostavljeni broj predmeta). Međutim, donosioci odluka ne koriste podatke radi informisanja ove vrste odluka, te ne postoji analiza ekonomičnosti niti objektivno definisani standardi za tehnički i finansijsku učinak. Pored toga, nadležnost za upravljanje pravosudnim resursima je razjedinjena i nije u skladu sa budžetskom nadležnošću. Upravo zato se sudski sistem okreće tradicionalnim metodima orijentisanim inputom.

16. **Bez obzira na poslovne potrebe, pravosudni budžet postavlja rashod za plate kao prioritet, a koji je određen planom ljudskih resursa koji se utvrđuje van budžetskog procesa.**⁶⁷⁶ Od 2010. do 2013. godine, tekući rashod je u proseku iznosio 97,67% izvršenog budžeta. Od toga, prosek za plate je bio 76,46% od ukupno izvršenog budžeta, a ukupni tekući rashod, van plata, u proseku je bio 21,20%. Uprkos svom nazivu, rashod koji se ne odnosi na plate takođe obuhvata naknade za lica koja rade u sistemu, uključujući sudije porotnike i naknade za lica koja rade pod ugovorom. Kapitalna ulaganja su u proseku iznosila svega 2.33% od ukupno izvršenog budžeta za period izveštavanja.

17. **Iako na papiru pravosudni budžet ima prostor od 3 godine, u stvarnosti, budžetsko planiranje se vrši na godišnjoj bazi.** Institucije nisu u stanju da uđu u ugovorne obaveze duže od godinu dana, što dovodi do toga da je problematično realizovati višegodišnje investicije. U međuvremenu, sudski sistem je zaokupljen svakodnevnim problemima koji se odnose na docnje, nedovoljnu infrastrukturu i neefikasan operativni sistem i ima malo kapaciteta da se okrene budućim potrebama i načinu kako da ih finansira. Kao što će biti napomenuto niže, sudski sistem vrlo malo ulaže u inicijative za modernizacijom, tako da su njegovi kapaciteti za bilo kakvu višegodišnju inicijativu za modernizacijom većeg obima izuzetno ograničeni.

18. **Ovlašćenja nad onim stvarima koje određuju ili snažno utiču na finansijsko upravljanje su razbacana između VSS/DVT, MP, VKS i sudova.** Prvo, nadležnost nad pravosudnim budžetom je podeljena između VSS/DVT, koji su odgovorni za neto tekući rashod za održavanje, dok je MP odgovorno za kapitalne investicije i održavanje.⁶⁷⁷ Drugo, ovlašćenja nad nefinansijskim stvarima, koje imaju značajan finansijski impakt, odvojena su od budžetske nadležnosti. Npr, VKS je odgovoran za nekoliko pitanja ljudskih resursa

⁶⁷⁴ Od neposrednih budžetskih korisnika se traži da podnesu svoje finansijske planove MF do 1. septembra.

⁶⁷⁵Za više informacija o budžetskom kalendaru, videti: <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/role-and-mode-of-operation/national-assembly-financing/budget-cycle.504.html>.

⁶⁷⁶Za dalju diskusiju o planu ljudskih resursa, videti Poglavlje o ljudskim resursima.

⁶⁷⁷Neki akteri izražavaju bojazan da ovaj podeljeni mehanizam ruši finansijsku samostalnost sudova – videti *Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije o reformi pravosuđa, Vlada Srbije, 2014, str. 7*. Ipak, u nekoliko zemalja članica EU, ministarstva pravde imaju odgovornost pravosudne administracije i vrše je bez neprimerenog uticaja na pravosudna tela.

koja se tiču sudija, kao i za unutrašnju organizaciju suda. Pojedinačnim sudovima rukovode predsednici suda pod opštim nadzorom predsednika neposredno višeg suda.

19. **Delotvorno budžetsko planiranje je takođe ometeno nedostatkom jasne podela finansijske odgovornosti između sudova i tužilaštava za niz obaveznih troškova za usluge u krivičnim predmetima.**⁶⁷⁸

Te usluge se moraju pružati prema ZKP i obuhvataju obaveznu odbranu, veštake, sudske tumače, prevoz zatvorenika i pritvor. Zbog nejasne situacije ko šta plaća, nijedna institucija ne planira taj rashod. Mada podaci o rashodima tužilaštava za ove usluge još nisu raspoloživi, iznosi su značajni u poređenju s budžetom. Mnogi sudovi pripisuju svoju nemoć da rade u okviru svog postojećeg operativnog budžeta upravo ovoj vrsti rashoda.

b. Nivo budžeta i izvori

i. Nivo budžeta

20. **Sistem pravosuđa u Srbiji nema nedostatak resursa, mereno i na *per capita* i kao udeo u BDP-u.**

Srbija troši oko 27 EUR per capita na sudove, što je u skladu s prosekom EU, prilagođeno BDP-u.

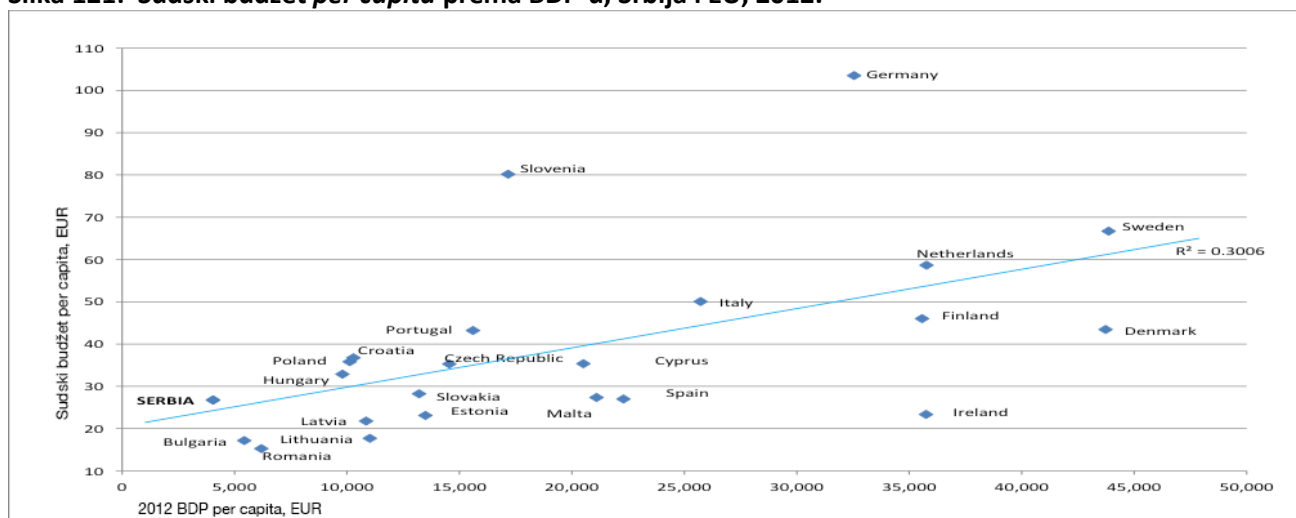
Godine 2012, rashod za sudove je bio 0,66 % BDP-a, što je više nego u bilo kojoj zemlji članici EU koju prati CEPEJ.⁶⁷⁹ Rashod za tužilaštva je bio 0,11 %, što je u okviru granica drugih zemalja članica EU koje prati CEPEJ, mada nešto malo ispod proseka. Zbirno, ukupan rashod pravosuđa je bio oko 0,77% BDP-a 2012. god.⁶⁸⁰

21. **Srbija troši oko 27 EUR per capita na sudove, što je više nego u uporednim zemljama.** Kao što je prikazano na Slika 121, Sudski budžet Srbije se nalazi iznad linije trenda, ali je u prihvatljivim granicama, na osnovu definicija koje koristi CEPEJ.

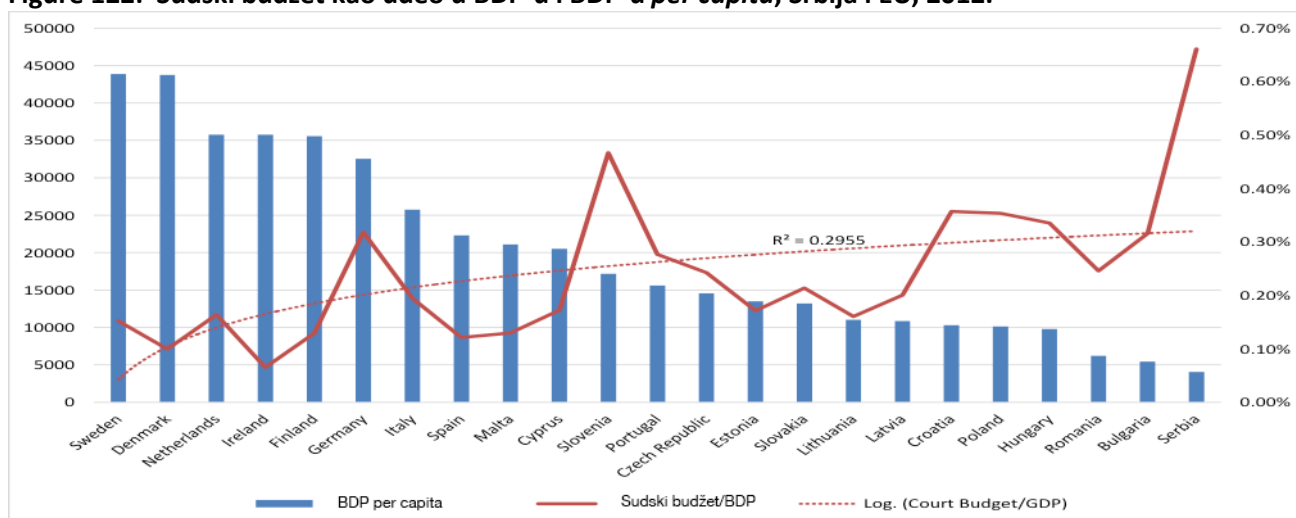
⁶⁷⁸Akteri navode da su tužilaštva obavezna da plate te usluge iz svog budžeta uprkos riziku od sukoba interesa. Međutim, u odsustvu obavezujućeg uputstva, neka tužilaštva izjavljuju da nisu ovlašćena da plaćaju honorare advokatima. Neki od njih svoj stav zasnivaju na osnovu toga što ZKP propisuje njihovu odgovornost za troškove, ali ne i za honorare. Oni tvrde da u srpskom jeziku ova dva termina imaju potpuno različito značenje. Neka tužilaštva veruju da advokate treba platiti tek kad se donese odluka u predmetu, jer oni ne mogu da pripišu određeni deo svog honorara sudu ili tužilaštvu. Konačno, argument tužilaštva je da ako je optuženi oslobođen optužbe, odgovornost za obeštećenje jasno leži na sudu. Što se veštaka tiče, neka tužilaštva su obavestila tim Funkcionalne analize da su ona odlučila da ne plaćaju usluge veštaka sve dok naknade za veštake ne budu određene na predvidivom i „razumnom” nivou.

⁶⁷⁹ Za podatke EU, videti: *CEPEJ EU Justice Scoreboard 2014* (na osnovu podataka iz 2012.). Za podatke iz Srbije, videti: *Megadata Tabela, Svetska banka*. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁶⁸⁰ Tim Funkcionalne analize procenjuje da je srpski pravosudni budžet kao udeo u ukupnom budžetu takođe u skladu s prosekom EU. Međutim, precizne cifre nisu raspoložive jer srpske vlasti ne objavljuju ukupno izvršen budžet.

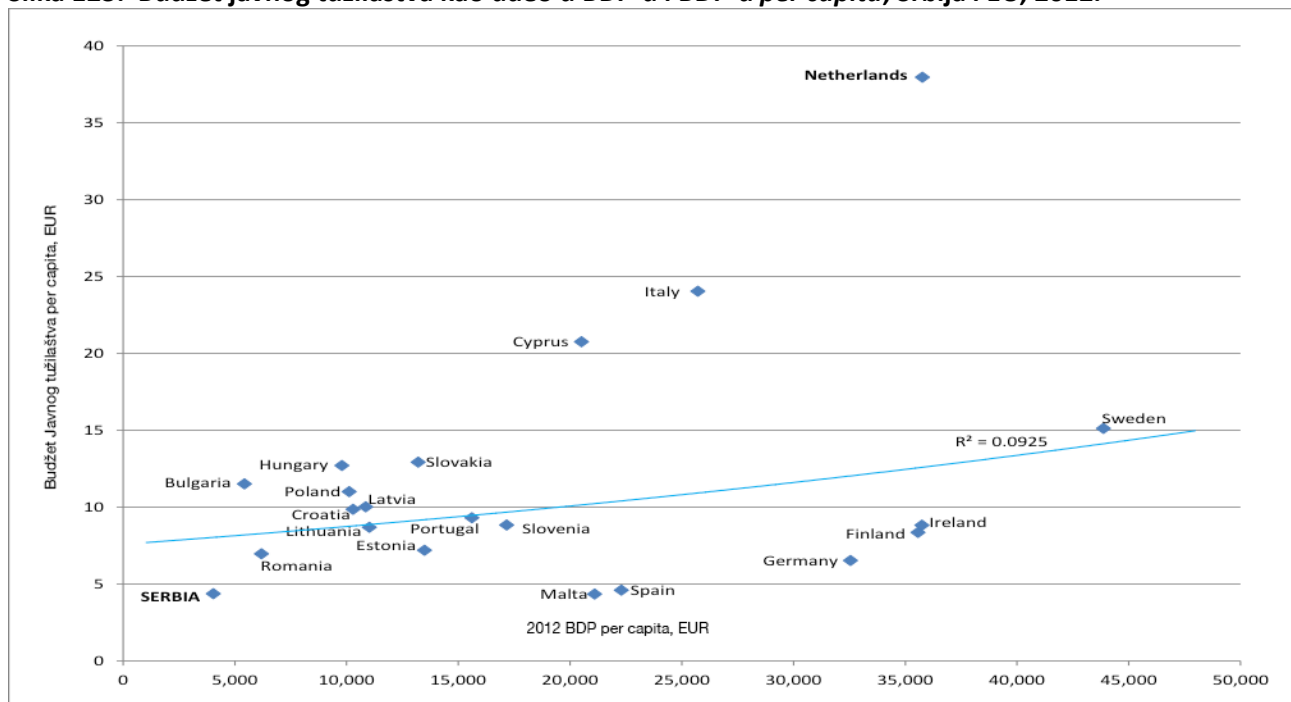
Slika 121: Sudski budžet *per capita* prema BDP-u, Srbija i EU, 2012.⁶⁸¹

22. Mereno kao udeo u BDP-u, rashod sudova je iznosio 0.66%, premašujući prosek EU. Kao što pokazuje crvena kriva trenda na Slika 122, zemlje članice EU s nižim BDP *per capita* pokazuju tendenciju da alociraju veći udeo BDP-a svojim pravosudnim organima, ali Srbija i dalje troši više od uporednih zemalja.

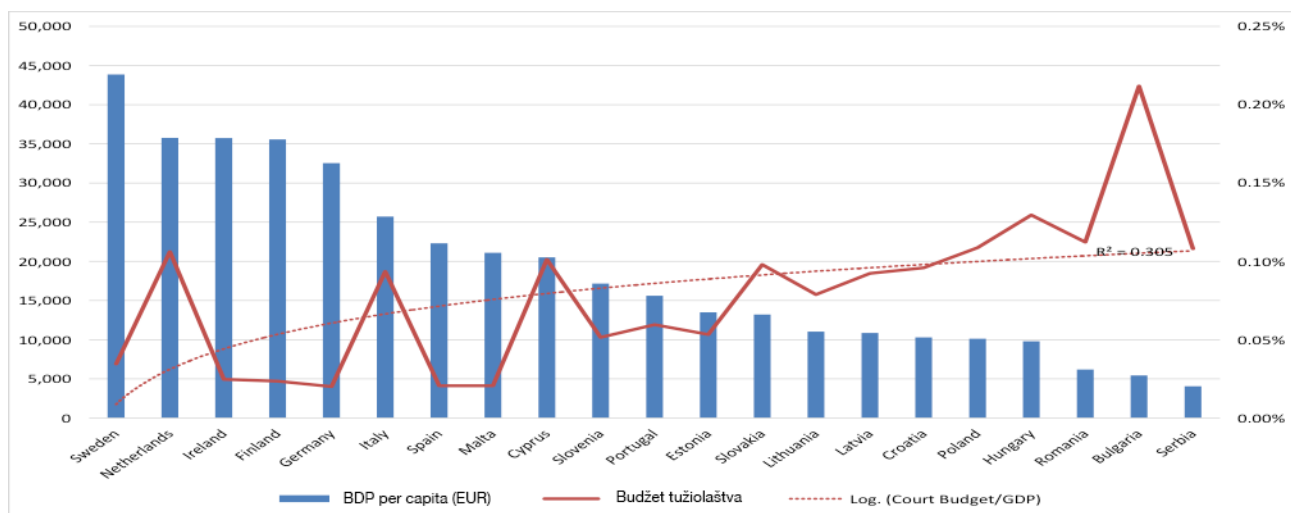
Figure 122: Sudski budžet kao udeo u BDP-u i BDP-u *per capita*, Srbija i EU, 2012.

23. Rashod za usluge javnog tužilaštva je oko 4 EUR *per capita*, što je na samom dnu EU lestvice. Kao što pokazuje Slika 123, Srbija je ispod linije trenda ali je u prihvatljivim granicama, na osnovu definicija koje koristi CEPEJ.

⁶⁸¹ Da bi se obezbedila uporedivost podataka, u izračunavanju tog odnosa, ovo Poglavlje definiše rashod suda kao zbir ukupnog godišnjeg odobrenog budžeta dodeljenog svim sudovima, bez tužilaštva ili pravne pomoći, plus docnje suda. Za podatke za Srbiju, videti *Megadata Tabela, Svetska banka*. (nalazi se na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>). Za podatke EU, videti *CEPEJ EU Justice Scoreboard 2014* (na osnovu podataka za 2012.).

Slika 123: Budžet javnog tužilaštva kao udeo u BDP-u i BDP-u *per capita*, Srbija i EU, 2012.

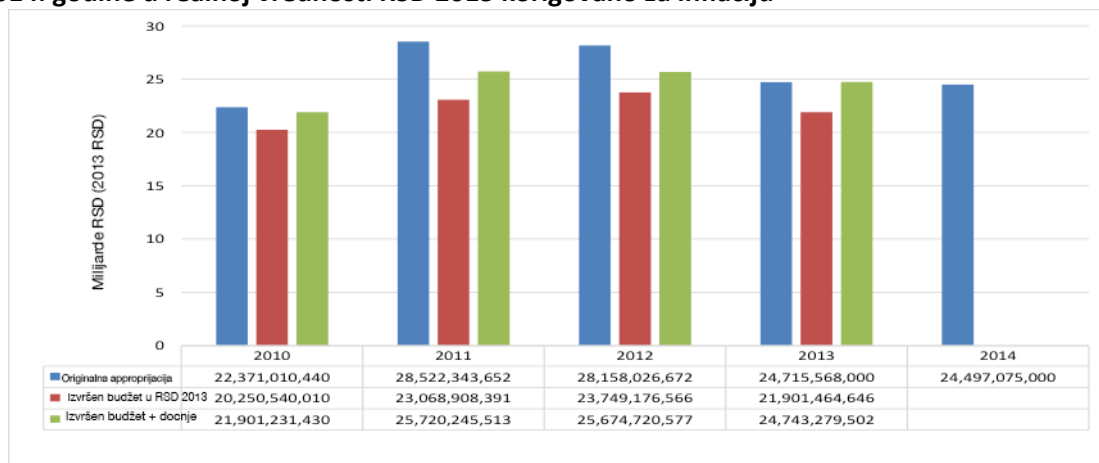
24. Mereno kao udeo u BDP-u, rashod tužilaštva 2012. godinu je iznosio 0.11%, u granicama raspona EU. Kao što okazuje Slika 124, za razliku od udela sudskog budžeta u BDP-u, koji je iznad raspona EU, udeo tužilaštva u BDP-u je u sredini lestvice.

Figure 124: Budžet javnog tužilaštva kao udeo u BDP-u i BDP-u *per capita*, Srbija i EU, 2012.

25. Rashod sudskog sistema karakteriše varijabilnost od godine do godine i rebalans budžeta sredinom godine, što dovodi do smanjenja originalne aroprijacija u kombinaciji s prekomernim trošenjem. Kao što prikazuje Slika 125, originalna budžetska aroprijacija, predstavljena plavim stubovima i izražena u realnoj vrednosti RSD 2013 korigovano za inflaciju, porasla je od 2010. godine. Najviši nivo je imala 2011. godine sa 28,5 milijardi RSD, pre nego što je ponovo pala 2012. i 2013. godine, ali 2013. godine originalna aroprijacija je premašila nivo iz 2010. godine za preko 10%. Svake godine, originalna

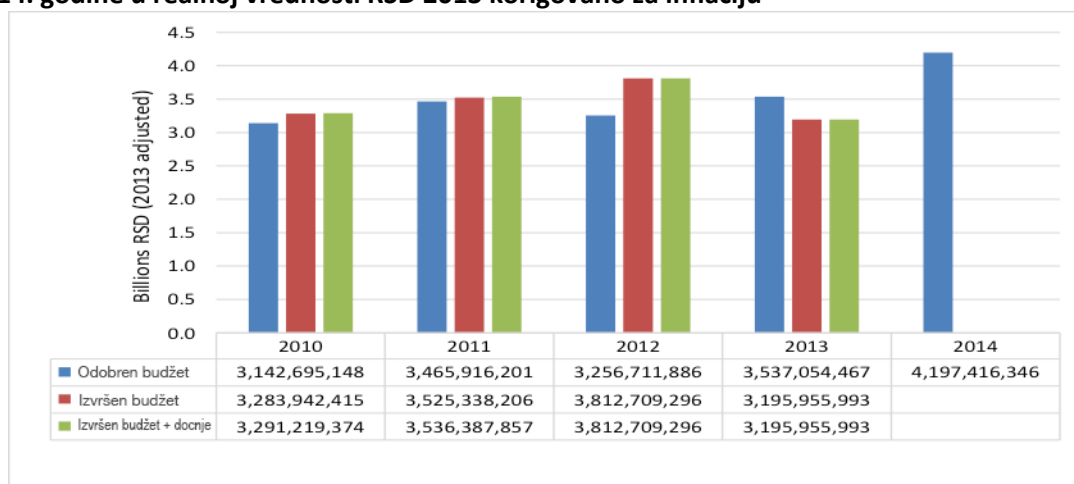
aproprijacija je usklađivana⁶⁸² i smanjivana na nivo predstavljen crvenim stubovima na datoj slici. U međuvremenu, rashod sudskog sistema, predstavljen zelenim stubovima, redovno je premašivao rebalansiranu budžetsku apropijaciju zbog docnji. Samo je 2013. godine rashod sudskog sistema dostigao nivo svoje originalne apropijacije, a to je postignuto akumulacijom velikih docnji.

Slika 125: Originalne apropijacije sudskog sistema, rebalans apropijacija i izvršenje Budžeta i trošenje, 2010-2014. godine u realnoj vrednosti RSD 2013 korigovano za inflaciju⁶⁸³



26. **Rashod javnog tužilaštva takođe karakteriše varijabilnost od godine do godine i rebalans budžeta sredinom godine, i samo ograničeno prekomerno trošenje.** Kao što prikazuje Slika 126, izražena u realnoj vrednosti RSD 2013 korigovano za inflaciju, originalna budžetska apropijacija, predstavljena plavim stubovima, znatno je fluktuirala, dostižući vrh 2014. godine. S obzirom na značajne reforme tužilačke službe u svetlu primene ZKP-a 2013. godine,⁶⁸⁴ očekivalo bi se da će budžet tužilaštva porasti te godine. Umesto toga, njegov budžet je smanjen u dodatnom budžetskom procesu, a kašnjenje u popunjavanju sredstava za tužilaštva je imalo uticaja na pružanje usluga u kritičnom momentu. Srećom, aproprisani budžet za 2014. bio je viši. Za razliku od sudskog sistema, javno tužilaštvo ima tendenciju ostanka u okviru rebalansirane budžetske apropijacije, s izuzetkom godine 2010. godine, kada je stvorilo neke docnje.

Slika 126: Originalne apropijacije javnog tužilaštva, rebalans apropijacija i izvršenje Budžeta i trošenje, 2010-2014. godine u realnoj vrednosti RSD 2013 korigovano za inflaciju⁶⁸⁵



⁶⁸² Kao odgovor na državni prihod manji od očekivanog i većeg trošenja u ostalim sektorima, MF predlaže rebalans budžeta što je dovelo do usvajanja Dodatnog budžeta u Skupštini. Videti čl. 42, *Zakon o budžetskom sistemu*.

⁶⁸³ Videti *Megadata Tabelu, Svetska banka*. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁶⁸⁴ Videti odeljak o optereženosti tužilaštva u Poglavlju o potražnji.

⁶⁸⁵ *Megadata Tabela, World Svetska banka*. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

27. **Bilo koje povećanje pravosudnog budžeta nije nimalo verovatno na srednje-dugoročnom planu.** Srpska ekonomija je napravila zastoj u vreme krize i, posle veoma sporog oporavka u periodu 2010-2013. godine, Srbija se vratila u recesiju 2014. godine.⁶⁸⁶ Uz to, Srbija je suočena s veoma teškom fiskalnom situacijom koju karakteriše vrlo visok fiskalni deficit (oko 7% od BDP-a) koji je prisutan već nekoliko godina i koji je doveo do značajnog rasta javnog duga. Vlada je shvatila potrebu za iznalaženjem ušteta u budžetu, uključujući i one koje se odnose na plate i smanjenje javnog sektora. U takvom okruženju, teško bi bilo da se sektor pravosuđa bori za više resursa, naročito ako se ima u vidu njegov nizak stepen efikasnosti i delotvornosti u korišćenju postojećih resursa.⁶⁸⁷

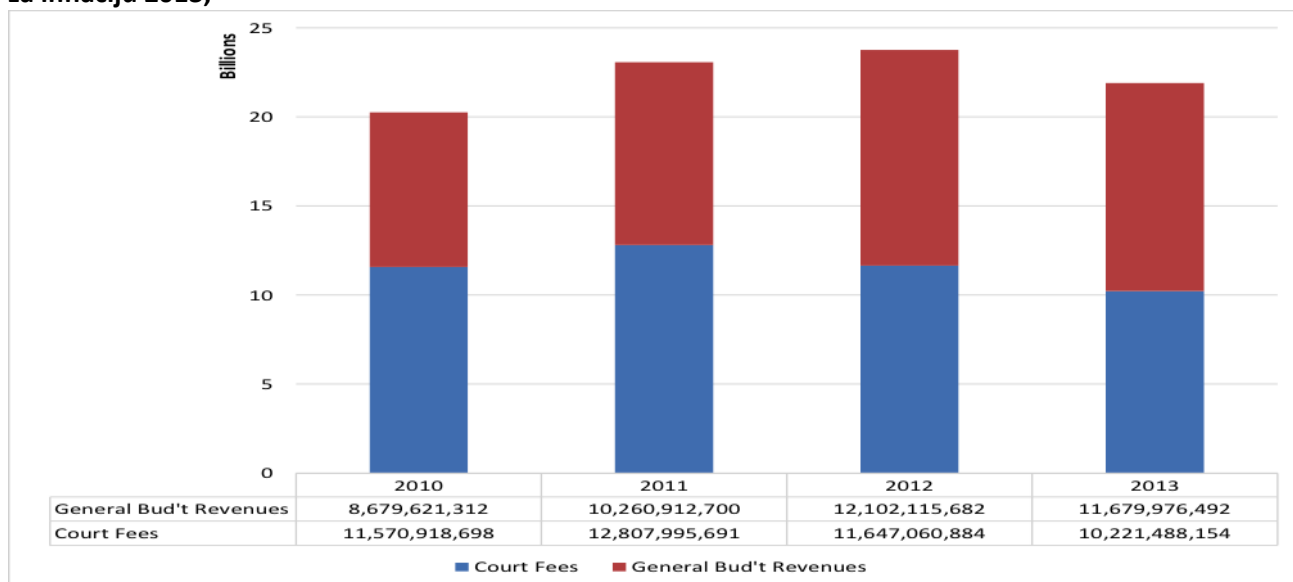
28. **Umesto toga, sudski sistem će verovatno morati „da uradi više sa manje“.** Mogu se očekivati budžetska umanjjenja. Pravosuđe će se morati prilagoditi ovoj situaciji i raditi efektivnije u tešnjem budžetskom okruženju. Da bi se finansirale inovacije radi pokretanja boljeg učinka, verovatno će biti potrebno identifikovati uštete u okviru postojećeg bužetskog paketa sektora.

ii. Sudske takse

29. **Pravosudni sistem se delimično finansira od sudskih taksi, a delimično iz opšteg prihoda.** Sudske takse ne obezbeđuju pravosudnom sistemu nikakvo dodatno finansiranje pored njegove aproprijacije.⁶⁸⁸ Međutim, sudske takse predstavljaju izvor prihoda državnog budžeta čiji je jedan deo rezervisan za pravosudni sistem.

30. **Godine 2013, sudovi su naplatili 10,22 milijardi RSD u taksama, što je manje u poređenju sa 11,57 milijardi naplaćenih 2010. godine.** Kao što prikazuje Slika 127, naplata je porasla za 11% od 2010. do 2011. godine ali je nakon toga opala.

Slika 127: Izvršeni budžet sudskog sistema prema izvoru, 2010-2013, u realnoj vrednosti RSD korigovano za inflaciju 2013,⁶⁸⁹



⁶⁸⁶Prema zvaničnim procenama MF, srpska ekonomija će se 2014. godine imati pad od 1%.

⁶⁸⁷Niže videti odeljke Poglavlja o finansijskom menadžmentu. Takođe videti Poglavlje o Upravljanju i rukovođenju i Poglavlje o ljudskim resursima.

⁶⁸⁸Teoretski, ukoliko sudovi premaše planiranu naplatu takse, imaju pravo da zadrže višak. To se, ipak, nikada nije dogodilo.

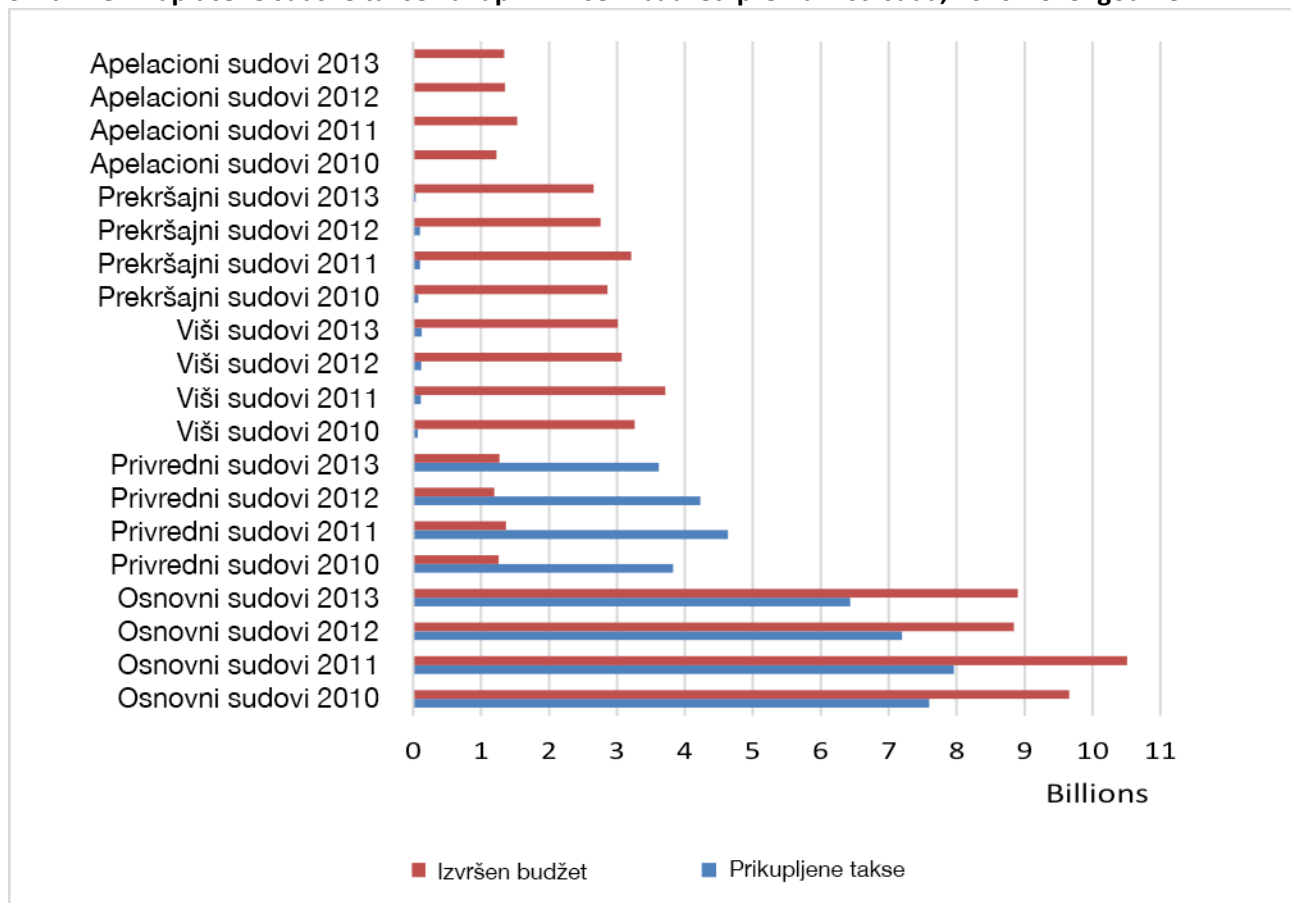
⁶⁸⁹Cifre u realnoj vrednosti RSD korigovano za inflaciju 2013. *Megadata Tabela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

31. Iako sudske takse ne obezbeđuju sudovima dodatni izvor prihoda, one ipak predstavljaju atraktivan i fleksibilniji izvor finansiranja. Deo budžeta sudova, koji se finansira od taksi, ne potpada pod ekonomsku klasifikaciju državnog budžeta. Stoga se deo budžeta, koji se finansira od taksi, može realocirati u toku izvršenja budžeta među budžetskim linijama radi zadovoljavanja hitnih potreba, prema diskrecionoj odluci VSS i MP. To sudovima i pravosuđu obezbeđuje diskrecioni fond sredstava u inače vrlo rigidnom sistemu.⁶⁹⁰

32. Osnovni sudovi i Privredni sudovi zajedno su naplatili 98.36% svih sudskih taksi u 2013. godini. Kao što je prikazano na Slici 128, osnovni sudovi naplaćuju najveći iznos taksi u apsolutnom izrazu. Ipak, privredni sudovi su naplatili najveći iznos taksi, u iznosu od 285.12% od svog izvršenog budžeta u 2013. godini. Mada su takse, koje prekršajni sudovi naplaćuju za svoje usluge, male, oni naplaćuju veliki broj kazni za saobraćajne prekršaje i ostale manje prekršaje, što sve odlazi u državni budžet. Takođe videti Okvir 27 za najnovije inovacije koje nastoje da dalje potspese naplatu sudskih taksi u prekršajnim sudovima.

Okvir 24: Registar nenaplaćenih novčanih kazni Prekršajni sudovi ustanovljavaju Nacionalni registar nenaplaćenih prekršajnih kazni. Pojedinci čija se imena nađu u registru nenaplaćenih kazni neće moći da koriste određene državne usluge, kao što je npr. produženje registracije vozila. Uz podršku Projekta reforme pravosuđa i odgovornosti vlade, koji je finansirao USAID, u čijoj finalnoj fazi će se kreirati mreža, tako da će preko nje svaki sudija moći da se uključi u bazu podataka. Ovaj savremeni registar će moći značajno da poboljša stope naplate taksi u Prekršajnim sudovima.

Slika 128: Naplaćene sudske takse i ukupni izvršeni budžeti prema vrsti suda, 2010-2013. godine⁶⁹¹



⁶⁹⁰Isto tako, prenos prihoda od sudskih taksi iz Trezora sudskom sistemu ne zavisi od učinka opšteg prihoda, koji je podložan fluktuacijama.

⁶⁹¹ Cifre u realnoj vrednosti RSD korigovano za inflaciju 2013. Megadata Taela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

33. **Prema nezvaničnim procenama, sudovi uspevaju da naplate kroz taksu samo 30% onoga što je dospelo.**⁶⁹² Na osnovu te procene, puna naplata sudskih taksi bi teoretski stvorila prihod koji bi bio veliki koliko i celokupan budžet sudskog sistema.

34. **Međutim, s neizbežnim prelaskom usluga overe sa sudova na privatne beležnike, može se očekivati da sudske takse opadnu i za 30 % do sledeće godine.**⁶⁹³ Do 30. juna 2014, VSS nije počeo ni da planira smanjenje sudskih taksi niti se obratio MF u vezi s verovatnim impaktom. Usluge overe su planirane da se prenesu do početka 2015. godine.

35. **Sudovi nisu opremljeni da igraju ulogu agencije za naplatu.** Dodeljivanje odgovornosti samim sudovima za naplatu sudskih taksi nije pogodno za maksimiranje nivoa naplate. Zbog zakonskih propisa, sudovi ne mogu da odbiju da održe ročište čak ni ako sudska taksa nije plaćena.⁶⁹⁴ Mnogi korisnici suda nastavljaju svoje sporove bez plaćanja. Sudovi su slabo opremljeni da gone neplatiše pošto nemaju pravne instrumente i resurse u poređenju s onima koje ima poreska uprava. Isto tako, sudovi ne zaračunavaju korisnicima kaznu za kašnjenje niti kamatu. Odsustvo kazne za kašnjenje i kamate je podsticaj dužnicima koji koriste vremensku prednost vrednosti novca kako bi manje platili nego u vreme dospeća takse.⁶⁹⁵ Sudovi tako primaju manje nego što im se duguje zbog inflacije, a imaju i administrativne troškove za naplatu neplaćenih taksi. U međuvremenu, razni poverioci sudova naplaćuju penale za svoje usluge i na taj način se stvara neto gubitak za sudove.

36. **Oslanjanje na sudske takse u finansiranju sudova ima svoje negativne strane.** Prvo, prihodi od sudskih taksi fluktuiraju u odnosu na faktore koji su van kontrole sudova, kao što je nedavno zabeležen pad broja predmeta i neizbežni prelazak usluga overe sa sudova na private beležnike. Sudovi takođe navode da je naplata takse sezonske prirode – niža u letnjim mesecima i viša u zimskim mesecima. Drugo, zavisnost od sudskih taksi za finansijsku dobrobit sudova stvara svojstveni sukob interesa pošto sudovi sami odlučuju o odobravanju oslobođenja od plaćanja takse i združivanju predmeta.⁶⁹⁶ Treće, od sudova se traži da izveštavaju o svojim rashodima koji se finansiraju iz sudskih taksi odvojeno od onih rashoda koji se finansiraju iz opšteg budžeta, što za njih predstavlja veliki administrativni teret.

37. **Postoje mogućnosti za povećanje stope naplate takse, ali se one ne razmatraju aktivno.** Mogla bi se naplata sudskih taksi dodeliti jednoj agenciji koja bi mogla da radi s jedinstvenim namenskim računom, da procenjuje kamatu i kazne za kasno plaćanje i da se posveti uterivanju plaćanja. *Zakon o sudskim taksama* mogao bi biti izmenjen da ovlasti sudove da odbiju pružanje usluga u određenim nekrivičnim predmetima sve dok se ne plati sudska taksa, uz moguće ublažavanje kao što je potreba za oslobođenjem od plaćanja takse. Kazne za kasno plaćanje i kamata na taksu bi takođe mogle da se pridodaju kako bi se motivisalo promptno plaćanje takse i smanjio trošak gonjenja nesavesnih dužnika. Takođe bi se mogao razmotriti „popust” za promptno plaćanje. Mogu se izvući pouke od prekršajnih sudova koji nude umanjene novčane kazne učesnicima u saobraćajnim prekršajima u zamenu za promptno plaćanje kazne.

⁶⁹²Neki sudovi su uspešniji od drugih. Napr, Osnovni i Viši sud u Kragujevcu izveštavaju da oni naplaćuju oko 40-50% svih taksi.

⁶⁹³ Na osnovu procena finansijskih službenika sudova, više od 50% prihoda od sudskih taksi u osnovnim sudovima dolazi od usluga overe.

⁶⁹⁴ Čl. 7 *Zakona o sudskim taksama* sada ne predviđa da neplaćanje sudske takse može da obustavi procesuiranje predmeta.

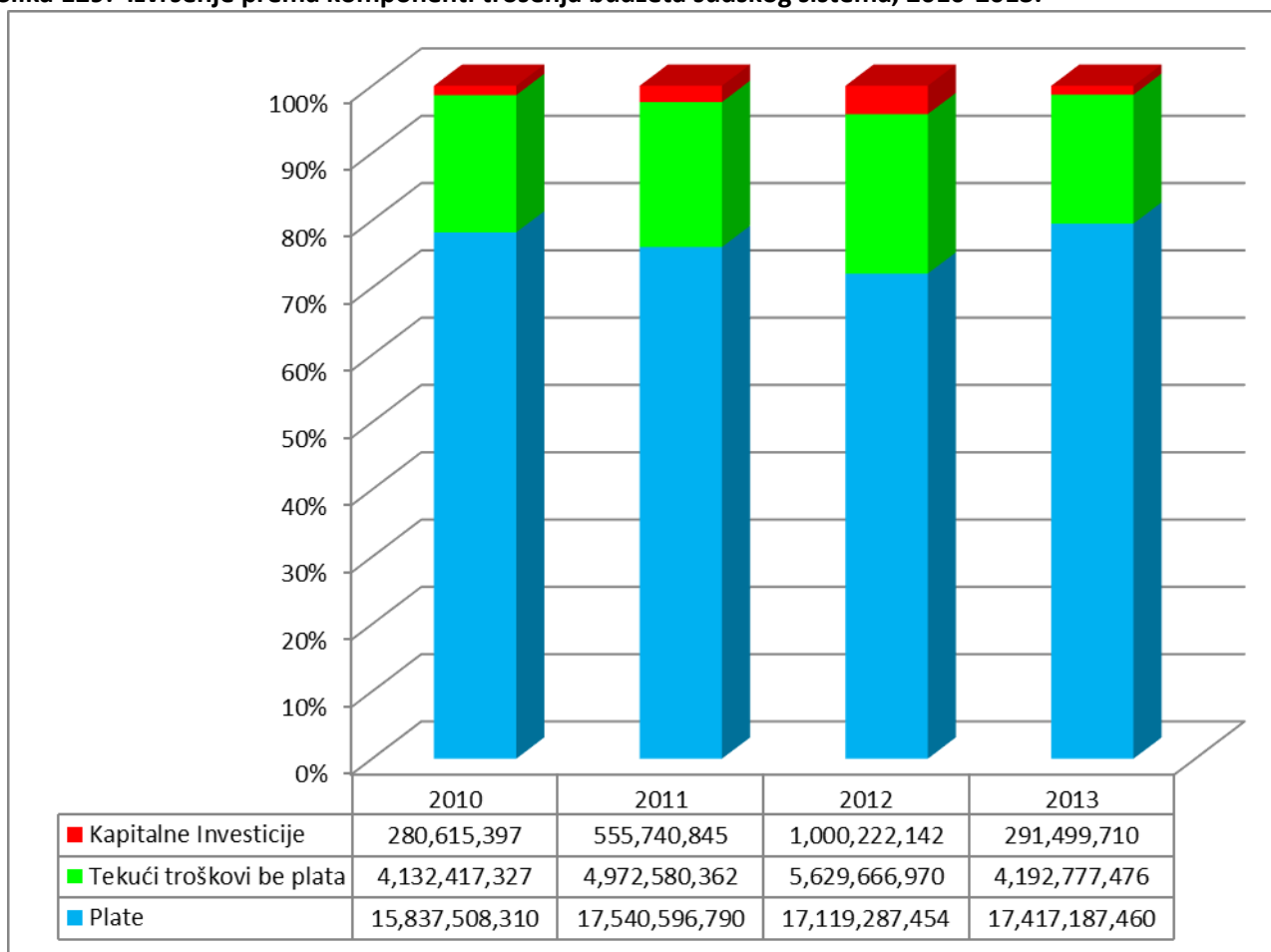
⁶⁹⁵ Stopa inflacije u rate Srbiji se kretala od 3-15% u periodu 2010-2013. godine.

⁶⁹⁶ Za diskusiju o oslobađanju od sudske takse, videti Poglavlje o pristupu pravosuđu. Za diskusiju o združivanju predmeta, videti Poglavlje o efikasnosti.

c. Struktura budžeta

38. **Fond plata je najznačajnija budžetska stavka i pravosudni sistem ima to kao prioritet nad ulaganjem u modernizaciju sistema (videti Sliku 129).** Sada, Srbija troši manje od 2,5% ukupnog budžeta na kapitalne investicije. Podela budžeta na kapitalne investicije i tekući rashod je u granicama država članica EU. Međutim, Srbija ima mnogo veće potrebe za kapitalnim investicijama od većine država članica EU. Kao deo procesa pridruživanja EU, od srpskog pravosuđa se očekuje da preduzme značajne investicije u infrastrukturu i IKT kako bi svoj učinak dovelo u sklad s evropskom praksom. Kao rezultat toga, sredstva određena za kapitalne investicije treba da budu daleko veća od sadašnjih 2,5%. Imajući u vidu sadašnja budžetska ograničenja, sredstva za investicije treba vući iz ušteda od aktuelnog rashoda, po mogućstvu od plata.

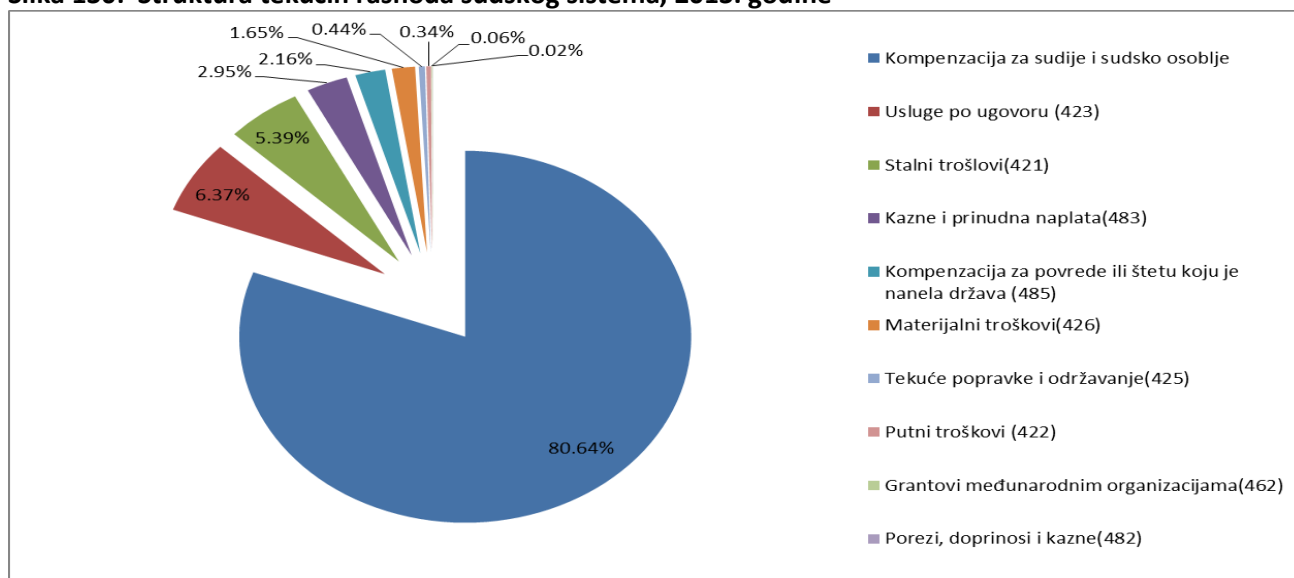
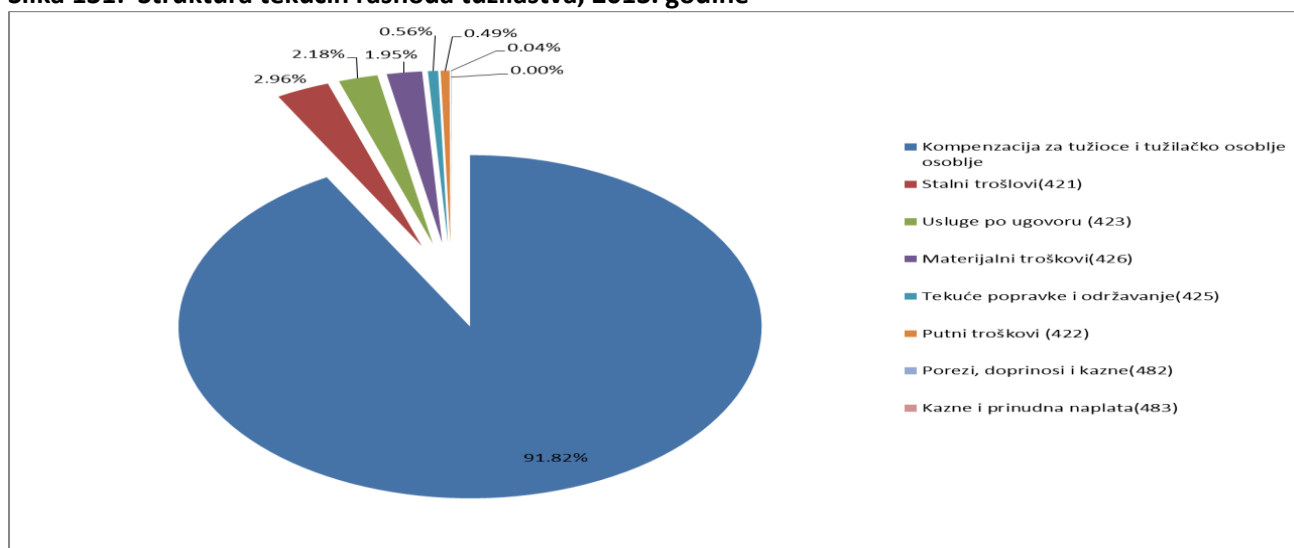
Slika 129: Izvršenje prema komponenti trošenja budžeta sudskog sistema, 2010-2013.⁶⁹⁷



i. Tekući rashod

39. **Plate dominiraju tekućim rashodom sudskog sistema.** Budžet za plate prati Plan ljudskih resursa koji se određuje van budžetskog procesa. Plate čine 81% tekućeg rashoda sudova i 92% tekućeg rashoda tužilaštva (videti Slika 130 i 131)

⁶⁹⁷ Cifre u realnoj vrednosti RSD korigovano za inflaciju 2013. *Megadata Taela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

Slika 130: Struktura tekućih rashoda sudskog sistema, 2013. godine⁶⁹⁸Slika 131: Struktura tekućih rashoda tužilaštva, 2013. godine⁶⁹⁹

40. Često, budžetske linije ne prenose na transparentan način cilj rashoda koji one finansiraju. Npr, budžetska linija 4235 „Ostale ugovorne usluge” pod linijom 423 „Ugovorne usluge” koristi se ne samo za plaćanje tih usluga, kao što su naknade za veštake, sudije porotnike, obezbeđenje, već i za obeštećenje oslobođenima od krivice i za poštarinu.⁷⁰⁰

41. Srpski pravosudni sistem troši veći deo svog budžeta na plate u poređenju s državama članicama EU (videti Sliku 132). Odnos plata prema budžetu u Srbiji iznosi 86%. Samo 3 od 21 države članice EU, niže date, imaju viši udeo plata u svojim budžetima. Država članica EU s najvišim odnosom plate-budžet od 95% je Hrvatska. Kao što je prodiskutovano u Poglavlju o ljudskim resursima, popunjavanje broja sudija i sudskog

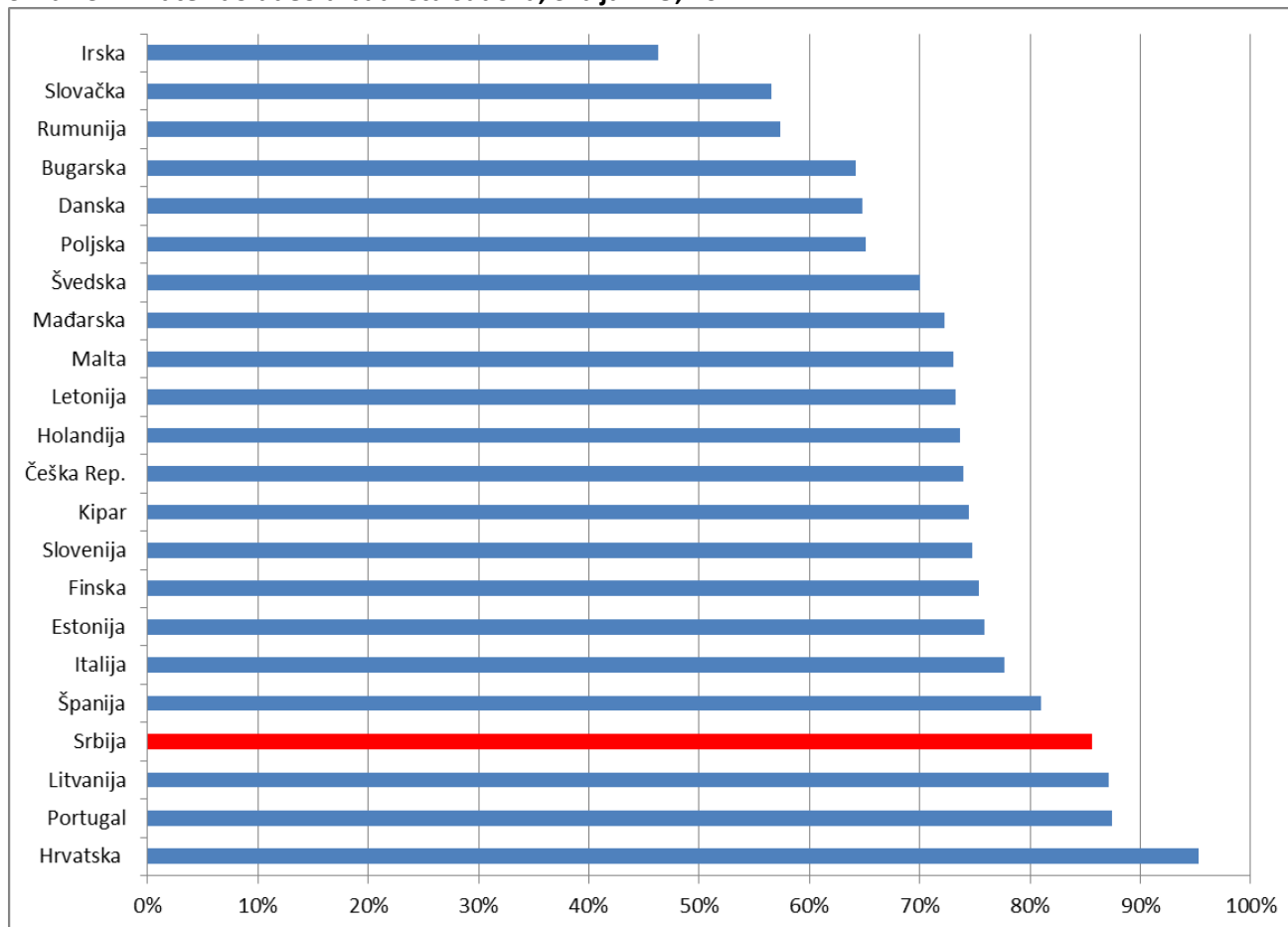
⁶⁹⁸ Megadata Taela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁶⁹⁹ Megadata Taela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁰⁰ Ostale budžetske linije su transparentnije: „Novčane kazne” pokrivaju i stavke kao što su vozila suda i kazne za parkiranje; „Grantovi međunarodnim organizacijama” se pojavljuju samo u budžetu PA, što verovatno predstavlja doprinos projektima PA koje finansiraju donatori; a linija „Porezi i mandatne kazne” pokrivaju porez na nekretnine koji se duguje za poslovni prostor.

osoblja u Srbiji je veće nego u većini država članica EU. Plate sudija predstavljaju najveću komponentu rashoda na plate u sudovima. Postepena redukcija udela u bužetu, koji se troši na sudske plate, oslobodio bi resurse za stavke koje su od kritičnog značaja za poboljšanje produktivnosti, kao što su automatizacija, infrastruktura i specijalističko osoblje srednjeg nivoa.

Slika 132: Plate kao udeo u budžetu sudova, Srbija i EU, 2012.⁷⁰¹

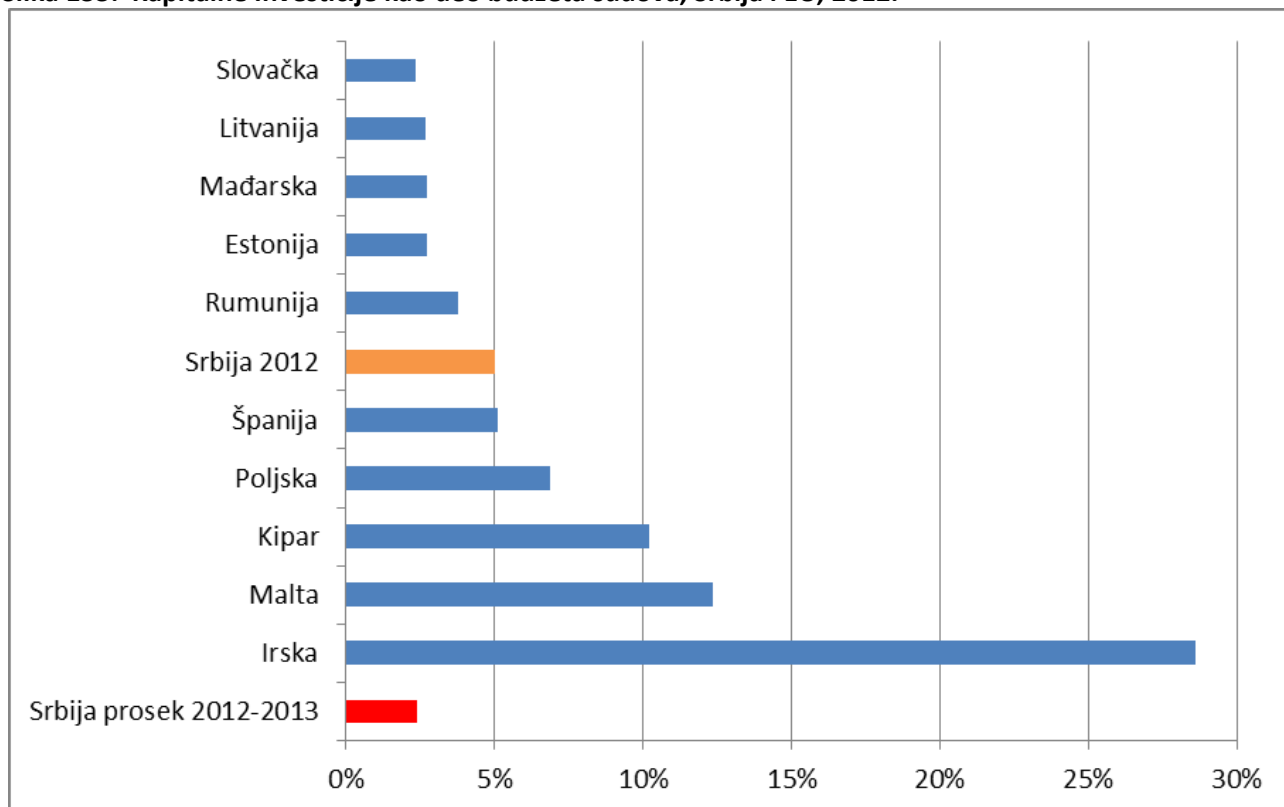


iii. Kapitalne investicije

42. **Nivo kapitalnih investicija u Srbiji 2012. godine u odnosu na budžet sudova u sudskom sistemu je u skladu s rasponom u EU (videti Slika 133).** To, međutim, može da stvori zavaravajuće optimističku sliku jer nivo kapitalnih investicija u Srbiji 2012. godine od 5% izvršenog budžeta bio je neobično visok za period izveštavanja 2010-2013. Prosek za period 2010-2013. bio je samo 2,33%. Godine 2012, samo je Slovačka imala slično nizak budžet za kapitalne investicije; međutim, postojeći iznos kapitalnih sredstava Slovačke je višeg kvaliteta nego u Srbiji, tako da se njene niže kapitalne investicije mogu opravdati.⁷⁰²

⁷⁰¹Podaci za države članice EU su iz CEPEJ EU Skorborda pravosuđa 2014. na osnovu podataka iz 2012. Za srpske podatke - Megadata Tabela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

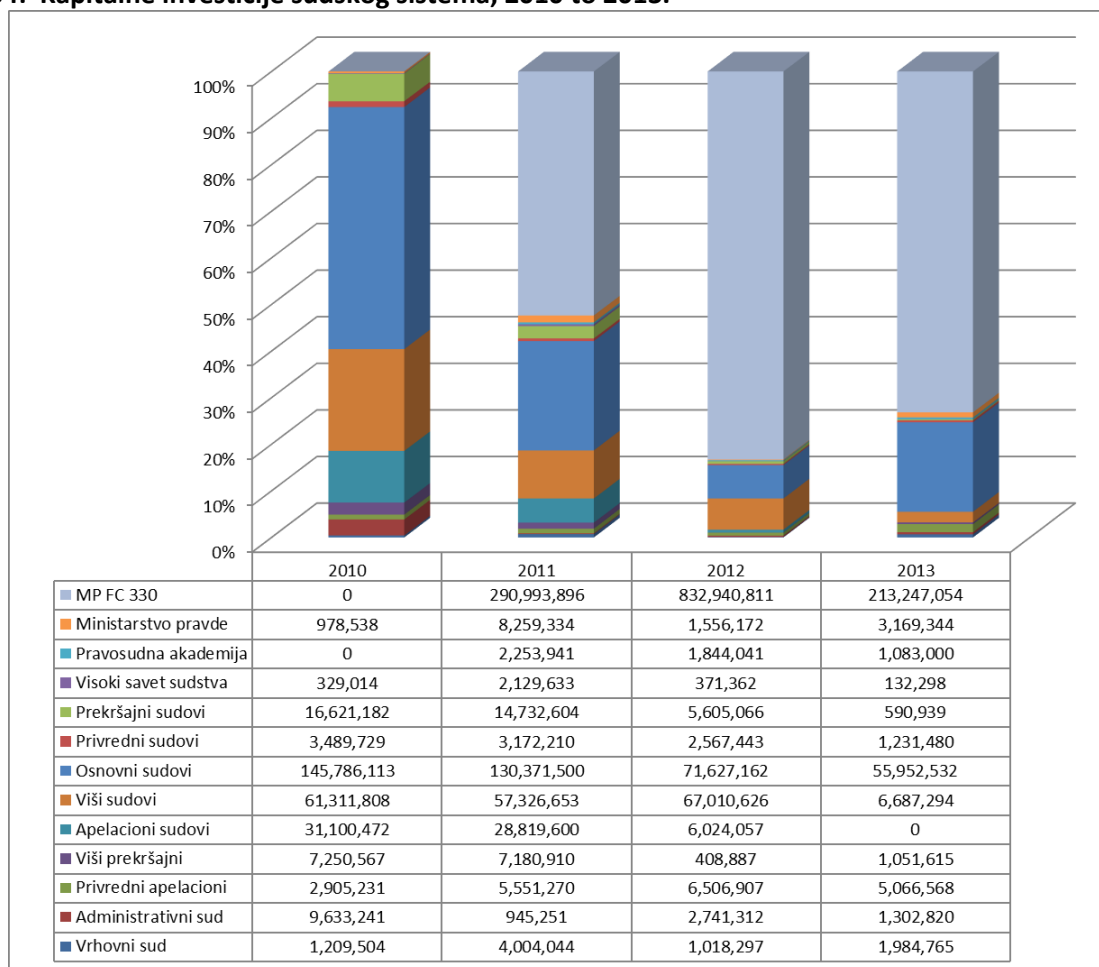
⁷⁰²Za diskusiju o starosti i stanju infrastrukture u srpskom pravosuđu, videti Poglavlje o infrastrukturi.

Slika 133: Kapitalne Investicije kao deo budžeta sudova, Srbija i EU, 2012.⁷⁰³

43. Sa izuzetkom nekoliko eksterno sufinansiranih projekata, projekti kapitalnih investicija su zanemarljivi u odnosu na stvarne potrebe. Poglavlje o infrastrukturi dokumentuje nedostatak sudnica i kancelarijskog prostora, kao i loše stanje zgrada u kojima su smešteni sudovi i tužilaštva. Poglavlje o IKT daje uvid u nedelotvornost i neefikasnost infrastrukture IKT. Uprkos tome, budžet za kapitalne investicije bio je na momente drastično smanjivan kroz rebalans budžeta i reprogramiran za druge ciljeve, kao npr. plaćanje sudskih docnji. U drugim situacijama, budžet za kapitalne investicije nije u potpunosti iskorišćen zbog ograničenosti kapaciteta (biće prodiskutovano niže).

44. Kapitalne investicije sudskog sistema uglavnom izvršava MP. Ti rashodi, koji su na Slika 134 obeleženi sa FC-330, takođe obuhvataju i neke druge rashode koji se ne mogu razdvojiti. Kapitalne investicije realizovane u okviru budžeta pojedinačnih osnovnih sudova su u granicama, ali je njihov iznos znatno varirao od godine do godine.

⁷⁰³ Podaci za države članice EU su iz CEPEJ EU Skorborda pravosuđa 2014. na osnovu podataka iz 2012. Za srpske podatke - Megadata Tabela, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Slika 134: Kapitalne investicije sudskog sistema, 2010 to 2013.⁷⁰⁴

45. **Od 2010. do 2013. godine, budžet za kapitalne investicije se fokusirao na hitne intervencije u infrastrukturi, kao i na neka preseljenja sudova i tužilaštava, što je bilo neophodno zbog dve reorganizacije sudske mreže.** Vrlo malo je bilo posvećeno modernizaciji i unapređenju sistema.

46. **Pored finansijskih ograničenja, kapitalne investicije su bile ometane nedostatkom tehničkih kapaciteta i nefleksibilnog i nejasnog regulatornog okvira.** Postoji nedostatak tehničkih kapaciteta kod osoblja MP u oblastima kao što su inženjering, nabavka i upravljanje ugovorima. Pored toga, ni VSS ni DVT nemaju osobu koja je određena da se bavi ovim pitanjima. Trenutno ne postoje mehanizmi za objektivnu ocenu i prioritizaciju investicionih projekata u okviru sektora. Restriktivna budžetska pravila zahtevaju da projekti kapitalnih investicija moraju da se finansiraju iz jednogodišnje aproprijacije. Nepostojanje jasno izdefinisane razlike između kapitalnih i tekućih rashoda, što ima uticaja na čitav javni sektor, dalje komplikuje kako formulisanje, tako i izvršenje budžeta za kapitalne investicije.

47. **Ima nekoliko projekata kapitalnih investicija, od kojih su svi finansirani iz aproprijacije jedne fiskalne godine.** MP je imao trogodišnji plan kapitalnih investicija koji je sadržao listu prioriteta projekata u ukupnoj vrednosti od 1,97 milijardi RSD za 2013, 1,31 milijardi RSD za 2014. i 2,00 milijarde RSD za 2015. godinu. Međutim, MP nije u stanju da uđe u ugovornu obavezu dužu od jedne godine, što realizaciju višegodišnjih investicija dovodi do problema.

⁷⁰⁴ Cifre u realnoj vrednosti RSD korigovano za inflaciju, 2013. Videti *Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdrtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

48. **MP odgovara za kapitalne investicije sudskog sistema, dok je VSS odgovoran za tekuće održavanje.** U okviru MP, Sektor za investicije odgovara za objekte koji su u vlasništvu republičke vlade, a koriste ih sudovi i javna tužilaštva.⁷⁰⁵ Ovaj sektor upravlja svim projektima kapitalnih investicija koje direktno finansira MP, a pruža savete sudovima o projektima i realizaciji tehničkih investicija koje se finansiraju iz njihovih vlastitih budžeta. Prema informacijama iz MP, Sektor za investicije će preuzeti odgovornost VSS za tekuće održavanje kapitalnih investicija kako bi se obezbedila doslednost u upravljanju objektima. MP smatra da treba da zadrži odgovornost za kapitalne investicije i posle 2016. godine, jer je ekonomičnije za sudove i tužilaštva da dele isti objekat, a delotvornije je da tim objektom upravlja jedna institucija. Neki akteri izražavaju bojazan u pogledu ove opcije zbog pitanja finansijske nezavisnosti, ali nekoliko evropskih sudskih sistema dodeljuje tu funkciju svojim MP iz sličnih razloga.

Okvir 25: Da li se cena neadekvatnog poslovnog prostora može kvantifikovati?
Prekršajni sud u Pančevu zauzima je privremeno smešten u jedan stan u stambenoj zgradi od 1988. godine. S obzirom na nedostatak prostora, njegovih 10 sudija mora da radi u dve smene, s radnim vremenom određenim u skladu sa ograničenjima koja su propisana opštinskom regulativom. Druga smena, koja počinje sa radom u 14h, preklapa se sa prvom, koja završava u 15.30h. U toku tih sat i po vremena, sud nema fizičkog prostora da prima stranke. Jedan i po sat praznog hoda za 10 sudija dnevno, pretvoreno u zarade i doprinose košta 45 sudijskih dana mesečno, ne računajući operativne troškove.

49. **MP i VSS se drže različitih definicija kapitalnih investicija i tekućih rashoda i to stvara konfuziju i kašnjenja u sektoru.**⁷⁰⁶ Obe definicije sadrže aktivnosti koje se mogu smatrati tekućim/kapitalnim održavanjem, ali ne određuju granice u smislu finansijskih sredstava koja će predstavljati tu granicu između ove dve vrste rashoda. Ne postoji jedna zvanična distinkcija između kapitalnih investicija i tekućih rashoda. U Srbiji postoje dve vrste projekata održavanja: tekuće održavanje i kapitalno održavanje osnovnih sredstava. Za sudove, u zavisnosti od vrste projekta održavanja za koji traže sredstva, oni će zahtev uputiti MP ili VSS. Sudovi se žale da ova nejasna situacija sprečava efikasno funkcionisanje sudova. Sudovi moraju da podnesu duple zahteve MP i VSS u nadi da će jedna od ove dve institucije finansirati njihovo održavanje. Ipak, zahtevi za finansiranjem projekata održavanja se stalno odbijaju jer i MP i VSS izjavljuju da onaj drugi treba da plati. Dok se ta rasprava nastavlja, objekti ostaju u nepopravljenom stanju. Konsolidacija odgovornosti i za kapitalne investicije i za održavanje u rukama MP treba da spreči te nesporazume u budućnosti.

50. **Stvaranje finansijske obaveze za višegodišnje projekte kapitalnog ulaganja i dalje nije moguće prema Zakonu o budžetskom sistemu.** Zakon ne dozvoljava korisnicima javnih sredstava da zaključuju ugovore koji ih opterećuju finansijskim obavezama preko iznosa koji je već izdvojen u republičkom budžetu za tu godinu. Kao rezultat toga, oni projekti kapitalnog ulaganja, za čiju realizaciju je potrebno više od godinu dana, mogu da se finansiraju u drugoj godini projekta od ostatka prenetog iz prethodne godine. MP nema iskustva u realizaciji projekata kapitalnog ulaganja koji traju duže od naredne godinu. Stoga je gotovo nemoguća svaka dugoročna investicija u fizičku ili informacionu infrastrukturu. Rešenje ovog problema je od bitne važnosti za sudski sistem da isti postigne onu vrstu kapitalnog unapređenja koja će biti zahtevana da bi se pravosuđe dovelo u sklad s praksom EU.

⁷⁰⁵Za dalju siskusiju o mehanizmima upravljanja infrastrukturom, videti Poglavlje o infrastrukturi.

⁷⁰⁶MP koristi uputstvo koje daje Savez računovođa i revizora Srbije u svom priručniku iz 2007. „Primena kontnog plana za budžetsko računovodstvo”, dok VSS koristi tumačenje dato u čl. 2, stavovi 36 i 36a Zakona o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 24/2011).

d. Delotvornost u izvršenju budžeta

i. Prepreke efikasnom korišćenju resursa

51. **Okvir izvršenja budžeta je vrlo rigidan.** Kada se budžet usvoji, vrlo ga je teško menjati i prilagođavati, čak i onda ako sputava tehnički i finansijski učinak. Na nivou celokupnog budžetskog sistema, od direktnih budžetskih korisnika se očekuje da poštuju raspored ekonomskih klasifikacija.

52. **VSS prenosi tu rigidnost ekonomske klasifikacije državnog budžeta na sudove mada ne postoji zahtev za tim.** Svi sudovi se žale da su sredstva koja dobijaju razbijena po ekonomskim klasifikacijama koje nisu u skladu s njihovim potrebama. Uvek ima previše novca u nekim kategorijama, a nedovoljno u drugim, bez mogućnosti da se sredstva prebacuju iz jedne u drugu kategoriju. VSS bi mogao da odobri pojedinačnim sudovima, koji nisu direktni budžetski korisnici, da svoje tekuće budžete (deo koji nije za plate) koriste fleksibilnije pod uslovom da zbirni rezultat svake vrste sudova bude u okviru gornjeg budžetskog limita. Međutim, VSS nije u stanju da to čini na sistemskoj osnovi zato što nema ni obučenog osoblja niti softver za zadovoljavanje zahteva mnogobrojnih sudova za usklađivanjem budžeta s republičkim budžetskim klasifikacijama.

53. **Izvršenje budžeta karakterišu fluktuacije u doznačavanju budžetskih sredstava iz Trezora budžetskim korisnicima.** Na početku fiskalne godine, VSS obaveštava sudove o njihovom odobrenom godišnjem operativnom budžetu. Premda bi sudovi trebalo da očekuju da mesečno primaju jednu dvanaestinu tog iznosa, stvarno doznačavanje sredstava varira. Ministarstvo finansija nije u stanju da ujednači fluktuacije u prikupljanju prihoda i te fluktuacije prebacuje na budžetske korisnike.⁷⁰⁷ VSS raspoređuje sredstva sudovima kad ih primi i nema mogućnost da drži rezervni fond radi ujednačavanja te fluktuacije u doznačavanju sredstava svoje aproprijacije.

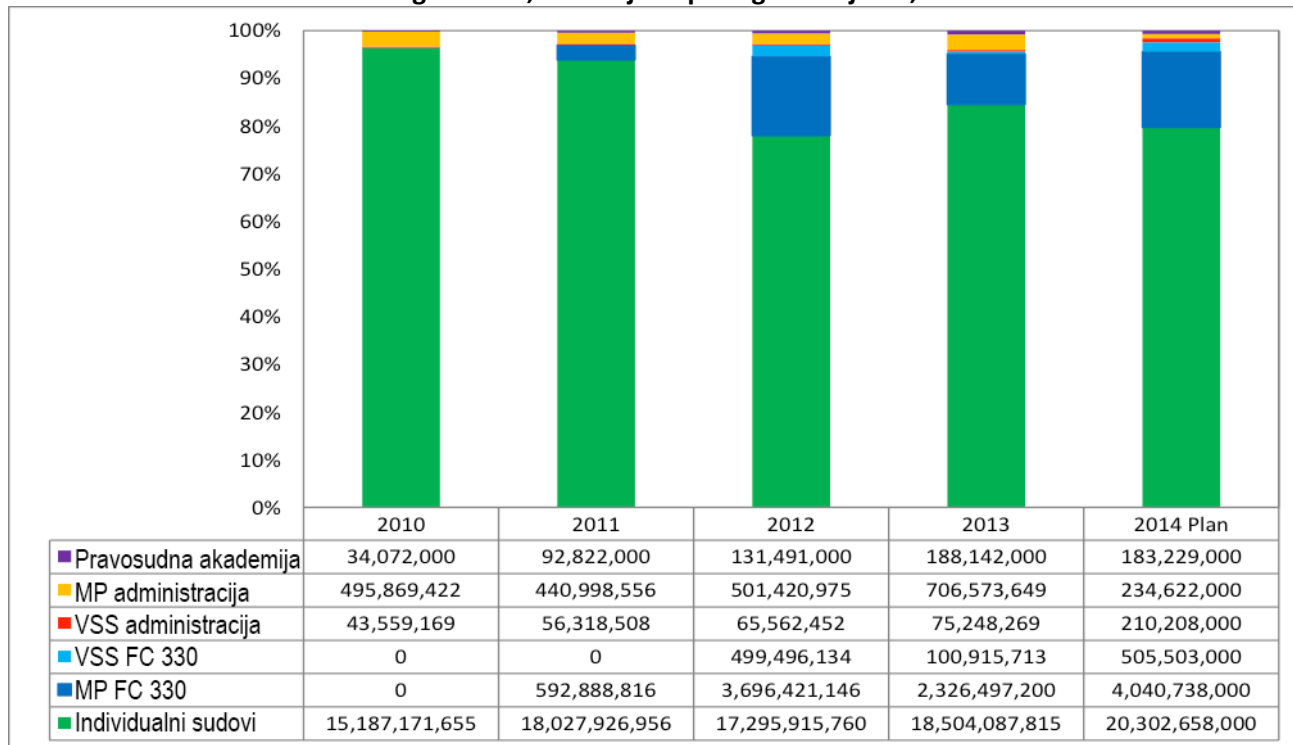
54. **Sudovi nastoje da potroše što je moguće više novca i da traže još.** Prvo, uštedom sredstava, sudovi rizikuju umanjenje svoje alokacije za narednu godinu. Drugo, kao što je gore pomenuto, sistem finansijskog upravljanja ne pruža nikakva lična ili institucionalna priznanja za poboljšanje produktivnosti ili fleksibilnosti za premeštaj po budžetskim kategorijama. Ovaj princip „ili iskoristi ili ćeš izgubiti“, koji je nametnut sudovima, u kombinaciji s nefleksibilnim planovima ljudskih resursa⁷⁰⁸ dovodi do demotivacije za bilo kakve inicijative u finansijskom upravljanju u cilju poboljšanja efikasnosti u korišćenju sredstava, kao što je automatizacija ručnih operacija službenika.

ii. Raspoređivanje odgovornosti za izvršenje budžeta

55. **Raščlanjen pregled rashoda sudova po organizaciji znatno se razlikuje od jedne do druge godine (videti Slika 135).** To je indikativno za sistem u tranziciji koji se nije odlučio za neki određeni model realizacije budžeta. Ipak, u period od 2010-2013. godine pojedinačni sudovi su stalno realizovali najveći deo, oko 80% budžeta sudskog sistema. Kombinovani rashod, koji direktno realizuju VSS i MP u korist sudova prema FC-330, kretao se od 3% 2011. do 19% 2012. godine. Kombinovani administrativni rashod VSS i MP kretao se od 2,6% ukupno izvršenog budžeta 2012. do 3,57% 2013. godine, kada je administrativni rashod MP iznosio 2,26% ukupno realizovanog budžeta 2012. a 3,23% 2013. godine. Administrativni rashod VSS se uvećao sa 0,28% 2010. na 0,34% 2013. godine, što se i očekivalo s obzirom na povećanje odgovornosti.

⁷⁰⁷JPEIR je označio ovo pitanje kao jedan od većih spoljnih problema s kojim će se suočiti finansijski menadžment sudskog sistema, kao i drugi sektori.

⁷⁰⁸Plan ljudskih resursa se odnosi na zaposlene u sudovima i isključuje lica pod ugovorom, ali uključuje lica čije su usluge obavezne u skladu s procesnim zakonima (npr. advokati za obaveznu odbranu, koje postavlja sud, i veštaci).

Slika 135: Izvršeni budžet sudskog sistema, raščlanjeno po organizacijama, 2010-2013.⁷⁰⁹

iii. Nabavka

56. **MP je formirao jedinicu s kvalifikovanim specijalistima za nabavku, ali potrebno je više ljudi za delotvorno nadgledanje aktivnosti nabavke za koje je MP odgovorno.** Zbog ograničenih kapaciteta, MP često spaja sve komponente građevinskih radova u jedan tender. Mada je ekonomičnije dodeliti različite vrste poslova specijalizovanim saugovaračima, MP nema kapacitete da upravlja mnogobrojnim ugovorima i stoga se u praksi oslanja na jednog opšteg saugovarača koji vodi ceo projekat. To često dovodi do neuspeha ili zastoja u procesu nabavke, što umanjuje potrošnju i čini sudski sistem osetljivim na gubitke u dodatnim budžetskim procesima. Takođe, vrlo je riskantno imati tako malo specijalista za nabavke, u bilo kom sistemu, pošto to dovodi do neminovne izloženosti nečasnim ponašanjima, kao što su dosluh, korupcija i favorizovanje određenih pružalaca usluga.

57. **Sudovima nedostaje osoblje kvalifikovano za nabavke, te se znatno oslanjaju na ograničene kapacitete tima za nabavke MP.** Sudovi iznose da se obraćaju za savet specijalistima za nabavke u MP i da je kvalitet saveta koje dobijaju visok, ali je telefon stalno zauzet. Sudovi se žale da im nedostaje razumevanje propisa o nabavci i praktično iskustvo u postupanju po njima. U jednom sudu, zaposleni su prokomentarisali timu Funkcionalne analize da ih pridržavanje propisa o nabavci vodi ka kupovini najjeftinije robe neadekvatnog kvaliteta koja ne odgovara njihovim potrebama. Ovo jasno ukazuje na nedostatak razumevanja osnovnih pravila nabavke. Nedostatak te svesti može se rešiti putem obuke o javnim nabavkama, ali timu Funkcionalne analize je rečeno da takve obuke nema.

58. **Ograničeni kapaciteti u oblasti nabavke imaju čitav niz impakta na pružanje usluga.** Inputi nabavljeni spolja, kao što su pravne usluge, komunikacije, obezbeđenje, komunalije i održavanje zgrada, značajano utiču na produktivnost suda. Npr, pouzdanost internet veza znatno doprinosi produktivnosti osoblja odgovornog za podnošenje izveštaja elektronskim putem.

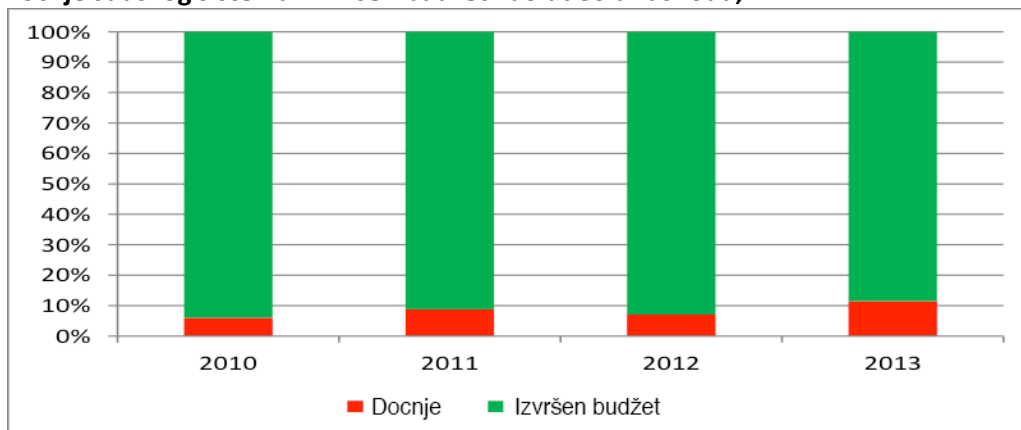
⁷⁰⁹ Videti Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

e. Docnje

i. Raspon docnji u sektoru pravosuđa

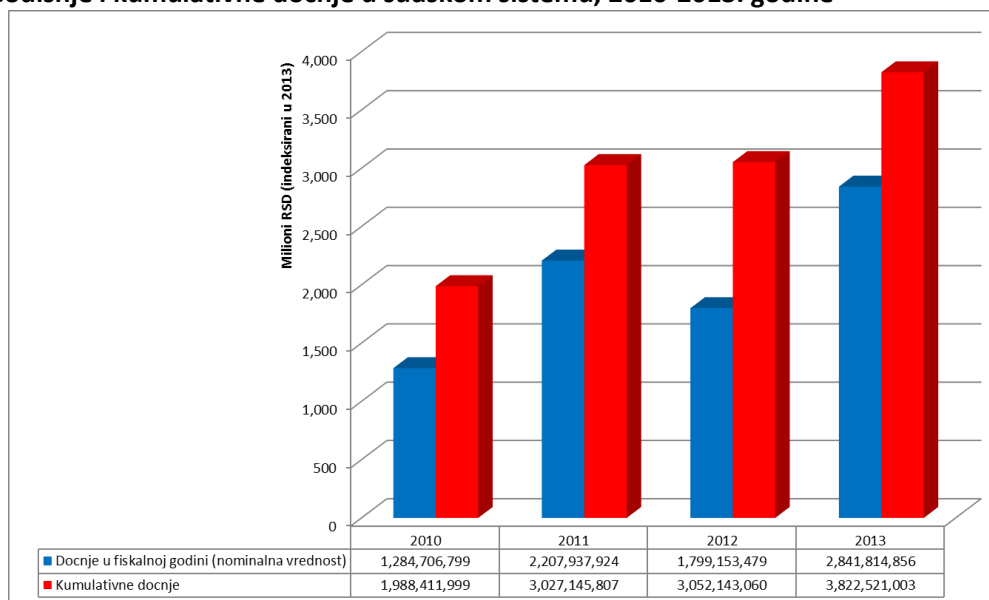
59. Sudski sistem proizvodi velike godišnje docnje koje su 2013. godine iznosile 11,49% rashoda (videti Slika 136). Mada Zakon o budžetskom sistemu zabranjuje zvaničnicima da ulaze u obaveze preko raspoloživog budžeta, ipak su docnje prisutne u čitavom javnom sektoru. U pravosudnom sektoru, docnje ometaju sudove u pružanju usluga i čini ih osetljivim na neprimerene pritiske i stvara „mentalitet krize“, što sve odvlači pažnju od ulaganja napora za poboljšanjem učinka.

Slika 136: Docnje sudskog sistema i izvršen budžet kao udeo u rashodu,^{2013 710}



60. Od 2010. do 2013. god, kumulativne docnje sudskog sistema su gotovo udvostručene, sa 1,99 milijardi RSD 2010. na 3,82 milijardi RSD 2013. godine. Kao što se vidi na Slika 137, kumulativne docnje rastu u proseku 24% godišnje. Krajem 2013. godine, docnje su bile jednake ukupnom godišnjem budžetu tužilaštva.

Slika 137: Godišnje i kumulativne docnje u sudskom sistemu, 2010-2013. godine⁷¹¹



⁷¹⁰Videti Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷¹¹Videti Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjs.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

ii. Faktori koji objašnjavaju rastuće docnje

61. **Sudske docnje se akumuliraju zbog kršenja Zakona o budžetskom sistemu.** Zakon zabranjuje budžetskim korisnicima da ulaze u obaveze preko raspoloživog budžeta.⁷¹² Međutim, uprkos velikom rasponu docnji, što je i dokumentovano u njihovim finansijskim izveštajima, sudovima se dozvoljavalo da nastave s akumuliranjem docnji godinama, a da ne budu suočeni s izvršenjem od strane Ministarstva finansija. Iako niko ne daje dozvolu pojedinačnim sudovima da stvaraju docnje, niko ih u tome i ne zaustavlja.

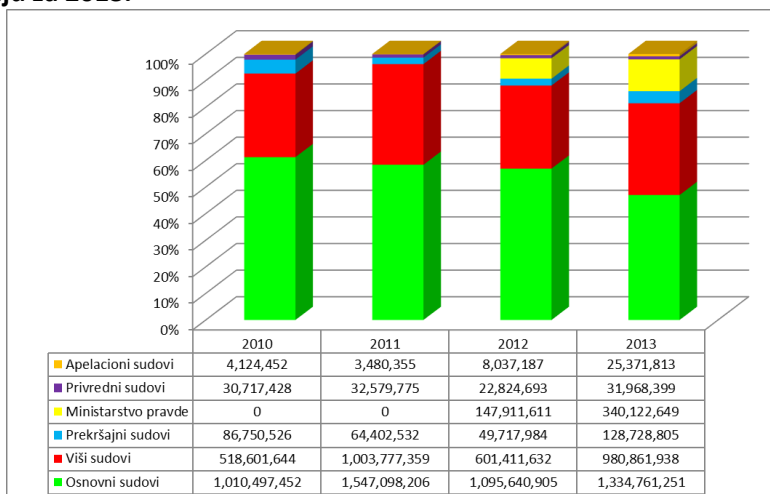
62. **Razlozi za docnje se mogu pronaći u lošem planiranju, kao i u nedostatku kontrole trošenja sredstava.** Procene fiskalnog impakta nisu rađene u nizu nedavnih reformi.⁷¹³ Regulatorni okvir za pravila procedure, mrežu sudova, poslovni process, zapošljavanje, upravljanje informacijama, automatizaciju, korišćenje usluga spolja i sadržinu finansijske odgovornosti sudova, donošen je bez ikakve analize troškova i nivoa efikasnosti koji sudovi moraju da imaju da bi pružali usluge u okviru svoga budžeta. Kao rezultat toga, sprovedene su reforme koje nameću dodatne obaveze sudovima i tužilaštvima, a pridržavanje reformi dovodi do povećanja docnji. Ti problemi, koji ometaju ekonomičnost sudova, mogu se rešiti, ali za to je potrebna intenzivna koordinacija među telima upravljanja i rukovođenja, uključujući VSS, MP i VKS.

63. **Sudski sistem podnosi dodatne zahteve za aroprijacijom kako bi izbegao prekoračenje budžeta, ali koliko će tim zahtevima biti udovoljeno zavisi od budžetske situacija.** Prema rečima VSS, MP ne sprečava stvaranje obaveza koje dovode do docnji. MF nastoji da iznađe mogućnosti da dopuni budžete sudova kako bi se minimizovala akumulacija novih docnji i periodično plaća stare docnje. Takva je bila jednokratna isplata kao odgovor na hitnu situaciju kakva je bila pretnja 2012. godine štrajkom sudija porotnika.

iii. Docnje prema vrsti suda i potražiocu

64. **Sudovi opšte nadležnosti akumulirali su najviše docnji.** Godine 2010, osnovni i viši sudovi su zajedno bili odgovorni za 93% docnji nastalih u sudskom sistemu, ali 2013. godine njihov udeo je pao na 81%. MP takođe ima docnje koje obuhvataju neizvršene obaveze prema dobavljačima IKT, kao i one docnje sudova i tužilaštava koje je MP preuzelo da plati prema ugovorima sa VSS i DVT (videti Slika 138).

Slika 138: Docnje koje su organizacije stvorile na godišnjem nivou, 2010-2013. U realnoj vrednosti RSD, korigovanoj za inflaciju za 2013.⁷¹⁴



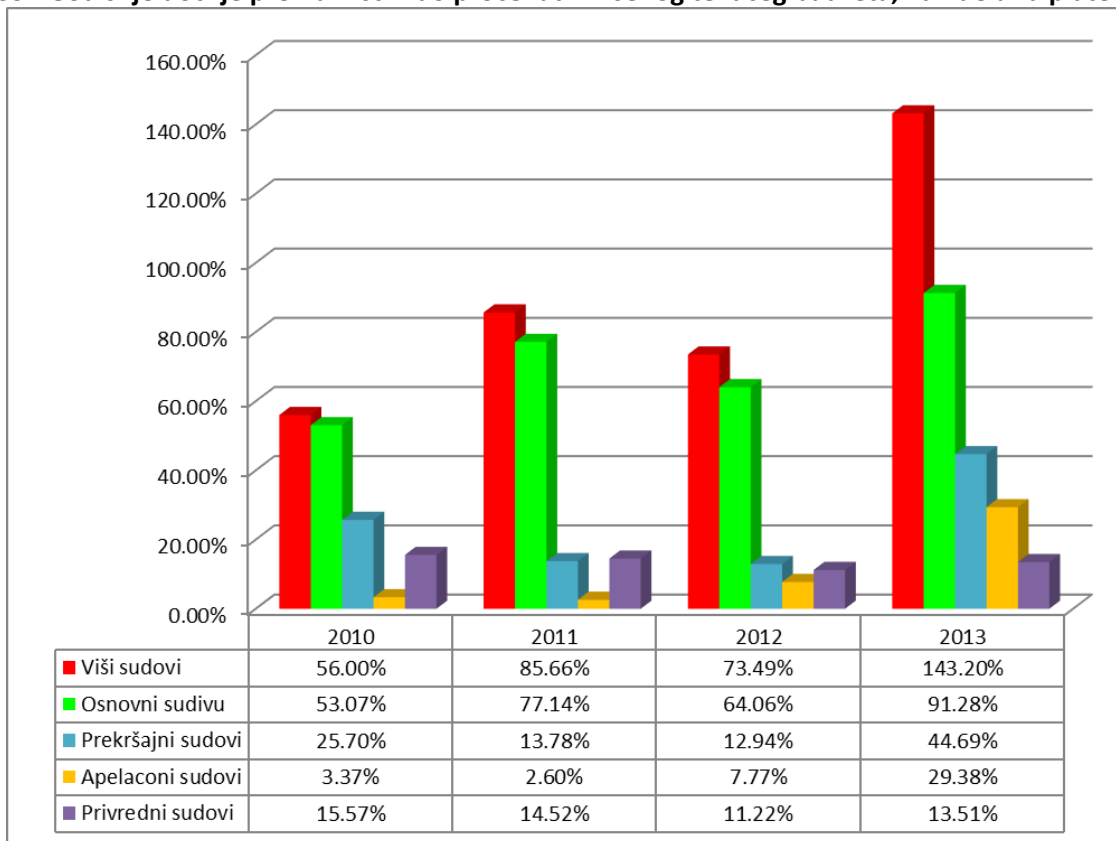
⁷¹² Prema čl. 54 Zakona o budžetskom sistemu, 2009, „Obaveze stvorene od strane posrednih i/ili neposrednih budžetskih korisnika ... moraju biti u skladu s aroprijacijom odobrenom za tu svrhu u toj budžetskoj godini” <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/SerbiaBudgetSystemLawJuly162009EnglishFINAL.pdf>

⁷¹³ Za diskusiju o analizi fiskalnog impakta u reformskom procesu, videti Odeljak kvaliteta procesa donošenja zakona u Poglavlju o kvalitetu.

⁷¹⁴ Videti *Megadata Tabelu, Svetska banka*. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

65. **Docnje, koje su neki sudovi stvorili 2013. godine, premašuju njihove izvršene budžete, van dela za plate.** Godine 2013, viši sudovi su stvorili docnje jednake 143% njihovog tekućeg budžeta, van dela za plate. Za osnovne sudove, taj odnos je iznosio 91% (videti Sliku 139).

Slika 139: Godišnje docnje prema vrsti kao procenat izvršenog tekućeg budžeta, van dela za plate⁷¹⁵

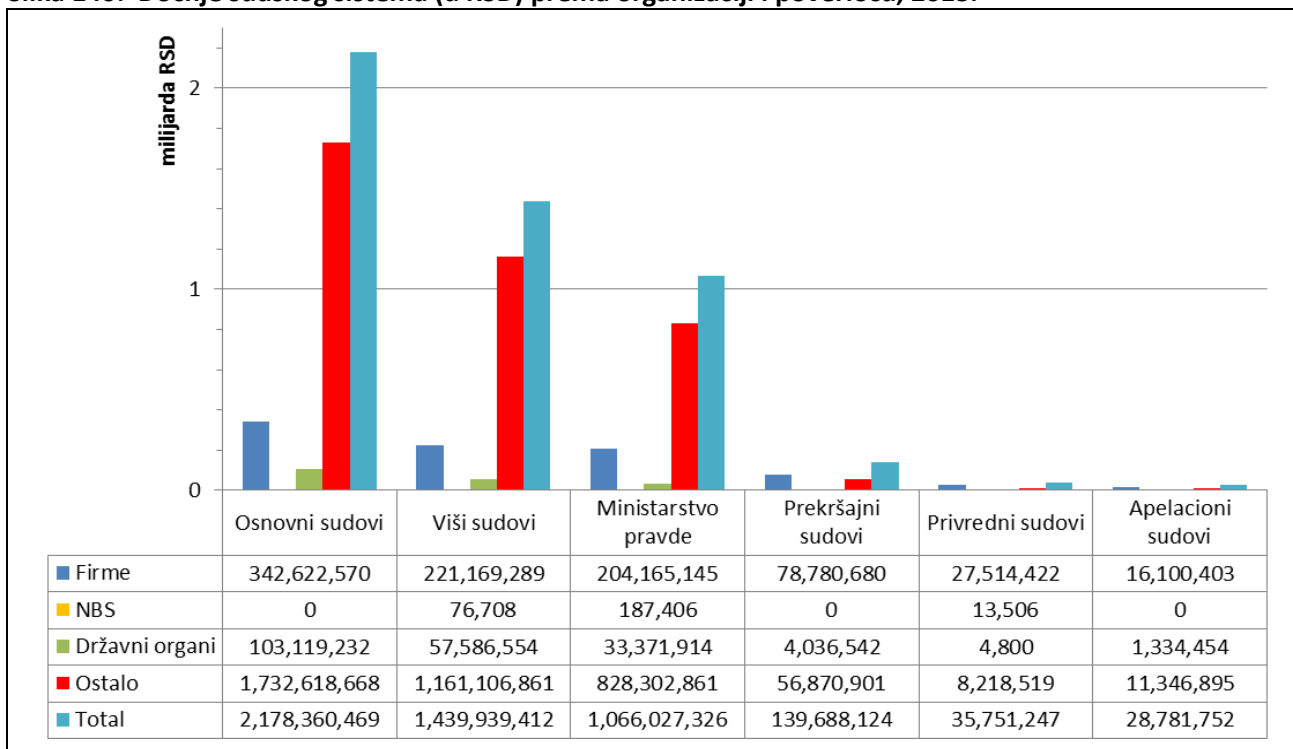


66. **Prema informacijama iz osnovnih i viših sudova, najveći deo njihovih docnji se odnosi na usluge pribavljenje spolja za koje su sudovi u obavezi da ih plate prema propisima procesnih zakona, uglavnom ZKP.** Ti troškovi su niže prikazani na Slika 140 na stubu označenim kao „ostali”. Troškovi usluga pribavljenih spolja u skladu s procesnim zakonima obuhvataju troškove za advokate po službenoj dužnosti i veštake, koje su sudovi u obavezi da angažuju u određenim sudskim postupcima. Tu takođe spadaju troškovi za sudske tumače, sudije porotnike i zatvore za prevoz zatvorenika. Npr, izmene regulative o autopsiji su gotovo udvostručile troškove za vršenje autopsija, a ta izmena nije budžetski iskazana, tako da su troškovi i docnje za autopsiju znatno povećani.

Okvir 26: Uticaj troškova krivičnog postupka na docnje

Jedan viši sud je izjavio timu Funkcionalne analize da se oko 88% njegovih docnji akumuliranih od 2011. godine odnosi na troškove usluga pribavljenih spolja prema obavezi iz procesnih zakona, a samo 10% na materijalne troškove.

⁷¹⁵ Videti Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

Slika 140: Docnje sudskog sistema (u RSD) prema organizaciji i poveriocu, 2013.⁷¹⁶

67. **Troškovi usluga pribavljenjih spolja prema obavezi iz procesnih zakona mogli bi se znatno smanjiti promenom sistema naknade za advokate po službenoj dužnosti i veštake.** Kao što je prodiskutovano u Poglavlju o pristupu pravosuđu, advokati su plaćeni prema advokatskoj Tarifi, koja nije realna. Studija Svetske banke, 2013, istraživala je tržišno orijentisane alternative sadašnjem sistemu naknade na osnovu tarifa za advokate po službenoj dužnosti.⁷¹⁷ Prema ovoj studiji, „u poređenju sa naknadom po satu, 50% iznosa tarife je i dalje pet puta više od naknade po satu“. Ova studija takođe predlaže razmatranje alternativnih mehanizama za pružanje pravne pomoći, kao što je „*obezbeđivanje pravnog zastupanja direktno od strane države, povraćaj troškova zastupanja, podrška pristupu preko NVO, pravnih klinika i/ili pro bono usluga članova Advokatske komore Srbije*“. Troškovi usluga pribavljenjih spolja prema obavezi iz procesnih zakona (i docnje) mogli bi se u velikoj meri smanjiti snižavanjem advokatske tarife, uklanjajući donju granicu tarife ili preći na sistem naknade po satu.

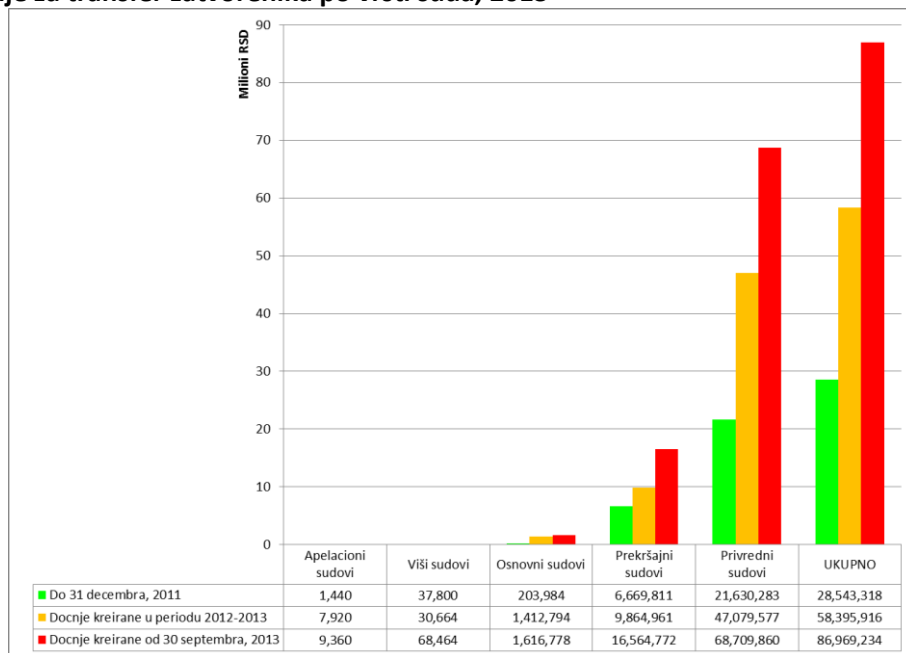
iv. Docnje vezane za premeštaj zatvorenika

68. **Npr, Sudovi su nagomilali velike docnje vezane za transfer/prevoz zatvorenika.** Ovakva situacija negativno utiče na sudove, jer se tako remeti raspored suđenja, kao i na kaznene ustanove. Zbog frustracija i nedostatka sredstava, neki zatvori sada odbijaju da sprovedu zatvorenike u sudove ukoliko im nije uplaćen avans. Sremska Mitrovica je veliki zatvor koji sada odbija da prevozi zatvorenike bez avansnog plaćanja, što dovodi do odlaganja krivičnih predmeta velikog broja osuđenih iz tog zatvora. Nekoliko drugih zatvora sada ide njegovim stopama.

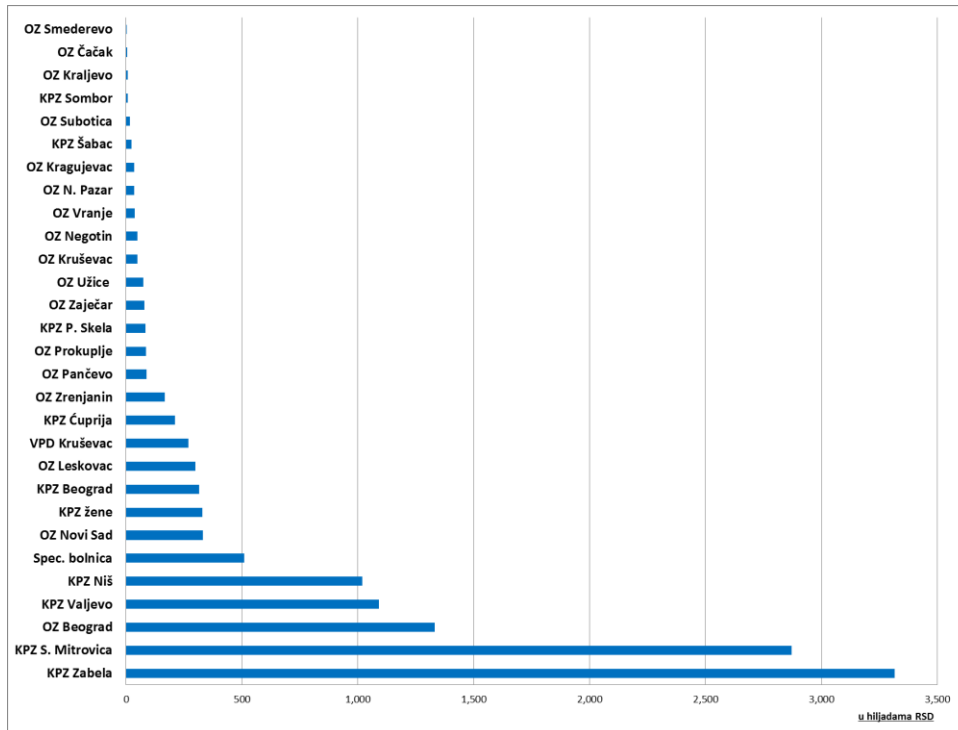
69. **Od 2011. do 2013. godine, docnje sudova prema zatvorskoj administraciji porasle su sa 28,5 na 87 miliona RSD.** Raščlanjene docnje po vrsti suda prikazane su niže na Slika 141 Osnovni sudovi su najveći dužnici zatvorskoj administraciji sa 70 miliona RSD docnji.

⁷¹⁶ Videti Megadata Tabelu, Svetska banka. (nalazi se na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷¹⁷ Videti Analizu fiskalnog impakta opcija pravne pomoći, Svetska banka MDTF-JSS, 2013.

Slika 141: Docnje za transfer zatvorenika po vrsti suda, 2013⁷¹⁸

70. Među osnovnim sudovima, Prvi osnovni sud u Beogradu ima najveće akumulirane docnje za transfer zatvorenika. Krajem 2013. godine, ovaj sud je dugovao 12,7 miliona RSD zatvorima, a njegov najveći poverilac je Kazneno-popravni zavod u Zabeli, kome duguje 3,3 miliona RSD (niže videti Sliku 142).

Slika 142: Docnje za trasfer zatvorenika po poveriocu u I Osnovnom sudu u Beogradu, krajem 2013. godine⁷¹⁹

71. Javna tužilaštva se uskoro mogu naći u sličnoj situaciji. Sa tužilačkom istragom, u okviru novog ZKP,

⁷¹⁸ Izvor: Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, MP.

⁷¹⁹ Izvor: Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, MP.

javna tužilaštva će morati da pronađu način da podmire troškove vezane za krivičnu istragu, uključujući troškove vezane za svedoke, prevoz zatvorenika, ispitivanja i saslušanja. Tim Funkcionalne analize nije pronašao nikakve dokaze da su takvi troškovi predviđeni u okviru budžeta javnih tužilaštava za 2014. godinu. Trenutno, zatvorska administracija naplaćuje troškove sprovođenja zatvorenika u sud, ali ostaje otvoreno pitanje ko za šta plaća.

72. **Bolje planiranje i koordinacija mogu pomoći u smanjenju troškova za transfer/prevoz zatvorenika.** Sudije i predstavnici zatvora naveli su da nije neuobičajeno da zatvorenici budu više puta voženi tamo i nazad po različitim predmetima u istom sudu. Ponekad su zatvoreniku zakazana dva ročišta na različitim lokacijama u isto vreme. Uz bolje planiranje ročišta i koordinaciju, nepotrebni troškovi mogu biti svedeni na minimum, kao što je pokazano kroz neke uspešne inicijative u beogradskim sudovima.⁷²⁰

v. Naplata dugova sudova od strane poverilaca

73. **Advokati i veštaci redovno vode predmete izvršenja protiv sudova za svoje neplaćane račune.** Neki od ovih zahteva se vode kod suda koji nije platio fakturu, a nekada kod Prvog osnovnog suda u Beogradu. Kada poverilac dobije presudu od suda koji duguje, iznos se može naplatiti s bankovnog računa tog suda. To makar omogućava naplatu računa koji su naplativi u tom sudu.

74. **Do posebnih problema dolazi kada izvršnu odluku donosi I Osnovni sud u Beogradu.** Ovaj sud ima isključivu nadležnost na izvršenju s računa republičkih ustanova (tj. MPi VSS). Postoje i precedent gde I Osnovni sud u Beogradu donosi izvršne odluke protiv računa opšteg državnog budžeta, mada akteri tvrde da je to u suprotnosti sa zakonom. Kada se iznos naplaćuje s računa koji ne pripada sudu koji duguje novac, manje su šanse za naplatu s računa jer nema pouzdanog mehanizma za pribavljanje detaljnih informacija o nalogu za izvršenje.

75. **Situacija se dalje komplikuje zato što I Osnovni sud u Beogradu ne informiše redovno VSS ili relevantni sud o izvršnim odlukama koje on donosi.** Ponekad, poverioci, u pokušaju da maksimiziraju svoje šanse za naplatu, vode isti postupak protiv većeg broja pravosudnih organizacija. Ima primera da su advokati naplatili iste dugove od MO, VSS i suda koji im je dugovao in a taj način utrostručili svoj zahtev. NBS ima veoma delotvorno Odeljenje za prinudnu naplatu koje veoma brzo realizuje naplatu. Međutim, po zakonu, ono ima obavezu da izveštava o prinudnoj naplati samo organizaciju koja je izdala nalog za naplatu, a to ne mora da bude sud koji duguje. Kao rezultat toga, sudovi, protiv kojih je doneta izvršna odluka u predmetima docnje, moraju da ulože veliki napor da bi saznali da li je plaćanje izvršeno i kome treba da izvrše povraćaj sredstava.

76. **Pretežnost velikih docnji i odgovarajuće izvršne odluke protiv sudova stvaraju veliki nepotreban posao.** Poverioci moraju da ostvaruju svoje zahteve kroz sudski sistem, a sudovi moraju da procesuiraju te zahteve u sistemu, a i da ih brane, što je ironično. Osoblje sudova, MP, MF i svi ostali moraju da administriraju, usklađuju i izveštavaju o odlukama. Vreme svih umešanih aktera bi očigledno moglo biti bolje iskorišćeno u pružanju podrške produktivnijim aktivnostima, kao što su planiranje budžeta i izveštavanje.

⁷²⁰Za dalju diskusiju o efikasnosti zatvorskih transfera, videti Odeljak o procesnoj efikasnosti Poglavlja o efikasnosti.

77. **Nedavne reforme, koje se odnose na izmirenje novčanih obaveza, imale su nameru da privatnim ugovaračima olakšaju naplatu dugova od države putem tužbe.** Međutim, nema informacija o značajnijim promenama u finansijskom ponašanju sudova u vezi s ovim zakonom.⁷²¹

78. **Docnje se nedovoljno registruju.** Iako sudovi treba da registruju sve svoje obaveze, finansijski stručnjaci sumnjaju u tačnost i potpunost podataka o obavezama. Mnogi sudovi registruju svoje obaveze u knjigama-registrima, koje ne ažuriraju redovno, što ostavlja značajan prostor za greške. Prema nekim informacijama, sudovi kasne u registrovanju svojih obaveza.

Okvir 27: Proaktivan pristup upravljanju rashodima: Primer iz Sombora

Proaktivan pristup upravljanju rashodima može mnogo da znači. Sudovi u Somboru su ranije plaćali lokalnog mehaničara 8,500 RSD kako bi svedočio, kao veštak, o stanju vozila koja su učestvovala u saobraćajnim nezgodama. Nakon preuzimanja nadležnosti krivične istrage od sudova, javna tužilaštva su počela da snose te troškove. Tužilac je bio iznenađen njihovim iznosima i zatražio je uporedne cene iz susednih gradova, pa je uspeo da ponovo pregovara o naknadi za mehaničara, i smanji je za 60%. Javno tužilaštvo je smanjilo troškove postupka, a mehaničar je zadržao dobru mušteriju.

vi. Potencijalno ponovno pojavljivanje docnji u javnim tužilaštvima

79. **Docnje postaju problem za tužilaštvo.** Javna tužilaštva u finansijskim rezultatima 2012. i 2013. godine nisu pokazala nikakve docnje. Međutim, postoje indicije da su tužilaštva počela da akumuliraju docnje pošto su preuzela nadležnost nad sprovođenjem krivične istrage od sudova krajem 2013. i tokom 2014. godine.

80. **Kao što je gore prodiskutovano, nije dovoljno jasna podela finansijske odgovornosti između tužilaštava i sudova za usluge koje se odnose na procesuiranje krivičnih predmeta.** Te usluge obuhvataju obaveznu odbranu, veštake, sudske tumače, prevoz zatvorenika i pritvor. Mada podaci o rashodima tužilaštva za ove usluge još nisu raspoloživi, iznosi su značajni u poređenju s njegovom budžetom. Mnogi sudovi pripisuju svoju nesposobnost da rade u okviru budžeta upravo ovoj vrsti rashoda koju nalaže ZKP.

81. **Dok se taj problem ne reši, mnoga tužilaštva ne vrše plaćanja od oktobra 2013. godine advokatima i veštacima koje angažuju u skladu s ZKP-om.** To dovodi do toga da finansijska situacija tužilaštva bude netransparentna, a to može rezultirati u iznenadnoj eksploziji docnji.

vii. Uticaj docnji na pružanje usluga

82. **Docnje imaju niz direktnih negativnih uticaja na pružanje usluga.** Sve veći broj advokata i veštaka odbija da radi dok im sudovi ne plate usluge unapred, što može dovesti do kašnjenja i odlaganja u zakazivanju ročišta. Drugi, navodno, visokokvalitetni veštaci su se „opekli” u procesu docnji i odbijaju da rade sa određenim sudovima, što izaziva odlaganja i smanjuje ukupan kvalitet ovih usluga. U razgovoru sa timom za izradu Funkcionalne analize, akteri su naveli česta odlaganja patoloških testova (ili povremeno čak i obdukcija) zbog docnji. Transferi zatvorenika se često ne odvijaju po planu, što dovodi do odlaganja ročišta.

83. **Docnje ometaju operativnu delotvornost sudova tako što se komplikuju njihovi odnosi s pružaocima usluga.** Sudovi, koji duguju novac pružaocima usluga, nalaze se u lošoj situaciji kada ugovaraju bolji kvalitet ili niže cene usluga. Iako bi odnos sa pružaocima usluga trebalo da bude blizak i besprekoran, to nije uvek slučaj u praksi. Najbolja ilustracija su situacije u kojima su sudovi opterećeni upravljanjem sistemima za gotovinsko računovodstvo, jer stalno moraju da odlučuju čije fakture će da plate, a čije neće.

⁷²¹Zakon o rokovima za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, usvojen 15. decembra 2012, propisuje rok od 45 dana za izmirenje faktura subjekata privatnog sektora od strane institucija javnog sektora. Time se osnažuje sposobnost ograničenog broja subjekata koji imaju ugovor sa sudom, uglavnom malih ugovarača, da dobiju spor sa sudom. Međutim, ovaj zakon ne važi za advokate, veštake, sudije porotnike i komunalna preduzeća koji sačinjavaju veliki deo duga sudova.

Zaposleni navode da se razmena usluga, neformalne mreže i lične politike upliću u nešto što bi trebalo da budu čisto poslovne odluke. Neki sagovornici tima Funkcionalne analize su naveli da će oni pružaoci usluga koji izvrše najveći pritisak na sudove, ili putem žalbi ili drugim sredstvima, najverovatnije biti plaćeni.

84. **Sudovi, koji imaju docnje, funkcionišu u uslovima sličnim stečaju.** Oni imaju vrlo malo kontrole nad svojim resursima i nisu u stanju da preduzimaju proaktivne korake u situaciji stalne borbe. „Gašenje požara” i saniranje štete, bilo obavljanjem neprijatnih razgovora s nezadovoljnim poveriocima, bilo balansiranjem iznosa po rešenjima za izvršenje, oduzimaju osoblju mnogo vremena i energije koje bi se moglo iskoristiti za obavljanje osnovne aktivnosti suda. Mada je impakt na moral teško kvantifikovati, osoblje finansijskog menadžmenta navodi da docnje potkopavaju njihovu veru u sposobnost da efektivno opslužuju javnost.

f. Osoblje finansijskog menadžmenta

85. **Profesionalna kompetentnost finansijskog osoblja je adekvatna.** Finansijsko osoblje, s kojim je tim Funkcionalne analize imao sastanke, pokazao je visok nivo kompetentnosti i posvećenosti. Međutim, njihova odgovornost je trenutno više nego fokusirana na probleme vezane za ispunjenje zahteva i docnje. Ako sudovi postanu nezavisniji u upravljanju svojim resursima, finansijsko osoblje bi moralo da ojača svoje sposobnosti u oblasti finansijske analize i planiranja. Finansijsko osoblje bi moralo da nauči kako da igra proaktivniju ulogu u upravljanju učinkom suda i pružanju podrške predsednicima suda i rukovodstvu u donošenju strateških odluka. Svaki put kad je tim Funkcionalne analize upitao finansijsko osoblje da li prate troškove po predmetu, standardni odgovor je bio da bi verovatno mogli to da čine, ali da ne vide razloge za to.

86. **Postoji veliki nedostatak finansijskog osoblja u sudovima.** Još od početka 2014. godine, 1 apelacioni sud, 21 osnovni i 8 prekršajnih sudova nisu uopšte imali finansijsko osoblje.⁷²² Prema rečima finansijskih službenika, radna mesta finansijskog osoblja su niže vrednovana od njihovih kolega u drugim organizacijama javnog sektora. To može biti jedan od razloga zašto ih nema dovoljno. Njihov brojčani nedostatak (kao i razlozi za to) se mora rešiti kako bi se unapredilo finansijsko upravljanje.

g. Finansijska kontrola

87. **Finansijska kontrola, naročito na nivou neposrednih budžetskih korisnika, i dalje je slaba.** Najočiglednija manifestacija toga su ogromne rastuće docnje, kao što je gore prodiskutovano. Kao što docnje pokazuju neuspeh u obezbeđenju poštovanja Zakona o budžetskom sistemu, one takođe ukazuju na slabu ili nepostojeću kontrolu nad efikasnošću korišćenja resursa. Zaista, teško je odrediti pravosudnu organizaciju ili jedinicu koja bi se posvetila obezbeđivanju da sudovi organizuju svoje resurse tako da usluge pružaju uz minimalni trošak.

88. **Postoji bojazan u vezi s računovodstvom finansijskih obaveza, koje pravosudni sistem, kao i uostalom ostatak javnog sektora, vrši gotovinskom metodom računovodstva.** Iako sudovi imaju sisteme za registrovanje obaveza i redovno izveštavanje o obavezama, finansijski rukovodioci u sudovima i VSS obavestili su tim Funkcionalne analize da su podaci o obavezama verovatno netačni i neažurirani. Mnogi sudovi vode evidenciju obaveza, kao i druge finansijske informacije, u knjigama-registrima, a za neke sudove se navodi da ne registruju svoje obaveze blagovremeno.

⁷²² Sledeći sudovi nisu imali finansijske službenike početkom 2014. godine: Apelacioni sud Kragujevac, Osnovni sud Aleksinac, Osnovni sud Bačka Palanka, Osnovni sud Bečej, Osnovni sud Brus, Osnovni sud Bujanovac, Osnovni sud Veliko Gradište, Osnovni sud Gornji Milanovac, Osnovni sud Dimitrovgrad, Osnovni sud Ivanjica, Osnovni sud Kikinda, Osnovni sud Kuršumlija, Osnovni sud Lebane, Osnovni sud Majdanpek, Osnovni sud Mionica, Osnovni sud Petrovac na Mlavi, Osnovni sud Priboj, Osnovni sud Raška, Osnovni sud Senta, Osnovni sud Surdulica, Osnovni sud Ub, Osnovni sud Šid, Prekršajni sud Valjevo, Prekršajni sud Vranje, Prekršajni sud Vršac, Prekršajni sud Zaječar, Prekršajni sud Zrenjanin, Prekršajni sud S. Mitrovica, Prekršajni sud Subotica, Prekršajni sud Trstenik.

89. **Pojedinačni sudovi i tužilaštva rade van JRT.** Samo neposredni budžetski korisnici izvršavaju svoje budžete kroz JRT. Trezor obezbeđuje da se transferi neposrednim budžetskim korisnicima vrše u okviru odobrenih aproprijacija i granica određenih, ali Trezor se ne bavi verifikacijom bilo kojih isplata.

90. **VSS tek treba da uspostavi funkciju revizije.** Mada se sudovi povremeno podvrgavaju spoljnoj finansijskoj reviziji, sada samo MP ima odeljenje interne revizije. Na osnovu podelje odgovornosti između MP i VSS, MP ne vrši reviziju dela budžeta sudskog sistema kojim upravlja VSS. Kvalitet interne revizije, koju sprovodi Odeljenje za internu reviziju MP, je visok. Međutim, zbog malog broja osoblja, moguće je bilo sprovesti reviziju samo u jednom sudu tokom 2013. godine.

91. **Ima mnogo sudova koji imaju samo jedno lice u finansijskoj službi.** To dovodi do fiducijarnog rizika jer ne postoji razdvajanje funkcija.

92. **Pravosudni sistem generiše finansijske podatke koji su dovoljni za zadovoljenje zahteva ali nedovoljni iz perspektive upravljanja učinkom.** Pravosudni sistem prati opštu računovodstvenu klasifikaciju javnog sektora koja nije skrojena po meri rada sudova i tužilaštava. Npr, finansijska odšteta, koju sudovi isplaćuju oslobođenima od krivice, kategoriše se kao „ostale ugovorne usluge” Računovodstvene kategorije nisu po meri pravosudnih procesa poslovanja i sudovi ne sastavljaju izveštaje o upravljanju računovodstvom. Tehnologija sudskog sistema nije u stanju da poveže predmete i troškove nastale pri procesuiranju predmeta. Kao rezultat toga, bitni pokazatelji učinka, kao što je trošak po predmetu, ne prate se.

h. Finansijsko izveštavanje

93. **Finansijsko izveštavanje sudova je orijentisano ka tome da pokaže koliko se sudovi pridržavaju budžeta, ali to donosi malo vrednosti za upravljanje učinkom i planiranje.** Pravosudnim sistemom se upravlja bez sveobuhvatnog razumevanja troškova pružanja usluga i njihovog odnosa prema rezultatima. Mada je sadržina primarnih finansijskih podataka, koje sudovi prikupljaju, sveobuhvatna, veći deo tih podataka se nikada ne automatizuje, razmeni ili analizira. Računovodstveni sistem nije delotvoran u registrowanju finansijskih obaveza, a računovodstvene kategorije nisu u skladu s pravosudnim procesima.

94. **Sudovi, tužilaštva, VSS, DVT i MP sastavljaju čitav niz izveštaja koji se ne analiziraju pravilno.** Pravci izveštavanja nisu jasno definisani, te često jedan broj različitih institucija prikuplja iste podatke. U mnogim slučajevima, prikupljanje podataka nije automatizovano i zahteva ručno unošenje. To stvara dodatni pritisak na finansijsko osoblje u pravosuđu. Trezor i Ministarstvo finansija ne daju povratne informacije o izveštajima koje im podnose pravosudne institucije.

95. **Finansijsko izveštavanje se oslanja na niz pojedinačnih i zasebnih kompjuterskih aplikacija koje zahtevaju veliku količinu vremena zaposlenih i manuelni napor za procesuiranjem.**⁷²³ Te aplikacije nisu u stanju da importuju/eksportuju podatke i često zahtevaju ručno unošenje istih podataka, čak in a istoj lokaciji. Stoga su izveštaji podložni greškama i nisu uvek ažurirani.

96. **Elektronske informacije o pravosudnom sistemu su tako organizovane da drže razdvojenim finansijske i nefinansijske podatke.** Ne postoji interoperativnost između sistema računovodstva i raznih sistema upravljanja predmetima što bi omogućilo praćenje troškova nastalih u procesuiranju pojedinačnih predmeta, čak iako je svaki predmet pod jedinstvenim identifikatorom u svakom od sistema upravljanja predmetima.

⁷²³Ima nekoliko aplikacija koje koriste pravosudne institucije za finansijsko izveštavanje: BPMIS (za formulisane budžeta), FMIS (za izvršenje budžeta), FINPLAN (izveštavanje o planu povlačenja sredstava), RINO (izveštaj o docnjama), ZUP (plate). Nijedna od ovih aplikacija nije elektronski povezana i ni na koji način nije interoperabilna.

97. **Od sudova se zahteva da obezbede raščlanjivanje rashoda prema izvoru finansiranje.** Tako, fleksibilnost koja potiče od korišćenja dela sudskog budžeta finansiranim od sudske takse plaća se velikom količinom posla na obavezama izveštavanja.

98. **Rascepanost koja ometa delotvorno upravljanje finansijskim informacijama je karakteristika čitave infrastrukture IKT u pravosuđu.** Slično nekim drugim pokušajima da se kompjuterizuje upravljanje informacijama, automatizacija finansijskih informacija nije se razvijala uz neku koherentnu viziju arhitekture IKT i nije u saglasnosti s uobičajenim modelom podataka⁷²⁴ niti sa *data dictionary* (rečnikom).⁷²⁵ Fragmentacija upravljanja podacima i skladištenje negira mogućnost svih ovlašćenih korisnika da pristupe podacima koji su im potrebni u formatu koji odgovara cilju upita. Kao što je već prodiskutovano u Poglavlju o upravljanju IKT, sistem upravljanja pravosudnim informacijama ne prati međunarodne standarde.⁷²⁶

⁷²⁴ Model podataka određuje koje informacije će sadržati baza podataka, kako će se informacije koristiti i kako će se stavke u bazi podataka odnositi jedna prema drugoj. (izvor: <http://dictionary.reference.com/browse/data+model>).

⁷²⁵ *Data dictionary* je zbir opisa predmeta podataka ili stavki u modelu podataka. (izvor: <http://searchsoa.techtarget.com/definition/data-dictionary>).

⁷²⁶ Kao što je ISO 15704 (standard za arhitekturu), ISO/IEC TR 10032:2003 (Okvir za koordinaciju donošenja standarda za upravljanje podacima u informacionim sistemima), ISO/IEC 11179 (Standard za predstavljanje podataka o organizaciji u Metadata Registru), i ISO 8000 (Standard za kvalitet podataka i Master Data).

3. Upravljanje ljudskim resursima

Pregled poglavlja

1. **Strateški pristup upravljanju ljudskim resursima nije evidentan u srpskom pravosuđu.** Neophodan je obnovljeni fokus usmeren ka učinku, produktivnosti i investicijama u ljudski potencijal kako bi se omogućila transformacija srpskog pravosuđa u skladu sa praksama EU.
2. **Srbija ima jedan od najvećih procenata sudija prema broju stanovnika i veoma visok procenat sudskog osoblja prema broju sudija u Evropi.** Nedostatak planiranja, kao i ograničenja u raspoređivanju ljudskih resursa delimično objašnjavaju učinak koji je slabiji od očekivanog. Ključni problemi u upravljanju ljudskim resursima su sledeći:
 - f. Broj sudija, tužilaca i osoblja se postepeno povećava u odnosu na prethodni nivo zaposlenih, umesto da taj broj bude zasnovan za objektivnoj potražnji ili broju predmeta;⁷²⁷
 - g. Kadrovske popunjavanje se odvija bez pozivanja na opšti plan racionalizacije resursa;
 - h. Nikakva nacionalna pravosudna ili tužilačka služba nije na snazi. Imenovanje i zapošljavanje je vrlo lokalizovano, što dovodi do grupa ljudskih resursa u svakom sudu i tužilaštvu. Jednom imenovani, sudije, tužioc i državni službenici ne mogu biti premeštani iz sudova niske tražnje u sudove visoke tražnje bez njihove saglasnosti, niti mogu biti premeštani u druga tela koja su preuzela funkcije koje su ranije obavljali sudovi. Postoji malo podsticaja koji bi podstakli tu saglasnost.
 - i. Pored velikog broja trenutno zaposlenih, veliki broj zaposlenih na određeno vreme i volontera stvara radnu snagu 'u senci'. Proces selekcije je navodno zasnovan na zaštiti, a njihov učinak se ne prati. Njihov neto doprinos je marginalan, a njihovo prisustvo često odvlači pažnju iskusnijeg osoblja od osnovnih funkcija, a promene ovih službenika su velike, što dovodi do gubitka korporativnog pamćenja. Sve u svemu, radna snaga u senci destabilizuje rad suda, ometa integrisano planiranje resursa i ugrožava dugoročnu efikasnost.
 - j. Nema dovoljno sredstava koja bi podržala druge izdatke (kao što su infrastruktura ili IKT), koji bi pružili bolju podršku zaposlenima i omogućili učinak zaposlenih na višem standardu. Nepotrebne rigidnosti u upravljanju resursima sprečavaju rukovodiocima u donošenju pozitivnih kompromisa između troškova za zaposlene i drugih troškova (kao što je korišćenje ušteda iz dela za zaposlene u pokrivanju obuke ili operativnih troškova).
3. **Definisanje odgovarajućeg broja i pravilno raspoređivanje sudija, tužilaca i osoblja u sudovima i tužilaštvima će unaprediti efikasnost pravosuđa i pružiti javnosti ravnopravniji pristup.** Odnos između potražnje i ponude već ukazuje na preveliki broj zaposlenih, a ne bi trebalo sprovoditi nova imenovanja u pravosuđu, niti bi trebalo popunjavati slobodna radna mesta. Dalje, potrebno je uvesti zamrzavanje u većini oblasti zapošljavanja i razviti plan za smanjenje broja zaposlenih, fokusirajući se na niskokvalifikovano prateće osoblje i administrativne radnike koji su prethodno radili na poslovima overe dokumenata. 'Radna snaga u senci' zaposlenih na određeno vreme i volontera treba da bude smanjena. Ljudski resursi koji se već nalaze u sistemu moraju biti korišćeni efikasnije, a potrebno je investirati u njihovu obuku. U međuvremenu, srpskom pravosuđu su potrebni novi mehanizmi za utvrđivanje odgovarajućeg nivoa zaposlenih u sudovima, uzimajući u obzir obim posla, učinak i ciljeve transformacije. Konsolidovanje odgovornosti za broj i raspoređivanje sudija, tužilaca i nesudijskog/netužilačkog osoblja bi trebalo da znatno unapredi planiranje resursa. VSS i DVT moraju odmah da pristupe izgradnji sopstvenih kapaciteta kako bi mogli da sprovedu ovaj ključni zadatak.
4. **Potrebno je uvesti značajne promene u raspoređivanje sredstava između pozicija, potreba**

⁷²⁷ Imenovanja u pravosuđu treba razmatrati veoma oprezno, uz priznavanje činjenice da su sudije i tužioc trajna investicija. Jednom imenovani, oni teško mogu biti odstranjeni ili premešteni i stvaraju visoke troškove po jedinici u sistemu, u smislu plata, dodataka, pratećeg osoblja, itd.

zaposlenih i drugih stavki (npr. tehnologije) u okviru istog budžetskog iznosa. Sistemu je potreban manji broj pratećeg osoblja nižeg ranga i potrebno je ukinuti funkciju sudija porotnika koji troše resurse, a ne doprinose pružanju usluga. Umesto toga, sistem treba da investira i podstiče specijalizovane i analitičke uloge, uključujući sudijske i tužilačke pomoćnike, savetnike, menadžere sudova, sekretare sudova, osoblje za planiranje, IT administratore i statističare. Potrebne su investicije u IKT, infrastrukturu i inovacije kako bi se omogućilo kvalifikovanim ljudima da rade na višim standardima.

5. **Sudijski i tužilački pomoćnici naročito daju važan doprinos učinku sektora i zaslužuju posebnu pažnju u okviru reformi ljudskih resursa.** Oni trenutno ne prolaze nikakvu formalnu obuku, a postoji mali broj mehanizama za njihovu objektivnu evaluaciju i unapređenje. Ipak, oni pružaju ključnu podršku sudijama i sudskog administraciji u procesuiranju predmeta. Mnogi pomoćnici teže da obavljaju tu ulogu samo privremeno, i smatraju svoju trenutnu ulogu 'odskočnom daskom' za karijeru sudije ili tužioca. Ovakve težnje su nerealne (a možda su uvek i bile takve) u sistemu koji već ima preveliki broj sudija, sve manji broj predmeta i smanjene nadležnosti. Ipak, njihove veštine i institucionalna memorija predstavljaju vredan resurs u sektoru. Pravosudni sistem treba da stvori privlačan i održiv razvoj karijere za pomoćnike koji beleže visok učinak, kako bi se unapredile ključne menadžerske (nesudijske) pozicije u sudovima⁷²⁸ u novom sistemu koji vrednuje upravljanje na srednjem nivou. Takođe im treba obezbediti obuku i dodatnu kvalifikaciju kako bi se sudijskim pomoćnicima omogućilo da usklade svoje težnje sa težnjama modernog pravosuđa.

6. **Trenutno se radi na razvijanju sistema za evaluaciju i disciplinu sudija.** Pravila za vrednovanje sudija i tužilaca su usvojena 2014. godine, nakon dugog odlaganja. Iako su ova pravila verovatno previše blaga i neodređena, ona pružaju okvir za merenje učinka i vremenom mogu biti ojačana. Dalji rad je takođe potreban kako bi se vrednovanje povezalo sa unapređenjem i napretkom u karijeri. U oba sistema treba ugraditi podsticaje kako bi se sudije i tužioci ohrabрили da razvijaju svoje veštine kroz stalnu obuku i da pokazuju rezultate učinka. Program edukacije sa sudijama i tužiocima može biti koristan za podsticanje ovakve vrste kulturološke promene.

7. **U čitavom srpskom pravosuđu je prisutna akutna potreba za obukom i izgradnjom kapaciteta.** Pravosudna akademija je u prošlosti bila suviše fokusirana na početnu obuku novih sudija, uprkos činjenici da sistem već ima previše sudija, sve manji broj predmeta i smanjene nadležnosti. U budućnosti bi Akademija trebalo da se više okrene stalnoj obuci i trebalo bi da predvodi obimnu inicijativu za izgradnju kapaciteta sudija, tužilaca, pomoćnika i sudijskog osoblja. Obuka bi mogla da pokriva sve aspekte relevantne za transformaciju u moderno evropsko pravosuđe, na osnovu sveobuhvatne procene potreba obuke.

8. **Sveukupno, pravosuđu je potrebna jasnija podela odgovornosti za donošenje politika u oblasti ljudskih resursa, sofisticiranije upravljanje i bolje definisani sistemi za ljudske resurse u odnosu na postojeće.** VSS i DVT imaju dužnost da preuzmu vođstvo u ovim pitanjima.

a. Uvod

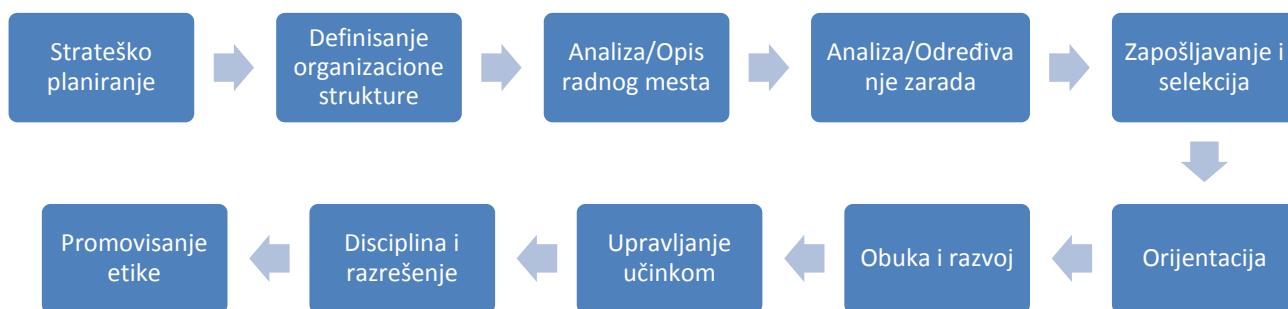
9. **Sudovi i tužilaštva u Srbiji su radno-intenzivne organizacije javne službe koje rade u okruženju sa ograničenim resursima.** Pravosuđe zapošljava oko 18,000 pojedinaca u 200 institucija, uključujući sudove, tužilaštva, Vrhovni sud, Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo pravde i dve grupe zaposlenih koje direktno imenuju sudovi ili tužilaštva: državne službenike (od izvršnog rukovodstva do administrativnog osoblja) i nameštenike (na primer, domari i vozači). Delotvorna upotreba ovih brojnih i raznolikih ljudskih resursa bi pravosuđu omogućila efikasan učinak, bolju iskorišćenost svojih resursa koji nisu vezani za radnu snagu, kao što su tehnološka i kapitalna imovina i povećanje dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta u pružanju usluga pravosuđa.

⁷²⁸ Ovo uključuje i više savetnike, analitičare, profesionalne za upravljanje sudovima, menadžere sudova, šefove kabineta, itd.

10. **Ograničeni resursi zahtevaju donošenje odluka o finansiranju ljudskih resursa na osnovu potvrđenog opterećenja poslom, tako da najadekvatijim zaposlenima bude dodeljeno ostvarivanje najvećeg poboljšanja u pružanju usluga i da procesi budu ispitani kako bi se osigurala najveća moguća efikasnost.** Sektoru pravosuđa u Srbiji je potreban strateški pristup u upravljanju ljudskim resursima koji ga povezuje sa organizacionom strategijom sudske vlasti, fokusira ga na pružanje usluga korisnicima sudova na efikasan način i prepoznaje da zaposleni predstavljaju ključni adut sudova.

11. **Upravljanje ljudskim resursima je sastavljeno od nekoliko međusobno povezanih funkcija, što je ispod prikazano na Slici 143 i opisano u Okviru 28.**

Slika 143: Okvir za analizu upravljanja ljudskim resursima⁷²⁹



Okvir 28: Stareško upravljanje ljudskim resursima u sudovima

U skladu sa ovim okvirom, efikasno i delotvorno upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu zahteva:

- a. stratešku viziju i organizacionu strukturu koja odražava sadašnje i predviđa buduće potrebe, dok pritom eliminiše nepotrebnu birokratiju;*
- b. analizu radnih mesta kroz uključivanje osnovnih obaveza, ključnih sposobnosti (znanje, veštine i sposobnosti) i rangiranja koja prikazuju razliku između klasifikacija u opisu pozicija;*
- c. zarade definisane tako da privlače, zadržavaju i motivišu zaposlene, istovremeno obezbeđujući internu jednakost i usklađenost sa budžetom;*
- d. zapošljavanje visokokvalitetnih kandidata, kroz selekciju zasnovanu na efikasnim i transparentnim alatima relevantnim za dato radno mesto;*
- e. orijentaciju zaposlenih i programe obuke za unapređenje učinka u sektoru pravosuđa;*
- f. čvrsto upravljanje učinkom, uključujući definisanje očekivanja od pojedinaca vezanih za ciljeve institucije i procenu učinka;*
- g. pravičnu i doslednu disciplinu, premeštaj, otpuštanje zaposlenih sa lošim učinkom kako bi se obezbedilo optimalno organizaciono pružanje usluga; i*
- h. promovisanje etičkog ponašanja od strane sudija, tužilaca i zaposlenih radi povećanja poverenja javnosti u sektor pravosuđa.*

12. **Ciljevi definisani u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa mogu biti ostvareni samo kroz bolje upravljanje ljudskim resursima.** Strategija definiše kontekst za upravljanje ljudskim resursima kroz:

- a. naglašavanje efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti;
- b. postavljanje prioriteta u smislu jasnih standarda produktivnosti i učinka, delotvornog korišćenja sudijskih i tužilačkih resursa i snažan sistem obuke i edukacije; i
- c. jačanje VSS i DVT kako bi unapredili delotvornost i učinak pravosuđa, zajedno sa predsednicima sudova i M.

⁷²⁹ Videti Nacionalni centar za državne sudove, glavne nadležnosti, Vodič za upravljanje ljudskim resursima: <http://www.ncsc.org/topics/human-resource-management/human-resource-management/resource-guide.aspx>.

13. **Standardi koje propisuju Ujedinjene nacije (UN) i Savet Evrope** ⁷³⁰ **direktno se bave pitanjima ljudskih resursa za sudije i zamenike tužilaca i njihovim značajem za nezavisnost i pružanje usluga u sistemu pravosuđa.** Ovi standardi podrazumevaju transparentno i delotvorno imenovanje, napredovanje, evaluaciju, disciplinu i razrešavanje sudija i tužilaca i naglašavaju važnost početne obuke i obuke tokom rada.

14. **Za državne službenike, najbolje evropske prakse se gotovo u potpunosti fokusiraju na upravljanje učinkom, uključujući definisanje razlika u platama koje će pružiti podsticaj za visoko kvalitetan učinak.** ⁷³¹ Doslednost, pravičnost i transparentnost predstavljaju temelje ovih standarda. Iako to nije direktno navedeno u evropskim standardima, upravljanje učinkom zavisi od drugih elemenata ciklusa ljudskih resursa prikazanog iznad (npr. zapošljavanje odgovarajućih pojedinaca utiče na njihov učinak).

15. **Upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu je pogođeno događajima na centralnom nivou Vlade.** Politike vezane za ljudske resurse se definišu na centralnom nivou, za državne službenike, iako pojedince zapošljavaju pojedinačna ministarstva i ne raspoređuje ih država direktno. Reforme državne službe koje se trenutno odvijaju na nivou cele države imaju za cilj jačanje upravljanja ljudskim resursima, uključujući zapošljavanje, napredovanje, evaluaciju i upravljanje učinkom. Ukoliko budu delotvorne, ove reforme bi mogle imati dugoročan pozitivan uticaj na srpsko pravosuđe. U međuvremenu, pravosuđe ne bi trebalo da čeka. U pravosuđu je moguće uraditi mnogo toga kako bi se dostigle reforme u oblasti ljudskih resursa koje će omogućiti bolji učinak. Povezivanje upravljanja ljudskim resursima sa učinkom sistema moglo bi da donese kratkoročne i srednjoročne koristi, u periodu dok se očekuje definisanje sektorski reformi na državnom nivou.

16. **Sadašnji visoko decentralizovani i nasumični sistem ljudskih resursa narušava sposobnost pravosuđa da unapredi pružanje usluga i transformaciju.** Kao i u drugim delovima javnog sektora, pojedinačni sudovi i tužilaštva direktno zapošljavaju državne službenike. Međutim, pravosuđu nedostaje telo koje bi usmeravalo kreiranje politika u oblasti ljudskih resursa. Nadzorna tela (VSS, DVT, VKS i Ministarstvo pravde i državne uprave) bi trebalo da odrede ključne oblasti u kojima upravljanje ljudskim resursima može podstaći učinak, a svako telo bi trebalo da da svoj doprinos u nadzoru stepena na kome se kapacitet ljudskih resursa nalazi.

b. Broj zaposlenih i metodologija

i. Broj sudija i tužilaca

17. **Srbiji je potrebna metodologija za utvrđivanje potrebnog broja sudija i tužilaca.** Pre 2009. godine, broj sudija i tužilaca je određivan dodavanjem radnih mesta na broj ustanovljen početkom 1990-ih godina, bez postojanja odgovarajuće metodologije. Nakon 2009. godine, VSS i DVT su nastavili sa primenom ovog *ad hoc* pristupa, bez definisanih kriterijuma o tome koliko sudija je ukupno potrebno i bez bilo kakvog transparentnog ili rigoroznog pokušaja da se utvrdi da li je početni broj usklađen sa brojem predmeta, organizacionim ili proceduralnim promenama ili tekućim potrebama modernog pravosuđa. ⁷³² Uzastopne promene u sudskoj mreži su dovele do dodatnog imenovanja, jer većina sudija nisu bili spremni da se sele na

⁷³⁰ Videti *Standarde UN: Osnovna načela nezavisnosti sudstva* (Rezolucija Generalne skupštine 40/32 od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine); i *Smernice o ulozi tužilaca* (Usvojene od strane Osmog Kongresa UN o prevenciji zločina i o tretmanu prestupnika, Havana, Kuba, od 27. avgusta do 7. septembra, 1990. godine). Videti takođe *Standarde Saveta Evrope: Preporuka Saveta ministara br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija* (iz 1994. godine) i Preporuka (2000) 19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu; Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE – formiran od strane Saveta Evrope) usvojio je Evropsku povelju o zakonu za sudije (1998); Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE – formiran od strane Saveta Evrope) usvojio je Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca: 'Budimepeštanske smernice' (2005). Međutim, one se ne bave upravljanjem ljudskim resursima vezanim za državne službenike.

⁷³¹ Videti Odeljenje za međunarodni razvoj. 2004. *Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System*, Department for International Development (June).

⁷³² VSS je dužan da sistematski utvrđuje broj potrebnih sudija na svakih pet godina.

drugu lokaciju.⁷³³

18. **Kada se pozicije stvore, postoji tendencija da se popunjavaju upražnjena radna mesta samo zato što postoje, a ne zato što postoji objektivna potreba za njihovim popunjavanjem.** Na primer, pored stotina sudija koji su se vratili na posao nakon neuspelog procesa reizbora, dodatnih 160 sudija je imenovano u martu 2013. godine. Pravosuđe je zatražilo dodatnih 160 sudija, a Ministarstvo finansija je to odobrilo, uprkos opadanju broja primljenih predmeta u svim sudovima i prebacivanju nadležnosti nad krivičnom istragom i drugih nadležnosti iz sudova.⁷³⁴ U drugim instancama, upražnjena radna mesta dugo ostaju u knjigama bez opravdanja, a ovakva radna mesta je potrebno ukloniti iz sistematizacije.

19. **Sve u svemu, Srbija je usvojila liberalan pristup imenovanja sudija.** Ipak, imenovanje sudija uvek treba oprezno razmotriti, priznajući da sudije i tužioci predstavljaju stalnu i značajnu investiciju. Jednom imenovani, oni teško mogu biti uklonjeni ili premešteni, a stvaraju visoke troškove u sistemu u smislu zarada, dodataka, pratećeg osoblja, itd.

Tabela 21: Broj sudija prema vrsti suda, 2013. godine⁷³⁵

Vrsta suda	Sudije	
	Kadrovski plan	Popunjena radna mesta
Osnovni sudovi	1,430	1,423
Viši sudovi	377	366
Apelacioni sudovi	237	213
Upravni sud	38	30
Privredni sudovi	172	157
Apelacioni privredni sud	33	30
Prekršajni sudovi	548	531
Apelacioni prekršajni sud	65	61
Vrhovni kasacioni sud	35	33
UKUPNO	2,935	2,844

20. **Srbija ima skoro duplo veći prosek popunjenih sudijskih radnih mesta po glavi stanovnika u poređenju sa drugim zemljama u Evropi.** Broj sudija prema vrsti suda u Srbiji je prikazan u Tabeli 21 iznad, a uporedni brojevi za 2012. god su prikazani na Slici 144 ispod.

Srbija ima skoro duplo veći prosek popunjenih sudijskih radnih mesta po glavi stanovnika u poređenju sa drugim zemljama u Evropi.

21. **Među zemljama obuhvaćenim u izveštaju Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Hrvatska i dve manje zemlje – Luksemburg i Slovenija – su imale više sudija po glavi stanovnika u 2012. godini.**⁷³⁶ Međutim, sa dodatnih 160 sudija koje su imenovane u martu 2013. godine u Srbiji, ovakvo rangiranje se možda promenilo, a Srbija možda više nije treća zemlja po broju sudija među zemljama koje obuhvata izveštaj CEPEJ. CEPEJ navodi da su zemlje sa više od 30 sudija na 100,000 stanovnika uglavnom republike bivše Jugoslavije, uključujući Hrvatsku, Makedoniju, Crnu Goru i Sloveniju.⁷³⁷

22. **Sa stabilizovanom mrežom i većim brojem sudija nego što je potrebno, trebalo bi izbegavati nova imenovanja u pravosuđu.** VSS treba da ispuni svoju obavezu i da sistematično utvrdi broj potrebnih sudija. Dok se takve metodologije ne razviju i formalizuju, nema razumne ili transparentne osnove koja bi opravdala

⁷³³ Procenjeno je da je samo 15 sudija od 3,000 sudija dobrovoljno promenilo lokaciju.

⁷³⁴ Za dalju diskusiju o opadanju broja novih predmeta i smanjenju nadležnosti, videti poglavlje Efikasnost.

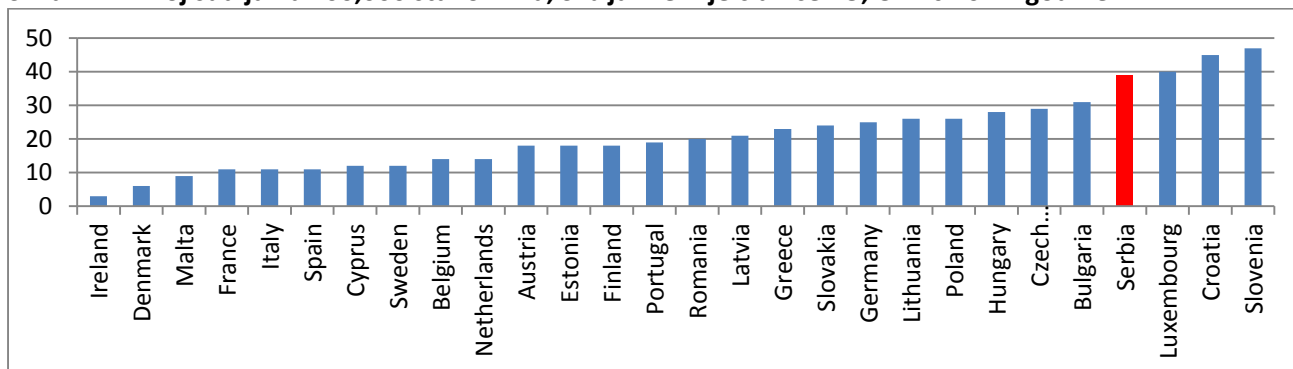
⁷³⁵ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdftjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷³⁶ U vrlo malim zemljama, kao što su Slovenija, Luksemburg i Crna Gora, se može očekivati veći procenat po glavi stanovnika zbog negativne ekonomije obima.

⁷³⁷ Videti *CEPEJ Evaluacioni izveštaj*, 2014 (na osnovu podataka iz 2012. godine).

dodavanje još ljudi u sistem.

Slika 144: Broj sudija na 100,000 stanovnika, Srbija i zemlje članice EU, CEPEJ 2012. godine⁷³⁸



23. **Prema podacima CEPEJ za 2012. godinu, Srbija ima 8.4 tužilaca na 100,000 stanovnika.⁷³⁹** Ovaj odnos je relativno nizak za region centralne i istočne Evrope, gde se taj odnos kreće od 14.8 do 25.7 tužilaca na 100,000 stanovnika u Poljskoj, Mađarskoj, Slovačkoj, Crnoj Gori, Bugarskoj i Litvaniji. Ali, u poređenju sa zapadnom Evropom, broj tužilaca u Srbiji je visok. Međutim, tužioci u zapadnoj Evropi obično su okruženi većim brojem pratećeg osoblja srednjeg ranga.

24. **Od decembra 2013. godine, Srbija ima 54 tužilaca i 651 zamenika tužilaca organizovanih na šest tužilačkih nivoa (videti Tabelu 22 ispod).** U martu 2013. godine, kada su imenovane nove sudije, nije bilo imenovanja novih tužilaca, uprkos činjenici da će implementacija ZKP i nova mreža sudova više uticati na tužioce.

Tabela 22: Broj tužilaca i zamenika tužilaca u Srbiji, 2013. godine⁷⁴⁰

Vrsta javnog tužilaštva	Tužioci		Zamenici tužilaca		Ukupno	
	Kadrovski plan	Broj tužilaca	Kadrovski plan	Broj zamenika tužilaca	Kadrovski plan	Ukupan broj
RJT	1	1	15	11	16	12
Apelaciona tužilaštva	4	0	72	63	76	63
Viša tužilaštva	26	21	171	155	197	176
Osnovna tužilaštva	34	30	428	407	462	437
Specijalni tužilac za organizovani kriminal	1	1	25	9	26	10
Specijalni tužilac za ratne zločine	1	1	8	6	9	7
UKUPNO	67	54	719	651	786	705

⁷³⁸Podaci za zemlje članice EU su uzete iz CEPEJ Izveštaja o stanju pravosuđa u EU 2014, na osnovu podataka iz 2012. godine. Za podatke o Srbiji, Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>). Ove brojke ne obuhvataju broj sudija porotnika.

⁷³⁹Pravosudni sistemi zemalja EU – Analiza podataka Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) Savet Evrope, jun 2013. god, dostupno na <http://www.canestrinilex.com/assets/Uploads/en/CEPEJ-report-2013.pdf>.

⁷⁴⁰Podaci DVT; Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

25. **Uprkos značajnim promenama u krivičnom postupku, planiranje rada sudija krivičara nije sistematično usklađeno.** Nijedan istražni sudija nije pristao da postane tužilac.⁷⁴¹ U većini instanci, bivše istražne sudije imaju značajno smanjen obim posla i bave se samo tekućim istragama i pretpretresnim krivičnim pitanjima.⁷⁴² Njihov obim posla će se dodatno smanjiti, a ukoliko se zadrže postojeći aranžmani, do 2015. godine njihov obim posla će biti zanemarljiv u poređenju sa njihovim kolegama.⁷⁴³ Sistemski pristup ponovnim obukama i premeštanju bivših istražnih sudija i istražnih sudijskih pomoćnika još uvek nije definisan. Umesto toga, pojedinačni predsednici sudova definišu ove dragocene resurse na *ad hoc* osnovi.

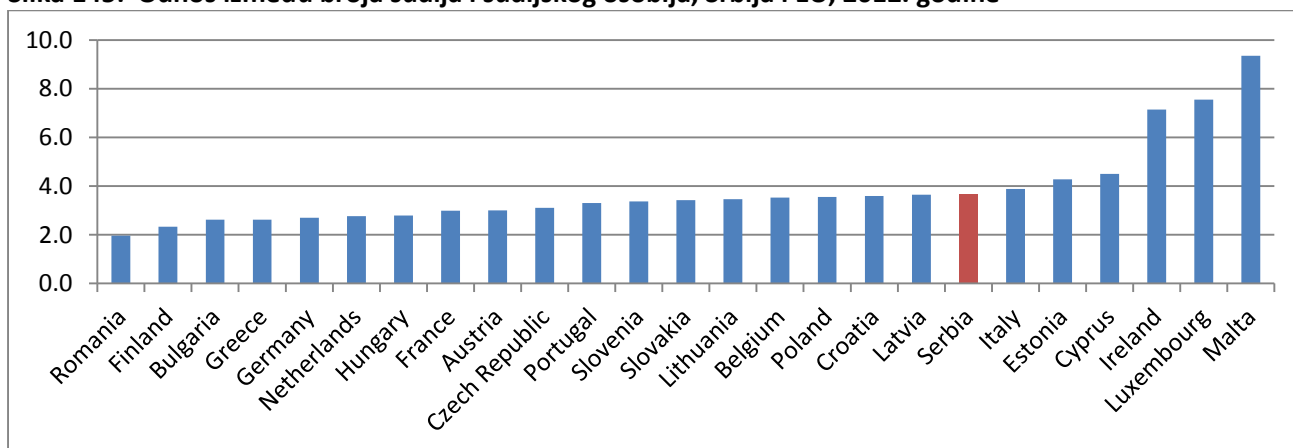
Do 2015. godine će obim posla bivših istražnih sudija biti zanemarljiv u poređenju sa njihovim kolegama sudijama.

26. **U međuvremenu, broj tužilaca je zadržao stabilnost u periodu od 2010. do 2013. godine, uprkos njihovim proširenim nadležnostima.** DVT je sprovело preliminarnu analizu potrebnih resursa za uspešnu implementaciju novog ZKP. Međutim, osnova za ovu analizu leži u obezbeđivanju transfera već dodeljenih finansijskih resursa iz sudova u tužilaštva, i ne uzima u obzir ukupan obim posla, buduću organizaciju i izgled za javna tužilaštva. Dodatnih 45 zamenika tužilaca je imenovano u maju 2014. godine, ali taj broj nije utvrđen na osnovu objektivnih potreba, s obzirom na nedostatak podataka u javnim tužilaštvima o obimu broja predmeta i odsustvo kriterijuma za evaluaciju rada tužilaca. Pošto se novi ZKP primenjuje tek od oktobra 2013. godine, nema dovoljno podataka za evaluaciju rezultata tog zakona.

ii. Broj sudijskog osoblja

27. **U 2012. godini, Srbija je imala prosek od četiri nesudijska zaposlena po sudiji.** Ovakav podatak stavlja Srbiju na gornji deo lestvice odnosa između broja osoblja i sudija u EU, sa prosekom većim od proseka u 19 od 25 zemalja članica EU koje su poslale podatke na ovu temu CEPEJ za 2012. god (videti Sliku 145).

Slika 145: Odnos između broja sudija i sudijskog osoblja, Srbija i EU, 2012. godine⁷⁴⁴



28. **Kadrovski modeli nisu analizirani tako da usklade broj sudija ili obim posla, a zapošljavanje se ne usklađuje kada se promene okolnosti kao što je obim posla ili tehnološki alati.** Mada norme u zapošljavanju u teoriji postoje kako bi se uskladila izdvajanja za zaposlene, ove norme se ne primenjuju niti izvršavaju u praksi. Same norme su možda suviše pojednostavljene za utvrđivanje broja zaposlenih s obzirom

⁷⁴¹ Ovo je predviđeno i često u pravosuđima. Navedeni razlozi obuhvataju relativno visok prestiž, nezavisnost i samostalnost sudija, uslov da premeštene sudije dobiju status koji podrazumeva trogodišnji probni rad i niže naknade kao dodatak na plate tužilaca.

⁷⁴² Neke sudije koje su se ranije bavile istragama nastavljaju da ih obavljaju, jer su samo oni predmeti koji nisu bili u istražnoj fazi do 1. oktobra 2013. godine premešteni u javna tužilaštva.

⁷⁴³ S obzirom da se 90% krivičnih istraga rešava u roku od godinu dana, obim posla bivših istražnih sudija će do 2015. godine verovatno biti ograničen samo na pretpretresna ročišta u krivičnoj materiji.

⁷⁴⁴ Podaci zemalja članica EU su navedeni iz CEPEJ Izveštaja o stanju pravosuđa u EU 2014. na osnovu podataka iz 2012. godine. (Danska, Španija i Švedska nisu uključene, jer podaci nisu bili dostupni). Za podatke o Srbiji, Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

na složenost pravosudnih institucija i nedostatak metodologije za ponderisanje predmeta, i možda je razumno da sistematizacije odstupaju od ovih propisanih normi. Međutim, takva odstupanja od sistematizacije i budžeti za zaposlene bi u budućnosti trebalo da budu opravdani i dokumentovani od strane sudova, na osnovu njihovih objektivnih potreba. Ovaj odnos je dakle evoluirao na *ad hoc* osnovi, jer su neki predsednici sudova tražili i odobrenim je zahtev u Ministarstvu pravde i Ministarstvu finansija za nova radna mesta koja prevazilaze norme.⁷⁴⁵

29. **Ukupni budžetirani odnosi između sudija i zaposlenih veoma se razlikuju u sudovima istog nivoa.**⁷⁴⁶ Na primer, broj budžetiranog nesudijskog osoblja u osnovnim sudovima kretao se između 3.4 i 5.6 zaposlenih po sudiji u 2013. godini (videti Tabelu 23 ispod). Broj pozicija prema sudiji je bio dramatičniji u prekršajnim sudovima, i kretao se od 2.9 do 8.5 zaposlenih po sudiji. Takođe, postoje različiti rasponi odnosa zaposlenih u višim i privrednim sudovima.⁷⁴⁷

Mada u teoriji postoje norme zapošljavanja kako bi se uskladila izdvajanja za zaposlene, one se ne primenjuju niti izvršavaju u praksi.

⁷⁴⁵Na primer, dodatnih 160 sudija koji su imenovani u martu 2013. godine i promene u mreži sudova nisu dovele do odgovarajućih promena u broju zaposlenih. Odnos broja zaposlenih i sudija je sada još više iskrivljen, što dalje pokazuje da se podaci o broju zaposlenih ne utvrđuju na osnovu potreba ili analize podataka.

⁷⁴⁶Ovakva situacija je prisutna uprkos normama u zapošljavanju (Pravilnik o merilima za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima i tužilaštvima (Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/2009 i 79/2009), koje zahtevaju slične odnose.

⁷⁴⁷Apelacioni sudovi primenjuju najdoslednije popunjavanje radnih mesta.

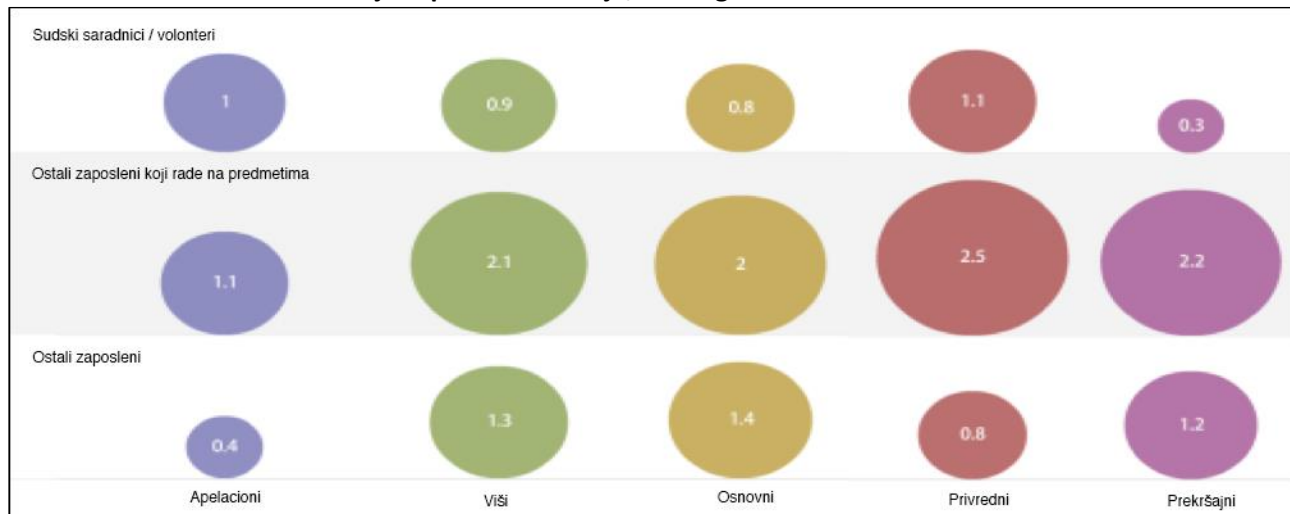
Tabela 23: Budžetirana radna mesta po sudiji prema kategorijama zaposlenih i vrsti suda, 2013. godine⁷⁴⁸

Vrsta suda	Sudije		Sudijski pomoćnici/pripravnici			Druge pozicije koje učestvuju u postupku ⁷⁴⁹			Ostale pozicije ⁷⁵⁰				Ukupan br. nesudijiskog osoblja		
	Broj	Prosečan odnos prema br. sudija	Broj	Raspon	Prosečan odnos prema br. sudija	Broj	Raspon	Prosečan odnos prema br. sudija	Broj	Prosečan odnos prema br. sudija	Raspon	Ukupan broj	Prosečan raspon prema br. sudija	Raspon	
Osnovni	1,430	0.8	1,175	0.3-1.0	2,836	2.0	1.4-2.7	1,937	1.4	1.0-2.3	5,948	4.2	3.4-5.6		
Viši	377	0.9	332	0.4-1.3	809	2.1	1.6-2.0	503	1.3	0.7-2.1	1,644	4.4	3.1-5.6		
Apelacioni	237	1.0	242	1.0-1.1	262	1.1	1.0-1.3	85	0.4	0.5-0.7	589	2.5	2.2-2.8		
Privredni	172	1.1	182	0.7-1.4	437	2.5	1.9-3.6	130	0.8	0.2-1.4	749	4.4	2.8-6.0		
Prekršajni	548	0.3	184	0.3-0.5	1,219	2.2	1.8-4.5	650	1.2	0.6-3.5	2,053	3.7	2.9-8.5		
UKUPNO	2,764	0.8	2,115	0.3-1.4	5,563	2.0	1.0-4.5	3,305	1.2	0.2-3.5	10,983	4.0	2.2-8.5		

⁷⁴⁸Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdftjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁴⁹Zaposleni koji učestvuju u postupku su sudijski pomoćnici/sudijski pripravnici; sudski menadžeri/sekretari; zaposleni u pisarnici suda, ostatku administracije, daktilografi; i zaposleni na poslovima vezanim za IKT.

⁷⁵⁰ Ostale pozicije obuhvataju tehničku podršku, sudsku stražu, zaposlene na izvršenju i zaposlene u odeljenju za zemljišne knjige.

Slika 146: Prosečan odnos broja zaposlenih i sudija, 2013. godine⁷⁵¹

30. Postoje značajne razlike u broju budžetiranih sudijskih pomoćnika, administrativnog osoblja i daktilografa po sudiji (videti Tabelu 3 i Sliku 146 iznad). Ove pozicije su blisko povezane sa vođenjem postupka i njihovi brojevi bi trebalo da odgovaraju broju sudija, čiji bi broj, sa druge strane, morao biti objektivno utvrđen u odnosu na broj predmeta, što se trenutno ne sprovođi.

31. Sudovi takođe imaju veliki broj zaposlenih nižeg ranga čije uloge ne doprinose sprovođenju postupka. Odnos pratećeg osoblja (kao što su vozači, čistačice, zaposleni u odeljenju za zemljišne knjige itd.) i nosilaca posla, koje radi na predmetima je prikazan u Tabeli 24 ispod. Ukupno, oko 30 procenata sudskog osoblja (sa većim procentom u osnovnim sudovima) ne doprinosi procesuiranju predmeta.

Ukupno, oko 30 procenata sudskog osoblja (sa većim procentom u osnovnim sudovima) ne doprinosi procesuiranju predmeta.

Tabela 24: Odnos budžetiranog pratećeg osoblja i nosilaca posla, prema vrsti suda, 2013. godine⁷⁵²

Vrsta suda	Ukupan br. nesudijskog osoblja	Sva radna mesta vezana za procesuiranje predmeta	% radnih mesta vezanih za procesuiranje predmeta	Prateće osoblje	% pratećeg osoblja
Osnovni sudovi	5,948	4,011	67%	1,937	33%
Viši sudovi	1,644	1,141	69%	503	31%
Apelacioni sudovi	589	504	86%	85	14%
Privredni sudovi	749	619	83%	130	17%
Prekršajni sudovi	2,053	1,403	68%	650	32%
UKUPNO	10,983	7,678	70%	3,305	30%

32. U poređenju sa zemljama članicama EU, Srbija bi mogla da smanji broj zaposlenih koji ne rade na procesuiranju predmeta. Dok je u Srbiji 60 procenata zaposlenih posvećeno aktivnostima vezanim za obradu predmeta, u Hrvatskoj taj procenat iznosi 89 procenata, a u Letoniji 90 procenata.⁷⁵³

⁷⁵¹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁵² Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁵³ Pošto CEPEJ ne daje jasnu definiciju termina 'ostali', ovo poređenje treba tretirati kao generalni opis korišćenja pratećeg osoblja u sudovima.

33. **U sudstvu nije izvršena evaluacija kadrovskih potreba nakon prenošenja nekih nadležnosti na tužilaštva po novom ZKP.** Sa uvođenjem novog ZKP, neki sudijski pomoćnici su delegirani (često neformalno) u javna tužilaštva. Međutim, potrebno je sprovesti sistematičniju procenu kako bi se utvrdio broj sudijskih pomoćnika. U međuvremenu, treba uvesti zamrzavanje u zapošljavanju novih pomoćnika.

34. **Slično tome, pravosuđe nije izvršilo evaluaciju svojih kadrovskih potreba kada je reč o prenošenju nekih nadležnosti na privatne izvršitelje.** Od uvođenja privatnih izvršitelja 2011. godine, u sudovima je ostalo 859 sudskih izvršitelja. Nasleđe iz prethodnog prenosa nadležnosti se zadržava godinama. Na primer, sudovi i dalje zapošljavaju 120 zaposlenih koji su odgovorni za održavanje katastra, a ta nadležnost je ukinuta u sudovima 2009. godine. Pravosuđe navodi da razlog za takvu situaciju leži u činjenici da državni službenici ne mogu biti premeštani iz sudova u druge institucije bez njihove saglasnosti – čak ni u okviru pojedinačnih sudova.⁷⁵⁴ Pored toga, prisutna je opšta nespremnost da se ukidaju radna mesta, što stvara inertno ponašanje.

35. **Nedavne reforme usmerene ka uvođenju usluga javnih beležnika (notara) bi trebalo dramatično da izmene profil sudskog osoblja u Srbiji.** Srbija je možda mogla da opravda veliki broj nesudijskog osoblja u odnosu na uporedne evropske zemlje, dok su srpski sudovi bili zaduženi za usluge overavanja dokumenata. Međutim, prebacivanjem ovih funkcija na privatne notare, što je predviđeno za mart 2015. godine, sudovi neće imati opravdanje za tako veliki broj sudskog osoblja. Nije sprovedena nikakva analiza uticaja uvođenja privatnih notara na broj zaposlenih u sudovima. Međutim, racionalno je zaključiti da će prebacivanje usluga overe dovesti do velikog broja viška zaposlenih među osobljem koje radi na poslovima overavanja, posebno u osnovnim sudovima.

Radna mesta u javnom sektoru mogu biti eliminisana kroz otpuštanje radnika uz isplatu otpremine. Sredstva ušteđena kroz pravilno dimenzioniranje mogu biti raspoređena na unapređenje kapaciteta postojećih ljudi u sistemu.

36. **Potrebna je strategija za ukidanje viška radnih mesta kroz otpuštanje radnika, odliv ili druga sredstva kao npr. premeštanje.** Radna mesta javnog sektora mogu biti eliminisana kroz otpuštanje radnika uz isplatu otpremine. Sredstva ušteđena kroz pravilno dimenzioniranje mogu biti uložena u oblasti kojima su preko potrebne investicije, kao što su tehničke i savetodavne pozicije ili unapređenje IKT ili funkcionalnosti vođenja predmeta.

37. **Broj zaposlenih znatno varira u različitim regionima, bez jasnog opravdanja.** Na primer, viši i osnovni sudovi u jurisdikciji Beograda i Novog Sada imaju mnogo veći odnos zaposlenih od Niša ili Kragujevca (videti Tabelu 25 ispod).

Tabela 25: Odnos budžetiranih pozicija prema sudijama u višim sudovima po regionima, 2013. godine⁷⁵⁵

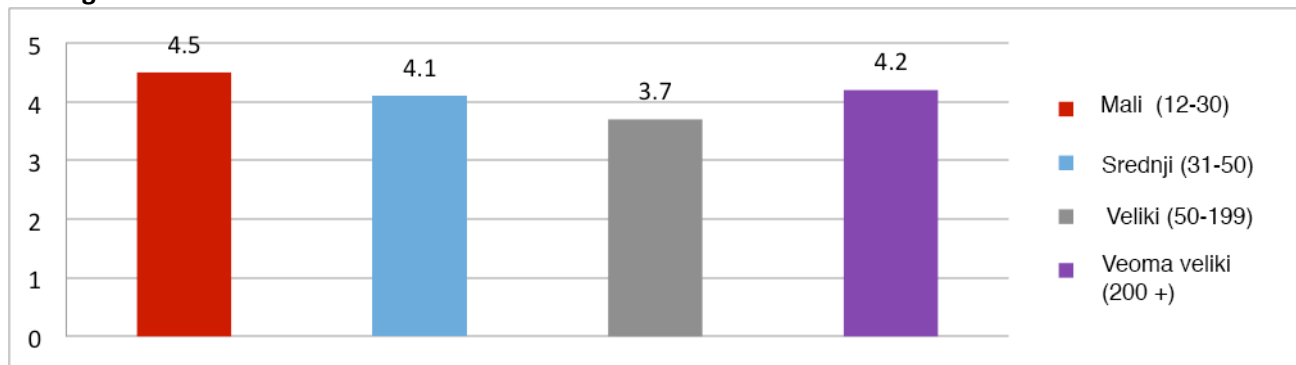
Apelaciono područje	Sudije		Sudijski pomoćnici / pripravnici		Druge pozicije vezane za procesuiranje predmeta		Ostalo nesudijsko osoblje		Ukupan broj nesudijskog osoblja	
	Broj	Broj	Odnos prema br. sudija	Broj	Odnos prema br. sudija	Broj	Odnos prema br. sudija	Broj	Odnos prema br. sudija	
Beograd	148	151	1.0	337	2.3	227	1.5	688	4.6	
Kragujevac	70	59	0.8	160	2.3	97	1.4	302	4.3	
Niš	79	53	0.7	148	1.9	113	1.4	302	3.8	
Novi Sad	80	69	0.9	164	2.1	133	1.7	352	4.4	
UKUPNO	377	332	0.9	809	2.1	570	1.5	1644	4.4	

⁷⁵⁴ Zaposlene angažuje pojedinačni sud, koji je njihov poslodavac, te stoga oni nisu zaposleni celokupnog pravosuđa niti državnog sektora.

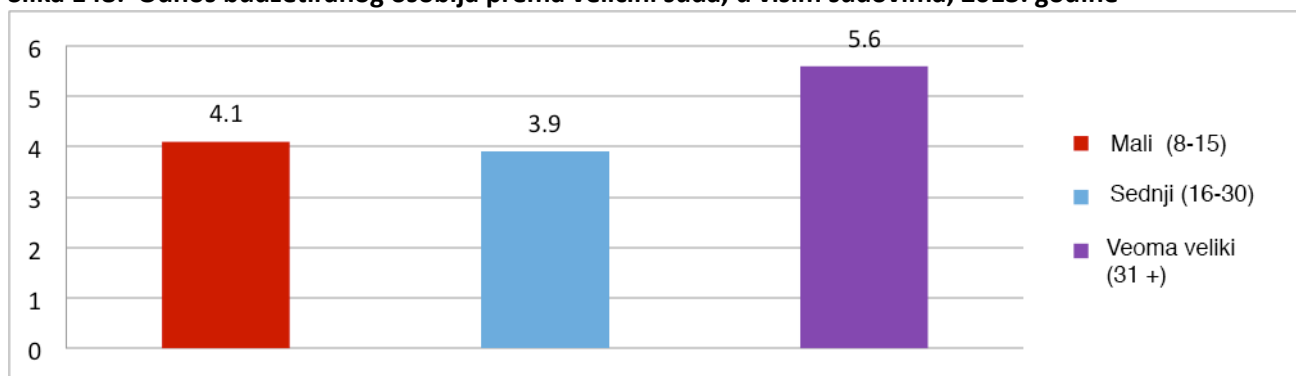
⁷⁵⁵ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

38. **Pored toga, obrazac zapošljavanja ne odražava uvek ekonomiju obima.** Osnovni, viši i, u manjoj meri privredni sudovi, počinju da se suočavaju sa ekonomijom obima, jer prerastaju iz malih sudova u sudove srednje veličine. Međutim, izvan date veličine, odnos broja zaposlenih i sudija postaje veći sa rastom broja sudija, posebno u višim sudovima.⁷⁵⁶

Slika 147: Odnos budžetiranog osoblja prema broju sudija, prema veličini suda u osnovnim sudovima, 2013. godine⁷⁵⁷



Slika 148: Odnos budžetiranog osoblja prema veličini suda, u višim sudovima, 2013. godine⁷⁵⁸



39. **U javnim tužilaštvima, broj tužilačkih pomoćnika i pripravnika je definisan ne uzimajući u obzir obim posla ili složenost predmeta.** Prema Pravilniku koji odobrava MP, osnovna i viša javna tužilaštva imaju pravo na jednog pomoćnika na svaka dva tužioca, dok je preporuka da se u Apelacionom javnom tužilaštvu na svaka tri tužioca zaposli jedan pomoćnik.⁷⁵⁹ Uprkos odnosima navedenim u Pravilniku, stvarni odnosi se razlikuju, a javna tužilaštva nisu popunila upražnjena radna mesta, što je prikazano na Tabeli 26.

40. **RJT i DVT nisu dali nikakvo objašnjenje za upražnjenost ovih radnih mesta tokom tako dugog perioda.** Možda bi zbog sve veće širine i dubine tužilačkog rada ta upražnjena radna mesta trebala da budu popunjena. Međutim, bez objektivne osnove za ovakve odnose, nije moguće proceniti da li bi sva upražnjena mesta trebala biti popunjena ili odnose treba smanjiti, a resurse preusmeriti u druge resurse, kao što je unapređenje IKT radi pružanja mogućnosti postojećoj radnoj snazi da unapredi učinak svog rada.

⁷⁵⁶ Nasuprot tome, kako Prekršajni sudovi rastu u veličini (u smislu broja sudija), suočavaju se sa ekonomijom obima, sa manjim brojem potrebnih zaposlenih po sudiji.

⁷⁵⁷ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁵⁸ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁵⁹ Od sada, pozivanje na pomoćnike odnosiće se na pomoćnike i pripravnike. Odnos broja pomoćnika i pripravnika je takođe definisan u Pravilniku o kriterijumima za utvrđivanje broja radnih mesta u javnim tužilaštvima, koji je odobrilo MPDU. Pravilnik navodi da bi 2/3 od ukupnog broja trebalo da čine pomoćnici, dok bi 1/3 trebalo da budu pripravnici.

Tabela 26: Broj tužilačkih pomoćnika, 2013. godine⁷⁶⁰

	Tužioci zamenici tužilaca	Tužilački pomoćnici pripravnici	Dozvoljen broj prema kvoti definisanoj Pravilnikom	Varijacija u odnosu na kvotu
RJT	13	0	Nije dostupno	
Apelaciona tužilaštva	68	4	23	-19
Viša tužilaštva	178	69	89	-20
Osnovna tužilaštva	437	169	219	-50
Specijalni tužilac za organizovani kriminal	17	0	Nije dostupno	
Specijalni tužilac za ratne zločine	9	1	Nije dostupno	

41. **Za razliku od sudova, odnos pratećeg osoblja prema tužilačkom osoblju nije veliki.** Tabela 27 ispod navodi da od 1,084 zaposlenih, samo 815 direktno radi na procesuiranju predmeta. Na primer, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu ima najveći broj netužilačkog osoblja sa 129 zaposlenih, od čega 17 radnih mesta zauzima prateće osoblje. Ova niska cifra u broju pratećeg osoblja je posledica činjenice da se javna tužilaštva u većini slučajeva nalaze u istim zgradama kao i sudovi. Kao rezultat toga, javna tužilaštva se često oslanjaju na usluge pratećeg sudskog osoblja (kao što su čistači, zaposleni na održavanju, itd.), koje tužilaštva ne plaćaju.

Tabela 27: Odnos budžetiranog pratećeg osoblja prema nosiocima posla, prema vrsti javnih tužilaštava, 2013. godine⁷⁶¹

	Ukupan br. netužilačkog osoblja	Sve pozicije zaposlene na procesuiranju predmeta	% obuhvatajući radna mesta vezana za procesuiranje predmeta	Pomoćno osoblje	% pomoćnog osoblja
Republičko javno tužilaštvo	29	22	76%	7	24%
Apelaciona tužilaštva	84	54	64%	30	36%
Viša tužilaštva	293	209	71%	84	29%
Osnovna tužilaštva	612	486	79%	126	21%
Specijalni tužilac za organizovani kriminal	40	30	75%	10	25%
Specijalni tužilac za ratne zločine	26	14	54%	12	46%
UKUPNO	1084	815	75%	269	25%

iii. Obim i uticaj zapošljavanja na određeno vreme

42. **Pravosuđe zapošljava preko 1,100 zaposlenih na određeno vreme, što predstavlja 10% ukupne radne snage.** U nekim instancama, ovi zaposleni se koriste kako bi popunili upražnjena radna mesta umesto da zaista popunjavaju te pozicije. Međutim, u drugim slučajevima, angažovanje radne snage na određeno vreme dovodi do ukupne radne snage koja značajno prevazilazi sistematizaciju. Ne postoji delotvorna kontrola radnih mesta za pojedinačne sudove, vrste sudova ili sudske instance. Međutim, u skladu sa zakonom, MP je odredilo da zaposleni na određeno vreme koji prelaze 10% od ukupnog broja zaposlenih budu eliminisani do 30. juna 2014. godine.⁷⁶²

Navodno postoji obimna 'radna snaga u senci', koja broji hiljade ljudi, ali njihov tačan broj i uloge nisu poznati.

⁷⁶⁰Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁶¹Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁶² Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, na osnovu Člana 27e Zakona o budžetskom sistemu.

43. **Pored zaposlenih na određeno vreme, postoji značajna ‘radna snaga u senci’ u vidu zaposlenih na ugovor, pripravnika i volontera.** Radna snaga u senci je obimna, broji se u hiljadama, ali tačni podaci nisu poznati.⁷⁶³ Njihove uloge takođe nisu poznate, ali se navodno kreću od pravnih tehničara do zaposlenih u matičnim službama. Teško je proceniti njihov doprinos, ali s obzirom na već postojeći obiman broj sudskog osoblja u odnosu na druge delove Evrope, vrednost koju oni dodaju je verovatno marginalna.

44. **Angažovanje radnika na određeno vreme je prisutnije u sudovima.** Iako budžet Prvog osnovnog suda u Beogradu predviđa samo 180 sudijskih pomoćnika, realni podaci pokazuju da je zaposleno 220 pomoćnika.⁷⁶⁴ 17 od 72 sudijska pomoćnika zaposlena na određeno vreme menjaju kolege na odsustvu ili popunjavaju upražnjena radna mesta, a 55 je pripisano ‘povećanom obimu posla’, uprkos smanjenom broju novih predmeta. Ukupan broj je manje-više usklađen sa kadrovskim normama,⁷⁶⁵ iako su ove brojke postepeno rasle, a čini se da nisu bile planirane. Pošto ovi sudovi prevazilaze ukupan broj zaposlenih, ova radna mesta se finansiraju kroz transfere za plate koje MP vrši na zahtev sudova.⁷⁶⁶

45. **Zaposleni na određeno vreme i zaposleni na ugovor se angažuju na osnovu diskrecione odluke predsednika suda i podležu nepravilnostima u zapošljavanju.** Akteri navode da prakse angažovanja nisu otvorene ni transparentne, a u nekim slučajevima su predmet kronizma i trgovine uticajem. Zaposleni na određeno vreme takođe moraju biti skinuti sa platnog spiska najmanje 30 dana pre kraja njihovog ograničenog rada,⁷⁶⁷ mada akteri navode da mnogi zaposleni na određeno vreme nastavljaju da rade bez plate. Takvi aranžmani stvaraju sistemsku osetljivost na zloupotrebu položaja, kao i visok rizik od korupcije.⁷⁶⁸ Neki zaposleni na određeno vreme navode da ih ova nesigurnost čini osetljivima na zloupotrebu ili nerazumne uslove rada koje nameću njihovi rukovodioci.⁷⁶⁹ Sve u svemu, obimno angažovanje zaposlenih na određeno vreme šteti moralu, stvara nestabilno radno okruženje i najverovatnije smanjuje efikasnost i kvalitet rada u sudovima.

46. **Sve ukupno, zaposleni na određeno vreme i zaposleni na ugovor prevazilaze budžet sudova za ukupan broj zaposlenih u 2013. godini za oko 7 procenata (videti Tabelu 28).** Veći deo dodatne radne snage je koncentrisan u osnovnim sudovima. U 2013. godini, osnovni sudovi su zapošljavali 636 radnika na određeno vreme i po ugovoru više od budžetiranog broja zaposlenih, što predstavlja dodatnih 11% radne snage. Viši sudovi su takođe zapošljavali dodatnih 6%, ali su se apelacioni, prekršajni i privredni sudovi uzdržali od takve prakse.

⁷⁶³ BPMIS sistem pokazuje da je u 2013. godini broj zaposlenih na ugovor iznosio 781, a da se taj broj sastoji od mešavine ugovora o pružanju usluga i drugih raznovrsnih radnika na ugovor, kao što su radnici na održavanju i čišćenju.

⁷⁶⁴ 148 stalno zaposlenih sudijskih pomoćnika i 72 zaposlena sudijska pomoćnika na određeno vreme.

⁷⁶⁵ 0.94 sudijskih pomoćnika po sudiji u odnosu na 0.75 pomoćnika po sudiji u sistematizaciji. Norma je 1 prema 1.

⁷⁶⁶ Sredstva su opredeljena prema vrsti suda (npr. svi osnovni sudovi) po stavkama rashoda (npr. plate). Ministarstvo pravde i državne uprave je ovlašćeno, uz odobrenje MF, da premešta sredstva u okviru jedne vrste suda i među različitim vrstama sudova za istu stavku rashoda.

⁷⁶⁷ Godinu dana za državne službenike; šest meseci za one koji nisu državni službenici.

⁷⁶⁸ Za dalju diskusiju o osetljivosti na nezakonite radnje, videti poglavlje Kvalitet.

⁷⁶⁹ Videti takođe, *Izveštaj o reformi pravosuđa*, Savet za borbu protiv korupcije, 2014. godine.

Tabela 28: Ukupan broj zaposlenih u poređenju sa budžetiranim brojem zaposlenih, 2013. godine⁷⁷⁰

Vrsta suda	Budžetirane pozicije	Upraznjena radna mesta	Stalno zaposleni (budžetirani bez upražnjenih radnih mesta)	Zaposleni na određeno vreme	Zaposleni po ugovoru	Zaposleni na određeno vreme plus zaposleni po ugovoru	Ukupan br. zaposlenih	% iznad (ispod) budžetiranih pozicija
Osnovni	5,948	645	5,303	769	512	1281	6,584	11%
Viši	1,644	126	1,518	79	151	230	1,748	6%
Apelacioni	589	75	514	53	7	60	574	(3%)
Privredni	749	92	657	79	36	115	772	3 5
Prekršajni	2,053	222	1831	130	75	205	2036	(1%)
Ukupno	10,983	1160	9,823	1110	781	1891	11,714	7%

47. Prisutne su takođe i značajne varijacije među pojedinačnim sudovima, jer neki sudovi angažuju znatno više zaposlenih nego što je odobreno u budžetiranom kadrovskom planu (videti Tabelu 29). Na primer, tri suda (Viši sud u Novom Pazaru, Osnovni sud u Paraćinu i Privredni sud u Subotici) zapošljavaju više od 100% dodatnih radnika u odnosu na budžetirane kadrove. Ovo je uprkos tome što broj novih predmeta opada u svim ovim sudovima, negde čak i dramatično.⁷⁷¹ Prvi osnovni sud u Beogradu ima 230 privremeno i stalno zaposlenih više nego što je bužetirano u 2013. godini. Ukupno, 16 sudova je bilo 10% iznad budžetskog standarda. MP je nedavno zatražilo informacije od sudova o korišćenju radnika na određeno vreme i radnika na ugovor sa ciljem ograničavanja njihovog angažovanja. Ovi napori bi trebalo da krenu od 16 sudova koji prevazilaze 10% budžetskog standarda.⁷⁷²

Tabela 29: Zaposleni na određeno vreme prema vrsti suda, 2013. godine⁷⁷³

Sud	Sudijski pomoćnici/pripravnici			Svi ostali			Ukupno		
	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona
Apelacioni	35	15%	43	18	5%	9%	53	9%	21%
Viši	20	6%	25	59	5%	21%	79	5%	19%
Osnovni	122	10%	30	647	14%	45%	769	13%	41%
Privredni	24	13%	30	55	10%	19%	79	11%	22%
Prekršajni	11	6%	50	119	6%	17%	130	6%	17%
UKUPNO	212	10%	50	898	11%	45%	1100	10%	41%

48. Angažovanje radnika na određeno vreme je najizraženije u osnovnim sudovima, a najviše je u Beogradu i osnovnim sudovima srednje veličine.⁷⁷⁴ Preko 40% zaposlenih u Prvom osnovnom sudu u Beogradu imaju status zaposlenih na određeno vreme, a preko 25% svih zaposlenih u osnovnim sudovima u apelacionom području Beograda ima status zaposlenih na određeno vreme (videti Tabelu 30).

⁷⁷⁰Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁷¹ U Privrednom sudu u Subotici, broj novih predmeta je opao za 24% u periodu od 2011. do 2013. godine. U Osnovnom sudu u Paraćinu, broj novih predmeta je zabeležio pad od 47 procenata.

⁷⁷² Ne postoji jasan obrazac po kome sudovi preko kadrovske dopune angažuju zaposlene na određeno vreme ili zaposlene po ugovoru. Dok Prvi osnovni sud u Beogradu prvenstveno angažuje radnike na određeno vreme, drugi sudovi, kao što je Osnovni sud u Užicu, imaju visoku stopu radnika po ugovoru (38 zaposlenih na ugovor, u odnosu na 86 odobrenih pozicija).

⁷⁷³Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁷⁴ analiza ne uključuje zaposlene na ugovor, jer podaci dostupni kroz BPMIS nisu revidirani. Analiza navodi ukupan broj zaposlenih po sudovima, umesto da daje tačnu klasifikaciju zaposlenih.

Tabela 30: Zaposleni na određeno vreme prema vrsti pozicije u osnovnim sudovima, 2013. godine⁷⁷⁵

Apelaciono područje	Sudijski pomoćnici/pripravnici			Ostale pozicije			Ukupno		
	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona	Br. radnika na određeno	% odobrenog broja	Gornja granica raspona
Beograd	77	17	30	452	25	45	529	24	41
Kragujevac	18	8	21	77	8	12	95	8	12
Niš	4	2	3	54	7	14	58	56	12
Novi Sad	23	8	24	64	6	11	87	6	11
UKUPNO	122	10	30	647	14	45	769	13	41

49. **Rasprostranjena upotreba radnika na određeno vreme i radnika na ugovor ukazuje da je sistem u krizi.** Sudovi koji zapošljavaju veliki broj radnika na određeno vreme su takođe manje sposobni da izgrade znanje i ekspertizu radnika ili da se bave integrisanim planiranjem resursa. Na kraju tako visok broj zaposlenih na određeno vreme i ugovor utiče na kvalitet i efikasnost suda.

50. **Nasuprot tome, ukupan broj zaposlenih na određeno vreme u javnim tužilaštvima nije visok.** 31. decembra 2013. godine, javna tužilaštva su imala 46 zaposlenih na određeno vreme, uglavnom u osnovnim javnim tužilaštvima. Jedan od izazova u utvrđivanju tačnog broja zaposlenih na određeno vreme je nedostatak informacija o broju volontera u javnim tužilaštvima. Zakon o javnom tužilaštvu⁷⁷⁶ definiše pojam volontera, bez navođenja dozvoljenog broja volontera. Ova komplikacija otežava analizu efikasnosti tužilaštava, jer se volonteri ne pojavljuju kao resurs u sistemu. Zamenici tužilaca navode da koriste volontere kao podršku u procesuiranju predmeta.

iv. Angažovanje sudija porotnika

51. **Pored velikog broja sudija, sudijskog osoblja i 'radne snage u senci' u vidu zaposlenih na određeno vreme i ostale radne snage, takođe postoji značajan broj sudija porotnika.** Broj pozicija trenutno iznosi 2,997. Međutim, stvarni broj sudija porotnika nije poznat.⁷⁷⁷

52. **Ustav predviđa angažovanje sudija porotnika na suđenjima na zakonom propisan način. Međutim, u praksi sudije porotnici ne 'učestvuju' u suđenjima u Srbiji, a akteri navode da je njihova uloga formalna.** Obrazloženje za postojanje sudija porotnika u Srbiji je da oni predstavljaju javnost u procesu odlučivanja, kako bi obezbedili transparentnost postupka. Njihove dužnosti su generalno ograničene na sedenje u sudnici i praćenje postupka, a oni se ne uključuju u raspravu sa profesionalnim sudijama. Jedan akter ih je opisao kao 'statiste u predstavi'; drugi navodi da bi sudije porotnike trebalo zameniti 'lutkama'. Neki navode da je njihova uloga suviše u sudskim postupcima, sada kada su postupci otvoreni za javnost. Drugi akteri ih opisuju kao 'relikt' bivše jugoslovenske tradicije.⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdftjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁷⁷⁶ Članom 124 Zakona o javnom tužilaštvu je propisano da volonteri mogu raditi u javnom tužilaštvu, bez zasnivanja radnog odnosa, radi sticanja znanja i radnog iskustva, što je neophodan uslov za polaganje pravosudnog ispita.

⁷⁷⁷ U Evaluacionom izveštaju CEPEJ 2014, Srbija je bila jedna od samo pet zemalja koje nisu uspele da pruže kvantitativne podatke o neprofesionalnim sudijama za 2012. godinu. Videti CEPEJ Evaluacioni izveštaj, 2014.

⁷⁷⁸ U SFRJ su sudije porotnici bili uobičajena pojava i brojali su preko 50,000 sudija porotnika tokom 1980-ih. Njih je imenovala skupština relevantne društveno-političke zajednice i oni su bili pristuni u svim nivoima pravosuđa. Oni su razmatrali stavke u panelima i predstavljali proveru autonomije kroz obezbeđivanje uticaja partije u postupku. Od raspada SFRJ, neke zemlje u regionu su ukinule ulogu sudija porotnika, a druge su ograničile njihovu ulogu. Jugoslovenski model sudija porotnika je napravljen po ugledu na sovjetski model, gde su sudije porotnike imenovala institucije, kao što su farme, fabrike i univerziteta, u svakoj oblasti. Oni su se upuštali u rasprave i glasali su zajedno sa profesionalnim sudijama, ali se njihovo mišljenje retko kad razlikovalo.

53. **U poređenju sa drugim zemljama u Evropi, sudije porotnici u Srbiji ne ispunjavaju minimalne zahteve i definiciju sudija porotnika definisanu u Evropskoj povelji o sudijama porotnicima, tačnije oni 'učestvuju u odlučivanju'.⁷⁷⁹** Sudije porotnici su prisutni u nekoliko zemalja kontinentalnog prava, ali postoji velika razlika u načinu njihovog imenovanja i uloge u sudijskom radu.⁷⁸⁰

54. **Kako god je opisano, jasno je da sudije porotnici ne funkcionišu kako bi trebalo, i zbog toga bi broj i vrste postupaka koje zahtevaju prisustvo sudija porotnika trebalo smanjiti vremenom.** Kao rezultat, profesionalne sudije uvek predsedavaju same u odsustvu sudija porotnika.⁷⁸¹ Postepeno smanjenje njihove nadležnosti takođe pokreće pitanje zašto je potrebno 3,000 sudija porotnika.

55. **Dalje, proces imenovanja sudija porotnika je netransparentan.** Imenovanje vrši VSS na predlog MP na petogodišnji mandat. Bilo koji građanin Srbije, starosti od 18 do 70 godina u vreme imenovanja, i *'koji je dostojan funkcije'* može da postane sudija porotnik, a procedure za izbor su diskrecione. Sudije porotnici su gotovo uvek nezaposlena lica i penzioneri. Neki akteri navode da su sudije porotnici često rođaci ili porodični prijatelji sudskog osoblja koji nisu imali sreće, pa se ovo imenovanje smatra nekom vrstom humanitarnog dela umesto socijalne pomoći. Drugi akteri navode da su sudije porotnici ponekad slabo obrazovani ili stariji ljudi, nesposobni da prate postupak.

56. **Sudije porotnici ne prolaze obuku niti se njima upravlja.** Nije organizovana nikakva uvodna ili stalna obuka, kao ni informacije o zakonskim reformama. Sudije, pomoćnici i sudijsko osoblje navode da su sudije porotnici često nezainteresovani da prate suđenje. Oni se takođe žale da ukoliko je sudija porotnik zainteresovan da prati suđenje, to obično usporava postupak, jer sudija mora da objašnjava postupak sudiji porotniku. Takođe, njihov rad se ne prati niti postoje radne liste koje oni popunjavaju. Sudijsko osoblje navodi da se sudije porotnici *'motaju'* po sudu i naplaćuju više vremena nego što provedu na dodeljenom suđenju.

57. **Troškovi povezani sa sudijama porotnicima nisu poznati, ali se procenjuje da su prilično visoki.** Sudije porotnici dobijaju nadoknadu od oko 3EUR na sat, plus troškovi prevoza. Iako je to mala jedinična cena, ako uzmemo u obzir da svako mesto sudije porotnika godišnje beleži oko 20 dana, godišnji troškovi zarada iznose oko 1.5 miliona EUR.⁷⁸² Nakupljene su značajne docnje prema sudijama porotnicima, pa su oni čak pretili štrajkom 2012. godine. Kasnije te godine je MP isplatilo 74,933,787 RSD (650,000 EUR) kako bi se pokrile docnje prema sudijama porotnicima iz 2011. godine, a ostale docnje se isplaćuju kroz presude izvršenja (zbog izostanka) u sudovima.

58. **Sve u svemu, postoji širok konsenzus da sudije porotnici u Srbiji ne doprinose pružanju pravosudnih usluga.** Zbog toga bi, čak i u odsustvu standarda Poglavlja 23, najpraktičniji način bio da se ukine uloga sudija porotnika u Srbiji i da se pređe na suđenja sa jednim sudijom. Naponi i resursi bi zatim mogli biti preusmereni na konstruktivnije mehanizme koji unapređuju transparentnost, pristup pravdi i pravičan tretman stranaka, kao što je pristup pravnim informacijama u laičkim formatima. Grupe za zaštitu prava i Kancelarija Ombudsmana bi mogli da prate sudove, a taj postupak bi zatim bio analiziran i podeljen sa javnošću kako bi se podigla svest i povećala unapređenja učinka. Pored toga, sredstva mogu da budu investirana u unapređenje sajtova sudova, fizičku infrastrukturu ili korišćenje audio-vizuelnih snimaka radi povećanja transparentnosti.⁷⁸³

⁷⁷⁹ Evropska povelja o sudijama porotnicima, 11. maj 2012. godine.

⁷⁸⁰ Sudije porotnici postoje u Austriji, Nemačkoj, nekoliko nordijskih zemalja i Japanu, kao i u Engleskoj. U Finskoj sudije porotnici sede pored profesionalnih sudija i imaju ista prava. U Engleskoj, broj sudija porotnika je veći od profesionalnih sudija i oni rešavaju oko 95 procenata krivičnih predmeta, na zadovoljstvo opšte javnosti. U Izraelu i Iranu, sudije porotnici su deo religijskih sudova i biraju se u službu na osnovu njihovog znanja o ne-sekularnim pravilima.

⁷⁸¹ Prema Članu 142 Ustava, samo sudije mogu da učestvuju u suđenjima u određenim sudovima i predmetima, Član 142 dalje navodi da sud sudi u veću, ali se zakonom može predvideti da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac.

⁷⁸² Uvođenje BPMIS će možda omogućiti preciznije procene u budućnosti.

⁷⁸³ Videti poglavlja IKT i Infrastruktura.

59. **Ukidanje funkcije sudija porotnika će možda zahtevati izmene Ustava.** Ove izmene mogu da budu razmotrene u okviru paketa izmena o kojima se trenutno razmišlja. Ukoliko ukidanje ne postoji kao mogućnost, potrebno je uložiti napore kako bi se izvukla neka vrednost od ove funkcije koja može da doprinese pružanju pravosudnih usluga. To bi moglo da bude u obliku zahteva sudijama porotnicima da učestvuju u postupku, i kroz obezbeđivanje odgovarajuće selekcije i upravljanja sudijama porotnicima kako bi im se omogućilo ispunjavanje njihove funkcije.

c. Izbor, vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca

i. Izbor i imenovanje sudija i tužilaca

60. **Srpskom pravosuđu istorijski nedostaje objektivna ulazna tačka za pravosudnu profesiju.** Pre osnivanja Pravosudne akademije, kriterijumi za imenovanje u osnovnom sudu ili osnovnom javnom tužilaštvu su bili zasnovani isključivo na obrazovanju i radnom iskustvu. Ovi uopšteni kriterijumi stvorili su dosta prostora za diskreciono imenovanje.⁷⁸⁴

61. **Nakon osnivanja Pravosudne akademije 2009. godine, završena obuka na Akademiji je postala obavezan uslov za inicijalni izbor u prekršajni ili osnovni sud.** Tu odluku je, međutim, poništio Ustavni sud 2013. godine.⁷⁸⁵ Koncept Akademije je usklađen sa principom objektivne osnove za stupanje u pravosudnu profesiju, koji je proglasio Savet Evrope.⁷⁸⁶ Za potrebe usklađivanja inicijalnog procesa izbora sa odlukom Ustavnog suda i principima Saveta Evrope, Veće i Savet će morati da vrše odabir kandidata za Akademiju u budućnosti i omogućće konkurenciju zasnovanu na objektivnim kriterijumima selekcije između onih koji su pohađali Akademiju, i onih kandidata koji nisu pohađali Akademiju.

62. **Korišćenje Akademije kao primarne ulazne tačke u pravosudnu profesiju bi značilo preuzimanje uloge nacionalne službe za karijeru, pri čemu bi diplomci mogli biti postavljeni u bilo koji sud gde su potrebni – ali tako nešto ne postoji u Srbiji.** U mnogim evropskim sistemima, diplomci akademija za pravosudnu obuku mogu samo jednom da odbiju imenovanje na određenu lokaciju, a ukoliko odbiju imenovanje drugi put, kandidati su isključeni iz budućih imenovanja u pravosuđu. Nasuprot tome, sudije i zaposleni u Srbiji konkurišu za radno mesto u pojedinačnim sudovima, i jednom imenovani, po Ustavu oni ne mogu biti premešteni u drugi sud bez njihove saglasnosti. Postoji malo institucionalnih podsticaja koji bi ohrabрили tu saglasnost.

63. **Diplomci Pravosudne akademije su veoma izbirliivi kada je reč o sudovima u kojima žele da rade, što dodatno produbljuje problem zapošljavanja na određeno vreme.** Zakon o Pravosudnoj akademiji i ugovor između Akademije i kandidata propisuju obavezuju kandidate da se prijavljuju za otvorena radna mesta. Ovo pravilo prepoznaje značajna sredstva i napore uložene u obuku na Akademiji, kao i plate koje oni primaju tokom perioda obuke, koje iznose 70% od plate imenovanog sudije. Međutim, ovo pravilo se ne primenjuje. Umesto toga, kadidati se selektivno prijavljuju u sudove, a u međuvremenu nastavljaju da rade kao sudijski pomoćnici zaposleni na određeno vreme.⁷⁸⁷

⁷⁸⁴ Akteri navode da politički faktori pokreću proces, uključujući liste imena koje pripremaju političke stranke. Neki akteri navode da se takvi procesi nastavljaju i danas. Međutim, tim Funkcionalne analize nije u mogućnosti da to potvrdi.

⁷⁸⁵ Osnov za donošenje odluke je sledeći: 1) Programski savet Akademije (koji čini 10 članova (5 sudija, 3 javna tužioca, jedan član je iz reda sudijskog osoblja i po jednog člana predlaže udruženje sudija, odnosno udruženje tužilaca)) je prisvojio nadležnost VSS i DVT u predlaganju sudijskih i tužilačkih kandidata, i 2) definisanje završene obuke u Akademiji kao preduslova za imenovanje predstavlja neustavnu prepreku za stupanje u pravosudnu profesiju.

⁷⁸⁶ Evropska povelja o statutu za sudije, Nezavisnost sudstva, stavka 7, principi I 1 i 2 b, Preporuke br. R (94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope, 1.1.6.

⁷⁸⁷ Član 40, Zakona o Pravosudnoj akademiji dozvoljava kandidatima da rade u trajanju do tri godine, ukoliko se prijave na sudijsko radno mesto u sudu po sopstvenom izboru, a ne budu izabrani.

64. **Ne postoji poseban proces nominacije za imenovanje u sud više instance.**⁷⁸⁸ Obrazovanje i radno iskustvo su formalni kriterijumi, a kandidati se prijavljuju kada VSS objavi otvorena radna mesta. Predlozi za imenovanje u sudove viših instanci mogu doći iz pravosuđa kao i van pravosuđa.⁷⁸⁹ Pošto je u prethodne tri godine mali broj imenovan u više sudove, kriterijumi za ovakva imenovanja, kao i da li postoji veća verovatnoća internog napredovanja ili eksternog transfera u pravosuđe, nije moguće proceniti.⁷⁹⁰

65. **U budućnosti bi VSS trebalo da ograniči imenovanja kroz napredovanje za kandidate iz pravosuđa.** Imajući u vidu preveliki broj sudija koji su već u sistemu, potrebno je u potpunosti iskoristiti postojeće resurse, makar u srednjem roku dok broj sudija ne počne da opada zbog odliva. Takođe je važno da se stvore stabilne karijerne putanje za postojeće sudije, kako bi im se omogućilo da razviju veštine kroz iskustvo, obuku i uzastopne pozitivne evaluacije, da bi mogli da napreduju na profesionalnoj lestvici. Interno napredovanje takođe može da doda vrednost u smislu povećane doslednosti odlučivanja i ujednačenosti u primeni zakona, kao i većeg kontinuiteta i kolegijalnosti u pravosuđu.

ii. Kriterijumi za vrednovanje i napredovanje sudija i tužilaca

66. **Sudije u Srbiji nikada nisu prošle kroz proces vrednovanja njihovog učinka.** Odsustvo ključnih alata za upravljanje ljudskim resursima je između ostalih izazova dovelo do sistematskog nedovoljnog učinka, prekomernih varijacija u učinku, loše motivacije i niskog morala.

67. **VSS je propustio nekoliko prilika za unapređenje kvaliteta pravosuđa zbog stalnih kašnjenja u finaliziranju pravila za vrednovanje.**⁷⁹¹ U 2012. godini je više od 800 sudija sa probnim statusom automatski dobilo stalnu funkciju bez ikakvog vrednovanja, zbog kašnjenja u finaliziranju pravila. Ovaj broj uključuje oko 570 prekršajnih sudija koji u prvobitno nisu imenovani kao sudije u pravosuđu.⁷⁹² U maju 2014. godine, 141 vršilaca funkcije predsednika je imenovano na stalnu funkciju predsednika suda, ali u nedostatku pravila, metod vrednovanja se može oceniti kao *ad hoc*. VSS je takođe imenovao sudije u sudove više instance gde postoji nacrt pravila, bez definisanih standarda.

68. **Kašnjenja u vrednovanju rada vršilaca funkcije predsednika sudova za stalno imenovanje takođe izaziva probleme.** Za više od tri godine je došlo do značajnog odlaganja imenovanja predsednika na stalne funkcije u prekršajnim osnovnim i višim sudovima.⁷⁹³ U nekim slučajevima je dolazilo do godišnje promene u rukovodstvu suda.⁷⁹⁴ Ovakva situacija je stvorila nestabilnost i uticala je na sposobnost privremeno imenovanih vršilaca funkcija da upravljaju njihovim sudovima. Produžena nesigurnost takođe stvara osetljivost onih koji su 'vršioци funkcija' na neprimereni uticaj i zavisnost od izvršne vlasti. U maju 2014. godine, 141 predsednik suda je imenovan, ali u nedostatku pravila, metoda vrednovanja se može oceniti kao *ad hoc*. Stoga bi finaliziranje pravila trebalo da bude prioritet kako bi se izbegle dalje propuštene prilike.

69. **Već neko vreme postoje norme produktivnosti za sudije, ali te norme nisu podstakle dobro ponašanje, niti su sprovedena vrednovanja do danas.** Norme se uglavnom oslanjaju na broj rešenih

⁷⁸⁸ Viši, apelacioni, privredni ili Upravni sud ili VKS.

⁷⁸⁹ VSS imenuje sudije u sudovima viših instanci koje su obavljale funkciju u sudu niže instance, bez odobrenja Narodne skupštine; VSS nominuje kandidate izvan pravosuđa za sudove više instance, a imenovanje potvrđuje Narodna skupština.

⁷⁹⁰ Lateralni ulaz sve više postoji kao mogućnost u kontinentalnoj Evropi. Prema *Judicial Independence in Transition*, Seibert-Fohr, 2012, Francuska je povećala broj sudija koji lateralno ulaze u sistem na 1/4 u drugoj instanci. Holandija takođe podstiče lateralni ulaz zbog novog akcenta stavljenog na iskustvo.

⁷⁹¹ Sudije treba da budu vrednovane na godišnjem nivou tokom probnog rada. Međutim, u odsustvu kriterijuma za vrednovanje, oni koji prođu probni period, automatski su imenovani na stalnu funkciju. Ovo obuhvata 243 sudije u sudovima opšte nadležnosti, 570 sudija prekršajnih sudova, 9 sudija upravnih sudova i 15 sudija privrednih sudova.

⁷⁹² Do 2010. godine, prekršajni sudovi nisu bili deo pravosuđa, već su funkcionisali kao *sui generis* administrativna tela. Prekršajne sudije su 2010. god postale deo pravosuđa.

⁷⁹³ Iako je većina sudija sudova više instance imenovana na stalne funkcije, predsednik Apelacionog suda u Novom Sadu takođe ima privremeni status.

⁷⁹⁴ Vršioce funkcija predsednika suda imenuje predsednik višeg suda, osim za vršioца funkcije VKS koga imenuje Narodna skupština.

predmeta na mesečnom nivou, norme produktivnosti ohrabruju sudije da 'selektivno biraju' jednostavne predmete ili rešavaju predmete suviše brzo, izbegavajući složene predmete ili smanjenje broja zaostalih predmeta. Jedini kriterijum kvaliteta rada je stopa predmeta koji su izdvojeni u žalbenom postupku, za čiju realizaciju mogu biti potrebne godine. Mada nekoliko aktera opisuje da norme produktivnosti više nisu 'zvanične', njihovo postojanje stvara okvir koji usmerava ponašanje pojedinačnih sudija. Ono što je presudno kada se ispituje da li pojedinačne sudije poštuju norme produktivnosti, jeste pitanje da li pojedinačni predsednici sudova prate te norme.

70. **VSS je u julu 2014. godine usvojio formalna pravila za vrednovanje sudija.** Njihova navedena svrha je promovisanje kompetentnosti sudija, motivisanje sudija da unaprede učinak i povećanje poverenja javnosti u pravosuđe. Ova pravila pokazuju značajna poboljšanja u odnosu na prošlost. Sudije će biti vrednovane na osnovu kvaliteta i kvantiteta njihovih odluka, kao što je navedeno u Tabeli 31 ispod.

Tabela 31: Faktori u vrednovanju rada sudija, 2014. godine

Faktor	Predložena mera
Kvantitet	Kvantitet rešenih predmeta u odnosu na normu
Kvalitet	Procenat ukinutih presuda Vreme do sastavljanja odluke

71. **Postoje tri ocene koje sudije mogu da dobiju: izuzetno uspešni, uspešni i nezadovoljavajući, a ne određuju se nikakvi poeni.** Nekoliko aktera izražava zabrinutost da ove ocene postavljaju nisku i nejasnu granicu učinka. Nedostatak nijansiranja može dovesti do situacije u kojoj bi sudije sa nedovoljnim učinkom bile ocenjene ocenom zadovoljavajuće. Ista zabrinutost je izražena u vezi sa prethodnim nacrtom pravila, na kojem su ova pravila zasnovana. U okviru nacrta pravila, sudije sa samo 22 od 100 poena bi bile ocenjene ocenom zadovoljavajuće. Vreme će pokazati da li se sistem vrednovanja rigorozno sprovodi za sudije koje beleže loš učinak. Ako sistem toleriše loš učinak kao zadovoljavajući, značajni naponi uloženi u razvijanje ovih pravila će biti poništeni, jer će pravila obeshrabriti uzorni učinak i učvrstiće nisku motivaciju i moral u pravosuđu.

72. **Predsednici sudova će biti vrednovani na osnovu jednog kriterijuma: da li 'nisu uspeli da otklone poremećaj u funkcionisanju sudske administracije' što će identifikovati sud neposredno više instance.** Ovaj kriterijum pravilno prepoznaje da pozicija predsednika suda ima značajne odgovornosti u pogledu protoka i upravljanja predmetima, u sudskim i nesudskim aktivnostima. Međutim, ova negativna formulacija ne ohrabruje predsednike sudova da unose inovacije ili teže boljem učinku. Ovaj kriterijum se takođe oslanja na predsednike suda više instance koji treba da identifikuju poremećaj u funkcionisanju, a mnogi to ne mogu.

73. **Pravila i osnovne zakonske odredbe su neprecizne kada je reč o tome na koji način će vrednovanje biti korišćeno za napredovanje, identifikovanje nedostataka učinka ili discipline sudija, uz nekoliko izuzetaka.** Ukoliko sudija tokom probnog perioda dobije ocenu 'izuzetno uspešan', ona/on će automatski biti imenovan na stalnu funkciju. Ukoliko dobije ocenu 'nezadovoljavajuće', imenovanje na stalnu funkciju nije moguće. Međutim, kada je reč o kandidatima koji dobiju ocenu 'uspešan', nije jasno na koji način će VSS odlučiti da li da zadrži takve sudije.

74. **Sistem vrednovanja bi mogao da bude dizajniran tako da više ohrabruje profesionalni razvoj pojedinačnih sudija.** Moderna pravosuđa često zahtevaju od sudija da prolaze programe obuke kako bi se obezbedila doslednost u znanju širom pravosuđa i kako bi se izgradio kapacitet u novim oblastima, kao što su promene u zakonodavstvu EU. Vrednovanje takođe može da gradi pozitivne podsticaje za sudije kako bi im pokazalo da učinak može da doprinese pravosuđu, na primer, kroz učestvovanje u radnim timovima za smanjenje broja zaostalih predmeta, mentorisanje sudija sa manje iskustva, promenu lokacije uz pristanak ili uvođenje inovacija u procesuiranje predmeta.

75. **Za sudije na stalnoj funkciji, samo jedna odredba u pravilima koja navodi rezultate vrednovanja ukazuje da sudijama koje dobiju ocenu manju od zadovoljavajuće može biti naloženo pohađanje stalne obuke.** Zakon o sudijama propisuje da VSS može da razreši sudiju zbog 'nesavesnog ili nekompetentnog' učinka, ali bez daljih smernica. Za sudije na stalnoj funkciji koje teže izboru u viši sud, Zakon o sudijama samo navodi da VSS može da sprovede 'vanredno vrednovanje' sudije, ali ne navodi koliko često će biti primenjivano vrednovanje sudije.

76. **Procedura vrednovanja će zavisi od postojanja pouzdanih i uporedivih statističkih podataka koji trenutno nisu dostupni.** Na primer, zbog fragmentiranosti sistema, podaci vezani za broj ukinutih odluka u apelacionom sudu mogu se dobiti u svakom pojedinačnom sudu kroz *ad hoc* izveštaje u njihovim AVP sistemima, koji zatim treba da budu uneti i analizirani u VSS. Ovo je dugotrajan postupak, koji zahteva puno rada, a pitanje je da li će biti sproveden uz dovoljno preciznosti i tačnosti kako bi se omogućilo vrednovanje sudija.⁷⁹⁵

77. **Proces vrednovanja će predstavljati značajno administrativno opterećenje i obiman posao za pravosuđe.**⁷⁹⁶ Ukoliko sudije prolaze proces vrednovanja jednom u tri godine, oko 950 sudija će prolaziti proces vrednovanja svake godine. Paneli sastavljeni od tri sudije će biti izabrani iz neposredno više instance u ondosu na instancu u kojoj radi sudija koji prolazi proces vrednovanja, što će ove sudije sprečiti u obavljanju njihovih dužnosti u sudu. Sudije sudova više instance tradicionalno nisu imale snažnu nadzornu ulogu nad pojedinačnim sudijama u sudovima niže instance, pa nije jasno koliko će se oni angažovati u preuzimanju ovih novih dužnosti.⁷⁹⁷ Paneli će prikupljati i proveravati podatke, sprovoditi proračune i pripremati potrebne izveštaje. Međutim, niko od zaposlenih u VSS nije angažovan na funkciji vrednovanja sudija, a mlađe administrativno osoblje ne bi bilo na visini zadatka za tako nešto. Stoga postoji velika verovatnoća da vrednovanje neće biti sprovedeno na pravi način, čak i ako pravila budu odobrena, što će sigurno dovesti do kontroverzi i sporenja ovog procesa.

78. **Pravila za unapređenje bi trebalo da grade pozitivne podsticaje za sudije kako bi doprinosili učinku pravosuđa.** Nekoliko modernih pravosuđa koristi kriterijum unapređenja kao način za podsticanje dobrog ponašanja i radi ukazivanja na osobine koje bi sudije trebalo da razviju ukoliko žele napredak u karijeri. Ovo se posebno odnosi na pravosuđa koja imaju izbalansiranu starosnu strukturu, jer je mladim sudijama, imenovanim na stalne funkcije, potreban jasan signal za napredak u karijeri kako bi održali motivaciju i moral. U Srbiji bi, na primer, primena unapređenja mogla obuhvatati 'veoma poželjne' kriterijume koji ohrabruju kandidate da:

- a. rade u najmanje jednom sudu (na taj način ohrabrujući sudije da menjaju lokaciju barem jednom u karijeri, što takođe može podstaći doslednost u praksi i proceduri i snažniju kolegijalnost);
- b. prolaze obuke upravljanja (što bi ohrabrilu moderan pristup upravljanju u sudovima), uključujući razumevanje sudske administracije i tehnika za upravljanje predmetima, itd;
- c. prolaze stalnu obuku, posebno u oblasti evropskog zakonodavstva (što podstiče povećanje kapaciteta u skladu sa evropskim standardima); i
- d. doprinesu unapređenju učinka, kao što je učestvovanje u timovima za smanjenje broja zaostalih predmeta ili predvođenje inovativnih projekata u njihovim sudovima.

79. **Isticanjem poželjnih osobina, sistem može iskoristiti potencijal velikog broja sudija koji će doprineti transformaciji pravosuđa.** Identifikovanje poželjnih osobina takođe može podići moral i promovisati profesionalni razvoj i napredak u karijeri.

⁷⁹⁵ Za dalju diskusiju o potrebi da se smanji fragmentiranost sistema, videti poglavlje IKT.

⁷⁹⁶ VSS ima tri tela za evaluaciju: stalna Komisija za evaluaciju učinka sudija (sastavljena od predsednika VSS i dva izabrana člana VSS iz redova sudija); *ad hoc* paneli za evaluaciju učinka sudija (sudije iz sudova više instance) i komisija za rešavanje žalbi na ocenu evaluacije.

⁷⁹⁷ Predsednik suda neposredno više instance može vršiti nadzor nad rukovodstvom i predsednikom suda niže instance.

80. **DVT je takođe odobrilo nova pravila za vrednovanje tužilaca u maju 2014. godine.** Kao i kod sudija, nova pravila za tužioce prikazuju značajna unapređenja kroz isticanje očekivanja za tužilačku službu i zahteva koji treba da budu ispunjeni. Ova pravila takođe pate od sličnih nedostataka, uključujući odsustvo podsticaja za unapređenje učinka. Implementacija i nadgledanje ovih pravila će zahtevati pojačane kapacitete u DVT kako bi čitav proces bio delotvoran.

81. **Implementacija i praćenje pravila vrednovanja VSS i DVT će biti od presudnog značaja.** Nakon određenog perioda implementacije, pravila bi trebalo pregledati i izmeniti kako bi se primenile lekcije naučene kroz sprovođenje ovih procesa

d. Obuka

i. Kapacitet Pravosudne akademije da zadovolji potrebe za obukama

82. **Pravosudna akademija još uvek nije u potpunosti ostvarila svoj potencijal da služi kao centar za učenje u pravosuđu i da ima integralnu ulogu u transformaciji pravosuđa.** Zakon o Pravosudnoj akademiji predviđa da Akademija pruža nekoliko vrsta obuke, uključujući početnu, stalnu i specijalizovanu obuku. Do sada se Akademija fokusirala na pružanje početne sudijske i tužilačke obuke i na interno funkcionisanje, dok se stalna obuka sprovodila sporadično. Navedeno je da se trenutno ulažu naponi u povećanje kapaciteta Pravosudne akademije kako bi pružala i početnu i kontinuiranu obuku na radnom mestu.

83. **Fokus Akademije je neujednačen u korist početne obuke, dok bi stalna obuka imala veći uticaj na učinak pravosuđa.** Diskutabilno je da li je početna obuka potrebna u trenutnom okruženju. Kao što je već navedeno, Srbija već ima previše sudija koji su imenovani na stalne funkcije, a postojeći kadar ima izbalansiranu starosnu strukturu, uključujući odgovarajuću grupu mlađih sudija.⁷⁹⁸ Broj predmeta po sudiji i obim posla po sudiji je niži od evropskih proseka i beleži pad u svim sudovima u Srbiji, posebno u osnovnim sudovima gde se nalazi najveći broj novoimenovanih sudija.⁷⁹⁹ Ne postoji metodologija za utvrđivanje broja sudija u Srbiji, ali kada bi bila razvijena metodologija ona bi verovatno preporučivala daleko manji broj sudija od postojećeg broja. Kao rezultat, imenovanje još većeg broja sudija u srednjem roku bi bilo suvišno. Stoga bi obimne investicije u razvijanje utvrđenih koraka za nove sudije dale malu vrednost za uloženi novac, jer bi se resursi preusmerili iz drugih oblasti sektora koje pokazuju mnogo veću potrebu u trenutnom strogom fiskalnom okruženju, uključujući investicije u kapacitete postojećih sudija. Preterane investicije u početnu obuku će samo povećati očekivanja među polaznicima, koja sektor ne može da priušti, i ne bi trebalo da priušti. U smislu ovih faktora, buduće grupe polaznika početne obuke bi mogle da budu daleko manje. Sektor takođe treba da razmotri zamrzavanje početne obuke do srednjeg roka kada navedena pitanja budu rešena.⁸⁰⁰

84. **Srpsko pravosuđe treba da investira resurse u obimni program stalne obuke kao deo strateških napora da se povećaju kapaciteti postojećih resursa.** Stalna obuka bi dala intenzivnije rezultate za sve kategorije stalnog osoblja, uključujući sudije, tužioce, pomoćnike i sudsko osoblje. Kroz investiranje u stalne resurse koje sistem već poseduje, Akademija bi mogla da predvodi transformaciju srpskog pravosuđa. Potrebna je promena fokusa kako bi Akademija ostala ključni igrač u transformaciji, iako bi ovaj obnovljeni fokus ipak bio u skladu sa nedavno usvojenom Strategijom Pravosudne akademije.

85. **Ukupna sredstva za Akademiju su značajno porasla, ali bi mogla biti više usmerena na pružanje obuka.** Sredstva izdvojena iz republičkog budžeta za aktivnosti Pravosudne akademije su porasla za više od 600% sa 29.4 miliona RSD u 2010. na 175.3 miliona RSD u 2013. godini. Do danas, veći deo tih sredstava se

⁷⁹⁸ Videti deo Dugoročno planiranje ispod.

⁷⁹⁹ Videti poglavlje Potražnja.

⁸⁰⁰ Za dalju diskusiju o planiranju, videti deo Dugoročno planiranje ispod.

koristi za plate 88 kandidata koji trenutno prolaze početnu obuku, i dobijaju 70% od plate koju dobija sudija osnovnog suda, naknade za 75 mentora,⁸⁰¹ i 35 redovno budžetiranih zaposlenih.⁸⁰² Rast sredstava je započeo sa uvođenjem kadrova za početnu obuku u 2011. godini, a nastavio se svake godine kako su dodavani dodatni kadrovi kandidata koji prolaze obuku.⁸⁰³

86. **Značajne promene u prilivu donatorskih sredstava utiču na sposobnost Akademije da planira i nudi obuku tokom godina.** Donatorska sredstva su činila 15% od ukupnih sredstava Akademije⁸⁰⁴ i značajan deo sredstava za stalnu obuku. Donatorska sredstva za stalnu obuku dostigla su visokih 20.6 miliona RSD u 2012. godini, a opala su na 11.8 miliona RSD u 2013. godini, što predstavlja pad od 43% u jednoj godini.

ii. Procena potrebe za obukom

87. **Kao prioritet, Akademija treba da sprovede sistematičnu procenu potreba za obukom kao deo podizanja kapaciteta pravosudnog sistema.** Obuke koje će uticati na efikasnost sudova ili kvalitet u smislu promene zakonodavnih i organizacionih aranžmana treba da budu prioritet. Iako je veći deo stalne obuke, finansirane iz donatorskih sredstava, usmeren ka ključnim problemima sa kojima se pravosuđe suočava,⁸⁰⁵ veliki broj drugih tema mora biti pokriven – dubinski i u širinu – radi podizanja kapaciteta postojećih sudija. Pravosuđe samo mora identifikovati ove potrebe. Međunarodna podrška može biti korisna, posebno u oblasti kao što je zakonodavstvo EU i najbolje prakse u upravljanju sudovima, ali sam proces ne treba da bude usmeravan od strane donatora. Ukoliko bi se razvila sveobuhvatna procena potreba, Akademija bi mogla da dobije značajna donatorska sredstva na višegodišnjem nivou.

88. **Akademija, VSS i DVT moraju da sarađuju kako bi sproveli ovu sistematsku procenu potreba.** Strateški plan VSS za 2011-13. godinu identifikuje, kao prioritet u prvoj godini, formiranje komisije za procenu potreba za obuke sudija i osoblja, i predlaže teme i ciljne grupe za sudije i sudijsko osoblje. Pored toga, Akcioni plan NSRP⁸⁰⁶ identifikuje, kao prioritet, unapređenje stalne obuke sudija i tužilaca u okviru Pravosudne akademije. Ovo još uvek nije realizovano, a svakako će pomoći u proceni potreba za obuke. U pozitivnom svetlu, automatsko praćenje potreba za stalnom obukom za pojedinačne sudije i osoblje će biti uključeno u sistem za praćenje osoblja, na čijem razvijanju radi VSS.

89. **Srbija ima pravo da bude posmatrač u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu⁸⁰⁷ ali nije istražila tu mogućnost.** Učestvovanje u radu mreže bi pomoglo pravosuđu u sprovođenju sopstvene procene.

iii. Početna obuka

90. **VSS i DVT su odgovorni za određivanje broja upisanih kandidata na početnu obuku u Akademiji, na osnovu projektovanog broja slobodnih radnih mesta za sudije u godini u kojoj će polaznici završiti obuku.** Od 2010. do 2012. godine, ukupno 109 pojedinaca je prošlo kroz Akademiju, što je u proseku 36 ljudi godišnje. U 2013. godini je ukupno bilo 24 polaznika. Timu Funkcionalne analize nije bila dostupna dokumentacija o načinu utvrđivanja broja polaznika.⁸⁰⁸

⁸⁰¹ U 2013. godini, 65 procenata (113.8 miliona dinara od ukupnog budžeta koji je iznosio 175.3 miliona dinara) budžeta Akademije je opredeljeno za plate polaznika i ugovore mentora.

⁸⁰² Ova stavka obuhvata 14 koordinatora programa, 5 menadžera (uključujući direktora) i ostale pozicije za internu podršku Akademije ili administrativno osoblje (računovodstvo, IT, vozač, itd.).

⁸⁰³ Početna obuka traje 30 meseci, dakle proteže se tokom tri godine.

⁸⁰⁴ U 2013. godini, sredstva Akademije za druge potrebe, osim početne obuke, iznosila su ukupno 72.8 miliona RSD, od čega je 11.8 iz donatorskih sredstava.

⁸⁰⁵ Npr, novi ZKP, Zakon o prekršajima, usklađenost sa EKLJP, itd.

⁸⁰⁶ Strateške smernice 3.1.2 – Akcioni plan za sprovođenje NSRP 2013-2018.

⁸⁰⁷ Učestvovanje u mreži podrazumeva godišnju procenu obuka; mreža takođe obezbeđuje standarde obuke i nastavne planove, pravosudne razmene i programe obuke i stručnost obuke.

⁸⁰⁸ Kao što je već pomenuto u drugim delovima Funkcionalne analize, u srpskom pravosuđu već ima previše sudija, pa obrazloženje za dalji prijem polaznika početne obuke nije jasno. Za diskusiju o smanjenom broju novih predmeta i smanjenim nadležnostima videti

91. **U poređenju sa prethodnim procesom izbora novih sudija i tužilaca, izbor kandidata u Pravosudnoj akademiji je relativno transparentan i daleko bolji. Međutim, proces izbora za pohađanje Akademije je kritikovan kao proces koji je podložan manipulaciji i trgovini uticajem.** Na primer, neki akteri navode da veliki udeo (50 procenata) usmenog dela prijemnog ispita uvodi značajnu subjektivnost i diskreciju članova Ispitne komisije.⁸⁰⁹ Kao odgovor, Akademija ističe da usmeni ispit ima istu formu koju koriste pravni fakulteti, a ispiti se evidentiraju i otvoreni su za javnost.

92. **Program obuke Akademije se u velikoj meri oslanja na mentore koji se nalaze u sudovima i javnim tužilaštvima.** Veći deo obuke koju prolaze polaznici početne obuke predstavlja obuku na radu u sudovima i javnim tužilaštvima. Svakom kandidatu se dodeljuju različiti mentori koji su aktivne sudije i tužioci u različitim oblastima prava. Organizovana je dodatna obuka u učionicama u vidu mesečnih seminara na teme kao što su komunikacione veštine, sprovođenje postupka, i etički standardi.

93. **Nekoliko aktera izražava delimičnu zabrinutost oko strogosti programa početne obuke.** Neki mentori Akademije ukazali su da je kvalitet rada koji sprovode polaznici, u proseku, niži od kvaliteta rada njihovih pomoćnika. Dalje, svi polaznici prve godine Pravosudne akademije su položili završni ispit, što je pokrenulo pitanje koliko je rigorozan ovaj završni ispit.⁸¹⁰ U zamenu za 70% plate sudije Osnovnog suda,⁸¹¹ od polaznika bi se možda moglo zahtevati zadovoljavanje viših standarda sličnih standardima u najvišim evropskim akademijama. Rigorozniji proces bi možda pomogao u izgradnji poverenja u pravosuđu da samo najkvalitetniji polaznici završavaju Akademiju.

iv. Stalna obuka

94. **Sudije i tužioci nisu obavezni da pohađaju stalne obuke, osim u nekoliko posebnih tema,⁸¹² a podsticaji za pohađanje obuka su takođe neznatni.⁸¹³** Obuke u oblasti materijalnog prava koje čine većinu predmeta sudova nisu redovno organizovane, kao što su osnovne obuke u parničnom postupku, porodičnom ili radnom pravu. Takođe ne postoji obuka za rukovodioce, kao što su predsednici sudova i rukovodioci odeljenja, čiji kapaciteti i veštine su od ključnog značaja za uspeh sudova i tužilaštava. Umesto toga, stalna obuka je fokusirana na teme neposrednog interesovanja, kao što su izmene novog ZKP.

95. **Internet prezentacija Akademije ne pruža informacije o predstojećim stalnim obukama, i nije definisana procedura po kojoj bi se pojedinci sami prijavljivali za pohađanje obuke.⁸¹⁴** Sudijski pomoćnici navode da je obuka za ZKP najavljena dva dana pre početka obuke, što im je otežalo prijavljivanje za pohađanje obuke.

96. **Stalne obuke koje se nude kroz Akademiju se razlikuju u procenjenom kvalitetu.** Uprkos obimnim obukama finansiranim od strane OEBS i američkog Ministarstva pravde na temu ZKP,⁸¹⁵ mnogi tužioci navode da nisu dobili nikakvu ili su dobili neodgovarajuću obuku o ZKP. Očekuje se da će značajan, drugi krug obuke

poglavlje Potražnja. Za broj sudija u odnosu na uporedne zemlje EU, videti odeljak Broj sudija na početku poglavlja Upravljanje ljudskim resursima. Za diskusiju o nejednakom opterećenju postojećih sudija, videti poglavlje Upravljanje i rukovođenje.

⁸⁰⁹ Videti na primer, *Izveštaj o reformi pravosuđa*, Savet za borbu protiv korupcije, 2014. godine, na str. 11.

⁸¹⁰ U vidu simulacije tri suđenja pred Ispitnom komisijom sastavljenom od dvoje sudija i javnog tužioca.

⁸¹¹ Ovo je u suprotnosti sa sudijskim pomoćnicima, koji dobijaju 50% plate sudije osnovnog suda.

⁸¹² Npr, Zakon o maloletnicima ukoliko sudija dobija takve predmete.

⁸¹³ Za dalju diskusiju o nedostatku podsticaja, videti odeljak iznad o vrednovanju i napredovanju, i odsustvu razvoja veština kao kriterijuma vrednovanja i napredovanja.

⁸¹⁴ Pozivnice za obuku se šalju predsedniku suda/javnom tužiocu koji odlučuje ko će pohađati obuku (možda nakon utvrđivanja zainteresovanosti među zaposlenima u sudu).

⁸¹⁵ Ukupno za 1,848 pojedinaca tokom 2012. i 2013. godine. Američko Ministarstvo pravde je takođe organizovalo obuku o ZKP za specijalizovana tužilaštva i sudove, policijske službenike i javne tužioce/prve zamenike redovnih javnih tužilaštava. Ministarstvo pravde/OEBS imaju u planu obuku za advokate u vođenju postupka u junu 2014. godine, kao i buduće obuke u oblasti posebnih istražnih tehnika.

za sudove i tužilaštva, finansiran iz IPA 2012 fondova, početi tek u junu 2014. godine, mesecima nakon početka implementacije novog ZKP u oktobru 2013. godine.

97. **Veći deo sadržine i forme stalnih obuka određuju donatori koji finansiraju obuku.** Oblik te prve obuke o novom ZKP je primljen uz pomešane reakcije. Neki su bili zahvalni na organizovanju obuke, ali su smatrali da su obuke suviše kratke, da su nedosledne, jer nisu svi predavači imali jednake veštine. Ovo su oblasti u kojima bi Akademija mogla da pomogne donatorima u pružanju obuke najvišeg mogućeg kvaliteta.

98. **Učesnici i donatori navode da uloga Akademije u usmeravanju oblika i sadržine obuke varira, a Akademija samo ponekad pruža vođstvo.** Na primer, u saradnji sa Apelacionim prekršajnim sudom, Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA) imao je vodeću ulogu⁸¹⁶ u razvijanju i pružanju obimne obuke za prekršajne sudije i osoblje po suštinskim pitanjima, i na temu IKT⁸¹⁷ kao i obuke za ovlašćene podnosioc predstavlki u prekršajnim sudovima (npr. saobraćajna policija).

99. **Srpsko pravosuđe treba da investira sredstva u obiman program stalne obuke.** Akademija bi mogla da predvodi transformaciju kroz investiranje u stalne resurse koje sistem već ima. Mogle bi biti organizovane obuke na bilo koju temu relevantnu za moderno pravosuđe, u skladu sa primerom nastavnog plana. Učešće u obuci bi moglo biti obavezno u osnovnim kapacitetima. U specijalizovanim temama, učešće bi moglo biti podstaknuto kroz evaluaciju i unapređenje. Razvijanje programa stalne obuke bi trebalo da bude prvenstveni prioritet Programskog saveta u saradnji sa relevantnim akterima.

100. **Učenje među kolegama takođe može biti podsticano.** I NSRP i IPA 2012 pozivaju na razvijanje nacionalne mreže kolega za aktivne sudije koje obavljaju sudijsku funkciju. U pozitivnom smeru, dodatne obuke među kolegama mogu biti ponuđene pojedinačnim sudijama u njihovim sudovima, što bi predstavljalo delotvoran oblik obuke na radu, mada ovakva inicijativa tek treba da otpočne. Institucionalne veze sa evropskim pravosuđima bi mogle biti intenzivirane kako bi se omogućila veća razmena znanja među kolegama. Moguće je organizovati redovne razgovore radi razmatranja određenih tema, razmene iskustava i usvajanja najboljih praksi iz inostranstva koje odgovaraju domaćem kontekstu. Takvi naponi bi dodatno povećali kapacitete, moral i učinak.

101. **Posebne obuke na temu implementacije ZKP su od izuzetne važnosti, mada to nije jedina oblast u kojoj postoje potrebe za obukama.** Tužioci i zamenici tužilaca navode da su im potrebne dodatne obuke u procesuiranju predmeta, uključujući pitanje na koji način efikasno upravljati predmetima, kako obezbediti efikasan postupak i koje bi proceduralne korake trebalo da prate u okviru odloženog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice. Zamenici tužilaca takođe ističu potrebu za praktičnom obukom o delotvornim istražnim tehnikama i korišćenju sistema za upravljanje predmetima. Zajedničke obuke uz učešće sudija, tužilaca i policije bi takođe bile korisne kako bi se razjasnile uloge i zaduženja i promovisala koordinacija. Osnovna orijentaciona obuka pre implementacije ZKP bi sada trebalo da bude zamenjena naprednijim obukama koje bi koristile iskustvo stečeno u prvih šest meseci implementacije.

102. **Stalna obuka može biti poboljšana korišćenjem značajnog osoblja Akademije i poznavanja tehnika za učenje odraslih.** Glavni zadatak Akademije treba da bude strukturiranje oblika nastavnog plana i programa (npr. uravnoteženost u pružanju pravnog znanja i praktičnih vežbi), dužina obuke, kvalifikacije trenera, oblik 'priručnika za sudije' ili priručnika koje polaznici mogu koristiti nakon završetka obuke, i sprovođenje i analiza evaluacije obuke.

⁸¹⁶ Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA) je imao vodeću ulogu u pronalaženju predavača, dogovaranju oko strukture i razvijanju materijala za obuku, treningu trenera kada je bilo potrebno, logistici oko obuka i pripremi priručnika za sudije koji će biti korišćeni nakon obuke.

⁸¹⁷ 1,150 čovek/dana u implementaciji novog Zakona o prekršajima, poreskim i carinskim zakonima, regulativi protiv korupcije, upravljanje predmetima, kontakt i komunikacija, sudijska etika, itd. 3,000 čovek/dana u osnovnim računarskim veštinama, Libre Office i modul o registrima.

103. **Drugi delovi sudske vlasti bi takođe mogli imati određenu ulogu u stalnoj edukaciji, u onim oblastima gde bi njihovo učešće dodalo vrednost.** Na primer, učestvovanje VKS ili Ustavnog suda u obukama na temu ljudskih prava moglo bi usmeriti obuku i ublažiti opšti utisak sudija da nisu dovoljno upoznati sa odredbama EKLJP. Ovaj utisak postoji i pored 2,300 dana obuke na ovu temu koje je organizovao Savet Evrope između 2011. i 2013. godine, i 684 dana posebne obuke na temu EKLJP i predmeta pred Ustavnim sudom Srbije.⁸¹⁸

v. Obuka za pomoćnike i sudijsko osoblje

104. **Programi obuke zasnovani na veštinama za sudijske i tužilačke pomoćnike još uvek nisu usvojeni.** Član 50 Zakona o Pravosudnoj akademiji predviđa da će Programski savet to uraditi u saradnji sa predsednicima sudova i tužiocima. Iako pomoćnici mogu učestvovati u obukama sa posebnim temama u Akademiji, još uvek nije razvijena rigorozna obuka, zasnovana na veštinama, koja će ih pripremiti za dužnosti koje trenutno obavljaju. Pošto je reč o skoro 2,000 profesionalno zaposlenih, ovaj resurs je ključan za učinak suda. Obimna obuka za ovu grupu zaposlenih bi pomogla da se iskoristi njihov potencijal u transformaciji pravosuđa. Pomoćnici bi dobili odgovarajuće sertifikate koji bi odražavali njihovu važnu ulogu u pravosuđu.

105. **Slično tome, obuka za ostalo sudijsko osoblje je do sada bila izuzetno ograničena.** U periodu od 2011-2012. godine, Akademija i Program podele vlasti (SPP) su razvili i održali petodnevni program orijentacije za menadžere sudova.⁸¹⁹ Takođe je organizovana obuka za AVP kada je sistem uveden 2010. godine, ali nakon toga ništa nije organizovano. Održane su obuke za osoblje prekršajnih sudova, uz podršku USAID. Nakon toga, nije organizovana nikakva obuka za administrativno osoblje u sudovima. Većina zaposlenih u administraciji u sudovima koji su razgovarali sa timom Funkcionalne analize nisu pohađali nikakvu obuku od kada su imenovani. Kao i kod stalnih obuka za sudije, tužioce i njihove pomoćnike, obimne obuke su takođe potrebne sudijskom osoblju radi povećanja kapaciteta, morala i učinka pravosuđa u svakom segmentu.

Obuka u upravljanju za menadžere sudova, u koordinaciji sa obukom za predsednike sudova, je dobro razvijena, sprovedena na odgovarajući način i dopunjena je referentnim materijalima koji mogu biti korišćeni nakon obuke. Predavači su pripremili materijale za dopunu nastavnih programa, uključujući priručnik za obuku i vodič za predavače. U oktobru 2010. godine, Program podele vlasti (SPP) preneo je ove nastavne planove i programe u Akademiju kako bi se nastavilo sa ovakvim obukama.

e. Plate i struktura naknada za sudije, tužioce i osoblje

U 2012. godini, odnos plate sudija prema prosečnoj plati u Srbiji je bio sličan proseku utvrđenom u 29 zemalja u kojima je sprovedena ovakva evaluacija za potrebe CEPEJ, a taj prosek je viši ili jednak proseku u 18 zemalja.

106. **Plate sudija i tužilaca u Srbiji su odgovarajuće.** U 2012. godini su plate u pravosuđu Srbije bile 2.1 puta veće od prosečne plate u Srbiji. Ovakvi podaci se dobro porede sa evropskim standardima, gde su plate sudija u proseku 2.3 puta veće od prosečne nacionalne plate. U Srbiji su plate sudija i tužilaca smanjene u realnom iznosu od 2010. godine.⁸²⁰ Takvo smanjenje je uobičajeno za zemlje koje je finansijska kriza značajno

⁸¹⁸ Finansirano od strane TMC Asser Instituta iz Haga.

⁸¹⁹ Obuka se bavila rukovodstvom suda, protokom predmeta, budžetom i fiskalnim pitanjima, upravljanjem tehnologijama i ljudskim resursima i merenjem učinka. Jedan od rezultata paralelnog dvodnevno programa orijentacije za predsednike sudova je priručnik za predsednike sudova, uz preporučene najbolje prakse u upravljanju sudovima.

⁸²⁰ Plate su nominalno povećane, ali je to povećanje kompenzovano inflacijom koja je bila veća od očekivane. Dalje, u 2014. godini je uveden solidarni porez koji je smanjio plate za 25 procenata. Takvo smanjenje plate je svakako uticalo na moral i povećanu osetljivost na korupciju i neprimereni uticaj. Za diskusiju o korupciji i neprimerenom uticaju, videti poglavlje Kvalitet.

pogodila, i obično prate smanjenje nacionalne prosečne plate.⁸²¹ Kao i većina evropskih zemalja, Srbija ne primenjuje razliku između plata sudija i tužilaca.⁸²²

107. **Naknade izvan plate stvaraju zabrinutost u nekim oblastima.** Primetne su netipične vrednosti u nekim sudovima gde 'ostale naknade'⁸²³ čine čak 18% plate, što otvara mogućnost favorizovanja. U proseku, udeo 'ostalih naknada' jednak je 3% plate sudije i 6% ukupne naknade. Međutim, u jednom apelacionom sudu 'ostale naknade' su ukupno činile 16% sudijske plate, dok neke sudije nisu dobijale nikakvu naknadu u toj kategoriji. Potrebno je dodatno istražiti i regulisati velike varijacije u naknadama.⁸²⁴

108. **Slobodno korišćenje dodatka na platu predstavljalo je problem u prošlosti (videti Tabelu 32).** Na primer, akteri su za potrebe Funkcionalne analize naveli da su neki sudovi navodno koristili dodatke za dežurstvo tako što su dopuštali svim sudijama koji vrše funkciju da budu 'dežurni', te su stoga oni imali pravo na velikodušne dodatke. Ova praksa je postala skupa za pravosuđe, a takođe je bila predmet kritike. U pozitivnom svetlu, VSS i VKS su nedavno prekinuli ovu praksu. Neke sudije i tužiocu moraju da dežuraju, ali te radne liste moraju biti strogo kontrolisane kako bi se sprečila zloupotreba. Stalni nadzor od strane VSS, VKS i predsednika sudova je zagarantovan.

Tabela 32: Rashodi za naknade sudijama po vrsti suda, 2013. godine⁸²⁵

Vrsta suda	Prosečna plata sudije	Prosečni socijalni doprinosi	Prosek ostalo ⁸²⁶	Druge naknade kao udeo plate	Raspon drugih naknada
Osnovni sudovi	1,940,178	347,272	59,643	3%	1-6%
Viši sudovi	2,362,361	430,322	74,032	3%	1-18%
Apelacioni sudovi	2,619,729	471,905	210,174	8%	3-16%
Privredni sudovi	2,375,375	425,254	64,973	3%	0-12%
Prekršajni sudovi	1,610,154	288,231	48,985	3%	0-12%

109. **Prosek plate tužioca je u rangu sa platama sudija na istom nivou (videti Tabelu 33 ispod).** Ne postoji razlika u strukturi plate, a na plate tužilaca utiču isti faktori. Nema vidljivih smernica o kvalifikovanosti za finansijske nagrade. Neka tužilaštva navode da koriste ovaj podsticaj,⁸²⁷ dok druga to ne rade. Nedostatak pravila i smernica može dovesti do favorizovanja i kronizma, te bi stoga DVT i RJT morali da regulišu plan naknada na jasan način, o čemu bi informisali sve tužioce, uz vršenje stalnog nadzora.

Tužilački nivo	Prosečna plata tužioca i zamenika tužioca	Prosečni socijalni doprinosi	Prosek ostalo ⁸²⁸	Druge naknade	
				% plate	Raspon
Apelacioni tužiocu	2,096,174	374,127	349,865	17%	1-18%
Viši tužiocu	2,390,049	436,066	122,904	5%	1-18%
Osnovni tužiocu	1,654,154	336,935	96,800	6%	1-18%

⁸²¹ Plate u pravosuđu su od početka finansijske krize takođe smanjenje u Grčkoj, Mađarskoj, Islandu, Irskoj i Portugalu. Na Islandu i u Mađarskoj su plate u pravosuđu zabeležile veće smanjenje od smanjenja nacionalne prosečne plate. Videti CEPEJ Evaluacioni izveštaj, 2014. godine.

⁸²² Dok je osnovna plata ista, male varijacije mogu biti primenjene na dodatke, u zavisnosti od prirode posla sudije ili tužioca.

⁸²³ Osim plate ili socijalnih doprinosa.

⁸²⁴ Ovaj proces će biti pojednostavljen kada bude implementirana predložena Centralna jedinica za plate u Trezoru.

⁸²⁵ *Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).*

⁸²⁶ 'Ostalo' uključuje nefinansijska davanja, socijalna davanja za zaposlene, dodatke za troškove zaposlenih, i nagrađivanje zaposlenih i druge posebne troškove.

⁸²⁷ Situacija je ista sa drugim elementima plate, kao što su nefinansijska davanja, socijalna davanja za zaposlene, dodaci za troškove zaposlenih, itd.

⁸²⁸ 'Ostalo' uključuje nefinansijska davanja, socijalna davanja za zaposlene, dodatke za troškove zaposlenih i nagrađivanje zaposlenih i druge posebne troškove.

110. **Plate državnih službenika su mnogo složenije (videti Tabelu 34).** Postoji više od pedeset različitih elemenata za primanja državnih službenika. Širok spektar zakona i podzakonskih akata reguliše plate u sudovima, pa izračunavanje plata oduzima vreme i samo po sebi je podložno manipulaciji. Međutim, naknade izvan plata za zaposlene u sudovima uklapaju se u 20% plate, što Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) smatra dobrom praksom.

Tabela 34: Rashodi za naknadu nesudijskom osoblju, 2013. godine⁸²⁹

Vrsta suda	Plate (RSD)	Socijalni doprinosi	Ukupna naknada	Socijalni doprinosi kao % plate
Osnovni sudovi	3,429,310,853	614,525,148	4,043,836,001	18%
Viši sudovi	1,081,061,881	193,511,622	1,274,573,503	18%
Apelacioni sudovi	467,118,825	83,609,039	550,727,864	18%
Privredni sudovi	492,934,156	88,222,437	581,156,593	18%
Prekršajni sudovi	1,130,943,544	202,428,896	1,333,372,540	18%

111. **Bonusi za učinak postoje, ali se ne koriste u velikoj meri i ne bi ih trebalo koristiti kratkoročno.** U nedostatku Okvira za merenje učinka, i u odsustvu rigoroznog sistema za procenu učinka u sudovima (videti diskusiju ispod), nema dovoljno osnova da se utvrdi šta je uzoran učinak kako bi se dodelili takvi bonusi. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika sadrži odredbe za dodatak na platu za izuzetan učinak ili dodatno opterećenje na radu.⁸³⁰ Ove odredbe za plaćanje po učinku se ne koriste u velikoj meri u pravosuđu, a ni u drugim delovima državne službe. Kada budu uspostavljeni sistemi evaluacije i Okvir za merenje učinka, oni mogu predstavljati koristan alat za povećanje učinka kroz podsticanje pojedinaca da se ističu u radu.

f. Planiranje i upotreba pratećeg osoblja

i. Sistemi ljudskih resursa za sudsko osoblje

112. **Zakon o uređenju sudova predviđa prebacivanje sledećih nadležnosti na VSS u 2016. godini: unutrašnja organizacija suda, sudski poslovnik, upotreba i broj državnih službenika i nameštenika.**

113. **VSS nije obezbedio potrebno planiranje koje bi pomoglo MP u ovim pitanjima, u prelaznom periodu, a takođe nije angažovan u trenutnim naporima koji se ulažu u revidiranje poslovnika.** Ministarstvo pravde je oformilo komisiju⁸³¹ za donošenje poslovnika, koji je poslednji put izmenjen u decembru 2009. godine, kako bi se prikazale promene u zakonima kao što su ZKP, Zakon o prekršajima, ili nova mreža sudova. VSS nema predstavnika u toj komisiji, a njegovo učešće je ograničeno na slanje informacija o učinku sudija koje će biti navedene u Poslovniku. Komisija je sastavljena od 15 predstavnika MP, VKS, sudova, pojedinačnih sudija, sudske administracije, zaposlenih koji rade u programu svedoka i žrtava, i konsultanata za IT.

114. **VSS mora odmah da počne sa planiranjem kako bi spremno dočeka 2016. godinu.** VSS nema potrebne kapacitete i nije započeo planiranje sprovođenja nekih nadležnosti koje će preuzeti. Na primer, VSS nema zaposlene statističare koji bi analizirali podatke i definisali smernice za nivo zaposlenih. Zaposleni u sektoru za ljudske resurse VSS se uglavnom fokusiraju na potrebe ljudskih resursa VSS i Administrativne kancelarije, što uglavnom podrazumeva obradu platnog spiska.⁸³²

⁸²⁹Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁸³⁰ Zaposleni mogu biti unapređeni na viši nivo unutar ranga ili mogu dobiti uvećanje u iznosu od 50% osnovne plate svaka tri meseca kao priznanje za izuzetne rezultate rada.

⁸³¹ Komisija koja razmatra promenu pravila sastavljena je od 15 predstavnika MP, VKS, sudova, pojedinačnih sudija, sudske administracije, zaposlenih u programu svedoka i žrtava i IT konsultanta.

⁸³² Uključujući a) zapošljavanje radnika u Administrativnoj kancelariji, b) zakonske akte na temu zapošljavanja VSS (npr. sistematizacija), c) javne nabavke, d) plan integriteta/protiv korupcije za članove Saveta i zaposlene i e) bezbednost i sigurnost kancelarije.

115. **Odgovornost za upravljanje ljudskim resursima i za radne odnose nesudijskog osoblja istorijski je uvek bila nejasna.** Ovo prevazilazi odgovornost za utvrđivanje broja potrebnih radnika, već se odnosi i na odobravanje klasifikacija zaposlenih u sudovima, razvijanje tehnika za odabir i utvrđivanje na koji način će radno mesto biti popunjeno. Zakon o državnim službenicima propisuje nadležnost VKS za ove aktivnosti. Zapravo, predsednici sudova testiraju, biraju, imenuju, unapređuju i razrešuju državne službenike⁸³³ bez ikakvih smernica od VKS, MP ili VSS. Odgovornost za upravljanje učnikom državnih službenika nije navedena ni u jednom zakonu.

116. **Pitanja koja se tiču statusa državnih službenika zaposlenih u sudovima još uvek nisu rešena.** Akcioni plan NSRP⁸³⁴ izgleda sugeriše da će pravosuđe ili MP tražiti da se zaposleni izuzmu iz opšteg režima odgovornosti državnih službenika. Ovo verovatno ne bi bilo u skladu sa zahtevima EU.

117. **Najkritičnija je činjenica da status sudijskih pomoćnika i sudijskih pripravnika još uvek nije ozvaničen.** Ovakva situacija ograničava sudove u korišćenju punog potencijala pomoćnika i pripravnika u doprinosu pružanja usluga. Kada se pravilno koriste, ove pozicije obavljaju dužnosti koje bi inače obavljale sudije ili zamenici tužilaca.⁸³⁵ Nedostaci vezani za ove pozicije su sledeći:

- a. nepostojanje posebnog opisa pozicija, usled čega pomoćnici obavljaju širok spektar funkcija;
- b. kao što je već navedeno, ne postoji formalna obuka za obavljanje funkcije sudijskih pomoćnika;
- c. nepostojanje posebnih kriterijuma vrednovanja za dato radno mesto. Evaluacija pomoćnika se formalno sprovodi uz korišćenje opšteg obrasca za državne službenike, koji ne prepoznaje njihovu posebnu ulogu. Radni kriterijumi za njihovu evaluaciju se oslanjaju na statističke podatke o kojima sami izveštavaju, a koji nisu verifikovani u pisarnicama. Evaluacija se ne koristi za utvrđivanje njihovog napretka u karijeri od nižeg do višeg pomoćnika, i savetnika.

118. **Nisu uspostavljene jedinstvene procedure za državne službenike i radne procedure za nameštenike kako bi se obezbedila transparentnost, pravičnost i doslednost:**

- a. opisi pozicija u sudovima su uopšteni i ne uključuju odgovornosti, neophodne veštine i sposobnosti kako bi se uspešno obavljao posao. Vlada je 2005. godine objavila Uredbu o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, koja je značajno proširila broj detalja uključenih u sistematizaciju.⁸³⁶ Sva ministarstva i državna tela su obavezna da primenjuju ovaj strukturirani pristup klasifikaciji, rangiranju i selekciji. Iako prepoznaje jedinstveni status pravosuđa, Uredba predviđa objedinjeniji sistem za klasifikaciju zaposlenih u sudovima,⁸³⁷
- b. Ne postoje metode za angažovanje, inicijalnu selekciju i način unapređenja koje bi bile specifične za datu poziciju. Proverava se samo minimalni stepen obrazovanja kandidata. Kriterijumi za napredovanje su još manje specifični od kriterijuma za inicijalnu selekciju i oslanjaju se na znanje i na preferencijalni tretman koji kandidati mogu imati od strane sudija/zamenika tužioca/menadžera. Nije vidljiva jasna karijerna lestvica koja bi povezala učinak sa napredovanjem, ohrabrila bolji učinak i koja bi pomogla u zadržavanju talentovanih zaposlenih. Mali broj kandidata za napredovanje dolazi izvan sistema,⁸³⁸
- c. Predsednici sudova određuju dodelu lokacije za zaposlene u njihovim sudovima bez ikakvih kriterijuma (npr. starešinstvo) ili transparentnog procesa za zaposlene kako bi tražili određene zadatke.

⁸³³ Kao i nameštenike.

⁸³⁴ Akcioni plan navodi 'Sprovođenje analize važećih propisa o odgovornosti državnih službenika [u sudovima] uz eventualnu izmenu istih u vidu izdvajanja njihove odgovornosti iz opšteg režima odgovornosti državnih službenika'.

⁸³⁵ Na primer, sudijski pomoćnici izrađuju mišljenje, ali samo u nekim sudovima oni vode ročišta.

⁸³⁶ Uredba propisuje da svako državno telo mora da razvije 'opise radnih mesta koji navode zadatke na radnom mestu, detaljan opis svih poslova i procenat vremena provedenog u obavljanju svakog pojedinačnog zadatka.'

⁸³⁷ Videti, na primer, Odeljak IV: Posebne odredbe za sudove i javna tužilaštva, Uredba o klasifikaciji državnih službenika.

⁸³⁸ Navodno zbog slabog materijalnog statusa povezanog sa radom u sudovima.

119. **Iako predsednici sudova redovno sprovode evaluaciju učinka zaposlenih, ove evaluacije su formalne i ne prate standardizovane procedure.** Takođe, ove evaluacije se ne analiziraju periodično na nivou iznad predsednika suda. Ukoliko se shvati ozbiljno, upravljanje učinkom može da pomogne u promeni od jednostavne usklađenosti sa zakonom ka upravljanju radi rezultata.

120. **Evaluacija učinka se u velikoj meri koristi za potrebe disciplinovanja, ali bi mogla biti iskorišćena za podsticanje unapređenja učinka među zaposlenima.** Evaluacija može predstavljati vredan upravljački alat koji bi pomogao zaposlenima da unaprede svoje veštine ili da napreduju na radnim mestima, kroz identifikovanje potrebnih obuka i razvijanje zadataka. Evaluacije i napredak takođe mogu sadržati 'poželjne kriterijume' koji kreiraju podsticaje za zaposlene u smislu razvijanja kapaciteta u prioritetnim oblastima, kao što su IT veštine, analitičke veštine, i doprinos prioritetnim naporima, kao što je smanjenje obima starih predmeta ili uvođenje inovacija u procesuiranje predmeta. Ukazivanje na pozitivno ponašanje može, dakle, povećati individualnu motivaciju, timski moral i učinak sistema.

ii. Fleksibilnost u raspoređivanju ljudskih resursa radi unapređenja u pružanju usluga

121. **Veliki broj klasifikacija za zaposlene u sudovima (113 naziva radnih mesta) čini planiranje veoma složenim i sprečava delotvorno raspoređivanje ljudskih resursa.**

122. **Zapošljavanje na pozicije u sudovima je izuzetno rigidno.** Kao što je detaljnije navedeno u poglavlju Finansijski resursi, sudovi su pri zapošljavanju ograničeni na budžetirane klasifikacije. Sudovi su takođe sprečeni da popunjavaju poziciju koja zahteva drugačiji nivo obrazovanja od onog koji je već odobren, čak i kada imaju sredstva na raspolaganju u okviru svojih budžeta. Kao rezultat toga, sudovi ne mogu da angažuju jednog IT administratora umesto dva daktilografa, iako bi IT administrator razvijao poboljšanja koja bi daleko nadmašila vrednost daktilografa.

iii. Podela rada između sudija i pratećeg osoblja

123. **Nisu uspostavljeni procesi koji bi procenili tehničku metodologiju rada sudske administracije, uključujući delotvornu podelu rada između sudija i pratećeg osoblja.** Značajno administrativno opterećenje utiče na sposobnost predsednika sudova da se fokusiraju na upravljanje predmetima i opšte upravljanje sudom. Napori da se revidira poslovnik su dizajnirani tako da odražavaju promene u statutima. Oni ne nastoje da reorganizuju sudski proces, već da obezbede delotvorno raspoređivanje posla ili oslobađanje sudija od administrativnih dužnosti tamo gde je to moguće.

124. **Delotvorno raspoređivanje dužnosti zaposlenima u pripremnim odeljenjima sudova bi obezbedilo da priprema predmeta i sudska praksa budu dosledni.** Zakon o uređenju sudova propisuje formiranje ovih odeljenja u većim sudovima. Predsednik Apelacionog suda u Novom Sadu smatra da će to doneti koristi, uključujući efikasnije korišćenje sudijskog vremena, veći kvalitet i doslednije donošenje odluka, što ima prevagu nad manama u vidu preraspoređivanja sudijskih pomoćnika pojedinačnih sudija. Ova odeljenja bi čak mogla biti delotvornija ukoliko bi se u njih premestio deo administrativnih radnika koji bi sproveli formalne dužnosti.

125. **Sudovima je generalno potrebno više analitičara koji bi doprineli unapređenju učinka, u zamenu za preveliki broj pomoćnog osoblja.** Obim i složenost analitičkih potreba je sve veći, i takav trend će se nastaviti na putu Srbije ka članstvu u EU. Mali broj sudova, ako ih uopšte i ima, angažuju analitičare pored nekoliko analitičara zaposlenih na funkcijama u finansijskim službama ili IKT, često preko ugovora o pružanju usluga. Imajući u vidu specijalizovane veštine potrebne za ove funkcije, ovakvi radnici će biti angažovani izvan sudske sistema. Ovo dodatno ističe potrebu za delotvornim i transparentnim sistemom za izbor.

126. **Predsednici sudova upravljaju ljudskim resursima i radnim odnosima.** Sekretari i menadžeri sudova,

tamo gde ih ima, imaju malu ulogu u upravljanju učinkom zaposlenih.

127. Čak i u najvećim institucijama je prisutan veoma mali broj zaposlenih u kadrovskim službama (videti Tabelu 35). Tamo gde postoje takvi zaposleni, oni se uglavnom fokusiraju na kancelarijske dužnosti, umesto na planiranje. Na primer, u Prvom osnovnom sudu u Beogradu ne postoje zaposleni koji se bave ljudskim resursima.

Tabela 35: Zaposleni u ljudskim resursima (kadrovskoj službi) prema vrsti suda, 2013. godine⁸³⁹

Vrsta suda	Broj sudova	Broj sudija i osoblja	Br. zaposlenih u kadrovskoj službi	Prosečan br. zaposlenih u kadrovskoj službi po sudu	Zaposleni u kadrovskoj službi kao % sudija i osoblja
Osnovni sudovi	67	7630	18	0.3	0.2%
Viši sudovi	26	2052	3	0.1	0.1%
Apelacioni sudovi	4	825	5	0.8	0.6%
Privredni sudovi	16	914	1	0.1	0.1%
Prekršajni sudovi	45	2602	4	0.1	0.2%

iv. Raspoređivanje i upotreba funkcije menadžera suda

128. Postoji ograničena upotreba pozicije menadžera suda, ali ne postoji vidljiv šablon u vrstama suda ili lokacijama koje su odlučile da angažuju menadžera suda. Od 25 sudova koji imaju pravo na menadžera suda, samo 10 (40%) sudova je to i uradilo (videti Tabelu 36).⁸⁴⁰

Tabela 36: Sudovi koji imaju menadžere suda, 2014. godine

Vrsta suda	Postojeće pozicije menadžera suda*	Drugi sudovi koji ispunjavaju uslove
Osnovni sud	2 (Prvi u Beogradu, Novi Sad)	11
Viši sud	2 (Beograd, Niš)	
Apelacioni sud	4 (svu)	
Privredni sud	1 (Niš)	1
Viši privredni sud	0	1
Prekršajni sud	1 (Beograd)	
Apelacioni prekršajni sud	0	
Upravni sud	0	1
Vrhovni kasacioni sud	0	1

129. Svi sadašnji menadžeri suda su unapređeni unutar suda, a većina njih ima iskustvo iz privrede. U nekim geografskim područjima je teško pronaći ljude kvalifikovane za taj posao, iako ova pozicija ima klasifikaciju visokog savetnika sa najvećom platom (izuzev sudija) u pravosuđu. Minimalni uslovi za menadžera suda takođe se razlikuju, i potrebno je od tri do sedam godina iskustva, a za ovu poziciju se mogu kvalifikovati razni obrazovni profili.

130. Prepreke za korišćenje ove pozicije uključuju nedostatak razumevanja potencijalnih koristi od ove pozicije za učinak suda. Zakon o uređenju sudova predviđa da predsednik suda poveri menadžeru suda materijalne, finansijske i organizacione poslove. Razgovori u sudovima i pregled sistematizacija potvrđuju da su menadžeri sudova zaduženi za različite poslove,⁸⁴¹ ali primarno za finansijsko upravljanje, nabavke i upravljanje objektima, a ne za statističke analize, strateško planiranje ili opštu administraciju. Korišćenje

⁸³⁹ Megatabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁸⁴⁰ Svi sudovi koji imaju više od 30 sudija ili upravljaju zgradom.

⁸⁴¹ Videti Aneks 6: Varijacija uloge menadžera sudova u Srbiji.

menadžera sudova u ovim proširenim funkcijama bi pomoglo sudovima u povećanju efikasnosti. U nekim slučajevima, predsednici sudova otvoreno kritikuju svrhu postojanja ove pozicije⁸⁴² delom zato što je to suprotno uobičajenom lancu komandovanja kao u slučaju sekretara sudova.

g. Planovi za budućnost

131. **Upravljanje ljudskim resursima zahteva predviđanja i planiranje budućih potreba u oblasti ljudskih resursa, kako broja ljudi, tako i njihovih kapaciteta da se suočavaju sa novim, rastućim izazovima.**

132. **Za razliku od nekih pravosudnih sistema u Evropi, srpsko pravosuđe nema ‘starosni’ problem.** Tačni podaci o starosnoj strukturi u pravosuđu nisu dostupni, niti se takvi podaci analiziraju unutar sistema. VSS je u svom Strateškom planu za 2011-2013. godinu identifikovao Analizu fluktuacije sudija kao prioritet, ali to još nije sprovedeno, a drugi prioriteti su hitniji. Poznato je da će se od 2,844 postojećih sudija, oko 75 sudija penzionisati u 2014. godini, što čini 2.6% ukupnog kadra.⁸⁴³ Obzervacije, potvrđene kroz izveštaje aktera, ukazuju da je starosna struktura izbalansirana.

133. **U okviru postojeće starosne strukture, postoji grupa mlađih sudija i sudija srednjih godina koji će verovatno nastaviti da rade u pravosuđu u narednim decenijama.** Stoga postoji potreba za investiranjem u njihovu stalnu obuku i napredak u karijeri kako bi ovi fiksni, vredni resursi dali svoj maksimum.

134. **S obzirom na visok nivo zaposlenih u pravosuđu u Srbiji, u poređenju sa drugim zemljama, upražnjena radna mesta ne bi trebalo popunjavati u kratkom ili srednjem roku.** Ukupno 298 upražnjenih radnih mesta do kraja 2014. godine čini oko 10% od ukupnog broja trenutnih sudijskih radnih mesta. Ukoliko bi te pozicije ostale upražnjene – ili eliminisane u zamenu za veću fleksibilnost kod drugih resursa u narednom budžetu – to bi dalje pomoglo Srbiji u usklađivanju sa brojem zaposlenih u pravosuđu u Evropi. Osipanje, kroz nepopunjavanje upražnjenih radnih mesta sudija koje odlaze iz službe, će postepeno popraviti miks resursa i omogućiti veće investicije u neophodnu infrastrukturu i IKT sisteme. Dalja imenovanja čak i dugoročno treba pažljivo razmotriti, uz prepoznavanje sudija kao stalnih investicija. Kada su jednom imenovani, sudije je teško razrešiti ili premestiti, a oni predstavljaju visok jedinični trošak u smislu plata, dodataka, osoblja, itd.

135. **Početna obuka takođe ne mora biti prioritet.** Manje grupe bi takođe oslobodile sredstva u sistemu, koja zatim mogu biti fokusirana na investiranje u postojeće kadrove kroz intenzivnu stalnu obuku.⁸⁴⁴

136. **VSS trenutno radi na razvoju automatizovanog sistema za praćenje zaposlenih. Sistem će omogućiti upravljanje ljudskim resursima i poboljšanje učinka kod pojedinačnih sudija.** Sistem će sadržati istoriju pozicija na kojima je radio dati službenik, obuku koju je pohađao i registrovane pritužbe protiv nje/njega, što će pomoći VSS u praćenju napretka u karijeri i što će takođe unaprediti pojedinačni učinak sudija.

137. **Informacioni sistem ljudskih resursa bi trebalo koristiti za planiranje budućih potreba u oblasti resursa, a ne samo za potrebe individualnih procena.** Informacije o pitanjima učinka ili nedostacima obuke bi trebalo konsolidovati i oceniti, kako bi se utvrdilo u kom delu sistema je moguće uvesti promene.

138. **Razni pravni fakulteti nude kurseve za pripremu studenata prava za budući rad u sudovima, a ovi**

⁸⁴² Ovo je tačno posebno u smislu nacrtu Zakona o javnim nabavkama, u okviru koga tenderi vrednosti veće od 3 miliona RSD prelaze na centralizovanu nabavku, što će eliminisati neke od zadataka koje obavljaju menadžeri sudova.

⁸⁴³ VSS navodi da je upoznat samo sa brojem sudija koje odlaze u starosnu penziju u 2014. godini kroz uvid u lične kartone zaposleni. Projektovano je 48 odlazaka u penziju među sudijama u sudovima čija radna mesta mogu popuniti diplomci Akademije (prekršajni, osnovni i viši) u 2014. godini. Projekcije pokazuju da će se dodatnih 27 sudija iz sudova više instance penzionisati tokom 2014. godine. Barem neke od ovih pozicija će popuniti sudije iz sudova nižih instanci.

⁸⁴⁴ Za dalju diskusiju, videti odeljak Obuka iznad.

nastavni programi bi mogli biti dalje unapređeni. Aneks 5 prikazuje rezime nastavnih planova koji se nude na četiri pravna fakulteta u vezi sa pripremom za karijeru u pravosuđu, kao i kurseva u oblasti evropskog zakonodavstva. Kako se nastavni program bude dalje razvijao, fakulteti bi trebalo da usmere svoje programe ka kursevima vezanim za evropsko zakonodavstvo, etiku i obuke za sticanje veština, kao što je izrada zakona i pravne klinike. Ukoliko bi se u pravosuđu razvile standardizovane presude i obrasci za pravne podneske, ove reforme treba da budu praćene intenzivnim obukama u okviru nastavnih programa fakulteta.

139. **VSS takođe mora detaljno da razmotri buduće potrebe nesudijskog osoblja.** MP nije u mogućnosti da dostavi podatke iz prošlih godina niti buduće projekcije o fluktuaciji zaposlenih. Znajući ove informacije po klasifikaciji, VSS će moći da transformiše pravosuđe razmatranjem i unošenjem promena u potrebnom miks resursa kada dođe do fluktuacije radne snage. Pomoćnici predstavljaju dragocen resurs, a njihov napredak u karijeri ka pozicijama srednjeg menadžmenta, kao što su pozicije savetnika, menadžera sudova i administratora, bi mogle biti postavljene kao prioritet.

h. Rodna ravnopravnost u zapošljavanju u pravosuđu u Srbiji

140. **Rodna ravnopravnost u zapošljavanju izgleda prikladno u srpskom pravosuđu.** Brojke koje je Srbija poslala CEPEJ (videti Tabelu 37) prikazuju više žena nego muškaraca profesionalnih sudija koji rade u sudovima svih nivoa.⁸⁴⁵ Među predsednicima sudova u sudovima prve instance, procenat žena je veći od procenta muškaraca. Ovo se odražava u broju žena kandidata za mesto predsednika suda.⁸⁴⁶ Međutim, kada je reč o predsednicima sudova druge instance, muškarci su daleko brojniji u odnosu na žene (videti Tabelu 38).

Tabela 37: Rodna podela profesionalnih sudija, 2013. godine⁸⁴⁷

Profesionalne sudije	Ukupno	Muškarci	Žene	% žena
Prva instanca	2228	652	1576	71%
Druga instanca	654	230	424	65%
Vrhovni sud	34	14	20	59%
Ukupno	2916	896	2020	69%

Tabela 38: Rodna podela predsednika sudova, 2013. godine⁸⁴⁸

Predsednici sudova	Ukupno	Muškarci	Žene	% žena
Prva instanca	96	34	62	65%
Druga instanca	32	23	9	28%
Vrhovni sud	1	1	0	0%
Ukupno	129	58	71	55%

141. **Većinu nesudijskog osoblja u sudovima čine žene.**⁸⁴⁹ Od ukupno 11,634 nesudijskog osoblja u 2012. godini, 10,345 (89%) su bile žene, prema podacima za 2012. godinu koje je Srbija poslala CEPEJ.

⁸⁴⁵ Podaci koje je prikupila Međunarodna grupa menadžera (IMG) za 2010. godinu pokazuju sličan obrazac. U toj godini, od 2,400 sudija, 1,700 (71%) su bile žene. Videti: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Pravda-je-zenski-posao.lt.html>

⁸⁴⁶ IMG je utvrdila da su u 2012. godini od 181 kandidata za mesto predsednika sudova, 85 (47%) bile žene. Videti: <http://www.vss.sud.rs/doc/izbor-predsednika-sudova/Spisak-kandidata-koji-su-podneli-prijave-na-oglas-za-izbor-predsednika-sudova.pdf>.

⁸⁴⁷ Podaci o rodnoj raspoređenosti nisu lako dostupni u okviru podataka o ljudskim resursima. Ovi podaci su zasnovani na podacima koje je Srbija poslala CEPEJ 2014. godine za period 2013. godine. Nije jasno na koji način srpske vlasti prave razliku između sudova prve i druge instance, te stoga analiza rodne zastupljenosti prema vrsti suda nije moguća.

⁸⁴⁸ Podaci su zasnovani na informacijama koje je Srbija poslala CEPEJ 2014. godine za period 2013. godine.

⁸⁴⁹ Srbija nije poslala CEPEJ podatke o rodnoj podeli u tužilaštvima.

‘Raznovrsnost unutar pravosuđa će omogućiti sticanje poverenja javnosti i prihvatanje pravosuđa u celini.... ono bi trebalo da bude otvoreno, a pristup treba omogućiti svim kvalifikovanih ljudima iz svih segmenata društva’

142. **Od ukupnog broja tužilaca, 55% su žene.** Iako je procenat žena viši u osnovnim nego u višim javnim tužilaštvima, na svim nivoima, osim u Odeljenju za organizovani kriminal, žene čine skoro 50% svih tužilaca (videti Tabelu 39).

Tabela 39: Rodna podela zamenika tužilaca, 2013. godine⁸⁵⁰

Kancelarija	Ukupno popunjeno	Muškarci	Žene	% žena
Prva instanca	569	241	328	58%
Druga instanca	65	35	30	46%
Vrhovni sud	12	6	6	50%
Odeljenje za ratne zločine	8	7	1	14%
Ukupno	659	294	365	55%

143. **Nasuprot tome, od osam zamenika Specijalnog tužioca za ratne zločine, sedam su muškarci, a samo je jedna žena.** Raspoređivanje u Odeljenje za ratne zločine nosi određenu dozu prestiža, a plate zamenika u ovom odeljenju su prosečno tri puta veće u odnosu na plate redovnih tužilaca. Obrazac višeg statusa i plate tužilačkih pozicija koje popunjavaju muškarci mogu se videti ako se pogleda rod rukovodilaca tužilaštava (videti Tabelu 40).

Tabela 40: Rodna podela rukovodilaca javnih tužilaštava, 2013. godine⁸⁵¹

Kancelarija	Ukupno popunjeno	Muškarci	Žene	% žena
Prva instanca	59	39	20	33%
Druga instanca	4	4	0	0%
Vrhovni sud	1	0	1	100%
Odeljenje za organizovani kriminal/ratne zločine	2	2	0	0%
Ukupno	66	46	21	31%

144. **Prema podacima za 2012. godinu koje je Srbija podnela CEPEJ,⁸⁵² ne postoje posebne odredbe koje bi olakšale rodnu ravnopravnost u okviru procedura za regrutovanje ili napredovanje sudija ili tužilaca.** Ovo možda odražava činjenicu da većinu sudija i tužilaca čine žene.

145. **Norveška agencija za saradnju, preko IMG, saraduje sa VSS na povećanju jednakih mogućnosti za zapošljavanje i pristup pravosuđu.⁸⁵³** IMG preporučuje VSS da poveća svoje kapacitete za procenu i implementaciju prakse jednakih mogućnosti kroz čitav pravosudni sistem. IMG posebno podstiče VSS da obezbedi uspostavljanje transparentnih procesa za regrutovanje najboljih kandidata za pravosudne pozicije i uspostavljanje pravosudne discipline, bez obzira na rod. Takođe se preporučuje da VSS radi na promociji međusektorske saradnje između aktera radi pružanja jednakih mogućnosti.

⁸⁵⁰Podaci su zasnovani na informacijama koje je Srbija poslala CEPEJ 2014. godine za period 2013. godine.

⁸⁵¹Podaci su zasnovani na informacijama koje je Srbija poslala CEPEJ 2014. godine za period 2013. godine.

⁸⁵² Reference, Pitanja 110.1, 112.1, 117.1 i 119.1.

⁸⁵³Unapređenje jednakih mogućnosti u okviru pravosudnog sistema Srbije, april 2013. godine. Jednake mogućnosti u istraživanju IMG su razrađene kroz pet ciljnih grupa: osobe sa invaliditetom, nacionalne manjine, ženski pol, izbeglice i interno raseljena lica. Fokus je usmeren na tri komponente koje IMG pokriva: renoviranje zgrada sudova u Nišu, Vranju, Pirotu, Užicu i Leskovcu, maloletničko pravosuđe i rad VSS.

4. Upravljanje Ikt-om

Pregled poglavlja

1. **Ovo poglavlje bavi se upravljanjem IKT-om⁸⁵⁴ pri čemu se posebna pažnja posvećuje upravljanju, finansiranju i podršci, kao i meri u kojoj sistemi za upravljanje predmetima omogućavaju sudovima funkcionalnost neophodnu za poboljšanje efikasnosti, postizanje većeg kvaliteta i unapređenje pristupa sudovima.⁸⁵⁵**

2. **Srpski pravosudni sistem još uvek ne koristi IKT kao alat za transformaciju.** Odgovornost za IKT je fragmentirana. Potrebno je osnovati sveobuhvatnu upravljačku grupu, koju bi činili prvenstveno predstavnici pravosudnih institucija, koja bi uspostavila IKT politike, odredila prioritete reforme i sprovela dugoročno planiranje unutar pravosudnog sistema. Bez ovakve koordinacije, odluke o investiranju u IKT donosiće se ad hoc i i dalje će zavisi od donatora i dobavljača.

3. **IKT ne raspolaže dovoljnim sredstvima i neke od osnovnih potreba nisu zadovoljene na adekvatan način.** Hardveri su često stari; internet konekcije nisu teritorijalno ujednačene; kapaciteti servera su slabi; u mnogim sudovima nedostaju adekvatna sredstva za skeniranje. IKT pismenost je generalno na niskom nivou u pravosuđu, a osnovna kompjuterska obuka za sudije, tužioce i sudske službenike se ne organizuje. Nekolicina sudova nema zaposlene zadužene za IKT podršku, dok drugi nemaju dovoljno ljudi ili su oni zaposleni na određeno vreme ili nedovoljno obučeni. Fluktuacija IKT stručnjaka je visoka a razvoj internih IKT kapaciteta biće od ključne važnosti za efikasnost poslovanja i održivost.

4. **Pravosuđe koristi razne nepovezane IKT sisteme za procesuiranje predmeta, upravljanje predmetima i upravljanje dokumentacijom.** Glavni sistem koji se koristi u osnovnim i višim sudovima (AVP) može da obezbedi veću funkcionalnost nego što je to sada slučaj. Međutim, još od njegovog uvođenja 2010. godine, obuka o AVP-u nije organizovana. Kontinuirani razvoj je ograničen nedostatkom sredstava i interesovanja za donošenje odluka zasnovanih na dokazima. Novi sistemi upravljanja predmetima uvode se u različitim sudovima i proces je veoma fragmentiran. U mnogim slučajevima, sudovi se i dalje oslanjaju na dokumente u papirnoj formi što duplicira rad postojećih sistema upravljanja predmetima i sistemi tek treba da usade promene ponašanja.



5. **Automatizovana razmena informacija je veoma ograničena unutar sektora.** Razmena dokumentacije između prve instance i apelacionih sudova, sudova i tužilaštva i sudova i spoljnih institucija (kao što su policija i zatvori) u potpunosti je manuelna što dovodi do veće neefikasnosti, grešaka, kašnjenja u obradi predmeta i kašnjenja u primanju sredstava koja se duguju sudu ili drugim stranama. Pored toga, IKT je i dalje neiskorišćena u velikoj meri po pitanju razmene informacija o sudskoj praksi, pristupu uslugama ili lakšoj razmeni dokumentacije o profesionalcima u oblasti prava.

⁸⁵⁴ Prema definiciji Svetske banke, IKT „se sastoji od hardvera, softvera, mreža i medijuma za prikupljanje, skladištenje, obradu, prenos i prezentaciju informacija (glasa, podataka, tekstova, slika) kao i srodnih usluga. IKT se može podeliti na IKI (informacionu i komunikacionu infrastrukturu) i IT (informacionu tehnologiju). Videti Vodič za IKT glosar na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/0,,contentMDK:21035032~menuPK:282850~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282823~isCURL:Y,00.html>

⁸⁵⁵ Funkcionalna analiza ne predstavlja detaljnu tehničku analizu upravljanja informacijama i informaciono komunikacione tehnologije koja to podržava. Radi toga, videti Dijagnostički izveštaj o IKT iz 2013. godine i Aneks Strategije za IKT iz 2013. godine

6. **Trenutno se pravosuđe u potpunosti oslanja na dobavljače usluga (vendors), pri čemu je ta prevelika zavisnost povećala troškove i rizike, a umanjila interne kapacitete.** Dobavljači usluga su trenutno odgovorni za ključne zadatke u okviru pravosuđa, od razvoja do održavanja, a dobavljači usluga poseduju i kontrolišu podatke. Ugovori favorizuju dobavljače usluga, a razlog za to u velikoj meri je odsustvo pregovara.

7. **Da bi postali efikasni u upravljanju sveobuhvatnih performansi sistema, sudovi, tužilaštva i Saveti moraju imati sadržajnu, tačnu i blagovremenu statistiku koju generiše sistem za upravljanje predmetima.**

IKT je „alat (...) da se unapredi sprovođenje pravde, da se omogući korisnicima pristup sudovima i da se ojačaju zaštitne mere propisane u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima: pristup pravosuđu, nepristrasnost, nezavisnost sudija, postupak koji je pravičan i u razumom roku.“

Poslednjih godina postignuta su značajna poboljšanja, posebno kada je reč o sistemima za upravljanje predmetima i srpsko pravosuđe sada obiluje podacima. Kvalitet podataka varira, ali su oni u dovoljnoj meri pouzdani kako bi se omogućilo informisano donošenje odluka.⁸⁵⁶ Prikupljanje podataka i dalje zahteva značajan

manuelni napor, čime se troši vreme, neefikasno je i uzrokuje greške.⁸⁵⁷ Ovo negativno utiče na dnevno funkcionisanje i sprečava veoma potreban prelazak na donošenje odluka zasnovanih na dokazima. Upravljanje IKT planiranjem i investicijama

a. Planiranje i investicije

8. **Upravljanje informacijama je od izuzetnog značaja za čitav pravosudni sistem.** Kao prvo, informacije predstavljaju suštinu kod donošenja presuda u sporovima. Drugo, upravljanje informacijama, ukoliko se adekvatno koristi, može optimizovati korišćenje dostupnih resursa i poboljšati performanse pravosudnog sistema. U Srbiji, uprkos brojnim inicijativama koje za cilj imaju unapređenje funkcionalnosti sistema za upravljanje informacijama, uključujući oblast pripreme budžeta suda, informacioni sistem nije u stanju da zadovolji poslovne potrebe pravosudnog sistema ni na nivou politike ni na operativnom nivou.

9. **Glavni nedostatak u IKT-u je veliki raskorak između informacija prikupljenih u pravosudnom sistemu i informacija koje su dostupne njegovim zainteresovanim stranama.** Pored toga, potrebe za informacijama nosilaca funkcija pravosudnog sistema i zainteresovanih strana koje ih podržavaju nisu sistematično mapirane.

10. **Fragmentarnost informacionih tokova manifestuje se na sledeći način:**

- a. Informacije o broju predmeta i protoku predmeta nisu integrisane sa informacijama o upravljanju resursima npr. kada se novi predmet evidentira u sistemu za upravljanje predmetima on nije automatski evidentiran i u računovodstvenom sistemu.
- b. Sudovi imaju više nadzornih tela (VSS, DVT, VKS i MP) koja redovno sastavljaju izveštaje čije se oblasti preklapaju, a da pri tom nikad ne daju celokupnu sliku učinka niti organizacije za nadzor razmenjuju te izveštaje.
- c. Sistemi koji se koriste za pripremu i za izvršenje budžeta sudova nisu povezani.

⁸⁵⁶ Za više podataka o tome kako su korišćeni podaci u Funkcionalnoj analizi, vidi **Aneks 1**, Metodologija. Tim koji je radio Funkcionalnu analizu je došao do zaključka da Srbija u ovoj oblasti, u poređenju sa drugima, poseduje obilje podataka. Unutar sistema podaci sadrže i brojne greške, ali generalno one su minorne. Ipak, podaci su veoma fragmentisani unutar sistema, i usled toga je potrebna obrada, čišćenje i trijagulacija kako bi se verifikovala saznanja. Proces je pokazao da zainteresovane strane generalno mogu da se oslone na podatke iz postojećih sistema kako bi identifikovali okvirna kretanja i doneli informisane odluke, što se posebno odnosi na nivo pojedinačnih sudova. Nažalost, trenutno korišćenje postojećih podataka od strane interesnih strana je ograničeno.

⁸⁵⁷ Na primer, pravosuđe je formiralo centralizovanu, samostalnu komandnu tablu - aplikaciju pomoću koje se ispituju performanse sudova i korišćenje resursa. Međutim, sudovi unose podatke manuelno umesto da ih preuzmu iz sistema za upravljanje predmetima.

11. **Pravosudne institucije se u velikoj meri oslanjaju na informacije koje manuelno dobijaju jedne od drugih ili od drugih javnih institucija (MUP, Narodne banke itd.).** Nivo elektronske komunikacije morao bi biti veći s obzirom da se većina informacija razmenjuje putem tradicionalnih kanala tj. u papirnoj formi.⁸⁵⁸ Takođe, organizacije odgovorne za prateće elemente u lancu poslovnih procesa (npr. javna tužilaštva, sudovi, zatvori), ne prikupljaju lako podatke koji se mogu direktno porediti niti imaju direktan pristup međusobnim podacima.
12. **Fragmentacija modela podataka očigledna je uzevši u obzir da pravosudnom sistemu fali sveobuhvatni i sprovodivi model za sve tipove podataka (uključujući materiju predmeta, informacije o stranama, upravljanje radnim tokom, kadar, prostorije, opremu i finansije).** Sveobuhvatni model bi obezbedio uniformnost čitavog sistema u pogledu oblasti prikupljenih podataka, jasnoće definicija podataka i veza između podataka.
13. **Upravljanje podacima je veoma fragmentirano.** Ne postoji centralizovano skladištenje podataka pa će isti podaci možda morati da se unose ili ručno kopiraju više puta. Podaci se često zadržavaju i mogu im pristupiti samo oni koji su ih i unosili.
14. **IKT rešenja i upravljanje su takođe fragmentirani.** Sudovi različitog tipa, pa čak i različiti sudovi istog tipa, oslanjaju se na različita IKT rešenja za obavljanje istih funkcija. Nisu jasno definisane odgovornosti za materijalnu kontrolu podataka i upravljanje IKT-om i često se preklapaju. Potom, bez kriterijuma za ocenu projekta koji su u skladu sa međunarodnim standardima, i IKT inicijative koje finansiraju donatori kao i one interno finansirane mogu da nastave da fragmentišu sistem za upravljanje informacijama.

i. Strukture za planiranje

15. **Sistem pravosuđa je 2013. godine pod vođstvom MP, uradio evaluaciju svojih IKT sistema, operativnih i upravljačkih struktura, i predstavio ih u IKT Strategiji i Aneksu (Strategija za IKT iz 2013. godine).** Strategija prepoznaje stratešku ulogu automatizacije za dugoročni uspeh pravosuđa. Strategija za IKT iz 2013. godine procenjuje kako se mogu uskladiti pravosudne IT i poslovne strategije. Tu se određuju prioriteta za oblasti kojima je najviše potrebna reforma i identifikuju se posebni akcioni koraci i sredstva neophodna da se IKT poboljša.
16. **Pravosuđe nema dovoljnu podršku upravljačkih struktura kako bi se obezbedilo da investicije u IT doprinesu postizanju ciljeva pravosudnog sistema.** Odgovornost za IKT je široko raspoređena i labavo organizovana među različitim entitetima, a krajnji rezultat je da je vidljivost IKT-a u pravosudnom sektoru niska, resursi su neefikasno dodeljeni, a sistemi su nekompatibilni. Pravosuđe se hvata u koštac sa delokrugom Strategije i dubinom preporuka za unapređenje IKT procesa. Planiranje sprovođenja poboljšanja koja se zahtevaju u Strategiji ne može početi dok se ne ojačaju upravljačke strukture i jasno definišu uloge.
17. **Ne postoji neka sveobuhvatna upravljačka grupa koja predstavlja primarne pravosudne institucije, a koja bi uspostavila IKT politike, odredila prioriteta IKT inicijative i sprovela dugoročno planiranje.**⁸⁵⁹ Komisije za standardizaciju softvera za različite sisteme upravljanja predmetima (AVP i SAPS⁸⁶⁰) osnovane su početkom 2010. godine, a biće oformljena i slična komisija za prekršajni sistem (SIPRES). Međutim, ove grupe se sastaju nezavisno jedna od druge, što sprečava razmenu informacija unutar sistema. Pored toga, RJT uglavnom samo upravlja tužilačkim IKT poslovima van okrilja MP u trenutku kada je u izgradnji jedna

⁸⁵⁸ Dijagnostički izveštaj za Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije (IKT Dijagnostički izveštaj), 2013.

⁸⁵⁹ Grupa treba da obuhvati VSS, VKS, RJT DVT, MP, kazneno-popravne ustanove, itd.

⁸⁶⁰ AVP je sistem upravljanja predmetima za osnovne, više i privredne sudove a SAPS za Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud, apelacione sudove i jedan osnovni i jedan viši sud u Mitrovici kao pilot projekat, mada je ovaj projekat dao različite rezultate.

značajna nova aplikacija (SAPO).⁸⁶¹ Prema tome, ne postoji forum za zajedničko razmatranje problema sudskih i tužilačkih sistema, a to dovodi do nepostojanja koordinacije sistema između sudova i tužilaštva.

18. **Nadzorne grupe koje pak postoje, tehničke su prirode i ne usmeravaju politiku.** Ove komisije se pre bave konkretnim softverskim i operativnim pitanjima nego strateškim IKT planiranjem ili redizajnom⁸⁶² sudskih procesa kako bi se bolje iskoristila tehnologija.⁸⁶³ Rad komisija se mora pažljivo uskladiti sa amandmanima sudskih pravilnika kao i sa izmenom zakonodavstva. U nekim instancama, došlo je do odlaganja jako bitnih odluka.⁸⁶⁴

19. **IKT sektor Ministarstva pravde nije dovoljno veliki i ne obuhvata ljude sa detaljnim znanjem o funkcionisanju suda ili programere, što ograničava njegovu sposobnost da razvija sisteme kako bi se poboljšala efikasnost ili kvalitet suda.**⁸⁶⁵ Od 18 IKT stručnjaka uključujući i pomoćnika ministra, petoro zaposlenih (manje od trećine) radi u automatizaciji pravosuđa; ostatak je raspoređeno na funkcije u javnoj upravi.⁸⁶⁶ IKT aktivnosti Ministarstva pravde pre su usmerene na donatorske doprinose i upravljanje ugovorom nego na razvoj novih ili postojećih sistema.

20. **Prema tome, pravosuđe ne poseduje kapacitet ili stratešku viziju koji su neophodni da bi samo sebe transformisalo.**⁸⁶⁷ Sa jasnom vizijom sistem bi mogao da izradi plan sprovođenja za kontinuirano usklađivanje pravosudne IKT strategije sa poslovnim potrebama i za praćenje napretka u odnosu na Strategiju za IKT. Zaposleni bi mogli da izvrše i prate tekuće projekte, uključujući upravljanje projektima, poslovnu analizu, dizajn arhitekture sistema, analizu rizika, kreiranje sigurnosnih mera, kreiranje usluga i upravljanje. Posvećeni kadar sa jasnom vizijom mogao bi da podrži i koordinira IKT operacije i usluge održavanja.

21. **Preko potrebne aktivnosti (izrada plana sprovođenja, poslovna analiza) se ili ne odigravaju ili se pravosuđe u potpunosti oslanja na dobavljače usluga (izvođenje projekata, prateće usluge).**⁸⁶⁸ Oslanjanje na dobavljače usluga iziskuje značajne troškove i rizike i podriva razvoj preko potrebnog kapaciteta u okviru institucija.

22. **Sudovi izveštavaju da radna grupa za AVP za sudove opšte nadležnosti jeste delotvorna u identifikovanju potreba, ali nema dovoljno resursa za neophodne promene.** Pored toga, ne postoji strateški metod za određivanje prioriteta softverskih izmena: na sastancima radne grupe odobravaju se zahtevi za izmenu softvera u hodu umesto da se razmatraju u odnosu na budžet za izmene sistema na početku godine ili kvartala.⁸⁶⁹

23. **MP prepoznaje potrebu za usmerenijim pristupom pravosudnim IKT resursima, naročito kad se uzme u obzir iznos trenutnog i potrebnog ulaganja Srbije u IKT.** Neophodna je centralizovana IKT jedinica sa motivisanim i kvalifikovanim kadrom i tržišnim pristupom koji je fokusiran na „vrednost za novac“ pre nego

⁸⁶¹ Pilot projekti trenutno u apelacionim javnim tužilaštvima u Beogradu, Novom Sadu i Nišu; višim javnim tužilaštvima u Sremskoj Mitrovici, Beogradu, Novom Sadu i Nišu; i osnovnim javnim tužilaštvima u Sremskoj Mitrovici, Beogradu (u prvom i drugom osnovnom javnom tužilaštvu), Novom Sadu i Nišu.

⁸⁶² Redizajn procesa Prekršajnog suda odigrao se pre nego što je izrađen SIPRES.

⁸⁶³ Za više informacija o potrebi revizije sudskih pravila, vidi Odeljak o upravljanju.

⁸⁶⁴ Npr. IKT konsultant je tek 28. septembra 2013. godine primio zahtev za izmenu šifara za primenu novog Zakona o krivičnom postupku od 1. oktobra 2013. godine

⁸⁶⁵ VSS ima samo jednu IKT poziciju, koja se bavi internim IKT potrebama VSS i razvojem sistema za upravljanje ljudskim resursima o čemu se govori u ovom izveštaju, u Odeljku o ljudskim resursima.

⁸⁶⁶ Intervju sa pomoćnikom ministra, MP.

⁸⁶⁷ U Strategiji se IKT organizacija usmerena na usluge definiše kao ona koja je fokusirana "ne samo na tehnička rešenja, već na zadovoljstvo mušterija, usklađenost sa poslovanjem i vrednosti za novac. To je odnos punog vlasništva nad IKT... ključni element je da je otvoreno, usmereno na mušterije i na sam problem, da postoji komunikacija i proaktivnost."

⁸⁶⁸ Sa više ili manje angažovanosti donatora u zavisnosti od projekta.

⁸⁶⁹ Radna grupa generalno ne zna koliko je sati ostalo u bilo kojem trenutku u okviru ugovora sa dobavljačima usluga.

na čisto tehnološki pristup. Bez ovakvog usmerenja, IKT poslovi će nastaviti da budu neefikasni, a sistemi širom sektora pravosuđa neće biti koordinirani.

24. **Strategija za IKT preporučuje da se razmotre javno-privatna partnerstva za izradu i održavanje IKT sistema, ali se čini da sektor nije spreman za tako nešto.** Da bi efikasno funkcionisala, javno-privatna partnerstva zahtevaju značajan kapacitet i angažman države tokom čitavog procesa pripreme, izrade, sprovođenja i monitoringa. Čak i kada bi se partnerstva sklopila, svakako bi bilo potrebna jaka upravljačka struktura u pravosuđu. Odeljenje za IT Ministarstva pravde bi i dalje moralo da se uveća i dosta proširi svoju misiju kako bi obezbedilo ispravno angažovanje svojih IKT resursa. Postojala bi i stalna potreba za osnivanjem odvojenih komisija za IKT politike i delovanje, i razvijanje jasnih smernica o pitanjima o kojima bi se komisije bavile i načinom njihovog odlučivanja.

ii. Finansiranje informaciono-komunikacionih tehnologija

25. **IKT se i dalje nedovoljno finansira, što sprečava razvoj novih sistema ili konsolidaciju postojećih.** Budžet MP za IKT nominalno se povećao između 2010. i 2012. godine, ali je realno opao.⁸⁷⁰ Čak i 2012. godine je iz budžeta izdvojeno 94,2 miliona RSD za implementaciju poslovnog softvera. Međutim, deo sredstava korišćen je za plaćanje docnji za razvoj i održavanje AVP-a, pošto od 2010. godine nisu izdvajana sredstva u tu svrhu. Ostatak je izgubljen sredinom godine prilikom rebalansa budžeta. Ukupna neophodna finansijska sredstva za IKT za period od pet godina (2014-2018.) koja su utvrđena u Strategiji jesu pozamašna i kreću se od ukupno 7,6 miliona do 15 miliona Evra, s tim da troškovi dostižu vrhunac od 6,5 miliona Evra 2015. godine. To predstavlja povećanje od 230% od nivoa finansiranja iz 2012. godine za IKT MP.⁸⁷¹ Ukoliko se nađu izvori finansiranja, kapacitet MP da isplaćuje ta sredstva bi takođe morao da se ojača.

26. **Ne postoji dugoročno planiranje budžeta za IKT niti finansiranja koje bi stalno održavalo automatizaciju.** Ovaj se nedostatak delimično javlja i zato što budžetski sistem Srbije ne dozvoljava višegodišnje budžetiranje za kapitalne investicije. Bez obzira na to, pravosuđe bi trebalo da analizira svoje dugoročne potrebe i o tome obavesti zadužene za planiranje, koji bi kasnije taj iznos tražili na godišnjem nivou sve dok se sveobuhvatni proces planiranja kapitalnih investicija ne reformiše. Umesto toga, finansiranje IKT se obezbeđuje na ad hoc osnovi kako bi se zadovoljile one najhitnije potrebe.

27. **Srpsko pravosuđe ne sprovodi analize poslovnih slučajeva za predložene projekte⁸⁷² niti analizira njihov potencijalni ukupni trošak vlasništva (TCO).** Procenjuje se da su inicijalne investicije u IKT samo jedna trećina ukupnog troška sistema tokom njegovog životnog veka. Veliki troškovi odlaze na stalno održavanje, buduće nadgradnje hardvera i softvera, zaposlene, licence, unapređenja prostora, obuku i komunalije. Ukoliko bi se uradila analiza životnog ciklusa TCO, to bi poboljšalo dugoročno finansijsko planiranje i smanjilo bi rizik od projekata koji su već unapred osuđeni na propast ili nemaju dovoljno sredstava.

28. **Pristup ukupnog troška vlasništva bi zahtevao neposredniju koordinaciju između MP, VSS i DVT.** Trenutno se obaveza finansiranja kapitalnih investicija i operativnih troškova deli tako da MP plaća za kapitalne investicije, a VSS i DVT za operativne troškove.⁸⁷³ U oblasti infrastrukture, kapitalni i tekući izdaci biće konsolidovani u okviru MPDU kako bi se sprečilo ovo razdvajanje. Isto bi trebalo razmotriti za IKT s obzirom da su priroda dva tipa resursa i obrazloženje za konsolidaciju slični. Konsolidovana „adresa“ za IKT pitanja bi omogućila u većoj meri holistički pristup IKT-u uključujući analizu poslovnog slučaja i pristup ukupnog troška vlasništva.

⁸⁷⁰ Strategija za IKT, Aneks, str. 33. „Dodatna“ sredstva su utrošena na razvoj mreže i poslovanje, implementaciju poslovnog softvera, zaštitu od virusa u celom sektoru, održavanje skenera, obuke IKT kadra i neke manje operativne aktivnosti.

⁸⁷¹ IKT Dijagnostički izveštaj prikazuje da je MP potrošilo 326,2 miliona RSD na IKT u 2012. godini što je oko 2,82 miliona Evra. To ne uključuje potrošnju suda na IKT.

⁸⁷² Uključujući evaluaciju procenjenih koristi od predloženih projekata, probleme koji bi oni trebalo da reše, glavne rezultate i ključne događaje i alternative projektu.

⁸⁷³ Za raspravu o problemima koje izaziva ovo razdvajanje, videti odeljak o Finansijskom upravljanju.

29. **Održavanje softvera, internet konekcija i zamena opreme zauzima veliki deo IKT resursa u pravosuđu.** Procenjuje se da su ukupni IKT troškovi pravosudnog sistema u 2012. godini bili 326,2 miliona RSD⁸⁷⁴ od čega je samo 16 miliona RSD potrošeno na infrastrukturu, operativni razvoj i obuku.⁸⁷⁵

30. **Troškovi tekućeg održavanja i podrške za IKT opremu koju su kupili donatori nisu predviđeni.** Mnogi IKT projekti koji su ostvareni donatorskim sredstvima ne podstiču partnere da izračunaju tekuće troškove niti doprinose da se ovi troškovi planiraju i ugrade u budžete. Bez planiranja i budžetiranja, oprema se ne održava, ne ponavljaju se jednokratni programi obuke, te se tako ne ostvaruju sve koristi od donatorske pomoći.

31. **Ministarstvo pravde navodi da se velike sume duguju dobavljačima usluga za razvijanje sistema prethodnih godina.** MP nije moglo da nadoknadi konkretne docnje svakom dobavljaču usluga, a neki dobavljači za upravljanje predmetima navode da su radili produžene vremenske periode bez naknade.⁸⁷⁶

32. **Ove postojeće obaveze ne ostavljaju mnogo sredstava za planiranje novih sistema ili planirane zamene opreme.** MP nije usvojilo plan zamene ili predlog budžeta za zamenu IKT.

33. **Ne postoji jedinstveni inventar hardvera ili softvera za IKT pravosudnog sistema koji bi mogao da se koristi kao osnova za planiranje budućih sredstava neophodnih za IKT.** Informacije koje nedostaju uključuju starost i stanje u kojem se nalazi hardver i datume za obnovu softvera.⁸⁷⁷ Inventar IKT opreme suda uključen je u BPMIS sistem koji je razvio VSS. Viši sud u Novom Sadu pripremio je kompletniji inventar hardvera.⁸⁷⁸ Republičko javno tužilaštvo ima poseban inventar hardvera za tužilaštva. Ove izvore bi trebalo objediniti u jedinstven inventar.

34. **Sudovi navode da imaju adekvatan broj kompjutera, tako da na skoro svaku ovlašćenu funkciju dolazi jedan desktop kompjuter ili laptop (vidi Tabelu1).** Izuzetak su prekršajni sudovi gde je taj odnos niži. Sudovi prve instance takođe navode da imaju adekvatan broj skenera, opet sa izuzetkom prekršajnih sudova.

Tabela 41: Hardver na raspolaganju sudovima – 2013.⁸⁷⁹

Sud	Ukupno desktop kompjutera/laptop ova*	Br. ovlašćenih sudija /zaposlenih	Desktop kompjuteri/ Laptopovi po ovlašćenoj poziciji	Br. sudova	Skeneri	Skenera po sudu
Osnovni	5,836	7,378	0.8	34	330	9.7
Viši	1,689	2,021	0.8	26	92	3.5
Apelacioni	714	826	0.9	4	12	3.0
Privredni	945	921	1.0	16	56	3.5
Prekršajni	1,450	2,601	0.6	45	44	1.0
Ukupno	10,634	13,747	0.8	125	534	4.3

⁸⁷⁴ IKT Dijagnostički izveštaj, ne uključujući potrošnju suda na IKT. Za CEPEJ izveštaj za 2012. godinu, Srbija je izjavila da nisu dostupni podaci o ukupnom iznosu potrošenom na IKT (pitanje 6).

⁸⁷⁵ Jedan deo iznosa od 109 miliona RSD za implementaciju softvera predstavlja nove inicijative pored održavanja postojećeg softvera. Nažalost, nije dostupna raščlanjena struktura tih troškova.

⁸⁷⁶ Jedan dobavljač je naveo timu za Funkcionalnu analizu da njegova firma ne može da počne novi posao koji bi poboljšao sisteme zato što nije plaćena za svoj prethodni posao. Na primer, MEGA navodi da je u aprilu 2014. godine zabeleženo četvromesečno kašnjenje uplata za održavanje AVP.

⁸⁷⁷ Pored promovisanja finansijskog planiranja, objedinjena baza podataka softverskih licenci bi takođe omogućila eliminisanje duplikata licenci za softver, objedinjavanje softverskih verzija, i zakonsko definisanje privilegije da korisnik nabavi softver koji se koristi.

⁸⁷⁸ Inventar sadrži broj svakog tipa uređaja, poreklo sredstava od kojih je kupljen kao i stanje opreme (vrlo dobro, dobro, nezadovoljavajuće)

⁸⁷⁹ BPMIS podaci, 2013.

35. **Međutim, sudovi navode da upotreba mnogih starih, sporih kompjutera sprečava delotvornu upotrebu sistema i efikasno pružanje usluga.** Na primer, Prvi osnovni sud u Beogradu navodi da starost radnih stanica, štampača i skenera dovodi do preteranog praznog hoda i troškova održavanja. Većinu hardvera u pravosuđu kupili su donatori kada su implementirali projekte. Bez naknadnog planiranja, oni u tužilaštvu nisu obnavljani.⁸⁸⁰

iii. Angažovanje spoljnih saradnika (Aranžmani za outsourcing)

36. **MP ne obezbeđuje sudovima podršku za IKT kadar.** Funkcionisanje je fragmentirano i oslanja se na dobavljače usluga, donatorske organizacije ili interne resurse suda. U ovom trenutku, za sledeće usluge su potpuno ili delimično angažovani spoljni saradnici tj. privatni dobavljači usluga:

- a. razvoj i implementacija sistema aplikacija (MEGA, C.E., ATOS);
- b. podrška sistemu aplikacija (MEGA, C.E., ATOS);
- c. obezbeđivanje mreže širokog područja, razvoj i održavanje WAN/LAN (Orion Telecom);
- d. obezbeđivanje e-mail usluga (Orion Telecom);
- e. održavanje hardver opreme za krajnje korisnike (serveri, radne stanice, štampači) (SAGA, Informatika);
- f. anti-virus softver (Smart).

37. **Oslanjanje na spoljne dobavljače usluga koji pružaju IT usluge je više izraženo nego u većini zemalja.** Gartner grupa, koja je lider u proceni tehnološkog planiranja, navodi da vlade u proseku izdvajaju nešto malo više od 40% svoje potrošnje za IT na kadar, a samo 22% na angažovanje spoljnih saradnika.⁸⁸¹ Mnogo veći deo potrošnje za IKT u Srbiji odlazi na angažovanje spoljnih saradnika.

38. **Ugovori sa dobavljačima IKT usluga nisu dosledni što dovodi do različitog nivoa delotvornosti.** Zbog velikog oslanjanja na dobavljače usluga, jako su bitni detalji ovih ugovora. Neki aktuelni ugovori ne opisuju dosledno konkretne razvojne usluge koje treba obezbediti, ne obezbeđuju adekvatnu i dostupnu tehničku podršku,⁸⁸² detalje preventivnog i korektivnog održavanja, ne daju jasan opis i vlasništvo izvornog koda,⁸⁸³ ne daju konkretne podatke o upravljanju izdanjima (release management) ili vođenju evidencije o problemima (trouble logs).⁸⁸⁴ Neki korisnici novih sistema navode da je bilo malo konsultacija sa korisnicima pre nego što je sistem zaživeo, ili da povratne informacije koje su dali nisu inkorporirane.⁸⁸⁵ Slično tome, dok neki ugovori sa dobavljačima usluga tačno navode sate i vrstu pomoći koja je pružena, privredni sudovi nemaju pristup tim uslugama službi za pomoć i navodi se da postoji samo skromna služba za pomoć za SAPS. Sporazum između USAID-ovog JRGA projekta i MEGA predstavlja primer dobrog modela.

⁸⁸⁰ Na primer, USAID je kupio opremu koja se nalazi u privrednim sudovima pre skoro deset godina i ona još od tada nije zamenjena. Oprema za mrežu Apelacionog suda u Novom Sadu koju je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) potiče još iz 2005. godine.

⁸⁸¹ Gartner IT Ključna metrika, podaci za 2012. Severna Amerika i region Evrope, Bliskog Istoka i Afrike imali su najviši procenat IT stručnjaka u odnosu na broj zaposlenih (5,2%), što je u skladu sa mnogo nižim procentom ukupne potrošnje na IT koja odlazi na outsourcing i usluge trećih lica (18%).

⁸⁸² Tehničke usluge dobavljača za osnovne i više sudove više nisu deo redovnog ugovora sa tim dobavljačima.

⁸⁸³ Na primer, nedovršenost izvornog koda za AVP modul osnovnih i viših sudova otežava da se naprave dodatni standardizovani izveštaji. Dobavljači usluga, s obzirom da ne postoje standardizovani izveštaji, moraju da ponovo kreiraju logiku originalnog programa.

⁸⁸⁴ Evidencija o održavanju se vodi za AVP ali nije sažeta niti se redovno dostavlja radnoj grupi za AVP. Umesto toga, sudovi mogu da prijave probleme dobavljačima usluga, radnoj grupi i MP.

⁸⁸⁵ U drugim slučajevima, kao što je izrada sistema za prekršajni sud, korisnici su jednoglasno rekli da se pri izradi aplikacije mislilo na to kako da procesi budu što delotvorniji.

Okvir 29: Elementi uspešnog sporazuma za dobavljače IKT usluga: Izrada SIPRES-a

- 1) Utvrditi konkretne neophodne razvojne usluge sa dovoljno detalja kako bi se izbegla dvosmislenost ili greška.
- 2) Navesti detalje u vezi s tim kako će biti obezbeđeno korektivno, preventivno i dodatno održavanje i uključiti fiksne cene za redovno održavanje.
- 3) Navesti detaljno nivo neophodnog izvornog koda i vlasništvo nad izvornim kodom.
- 4) Obezbediti delotvorno upravljanje izdanjima kako se ne bi istovremeno koristile nekompatibilne verzije softvera.
- 5) Tačno navesti kako će se obezbediti usluge službe za podršku (on-line, telefonski, lično).
- 6) Zahtevati od dobavljača usluga da naprave izveštaj o problemima i prijave najčešće vrste pomoći i intervencija.

iv. Bezbednost i oporavak od kvara

39. **Ne postoji daljinski backup za sisteme ili podatke.** Lokalni backup sistema za AVP i SAPS radi se svakodnevno, što je dobar prvi korak ali nije toliko sigurno kao kad se uradi daljinski backup. Ako se gleda u budućnost, integracija sistema će zahtevati odgovarajuće skladištenje podataka.

40. **Sigurnost dokumentacije u pisanoj formi takođe predstavlja problem.** Neki sudovi drže dokumentaciju na neobezbeđenim lokacijama. Ima i slučajeva gde se velike gomile fajlova drže po hodnicima sudova i tužilaštava gde su svima dostupni.

b. Delotvornost informacionih sistema za upravljanje predmetima**i. Različitost sistema**

41. **Pravosuđe u Srbiji koristi razne nepovezane IKT sisteme za procesuiranje predmeta,⁸⁸⁶ upravljanje predmetima,⁸⁸⁷ upravljanje dokumentacijom i pružanje potrebnih informacija o upravljanju.** Kao što je detaljno opisano u Strategiji za IKT iz 2013. godine u nekim institucijama postoje vrhunski sistemi za upravljanje predmetima, a mnogi od novijih sistema za upravljanje predmetima razvijani su ili se razvijaju na istoj platformi.⁸⁸⁸ Međutim, razvoj tih sistema je fragmentiran, s obzirom na četiri odvojene tekuće implementacije. Problemi oko licenciranja i troškova takođe mogu da onemoguće da ovi sistemi budu potpuno interoperabilni.

42. **Pored toga, u raznim pravosudnim institucijama koristi se određeni broj podsistema.** Ti podsistemi uključuju, između ostalog, odvojene registre predmeta, aplikacije za budžet i ljudske resurse i sisteme za arhiviranje. Svaki od ovih nestandardnih sistema treba održavati, njihov softver se mora ažurirati, a sigurnosne mere se moraju instalirati što sve predstavlja trošak za pravosuđe.⁸⁸⁹

43. **MP razmatra kako da se pravosuđe prebaci na jedinstveni sistem, izgrađen na platformi za novije sisteme (SAPS, SAPO i SAPA) dok se u Strategiji za IKT iz 2013. godine zaključuje da trošak izrade i instaliranje jedinstvenog sistema premašuje njegove potencijalne koristi.** Jedinstveni sistem bi poboljšao efikasnost, obezbedio doslednost podataka i bio usklađen sa najboljom međunarodnom praksom.⁸⁹⁰ Međutim, procenjeni trošak prelaska na jedinstveni sistem, licenci za novije sisteme i WAN konekcije je dosta

⁸⁸⁶ Procesuiranje predmeta se odnosi na bavljenje pojedinačnim predmetima. Procesuiranje predmeta se može postići ručno, automatski ili to može biti kombinacija oba načina.

⁸⁸⁷ Upravljanje predmetima se odnosi na sveukupni napor da se kontroliše kretanje svih predmeta zajedno kroz sudski sistem. Kao i kod procesuiranja predmeta, može se ostvariti ručno, automatski ili kombinacijom. Međutim, sveobuhvatno upravljanje predmetima je teško izvodljivo bez sofisticirane automatizacije.

⁸⁸⁸ SAPS za VKS, Upravni i apelacione sudove; SAPO za tužilaštva i SAPA za zatvore. Platforma pod nazivom *Enterprise Content Management* omogućava lakšu integraciju između tri institucije.

⁸⁸⁹ Videti Aneks Strategije za IKT, str. 40.

⁸⁹⁰ Ta najbolja praksa zahteva da se pređe na zajedničku arhitekturu u svim pravosudnim institucijama, da se uvedu fleksibilne ali povezane komponente i da se podaci svakodnevno sinhronizuju na jednom mestu.

veliki.⁸⁹¹ Pravosuđe takođe nema specijalizovani kadar neophodan za upravljanje ovom tranzicijom i verovatno ga neće ni imati neko vreme.

44. **Umesto toga, Strategija za IKT iz 2013. godine preporučuje određeni broj prelaznih koraka da bi se poboljšali efikasnost, pristup, kvalitet i uvođenje protokola za razmenu informacija.** U Strategiji se preporučuje da pravosuđe razmotri inkrementalno rešenje u vidu instaliranja međuprograma pod nazivom Enterprise Service Bus (ESB)⁸⁹² koji bi omogućio brzu i jednostavnu razmenu podataka između postojećih sistema.⁸⁹³ Ako se poredi sa izradom jedinstvenog softverskog rešenja, implementacija takozvanog „međuprograma“ je jeftinija i brža za **realizaciju**. Izbegava se da se sve usluge i aplikacije menjaju odmah i sve odjednom, a omogućava se razmena informacija sa sistemima izvan sudova (npr. Narodna banka, Ministarstvo finansija) i svim novim sistemima koji će se možda uvesti. Prvi korak u razvoju standarda interoperabilnosti, koštao bi između 20.000 i 100.000 Evra, i u Strategiji mu je dodeljen visoki prioritet.⁸⁹⁴

ii. Funkcionalnost upravljanja predmetima

45. **Većina sudova koristi AVP sistem, čija je funkcionalnost obrade predmeta generalno dobra (vidi polje 56).** Od uvođenja 2010. godine, AVP je unapredio efikasnost rada sudova pojednostavljenjem obima rada i smanjenjem manuelnog arhiviranja. Nažalost, sudovi ne koriste sveukupnu funkcionalnost AVP-a tako da ne dobijaju maksimalnu korist od postojećeg sistema. U velikoj meri to je uzrokovano činjenicom da od njegovog uvođenja 2010. godine, nije organizovana obuka o AVP sistemu.

46. **Međutim, AVP sistemu nedostaje nekoliko ključnih funkcija koje su obično prisutne u sistemima upravljanja predmetima i koje bi osnažile efikasnost kako sudova tako i korisnika i unapredile upravljanje predmetima pojedinačnih sudova.** Značajni primeri ovih nedostajućih funkcija obuhvataju:

- a. Pružanje korisnicima upozorenja koja se, između ostalog, odnose i na rokove za dostavljanje podnesaka, identifikovanje narednih koraka i podsetnik o dospeću određenih dešavanja.
- b. Izrada kalendara: kalendari se trenutno prave ručno, nakon što sudovi advokatima poštom pošalju predložene datume, a advokati poštom odgovore podnoseći prigovor i alternativne datume. To dovodi do značajnih kašnjenja i nepotrebnog posla za sudske službenike.
- c. Praćenje vremena između događaja i aktivnosti: i dok podaci potrebni za ovu funkciju već postoje u sistemu, izveštaji kojima bi se pratilo vreme između događaja/aktivnosti nisu među standardizovanim izveštajima u okviru sistema.
- d. Praćenje razloga za odlaganja i druga kašnjenja u sistemu.
- e. Obezbeđivanje centralnog registra advokata u sudu čime bi se omogućila analiza raspodele predmeta advokatima.

47. **Generalno gledano, potrebe koje se odnose na upravljanje u sudovima nisu u potpunosti zadovoljene kreiranjem blagovremenih izveštaja o obimu rada i rezultatima.** Predsedavajućim sudijama sistem ne generiše automatski potrebne izveštaje o upravljanju, na primer o postojećim zadacima i prosečnom trajanju predmeta za sudije ili izvršitelje. Pored toga, sistem ne omogućava lako generisanje ad

⁸⁹¹ Procenjuje se na minimum 500.000 Evra i preko 1000 radnih dana (jedne osobe) samo za tu tranziciju. Ova procena ne uključuje dodatno licenciranje ili troškove za WAN. Strategija za IKT grupiše preporuke u široke troškovne kategorije. Najveću troškovnu kategoriju čine projekti koji koštaju 500.000 Evra i više. Zamena svih postojećih sistema za upravljanje predmetima jedinstvenim sistemom će verovatno dosta da premaši taj iznos.

⁸⁹² ESB je takozvani „međuprogram“ koji se koristi kada postoji tri ili više aplikacija ili usluga koje moraju da se integrišu dok se maskiraju razlike između platformi koje se nalaze u osnovi, softverskih arhitektura i mrežnih protokola.

⁸⁹³ Za više detalja vidi <http://www.oracle.com/technetwork/articles/soa/ind-soa-esb-1967705.html> and <http://searchsoa.techtarget.com/definition/enterprise-service-bus>.

⁸⁹⁴ Ovi iznosi odnose se samo na troškove prvih koraka. TCO bi bili viši i moraju se definisati.

hoc izveštaja osim dobro obučanim IT tehničarima. Uprkos tome, neki sudovi su uložili značajne resurse u razvoj prilagođenih izveštaja.⁸⁹⁵

48. **AVP sistem još uvek nije promenio način razmišljanja u sudovima kako bi se smanjilo korišćenje dokumenata u papirnom formatu u korist online čitanja elektronskih dokumenata.** AVP sistemu nedostaju robusne funkcije upravljanja dokumentima, a ovo se posebno odnosi na činjenicu da razmena elektronskih dokumenata za otvorene predmete ne postoji ni u sudovima opšte nadležnosti, ni u privrednim sudovima. Svima kojima je potrebna sva dokumentacija se dostavlja u papirnom formatu, umesto da se elektronski pregleda i prosleđuje narednoj osobi kojoj je ona potrebna. Ovo može biti pre operativni problem, a ne nešto što se odnosi na IKT, tj. neverziranost sudija i drugih korisnika da dokumenta pregledaju elektronski. Čak i kada se prevaziđe ova prepreka, funkcionalnost automatske obrade radnog toka mora biti ugrađena u sistem.

49. **Bilo je glasina da se u različitim sudovima koriste veoma različite verzije AVP sistema, ali su razgovori sa IT stručnjacima i zaposlenima u sudovima ukazali da to generalno posmatrano nije slučaj.** Svaku programsku promenu mora da odobri radna grupa za AVP i IT stručnjaci veruju da eventualne razlike mogu vrlo lako da se otklone. Pored toga, ovaj problem može da se rešava u kontinuitetu, s obzirom da sistem postaje virtualizovan (vidi ispod).

50. **Korisnici su generalno zadovoljni brzinom AVP sistema. Međutim, sama arhitektura sistema zahteva veliki broj lokalnih servera⁸⁹⁶ i**

adekvatno obučeni lokalni kadar koji bi održavao i upravljao tim serverima. Pored toga, svaki put kada se mreži sudova doda neki sud ili jedinica, potrebno je nabaviti i održavati još servera i povezanih softvera.⁸⁹⁷

51. **Zamena velikog broja malih fizičkih servera jednim velikim serverom (takođe poznato kao virtualizacija) u značajnoj meri bi unapredila efikasnost i fleksibilnost.** Manji broj većih servera obezbedio bi veću fleksibilnost prilikom širenja ili reorganizacije rada sudova, smanjio potrebu za lokalnim IT stručnjacima koji rade na održavanju servera, smanjio troškove poslovanja i održavanja, i smanjio potrošnju električne energije za do 90%.⁸⁹⁸ Ta promena broja i veličine servera bi doprinela integrisanju različitih baza podataka kroz međuprogram zato što bi podaci dolazili iz manje izvora. Troškovi koji se odnose na hardver za potrebe ovog rešenja nisu preveliki, i procenjuju se na 20.000-100.000 Evra, a zahtevaće između 50 i 250 radnih

Okvir 30: Šta AVP radi?

AVP sistem koji funkcioniše u osnovnim i višim sudovima:

- omogućava unos svih potrebnih osnovnih informacija o obradi predmeta koje su se ranije ručno unosile (na primer, datumi podnošenja, strane u sporu, sudije, istorijat i osnovne informacije o sudskim troškovima) i pojednostavljuje rad;
- inkorporira sve funkcije osnovnih sudova od inicijalnog dostavljanja podnesaka do arhiviranja;
- generalno odražava stvarne radne procese sudova (ne zahteva opsežna premošćavanja u svakodnevnom poslovanju);
- koristi padajuće menije /programe validacije kad god je to moguće, unapređujući na taj način pouzdanost podataka;
- omogućava pojedincima na najnižem odgovarajućem nivou unošenje podataka (umesto oslanjanja na sudije, na primer);
- može da generiše obaveštenja, obrasce ili standardizovane naloge. Međutim, sudovi ne koriste ove funkcije ujednačeno. Na primer, postoji veliki broj standardizovanih obrazaca koje sistem generiše, ali ispitanici ukazuju na to da se ti obrasci ne koriste usled značajnih varijacija u praksi pojedinih sudija. Pored toga, daktilografi nisu obučeni da koriste ove standardizovane obrasce. Umesto toga, veliki broj formulara se radi na Microsoft Word šablonima (templatetima) ili pisačkoj mašini.

⁸⁹⁵ Na primer, Osnovni sud u Vršcu napravio je izveštaje za ispitivanje dodele/rešavanja predmeta izvršenja od strane izvršitelja i utvrđivanje broja dana koliko se predmeti nalaze pred određenim sudijama u vremenskim okvirima (30, 60, 90 dana) tako da predsednik suda može da donese informisane odluke koje se odnose na upravljanje. Za više detalja o tome kako je sud u Vršcu upotrebio IKT da unapredi performanse i smanji broj starih predmeta, vidi poglavlje Efikasnost.

⁸⁹⁶ Većina sudova koristi jedinstven server za AVP aplikacije kao i generisanje izveštaja, što može da uspori sistem u velikim sudovima. Imajući u vidu ovakvo iskustvo, u Prvom osnovnom sudu u Beogradu dodat je još jedan server za generisanje izveštaja, rešenje koje razmatraju i drugi veći osnovni sudovi.

⁸⁹⁷ Na primer, za nedavnu reorganizaciju sudova bila je potrebna kupovina 30 dodatnih servera.

⁸⁹⁸ Strategija za IKT, MP, jul 2013. godina, strana 34.

dana. Ipak, sve dok aplikacije ne budu centralizovane, konsolidacija servera zahteva povezivanje određenog broja različitih aplikacija.⁸⁹⁹

52. **SAPS predstavlja sveobuhvatan sistem elektronskog vođenja predmeta i dokumenata, koji obezbeđuje elektronske tokove rada unutar celokupnog sistema. Sistem se nalazi na modernoj softverskoj platformi i koristi centralizovanu arhitekturu.** Međutim, licenciranje SAPS-a je značajno skuplje u poređenju sa AVP-om⁹⁰⁰ i kratkoročno posmatrano, prelazak na jedinstvenu platformu za sve sudove može biti i suviše skup.

iii. Zadovoljstvo korisnika informacionim sistemima za upravljanje predmetima

53. **Iskusni AVP korisnici mišljenja su da je aplikacija dovoljno jednostavna za korišćenje i brzo reaguje.** Kašnjenja su uzrokovana pre hardverom (na primer, spori serveri) nego problemima koji bi se odnosili na aplikacije i uglavnom ne uzrokuju prekid operacija.⁹⁰¹ Manje iskusni korisnici ukazali su na potrebu za više obuke.

54. **S druge strane, konsolidovani serveri za apelacione sudove u Beogradu i sistem u tužilaštvu u okviru pilot projekta (SAPO) veoma su spori.** Zaposleni u apelacionim sudovima i tužilaštvu u Beogradu i Novom Sadu su izjavili da moraju da rade prekovremeno da bi unosili podatke u registar. U najgorem slučaju, dolazi i do potpunog pada sistema.

55. **Ni jedan od sistema ne poseduje adekvatnu tehničku podršku (help desk).** Help desk je od ključne važnosti kako bi se omogućilo da se na uobičajena pitanja vezana za IKT odgovori i da se problemi rešavaju blagovremeno kako bi se obezbedio kontinuitet usluge. Help desk ima i edukativnu funkciju, s obzirom da korisnici mogu da dobiju praktične savete i uputstva od stručnjaka. U Hrvatskoj, na primer, sistem upravljanja predmetima i povezani softver imaju i help desk koji je operativan tokom čitavog radnog vremena i koji je lociran u Ministarstvu pravde, a zaposlene čini tim IT stručnjaka i sudija upoznatih sa tehnologijom i premeštenih iz sudova. Sa praktičnim iskustvom koje imaju kao korisnici, ove sudije pružaju praktična i relevantna uputstva, koja su od velikog značaja za sudove.

c. Efikasnost sistema za potrebe upravljanja

56. **Slabosti u prikupljanju i analizi podataka unutar sistema za upravljanje predmetima u pravosuđu onemogućavaju procenu efikasnosti procesa, organizacionih struktura i optimizaciju korišćenja resursa.** Prikupljanje podataka u sudovima ne treba da bude ograničeno na informacije o pojedinačnim predmetima. Da bi bili delotvorni sudovi moraju imati sadržajne, precizne i blagovremene statističke podatke. Ne postoji opšti „krovni“ softver za sve IKT sisteme koji bi obezbedio sektorske statističke informacije, što sprečava donošenje odluka zasnovanih na dokazima.

57. **Prikupljanje statističkih podataka iziskuje značajan napor i vodi ka prikupljanju nekonzistentnih podataka od strane različitih tela (VKS, VSS, RJT, DVT i MP).** Na primer, statistički izveštaji izrađuju se primenom AVP aplikacije u osnovnim i višim sudovima, ali se oni ne šalju elektronski u centralnu bazu podatak.⁹⁰² Umesto toga, službenici zaduženi za statistiku u VKS sastavljaju sve izveštaje koje su elektronskom poštom dobili od sudova kako bi napravili jedan glavni izveštaj.

⁸⁹⁹ Umesto toga, pravosuđe virtualizuje serversko okruženje svaki put kada se implementira novi centralizovani sistem.

⁹⁰⁰ 50 Evra godišnje po korisniku.

⁹⁰¹ Drugi server koji će ubrzati sistem obezbeđen je u Prvom osnovnom sudu u Beogradu. Potrebno je razmotriti nabavku dodatnih servera i za druge veće osnovne sudove, dok ne bude moguća virtualizacija sa jednim jedinstvenim velikim serverom.

⁹⁰² Portal privrednog suda za statističke podatke uspostavljen je u Privrednom apelacionom sudu u okviru CCASA projekta.

58. **Pored toga, s obzirom da postoji neadekvatan broj obaveznih polja u koja se unose podaci, neadekvatne validacije polja⁹⁰³ i da ne postoji "zaključavanje" jednom unetih statističkih podataka, podaci koji se podnose VKS-u kroz AVP sistem nisu konzistentni, mogu biti netačni⁹⁰⁴ i mogu se menjati nakon što ih sudovi podnesu.** Zatim, malo je obuka koje se odnose na pravilno unošenje podataka i ne postoji periodična revizija kvaliteta i doslednosti unetih podataka. Usled takve situacije, podaci koji se podnose VKS-u sadrže brojna polja bez podataka ili izmenjene unose te na taj način mogu učiniti određene izveštaje besmislenim.

Samo iskusen, kompjuterski potkovan i odlučan predsednik suda, statističar ili analitičar bi mogao da prevaziđe ove različite prepreke i da pronađe dokaze koji su potrebni za analizu i donošenje odluka.

59. **VSS koristi BPMIS kao jedinstvenu aplikaciju dizajniranu kao „dashboard” (komandna tabla) za potrebe analize rada sudova i korišćenja resursa na jednom mestu.**⁹⁰⁵ Međutim, sudovi unose podatke ručno u BPMIS umesto da ih preuzmu iz sistema upravljanja predmetima (podaci se podnose elektronski kroz jedinstvenu platformu), što stvara mogućnost ljudske greške prilikom unosa podataka i oduzima mnogo vremena.

60. **Nepouzdana i neuporedivi podaci utiču na dnevno poslovanje i onemogućavaju upravljanje i planiranje zasnovano na dokazima. U sve većoj meri će biti teško rukovoditi podacima u vezi sa otvaranjem Poglavlja 23.** Prikupljanje i verifikacija podataka je bila naročiti problem tokom Funkcionalne analize⁹⁰⁶. Sam trud koji je uložen oko ovih podataka govori da ova vrsta analize nije jednostavna u srpskom sistemu i verovatno da nije sprovedena još od JPEIR projekta iz 2011. (Analiza javne potrošnje i institucija u pravosuđu). Kako srpsko pravosuđe bude kretalo sa otvaranjem Poglavlja 23, ova vrsta analize će biti sve potrebna kako bi se dobili podaci neophodni za donošenje odluka, za usmeravanje reformi i ispunjavanju raznih i rastućih zahteva Evropske komisije.

61. **Organizacija po vrstama predmeta i klasifikacija informacija o predmetima u AVP sistemu onemogućava analizu značajnih statističkih podataka.** Na primer, trenutno postoji 70 različitih vrsta predmeta i u naporima da se revidiraju pravilnici (vidi odeljak Upravljanje), Ministarstvo pravde razmatra mogućnost uvođenja dodatnih vrsta predmeta. Pored toga, AVP sistem klasifikuje krivične predmete prema najtežem krivičnom delu za koje se optuženi tereti, a ostale optužbe su često skrivene. Ovi nedostaci sprečavaju realizaciju dobre analize obrade krivičnih predmeta.

Ukoliko se u kratkom roku ne budu sprovela značajna unapređenja, sistem će verovatno biti preplavljen zahtevima koje će jedva uspevati da ispuni što će verovatno da uspori proces

62. **Neki od značajnih nedostataka u AVP mehanizmima izveštavanja ispravljani su u SAPS-u.** Na primer, nakon generisanja kvartalnih ili godišnjih izveštaja, izveštajni period se „zaključava” u SAPS-u, tako da naknadne modifikacije (npr. postdatirane izmene) nisu moguće, osim ako ih posebno autorizuje sistem administrator uz propratnu pisanu dokumentaciju⁹⁰⁷. S druge strane, u poređenju sa izveštajima koje generiše AVP, SAPS statistiku čini mnogo uži skup raspoloživih izveštaja.

⁹⁰³ Validacija polja obezbeđuje da podaci koji se unose u određena polja budu relevantni za dato polje, na primer da se datumi unose sa šest cifara (mesec, dan, godina).

⁹⁰⁴ Zaposleni zaduženi za unos podataka mogu lako da preskoče određene stavke ili unesu informacije u pogrešnom formatu.

⁹⁰⁵ Informacije o upravljanju resursima koje se ne prikupljaju u statističkom izveštaju AVP sistema, prikupljaju se u okviru BPMIS. Na primer, BPMIS sadrži informacije o starosti i stanju IKT i druge opreme i konkretne podatke o korišćenju ugovornih usluga sa podelom na eksperte, advokate i stručne službe. Ova polja sa dodatnim podacima omogućavaju detaljniju analizu potreba za resursima.

⁹⁰⁶ Kako bi prikupili jednostavne podatke za Funkcionalnu analizu, službenici i statističari su neumorno radili kako bi uneli i „očistili” relevantne podatke. Potom su podaci morali dalje da se obrade od strane tima za Funkcionalnu analizu: nepotpuni podaci da se očiste, nedosledni podaci da se provere, a kontradiktorne podatke je trebalo usaglasiti ili odlučiti na koje podatke se može osloniti. Za to je bilo potrebno puno radnih sati i pravosuđe to ne sprovodi rutinski.

⁹⁰⁷ Npr. koji statistički podaci su menjani, zašto, ko ih je menjao i kada.

63. **Statistički paket za SAPO nije implementiran, a statistički podaci za tužilaštva se i dalje prikupljaju u Microsoft Excel-u.** Korisnici su timu za Funkcionalnu analizu rekli da su obavezni da vode duplirani manuelni postupak zato što sistem ne ispunjava u potpunosti njihove potrebe i nemaju koristi od potencijalnog upravljanja informacijama koje bi sistem mogao da ponudi.

d. Delotvornost elektronske razmene podataka

i. Elektronska razmena podataka između odeljenja unutar pojedinačnog suda

64. **Od zaposlenih se traži da redovno ručno ponovo unose osnovne podatke.** Kako bi se sprovelo uručivanje, na primer, može se desiti da u okviru jednog suda različita odeljenja unose adresu stranke više puta. Takva praksa oduzima vreme i moguće su ljudske greške, pa se time smanjuje efikasnosti administrativnih procedura i utiče na uručivanje. Osnovni sud u Subotici uveo je inovativan i jeftin način unapređenja poslovnih procesa u oblasti uručivanja putem pošte (Vidi Okvir 2).

ii. Elektronska razmena podataka unutar sudova i između sudova

65. **Ne postoji elektronska veza između AVP sistema pri osnovnim sudovima u prvom stepenu i SAPS sistema pri apelacionim sudovima.** Pravosuđe ističe da ne pokušava da integriše ove sisteme, dok se ne donese odluka o izvodljivosti implementacije jedinstvenog sistema upravljanja predmetima. Međutim, u međuvremenu, pravosuđe bi moglo da pripremi protokole o razmeni dokumentacije i razmotri mogućnost implementacije međuprograma koji bi paralelno funkcionisao sa postojećim sistemima.

Postoji veliki prostor za modernizaciju poslovnih procesa pojednostavljenjem i automatizacijom aspekata tokova poslovanja unutar sudova

66. **Manuelna razmena dokumentacije između osnovnih sudova u prvom stepenu i apelacionih sudova praćena je skeniranjem dokaznog materijala.**⁹⁰⁸ **S obzirom da se dokumentacija bilo kog tipa ne skenira kontinuirano, dokumenta u papirnom formatu se i dalje dostavljaju apelacionim sudovima.**⁹⁰⁹ Neki sudovi su uspešniji od drugih – u osnovnom i višem sudu u Novom Sadu oko 60-70 procenata dokumentacije se skenira. Skeniranje obično obavljaju administrativni službenici, stažisti i pripravnici.⁹¹⁰

67. **Brojni su faktori koji negativno utiču na optimalno korišćenje tehnologije skeniranja.** Neki sudovi se žale da skeniranje zatrpava servere sistema⁹¹¹. Optičko prepoznavanje znakova (OCR), koje omogućava indeksiranje skeniranih dokumenata je ozbiljno ugroženo nedovoljnim kapacitetima servera. Skeneri lošijeg kvaliteta ograničavaju i broj strana koji se u određenom vremenu može skenirati.⁹¹² Prema zakonu Republike Srbije elektronska dokumentacija dostupna javnosti mora biti anonimna što se postiže uklanjanjem imena, adresa i drugih ličnih podataka za šta su potrebni značajni ljudski resursi.⁹¹³

⁹⁰⁸ Prekršajni sudovi svoje odluke razmenjuju sa prekršajnim apelacionim sudovima tako što sve odluke stavljaju na flash drive i indeksiraju odluke prema broju predmeta i sudijama.

⁹⁰⁹ Dokumenta koja imaju prioritet pri skeniranju obuhvataju sve inicijalne podneske, predloge, konačne odluke prvostepenog suda, podnesene žalbe i odluke apelacionog suda.

⁹¹⁰ Više o temi prevelikog broja administrativnih radnika vidi u poglavlju Ljudski resursi.

⁹¹¹ Ovo je manje problem za privredne sudove, koji imaju jače servere i mogu da skeniraju veću količinu dokumenata češće i koji mogu da se oslone na elektronske kopije u svakodnevnom radu. Ovo iskustvo privrednih sudova ukazuje da je unapređenjem kapaciteta servera moguće poboljšati upravljanje dokumentima.

⁹¹² Na primer, žalbeni dokument koji ima manje od 50 strana će se verovatno skenirati, ali u slučaju da ima preko 50 strana verovatno neće.

⁹¹³ Ovo je suprotno od situacije u kojoj se papirna dokumentacija daje licima koja nisu strane u sporu na njihov lični zahtev u sudu.

68. **Elektronska razmena podataka između osnovnih i viših sudova po pitanju manjih apelacionih predmeta takođe ne postoji, iako ovi sudovi koriste AVP sistem.** Umesto toga, predmeti se manuelno prosleđuju prilikom slanja na viši sud.

iii. Elektronska razmena podataka između sudova i tužilaštava

69. **Sistemi koji se koriste u sudovima i tužilaštvima nisu interoperabilni.** Tužilaštva većinu dokumenata šalju sudovima ili poštom ili direktno. Ovaj proces uzrokuje kašnjenja u obradi predmeta i unošenje istih podataka više puta od strane zaposlenih u sudovima.

70. **Najveći obim razmene dokumentacije treba da se vrši između osnovnih sudova i osnovnih tužilaštava.** Do sada su se pokušaji stvaranja interfejsa između AVP i SAPO pokazali kao neuspešni. U međuvremenu, u budućnosti će biti moguća razmena između apelacionih sudova (koji koriste SAPS) i apelacionih tužilaštava (koji koriste SAPO) zato što ova dva sistema imaju zajedničku arhitekturu, ali veza tek treba da bude uspostavljena.

71. **Sistemi u tužilaštvima su interoperabilni, i srednjoročno gledano razmena može biti uspostavljena.** Dokumenta se trenutno razmenjuju u pisanom formatu, što uzrokuje kašnjenja. Neka tužilaštva, ali ne sva, već koriste SAPO. Ona koja koriste SAPO sistem, ne razmenjuju međusobno dokumenta. Kada uvođenje SAPO sistema bude okončano, tužilaštva će koristiti isti sistem i razmena će biti moguća, što će dovesti do veće efikasnosti u unutrašnjem radu pravosuđa.

iv. Elektronska razmena podataka sa drugim institucijama

72. **Prekršajni sudovi imaju mogućnost da razmenjuju informacije sa policijom i lokalnim vlastima preko novo razvijenih registara sankcija i neplaćenih kazni.** Ovi registri se nalaze pri data centru Ministarstva pravde sa kojim su povezani svi prekršajni sudovi i na koji mogu da postavljaju podatke. JRGA i dobavljač softvera MCCMS realizovali su modul za registre za potrebe novog Zakona o prekršajima koji je stupio na snagu 1. marta 2014. godine. Protokoli o razmeni podataka između prekršajnih sudova i saobraćajne policije, Agencije za privredne registre i Sektora za javna plaćanja pri Upravi za trezor su od posebne važnosti ako je namera da ovi registri ostvare željene efekte po pitanju delotvornosti i efikasnosti u prekršajnim postupcima.⁹¹⁴

73. **U budućnosti se mnogo može naučiti od prekršajnih sudova.** Važno će biti vršiti monitoring i evaluaciju ovih novih reformi. Za više detalja o mogućnosti da se registar kazni prekršajnih sudova primeni u naplati neplaćenih računa za komunalne usluge, vidi poglavlje Efikasnost.

74. **Komunikacija između sudova i finansijskih institucija je skoro u potpunosti manuelna, što za rezultat daje visoki stepen neefikasnosti i kašnjenja u prijemu sredstava koja se duguju sudovima ili drugim stranama.** Izveštaji koji se odnose na obavezu plaćanja sudskih troškova Trezoru dostavljaju se svim sudovima u papirnom formatu. Zaposleni potom moraju da pročitaju dokumentaciju i da ponovo unesu relevantne podatke u sisteme za upravljanje predmetima.⁹¹⁵ Slično tome, kada sudovi dobiju presude zbog neplaćanja troškova, i oni se moraju obraditi na isti način, što ostavlja mnogo prostora za greške. Privredni sudovi se takođe suočavaju sa problemom nedostatka elektronske veze sa Narodnom bankom Srbije.⁹¹⁶ Povezivanje ovih sistema na način kako to nastoje da urade prekršajni sudovi bi donelo veću efikasnost.⁹¹⁷

⁹¹⁴ Tekuće unapređenje funkcija omogućava praćenje izvršenih plaćanja, razmenu podataka i vezu sa saobraćajnom policijom i Agencijom za privredne registre.

⁹¹⁵ Kao što je bilo reči, kada SIPRES bude u potpunosti implementiran, ove informacije će prekršajni sudovi od Trezora dobijati elektronskim putem.

⁹¹⁶ Hiljade naloga za prinudnu naplatu koji se odnose na blokadu računa preduzeća koja izdaju privredni sudovi se dostavljaju manuelno Banci, a potom se podaci ponovo unose u sistem

⁹¹⁷ Za više detalja o potrebi povezivanja finansijskih podataka i podataka o predmetima vidi poglavlje Finansijsko upravljanje.)

75. **Elektronska komunikacija između tužilaca i policije se takođe retko sreće.** Tužilaštvo i policija prikupljaju podatke i održavaju arhivu na različite načine. Ne postoji elektronska veza za podatke koji su zajednički tužiocima i policiji. Na primer, informacije iz baze podataka o krivično-pravnim sankcijama na nacionalnom nivou koja se vodi u Ministarstvu unutrašnjih poslova dostupne su samo tužiocima i to na pisani zahtev, što usporava rad tužioca. I dok zainteresovane strane navode da zbog toga dolazi do odlaganja u istražnoj fazi, kako tokom saslušanja tako i tokom razmatranja odlaganje krivičnog gonjenja.⁹¹⁸

76. **Projekat Evropske unije E-CODEX nastoji da razvije zajedničke tehničke standarde kako bi se unapredila interoperabilnost između pravosudnih organa unutar EU i prekogranični pristup građanima i preduzećima širom Evrope.** Srpsko pravosuđe treba da dokumentuje svoje tehničke standarde i uporedi ih sa onima koji se razvijaju u EU tako da novo razvijeni standardi u Srbiji budu u skladu sa E-CODEX standardima.

v. Elektronska razmena podataka između sudova i pravnika i drugih stručnjaka

77. **Tokovi dokumentacije između sudova i pravnika su skoro u potpunosti manuelni, što uzrokuje visoki stepen neefikasnosti.** Korist od elektronskog podnošenja dokumentacije sudovima bi podstakla značajno smanjenje podataka koje zaposleni u sudu unose, smanjenje broja potrebnih usluga, advokati bi imali bolji pristup sudskim dokumentima zato što bi mogli da elektronski podnesu podneske 24 sata dnevno, sedam dana u nedelji i smanjili bi se poštanski troškovi koje advokati snose kao i troškovi štampanja za sudove.

78. **Dostavljanje elektronske dokumentacije je u pilot fazi u tri suda⁹¹⁹ i odobreno je od strane Ministarstva pravde i VKS, a postoji i regulatorna struktura za dostavljanje elektronske dokumentacije.** USAID je izradio protokol, priručnik za korisnike i dijagrame procesa rada, napravio zaštite za sigurnost potpisa povrh onih koji su već zakonom definisani i kupio ograničenu količinu opreme koja je sudovima potrebna za dostavljanje elektronske dokumentacije.⁹²⁰ Izabrani sudovi i nekoliko privatnih advokata složilo se da dokumenta podnose i dostavljaju elektronski, korišćenjem posebne e-mail adrese suda i kartica sa elektronskim potpisom koji izdaju pošte.

79. **Potencijalne prepreke za širu primenu elektronskog dostavljanja dokumenata su sledeće:**

- U sudovima postoji neverziranost po pitanju ovog postupka iako bi se nastavilo sa praksom da advokati dostavljaju sudu i hard kopiju PDF dokumenta.
- Ograničenje veličine dokumenata koji se šalju u prilogu elektronski zbog ograničenog kapaciteta štampanja u sudovima.
- Nedostatak verziranosti advokata po pitanju korišćenja IKT-a. Upoznatost advokata sa sistemom i verziranost će verovatno porasti kada budu uvideli koristi, a prodor interneta bude sve veći.

80. **GIZ razmatra mogućnost obezbeđivanja softvera koji bi omogućio velikim poveriocima da unesu podatke u AVP sistem o predmetima izvršenja.** Razmena podataka bi omogućila automatsko dodeljivanje predmeta sudijama prilikom unosa podataka.

⁹¹⁸ Tužioci moraju da verifikuju da li je optuženi koristio načelo oportuniteta zato što Zakon o krivičnom postupku nalaže da optuženi može načelo oportuniteta da koristi samo dva puta i to ne za isto delo. Za više detalja o načelu oportuniteta, vidi poglavlje Kvalitet.

⁹¹⁹ Osnovni sudovi u Subotici i Užicu i Privredni sud u Zaječaru učestvuju u projektu USAID-a.

⁹²⁰ Dva personalna računara, dva štampača, jedan čitač i skener za svaki sud, smart kartica za svakog učesnika i zajednički nalog sa vremenskom oznakom.

vi. Dostupnost audiovizuelne opreme za snimanje

81. **Audiovizuelno snimanje (A/V) bi moglo sudijama, istražnim sudijama i sudskom osoblju da uštedi veliku količinu vremena, omogućavajući održavanje većeg broja ročišta svakog dana, a time i smanjenje broja zaostalih predmeta.** A/V sistemi pomažu sudijama i tužiocima da se sete činjenica iz predmeta tokom održavanja narednog ročišta i unapređuju transparentnost, efikasnost i kvalitet rada suda, a obezbeđuju i kompletniji i precizniji zapis za potrebe apelacionih sudova. Novi Zakon o krivičnom postupku dozvoljava korišćenje audiovizuelne tehnologije.⁹²¹ Međutim, mora se napraviti ravnoteža između koristi i troškova i operativnih izmena radi efikasnog korišćenja tehnologije.

82. **Realizacija A/V snimanja omogućila bi i uzajamnu pravnu pomoć širom Evrope organizovanjem video konferencija.** Preporuka Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) je da zemlje članice razviju svoje A/V resurse kako bi se omogućilo održavanje bezbednih saslušanja i svedočenja svedoka ili eksperata koji nisu prisutni.

83. **A/V oprema bi bila od posebne koristi u krivičnim predmetima.** U predmetima gde postoji rizik od bega optuženog, problemi koji se odnose na troškove i bezbednost transfera iz zatvora su već visoki, tako da bi ulaganje u opremu moglo biti opravdano.⁹²² U osetljivim predmetima, uključujući i one koji se odnose na decu ili ugrožene grupe, problem bezbednosti bi takođe mogao da se umanjí korišćenjem audiovizuelne opreme. Promišljena alokacija A/V opreme u velikim sudovima i velikim zatvorskim jedinicama, kao što su Sremska Mitrovica i Zabela, mogla bi biti isplativa, a uz to bi se unapredili i kvalitet i pristup.

84. **Prosečna cena sistema kreće se od 10.000 do 20.000 Evra po sudnici, a cena je niža ako se istovremeno nabavlja više sistema.** Ovi troškovi predstavljaju samo inicijalno ulaganje u opremu za A/V snimanje i operativni softver.⁹²³

e. Dostupnost baza podataka i internet stranica kao podrška pravosudnim funkcijama

85. **Svaki sud ima svoj veb-sajt domen, a sistem administrator pravi naloge za elektronsku poštu za sudije i zaposlene u sudu.**

86. **Sve sudije imaju elektronski pristup alatima za pretragu u oblasti prava i međunarodnim pravnim sajtovima.** Sve internet stranice državnih institucija su na takozvanoj „beloj listi” bez restrikcija. Inače je internet pristup sudijama ograničen zbog troškova propusnog opsega i iz bezbednosnih razloga. Međutim, pristup drugim sajtovima omogućen je uz prethodno odobrenje Odseka za zajedničke poslove.

87. **Nacionalna strategija reforme pravosuđa predviđa jedinstvenu lokaciju za odluke apelacionih sudova i VKS sa rigoroznim standardima o tome šta može da se postavlja. Trenutno je fokus samo na predmetima.** Vrhovni kasacioni sud objavljuje sve svoje odluke online, a u toku je izrada baze podataka

⁹²¹ Odeljenja za ratne zločine i organizovani kriminal pri Višem sudu u Beogradu imaju mandat da koriste A/V tehnologiju. Sud je organizovao posebnu kontrolnu sobu i angažovao tehničara koji upravlja sistemom. Sistem se koristi u nekoliko zemalja. CEPEJ primećuje da se u Evropi ovaj sistem sve više koristi.

⁹²² Prema podacima MP, troškovi transfera zatvorenika osuđenih za organizovani kriminal ili ratne zločine su veoma visoki i uključuju i dodatne troškove angažovanja specijalnih policijskih jedinica. Samo su specijalne sudnice Višeg suda u Beogradu za ratne zločine i organizovani kriminal opremljene da mogu da održavaju saslušanje putem video konferencije. Međutim, ovaj metod se koristi samo za uzimanje izjava od pojedinaca koji su u programu zaštite svedoka i koji se nalaze van Srbije.

⁹²³ Troškovi ne obuhvataju kompjuter i monitor operatera, instalaciju, obuku, špediciju, carinu, itd. Jeftiniji pilot sistem koji je ponudila privatna kompanija za sudove opšte nadležnosti (100.000 Evra za celu Srbiju) bio je lošeg kvaliteta, obezbeđena je bila samo audio oprema i bilo je predviđeno da sudije upravljaju ovim sistemom. Postoje i mnogo sofisticiraniji i skuplji sistemi, sa karakteristikama koje sudovima nisu potrebne.

sudske prakse sa mogućnosti rigoroznog pretraživanja namenjena sudijama, čija finalizacija se očekuje 2014. godine.⁹²⁴ Predmeti će biti objavljeni na javnom portalu ali će biti anonimni.

88. **Apelacioni sudovi postavljaju neke od svojih odluka na internet stranicu u HTML formatu,⁹²⁵ što olakšava pretraživanje, dok nekoliko viših sudova objavljuje svoje biltene sudske prakse u PDF formatu.⁹²⁶** Objavljivanje drugostepenih odluka daje mogućnost sudovima da unaprede kvalitet i konzistentnost odlučivanja i da smanje mogućnost žalbi Evropskom sudu za ljudska prava. Međutim, svaki apelacioni sud za sebe određuje standarde po kojima se predmeti postavljaju na internet⁹²⁷ a portali ne obuhvataju odluke viših sudova u slučaju podnošenja žalbe na odluku osnovnih sudova. Samo mali procenat drugostepenih odluka se postavlja na portal zbog obima rada koji je potreban kako bi se ti predmeti učinili anonimni pre nego što postanu dostupni javnosti.

89. **Uz pomoć JRGA projekta USAID-a, upravni sudovi su izradili veb aplikaciju sudske prakse koja sadrži informacije o predmetima i sudskoj praksi.** U okviru ove veb aplikacije, sudije upravnog suda mogu imati uvid u integralne odluke na intranetu. Pored toga, odluke, koje ne sadrže lične podatke (u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka) su takođe dostupne javnosti. Ova aplikacija ima mogućnost kako da poboljša pristup pravosuđu tako i da unapredi ujednačenost odluka koje upravni sudovi donose, što bi drugi sudovi i odeljenja mogli da iskoriste.

f. Sposobnost e-pravosuđa da pomogne korisnicima u pristupu pravdi

90. **Pružanje usluga preko interneta nije tehnički cilj sam po sebi već predstavlja ključni alat za unapređenje pristupa pravosudnim uslugama za građane i pravnike.**⁹²⁸

91. **Evropska strategija E-pravda definiše evropski portal pravosuđa kao sistem “sve na jednom mestu” koji omogućava građanima pristup pravdi.** Jednostavnije procedure (plaćanja, manja potraživanja) bile bi automatizovane i pristupačne sa bilo koje tačke u EU. Srbija bi trebalo da se pripremi za učestvovanje u ovom poduhvatu.

Sveobuhvatne, pouzdane i ažurirane informacije o postupcima predstavljaju suštinski aspekt za garantovanje pristupa pravdi utvrđen članom 6. Konvencije (ECHR).“

92. **Generalni direktorat Evropske komisije za informatičko društvo i medije nudi standard za evaluaciju online dostupnosti javnih usluga na skali od jedan do pet:**

- d. Nivo 1: informacije – pristup opštim informacijama.
- e. Nivo 2: interakcija u jednom smeru – dinamične informacije; mogućnost preuzimanja obrasca za zahtev za usluge.
- f. Nivo 3: interakcija u dva smera – elektronski obrasci se mogu pokrenuti unutar sajta.
- g. Nivo 4: transakcija – potpuno elektronsko postupanje sa predmetima (npr. plaćanja).
- h. Nivo 5: personalizacija – proaktivne automatizovane usluge.

93. **U sadašnjem obliku, većina postojećih mehanizama E-pravde u Srbiji spada u Nivo 1, ali oni nastavljaju da se unapređuju.**⁹²⁹ USAID trenutno radi na unapređenju veb stranica VKS-a i VSS-a kako bi se

⁹²⁴ Ova baza podataka koristi optimizaciju pretrage koja omogućava posetiocima da pretraže predmete ne samo pomoću naslova već i unutar teksta predmeta.

⁹²⁵ Mogu se naći korišćenjem uobičajenih pretraživača kao što je Google.

⁹²⁶ Dokumenta koja se postavljaju ne mogu se pretraživati.

⁹²⁷ Na primer, Apelacioni sud u Novom Sadu koristi svoje odeljenje sudske prakse koje broji osmoro zaposlenih koji se, između ostalog, bave i pregledom i odabirom predmeta koji će biti postavljeni na veb-sajt. Kriterijumi koje novosadski Apelacioni sud primenjuje prilikom odlučivanja o postavljanju predmeta na veb-sajt obuhvataju i to da li je odluka posebno dobro formulisana i /ili da li predstavlja nove problematike.

⁹²⁸ Mišljenje br. 14 (2011), “Pravosuđe i informacione tehnologije (IT)”, Konsultativnog veće evropskih sudija (CCJE).

⁹²⁹ Apelacioni sudovi su prvobitno kopirali veb stranicu VKS-a, a potom su je prilagođavali svojim potrebama.

dodale dinamične i individualizovane informacije o rasporedu ročišta i događaja. Sajtovi, za koje se očekuje da budu spremni za korisnike tokom 2014. godine, biće smešteni kod spoljnog provajdera, ali će ih održavati zaposleni u VKS-u i VSS-u.

94. **Ne postoje ni obrazci koji bi se odnosili na dizajn veb strana (npr. grafika, standardni meni).** Strategija komunikacije VSS-a kaže da će VSS dati preporuku o standardima za veb stranice za prvostepene sudove. Projekat JRGA USAID-a planira da izradi uniformisani obrazac veb stranice koji će biti besplatno prosleđen svim prekršajnim sudovima.

95. **MP je izradilo portal za kalendare i odluke prvostepenih sudova⁹³⁰ koji omogućava stranama da imaju uvid u tok predmeta.** Portal prekršajnih sudova je u izradi i radna grupa za SAPS je kao prioritet definisala dodavanje žalbenih i upravnih predmeta na portal.⁹³¹ Ovi portali predstavljaju značajan napredak po pitanju pristupa pravdi.

96. **Komesar za zaštitu podataka nedavno je doneo odluku da se pretrage na elektronskim portalima mogu vršiti samo po broju predmeta.** Rezultat nije optimalan, s obzirom da zahtevi ne dozvoljavaju advokatima i telima zaduženim za izvršenje da imaju uvid u tekuće predmete na jednom mestu, sprečava efikasnost, smanjuje opšti pristup javnosti informacijama o predmetima. Radeći zajedno, ključne interesne strane bi mogle da dođu do praktičnog rešenja za ovaj problem koji bi zaštitio privatnost i povećao transparentnost i koji bi promovisao kako efikasnost tako i pristup, u skladu sa evropskom praksom. U Hrvatskoj je sistem zaobišao ovaj problem stavljanjem broja predmeta i inicijala svake od strana. To korisnicima omogućava jednostavniji pristup informacijama uz zaštitu privatnosti. Primer hrvatskog portala bi mogao da bude dobra lekcija za Srbiju.

g. Zaposleni zaduženi za IKT i obuka

i. Adekvatnost aranžmana koji se odnose na zapošljavanje

97. **Skoro 30% prekršajnih sudova i 18% osnovnih sudova nema zaposlene zadužene za IKT.** Kada se jave pitanja o softveru ili manje potrebe za održavanjem, sudovi se oslanjaju na ne-tehničko osoblje koje u izvesnoj meri poznaje sisteme zahvaljujući svojim svakodnevnim aktivnostima. Bez IKT obuke, ad hoc volonteri za ove zadatke neće biti upoznati sa mnogim karakteristikama sistema.⁹³²

98. **Nedostatak zaposlenih zaduženih za IKT utiče na pružanje usluga.** Važnija pitanja čekaju u redu iza drugih zahteva koji se upućuju dobavljačima usluga, a određivanjem prioriteta bave se radne grupe. U drugim sudovima, obično postoje zaposleni nadležni za IKT koji se bave neposrednim problemima (npr. rešavanjem problema sa opremom, učitavanjem softvera), ali ne dovoljno da bi mogli da obezbede efikasno funkcionisanje sistema ili da pruže analitičku podršku sudovima. Ovakva situacija negativno utiče na sposobnost sudova da u potpunosti iskoriste tehnologiju koju poseduju, da shvate njeno funkcionisanje ili da izvrše ponovni inženjering procesa kako bi se obezbedila produktivnost sudija i zaposlenih.

99. **Prema Gartner grupi, vodećoj grupaciji za procenu tehnološkog planiranja, državne institucije širom sveta angažuju u proseku 3,6% ukupnog broja zaposlenih na poslovima vezanim za IKT.⁹³³ U poređenju sa tim, jedini sudovi u Srbiji koji su se približili ovom procentu su viši i privredni sudovi: apelacioni, prekršajni i osnovni sudovi su daleko ispod ovog nivoa (vidi Tabelu 42).**

⁹³⁰ Inicijalno je izrađeno za privredne sudove u okviru CCASA projekta USAID-a.

⁹³¹ Ovaj portal sudova može biti odvojen od portala za prvostepene sudove, ali samo ako korisnici hoće da upotrebljavaju jedno mesto za unos.

⁹³² Vidi deo o nedostatku kontinuirane IKT obuke.

⁹³³ Gartner IT Key Metrics, Data 2012. Severna Amerika i region Evrope, Bliskog Istoka i Afrike su imali najviši procenat IT stručnjaka u odnosu na ukupan broj zaposlenih (5.2%), što se odrazilo na nizak procenat ukupne potrošnje na IT za potrebe angažovanja spoljnih saradnika i usluga trećih lica (18%).

Tabela 42: Zaposleni u sudovima koji rade na poslovima vezanim za informacione tehnologije u 2014. (standard = 3,6%)⁹³⁴

Sudovi	Br. sudova	Br. sudija/zaposlenih	Broj zaposlenih koji rade na IKT	Prosečan broj zaposlenih koji rade na IKT po sudu	Procenat zaposlenih koji rade na IKT u odnosu na ukupan broj sudija/zaposlenih u sudu
Osnovni	67	7630	101	1,5	1,3%
Viši	26	2052	67	2,6	3,3%
Apelacioni	4	825	14	3,5	1,7%
Privredni	16	914	34	2,1	3,7%
Prekršajni	45	2602	38	0,8	1,5%
Ukupno	158	14023	254	1,6	1,8%

100. **Drugim sudovima nedostaju zaposleni koji su prošli specijalizovanu IKT obuku.** Dodatnih 28% IT tehničkog osoblja u osnovnim sudovima i 53% u prekršajnim sudovima ima samo diplomu srednje škole. Administriranje mreže, administriranje servera i razvoj veb stranice možda ne spada u kompetencije lokalno zaposlenih.

101. **Nedovoljna je distinkcija između zadataka koje različiti IT zaposleni obavljaju.** Umesto toga, „svi rade sve“. Prvi opšti sud u Beogradu započeo je konkretnu raspodelu odgovornosti koje se odnose na IKT (npr. administrator mreže, server administrator, podrška krajnjim korisnicima, podrška za elektronsku poštu, razvoj veb stranice), ali ova podela se ne ogleda u sistematizaciji radnih mesta koju odobrava Ministarstvo pravde tako da ni jedan drugi sud ne koristi ovaj model Prvog osnovnog suda. Nepostojanje distinkcije radnih mesta dovodi do izuzetno ograničenog prostora za napredovanje u karijeri u okviru jednog suda. To takođe može objasniti zabeleženi visoki procenat fluktuacije IT kadra.

102. **Ne postoji zvanična obuka za IKT zaposlene niti prilika gde bi se razgovaralo o zajedničkim temama.** Novi zaposleni zaduženi za IKT na početku zaposlenja ne prolaze kroz specifičnu obuku koja bi se odnosila na aplikacije niti bilo koju vrstu kontinuirane obuke. Umesto toga, zaposleni moraju da se oslone na on-line forume kako bi pronašli neka rešenja. Tokom razgovora, pojavila se zabrinutost po pitanju IKT obuke zato što je velika verovatnoća da će zaposleni posle IKT obuke pronaći drugo zaposlenje s obzirom na nekonkurentne zarade.

103. **Pored toga, osnovna kompjuterska i softverska znanja ne spadaju u minimalne zahteve koji se traže prilikom prijavljivanja državnih službenika za rad u sudu.** Uvođenje ovih osnovnih zahteva bilo bi korisno zato što bi se na srednji rok obezbedila veća stručnost novozaposlenih.

ii. Adekvatnost IKT obuka

104. **U sektoru se organizuje jako malo IKT obuke.**

Mnogobrojne sudije, tužioci i zaposleni u sudu nisu prošli ni osnovnu kompjutersku obuku kako bi se upoznali sa hardverom i relevantnim softverom. Interesne grupe navode da mnoge sudije nemaju osnovno poznavanje rada u wordu, slanja elektronske pošte ili pretraživanja u okviru sistema za upravljanje predmetima ili pravne baze podataka.⁹³⁵ Iz tog razloga, u velikoj meri se

AVP obuka (koji se najčešće koristi i predstavlja osnovni sistem) nije sprovedena još od uvođenja 2010. godine.

⁹³⁴ Izvor: MDTF mega tabela sa podacima (<http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>)

⁹³⁵ Ovim se ne kaže da sve sudije moraju da kucaju svoje odluke. U mnogim odeljenjima, sudije i tužioci obavljaju kraće poslove na kompjuteru, dok diktiraju duža dokumenta. Međutim, u sistemu sa prevelikim brojem sudija, uključujući i priličan broj mladih sudija, osnovni rad u programima za obradu teksta mogu biti najefikasniji način korišćenja postojećih ljudskih resursa.

oslanjaju na pomoćnike i zaposlene u sudu – a ni oni sami nisu prošli obuku, ali su (ili nisu) prikupili potrebna znanja zahvaljujući ranijem zaposlenju ili tome što su mlađi. Bez obzira na raspoloživost kompjutera, mnoge sudije nastavljaju da diktiraju svoje odluke ili korespondenciju daktilografima, a potom ih manuelno više puta ispravljaju pre nego što odobre konačnu verziju i potpišu dokument. Osnovna kompjuterska obuka bi mogla značajno da poveća efikasnost korišćenja tehnologije.

105. **IKT obuke za sudije i zaposlene sprovode se prilikom uvođenja novih sistema (obično je finansiraju donatori koji su obezbedili sistem), ali se obično ne nude novo zaposlenima ili radi obnove gradiva.** Na primer, obuka o AVP sistemu, koji je najčešće korišćen i osnovni sistem, nije sprovedena još od uvođenja 2010. godine. Češće organizovanje inicijalnih i naprednijih obuka moglo bi da doprinese postizanju veće efikasnosti.

106. **Pored toga, obuke ne odgovaraju potrebama.** Ne postoji plan kontinuirane obuke na radnom mestu koja bi bila namenjena različitim kategorijama: IT stručnjacima, super-korisnicima koji mogu da pomognu drugom sudskom osoblju kod jednostavnijih IKT problema i drugim zaposlenima. Kao što je već navedeno u poglavlju Ljudski resursi, potrebno je sprovesti procenu obuka na osnovu ankete koja bi se sprovedla među sudskim osobljem.

„... najčešći faktor neuspeha novih IKT sistema nije tehnički problem, već ... nekorišćenje novih sistema od strane ... kritične mase korisnika, ne dozvoljavajući sistemu da zaživi”.

Izvor: Strategija za IKT, Ministarstvo pravde, 2013. godina

5. Upravljanje infrastrukturom

Pregled poglavlja

1. **Generalno, stanje u kojem se nalazi sektor pravosuđa je jako loše.** Zahvaljujući novoj mreži sudova Srbija dostiže prosek Evropske unije kad je u pitanju broj lokacija sudova na 100.000 stanovnika. Međutim, većina objekata je između 30 i 60 godina starosti i u poslednjih 20 i više godina samo su minimalno održavani. Električne instalacije u mnogim pravosudnim objektima su toliko loše da ne dozvoljavaju preko potrebne investicije u IKT. Jasno je da su neophodne značajne investicije u infrastrukturu kako bi se sistem osposobio da funkcioniše na način dosledan evropskim standarima.

2. **Nedovoljan kapacitet postojeće infrastrukture utiče na pružanje usluge.** Postoji manjak sudnica u sudovima i kabineta (istražnih prostorija) u javnim tužilaštvima. Mnoge zainteresovane strane su navele da loši uslovi rada predstavljaju značajan razlog za opadanje kvaliteta sudskih usluga. Sudovi obično okupiraju zgrade koje su klasifikovane kao kulturno nasleđe. Zbog toga je održavanje i renoviranje teško i skupo. Pored izazova koje predstavlja njihovo održavanje, neke zgrade nisu projektovane da služe kao sudovi i ne obezbeđuju funkcionalni prostor. U mnogim slučajevima, dvoje ili troje sudija dele isti kancelarijski prostor i koriste ove prostorije kao sudnice, što dovodi u pitanje privatnost i sigurnost. Uprkos tome, postojeće sudnice se ne koriste na najbolji način. Rasprave se održavaju samo ujutru, a raspored bi mogao biti gušći kako bi se omogućilo najbolje iskorišćenje ovih retkih resursa. Nedostatak prostora takođe predstavlja prepreku reformama koje bi unapredile pružanje usluga, kao što je osnivanje pripremljenih odeljenja.

3. **Upravljanje objektima pravosudne infrastrukture nije delotvorno.** Podaci su samo delimično dostupni i u sistemu ne postoje osnovne informacije kao što su broj objekata pod kontrolom i potvrda vlasništva. Odgovornosti su bile podeljene pa je MP pokrivalo objekte, a VSS i DVT operativne troškove. To je sad konsolidovano u okviru MP. Odsek za investicije MP, koji je trenutno zadužen za to pitanje, nema dovoljno kapaciteta u pogledu kadra, veština i sredstava da vrši svoju funkciju. Istovremeno, VSS i DVT nemaju kadar koji je tome posvećen, a nemaju ni plan kako da izgrade svoje kapacitete u tu svrhu. Stope isplate za kapitalne troškove su niske, a sredstva se rutinski gube ili preusmeravaju u procesu rebalansa budžeta kako bi se zadovoljile druge potrebe.

4. **Ne postoje projektantski standardi niti protokoli održavanja za sudove i javna tužilaštva.** Ovo dovodi do neadekvatnog broja, veličine i tipa sudnica i tužilaštava kao i neadekvatnog pristupa za osobe koje imaju ograničenu mogućnost kretanja i radnih uslova u pravosudnim objektima koji su ispod optimalnih.

a. Analiza postojeće infrastrukture

i. Broj pravosudnih objekata

5. **Na početku, treba napomenuti da nije poznat precizan broj objekata pod kontrolom srpskog pravosuđa.** Uobičajena je praksa da nekoliko sudova zauzima istu zgradu dok su drugi sudovi smešteni u više različitih zgrada. MP procenjuje da postoji oko 408 objekata, ali nema definitivnog spiska. Isto tako, nije poznato ko je zapravo vlasnik mnogih objekata. To u velikoj meri sprečava planiranje. Deo problema je to što su podaci rasparčani. Informacije koje se odnose na kapitalne investicije u sudovima i tužilaštvima prikupilo je MP dok su VSS i DVT prikupili informacije o potrebama za održavanje. Zbog toga nije sprovedena analiza pravosudne infrastrukture. Planiranje kapitalnih investicija i unapređenje infrastrukture urađeno je bez sistematskog pristupa.

„Svaka država bi trebalo da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu za sudove kako bi im omogućila da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u članu 6. Konvencije i kako bi sudijama omogućila da efikasno rade.”

Savet Evrope, Preporuka Br. R (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti ⁹³⁶

6. **Pravosudna mreža Srbije je prošla kroz niz promena, ali su objekti uglavnom ostali isti.** Pravosudna mreža iz 1970-ih transformisana je 2010. godine tako što su zatvoreni neki sudovi i tužilaštva. Kako bi ublažili izazove koji su se pojavili sa zatvaranjem osnovnih sudova, VSS i MP su osnovali sudske jedinice (ili izdvojene sudnice) od kojih su mnoge ostale u istim zgradama koje su ranije bile sudovi. Skoro svaki osnovni sud imao je nekoliko sudskih jedinica. Na primer, Osnovni sud u Novom Sadu je u prethodnom sastavu imao čak 12 sudskih jedinica. Sudskim jedinicama upravljao je predsednik osnovnog suda, a mnoge su vršile iste funkcije kao i osnovni sud izuzev krivičnih predmeta koji nisu mogli da se sude u ovim jedinicama a ostale su imale i ograničeno radno vreme.

7. **Pravosudna mreža je ponovo restrukturirana 2014. godine.** Glavna izmena je zatvaranje sudskih jedinica i njihova ponovna konverzija u osnovne sudove što je dovelo do povećanja broja osnovnih sudova sa 34 na 66. Takođe, kao odgovor na promene koje su inicirane novim ZKP, broj tužilaštava se povećao sa 34 na 58. Međutim, bitno je napomenuti da ova promena nije dovela do povećanja broja pravosudnih objekata. Novi sudovi i tužilaštva smešteni su u istim zgradama gde su bile sudske jedinice. Praktično su sudske jedinice opet postale osnovni sudovi.

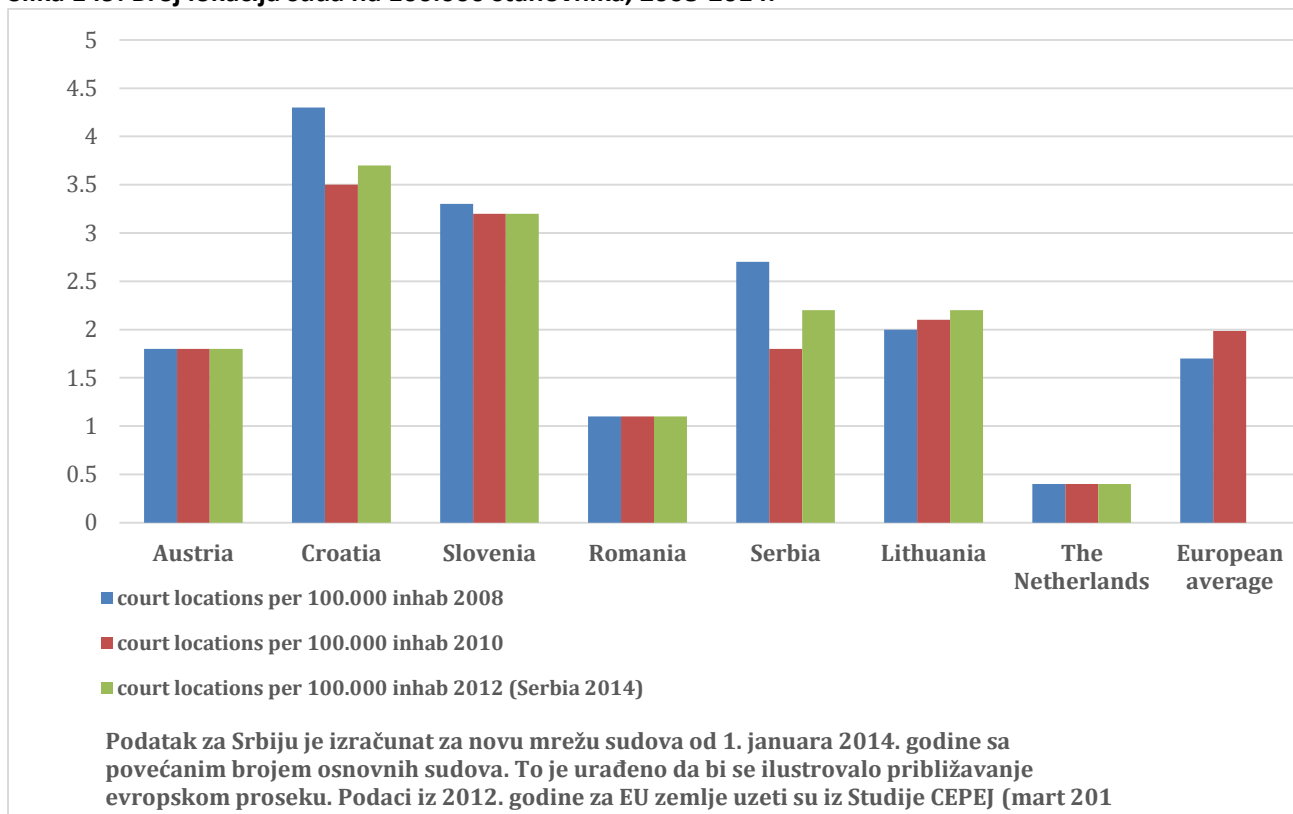
8. **Nova pravosudna mreža iz 2014. godine približava Srbiju Evropskoj uniji prema prosečnom broju sudova na 100.000 stanovnika.** Prema CEPEJ-u Srbija je imala 1,9 prvostepenih sudova i 2,7 sudskih lokacija na 100.000 stanovnika 2008. godine što je dosta iznad proseka u Istočnoj i Centralnoj Evropi koji iznosi 1,7 sudova na milion stanovnika. Ponovna izmena mreže iz 2010. godine je smanjila broj sudova na 0,8 za prvostepene sudove i 1,9 za sudske lokacije na 100.000 stanovnika. Nova pravosudna mapa iz 2014. godine približava Srbiju evropskom proseku sa 2,2 sudske lokacije na 100.000 stanovnika kao što je prikazano na Slici 149.

⁹³⁶

Dostupno

na:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282010%2912E_%20judges.pdf

Slika 149: Broj lokacija suda na 100.000 stanovnika, 2008-2014.⁹³⁷

ii. Fizički uslovi pravosudnih objekata

9. Ako se pretpostavi da je cifra od 408 objekata tačna, pravosuđe funkcioniše u 318,058 m² poslovnog prostora. Kao što je prikazano u Tabeli 43 ispod, osnovni sudovi zauzimaju najveću površinu, onda slede viši sudovi i prekršajni sudovi kao što je i očekivano.

Tabela 43: Pravosudni objekti u m², 2013⁹³⁸

Tip pravosudne institucije	Površina/m ²
Svi apelacioni sudovi	14,063
Svi viši sudovi	54,641
Svi osnovni sudovi	184,695
Svi privredni sudovi	17,505
Svi prekršajni sudovi	30,049
Osnovna javna tužilaštva	9,547
Viša javna tužilaštva	5,902
Sva apelaciona javna tužilaštva	1,656
Ukupna površina svih pravosudnih institucija	318,058

10. Postoji 1701 sudnica i 1897 drugih pravosudnih kancelarija u sudovima Srbije. Kao što se vidi u Tabeli 44, jasno je da sudska infrastruktura ima nedovoljan broj sudnica. U nekim sudovima, ima poteškoća sa zakazivanjem ročišta zbog nedovoljnog broja sudnica i neefikasnog zakazivanja. Viši sud u Kragujevcu najviše zabrinjava jer ima šest sudija po sudnici. Takođe su problematični i Viši sudovi u Pančevu, Novom Pazaru, Užicu i Šapcu koji imaju pet sudija po sudnici. Osnovni sud u Novom Pazaru se suočava sa istim problemima. Prekršajni sudovi se suočavaju sa ozbiljnim izazovima pošto skoro pola sudova nema sudnice pa

⁹³⁷ CEPEJ 2014, 2012 i 2010; na osnovu podataka iz 2012, 2010 i 2008. godine.

⁹³⁸ Podaci MP, 2013. godine.

se suđenja održavaju u sudijinoj kancelariji. Ova situacija utiče na pružanje usluge u smislu efikasnosti i kvaliteta usluge. Nekoliko zainteresovanih strana je izjavilo timu za Funkcionalnu analizu da je nedostatak sudnica uobičajeni razlog za odlaganja ili pomeranja ročišta. U Kragujevcu, na primer, zainteresovane strane takođe izjavljuju da se bar jedno ročište u krivičnom predmetu pomera svaki dan usled nedostatka sudnica. Pa ipak, izgleda da sudovi koriste sudnice za rasprave samo ujutru. Gušći raspored sudskih ročišta, uključujući i popodneve termine bi omogućio sudovima da najbolje iskoriste ove retke resurse.⁹³⁹

Tabela 44: Odnos broja sudija prema broju sudnica za svaki tip suda u 2013. godini⁹⁴⁰

TIP SUDA	Broj drugih prostorija koje se koriste kao sudnice	Broj sudnica	Broj sudija	Broj sudija po sudnici
Osnovni sudovi:	1,168	1,126	1,522	1.4
Viši sudovi:	80	152	371	2.6
Apelacioni sudovi:	202	34	200	5.9
Privredni sudovi:	52	120	162	1.5
Prekršajni sudovi:	395	269	376	1,4
UKUPNO :	1,897	1,701	2,631	1.5

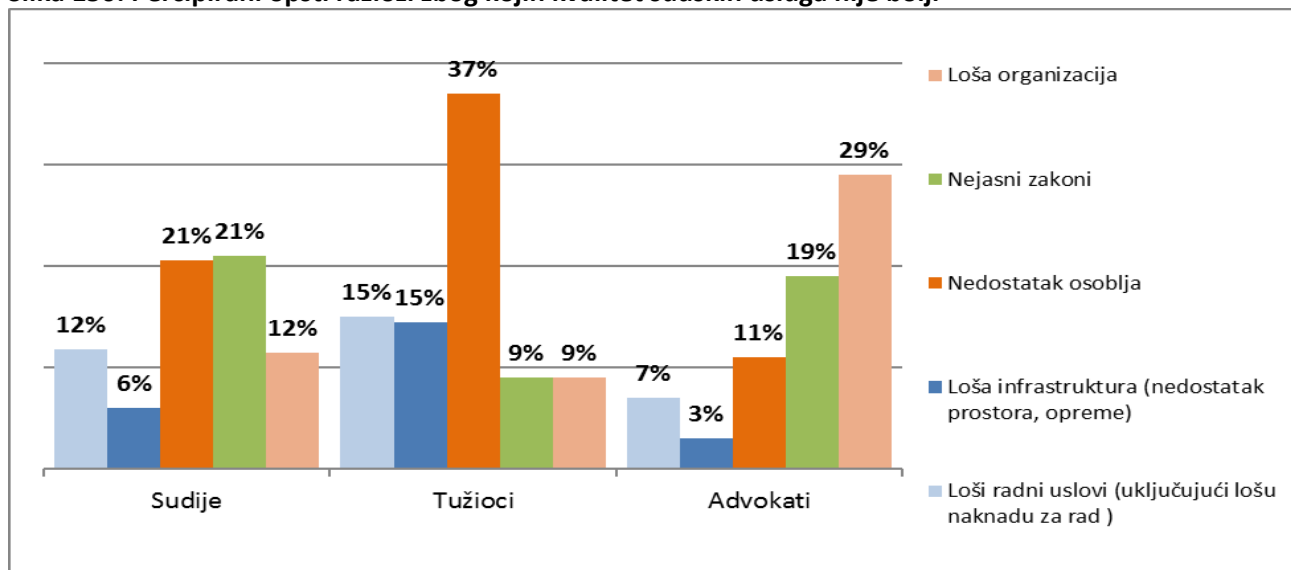
11. **Tužiocima će biti potrebno više poslovnog prostora kako bi mogli delotvorno da rade u skladu sa novim ZKP.** Na osnovu informacija koje je prikupilo DVT,⁹⁴¹ veliki broj javnih tužilaštava nema prostorije za intervju i saslušanja u istražnom postupku, a mnogi nemaju ni dovoljan nivo bezbednosti za tu svrhu. To predstavlja veliki problem za uspešnu realizaciju istraga koje vode tužioci pošto tužioci nemaju osnovna sredstva da izvrše svoje zadate funkcije. To će verovatno imati za posledicu smanjenje efikasnosti i kvaliteta usluge duž lanca krivičnog pravosuđa.

12. **Nedostatak sudnica i kabineta (prostorija za saslušanja) utiču na pružanje usluge.** U Anketi o percepciji pravosuđa sa velikim brojem učesnika, tužioci su u velikom broju navodili da loši uslovi rada i loša infrastruktura predstavljaju dva razloga za opadanje kvaliteta sudskih usluga. U 2013. godini 15 odsto tužilaca je navelo radne uslove kao razlog za lošiji kvalitet, što je porast u odnosu na 10 odsto iz 2009. godine. 14 odsto je navelo lošu infrastrukturu, što je porast sa 8 odsto iz 2009. godine. Slični podaci dolaze i od sudija, iako je broj ostao stabilan tokom istog perioda. To ukazuje da su ograničenja za tužilaštvo mnogo ozbiljnija (videti Sliku 150).

⁹³⁹ Za dalju diskusiju oko zakazivanja, videti odeljak o Efikasnosti.

⁹⁴⁰ Megadata tabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁹⁴¹DVT je sastavilo listu hitnih popravki i neophodne opreme za sva tužilaštva. Ova lista je sastavljena u oktobru 2013. godine na zahtev RJT ali nije ažurirana sa informacijama iz novo otvorenih tužilaštava.

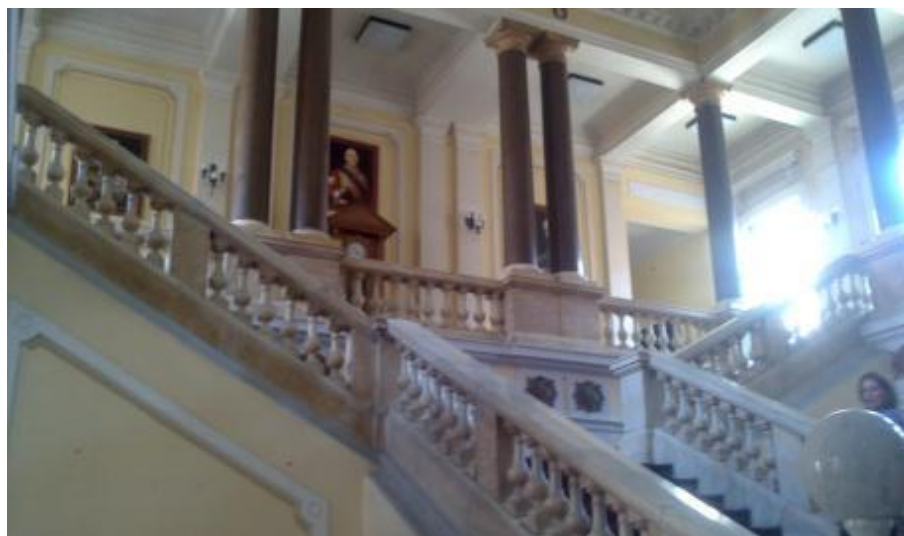
Slika 150: Percipirani opšti razlozi zbog kojih kvalitet sudskih usluga nije bolji⁹⁴²

13. **U većini slučajeva, sudovi i tužilaštva se nalaze u objektima koji nisu podesni za pravosudne institucije.** Sudovi obično okupiraju zgrade koje su klasifikovane kao kulturno nasleđe, kao što su Osnovni sud i Viši sud u Zrenjaninu i Apelacioni i Viši sud u Kragujevcu. Zbog toga je još veći izazov održavati te zgrade, a teže je i da se sudovi modernizuju novom IKT i drugim elementima koji nisu predviđeni originalnim projektom. Pored toga, nekolicina ovih zgrada nije projektovana da služi kao sud i nema funkcionalnog prostora neophodnog za funkcionisanje pravosudnog sistema. S obzirom da su proglašene kulturnom baštinom, ove zgrade se ne mogu adaptirati za moderne potrebe.

⁹⁴² Anketa o percepciji pravosuđa, Svetska banka MDTF-JSS, 2014. godina

Okvir 31: Neadekvatan radni prostor u zgradi koja je kulturno nasleđe – Primer iz Osnovnog suda u Kragujevcu.

Zgrada je prvobitno izgrađena 1904. godine i služila je kao zgrada opštine. Trenutno su u njoj smešteni Osnovni, Viši i Apelacioni sud u Kragujevcu. Zgrada je klasifikovana kao kulturno nasleđe i nalazi se pod zaštitom države. Tokom godina grad Kragujevac je investirao u renoviranje fasade i krova zgrade.



Glavni izazovi kod održavanja zgrade Osnovnog suda u Kragujevcu su sledeći:

- Struktura zgrade je veoma rigidna i nema fleksibilnosti radi proširenja ili preuređenja prostorija unutar zgrade.
- Preko je potrebna zamena prozora. Međutim, lučni drveni prozori moraju da zadrže svoj originalni izgled. Moraju da se prave po meri i zato su jako skupi.
- Sudnice od oko 20 m² koriste se za suđenja; bezbednost je ograničena a uslovi za rad loši.
- Takvu sudnicu dele međusobno dvoje sudija Osnovnog suda i ona im služi i kao kancelarija i kao sudnica. Dok jedan sudija ima suđenje, onaj drugi radi u drugom uglu prostorije. Dokumentacija predmeta se drži u toj prostoriji što ima implikacije za bezbednost i poverljivost. Zainteresovane strane navode da je ova praksa podele sudnica među sudijama uobičajena u osnovnim, višim i prekršajnim sudovima širom Srbije

Okvir 32: Hitne infrastrukturne potrebe: Primer iz Sremske Mitrovice

U zgradi suda u Sremskoj Mitrovici smešteni su Više javno tužilaštvo, Osnovno javno tužilaštvo, Prekršajni sud, Privredni sud, Viši sud i Osnovni sud. Zgrada ima ravan krov velike površine sa lošim vodovodnim instalacijama, vlagom i lošom izolacijom. Pored toga, instalacije krovne kanalizacije prolaze kroz sudnice i kroz kancelariju sudije.

Tokom velikih padavina, zbog lošeg stanja krova i odvodnog sistema često dolazi do poplava u kancelariji sudija i sudnicama što ozbiljno ugrožava arhivu (i papirnu i elektronsku dokumentaciju).



14. **Opšte gledano, pravosudna infrastruktura je u lošem stanju i neophodne su hitne popravke u određenom broju sudova i tužilaštava.** Na osnovu informacija sa liste traženih popravki za pravosudne objekte koju je napravilo MP, u Tabeli 45 ispod prikazano je da više od 40 odsto svih pravosudnih objekata zahteva kompletno renoviranje osnovnih elemenata kao što su toaleti i arhiva. Nekoliko sudova je saopštilo timu za Funkcionalnu analizu da su zahtevi za adaptacijom uzaludni, tako da ih više i ne podnose Ministarstvu pravde. Zbog toga su dole prikazane cifre možda i niže od realnih.

Tabela 45: Zahtevi Ministarstvu pravde za hitnim popravkama u pravosudnim objektima ⁹⁴³

	Pravosudni objekti	Toaleti	Arhive	Prozori	Električne instalacije	Vrata	Protivpožarne instalacije	Krov
Ukupan broj	408	1	2	3	4	5	6	7
Potrebno kompletno renoviranje		171	170	152	148	107	108	57
Procenat		42%	42%	37.2%	36%	26.3 %	26.3%	14%
Potrebno delimično renoviranje				109	145	112	83	
Procenat				26.3%	36%	26.7 %	20%	

15. Loše stanje električnih instalacija u pravosudnim objektima predstavlja glavnu prepreku za dodatne investicije u IKT infrastrukturu. Ovaj problem je postao evidentan sa uvođenjem AVP-a 2010. godine. Tada je MP navelo da su morala da se izdvoje značajna dodatna sredstva kako bi se popravili problemi sa električnim instalacijama u sobama sa serverima kako bi AVP mogao da se koristi. Zbog loših provodnika, nije mogla da se instalira rashladna oprema pa dobavljač hardvera nije bio spreman da produži garanciju za potrebne servere. S obzirom da situacija danas nije ništa bolja nego 2010. godine, pravosuđe nije u poziciji da dalje investira u IKT osim ukoliko se na delotvoran način ne reše ovi problemi sa infrastrukturom. MP bi trebalo da postavi za prioritet hitnu procenu električnih instalacija u svim pravosudnim objektima, i da se fokusira na vrstu neophodnog unapređenja kako bi omogućilo dalje investicije u IKT infrastrukturu.

Okvir 33: Obim nezadovoljenih potreba za kapitalnim investicijama - Primer Kragujevca

U zgradi suda u Kragujevcu u kojoj su smešteni Osnovni, Viši i Apelacioni sud jednom je prilikom izbio požar zbog neadekvatnih električnih instalacija. Srećom, požar je brzo ugašen. Zbog zabrane trošenja sredstava na zamenu električnih instalacija, zaposleni u sudu na smenu koriste klima uređaje u svojim kancelarijama. Zgrada je prenatrpana. Neke sudije Osnovnog suda nemaju kancelarije pa umesto toga koriste sudnice čak i kad sud zaseda kao bi se pripremili za ročišta. Od početka 2014. godine MP organizuje premeštanje Apelacionog suda u prikladnije prostorije.

⁹⁴³ Odsek za investicije MP

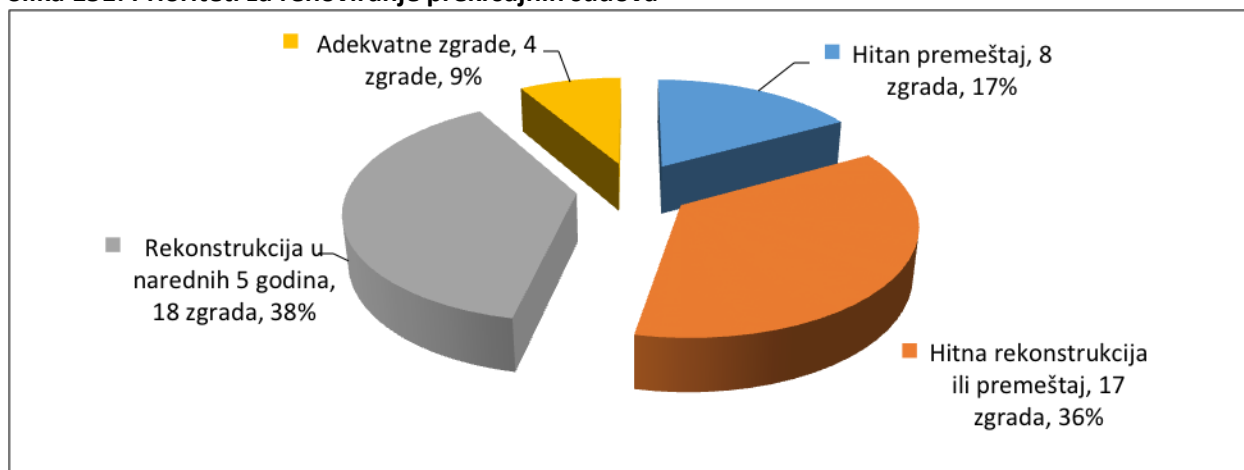
Okvir 34: Loši uslovi za rad u Prekršajnom sudu u Leskovcu.

Usled nedostatka poslovnog prostora u Prekršajnom sudu u Leskovcu, kancelarija sudije se takođe koristi i kao sudnica. Dvoje sudija dele istu kancelariju što jako otežava uslove za rad. Pored toga, kako se vidi iz priloženih slika, pisarnica suda je pretrpana i neophodno je renoviranje. Investiranje u IT i sistem za elektronsko podnošenje bi značajno poboljšao uslove za rad ali to neće biti moguće dok se ne uradi kompletan remont električnih instalacija.



16. U okviru projekta JRGA 2013. godine je završen sveobuhvatni popis sudskih objekata za prekršajne sudove u Srbiji.⁹⁴⁴ Na osnovu tog popisa zaključeno je da je manje od 5 odsto zgrada prekršajnih sudova u adekvatnom stanju. Ova procena je uključila 47 zgrada u kojima se nalaze sudovi (četiri lokacije viših prekršajnih sudova i 43 prekršajna suda). U toj proceni su predstavljene informacije o fizičkom stanju zgrada i povezane infrastrukture, planu zgrade, kadrovskim potrebama, informacije o vlasništvu zgrade, fotografije i preporuke za rešavanje najhitnijih problema. Provizorna procena troškova neophodnog renoviranja takođe je data za svaki sud kako bi se MP i sudovima predstavila ukupna slika veličine potrebnih investicija. Na osnovu procene JRGA, Slika 151 u nastavku teksta pokazuje da bi 17 prekršajnih sudova trebalo ili preseliti ili pod hitno renovirati.

Slika 151: Prioriteti za renoviranje prekršajnih sudova⁹⁴⁵



iii. Starosna struktura i vlasništvo nad pravosudnim objektima

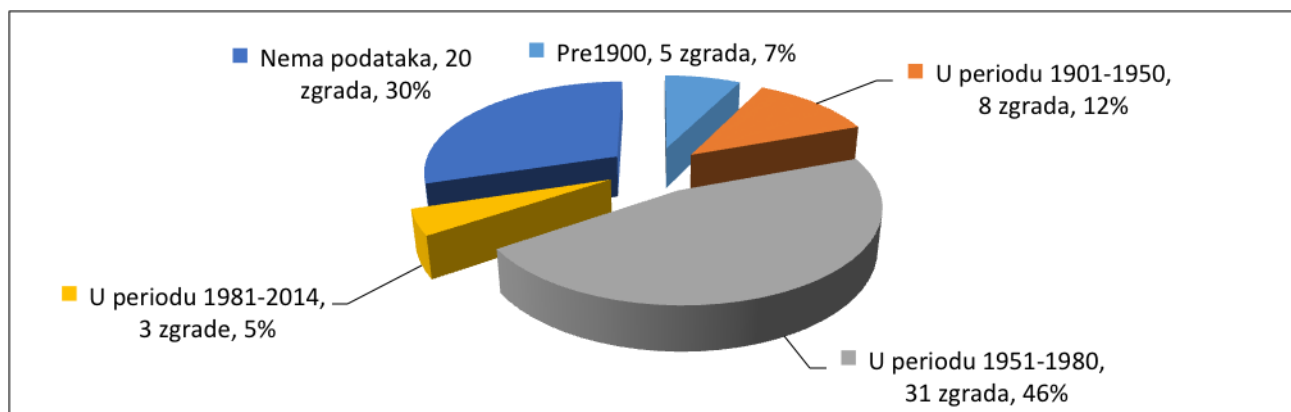
⁹⁴⁴ Procena u okviru projekta JRGA dostupna je na sledećem linku:

http://www.jrga.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=234:comprehensive-facility-assessment-of-misdemeanor-courts-in-serbia&Itemid=78&tmpl=component&print=1&lang=en

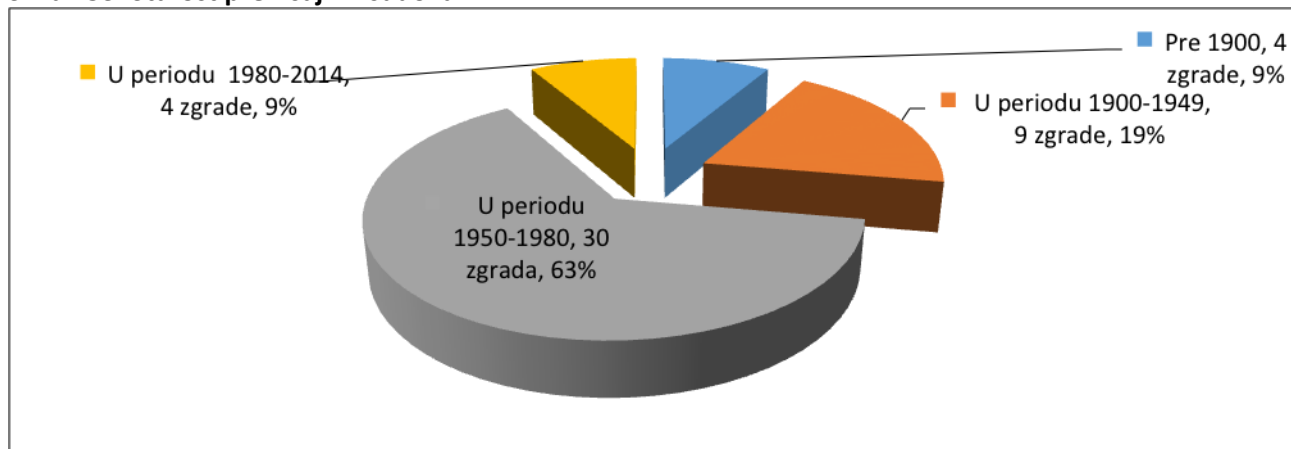
⁹⁴⁵ Procena na osnovu Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlasti (JRGA) i podaci MP.

17. **Pravosudni objekti su građeni u poslednjih 200 godina, a starosna struktura koju je izradilo MP deli se u četiri kategorije: a) pre 1900-ih, b) 1901-1950. c) 1951-1980. i d) 1980. – do sada.** Slika 152 i Slika 153 pokazuju da je većina osnovnih i prekršajnih sudova izgrađena u periodu od 1951. do 1980. godine te su od 30 do 60 godina starosti. (Međutim, osnovni sudovi i MP nisu uspeali da utvrde datum izgradnje oko 20 odsto objekata za koje se pretpostavlja da su svi u dosta trošnom stanju.) Starosna struktura nije toliko razlog za brigu koliko neverovatno neodržavanje ovih starih zgrada. Većina ovih zgrada, ako ne i sve, jako je slabo održavana u poslednjih 15 godina, a verovatno i duže. Posledica toga je da je većina infrastrukture u pravosuđu generalno u lošem stanju.

Slika 152: Starost osnovnih sudova⁹⁴⁶



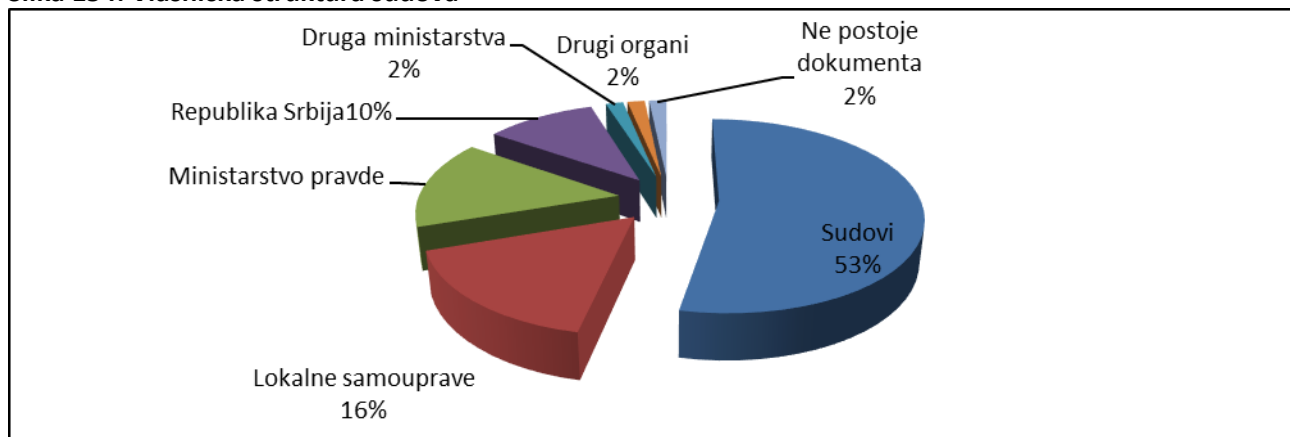
Slika 153: Starost prekršajnih sudova⁹⁴⁷



18. **Ne postoji jedinstvena baza podataka koja može da pruži informacije o vlasništvu nad objektima u kojima su smeštene pravosudne institucije.** Ove informacije su raštrkane između MP, VSS i DVT i samo su delimično dostupne. Prema MP, i kao što je prikazano na slici 154, vlasništvo nad zgradama suda je mešovito i nije regulisano. Nije jasna razlika između zgrada suda u vlasništvu Republike Srbije (10 odsto), drugih ministarstava (2 odsto) i ostalih institucija (2 odsto). MP u koordinaciji sa VSS i DVT bi trebalo da koristi metodologiju koja je već razvijena u okviru projekta JRGA za izradu baze podataka o vlasništvu nad svim sudovima i javnim tužilaštvima. Čim se to napravi, MP bi trebalo da omogući transfer vlasništva iz drugih institucija Ministarstvu pravde, sudovima i javnim tužilaštvima po potrebi.

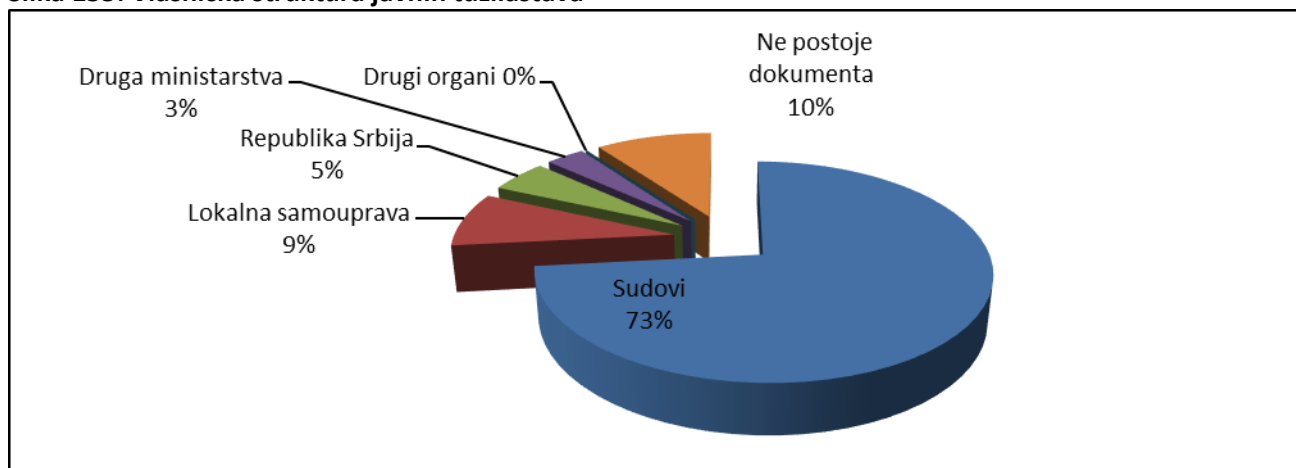
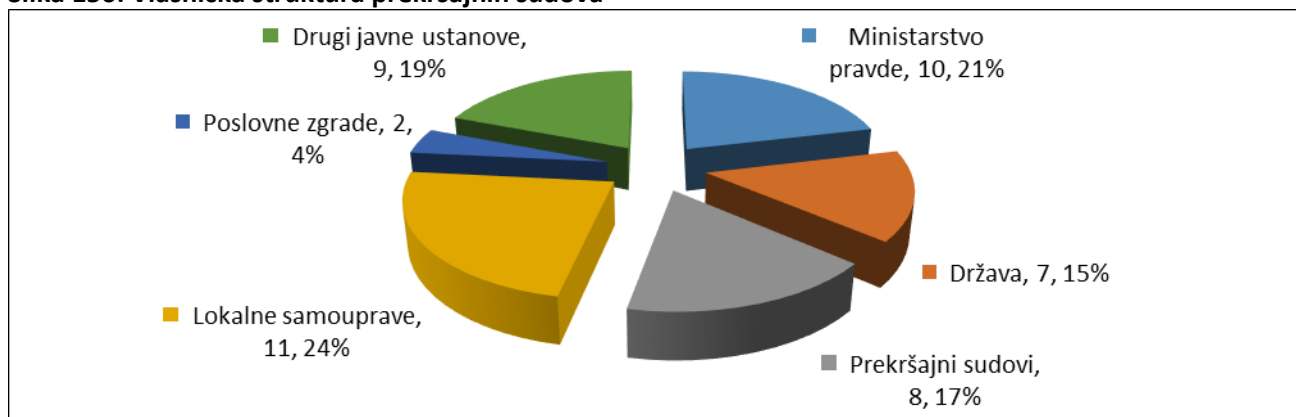
⁹⁴⁶ Podatke obezbedilo MP, 2013. godine.

⁹⁴⁷ Podaci na osnovu projekta JRGA i MP, 2013. godine.

Slika 154: Vlasnička struktura sudova⁹⁴⁸

Izvor: Podaci MP

19. Kako je prikazano na Slici 155 i Slici 156, sličan problem postoji kod utvrđivanja vlasništva nad objektima u kojima se nalaze javna tužilaštva i prekršajni sudovi. Treba napomenuti da tužilaštva nisu u vlasništvu RJT niti DVT, zbog čega je praktično nemoguće da DVT finansira bilo kakvo veće renoviranje tužilaštava.

Slika 155: Vlasnička struktura javnih tužilaštava⁹⁴⁹Slika 156: Vlasnička struktura prekršajnih sudova⁹⁵⁰

⁹⁴⁸ Podatke obezbedilo MP, 2013. godine.

⁹⁴⁹ Podatke obezbedilo MP, 2013. godine.

⁹⁵⁰ Procena na osnovu Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlasti (JRGA) i podaci MP.

b. Upravljanje pravosudnom infrastrukturom

i. Investicioni plan pravosudne infrastrukture

20. **MP je nadležno za kapitalne investicije i druge infrastrukturne troškove u vezi sa pravosudnom infrastrukturom.** Odgovornost VSS i DVT za planiranje i raspodelu budžeta za troškove poslovanja sudova i javnih tužilaštava prebačena je na MP od 1. januara 2014. godine.

21. **Do kraja 2013. godine proces budžetskog planiranja za pravosudnu infrastrukturu bio je podeljen između MP, VSS i DVT. MP je bilo zaduženo za planiranje kapitalnih investicija, dok su VSS i DVT bili odgovorni za planiranje tekućih troškova održavanja.** Ovaj dualizam naglašavao je nedostatak koordinacije između izvršne grane i pravosudnih institucija po pitanju planiranja troškova za infrastrukturu kao i određivanja prioriteta operativnih i tekućih troškova održavanja. Prema mišljenju sudova, MP je zanemarivalo operativne i troškove održavanja što podriva održivost kapitalnih investicija. Zatim, uvođenje novih IKT tehnologija ili različitih poslovnih praksi ponekad dovodi do povećanih troškova održavanja što takođe iziskuje dobru koordinaciju u pogledu planiranja troškova.

Okvir 35: Osnovni sud u Leskovcu – Kako obezbediti dovoljno sredstava za održavanje?

U saradnji sa MP i VSS, IMG je u potpunosti renovirala zgradu Osnovnog suda u Leskovcu. Ukupna investicija za sud premašila je 2 miliona Evra, a radovi na renoviranju trajali su skoro 18 meseci. Međutim, MP odgovorno za održavanje suda, još uvek nije potpisalo protokol o održavanju niti je odredilo budžet za održavanje za ovu godinu.



22. **Ministarstvo pravde nema dovoljno kapaciteta za upravljanje objektima pravosudne infrastrukture.** Od januara 2014. godine Sektor za materijalno – finansijske poslove Ministarstva pravde, na čelu sa pomoćnikom ministra, nadležan je za planiranje, nabavku, realizaciju, monitoring izvršenja kapitalnih troškova i održavanje pravosudnih objekata. Odsek za investicije, odgovoran za upravljanje pravosudnom infrastrukturom ima samo četiri zaposlena od kojih je samo načelnik odseka građevinski inženjer. Ako se to uporedi sa Hrvatskom koja ima 37 zaposlenih u istoj oblasti (videti Okvir 39), jasno je da Odsek za investicije nema dovoljno kadra. Neophodna je preraspodela ili zapošljavanje dodatnog kadra i dodatne ekspertize u ovom odseku. Prioritet je da MP pripremi novu organizacionu strukturu i opis posla za nove pozicije u Odseku za investicije kako bi mogao da izvršava svoje dodatne obaveze.

23. **Odsek za investicije u okviru Ministarstva pravde izradio je bazu podataka sudskih objekata u Microsoft Excel formatu.** U bazi podataka je za svaki objekat pokušano da se zavede godina izgradnje, broj

spratova i površina u kvadratnim metrima kao i informacije o različitim elementima sudskih objekata kao što su krovovi, zidovi, stolarija, liftovi, grejanje i vodovodne instalacije. Takođe su zabeležene i informacije o neophodnim kapitalnim investicijama. Iako ima puno netačnih podataka i dosta podataka fali, ovaj Odsek pokušava da ažurira bazu tako što kvartalno traži nove podatke od sudova. Ova baza podataka je dobra polazna tačka kao bi se unapredilo upravljanje objektima. U budućnosti, veći kadrovski kapacitet u okviru ovog Odseka bi omogućio MP da obezbedi dostupnost sveobuhvatnih i tačnih podataka.

Okvir 36: Hrvatski model organizacione strukture Ministarstva pravde, odgovornog za upravljanje i raspodelu sredstava za pravosudnu infrastrukturu.

1. Sektor za finansije i javnu nabavku (37 zaposlenih)

1.1 Finansijske usluge

1.1.1 Odsek za finansijsko planiranje

1.1.2 Odsek za trezor

1.1.3 Odsek za računovodstvo

1.2 Javne nabavke i materijalno poslovanje

1.2.1 Odsek za javne nabavke

1.2.2 Odsek za materijalno poslovanje

2. Sektor za projekte i investicije (23 zaposlena)

2.1 Projektne usluge

2.1.1 Odsek za EU programe i projekte

2.1.2 Odsek za međunarodne programe i projekte

2.2 Investicione usluge

2.2.1 Odsek za poslove investicija

2.2.2 Odsek za planiranje opreme

3. IT sektor (37 zaposlenih)

3.1 Razvoj IT

3.2 Održavanje IT

3.3 IT logistika

24. **U međuvremenu, VSS i DVT nemaju kadar zadužen za nadzor nad upravljanjem pravosudnom infrastrukturom.** S obzirom na plan da se do juna 2016. godine odgovornost za planiranje budžeta i izvršenje kapitalnih investicija prebaci sa MP na VSS i DVT, izuzetno je bitno da oba ova tela isplaniraju slobodne resurse i pripreme se za ovo prebacivanje što je pre moguće.

25. **Kako bi ojačalo svoje kapacitete za planiranje i monitoring, MP razmišlja o osnivanju četiri izdvojene jedinice Odseka za investicije u svakom apelacionom sudu.** Argument za ovakav predlog je da se MP približi pravim potrebama pravosuđa, ali to bi moralo da bude deo šire reorganizacije sektora. Pored toga, MP planira da uvede automatizovani sistem za prikupljanje informacija o stanju pravosudnih objekata. Kao bazu za ovaj sistem MP će koristiti metodologiju koja je već izrađena u okviru JRGA za prikupljanje podataka o prekršajnim sudovima.

26. **Dinamika isplate za kapitalnu potrošnju je na niskom nivou.** Sredstva za kapitalnu potrošnju planiraju se za svaku kalendarsku godinu. Nemogućnost da se pripreme i odobre višegodišnji planovi kapitalnih investicija predstavlja rizik za efikasno rukovođenje pravosudnim objektima. Podaci Ministarstva pravde prikazani u Tabeli 46 ukazuju da je dinamika isplate za kapitalnu potrošnju često dosta niža od planiranih iznosa.

Tabela 46: Planirani i realizovani budžet za kapitalne investicije, 2010-2013.⁹⁵¹

Fiskalna godina	Izvor	Planirani kapitalni izdaci (RSD)	Realizovani kapitalni izdaci (RSD)	Raščlanjenje prema izvoru (RSD)		Dinamika isplate
				Izvor: budžet	Izvor: sudske takse	
2010.	MP	218,725,800	255,786,907	nema podataka	nema podataka	116.9%
2011.	MP	218,725,800	256,054,798	nema podataka	nema podataka	117.1%
2012.	MP	338,413,000	152,000,686	39,880,989	112,119,697	44.9%
2013.	MP	189,124,000	65,857,096	29,611,313	35,245,784	34.8%

27. **Planovi kapitalnih investicija, troškovi poslovanja i održavanja nemaju isti tretman kao drugi pravosudni troškovi u okviru MP i postoji velika šansa da se izgube u procesu rebalansa budžeta.** Uprkos trudu MP da izradi višegodišnji investicioni plan i plan sprovođenja, ono rutinski umanjuje isplate svojih iznosa zbog ograničenja u vezi sa višegodišnjim ugovaranjem u kombinaciji sa lošim kapacitetom za nabavke.⁹⁵² MF onda redovno uzima ova sredstva ili zahteva da budu utrošena na plaćanje docnji u okviru tog sektora. Kao posledica toga, investicioni planovi i zahtevi za održavanjem se redovno odlažu.

28. **Kako bi se optimalnije koristio prostor u sudovima i javnim tužilaštvima, MP bi trebalo da razmotri uvođenje menadžera za održavanje objekata ili zgrada.** Prema postojećem zakonu i politici, menadžer objekata će morati da preuzme primarnu odgovornost za uspostavljanje upravljačkih pravila i procedura za popravke i renoviranje. Menadžer za održavanje objekata ili zgrada trebalo bi direktno da odgovara predsedniku suda i da snosi odgovornost za održavanje nekoliko sudova i javnih tužilaštava na istom području.

ii. Projektantski standardi i protokoli održavanja

29. **U ovom trenutku, ne postoje projektantski standardi niti protokoli održavanja za sudove i javna tužilaštva.** Ovo stvara razne probleme kao što su neadekvatan broj, veličina i tip sudnica i javnih tužilaštava i neadekvatan pristup za osobe sa invaliditetom. Takođe, nedostatak standarda održavanja ugrožava stabilnost i radne uslove u pravosudnim objektima. IMG je pripremila Smernice za model suda ali ovaj standard još uvek nije odobren od strane MP i VSS.

Okvir 37: Smernice za model suda: Primer dobre prakse iz Leskovca

„Smernice za model suda“ utvrđuju standarde za sudove u Srbiji, a izradila ih je IMG. Osnovni sud u Leskovcu je rekonstruisan prema standardima iznetim u Smernicama, a donekle i Osnovni sud u Pirotu. Ukoliko bi ih MP i VSS usvojili, Smernice bi se mogle koristiti kao osnova za utvrđivanje daljih smernica za projektovanje i standarde poslovanja. To bi poboljšalo doslednost kod daljeg širenja infrastrukturnih projekata u budućnosti.

30. **MP bi trebalo da izradi projektantske standarde za obnovu sudova i javnih tužilaštava.** Kako bi se napravio instrument koji će obezbediti da sve buduće rekonstrukcije sudova ili nova izgradnja bude doslednog standarda i kvaliteta, kao i visoke održivosti, neophodno je utvrditi smernice za svaki deo suda tako što će se predložiti minimalna pravila za projektovanje i održavanje, kao na primer:

- **Priručnik za arhitektonski i građevinski projekat sudova i javnih tužilaštava.** Priručnik bi trebalo da sadrži prototip projektantskog rešenja za konkretan sadržaj zgrade suda na osnovu nadležnosti, funkcije i broja zaposlenih, a trebalo bi ga izraditi uz pomoć funkcionalne analize korisničkih potreba

⁹⁵¹ Megadata tabela, Svetska banka. (Dostupno na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>).

⁹⁵² Za dalju raspravu po pitanju kapaciteta za nabavke, revizije budžeta i docnji, pogledati Poglavlje Finansijski menadžment.

u modernom sistemu pravosuđa. Priručnik bi trebalo da ima smernice o pravosudnim objektima u smislu lokacije, parkinga, okolnog zemljišta, fasade, pristupa osoba sa invaliditetom i označavanja sa spoljne i unutrašnje strane.

- **Priručnik za održavanje zgrade.** Ovaj priručnik bi trebalo da sadrži informacije relevantne za održavanje i funkcionisanje pravosudnih objekata sa smernicama i preporukama za redovno održavanje različitih tipova instalacija u zgradama, kao što su gromobran, protivpožarne instalacije, kotlarnice, liftovi i ostalo u skladu sa propisanim zakonodavstvom u zemlji. Pored priručnika potrebno je uključiti i kopije pravilnika, standarda i normi za održavanje svih tipova instalacija.
- **Protokol o strategiji održavanja.** MP bi trebalo da usvoji protokol o strategiji održavanja za svaku pojedinačnu zgradu. U ovoj strategiji se utvrđuju jedinstveni standardi za preventivno održavanje, popravke i renoviranje zgrade suda kako bi se sprečilo propadanje zgrade, obezbedile smernice za zdravo i bezbedno radno okruženje za zaposlene i korisnike i obezbedila efikasna upotreba budžeta za održavanje. Glavni zadatak strategije za održavanje zgrada suda je da obezbedi funkcionalno radno okruženje.

Aneksi

Aneks 1: Metodologija

a. Cilj i struktura Okvira učinka

1. **Svrha Okvira za merenje učinka jeste da obezbedi dogovorenu strukturu za merenje učinka pravosuđa u Srbiji.** Okvir pruža ključne oblasti merenja učinka, pokazatelje učinka, relevantne podatke i odgovarajuće evropske standarde tamo gde je to moguće. Okvir je izrađen na osnovu evropskog iskustva (videti niže Okvir 1) i prilagođen specifičnom kontekstu Srbije i njenim potrebama, u okviru poglavlja 23.⁹⁵³

Okvir 38: Okvir za merenje učinka zasnovan na evropskim modelima

Okvir za merenje učinka je logički model zasnovan na oblastima za merenje učinka, pokazateljima učinka i standardima koji se trenutno koriste u naprednim evropskim pravosudnim sistemima. Ukoliko Vas interesuju drugi okviri za merenje učinka u naprednim pravosudnim sistemima, pogledajte primer sistema upravljanja kvalitetom u holandskim sudovima (Rechtspraak) i Apelacionom sudu u gradu Rovaniemi, u Finskoj.

I dok se posebne odlike svakog Okvira za merenje učinka razlikuju zbog lokalnog konteksta, prioriteta i raspoloživosti podataka, osnovni pristup je sličan. Metod se sastoji u definisanju relevantnih oblasti učinka koje se mere. U Holandiji, oblasti merenja prvobitno su bile (1) nepristrasnost i integritet sudija; (2) stručnost sudija; (3) lična interakcija sa strankama u sporu; (4) jedinstvo zakona; i (5) brzina i blagovremeno okončanje. Ovim oblastima merenja su dodeljeni konkretni pokazatelji. Na primer, da bi se izmerila blagovremenost, sistem kvaliteta u Rovaniemi-ju koristi kao pokazatelj meru u kojoj se obrađuju predmeti u okviru optimalnog vremena za obradu koje je utvrđeno za organizaciju pravosudnog posla. Naveden je relevantni standard kao i izvor podataka.

Za dalje, videti Merenje učinka suda: Međunarodne perspektive i pristupi, Svetska banka 2014. godine

2. **Funkcionalna analiza procenjuje unutrašnji i spoljni učinak sistema.** *Spoljna procena* posmatra učinak pravosudnog sistema u smislu pružanja pravosudnih usluga korisnicima. *Interna procena* se fokusira na unutrašnje funkcionisanje pravosudnog sistema i njenu sposobnost da upravlja resursima radi pružanja usluga. Analiza se sprovodi o upravljačkom aranžmanu, kao i rukovođenju pojedinim resursima, uključujući finansijske resurse, ljudske resurse, IKT i infrastrukturu. Ta dva aspekta su povezana: ono što se desi na unutrašnjoj strani utiče na sposobnost sistema da pruža rezultate ka spolja tj. korisnicima i prave se odgovarajuće veze. Zajedno, ove dve oblasti merenja ukazuju na relevantne pokazatelje i pokrivaju spektar učinka u smislu pružanja pravosudnih usluga.

3. **Pokazatelji učinka zasnovani su na pokazateljima koji se obično koriste u Evropi, kao i međunarodnim smernicama.** Urađen je nacrt za ove pokazatelje i dat na konsultacije i prilagođen da odgovara stanju podataka i posebnim problemima s kojima će se Srbija verovatno sresti u toku ispitivanja Poglavlja 23. Kao rezultat toga, korišćeni su neki standardni pokazatelji (stopa rešavanja predmeta, stopa završenih predmeta, stopa ožalbenosti, raspoloživost alternativnih načina rešavanja predmeta, itd.), a i neki novi su identifikovani (efikasnost servisiranja postupka, tj. dostava, broj nerešenih predmeta neplaćenih računa za komunalije, korišćenje principa oportuniteta, itd.). Kao rezultat toga, Okvir učinka je skrojen i prema srpskom kontekstu i prema kontekstu Poglavlja 23.

4. **Okvir za merenje učinka povezuje oblasti merenja, pokazatelje i podatke sa relevantnim evropskim standardima.** Neki od standarda su obavezujući, kao na primer pravo na pravično suđenje u razumnom roku koje je garantovano u skladu sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima - EKLP

⁹⁵³Okvir je prošao kroz čitav niz konsultacija s akterima iz čitavog sistema pravosuđa, uključujući i radionice održane u Beogradu i Nišu, i vremenom je doterivan kako bi odlikovao povratne informacije.

(ECHR). Iako većina standarda generalno nije obavezujuća, kao na primer preporuke Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) - tela Saveta Evrope (SE), ove smernice Evropska komisija (EK) obično koristi kao reference u procesu pristupanja zemalja kandidata. Prema tome, takvi dokumenti su obuhvaćeni u Okviru za merenje učinka radi nekih opštih smernica. Međutim, vrlo malo ovih standarda i smernica pruža mere koje se mogu kvantifikovati.⁹⁵⁴ Takođe je malo standarda za unutrašnji učinak, a i tamo gde postoje, retko su eksplicitne prirode.⁹⁵⁵ Da slika bude potpunija, korišćeni su podaci iz čitave zemlje kako bi se učinak Srbije smestio u kontekst država članica EU. Analiza takođe ističe primere iz prakse i iskustva i pouke iz uporednih zemalja koji se mogu primeniti u Srbiji.

Okvir 39: Obuhvatanje evropskih standarda radi Poglavlja 23

Okvir za merenje pravosuđa povezuje oblasti merenja, pokazatelje i podatke sa relevantnim evropskim standardima i referencama, gde god da je to moguće. Mnogi od ovih evropskih standarda ne mogu se lako kvantifikovati, a ponekad čak nisu ni eksplicitno prikazani. Okvir za merenje pravosuđa ima za cilj da obezbedi podatke za sve oblasti učinka koje se smatraju relevantnim u okviru poglavlja 23 na osnovu opisa ovog poglavlja od strane Evropske komisije:

*„Politike EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj da očuvaju i dalje razvijaju Evropsku uniju kao područje slobode, bezbednosti i pravde. Uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa je od najvećeg značaja. Nepristrasnost, integritet i visoki standard presuđivanja od strane sudova ključni su za očuvanje vladavine prava. To zahteva čvrstu posvećenost eliminisanju spoljnih uticaja na pravosuđe i izdvajanje adekvatnih finansijskih sredstava i obuku. Moraju se uspostaviti zakonske garancije za pravedno suđenje. Isto tako, država članica se mora delotvorno boriti protiv korupcije, pošto ona predstavlja pretnju stabilnosti demokratskih institucija i vladavine prava. Potreban je čvrst pravni okvir i pouzdane institucije kako bi podržale koherentnu politiku sprečavanja i odvratanja od korupcije. Države članice moraju obezbediti poštovanje osnovnih prava i prava građana EU koja su garantovana *acquis-em* i Poveljom o osnovnim pravima.*

Videti http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm.

b. Izvori podataka za Okvir za merenje učinka

5. **Kako bi oblasti za merenje učinka i pokazatelji bili smisleni, potreban je čitav spektar podataka.** U okviru za merenje učinka se svaki pokazatelj povezuje sa izvorom podataka, navodi se gde se ti podaci mogu naći u srpskom sistemu i koliko često se sakupljaju. Funkcionalna analiza se bazira na mešovini kvantitativnih i kvalitativnih podataka. Kako bi se dobila što objektivnija i što sveobuhvatnija slika, procene se rade tek nakon što se višestruki izvori kvantitativnih i kvalitativnih podataka trianguliraju i potvrde.

6. **Na početku, Funkcionalna analiza je preduzela analizu zvanično objavljenih podataka (*Desk Review*) već postojećih novijih radova koji se odnose na reformu pravosuđa u Srbiji.** Katalog ove analize skorijih analitičkih radova je raspoloživ na sajtu: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>

7. **Funkcionalna analiza je pribavila i analizirala značajne količine kvantitativnih podataka iz srpskog sistema u period od 2010 do 2014.** U Srbiji se većina relevantnih i dostupnih podataka odnosi na upravljanje predmetima, ljudske resurse, finansije itd.⁹⁵⁶ Jedan od izazova u vezi sa podacima jeste da su informacije

⁹⁵⁴Standardi o blagovremenosti u skladu sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima se takođe ne mogu lako kvantifikovati kako pokazuje jedna analiza vremenskih okvira sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa CEPEJ: 2012, str. 5).

⁹⁵⁵Npr. Evropska povelja o statutu sudija polazi od toga da je „država dužna da obezbedi da sudije imaju neophodna sredstva da pravilno izvršavaju svoje zadatke, a naročito da predmete vode u razumnom vremenskom roku”. Međutim, ovde nije određeno koliki je nivo finansijskih i ljudskih resursa potreban. To je stvar koju treba da odrede pojedinačne države mada je analiza iskustava drugih evropskih država često instruktivna.

⁹⁵⁶Funkcionalna analiza se oslanja na izvore podataka finansija, broja predmeta i ljudskih resursa, dobijenih od VKS, uključujući 2013. Kalendarsku god. VSS je kreirao sistem komandne table - „dešborda” - BPMIS, koji prikuplja neke od istih podataka, kao i neke informacije o izvorima rukovođenja koji se ne nalaze u izveštajima podnetim VKS. Npr., BPMIS sadrži informacije o starosti i stanju IT i druge opreme i posebne informacije o korišćenju ugovorenih usluga, koje se dele na: a) ekspertske, b) advokatske i c) profesionalne

sakupljene na nesistematičan i nedosledan način, a to onemogućava analitički rad. Takođe, većina podataka je prikupljena ad hoc i postoji puno dupliranja i mestimičnih grešaka (videti niže Okvir 3). Ipak, pozitivno je to što je stanje podataka u srpskom pravosuđu bogatije nego ikada. Sledeći korak je da se sistem podrži u cilju poboljšanja kvaliteta i doslednosti podataka i korišćenja podataka za pružanje informacija procesu donošenja odluka.

Okvir 40: Primedba o statistici o upravljanju predmetima

Srpski sistem za registrovanje podataka u vezi sa predmetima beleži veliku količinu informacija, ali ne iskorišćava svoj kapacitet prema očekivanju. Baze podataka su i dalje lokalizovane na nivou suda, a razmena podataka među njima nije automatizovana već zahteva ručno unošenje podataka koji se prenose od jednog suda do drugog. Ovaj prenos duplira rad, dugo traje, smanjuje efikasnost i dovodi do grešaka. Postoji centralizovana baza podataka kojom upravlja Vrhovni kasacioni sud (VKS) i još jedna, BPMIS koju je nedavno uveo Visoki savet sudstva. Obe konsoliduju statističke izveštaje koje pojedinačne sudske jedinice periodično šalju.

Ovakav način predstavlja nekoliko izazova za sve procene učinka. Prvo, Funkcionalna analiza zavisi od prethodno određenih standardnih statističkih izveštaja koji se predaju VSS i VKS. Zato je izuzetno teško da se izrade napredni izveštaji sa dubinskom analizom, a da se ne traži od svakog pojedinačnog suda da pošalje relevantne podatke, što takođe ukazuje da se statistički izveštaji ili ne rade ili ne u dovoljnoj meri efektivno. Takođe, postojeći sistemi ne omogućavaju da se proveri validnost podnetih podataka ili unešenih podataka na nivou suda. Posledica toga je da podaci sadrže brojne, ali manje greške i samo bi revizija sudova mogla da pomogne da se identifikuju tačni podaci a to već prevazilazi opseg Funkcionalne analize. Treće, neki sudovi ne predaju zahtevane izveštaje, predaju ih sa zakašnjenjem ili šalju očigledno nepotpune informacije.

Sve u svemu, ne postoji potpuna garancija za tačnost podataka koje sistem generiše, ali ključni trendovi su ipak prikazani. Kad god je to moguće, AVP podaci su triangulirani sa BPMIS podacima i kvalitativnim podacima iz intervjua, anketa i radionica kako bi se potvrdili nalazi.

8. **Podaci iz samog sistema su dopunjeni podacima iz široke ankete.** Većina evropskih sudova naručuje ankete da bi izmerila mišljenje korisnika o aspektima učinka. Međutim, u Srbiji ankete korisnika suda ne sprovode se unutar sistema. Da bi se ta praznina popunila, Svetska banka je sprovedla niz anketa baziranih na opažanju, kao što je niže opisano u Okviru br. 4.

usluge. Ove dodatne informacije omogućavaju striktniju analizu potreba za resursima, jer je BPMIS implementiran tek 2013. godine. I ne omogućava poređenje s podacima iz perioda 2011-2012, na koje se Funkcionalna analiza takođe oslanja. Pored toga, razlike u podacima o br. predmeta između onih koje su sudovi dostavili VKS i onih koji su sudovi dostavili VSS, ukazuju da postoje greške u podacima u BPMIS-u. To je delimično zbog toga što se unos u BPMIS vrši ručno i nakon toga što sudovi statističke podatke dostave VKS-u. Sudovi iznose da oni vrše prilagođavanja nekih od svojih podataka inicijalno dostavljenih onda kada ih daju VSS-u za BPMIS.

Okvir 41: Ankete koje su sprovedene za Funkcionalnu analizu

Anketa o pravosuđu sa velikim brojem učesnika sprovedena 2009/2010 i 2013. godine: anketa meri čitav niz pitanja, uključujući opažanja o pravovremenosti, troškovima, kvalitetu i iskustvu s korupcijom. Prvobitna anketa iz 2009/2010. godine ponovljena je 2013. godine. Ponovljena anketa je merila napredak u odnosu na osnovne nalaze, a takođe je proširena kako bi se uključila nova pitanja. Svaka anketa ima reprezentativni uzorak od 6.000 ispitanika. Ispitanici obuhvataju opštu populaciju (podeljenu na korisnike i nekorisnike), rukovodioce privatnih preduzeća (podeljene na korisnike i nekorisnike), advokate, sudije, tužioce i administrativno osoblje. Iz te dve ankete, sada imamo desetine hiljada podataka po mnogim pitanjima kopja su relevantna za za percepciju pravosuđa u Srbiji i situacija se može porediti s osnovom iz 2009. godine.

Anketa o pristupu pravosuđu iz 2013: u cilju prevazilaženja problema vezanih za prikupljanje i analiziranje podataka o pristupu pravosuđu, Funkcionalna analiza je sprovedla anketu od dva dela. Prvo su sprovedeni intervjui lično s reprezentativnim uzorkom od 1.003 ispitanika u njihovim domaćinstvima u 67 opština i 127 mesnih zajednica i u gradskim i prigradskim područjima. Ispitanici su odgovarali na pitanja o tome kakvu vrstu sukoba su njihova domaćinstva imala, da li su razmišljali o tome da idu na sud i šta ih odvraća od korišćenja sudskih usluga. Drugo, ispitivanje fokusnih grupa je sprovedeno da bi se bolje razumelo ponašanje, razmišljanja i motive specifične ciljne grupe stanovništva gde spada privredno aktivno gradsko stanovništvo vlasnici mikro i malih preduzeća, poljoprivrednici i pripadnici LGBT populacije. Fokusne grupe su se sastojale od 90-tominutnih sesija sa po 8 učesnika u svakoj.

Obe ankete se mogu naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>

9. **S obzirom na značaj 'implementacione praznine' za pregovore po Poglavlju 23, Funkcionalna analiza je takođe generisala niz mapa procesa.** Mapa procesa meri broj i vrstu procesnih koraka koje je potrebno učiniti da se o pojedinačnom predmetu odluči od početka do okončanja prvostepenog postupka – i u pravnom (*de jure* mapa) i u praktičnom smislu (*de facto* mapa) – a zatim vrtši upoređenje. Istraživači su sačinili mape *de jure* i *de facto* procesuiranja predmeta za 4 konkretna postupka: razvod braka, nasilje u porodici, izbacivanje iz prostorija i izvršenje računa za komunalije. Izvršene su stručne procene na osnovu ključnih informacija od strane ljudi iz struke i prakse koji su specijalizovani za ovu vrstu predmeta o kojima se ovde radi. Mape procesa su objavljene posebno i raspoložive su na sajtu: www.mdtfjss.org.rs.

10. **Pored toga, urađeno je preko 150 intervjua s akterima, zajedno sa preko 40 odlazaka na teren i oko 15 radionica i foruma.** U intervjuiima i radionicama, tim Funkcionalne analize je tražio mišljenje od aktera o relevantnim pokazateljima, kao i kako oni vide razloge situacije koja vlada. Tim je tako obezbedio setove podataka i nastojao da objasni kako bi se podaci trijagulisali. U toj aktivnosti, tim je od aktera saznao o njihovim iskustvima, inovacijama i pogledima u vezi s pružanjem usluga pravosuđa u Srbiji. Među učesnicima su bili sudije, tužioci i sudsko osoblje iz svih vrsta sudova, kao i profesionalne organizacije i organizacije civilnog društva.

11. **Zatim, održana su dva konkursa iz oblasti pravosuđa kako bi se dobile povratne informacije i mišljenje opšte populacije o procesu Funkcionalne analize.** Konkurs za davanje predloga zahtevao je od učesnika da pošalju svoje preporuke kako da se unapredi rad pravosudnih organa dok je foto-konkurs od učesnika zahtevao da pošalju svoje najbolje fotografije koje prikazuju kako oni misle da će pravosuđe u Srbiji izgledati nakon pristupanja EU. Pobjednici oba konkursa su dobili nagrade u vrednosti od po USD 1.000. Preporuke učesnika iz užeg izbora razmotrene su kroz Funkcionalnu analizu i uvrštene su u ovaj Izveštaj. Fotografije učesnika iz užeg izbora su takođe korišćene u ovom Izveštaju.

12. **Podaci iz drugih zemalja su korišćeni kao reper za relativni učinak srpskog pravosuđa radi usaglašavanja s eksplicitnim standardima EU u kontekstu uporednih sistema u Evropi.** I dok poređenje ne može biti zamena za konkretne standarde, ono može popuniti praznine i staviti učinak srpskog sistema u evropski kontekst. Kako bi se napravilo poređenje među zemljama, Funkcionalna analiza koristi dodatne izvore podataka kao što su statistika iz zemalja o pravosudnim sistemima koje je prikupila Evropska komisija

za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pri SE ili Izveštaj o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (videti niže Okvir 5).

Okvir 42: Podaci iz drugih zemalja

Funkcionalna analiza koristi određeni broj međunarodnih grupa podataka kako bi učinak pravosudnog sistema Srbije uvrstila u uporedni aspekt.

CEPEJ prikuplja statističke i druge podatke od Ministarstava pravde 47 zemalja članica Saveta Evrope dva puta godišnje, fokusirajući se uglavnom na aspekte funkcionisanja pravosudnih sistema koji se mogu kvantifikovati. Izveštaj CEPEJ-a za 2012. godinu obuhvata period izveštavanja za 2010. godinu za države članice EU i Srbiju.

Oslanjajući se na podatke i metodologiju, *Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (EU Justice Scoreboard)* daje uporedne podatke o kvalitetu, nezavisnosti i efikasnosti pravosudnih sistema samo u državama članicama EU, fokusirajući se na parnične i privredne predmete, kao i upravne, kako bi pomogao državama članicama u njihovim naporima da unaprede poslovnu klimu. *Justice Scoreboard* 2014 pokriva period izveštavanja za 2012. godinu za države članice EU. Kako bni se to dopunilo, Funkcionalna analiza poredi podatke *Scoreboard*-a s odgovorima iz Srbije u upitniku CEPEJ-a iz 2014. godine, koji se takođe odnosi na period izveštavanja za 2012. godinu.

Anketa o životu u tranziciji koju je 2006. i 2010. godine sprovela Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) zajedno sa Svetskom bankom obuhvata aspekte učinka iz perspektive korisnika suda, kao što je zadovoljstvo radom pravosudnih organa širom Evrope.

Globalno gledano, *Indeks vladavine prava* koji je razvio Svetski projekat za pravdu (World Justice Project), a koji se godišnje objavljuje za trenutno 99 zemalja, meri 47 pokazatelja svrstanih u osam tema: ograničenja državne moći, nepostojanje korupcije, otvorena vlada, osnovna prava, red i bezbednost, primena regulative, građansko pravo i krivično pravo. *Bertelsmanov indeks transformacije (BTI)* meri opšti nivo vladavine prava u 129 zemalja u razvoju i tranziciji, slično izveštaju Svetske banke o *Indikatorima dobrog upravljanja u svetu* od 1995. god, trenutno za 215 zemalja. *Globalni barometer korupcije* Transparensi internašenela meri neposredna iskustva s mitom i daje detaljne poglede na korupciju u osnovnim institucijama u 107 zemalja putem ankete preko 114.000 ispitanika. *Indeks percepcije korupcije* takođe meri percepirani nivo korupcije u javnom sektoru u 177 zemalja.

Iz poslovne perspektive, izveštaj Svetske banke *Poslovanje* meri, između ostalog, vreme, troškove (npr. honorar za advokata, sudske takse) i broj procesnih koraka potrebnih u 189 zemalja da se standardni privredni predmet procesuiru u sudskom sistemu. Godišnji *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti* Svetskog ekonomskog foruma radi evaluaciju određenih aspekata delotvornosti pravosudnih sistema u 148 privreda. Ovi aspekti uključuju nezavisnost pravosuđa i efikasnost pravnog sistema u rešavanju sporova i stavljanja izazova pred državnu regulativu.

Anketa o poslovnom okruženju i rezultatima poslovanja preduzeća (BEEPS) koju periodično sprovodi EBRD zajedno sa Svetskom bankom u 30 zemalja Evrope i Centralne Azije meri, između ostalog, učestalost plaćanja mita sudovima, između ostalog.

Aneks 2: Matrica spoljnog učinka

Ovaj deo Okvira vrši organizaciju aspekata koje će obuhvatiti Analiza kako se različite vrste resursa, koje stoje na raspolaganju sistemu pravosuđa (upravljanje i rukovođenje, finansijska sredstva, ljudski resursi, infrastruktura, IT), koriste i kako se njima upravlja u pružanju usluga. Ovaj Okvir određuje i relevantne aspekte koje treba proceniti, metod prikupljanja primarnih podataka, učestalost prikupljanja podataka i izvor relevantnih informacija i podataka.

Pokazatelj	Upućivanje na relevantna pravna dokumenta	Metod prikupljanja podataka i učestalost prikupljanja	Izvor podataka/informacija
1. EFIKASNOST PRUŽANJA PRAVOSUDNIH USLUGA			
1.1 Rad i produktivnost sudova			
1.1.1 Br. rešenih predmeta	<p><u>Mišljenje br. 6 CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova.</u></p> <p>„B. Kvalitet sistema pravosuđa i njegova procena, kvantitativni statistički podaci, procedure monitoringa,“</p> <p>B.9. Prikupljanje podataka i monitoring treba redovno da se vrše, da ih sprovodi nezavisno telo, i da omogućavaju prilagođavanje organizacije sudova promenama u broju predmeta</p> <p>C. Br. Predmeta i vođenje predmeta.</p> <p><u>CEPEJ – Kompendijum „dobre prakse“ o upravljanju pravosudnim procedurama</u></p>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS,DVT, tužilaštva/RJT
1.1.2 Ukupan br. rešenih predmeta po sudiji (zajedno i odvojeno po vrsti predmeta, sudu i mestu suda)		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS,
		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS

1.2 Pravovremenost u pružanju pravosudnih usluga			
1.2.1 Br. Nerešenih (prenetih) predmeta	<p><u>Mišljenje br. 6 CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova. C. BR. PREDMETA I VOĐENJE PREDMETA - specifične procedure</u></p>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS
1.2.2 Stepen zagušenosti (relativna količina nerešenih predmeta)	C.13. Ključ za srazmerno vođenje parnice je aktivno rukovođenje predmetima od strane sudija, osnovni principi koji su izneti u Preporuci br. R (84) 5. Najbitnije je da sudije treba od samog početka i kroz ceo postupak da kontrolišu raspored i trajanje postupka, utvrđujući čvrste termine i imajući nadležnost da odbiju odlaganja, čak i nasuprot volje stranaka.	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS
1.2.3 „Starosna“ struktura nerešenih predmeta (zajedno i odvojeno po vrsti vrsti suda, vrsti predmeta i mestu suda)	<u>Preporuka br. R (86) 12. Komiteta Ministara zemljama-članicama u vezi s merama za sprečavanje i smanjivanja preterane količine posla u sudovima.</u>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS
1.2.4 Vreme potrebno za rešavanje prema starosti rešenih predmeta (zajedno i odvojeno po vrsti vrsti suda, vrsti predmeta i mestu suda)	VI. Redovna analiza nadležnosti različitih sudova u pogledu količine i prirode zahteva kako bi se izbalansirala opterećenost poslom.	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS
1.2.5 Vreme potrebno za rešavanje koristeći SATURN metod	<u>CEPEJ – Kompendijum „dobre prakse“ o upravljanju pravosudnim procedurama</u>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	MP, sudovi, VSS
1.2.6 Pravovremenost merena od strane korisnika suda i ljudi iz prakse		Anketa (periodična); intervju učesnika	.Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika VSS, DVT, MP, korisnici suda

1.3 Delotvorno izvršenje			
1.3.1 Br. nerešenih predmeta izvršenja	Preporuka Rec(2003)17 Komiteta ministara državam-a-članicama o izvršenju: Postupak izvršenja treba da bude: a. jasno definisan i lak za izvršitelje da ga sprovede IV. Izvršitelji 7. Državni izvršitelji treba da imaju primerene uslove za rad, adekvatne fizičke resurse i prateće osoblje. Oni takođe treba da budu adekvatno plaćeni. 8. Izvršitelji treba da prođu početnu i stalnu obuku prema jasno definisanim i dobro struktuisanim ciljevima . <u>Mišljenje CCJE br. 13 ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka – VII. Zaključci</u> D. Ne bi trebalo da bude odlaganja postupka izvršenja osim zakonske osnove za odlaganje. Svako odlaganje podleže proceni sudije. Izvršitelji ne treba da imaju ovlašćenje da preispituju ili menjaju presudu. F. CCJE smatra da, u zemlji vladavine prava, javna vlast ima obavezu da iznad svega poštuje sudske odluke i da ih sprovodi brzo po službenoj dužnosti. G. Izvršenje treba da bude brzo, delotvorno i srazmerno. H. Stranke treba da budu u mogućnosti da lako pokreću postupak izvršenja. Treba izbegavati svaku prepreku tome, kao npr. preterani trošak. <u>Rec. (2003) 16 Komiteta ministara državam-a članicama o izvršenju upravnih i sudskih odluka na planu upravnog prava.</u>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS
1.3.2 Delotvornost izvršenja „iv” predmeta (uglavnom za neplaćene račune za komunalije)		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje) Anketa (periodično); kvalitativna ekspertska procena	VKS, MP, sudovi, VSS
1.3.3 Delotvornost izvršenja sudskih presuda		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje) Anketa (periodično); kvalitativna ekspertska procena	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika VKS, VSS, sudovi, MP, korisnici suda

1.4 Procesna efikasnost i učinkovitost			
1.4.1 Delotvornost servisiranja (dostava) procesa (procenat uspešne dostave, relativni troškovi načina dostave)	<p>Mišljenje CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova.</p> <p>A.5. Nadoknade za advokate i plate sudskih službenika treba da budu određene tako da ne motivišu nepotrebne procesne korake</p> <p>A.6. Treba doneti odredbu, u skladu s Preporukom br. R (84) 5 (princip 2-1 u aneksu), za sankcionisanje zloupotrebe sudskog postupka.</p>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje) Finansijski podaci; intervju učesnika; kvalitativna ekspertna procena	VKS, sudovi, VSS, DVT
1.4.2 Efikasnost u zakazivanju ročišta (prosečan br. meseci od podnošenja tužbe do prvog ročišta)	Preporuka Rec.(2003)17 Komiteta ministara zemljama-članicama o izvršenju 2. Izvršenje treba da: d. obezbedi najdelotvorniji i najprikladniji način dostave dokumenata (npr, lična dostava od strane izvršitelja, elektronskim putem, poštom); e. obezbedi mere za sprečavanje ili odvracanje od procesnih zloupotreba;	Anketa (periodično); Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, sudovi, korisnici suda
1.4.3 Prosečan br. ročišta po predmetu (združeno i razdvojeno po vrsti predmeta)	Preporuka SE, Komiteta ministara br. R (84) 5 o principima građanskog postupka doneta da unapredi funkcionisanje pravosuđa Princip 1 Normalno, postupak ne bi trebalo da sadrži više od dva ročišta, od kojih bi prvi mogao da bude prethodno ročište pripremnog tipa, a drugo za iznošenje dokaza, saslušanje i, ukoliko je moguće, donošenje presude Sankcije bi trebalo primeniti kada stranka, pošto bude pozvana da pristupi, ne preduzima procesne korake u roku koji određuje zakon ili sud. U zavisnosti od okolnosti, te sankcije bi mogle da obuhvate zabranu tog procesnog koraka, određivanje naknade štete ili troškova, izricanje novčane kazne i odbacivanje predmeta. Princip 3 Sud treba da, bar u toku prethodnog postupka, a po mogućnosti u toku celog postupka, igra aktivnu ulogu u obezbeđivanju brzog napretka postupka, uz poštovanje prava stranaka, uključujući pravo	Anketa (periodično); Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika VKS, VSS, DVT, MP, sudovi, korisnici suda
1.4.4 Prosečan br. otkazanih i odloženih ročišta i razlozi za to (prosečan br. otkazanih ročišta kao procenat ukupnog br. ročišta)		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje), intervju učesnika; kvalitativna ekspertna procena	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika VKS, VSS, DVT, MP, sudovi, korisnici suda
1.4.5 Efikasnost zatvorskih transfera		intervju učesnika; kvalitativna ekspertna procena	Sudovi, tužilaštva, MP – zatvorska uprava

1.4.6. Delotvornost korišćenja tehnike upravljanja predmetima	na jednako postupanje. Posebno, treba da na osnovu vlastite inicijative naloži strankama da obezbede potrebna pojašnjenja, da im naloži da se lično pojave na sudu, da poteže pravna pitanja, da nalaže izvođenje dokaza, makar u onim slučajevima gde su u pitanju drugi interesi osim interesa stranaka, da kontroliše izvođenje dokaza, da isključuje svedoke čije bi svedočenje bili irelevantno za predmet, da ograniči broj svedoka povodom neke činjenice gde bi taj broj bio preteran. Ova ovlašćenja treba primenjivati držeći se cilja predmeta.	intervju učesnika; kvalitativna ekspertska procena	Sudovi, tužilaštva, korisnici suda, advokati
1.4.7 Efikasnost u solidnom vođenju ročišta (prosečan br. ročišta koji ne doprinosi rešavanju predmeta; indeks efikasnosti znači procenat ročišta koji doprinosi rešavanju predmeta od ukupnog br. zakazanih ročišta)	Preporuka SE, Komiteta ministara br. CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost	Anketa (periodično); kvalitativna ekspertska procena, intervju učesnika	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, sudovi, tužilaštva, korisnici suda, advokati
1.4.8 Efikasnost u združivanju sličnih predmeta	"37. Vlast i sudije treba da promovišu korišćenje elektronskog sistema za upravljanje predmetima i IKT i njihovo generalno korišćenje u sudu treba da bude isto tako stimulisano."	intervju učesnika, kvalitativna ekspertska procena	VKS, MP, sudovi, VSS, DVT
1.4.9 Efikasnost u žalbenom postupku (mera „recikliranja“)	Preporuka SE, Komiteta ministara br. Rec(2006)2 državama članicama o Evropskim zatvorskim pravilima – Transferu zatvorenika	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje), intervju učesnika; kvalitativna ekspertska procena	VKS, VSS, sudovi, RJT, DVT
1.4.10 Efikasnost u pružanju administrativnih usluga (vreme potrebno za izvršenje administrativnih zadataka; potreban br. dolazaka u sud; br. šaltera kojima se mora obratiti)	Mišljenje CCJE br. (2013) 16 o odnosu između sudija i advokata – preporuke: I. CCJE preporučuje da države donesu odgovarajuće procesne odredbe koje moraju da definišu rad sudija i advokata i ovlaste sudije da efektivno primenjuju principe pravičnog suđenja i sprečavaju stranke u nepropisnim taktikama odlaganja. Ono takođe preporučuje da se sudije, advokati i korisnici suda konsultuju pri donošenju tih odredbi i da se ti procesni okviri redovno ocenjuju. II. CCJE podržava međunarodnu razmenu iskustava između sudija i advokata u pogledu razvijanja „dobre prakse“ u oblasti procesnih okvira, uzimajući u obzir različitu društvenu i pravnu tradiciju odnosnih zemalja. III. CCJE preporučuje da sudije organizuju ročište o upravljanju predmetom, u okviru važećih procesnih zakona, i utvrde, uz konsultaciju sa strankama, procesni kalendar, npr. određujući procesne faze, određujući razumne i odgovarajuće vremenske okvire i struktuirajući način i vreme podnošenja pismenih i usmenih podnesaka i dokaza.	Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VKS, VSS, MP, korisnici suda, sudsko osoblje

	IV. CCJE preporučuje ustanovljavanje linija komunikacije između sudova i advokata. Sudije i advokati moraju biti u poziciji da komuniciraju u svim fazama postupka. CCJE smatra da države treba da uvedu sistem koji omogućava kompjutersku komunikaciju između sudova i advokata.		
2. KVALITET PRUŽENIH PRAVOSUDNIH USLUGA			
2.1 Kvalitet zakona i donošenja zakona			
2.1.1 Opažanja o kvalitetu važećih zakona	<p><u>Mišljenje CCJE OP.11(2008) o kvalitetu sudskih odluka</u></p> <p>“12. Stoga, CCJE smatra da je poželjno da nacionalni parlamentari procenjuju i prate impakt zakona na snazi i zakonske predloge o sistemu pravosuđa i da uvode odgovarajuće prelazne i procesne propise kako bi se obezbedilo da sudije mogu da ih učine delotvornim putem visokokvalitetnih sudskih odluke. Zakonodavac treba da obezbedi da zakoni budu jasni i jednostavni za sprovođenje, kao i da budu u skladu s EKJP. Kako bi se omogućilo tumačenje, pripremni rad na zakonima treba da bude odmah dostupan i pisan razumljivim jezikom. Svaki nacrt zakona koji se odnosi na upravljanje pravosuđem i procesne zakone treba da podleže mišljenju Saveta za pravosuđe ili nekom ekvivalentnom telu pre nego što se o njemu raspravlja u Parlamentu .”</p>	Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VKS, VSS, MP, RJT, DVT
2.1.2 Delotvornost procesa donošenja zakona		Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertska procena	MP, VSS, DVT, radne grupe, org. civilnog društva
2.1.3 Delotvornost početka primene novih zakona		Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertska procena	MP, radne grupe, sudovi, org. civilnog društva, PA, Skupština
<u>OECD (2014), Okvir OECD-a za evaluaciju regulatorne politike</u>			
2.2 Kvalitet administrativnih usluga u sudu			
2.2.1 Opažanja o opštem kvalitetu sudskih usluga	<p><u>Preporuka SE, Komiteta ministara br. CM/Rec(2007)7 državama članicama o dobrom upravljanju</u></p> <p><u>Evropski Ombudsman, Evropski kodeks dobrog upravljačkog ponašanja</u></p>	Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, DVT, MP, korisnici suda, advokati
2.2.2 Opažanja o kvalitetu administrativnih usluga u sudu		Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, MP, korisnici suda

2.3 Kvalitet procesuiranja predmeta	
2.3.1 Efektivnost korišćenja standardizovanih formulara, templejta, kontrolnih lista, itd.	<p>Mišljenje br. 6 CCJE (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku</p> <p>“h) Standardne modele dobre prakse u upravljanju predmetima treba simulirati, kao i konsultativne sastanke sa sudijama</p> <p>j) Pravično vođenje postupka, korektna primena pravnih principa i ocena činjeničnog stanja, kao i mogućnost izvršenja predstavljaju ključne elemente koji vode vioskokvalitetnim presudama</p> <p>k) Odluka mora da bude jasna i pisana jasnim i jednostavnim jezikom, uz omogućavanje svakom sudiji da izabere svoj stil u primeni standardizovanih modela</p> <p>l) CCJE preporučuje da pravosudne vlasti sastave kompendijum dobre prakse u cilju lakšeg pisanja odluka</p> <p>r) Sistem pravosuđa u celini treba da bude preispitan da bi se ocenio kvalitet sudskih odluka. Pažnju treba obratiti na dužinu, transparentnost i vođenje postupka.”</p>
2.3.2 Opažanja o primeni i implementaciji zakona	
2.3.3 Razmere jaza implementacije između pravosudnih usluga <i>de iure</i> i <i>de facto</i>	
2.3.4 Opažanja o kvalitetu rada pravosuđa	
2.3.5 Izbegavanje dvostrukog rizika u krivičnim tužbama	
2.3.6 Delotvornost korišćenja specijalizovabog procesuiranja predmeta u određenim sudovima	
Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertska procena	Sudovi, VKS, VSS, MP
Anketa (periodično), Intervjui učesnika	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, DVT, MP, korisnici suda, advokati
Procesne mape (ad hoc)	VKS, MP, VSS, DVT, RJT, apelacioni sudovi
Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VKS, MP, VSS
Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertska procena	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VKS, RJT, MP, VSS, DVT
Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertska procena	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VKS, RJT, MP, VSS, DVT

2.3.7 Delotvornost koordinacije među akterima u cilju promovisanja kvaliteta		Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertna procena	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, MP, VSS, DVT
2.4 Kvalitet donošenja sudskih odluka			
2.4.1 Korišćenje standardizovanih instrumenata za pisanje presuda	<p>Mišljenje CCJE br. 11 (2008) o kvalitetu sudskih odluka</p> <p>“f) Profesionalizam sudija je primarna garancija za kvalitet odluka i važan deo internog okruženja koje utiče na sudske odluke. Profesionalizam podrazumeva pravnu obuku visokog nivoa za sudije, kao i razvoj kulture nezavisnosti, etike i deontologije. To zahteva od sudije da bude svestan ne samo pravne materije već i nepravno koncepta</p>	Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertna procena	VSS, PA
2.4.2 Povrede Evropske konvencije za ljudska prava (br. podnetih predstavki, vrste predstavki, rezultati, trendovi)	<p>I) CCJE preporučuje da pravosudne vlasti sastave kompendijum dobre prakse u cilju lakšeg pisanja odluka</p> <p>Mišljenje CCJE br. 9 (2006) o ulozi nacionalnih sudija u obezbeđivanju efektivne primene međunarodnog i evropskog prava</p>	Zvanična statistika ESLJP (kvartalno, godišnje)	ESLJP, MP
2.4.3 Obim i vrsta predmeta koji povređuju evropske standarde o vremenu za razumno trajanje postupka	<p>“(c) posebno obezbediti da nacionalno pravo, uključujući i sudsku praksu, poštuje sudsku praksu ESLJP; naročito dozvoljavajući, gde god je to moguće, ponovno otvaranje predmeta, pošto je ESLJP našao da u postupku postoji povreda EKLJP ili njenih protokola, a ta povreda se ne može na razuman način eliminisati ili kompenzovati ni na koji drugi način osim kroz novo ročište u toj pravnoj stvari.”</p> <p>Preporuka SE. Komiteta ministara br. R (87) stimulišući diskreciono krivično gonjenje, sumarni postupak i pojednostavljavanje redovne sudske procedure.</p>	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, sudovi, VSS, DVT, izveštaj Ca/vez (CEPEJ)
2.4.4 Pravilno korišćenje principa oportuniteta i priznanja krivice		Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertna procena	VKS, RJT, MP, VSS, advokati
2.4.5 Pravilnost pri donošenju osuđujuće presude (korišćenje smernica za osuđujuće presude; opažanja o doslednosti u donošenju osuđujućih presuda	<p>Preporuka SE. Komiteta ministara br. R (87) stimulišući diskreciono krivično gonjenje, sumarni postupak i pojednostavljavanje redovne sudske procedure.</p> <p>Mišljenje br. 6 CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova.</p>	Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertna procena	VKS, VSS, DVT, RJT, MP, advokati

2.5 Stopa ožalbenosti i stopa ukidanja		Zvanična statistika (kvartalno, godišnje)	VKS, MP, VSS, apelacioni sudovi
2.5.1 Stopa ožalbenosti i stopa ukidanja (po vrsti suda i predmeta i mestu suda)	<p><u>Mišljenje br. 6 CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova.</u></p> <p>“C.17. Države treba da razmotre mogućnost uvođenja u svoj sistem kontrole neosnovanih žalbi kako bi se obezbedilo da se ne koči brzih odluka po osnovanim žalbama.”</p> <p><u>Preporuka SE, Komiteta ministara br. R (84) 5 o principima građanskog postupka kreiranih da unaprede funkcionisanje pravosuđa.</u></p> <p>Princip 7 – Treba učiniti korake da se otkloni zloupotreba pravnih lekova nakon presude.</p> <p><u>Preporuka br. R (95) 5 Komiteta ministara država-članicama u vezi s uvođenjem i unapređenjem funkcionisanja sistema žalbi i procedura u građanskim i privrednim predmetima</u></p> <p>2.6 Integritet u pružanju pravosudnih usluga</p> <p><u>Magna karta o sudijama (osnovni principi)</u></p> <p>“Pristup pravosuđu i transparentnost – pravosuđe treba da bude transparentno i informacije o radu sistema pravosuđa treba objavljivati.”</p> <p><u>Preporuka SE CM/Rec.(2010)12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost.</u></p> <p>„Poglavlje VIII – Etika sudija.</p> <p>72. Sudije u svom radu treba da budu rukovođene etičkim principima profesionalnog ponašanja. Ti principi ne obuhvataju samo dužnosti koje mogu biti disciplinski sankcionisane, već pružaju sudijama smernice kako da se ponašaju.</p> <p>73. Ovi principi treba da budu utvrđeni u kodeksu sudijske etike koja</p>		
2.5.2 Opažanja o žalbama (korisnika suda i profesionalnih aktera)		Anketa (periodično); intervju učesnika.	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, MP DVT, RJT korisnici suda, advokati
2.6.1 Opažanja o integritetu i razlozi za nedostatak integriteta		Anketa (periodično); intervju učesnika.	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, MP DVT, RJT korisnici suda, advokati
2.6.2 Opažanja o poverenju u pravosuđe		Anketa (periodično);	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, MP DVT, RJT korisnici suda, advokati

<p>2.6.3 Opažanja o korupciji u pravosuđu</p>	<p>treba da omogući poverenje javnosti u sudije i pravosuđe. Sudije treba da igraju vodeću ulogu u donošenju tog kodeksa.</p> <p>74. Sudije bi trebalo da imaju mogućnost da zatraže savete o etici od nekog tela u okviru pravosuđa”.</p>	<p>Anketa (periodično)</p>	<p>IPSOŠ, UNODC, Ombudsman, Agencija za borbu protiv korupcije, GRECO, TI Index</p>
<p>2.6.4 Razmere prijavljene korupcije i korišćenje neformalnih načina da izvrši uticaj na proces i ishod</p>	<p><u>Mišljenje br. 6 CCJE (2004) o pravičnom suđenju u razumnim vremenskom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova.</u></p> <p>“A. Pristup pravosuđu</p> <p>A.1. Države treba da omoguće širenje pogodnih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema (priroda raspoloživih postupaka, prosečno trajanje postupaka u različitim sudovima, troškovi i rizici u slučaju pogrešnog korišćenja pravnih puteva, alternativni načini razrešavanja sporova koji stoje strankama na raspolaganju, osnovne odluke koje donose sudovi).”</p>	<p>Anketa (periodično)</p>	<p>Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, Anketa BEEPS; Anketa Agencije za borbu protiv korupcije</p>
<p>2.6.5 Opažanja o nezavisnosti pravosuđa</p>	<p><u>Mišljenje CCJE br. 7 (2005) on “pravosuđe i društvo”</u></p> <p>“B.2. CCJE podržava sve korake u cilju jačanja opažanja javnosti o nepristrasnosti sudija i omogućavanju da se Pravda realizuje</p> <p>C. Odnosi sudova s medijima (jačati razumevanje o njihovoj ulozi, informisati javnost o prirodi, sadržini, ograničenijima i složenosti pravosudnog posla...)”</p> <p><u>Mišljenje CCJE br. 13 (2010) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka</u></p> <p>“A. Delotvorno izvršenje obavezujućih sudskih odluka je osnovni elemenat vladavine prava. Od bitne je važnosti obezbediti poverenje javnosti u autoritet pravosuđa. Sudska nezavisnost i pravo na pravično suđenje su uzaludni ukoliko se odluke ne izvršavaju.</p>	<p>Anketa (periodično); intervju učesnika, kvalitativna ekspertska procena</p>	<p>Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, vss, DTV, MP, korisnici suda, advokati</p>

2.6.6 Opažanja o nepristrasnosti i pravičnosti	<p>Preporuka SE, Savet ministara CM/Rec. 1994-12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija</p> <p>“d. U procesu donošenja odluke, sudije treba da budu nezavisne i u mogućnosti da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritiska, pretnji ili mešanja, posrednog ili neposrednog, s bilo koje strane i iz bilo kog razloga. Zakon treba da propiše sankcije protiv lica koja nastoje da izvrše uticaj na sudiju na bilo koji od tih načina. Sudije treba da imaju neograničenu slobodu da nepristrasno odluče u predmetima u skladu sa svojom savešću i svojim tumačenjem činjenica, sledeći zakonska pravila. Sudije ne treba da imaju obavezu da izveštava o meritornosti predmeta bilo koga van domena pravosuđa.”</p>	Anketa (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, DTV, MP, korisnici suda, advokati.

3. PRISTUP PRAVOSUDNIM USLUGAMA		
3.1 Dostupnost usluga pravosuđa (finansijski pristup pravosuđu)		
3.1.1.1 Finansijska pristupačnost sudskih troškova	Preporuka SE, Komitet ministara, br. R. (81) 7 državama članicama o merama za lakši pristup pravosuđu - D. Cena pravosuđa	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje); Anketna (periodično)
3.1.2 Vreme plaćanja sudskih taksi i srodnih troškova	11. Nikakav novčani iznos ne treba tražiti od stranke za račun države kao uslov pokretanja postupka, a koji bi bio nerazuman u smislu pravne stvari. 12. Pošto su do sada sudske takse predstavljale očiglednu prepreku u pravosuđu, one bi trebalo, ukoliko je to moguće, da se smanje ili ukinu. Sistem sudskih taksi bi trebalo preispitati u smislu njegovog pojednostavljenja. 13. Posebnu pažnju treba posvetiti pitanju nadoknada za advokate i veštake pošto i one predstavljaju prepreku pristupu pravosuđu. Treba obezbediti neku vrstu kontrole iznosa ovih naknada.	VKS, MP, Min. finansija, Statist. zavod, Anketna o pristupu pravosuđu, Anketna o pravosuđu s velikim br. učesnika
3.1.3 Pristup i korišćenje izuzeća od plaćanja sudske takse	14. Osim u posebnim okolnostima, stranka koja dobije spor u principu treba da naplati svoje troškove od stranke koja je izgubila, uključujući honorar advokata koji je razumno nastao u postupku.	Anketna (periodično); kvalitativna ekspertna procena
3.1.4 Finansijska pristupačnost troškova advokata	Mišljenje CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i o ulozi sudije u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine za razrešavanje sporova. Javnost treba da bude informisana o prirodni sporova koji se mogu pokrenuti, njihovom mogućem trajanju, njihovim troškovima i rizicima u slučaju pogrešnog korišćenja pravnih kanala. Treba da se obezbede informacije i o alternativnim načinama za razrešenje spora, što bi možda trebalo ponuditi strankama.	VKS, VSS, korisnici suda MP, VSS, advokati, org. civil. društva
3.1.5 Korišćenje advokata po službenoj dužnosti (<i>ex officio</i>)	A.4. Tehnologija treba da bude razvijena putem koje bi učesnici u sporu mogli preko komputera da dobiju potpune informacije, čak i pre početka postupka, o prirodni iznosu troškova koje će morati da snose, kao i indikaciju o predviđivom trajanju postupka sve do presude.	Anketna (periodično); intervju učesnika.
3.1.6 Pristup za nezastupljene stranke	Mišljenje CCJE br. 13(2010) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka	Intervju učesnika; kvalitativna ekspertna procena
3.1.7 Delotvornost programa pravne pomoći za	H. Stranke bi trebalo da mogu lako da pokrenu izvršni postupak.	Zvanična statistika (kvartalno, godišnje); Intervju učesnika; kvalitativna ekspertna procena; Anketna o pristupu pravosuđu
		Intervju učesnika; VKS, DVT, MP, VSS,

siromašne korisnike suda	<p>Svaku prepreku u tome, npr. preterani trošak, treba izbegavati.</p> <p><u>Preporuka SE, Komiteta ministara, Rec.(2003)17 državama-članicama o izvršenju</u></p> <p>3. Takse za izvršenje treba da budu razumne, propisane zakonom i unapred ih treba staviti do znanja strankama.</p> <p>4. Pokušaj realizacije izvršnog postupka treba da bude srazmeran zahtevu, da se predviđena sredstva povrate, kao i interes tuženog.</p> <p>5. Neophodne troškove izvršenja treba u principu da snosi optuženi, mada ne treba isključiti mogućnost da mogu da ih snose i druge stranke ukoliko su zlopotrebile postupak.</p> <p><u>Preporuka SE br. R (93) 1 o efektivnom pristupu zakonu i pravosuđu za siromašne</u></p>	kvalitativna ekspertska procena	advokati, org. civil. društva
3.2 Pristup alternativnom načinu razrešavanja sporova			
3.2.1 Br. uputa na medijaciju od strane suda	<u>Preporuka SE, Komiteta ministara, br. CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost (deo o medijaciji)</u>	God, sudska statistika, statistika organa medijacije	MP, organ medijacije
3.2.2 Br. novih predmeta za medijatore (po vrsti spora)	<u>Mišljenje CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku (deo o medijaciji)</u>	God. statistika	Sudovi, MP, organ medijacije
3.2.3 Br. predmeta razrešen na medijaciji	<u>Mišljenje CCJE br. (2004)16 o odnosu između sudija i advokata (deo o medijaciji)</u>	Godišnja sudska statistika organa medijacije	MP, organ medijacije
3.2.4 Troškovi medijacije za korisnike	<u>Evropski Kodeks ponašanja za medijatore</u>	God. statistika	MP, organ medijacije
3.2.5 Prosečan br. sesija medijacije od početka do postizanja sporazuma na medijaciji	<u>Preporuka SE, Komiteta ministara, br. CM/Rec 86/12 u vezi s merama da se smanji i spreči preopterećenost sudova (deo o medijaciji)</u> <u>Preporuka SE, Rec. (2002)10 o medijaciji u građanskoj materiji</u> <u>Mišljenje CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku</u>	Godišnja Funkcional. statistika, procena učinka /za analizu	MP, sudovi, organ medijacije

3.2.6 Prosečno trajanje (dani/meseci) postupka medijacije	(deo o medijaciji) "D.2. Pravna pomoć treba da bude dostupna za alternativne načine rešavanja sporova kao što je i za redovni sudski postupak; i sredstva za pravnu pomoć i bilo koji javni rashod koji podržava alternativno rešavanje treba da koriste poseban bužet, tako da odgovarajući troškovi ne idu na teret operativnog budžeta sudova ."	God. statistika	MP, sudovi, organ medijacije
3.2.7 Stepen uspešnosti medijacije (br. sporazuma postignutih medijacijom u odnosu na neuspele medijacije)	Direktiva 2008/52/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 21. maja 2008. o određenim aspektima medijacije u građanskoj i privrednoj materiji	God. statistika	MP, sudovi, organ medijacije
3.2.8 Delotvornost izvršenja odluka medijacije		God. statistika	MP, sudovi, organ medijacije
3.2.9 Percepcija medijacije		Procena za Funkcional. analizu Anketa MSP i Anketa pristupu pravosuđu (periodično)	MP, sudovi, organ medijacije, Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika
3.3 Pristup informacijama			
3.3.1 Opažanja korisnika o pristupu relevantnim informacijama	Mišljenje CCJE br. 7(2005) o "pravosuđu i društvu" "D.4. CCJE preporučuje da sve odluke Vrhovnog suda i ostale važne sudske odluke budu besplatno dostupne preko internet sajtova, ako i u štampanoj verziji, nakon povraćaja troškova za reprodukovanje; međutim, odgovarajuće mere treba preduzeti pri razglašavanju sudskih odluka da bi se sačuvala privatnost zainteresovanih strana, naročito stranaka i svedoka."	Anketa MSP i Anketa pristupu pravosuđu (periodično)	Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, VSS, DVT, MP
3.3.2 Pristup informacijama o sudu i predmetu		God. (periodični) izveštaji, vebsajt suda	MP, VKS, VSS
3.3.3 Pristup sudskim odlukama	Mišljenje CCJE br.(2004) 6 o pravičnom suđenju u razumnom roku -	Redovni izveštaji	MP, VKS, VSS Ombudsman

3.3.4 Raspoloživost informacija o srodnim profesionalnim uslugama	<p><u>A. PRISTUP PRAVOSUDJU</u></p> <p>11. Javni pristup pravosuđu pretpostavlja pružanje pogodnih informacija o funkcionisanju sistema pravosuđa.</p> <p><u>Preporuke SE Rec. br. R (81) 7 o merama za omogućavanje pristupa pravosuđu</u></p> <p>A. Informacije za javnost</p> <p>1. Treba preduzeti odgovarajuće mere da se javnost obavesti o mestu i nadležnosti sudova i o načinu na koji se pokreće postupak ili se vrši odbrana pred tim sudovima.</p> <p>2. Sud ili nadležno telo ili služba treba da pruža opšte informacije o sledećem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - procesnim zahtevima, pod uslovom da ne sadrže pravne savete u vezi sa suštinom predmeta; - načinu i roku u kojem se može žaliti na odluku, o pravilima procedure i dokumentima potrebnim za to; - načinu na koji se odluka može izvršiti i, ukoliko je to moguće, koliki je iznos troškova za to. 	<p>Intervjui učesnika; kvalitativna ekspertna procena</p>	<p>Vebsajtovi; Advokatska komora; prevodilačke usluge; izvršitelji; notari; medijatori</p>
3.4 Geografski i fizički pristup uslugama pravosuđa			
3.4.1 Opažanja korisnika o geografskoj pristupačnosti sudova i nivou udobnosti objekata sudova	<p><u>Preporuka SE, Komiteta ministara, CM Rec(2010)12 državama članicama o sudijama: nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti</u></p> <p>28. Svaka država treba da odredi adekvatne resurse, objekte i opremu za sudove da im omogući da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u čl. 6 Konvencije i da omogući sudijama da rade efikasno.</p>		
3.4.2 Opažanja sudija i osoblja o objektima sudova i nivou udobnosti (uporediti sa anketom korisnika)		<p>Anketa (periodično); intervjui učesnika.</p>	<p>Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, Anketa o pristupu pravosuđu, MP, org. civilnog društva, VSS.</p> <p>Anketa o pravosuđu s velikim br. učesnika, MP, sudovi, VSS.</p>

3.5 Jednakost pristupa za ugrožene grupe	
<p>3.5.1 Opažanja među određenim ugroženim grupama o dostupnosti pravosudnih usluga</p>	<p>Preporuka SE Rec br. R (99) 4 o principima u vezi s pravnom zaštitom nesposobnih odraslih lica - Deo II – Vladajući principi, Princip 2 – <u>Fleksibilnost pravne reakcije</u></p> <p>“1. Mere zaštite i ostala pravna sredstva raspoloživa za zaštitu odraslih nesposobnih lica i ekonomskih interesa odraslih nesposobnih lica treba da budu dovoljna, po sadržini i fleksibilnosti, da omoguće pogodnu pravnu reakciju na različite stepene nesposobnosti i razne situacije.</p> <p>2. Odgovarajuće mere zaštite ili druga pravna sredstva treba da budu raspoloživa u hitnim slučajevima.</p> <p>3. Zakon treba da obezbedi jednostavne i jeftine mere zaštite i ostala pravna sredstva.</p> <p>4. Raspon mera zaštite terba da obuhvati, u odgovarajućim slučajevima, one koje ne ograničavaju pravnu sposobnost lica u pitanju.</p> <p>5. Raspon mera zaštite terba da obuhvati one koje se ograničavaju na jedan pojedinačan akt, bez zahteva za postavljanjem zastupnika ili zastupnika sa stalnim ovlašćenjem.</p> <p>6. Treba voditi računa da se uključe one mere po kojima postavljeno lice deluje zajedno sa odraslim licem koje je u pitanju, kao i mere koje uključuju postavljenje više od jednog zastupnika.</p> <p>7. Treba voditi računa o potrebama za obezbeđivanjem i regulisanjem pravnih sredstava koja lica, još pravno sposobno, može preduzimati da se obezbedi.</p> <p>8. Treba voditi računa o potrebama da se hitno obezbedi da se određene odluke (posebno one koje se tiču maloletnika ili onih rutinske prirode koje se odnose na zdravlje ili lično blagostanje) mogu doneti za nesposobno odraslo lice na osnovu zakonskih ovlašćenja, a ne na osnovu sudske ili administrativne mere.”</p>
	<p>Anketa MSP i Anketa pristupu pravosuđu (periodično)</p>
	<p>MP, org. civilnog društva, VSS</p>

Aneks 3: Matrica unutrašnjeg učinka

Ovaj deo Okvira vezan za Unutrašnji učinak obuhvata identifikovane pokazatelje, standarde EU i izvore podataka za različite vrste resursa, koji stoje na raspolaganju sistemu pravosuđa (finansijska sredstva, ljudski resursi, infrastruktura i informacione i komunikacione tehnologije – IKT). Ovaj okvir omogućava procenu na koji način se svaki od navedenih resursa koristi i kako se njime upravlja za potrebe pružanja usluga u pravosuđu.

Pokazatelj	Upućivanje na relevantna pravna dokumenta	Metod prikupljanja primarnih podataka i učestalost prikupljanja	Izvor podataka/informacija
1. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE			
1.1. Strukture i ovlašćenja tela za upravljanje i rukovođenje			
1.1.1. Delotvornost unutrašnje organizacije funkcija	<u>Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudije u suđenjima, uzimajući u obzir alternativne mere za rešavanje sporova</u>	Kvalitativna ekspertska procena, Izveštaj o napretku EU	Savet EU, VSS, DVT, MP.
1.1.2. Percepcija o kvalitetu rukovodstva i upravljanja pravosuđem	“B.10. Kako bi se pomirila realizacija ove potrebe sa garancijama za nezavisnost sudstva, nezavisno telo koje se navodi u paragrafima 37 i 45 Mišljenja Konsultativnog saveta evropskih sudija br. 1 (2001) treba da bude kompetentno za izbor i prikupljanje podataka o “kvalitetu”, dizajniranje procedure za prikupljanje podataka, evaluaciju rezultata, distribuciju podataka, povratne informacije, kao i nadzor i naknadne procedure.	Periodična anketa	Istraživanje o percepciji pravosuđa, VSS, DVT, MP, organizacije civilnog društva.
1.1.3. Celishodnost sastava i ovlašćenja VSS i DVT	<u>Mišljenje br. 10 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2007) o Savetu pravosuđa u službi društva</u> b) <u>Savet pravosuđa treba da zaštiti nezavisnost sistema pravosuđa i pojedinačnih sudija i da istovremeno garantuje efikasnost i kvalitet pravde, na način kako je to definisano u Članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima u cilju jačanja poverenja javnosti u pravosudni sistem;</u> c) <u>Savet pravosuđa treba da bude zaštićen od rizika ograničene autonomije u korist zakonodavne ili izvršne vlasti kroz navođenje u ustavnom tekstu ili ekvivalentnom dokumentu.</u> Takođe videti deo: (B. O sastavu Saveta pravosuđa; C. O funkcionisanju Saveta pravosuđa; D. O ovlašćenjima Saveta pravosuđa).”	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VSS, DVT, MP, sudovi.
1.1.4. Upravljački kapaciteti VSS i DVT		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VSS, DVT, MP, sudovi.
1.1.5. Struktura i kapaciteti MP		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VSS, DVT, MP, sudovi.
1.1.6. Upravljački kapaciteti u sudovima	<u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državam članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</u> “27. Najmanje polovina članova takvih saveta treba da budu sudije izabrane od strane	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VSS, sudovi.

	<p>njihovih kolega iz svih nivoa pravosuđa i u skladu sa pluralizmom unutar pravosuđa.</p> <p>28. Saveti pravosuđa treba da prikažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu kroz razvijanje unapred utvrđenih procedura i obrazloženih odluka.</p> <p>32. Organi nadležni za organizaciju i funkcionisanje sistema pravosuđa su obavezni da obezbede sudijama uslove koji im omogućavaju da ispune svoju misiju i treba da dostignu efikasnost, istovremeno štiteći i poštujući nezavisnost i nepristrasnost sudija.”</p> <p><u>Mišljenje br. 10 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o Savetu pravosuđa u službi društva – Poglavlje IV – Saveti pravosuđa</u></p> <p>“26. Saveti pravosuđa su nezavisna tela, utvrđena zakonom ili ustavom, koja teže da zaštite nezavisnost pravosuđa i pojedinačnih sudija i da time promoviraju efikasno funkcionisanje pravosudnog sistema.</p> <p>27. Najmanje polovina članova takvih saveta treba da budu sudije izabrane od strane njihovih kolega iz svih nivoa pravosuđa i u skladu sa pluralizmom unutar pravosuđa.</p> <p>28. Saveti pravosuđa treba da prikažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu kroz razvijanje prethodnog utvrđenih procedura i obrazloženih odluka.</p> <p>29. U obavljanju svojih funkcija, saveti pravosuđa ne treba da se mešaju u nezavisnost pojedinačnih sudija.”</p>	procena.	
1.2 Delotvornost operativnog upravljanja			
1.2.1. Efektivnost unutrašnje organizacije u sudovima	<p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec 86/12 Komiteta ministara u vezi mera za sprečavanje i smanjenje prekomernog obima posla u sudovima</u></p> <p>“Vi. Redovna analiza nadležnosti različitih sudova, u smislu obima i prirode predmeta, kako bi se obezbedilo jednako raspoređivanje obima posla.”</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
1.2.2. Delotvornost u upravljanju predmetima, obimom posla i starim predmetima	<p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti – Poglavlje V</u></p> <p>“30. Efikasnost sudija i pravosudnog sistema je neophodan uslov za zaštitu prava svakog pojedinca, usklađenost sa zahtevima Člana 6 Konvencije, pravnu sigurnost i poverenje javnosti u vladavinu prava.</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VKS, MP, sudovi, VSS.
1.2.3 Delotvornost radnih procesa i redizajniranja procesa	<p>31. Efikasnost predstavlja donošenje kvalitetnih odluka u razumnom vremenskom roku nakon pravičnog razmatranja pitanja. Pojedinačne sudije su obavezne da obezbede efikasno upravljanje predmetima za koje su lično odgovorni, uključujući sprovođenje odluka čije izvršenje je deo njihove nadležnosti.</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VKS, MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
1.2.4. Postojanje/Delotvornost strategija koje uključuju sudije, tužioce, stručne saradnike i	<p>36. Da bi se sprečila i smanjila prekomerna opterećenja u sudovima, potrebno je sprovesti</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.

zaposlene u inovacije	<p>mere usklađene sa nezavisnošću pravosuđa kako bi se nesudijski poslovi dodelili drugim kvalifikovanim pojedincima.”</p> <p><u>Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) - Zbirka “najboljih praksi” o upravljanju vremenom u pravosudnim procedurama</u></p>	procena.	
1.3 Delotvornost u upravljanju resursima			
1.3.1. Delotvornost sistema za nadgledanje procesa pružanja usluga i ohrabrivanje unapređenja	<p><u>Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku “</u></p> <p>B. kvalitet pravosudnog sistema i njegova procena, kvantitativni statistički podaci, procedure nadgledanja</p> <p>B.9. Prikupljanje podataka i nadgledanje treba da se vrše redovno, a procedure koje sprovode nezavisna tela treba da omoguće direktno usklađivanje organizacije sudova sa promenama u broju predmeta.”</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
1.3.2. Delotvornost upravljačke strukture i procesa za obezbeđivanje sveukupnog upravljanja resursima pri pružanju usluga		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
1.3.3. Sposobnost za zajedničko programiranje resursa i prilagođavanje kombinacije resursa		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT, MF.
1.4 Delotvornost u strateškom upravljanju			
1.4.1. Delotvornost razvoja, objavljivanja i analize napretka u odnosu na strateški plan za celokupan sistem pravosuđa	<p><u>Evropska povelja o zakonu za sudije</u></p> <p>“1.6. Država ima obavezu da obezbedi da sudije imaju sredstva neophodna za pravilno obavljanje svojih zadataka, a posebno da se bave predmetima u razumnom roku.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec. 86/12 Komiteta ministara u vezi sa merama za sprečavanje i smanjenje preteranog obima posla u sudovima</u></p> <p>“VI. Redovno analiziranje nadležnosti različitih sudova u pogledu broja i vrste zahteva kako bi se osiguralo podjednako opterećenje poslom.”</p> <p><u>Magna Carta sudija</u></p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Komisija za implementaciju Strategije, MP, sudovi, VSS, VKS, RJT, DVT.
1.4.2. Implementacija planova i merenje napretka		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Komisija za implementaciju Strategije, MP, sudovi, VSS, javna tužilaštva, DVT.

1.4.3. Delotvornost predstavljanju učinka sistema u	<p>“Osnovni principi. Pristup pravdi i transparentnost</p> <p>14. Pravosuđe je transparentno i informacije o radu pravosudnog sistema se objavljuju.”</p> <p><u>Mišljenje br. 2 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2001) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i na Član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.</u></p> <p>“Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) posebno dodatno skreće pažnju na potrebu da se izdvoji dovoljno sredstava za sudove, kako bi im se omogućilo da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.”</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Komisija za implementaciju Strategije MP, VSS, DVT.
1.5 Delotvornost mehanizama za upravljanje integritetom i sukobom interesa			
1.5.1. Nasumično raspoređivanje predmeta	<p>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</p> <p>“9. Predmet ne treba da bude oduzet sudiji bez valjanog razloga. Odluka da se sudiji oduzme predmet se donosi na osnovu objektivnih, unapred utvrđenih kriterijuma i kroz transparentnu proceduru koju sprovodi organ u okviru pravosuđa.</p> <p>10. Samo same sudije mogu da donesu odluku o sopstvenoj kompetentnosti u pojedinačnim predmetima, kao što je definisano zakonom.</p> <p>24. Dodeljivanje predmeta u jednom sudu treba da sledi objektivne unapred utvrđene kriterijume kako bi se očuvalo pravo na nezavisnog i nepristrasnog sudiju. Ta odluka ne treba da bude doneta pod uticajem želja stranke u predmetu niti bilo koje druge strane zainteresovane za ishod predmeta.”</p> <p><u>Odluka Evropskog saveta od 25. septembra 2008. godine o zaključku, u ime Evropske zajednice, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (2008/801/EC)</u></p> <p>“5. Svaka država ugovornica će nastojati, kada je to potrebno i u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, da utvrdi mere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahteva da se izjasne kod odgovarajućih organa u vezi, između ostalog, njihovih spoljnih aktivnosti, zapošljavanja, investicija, imovine i značajnih poklona ili koristi usled kojih može nastati sukob interesa u odnosu na njihove funkcije kao javnih funkcionera.”</p>		
1.5.2. Pravila o davanju poklona			
1.5.3 Razvijanje i efikasno praćenje Nacionalnog plana integriteta i ažuriranog akcionog plana za unapređenje integriteta i etičkog ponašanja sudija i tužilaca			
1.5.4 Delotvornost pravila specifičnih za pravosuđe i tužilaštvo u cilju kontrolisanja sukoba interesa i kontrolu imovine.			
Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, sudovi, VSS, DVT, Agencija za borbu protiv korupcije
Procena	VSS, DVT, MP, Agencija za borbu protiv korupcije.	Pravna analiza, Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska analiza, anketa	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT, Agencija za borbu protiv korupcije, Anketa o percepciji pravosuđa.

1.5.5. Delotvornost sistema za upravljanje zahtevima za izuzeće (izuzeća i isključenje)	Evropska povelja o zakonu za sudije "5.3. Svaki pojedinac mora imati mogućnost da, bez posebnih formalnosti, podnese nezavisnom telu žalbu vezanu za pogrešno sprovođenje pravde. Ovo telo ima nadležnost, ukoliko detaljno i pažljivo razmatranje ukaže na nesavestan rad sudije, kao što je predviđeno u paragrafu 5.1, da pitanje predstavi disciplinskom organu, ili da barem preporučiti takvo predstavljanje organu koji je obično nadležan, u skladu sa statutom."	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska analiza.	DVT, MP, sudovi, VSS.
1.6 Delotvornost žalbenog i disciplinskog postupka			
1.6.1. Dostupnost informacija o načinu podnošenja pritužbe /žalbe	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti – Pravna odgovornost i disciplinski postupak Mišljenje br. 3 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o principima i pravilima za profesionalno ponašanje sudija, a posebno u oblasti etike, nepojivog ponašanja i nepristrasnosti (Zaključci o standardima ponašanja i Zaključci o pravnoj odgovornosti)	Zvanična statistika (kvartalna, godišnja); kvalitativna ekspertska procena, anketiranje zainteresovanih strana.	Javno dostupne informacije, veb sajтови, grafikoni Ombudsmana
1.6.2. Broj zvanično podnetih žalbi protiv sudija i osoblja	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec 1994/12e Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudije (Princip VI – Neispunjavanje odgovornosti i disciplinski prekršaji) Evropska povelja o Zakonu za sudije – (5. Pravna odgovornost)	Zvanična statistika (kvartalna, godišnja); kvalitativna ekspertska procena, anketiranje zainteresovanih strana.	MP, sudovi, VSS, VKS, RIT, DVT, Agencija za borbu protiv korupcije, Kancelarija Ombudsmana.
1.6.3. Delotvornost i transparentnost disciplinskih mera i sankcija	<u>Maqna Carta sudija (Etika i odgovornost)</u> <u>Bangalorski principi sudijskog ponašanja</u> <u>Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (Budimpeštanske smernice)</u> <u>Smernice o ulozi tužilaca, Osmi Kongres Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima, Havana, od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine, U.N.-Disciplinski postupak</u>	Pravna analiza, procena broja pokrenutih postupaka, podnete disciplinske izrečene sankcije i disciplinske razgovori	Sudovi, VSS, RIT, DVT, Agencija za borbu protiv korupcije.

2. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA		
2.1 Delotvornost u balansiranju finansiranja i nadležnosti u pravosuđu		
2.1.1. Nivo finansiranja i finansiranih nadležnosti.	<p><u>Evropska povelja o Zakonu za sudije</u></p> <p>“1.6. Dužnost je države da obezbedi da sudije imaju neophodna sredstva da postignu svoje zadatke na pravilan način, a posebno da predmete procesuiraju u razumnom vremenskom roku.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti.</u></p> <p>“33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2001)2 Komiteta ministara država članicama o dizajniranju i redizajniranju sudskog sistema i pravnim informacionim sistemima na ekonomičan način</u></p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</u></p> <p>“35. Dovoljan broj sudija i odgovarajuće kvalifikovanog pomoćnog osoblja treba da bude raspoređen u sudovima.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2001)2 Komiteta ministara država članicama o dizajniranju i redizajniranju sudskog sistema i pravnog informacionog sistema na ekonomičan način</u></p>	<p>Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.</p> <p>Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.</p>
2.1.2. Predvidljivost izvršenja budžeta.		<p>MP, VSS, DVT, sudovi, javna tužilaštva, MF.</p> <p>MP, VSS, DVT, sudovi, javna tužilaštva.</p>
2.2 Docije		
2.2.1. Obim akumulacije docije	<p><u>Evropska povelja o Zakonu za sudije</u></p> <p>“1.6. Dužnost je države da obezbedi da sudije imaju neophodna sredstva da postignu svoje zadatke na pravilan način, a posebno da predmete procesuiraju u razumnom vremenskom roku.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</u></p> <p>“33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6</p>	<p>Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.</p> <p>MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.</p>

	Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno.”		
	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2001)2 Komiteta ministara državanam članicama o dizajniranju i redizajniranju sudskog sistema i pravnog informacionog sistema na ekonomičan način		
2.3 Povezivanje alokacije resursa sa rezultatima			
2.3.1. Delotvornost u povezivanju alokacije resursa sa rezultatima	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državana članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti. “33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno.”	Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.4 Struktura sudskog budžeta			
2.4.1. Efektivno raspoređivanje resursa kako bi se na fleksibilan način odgovorilo na promenljive okolnosti i stimulisala unapređenja učinka.	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državana članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti “33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno.”	Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.4.2. Delotvornost nadzora ekonomičnosti i produktivnosti resursa		Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.5 Raspoređivanje sredstava u odnosu na geografsku poziciju i dohodak			
2.5.1. Odgovarajuće raspoređivanje sredstava u odnosu na geografsku poziciju i dohodak	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državana članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti “33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno.”	Zvanična statistika; podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	VSS, DVT, MP, MF, Republički Zavod za statistiku
2.6 Operativna efektivnost finansija			

2.6.1. Kapacitet funkcija nabavke.	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti "33. Svaka država treba da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu kako bi omogućila sudovima da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u Članu 6 Konvencije i kako bi omogućili sudijama da rade efikasno."	Zvanična finansijski anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.6.2. Kapacitet računovodstvenih sistema.	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti "35. Dovoljan broj sudija i odgovarajuće kvalifikovanog pomoćnog osoblja treba da bude raspoređen u sudovima."	Zvanična finansijski anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.6.3. Kapacitet funkcije interne revizije.	Konzultativni savet evropskih sudija (CCJE) Mišljenje br. 3 o finansiranju i upravljanju sa osvrtnom na efikasnost pravosuđa i Član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima "13. Ako je sudijama data odgovornost za upravljanje sudovima, oni treba da pohađaju odgovarajuću obuku i da dobiju potrebnu podršku kako bi sproveli taj zadatak. U svakom slučaju, važno je navesti da su sudije odgovorne za svaku administrativnu odluku, što direktno utiče na obavljanje funkcija sudova."	Zvanična finansijski anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.6.4. Efektivno raspoređivanje funkcija finansijskog upravljanja.		Zvanična finansijski anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.6.5. Nivo podrške osoblja		Zvanična finansijski podaci i ljudskim resursima; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
2.7 Upravljanje sudskim taksama			
2.7.1 Efektivnost naplate sudskih taksi.	Savet Evrope, Preporuka br. R (81) 7 Komiteta ministara država članicama o merama za olakšan pristup pravdi - D. Troškovi pravosuđa "11. Uslov za započinjanje postupka ne sme da bude, imajući u vidu prirodu slučaja,	Zvanična finansijski anketiranje	MP, VSS, sudovi.

2.7.2. Efektivnost u upravljanju i korišćenju sudskih taksi.	<p>nerazumna suma novca.</p> <p>12. Države treba da obezbede da sudske takse budu smanjene ili ukinute kada predstavljaju prepreku pristupu pravdi. Sistem sudskih taksi treba da bude ispitan u smislu ove olakšice.</p> <p>13. Države moraju da posvete pažnju pitanju troškova za advokate i stručnjake onoliko koliko one predstavljaju ograničenje pristupa pravdi. Neki oblici kontrole iznosa ovih troškova moraju biti obezbeđeni.</p> <p>14. Osim u posebnim okolnostima, stranka koja je dobila spor treba, u principu, da dobije refundiranje svojih troškova, uključujući honorar adokata, razumno nastalih u postupku, od strane koja je izgubila spor.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka Rec(2003)17 Komiteta ministara državam članicama o izvršenju</u> “3. Takse za izvršenje treba da budu razumne, propisane zakonom i unapred poznate strankama.</p> <p>4. Pokušaji da se sprovede postupak izvršenja treba da budu proporcionalni zahtevu, očekivanim prihodima koji će biti dobijeni, kao i interesima optuženog.</p> <p>5. Neohodne troškove izvršenja obično snosi okrivljeni, bez obzira na mogućnost da troškove mogu snositi druge strane u slučaju zloupotrebe postupka.”</p>	zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, sudovi.
3. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA			
3.1 Broj zaposlenih i metodologija			
3.1.1. Broj i odnos sudija, tužilaca, pomoćnika i sudskog osoblja (zajedno i odvojeno prema vrsti suda)	<p><u>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara državam članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozu sudija</u> “Princip III – Odgovarajući uslovi rada</p> <p>1. Treba da budu obezbeđeni odgovarajući uslovi da bi omogućili sudijama da rade efikasno, a naročito putem:</p> <p>a. zapošljavanja dovoljnog broja sudija i obezbeđenjem odgovarajuće obuke, kao što je praktična obuka u sudu i, ukoliko je moguće, u drugim telima, pre njihovog imenovanja i tokom karijere. Ta obuka treba da bude besplatna za sudije i naročito treba da se bavi najnovijim zakonima i sudskom praksom. Tamo gde je to primereno, obuka treba da uključuje</p>	npr. godišnji budžet, stvaran broj po datom kvartalu u tri upoređene fiskalne godine ⁹⁵⁷	MP, VKS, VSS, DVT, RIT

⁹⁵⁷ Sistematizacije/Budžet za plate (godišnja suma), platni spiskovi (stvaran broj zaposlenih)

3.1.2. Broj zaposlenih na određeno vreme i po ugovoru	<p>studijska putovanja i posete evropskim i drugim stranim institucijama kao i sudovima;”</p> <p>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</p> <p>“36. Radi sprečavanja i smanjenja preteranog obima posla u sudovima, treba preduzeti mere u skladu sa sudskom nezavisnošću kako bi se nesudijski poslovi i zadaci dodelili drugim odgovarajuće kvalifikovanim licima.</p> <p>35. Dovoljan broj sudija i odgovarajuće kvalifikovanog pratećeg osoblja treba da postoji u sudu.”</p> <p><u>Magna Carta sudija - osnovni principi</u></p> <p>“Garancije nezavisnosti</p> <p>7. Nakon konsultacija s pravosuđem, država obezbeđuje ljudske, materijalne i finansijske resurse neophodne za pravilno funkcionisanje sistema pravosuđa. Kako ne bi potpali pod negativan uticaj, sudije su primereno nagrađene i penzionišu se na adekvatan način, što se uređuje zakonom.”</p>	npr. godišnji budžet, stvaran broj po datom kvartalu u tri upoređene fiskalne godine ⁹⁵⁸	MP, VSS, DVT
3.1.3. Broj sudija porotnika		Zvanična statistika; finansijski podaci; anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	MP, VSS, DVT, sudovi.
3.2 Selekcija, evaluacija i unapređenje sudija i tužilaca			
3.2.1. Transparentna selekcija i imenovanje sudija i tužilaca	<p><u>Evropska povelja o Zakonu za sudije</u></p> <p>“4.1. Osim ako se ne zasniva na godinama iskustva, sistem unapređenja se baziira isključivo na kvalitetu i zaslugi koji su zapaženi u obavljanju dužnosti poverenih sudiji i to putem objektivnog ocenjivanja od strane jednog ili više sudija, o čemu se zatim razgovara s ocenjenim sudijom. Odluke o unapređenjima donosi telo iz st. 1.3 ovoga člana, ili ga predlaže ili se saglašava. Sudije koje nisu predložene za unapređenje moraju imati pravo da ulože žalbu tom telu.”</p>	Pravna analiza, procena, uključujući postojeću i odgovarajuću popunjenost funkcija u VSS i DVT	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
3.2.2. Objektivni kriterijumi za ocenu i unapređenje sudija i tužilaca	<p>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti – Poglavlje VI – Status sudije</p> <p>“44. Odluke u vezi s izborom i karijerom sudija moraju biti zasnovane na objektivnim kriterijima unapred određenim zakonom ili pak od strane nadležnog tela. Te odluke treba da budu zasnovane na zaslugi, uzimajući u obzir kvalifikacije, sposobnosti i kapacitet da sudi kroz primenu zakona uz istovremeno poštovanje ljudskog dostojanstva.</p>	Pravna analiza, procena, uključujući postojeću i odgovarajuću popunjenost funkcija u VSS i DVT	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.

⁹⁵⁸ Sistemizacija/Budžet za plate (godišnja suma), platni spiskovi (stvaran broj zaposlenih)

<p>3.2.3. Efektivnost sistema za procenu učinka sudijskih/tužilačkih pomoćnika i osoblja i upotreba ocene učinka u upravljanju ljudskim resursima</p>	<p>55. Sisteme koji vezuju osnovnu platu sudija za njihov učinak treba izbegavati jer to može dovesti do teškoća u smislu nezavisnosti sudija.”</p> <p><u>Smernice o ulozi tužilaca, VIII Kongres UN o prevenciji kriminala i postupanju prema počiniocima, Havana, 27. avgusta - 7. septembra 1990, dokumentacija UN</u></p> <p>“Kvalifikacije, izbor i obuka</p> <p>1. Lica koja se biraju za tužioce su osobe od integriteta i sposobnosti, sa odgovarajućom obukom i kvalifikacijama.</p> <p>Status i uslovi službe</p> <p>4. Država obezbeđuje tužiocima da mogu da obavljaju svoje profesionalne dužnosti bez zastrašivanja, ometanja, maltretiranja, neprimerenog mešanja ili neopravdane izloženosti građanskoj, krivičnoj ili drugoj odgovornosti.</p> <p>6. Razumni uslovi rada tužilaca, adekvatno nagrađivanje i, tamo gde je primenljivo, mandat, penzija i uslovi za starosnu penziju određuju se zakonom ili objavljenim pravilnikom.</p> <p>7. Unapređenje tužilaca, gde god takav sistem postoji, zasniva se na objektivnim faktorima, a posebno na profesionalnim kvalifikacijama, sposobnostima, integritetu i iskustvu, o čemu se odlučuje u skladu s pravičnim i nepristrasnim procedurama.”</p>	<p>Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.</p>	<p>MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.</p>
3.3. Obuka			
<p>3.3.1. Kapacitet Prvosudne akademije da zadovolji potrebe za obukom</p>	<p>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12. Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija – Princip III – Odgovarajući uslovi rada</p> <p>“a. zapošljavanja dovoljnog broja sudija i obezbeđenjem odgovarajuće obuke, kao što je praktična obuka u sudu i, ukoliko je moguće, u drugim telima, pre njihovog imenovanja i tokom karijere. Ta obuka treba da bude besplatna za sudije i naročito treba da se bavi najnovijim zakonima i sudskom praksom. Tamo gde je to primereno, obuka treba da uključuje</p>	<p>Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.</p>	<p>Pravosudna akademija, sudovi, VSS, RJT, DVT.</p>

<p>3.3.2. Efektivna procena potreba za obukom</p>	<p>studijska putovanja i posete evropskim i drugim stranim institucijama kao i sudovima.”</p> <p><u>Mišljenje br. 10 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2007) o Savetu pravosuđa u službi društva – (Obuka sudija)</u></p> <p><u>Magna Carta sudija – osnovni principi</u></p> <p>“8. Početna obuka i obuka tokom rada je pravo i dužnost sudija. Obuka treba da bude organizovana pod nadzorom pravosuđa. Obuka je važan elemenat za očuvanje nezavisnosti sudija, ko i za kvalitet i efikasnost sistema pravosuđa.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državam članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti - Obuka</u></p> <p>“56. Sudijama treba da bude obezbeđena teoretska i praktična početna obuka i obuka tokom rada, koju u potpunosti finansira država. Ona treba da obuhvati ekonomske, socijalne i kulturne aspekte vezane za obavljanje sudijske funkcije. Intenzitet i trajanje te obuke treba odrediti u odnosu na prethodno profesionalno iskustvo.</p> <p>57. Jedno nezavisno telo treba da obezbedi, u potpunom skladu s obrazovnom autonomijom, da programi početne obuke i obuke tokom rada udovoljavaju zahtevima za otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti koji su svojstveni sudijskoj funkciji.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2000)19 Komiteta ministara državam članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa – (Obuka)</u></p> <p><u>Evropska povelja o Zakonu za sudije</u></p> <p>“2.3. Zakon obezbeđuje, putem odgovarajuće obuke na teret države, pripremu izabranih kandidata za efektivno vršenje sudijske dužnosti. Telo iz stava 1.3 ovog člana, obezbeđuje primerenost programa obuke i organ koji ih sprovodi, u skladu sa zahtevima za otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti koji su tesno vezani za vršenje sudijske dužnosti.</p> <p>4.4. Zakon garantuje sudijama održavanje i proširivanje njihovog znanja, tehničkog,</p>	<p>Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertiska procena.</p>	<p>Pravosudna akademija, sudovi, VSS, RJT, DVT.</p>
---	---	--	---

3.3.3. Efektivnost početne obuke	<p>socijalnog i kulturnog, koje je potrebno za vršenje njihove dužnosti, putem stalnog pristupa obuci koju plaća država i obezbeđuje njenu organizaciju uz poštovanje uslova utvrđenih u stavu 2.3 ovog člana.”</p> <p><u>Mišljenje br. 4 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2003) o obuci za sudije</u></p> <p>“42. CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) preporučuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. da se programi i metodi obuke često procenjuju od strane tela odgovornih za sudijsku obuku; ii. da, u principu, učešće u inicijativama za obukom sudija ne treba da bude deo kvalitativne ocene; ali njihovo učešće, objektivno posmatrano, može se uzeti u obzir pri profesionalnom ocenjivanju sudija; iii. da rezultate učesnika obuke ipak treba ocenjivati, ukoliko je ta ocena neophodna zbog činjenice da, u nekim sistemima, početna obuka predstavlja fazu u procesu izbora za radno mesto.” 	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Pravosudna akademija, sudovi, VSS, RJT, DVT.
----------------------------------	--	--	--

3.3.4. Efektivnost kontinuirane obuke		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Pravosudna akademija, sudovi, VSS, RJT, DVT.
3.3.5. Efektivnost obuke za pomoćnike i sudsko osoblje		Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	Pravosudna akademija, sudovi, VSS, RJT, DVT.

3.4 Struktura plata i davanja za sudije, tužioce i osoblje			
<p>3.4.1. Odgovarajuća struktura plata za sudije, tužioce, saradnike i osoblje (nivoi i sudske instance)</p>	<p><u>Maana Carta</u> sudija – osnovni principi “Garancije nezavisnosti 7. Nakon konsultacija s pravosuđem, država obezbeđuje ljudske, materijalne i finansijske resurse neophodne za pravilno funkcionisanje sistema pravosuđa. Kako ne bi potpali pod negativan uticaj, sudije su primereno nagrađene i penzionišu se na adekvatan način, što se uređuje zakonom.”</p> <p><u>Evropska povelja o Zakonu za sudije</u> “6. Plate i socijalno osiguranje 6.1. Sudije koje profesionalno vrše sudijsku funkciju imaju pravo na platu, tako da ih nivo njihove plate štiti od pritiska koji imaju za cilj da utiču na njihove odluke i uopšte na njihovo ponašanje u njihovoj nadležnosti i na taj način sputavaju njihovu nezavisnost i nepristrasnost. 6.2. Plate mogu da variraju u zavisnosti od dužine staža, vrste zadatka koje sudija obavlja u profesionalnom svojstvu i važnosti zadatka koji su mu povereni, što se procenjuje na transparentan način. 6.3. Zakon obezbeđuje garancije sudijama, koje vrše dužnost u profesionalnom svojstvu, u vezi sa socijalnim rizicima povezanim s bolešću, majčinstvom, invaliditetom, starošću i smrću. 6.4. Zakon naročito obezbeđuje da sudije koje su ispunile zakonski uslov za starosnu penziju sudija, pošto su obavljale sudijsku funkciju određeni broj godina, dobiju penziju, čiji nivo mora da bude što približniji nivou njihove poslednje sudijske plate.”</p>	<p>Procena, poređenje sa platama u privatnom sektoru i uporedivim zemljama</p>	<p>MP, sudovi, VSS, RJT, DVT, MF.</p>
<p>3.4.2. Odgovarajuća struktura beneficija za sudije, tužioce, sudijske pomoćnike i osoblje (npr. zdravstvena zaštita, stambeno pitanje, posebne penzije, itd.)</p>	<p><u>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12. Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija – Princip III – Odgovarajući uslovi rada</u> “b. obezbeđivanjem da status i plate sudija budu u srazmeri s dostojanstvom njihove profesije i teretom odgovornosti; c. obezbeđivanjem jasne karijerne strukture kako bi se regrutovale i zadržale sposobne sudije.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12. Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti – Poglavlje VI – Status sudija</u> “55. Sisteme koji vezuju osnovnu platu sudija za njihov učinak treba izbegavati jer to može dovesti do teškoća u smislu nezavisnosti sudija.”</p>	<p>Procena, poređenje sa platama u privatnom sektoru i uporedivim zemljama</p>	<p>MP, sudovi, VSS, RJT, DVT, MF.</p>
<p>3.4.3. Sigurnost radnog mesta za sudije i tužioce (doživotno i/ili prema mandatu, probni period)</p>	<p><u>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12. Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija – Princip III – Odgovarajući uslovi rada</u> “b. obezbeđivanjem da status i plate sudija budu u srazmeri s dostojanstvom njihove profesije i teretom odgovornosti; c. obezbeđivanjem jasne karijerne strukture kako bi se regrutovale i zadržale sposobne sudije.”</p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12. Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti – Poglavlje VI – Status sudija</u> “55. Sisteme koji vezuju osnovnu platu sudija za njihov učinak treba izbegavati jer to može dovesti do teškoća u smislu nezavisnosti sudija.”</p>	<p>Pravna analiza, procena</p>	<p>MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.</p>

	<p>Smernice o ulozi tužilaca, VIII Kongres UN o prevenciji kriminala i postupanju prema počinocima, Havana, 27. avgusta - 7. septembra 1990. dokumentacija UN.</p> <p>“Kvalifikacije, izbor i obuka</p> <p>6. Razumni uslovi rada tužilaca, adekvatno nagrađivanje i, tamo gde je primenljivo, mandat, penzija i uslovi za starosnu penziju određuju se zakonom ili objavljenim pravilnikom.</p> <p>7. Unapređenje tužilaca, gde god takav sistem postoji, zasniva se na objektivnim faktorima, a posebno na profesionalnim kvalifikacijama, sposobnostima, integritetu i iskustvu, o čemu se odlučuje u skladu s pravičnim i nepristrasnim procedurama.”</p> <p>Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema (2010): Deo II – Služba tužilaštva</p> <p>“21. Za efikasan i pravedan krivično-pravni sistem, bitno je da plate tužilaca budu u skladu s važnošću objavljenih zadataka.”</p>	
3.5. Planiranje i korišćenje pratećeg osoblja		
3.5.1. Delotvornost sistema ljudskih resursa za nesudijsko osoblje	<p>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara država članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija</p> <p>“c. Sve odluke u vezi s profesionalnom karijerom sudija treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija treba da se zasniva na zaslugi, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnosti i efikasnost. Telo koje odlučuje o izboru i karijeri treba da bude nezavisno od vlade i uprave. Radi očuvanja sudijske nezavisnosti, propisi treba da obezbede da, npr. članove tog tela bira pravosuđe i da samo to telo odlučuje o pravilima svoje procedure.”</p>	Anketiranje zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.
3.5.2. Fleksibilnost u raspoređivanju ljudskih resursa radi snajenja pružanja usluga	<p>Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudije u suđenju, imajući u vidu alternativna sredstva za razrešenje sporova</p> <p>“C.6. Sudije treba da imaju jednog ili više saradnika/pomoćnika, s dobrim pravničkim kvalifikacijama, kojima mogu delegirati određene poslove.</p> <p>(d) Pomoć sudijama</p> <p>65. Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) primetio je u svom Mišljenju br. 2 (2001) da u brojnim zemljama sudije imaju nedovoljan broj sredstava na raspolaganju. Stoga, CCJE ističe potrebu stvarnog smanjenja neprimerenih zadataka koje sudije obavljaju, što se može jedino učiniti obezbeđivanjem sudijama saradnika koji imaju značajne kvalifikacije u oblasti prava (“službenici” ili “referenti”), kojima sudija može delegirati, uz nadzor i</p>	Kvalitativna ekspertska procena.
3.5.3. Efektivnost podele posla između sudija i pratećeg osoblja		MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
3.5.4. Efektivnost angažovanja i korišćenja menadžera sudova		MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
3.5.5. Delotvornost VSS u donošenju politike ljudskih resursa i upravljanju za nesudijsko osoblje		MP, sudovi, VSS: Kvalitativna ekspertska procena.
3.5.6. Efektivnost mehanizama		MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.

za procenu potreba popune radnih mesta	odgovornost sudije, obavljanje određenih poslova, kao što je npr. istraživanje zakonskih propisa ili sudske prakse, sastavljanje lakših ili standardizovanih dokumenata i komunikacija s advokatima i/ili javnošću..”	zainteresovanih strana; kvalitativna ekspertska procena.	DVT.
3.6. Planiranje za budućnost			
3.6.1. Starosna struktura sudija, tužilaca, stručnih saradnika i osoblja	<p><u>Mišljenje br. 1 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2001) o standardima vezanim za nezavisnost pravosuđa i nepremestivost sudija – Zaključci</u></p> <p>“(3) Staž ne treba da bude vodeći princip prilikom odlučivanja o unapređenju. Adekvatno profesionalno iskustvo je ipak relevantno, a preduslovi vezani za godine iskustva mogu pomoći u podržavanju nezavisnosti.”</p>	Statistika, podaci o ljudskim resursima	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
3.7. Rodna ravnopravnost prilikom zapošljavanja u srpskom pravosuđu			
3.7.1. Rodna struktura sudija, tužilaca, stručnih saradnika i osoblja na različitim nivoima	<p><u>Konsolidovana verzija Sporazuma o funkcionisanju Evropske unije</u></p> <p>“Član 157</p> <p>4. U cilju obezbeđivanja pune ravnopravnosti u praksi između muškaraca i žena u radnom životu, princip jednakog tretmana neće sprečiti bilo koju državu članicu da održi ili usvoji mere koje obezbeđuju posebne prednosti u cilju olakšavanja pristupa manje zastupljenom rodu da nastavi stručne aktivnosti ili da spreči ili nadoknadi nedostatak u profesionalnoj karijeri.”</p> <p><u>Izveštaj Evropske komisije – Pozitivne mere koje će osigurati punu ravnopravnost u praksi između muškaraca i žena, uključujući odbore kompanija</u></p>	Statistika, podaci o ljudskim resursima	MP, sudovi, VSS, RJT, DVT.
4. UPRAVLJANJE IKT			
4.1. Upravljanje planiranjem i investicijama u oblasti IKT			
4.1.1. Delotvornost upravljačkih struktura IKT u pravosuđu	<p><u>Savet Evrope, Preporuka Rec (2001) 2 Komiteta ministara državama članicama o dizajniranju i redizajniranju sudskih sistema i pravnih informacionih sistema na ekonomičan način – Prilog</u></p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka Rec (2001) 3 Komiteta ministara državama članicama o pružanju sudskih i drugih pravnih usluga građanima kroz upotrebu novih tehnologija – Prilog</u></p> <p><u>Savet Evrope, Preporuka Rec (2003) 15 Komiteta ministara državama članicama o arhiviranju elektronske dokumentacije u pravnom sektoru</u></p>	Kvalitativna ekspertska procena	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.

	<p>3. Organizacione mere 4. Bezbednosne mere 5. Mere čuvanja 6. Formati dokumenata 7. Elektronski potpisi</p> <p><u>Mišljenje br. 14 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2011) o "Pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT)"</u> IT igra centralnu ulogu u obezbeđivanju informacija sudijama, advokatima i ostalim akterima u pravosudnom sistemu, kao i javnosti i medijima.</p>		
4.2. Delotvornost informacionih sistema za upravljanje predmetima			
4.2.1. Delotvornost sistema za upravljanje predmetima u sudovima i kroz ceo građansko-pravni i krivično-pravni lanac	<p><u>Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti</u> 28. "Korišćenje elektronskih sistema za procesuiranje predmeta i IKT treba promovisati od strane vlasti i sudija, a njihova upotreba u sudovima treba da bude podsticana na sličan način."</p>	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva
4.2.2. Delotvornost video konferencija u sudovima	<p><u>Savet Evrope, Preporuka Rec(2003)15 Komiteta ministara država članicama o arhiviranju elektronske dokumentacije u pravnom sektoru</u> 3. Organizacione mere 4. Bezbednosne mere 5. Mere čuvanja 6. Formati dokumenata 7. Elektronski potpisi</p> <p><u>Mišljenje br. 14 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2011) o "Pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT)"</u> IT igra centralnu ulogu u obezbeđivanju informacija sudijama, advokatima i ostalim akterima u pravosudnom sistemu, kao i javnosti i medijima."</p>	Kvalitativna ekspertska procena	MP, sudovi.
4.3. Efektivnost sistema za potrebe upravljanja			
4.3.1. Delotvornost elektronske razmene informacija između sudova prve instance, sudova više instance i drugih relevantnih	<p><u>Savet Evrope, Preporuka br. R (95) 5 Komiteta ministara država članicama o uvođenju i unapređenju funkcionisanja žalbenog sistema i procedura u građanskim i privrednim predmetima – Poglavlje III – Druge mere za unapređenje funkcionisanja žalbenih sistema i procedura</u></p>	Kvalitativna ekspertska procena	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva

pravosudnih vlasti	<p>“j. pružanje odgovarajuće tehničke opreme drugom sudu, kao što je faks ili računar, i obezbeđivanje slične opreme prvom sudu kako bi se omogućila priprema transkripata saslušanja i odluka;”</p> <p>Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija – Princip III – <u>Odgovarajući uslovi za rad</u> “d. obezbeđivanje adekvatnog pomoćnog osoblja i opreme, posebno opreme za automatizaciju i obradu podataka, kako bi se osiguralo da sudije rade efikasno i bez nepotrebnog odlaganja.”</p>		
4.4. Delotvornost elektronske razmene informacija			
4.4.1. Kvalitet „elektonskog pravosuđa“ (e-justice) za pristup korisnika suda, uključujući veb-sajtove sudova, mogućnosti za elektronsku razmenu dokumenata, onlajn praćenje sudskih predmeta, plaćanje sudskih taksi i kazni elektronskim putem	<p>Savet Evrope, Preporuka Rec(2001)3 Komiteta ministara državama članicama o pružanju sudskih i drugih pravnih usluga građanima kroz upotrebu novih tehnologija – Prilog</p> <p>Mišljenje br. 16 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2013) o odnosu između sudija i advokata</p> <p>“Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) preporučuje razvijanje komunikacije između sudova i advokata. Sudije i advokati moraju biti u poziciji da komuniciraju u svim fazama postupka. Konsultativni savet evropskih sudija smatra da bi države trebalo da uvedu sisteme koji olakšavaju kompjutersku komunikaciju između sudova i advokata.”</p>	Kvalitativna procena, (periodična)	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva
4.4.2. Zadovoljstvo korisnika informacionim sistemom za upravljanje predmetima (pogodan za korisnike, mogućnost da stvara informacije o učinku sudova)		Kvalitativna procena, (periodična)	Anketa o percepciji pravosuđa, MP, VSS, DVT.
5. UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM			
5.1 Upravljanje sudskom infrastrukturom za pružanje usluga			
5.1.1. Efektivnost raspoređenosti sudske infrastrukture širom Srbije	<p>Savet Evrope, Preporuka br. R (86) 12 u vezi sa merama za sprečavanje i smanjenje prekomernog obima posla u sudovima</p> <p>“VI. Redovno analiziranje nadležnosti različitih sudova u pogledu broja i vrste zahteva kako bi se osiguralo podjednako opterećenje poslom.”</p> <p>Mišljenje br. 6 Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) (2004) o pravičnom suđenju u</p>	Pravna analiza, procena	MP, VSS, DVT
5.1.2. Fizičko stanje sudske infrastrukture		Pregled analiza, anketiranje zainteresovanih strana.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva

5.1.3. Efektivnost projektnih standarda za obnovu sudskih zgrada i za nove zgrade sudova	razumnom roku i ulozi sudije u suđenjima uzimajući u obzir alternativna sredstva za rešavanje sporova "B.6. Takođe je važno naglasiti, u postupcima prikupljanja podataka, interakciju između kvaliteta pravde i prisustva adekvatne infrastrukture i pomoćnog osoblja."	Pregled postojećih anketiranih zainteresovanih strana.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva
5.1.4. Efektivnost geografske distribucije predmeta (novopriispeli predmeti) među sudovima	Savet Evrope, Preporuka br. R (94) 12. Komiteta ministara država članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija "2. Treba preduzeti sve neophodne mere da se osigura bezbednost sudija, kao što je prisustvo sudske straže u prostorijama suda ili obezbeđenje policijske zaštite za sudije koje mogu biti ili su izložene ozbiljnim pretnjama."	Statistički podaci sudova	MP, VSS, DVT.
5.1.5. Nivo bezbednosti u sudovima i efektivnost politika o bezbednosti	Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2010)12. Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti.- Resursi "33. Svaka država je dužna da obezbedi da sudovi imaju neophodna sredstva, prostor i opremu da bi funkcionisali u skladu sa standardima utvrđenim u čl. 6 Konvencije i da omogućujući sudijama da efikasno rade."	Pregled postojećih anketiranih zainteresovanih strana.	MP, VSS, DVT, sudovi, tužilaštva.
5.2 Upravljanje objektima koji su deo sudske infrastrukture			
5.2.1. Efektivnost investicionog plana za sudsku infrastrukturu	Ne postoji relevantna dokumentacija.		
5.2.2. Efektivnost i postojanje standarda projektovanja i protokola za održavanje			
	Kvalitativna procena	ekspertska	MP, VSS, DVT
	Kvalitativna procena	ekspertska	MP, VSS, DVT

Aneks 4: Pristup informacijama dostupnim na internet prezentacijama

Institucija	Ko je razvio veb sajt? Da li se sajt ažurira u okviru institucije ili uz donatorsku pomoć?	Učestalost ažuriranja	Vrsta informacija koje se nalaze na veb sajtu	Alati za kontakt i povratne informacije	Relevantne javne informacije koje nisu dostupne ⁹⁵⁹
Ministarstvo pravde	Novi dizajn veb sajta razvijen u okviru Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA USAID); ažuriranje u okviru institucije;	Dnevno	- Registri (sudskih veštaka, privatnih izvršitelja, evidencija dužnika, itd.....) - Nacrti zakona (pripremljeni u okviru radnih grupa) i komentari na nacрте - Pritužbe - Najčešće postavljana pitanja	Broj telefona i e-mail	N/A
VSS	U okviru institucije	Učestalo	- Podzakonski akti - Dnevni red sednica i zaključci - Dostupnost godišnjih izveštaja - Saopštenja	Broj telefona i e-mail	N/A
DVT	U okviru institucije	Nije učestalo	- Izveštaji nisu dostupni - Zapisnici sa sednica DVT (poslednji zapisnik iz 2011. godine) - Podzakonski akti - Na početnoj strani se nalaze vesti o izrečenim disciplinskim merama protiv tužilaca	Broj telefona i e-mail adresa su navedeni u Informatoru	Dostupan je ažurirani Informator
VKS	U okviru institucije	Nije učestalo	- Sudska praksa (sudska praksa ESLJP, Bilteni sudske prakse), pravni zaključci i stavovi, sudska praksa VKS - Godišnji statistički izveštaj - Podzakonski akti VKS	Brojevi telefona sudija predsednika odeljenja su dostupni u Informatoru. Dostupnost ovih informacija može predstavljati izazov za prosečnog korisnika suda	Dostupan je ažurirani Informator
RJT	U okviru institucije	Nije učestalo	- Obrazac za zahtev za pristup informacijama od javnog značaja - Statistički podaci iz 2007. godine, priloženi su samo grafikoni za nekoliko vrsta krivičnih dela, a ne ceo godišnji izveštaj. - Bilten RJT iz 2008. godine - Strategija za borbu protiv korupcije iz 2005. godine	Broj telefona pisarnice	Dostupan je ažurirani Informator

⁹⁵⁹Prema članu 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, državna tela najmanje jednom godišnje treba da izrađuju informator s osnovnim podacima o svom radu. Zakon definiše informacije koje bi informator trebalo da sadrži i obavezuje državni organ da odobri slobodan pristup informatoru.

Pravosudna akademija	Ažuriranje u okviru institucije, projekta EU je podržao razvijanje nove veb prezentacije 2010. godine	Nije učestalo (poslednje informacije o kontinuiranoj obuci su iz 2011. godine; a vesti su iz novembra 2013. godine)	<ul style="list-style-type: none"> - Početna obuka (program početne obuke, materijali za obuku mentora, informacije o prijemnom ispitu i rang lista kandidata, program prijemnog ispita, itd.) - Stalna obuka (spisak dostupnih obuka po oblastima iz 2011. god) - Materijali/dokumenti/zakoni iz 2011. god 	Broj telefona i e-mail	Dostupan je ažurirani Informator
Ustavni sud	Ažuriranje u okviru institucije	Dnevno	<ul style="list-style-type: none"> - Godišnji izveštaji - Najčešće postavljana pitanja - Uputstvo za zahtev - Sve informacije i izveštaji o postupku kontrole 	Broj telefona i e-mail	Dostupan je ažurirani Informator
Agencija za borbu protiv korupcije	Ažuriranje u okviru institucije	Dnevno	<ul style="list-style-type: none"> - Obrasci i šabloni (za političke stranke i zvaničnike, ali i za uzbujujače koji podnose zahtev za zaštitu) - Najčešće postavljana pitanja za pritužbe građana - Mišljenja - Izveštaji 	Broj telefona i e-mail	Dostupan je ažurirani Informator
Poverenik	Ažuriranje u okviru institucije	Dnevno	<ul style="list-style-type: none"> - Vodič o informacijama koje mogu biti zatražene od Poverenika - Mesečna statistika o radu Poverenika - Formulari za zahteve prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - Praksa (odluke i mišljenja) - Godišnji izveštaji 	Broj telefona i e-mail	Dostupan je ažurirani Informator
Ombudsman	Ažuriranje u okviru institucije	Dnevno	N/A	N/A	N/A
I Osnovni sud u Beogradu ⁹⁶⁰	Ažuriranje u okviru institucije	Učestalo	<ul style="list-style-type: none"> - Obrasci (predlog za pokretanje ostavinskog postupka, predlog za pokretanje vanparničnog postupka, predlog za izvršenje, zahtev za opoziv sudskog zaveštanja, molba za izdavanje uverenja da je pokrenut brakorazvodni spor, molba za izdavanje uverenja o nelišavanju roditeljskog prava i/ili izdavanje fotokopije iz predmeta, podnošenje pritužbi, predstavki, urgencija; zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, zahtev za razgledanje spisa, žalba Povereniku za informacije od 	Broj telefona i elektronski kontakt centar	Dostupan je ažurirani Informator

⁹⁶⁰Slučajan uzorak osnovnih i viših sudova širom Srbije.

				<p>javnog značaja, žalba Povereniku za informacije od javnog značaja, žalba Povereniku za informacije od javnog značaja za čutanje uprave)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elektronski bilten - Elektronsko naručivanje uverenja i zakazivanje razgledanja spisa predmeta - Obrasci (uverenje da se protiv lica ne vodi istraga ili istražne radnje, obrazac pritužbe, zahtev za pristup informacijama od javnog značaja) - Takse (krivični, parnični, izvršenja, vanparnični, itd...) - Elektronski bilten 			
Osnovni sud u Somboru		Učestalo		<ul style="list-style-type: none"> - Obrasci (zahtev za izdavanje uverenja da se ne vodi postupak protiv lica, zahtev za razgledanje spisa, zahtev za izdavanje prepisa ili fotokopiranje dokumenata, zahtev arhivi za dostavu spisa, zahtev za izdavanje potvrde da nije pokrenut brakorazvodni spor) - Takse (krivični, parnični, izvršenje, vanparnični, itd...) - Elektronski bilten 		Broj telefona i lične e-mail adrese	Dostupan je Informator
Osnovni sud u Negotinu		Učestalo		<ul style="list-style-type: none"> - Obrasci (zahtev za izdavanje uverenja da se ne vodi postupak protiv lica, zahtev za razgledanje spisa, zahtev za izdavanje prepisa ili fotokopiranje dokumenata, zahtev arhivi za dostavu spisa, zahtev za izdavanje potvrde da nije pokrenut brakorazvodni spor) - Takse (krivični, parnični, izvršenje, vanparnični, itd...) - Elektronski bilten 		Broj telefona i e-mail	Dostupan je ažurirani Informator
Viši sud u Prokuplju		Učestalo		<ul style="list-style-type: none"> - Obrasci (obrazac za podnošenje pritužbi; zahtev za pristup informacijama od javnog značaja; zahtev za audio/video snimanje ili fotografisanje) - Takse 		Broj telefona i e-mail kancelarije	Dostupan je Informator iz 2011. godine

Aneks 5: Pristup pratećim profesionalnim uslugama

Advokati	Privatni izvršitelji	Javni beležnici	Sudski veštaci	Sudski tumači	Posrednici
Advokatska komora vodi imenik advokata i advokatskih pripravnika koji su članovi Komore.	Ministarstvo pravde vodi imenik privatnih izvršitelja, zamenika i ortakačkih društava izvršitelja, dok Komora izvršitelja vodi pomoćni registar.	Po Zakonu o javnim beležnicima ⁹⁶¹ , Komora javnih beležnika vodi imenik javnih beležnika, pomoćnika i javnobeležničkih pripravnika. Ministarstvo pravde čuva podatke o licima koja su položila ispit za javne beležnike.	Ministarstvo pravde vodi odvojene registre sudskih veštaka za fizička i pravna lica.	Trenutno ne postoji elektronski registar ⁹⁶² stalnih sudskih tumača na veb sajtu Ministarstva pravde.	Prema Zakonu o posredovanju u rešavanju sporova ⁹⁶³ , Ministarstvo pravde treba da vodi registar posrednika.
Da li je registar javno dostupan? Lako dostupan? Kako se može pronaći?					
Advokatske komore imaju svoje internet prezentacije sa javno dostupnim informacijama, kojima se može lako pristupiti. ⁹⁶⁴ Pored toga, građani u telefonskom imeniku mogu da potraže kontakt informacije Advokatske komore ili advokata pojedinaca.	Informacije iz imenika su javne, i mogu se jednostavno pretražiti na sledećim internet prezentacijama: http://www.komoraizvršitelja.rs/pocetna i http://www.mpravde.gov.rs/court-executives.php Pored toga, građani u telefonskom imeniku mogu potražiti kontakt informacije Komore izvršitelja ili pojedinačnih privatnih izvršitelja.	Trenutno ne postoje javno dostupne informacije o registrima javnih beležnika, zbog činjenice da je uvođenje javnobeležničkih usluga u pravni sistem Srbije odloženo do 1. septembra 2014. godine.	Registar je javno dostupan i može mu se jednostavno pristupiti na internet prezentaciji Ministarstva pravde. ⁹⁶⁵ Neki sudovi, kao što je Osnovni sud u Požarevcu, su objavili spisak registrovanih sudskih veštaka na svojoj internet prezentaciji. ⁹⁶⁶ Sudovi vode spisak registrovanih sudskih veštaka na svojoj teritoriji.	Informacije o sudskim tumačima su javno dostupne na internet prezentacijama Udruženja prevodilaca, internet pojedinačnim prezentacijama ili, u slučaju Vojvodine, na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice. Pored toga, građani mogu pronaći kontakt informacije o sudskim tumačima u telefonskom imeniku.	Registar će biti javno dostupan na internet prezentaciji Ministarstva pravde.

⁹⁶¹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 31/2011, 85/2012, 19/2013.

⁹⁶² Prema Članu 9 Pravilnika o stalnim sudskim tumačima (Službenik glasnik RS br. 35/2010), Ministarstvo pravde vodi evidenciju o prevodiocima u elektronskom obliku.

⁹⁶³ Službenik glasnik RS br. 55/2014.

⁹⁶⁴ Na primer: Advokatska komora Srbije - <http://www.advokatska-komora.co.rs>, Advokatska komora Vojvodine - <http://www.akv.org.rs/>, Advokatska komora Niša - <http://www.advokatskakomoranis.rs/>.

⁹⁶⁵ <http://www.mpravde.gov.rs/court-experts.php>

⁹⁶⁶ http://www.osnovnisudpozarevac.com/index.php?option=com_content&view=article&id=32:sudskivestaci&catid=7:vodi-kroz-sudski-postupak&Itemid=34

Koји podaci su obuhvaćeni registrom? Da li su podaci adekvatni za donošenje odluke o tome koga izabrati?				
Ime i prezime, broj telefona, e-mail adresa, adresa.	Ime i prezime, adresa, broj telefona, e-mail.	Trenutno je nepoznato, međutim, očekuje se da će, pored osnovnih podataka, imenik sadržati javno dostupne informacije o kaznama za manje povrede (pismeno upozorenje) i kaznama za disciplinski prekršaj (pismena opomena).	Ime i prezime, datum rođenja, stepen obrazovanja u datoj oblasti, adresa za slanje pošte, opšta oblast ekspertize, posebna oblast veštačenja, broj mobilnog i broj fiksnog telefona. Objavljeni podaci su adekvatni za potrebe sužavanje spiska odgovarajućih sudskih veštaka.	Ime i prezime, datum i mesto rođenja, obrazovanje, informacije o profesiji, završenoj obuci za posrednike (medijatore), adresa, e-mail adresa, broj telefona, datum izdavanja dozvole.
Prilikom donošenja odluke o angažovanju advokata, građani se uglavnom oslanjaju na preporuke prijatelja.	Navedene informacije u imeniku su nedovoljne za donošenje odluke. Pojedinci moraju da kontaktiraju privatnog izvršitelja direktno ili da se oslanjaju na preporuke prijatelja.	U slučaju Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice: Ime i prezime, adresa, broj telefona, profesija. Navedene informacije predstavljaju dobru osnovu za donošenje preliminarne odluke o angažovanju potencijalnih sudskih tumača.		

Kako da znate koliko će Vas koštati data usluga? Da li su dostupni cenovnici usluga? Ako jesu, gde?					
<p>Advokatske tarife regulisane Tarifom o nagradama i naknadama troškova za rad advokata. Advokatska komora Srbije donosi ovaj dokument, koji se zatim objavljuje u Službenom glasniku, a sadrži veoma složen sistem izračunavanja tarife na osnovu različitih stavki. Neki advokati i Advokatske komore formiraju i objavljuju tabele sa nagradama i naknadama⁹⁶⁷ i sa unapred izračunatim tarifama.</p> <p>Advokat i klijent slobodno pregovaraju o ukupnim troškovima usluga, a ti troškovi mogu da variraju od predmeta do predmeta.</p>	<p>Ministar pravde donosi Tarifu o nagradama i naknadama troškova za rad privatnog izvršitelja. Dokument sadrži složenu strukturu nagrade po stavkama. Dokument je dostupan i može biti preuzet na internet prezentaciji Komore izvršitelja⁹⁶⁸.</p> <p>Trenutno nije moguće pronaći na internetu pojednostavljene tabele sa naknadama.</p>	<p>Javni beležnik ima pravo na nagradu za svoj rad i naknadu troškova nastalih u vezi sa obavljenim poslom, u skladu sa Javnobeležničkom tarifom. Ministarstvo pravde utvrđuje Javnobeležničku tarifu po pribavljenom mišljenju Komore javnih beležnika.</p>	<p>Pravilnik o naknadi troškova u sudskim postupcima propisuje sadržinu, iznos i način nadoknade troškova.</p> <p>Udruženje sudskih veštaka Vojvodina na svom sajtu ima cenovnik koji je detaljan i jednostavan za tumačenje⁹⁶⁹, i u skladu je sa gore pomenutim Pravilnikom.</p>	<p>Pravilnik o naknadi troškova u sudskim postupcima sadrži uslove, iznos i način nadoknade troškova.</p> <p>Pravilnik o stalnim sudskim tumačima propisuje iznos naknade za njihov rad.</p> <p>Neke internet prezentacije sadrže informacije o troškovima usluga. (http://www.tumaci.rs/index.s wf)</p>	<p>Visina nagrade za rad i visina naknade troškova posrednika određuje se prema Tarifi o nagradama i naknadama u postupku posredovanja koju će usvojiti Ministarstvo pravde. Strane se takođe mogu drugačije sporazumeti.</p>
Da li su registri/informacije organizovane prema regionima/lokacijama? Koliko po regionu?					
<p>Imenici (podaci o članstvu) su u skladu sa sledećom teritorijalnom organizacijom Advokatske komore:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Srbija ii. Vojvodina iii. Beograd iv. Čačak v. Zaječar 	<p>Ministar pravde određuje broj privatnih izvršitelja.</p> <p>Po pravilu, jedno mesto privatnog izvršitelja određuje se na 25.000 stanovnika.</p> <p>Registri prate teritorijalnu organizaciju sudova.</p>	<p>Ministar pravde određuje broj javnih beležnika po pribavljenom mišljenju Komore javnih beležnika. Kao i kod privatnih izvršitelja, jedno mesto javnog beležnika određuje se na 25.000 stanovnika. Svaka opština, grad i gradska opština moraju</p>	<p>Registri su organizovani u skladu sa teritorijalnom organizacijom sudova i oblastima ekspertskog veštačenja.</p> <p>Predsednici sudova prve instance utvrđuju potrebu za veštacima u određenim</p>	<p>Predsednici Viših sudova utvrđuju potrebu za sudskim tumačima za određene jezike i moraju da obaveste Ministarstvo o tome.</p> <p>Stalni sudski tumači se imenuju u sud koji se nalazi na teritoriji njihovog prebivališta.</p>	<p>Ministarstvo pravde će usvojiti pravilnik radi detaljnijeg uređenja sadržine i načina vođenja registra posrednika.</p>

967

Dobri primeri se mogu pronaći na sledećim internet prezentacijama:

http://www.advokatsikomoranic.rs/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=54

i

968 <http://www.komoraizvrstiteija.rs/propisi/podzakonska-akta>969 <http://www.forensicexp-vojvodina.org.rs/docs/UVcenovnik.pdf>

vi. Šabac vii. Požarevac viii. Niš ix. Kosovo i Metohija		imati najmanje jednog javnog beležnika.	oblastima i moraju da obaveste Ministarstvo o tome. Sudski veštak se imenuje u sud na osnovu njegovog/njenog mesta stanovanja, a vezi sa teritorijom suda.	Pokrajinski sekretariat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice je organizovan u skladu sa teritorijalnom organizacijom Autonomne pokrajine Vojvodina.	
Ukoliko imate primedbu na pruženu uslugu, kome se možete obratiti?					
Pritužbe mogu biti upućene Advokatskim komorama. Disciplinska tela Advokatskih komora pokreću i sprovode disciplinski postupak. Za povredu dužnosti i kršenje ugleda advokature, advokat će biti suočen sa sledećim disciplinskim merama: 1) upozorenje; 2) novčana kazna; 3) brisanje iz imenika advokata.	Nadzor je podeljen između Ministarstva pravde i Komore izvršitelja. Ministarstvo je zaduženo za formiranje Disciplinske komisije ⁹⁷⁰ koja se sastoji od pet članova (dva iz Komore izvršitelja, jedan sudija sa iskustvom u izvršnoj materiji koga nominuje Visoki savet sudstva i dva državna službenika iz Ministarstva). Svi članovi komisije se biraju na mandat od 4 godine.	Žalbe se mogu uputiti Komori javnih beležnika. Zakon definiše lica koja mogu inicirati pokretanje disciplinskog postupka. Važno je napomenuti da samo Disciplinska komisija može podneti formalni predlog, kada utvrdi da postoji osnovana sumnja da je javni beležnik izvršio povredu dužnosti javnog beležnika ili disciplinski prestup.	Član 18 ⁹⁷¹ Zakona o sudskim veštacima propisuje da je sud ili organ koji vodi postupak dužan da obavesti Ministarstvo o njihovim prigovorima i može da izrekne novčane kazne sudskim veštacima. Građani mogu da se obrate nadležnim organima sa obrazloženim predlogom za razrešenje sudskog veštaka na osnovu nestručne, nepravilne i nerazumne ekspertize.	Tokom sudskog postupka, stranke mogu da se žale direktno sudiji, koji će preduzeti odgovarajuće proceduralne korake radi otklanjanja nepravilnosti. Predsednik Višeg suda nadzire rad sudskih tumača i obaveštava Ministarstvo o neadekvatnom ponašanju sudskog tumača. Sudski tumač može biti razrešen ukoliko obavlja svoje usluge na nepravilan ili nerazuman način.	Posrednik je odgovoran za štetu koju nanese stranama postupajući suprotno Etičkom kodeksu (svojim nezakonitim postupanjem, namerno ili grubom nepažnjom), u skladu sa opštim pravilima o odgovornosti za štetu. Dozvola posrednika može biti oduzeta u proceduri koju sprovodi tročlana komisija (jedan sudija, jedan posrednik i jedan državni službenik iz Ministarstva pravde) u slučaju kršenja obaveza i dužnosti posrednika. Predlog za oduzimanje dozvole posrednika može podneti sud, drugi organ ili Ministarstvo pravde.

⁹⁷⁰ Disciplinske mere uključuju: 1) opomenu; 2) javnu opomenu; 3) novčanu kaznu od 50,000 do 500,000 dinara; 4) zabranu obavljanja delatnosti u trajanju od tri meseca do jedne godine; 5) trajnu zabranu obavljanja delatnosti izvršitelja.

⁹⁷¹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 44/2010.

Aneks 6: Žalbe vezane za pružanje pravosudnih usluga

	VSS / DVT	VKS / RJT	Predsednik suda ili javni tužilac (u Osnovnom, Višem i Apelacionom sudu)	Ministarstvo pravde	Kancelarija Ombudsmana	Agencija za borbu protiv korupcije
<p>Kako pojedinci znaju da ova institucija prima pritužbe na rad pravosuđa? Da li je ta informacija javno dostupna? Da li je organizovana informativna kampanja?</p>	<p>Čitajući zakone</p>	<p>Čitajući zakone</p>	<p>Čitajući zakone</p>	<p>Čitajući zakone</p>	<p>Strategija komunikacije i informativne kampanje (Projekat USAID-a – Reforma pravosuđa i odgovorna vlast (JRGa)).</p>	<p>Zakon, informativna kampanja (USAID JRGA)</p>
<p>Koliko pritužbi na rad pravosuđa primete na godišnjem nivou?</p>	<p>VSS je 2013. godine primio ukupno 1642 pritužbi.</p> <p>Statistički podaci o prethodnim godinama nisu dostupni kada je reč o strukturi pritužbi i broju osnovanih pritužbi.</p>	<p>2010. godine: 1644 primljenih pritužbi (90 na rad VKS, 1554 protiv drugih sudova niže instance)</p> <p>2011. godine: 1111 primljenih pritužbi (77 na rad VKS + 1034 na rad drugih sudova)</p> <p>2012. godine: 954 primljenih pritužbi (53 na rad VKS + 901 na rad drugih sudova)</p> <p>2013. godine: 780 primljenih pritužbi (39 na rad VKS, 741 na rad drugih sudova niže instance).</p>	<p>Podaci nisu poznati. Međutim, Apelacioni sudovi su obavestili radnu grupu za žalbeni postupak VSS da su primili 11.534 pritužbi na rad Osnovnih sudova i Viših sudova u njihovoj nadležnosti.</p>	<p>2012. godine: Ukupno 335 osnovanih pritužbi (nema informacija o broju primljenih pritužbi).</p>	<p>2011. godine: ukupno 440 (213 na rad Osnovnih sudova, 64 na rad Viših sudova, 52 na rad Javnog tužilaštva, 39 na rad Privrednih sudova, 37 na rad Apelacionih sudova, 18 na rad Upravnih sudova, 17 na rad Vrhovnog kasacionog suda)</p> <p>2012. godine: ukupno 585 (333 pritužbe na rad Osnovnih sudova, 76 na rad Viših sudova, 64 na rad Privrednih sudova, 60 na rad Javnog tužilaštva, 52 na rad drugih pravosudnih organa)</p>	<p>2010-2012. godine: Primljeno je ukupno 208 pritužbi građana vezanih za rad pravosuđa.</p>

Kakvu nadležnosti institucija ima u delovanju po pritužbi?	Disciplinski postupak protiv sudije što, u drastičnim slučajevima, može dovesti do razrešenja sudije.		Viši sudovi mogu da nadgledaju rad nižih sudova u svojoj hijerarhiji.	Uglavnom pitaju predsednika suda da se izjasni o optužbama iznesenim u pritužbi. Međutim, za osnovane pritužbe protiv sudija i uključujući elemente korupcije itd ... slučaj može biti prosleđen javnom tužiocu radi istrage.	slobode, neprimereno dugo trajanje pritvora, uslovi u pritvorskim jedinicama, uključujući torturu	Podnosi predstavke protiv sudije u slučaju postojanja elemenata korupcije.
Kako institucija saraduje sa drugim institucijama koje takođe primaju pritužbe?	Nije poznata saradnja	Nije poznata saradnja	Nije poznata saradnja	Nije poznata saradnja	Ombudsman je pripremio šablon putem koga savetuje građane o nadležnosti drugih institucija.	Nije poznata saradnja
Koje radnje su preduzete kao odgovor na pritužbu? Da li su izrečene neke sankcije? Da li su unete izmene radi unapređenja prakse?	Podneto je ukupno 62 disciplinska izveštaja protiv sudija, ali njihov ishod je nepoznat. Ne postoji politika ili sistem u praksi koje bi pratile da li su mere za otklanjanje određenog problema primenjene.			Identifikovano je 61 elemenata navodne korupcije. Ovi predmeti su prosleđeni javnom tužilaštvu.	Preventivne posete institucijama za smeštaj lica lišenih slobode, inspekcija objekata i nenadgledani razgovor sa pritvorenim licima i zatvorenicima.	Nije dostupno

Aneks 7: Nastavni program pravnih fakulteta relevantan za pružanje pravosudnih usluga

Posebni predmeti za pripremu budućih sudija ili tužilaca	Razvijanje praktičnih pravnih vještina	Pisanje pravnih akata	Pravne klinike	Posmatranje / Rad u sudu ili tužilaštvu	Kursevi iz oblasti pravne etike	Predmeti iz oblasti prava EU ⁹⁷²
UNIVERZITET U BEOGRADU						
Studenti mogu da odaberu pravosudno-upravnu grupu u trećoj godini. Na ovoj grupi su dostupni specijalizovani predmeti (kriminalistika, istražne tehnike, upravni postupak, pravno privrednih preštupa, prekršajno pravo i pravna medicina/forenzika).	Studenti moraju da izaberu jedan predmet pravne veštine po semestru u četvrtoj godini studija (opcije obuhvataju nomotehniku i pisanje pravnih akata; pravne klinike; studije slučaja; i simulacije suđenja.) Metodologija za pozitivne pravne predmete obuhvata 'vežbe' gde studenti stiču praktično znanje.	Postoje četiri izborna predmeta iz oblasti pravnih veština koje studenti mogu izabrati tokom dva semestra četvrte godine. Studenti mogu da diplomiraju bez polaganja predmeta u oblasti pisanja pravnih akata. Nastavna metodologija se fokusira na praktična pitanja, uz malo teorije.	Ovo je jedan od četiri izborna predmeta iz pravnih veština koje studenti mogu izabrati u četvrtoj godini. Studenti mogu da diplomiraju bez polaganja praktikuma pravne klinike. Pravna klinika obuhvata nekoliko segmenata, uključujući krivični i parnični. Studenti se sastaju sa građanima kojima je potrebna pravna pomoć, advokatima koji ih podučavaju. Profesori rukovode određenim segmentima klinika.	U poslednjem semestru, studenti moraju da odrade praksu pravosuđu/upravi; ili u privredi.	U trećoj godini su dostupni i izborni kursevi pravne etike u trajanju od dva sata nedeljno. Nastavna metodologija predstavlja mešavinu predavanja i diskusija.	Uvod u pravo evropskih integracija je obavezan predmet u prvoj godini. Master studije: Master evropskih integracija, predavanja su na engleskom jeziku, master kurs zakona vezanih za evropske integracije.
UNIVERZITET U NIŠU						
	Studenti moraju da pohađaju jedan predmet pravnih veština u poslednjem semestru. Metodologija za	N/A	Pravna klinika je izborni predmet u poslednjoj godini. Od 2002. do 2005. godine, kursevi obuke u	Tokom druge i treće godine, studenti moraju da odrade praksu u pravosuđu, državnoj upravi ili u	N/A	"Osnovi prava EU" je obavezan predmet u četvrtoj godini. Master studije:

⁹⁷²Svaki predmet na osnovnim studijama, pored srpskih zakona, upućuje na relevantne propise i/ili Direktive EU.

Nema posebne nastavne grupe.	pozitivne pravne kurseve obuhvata 'vežbe' gde studenti mogu steći praktično znanje.		<p>pravnim klinikama su se uglavnom fokusirali na metode zasnovane na simulaciji i interaktivnom učenju. Formirana je ogledna Advokatska kancelarija gde se klijentima pružaju besplatni pravni saveti pod strogim nadzorom njihovih profesora i praktičara. Ogledna advokatska kancelarija opremljena je prema "Model Standards in Clinical Legal Education: live-client clinics" Američke advokatske komore. Pravna klinika je razvila blisku saradnju sa Advokatskom komorom Niša, kao partnerom na projektima pružanja besplatne pravne pomoći.</p>	privredi.		Autorsko pravo EU, Pravo privrednog sistema EU, Institucije EU, Ekonomija evropskih integracija i Evropsko radno pravo EU.
UNIVERZITET U KRAGUJEVCU						
Nema posebne nastavne grupe.	Retorika kao izborni predmet u četvrtoj godini. Metodologija pozitivne pravne kurseve obuhvata 'vežbe' gde studenti	Organizaciono procesno pravo (izborni predmet) i građansko procesno pravo sadrže 'vežbe' o pisanju sudskih odluka i podnesaka.	N/A	Metodologija predmeta organizacionog procesnog prava (izborni predmet) i građanskog procesnog prava pruža	N/A	Master studije: Pravo EU je obavezan predmet. Osnovi građanskog prava EU i

	mogu da steknu praktično znanje.			mogućnost praktičan rad u sudu/tužilaštvu.		Međunarodno privatno pravo EU su izborni predmeti.
UNIVERZITET U NOVOM SADU						
Nema posebne nastavne grupe.	Metodologija za pravne obuhvata 'vežbe' gde studenti mogu da steknu praktično znanje.	N/A	Na fakultetu postoji pravna klinika. Međutim, učestvovanje u radu klinike je vannastavna aktivnost (tj. studenti dobrovoljno učestvuju u radu u svoje slobodno vreme, a ne kao deo bilo kog kursa).	N/A	Dostupan je izborni predmet Pravne etike, dva sata nedeljno, tokom četvrtog semestra.	Uvod u pravo EU je obavezan predmet u četvrtoj godini. Master studije: Međunarodno privatno pravo EU i Ekonomika EU.

Aneks 8: Razlike u ulozi menadžera suda u Srbiji

Opis radnog mesta	Beograd - Apelacioni	Kragujevac – Apelac.	Niš - Apelacioni	Novi Sad - Apelacioni	Beograd - viši	Niš - viši	Beograd – I osnovni	Novi Sad - osnovni	Beograd – prekršaj.
Priprema, prati, izvršava budžet	√	√	√		√	√	√	√	√
Planira finansijske i ljudske resurse	√	√	√	√	√	√			√
Nadgleda nabavke	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Preporuke za strateške planove	√			√			√	√	√
Interna komunikacija	√		√	√			√	√	
Sastanci svih zaposlenih	√								
Tehničke usluge	√			√	√				
Organizuje sastanke	√				√		√	√	
Protokol Predsednika suda	√				√				
Sarađuje s ostalim ustanovama	√	√		√			√	√	√
Aktivnosti u donatorskoj sferi	√					√	√	√	
Rukovođenje objektom suda	√	√	√	√		√	√	√	√
Zdravstveno-bezbednosne aktivnosti		√					√	√	√
Analizira statističke podatke	√	√		√			√	√	√
Prati potrebe za seminarima za osoblje		√					√	√	
Organizuje obuke za sudije i osoblje	√	√		√			√	√	
Nadgleda interne organizacione jedinice		√	√	√		√	√	√	√
Ocenjivanje zaposlenih				√	√		√	√	
Prati potrebe za seminarima za PR				√					

Uslovi

Diploma fakulteta društvenih nauka	√								Nije navedeno
Dip. pravnik ili ekonomista		√	√						
Završen pravni, ekonomski ili fakultet za menadžment				√					
Završen ekonomski ili fakultet organizacionih nauka					√				
Diploma o završenom fakultetu						√			
Diploma Akademije umetnosti							√	√	
Diploma master studija							√	√	
Pravosudni ispit		√							
Upravni ispit	√		√						
Državni ispit					√	√	√	√	
Radni staž	3	7	5	5	3	7	7	7	
Pismenost na računaru	√	√	√	√		√	√	√	
Drugi jezik		√	√	√		√	√	√	

Aneks 9: Preporuke

Spoljni učinak: efikasnost, kvalitet i dostupnost pravosudnih usluga

a. Efikasnost u pružanju pravosudnih usluga

Preporuka 1: Ojačati upravljanje učinkom u sudovima tako što će se identifikovati i nagraditi sudovi s višim učinkom i što će se realizovati planovi poboljšanja učinka za sudove koji pokazuju manji učinak. Intenzivirati dijalog između sudova radi razmene dobre prakse i iskustava kroz intenzivnije programe sastanaka, radionica i diskusija.⁹⁷³ Podizanje sudova koji pokazuju manji učinak na tekući prosečan nivo bi značajno poboljšao efikasnost i doslednost prakse i doveo učinak Srbije u sklad sa evropskim pravosuđem. Ove preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, koristeći se Pokazateljima okvira učinka (u Aneksu2) kao početnim reperom.

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

Preporuka 2: Postaviti kao prioritet realizaciju Strategije VKS za rešavanje starih predmeta, posebno apostrofirajući stare izvršne predmete računa za komunalije kroz analizu i koordinisani stimulatívni paket.⁹⁷⁴ Sastaviti spisak prema starosti predmeta kao ključni instrument za upravljanjem vremenom i smanjenjem starih predmeta, i pratiti napredovanje u svakom sudu. To se nadovezuje na posao u toku, koji sprovodi Radna grupa za smanjenje broja starih predmeta. Rezultati na ovom polju bi pomogli da se efikasnost Srbije dovede u sklad s ostalim evropskim pravosuđima. Možda će biti potrebna relativno skromna sredstva za prekovremeni rad zaposlenih koji će se baviti starim predmetima. Ove početne preporuke se mogu realizovati po relativno niskoj ceni, ali možda će biti potrebna tehnička pomoć u nekim delovima.

- ✓ Ubrzati program smanjenja broja starih predmeta i usvojiti mere predložene u Vodiču dobre prakse kako bi se sprečilo ponavljanje pojave starih predmeta. (VSS, VKS – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Pratiti tužilačku istragu kako bi se sprečilo nagomilavanje starih tužilačkih predmeta. (DVT i RJT – kratkoročno i tekuće)
- ✓ Analizirati zašto je postupak Infostana da povuče neaktivne predmete za račune komunalija bio tako delotvoran i primeniti te pouke na druga komunalna preduzeća. (VSS u saradnji sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom energetike, komunalnim preduzećima – kratkoročno)
- ✓ Formirati radne timove u onim sudovima koji su najviše pogođeni količinom starih predmeta računa za komunalije. Premestiti dovoljno osoblja, posebno saradnika, iz drugih odeljenja u ove radne

⁹⁷³ Ova preporuka je u skladu s merama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.2.3: vršenje redovnih periodičnih analiza pravosudne mreže, koristeći unapređenu metodologiju; strateška mera 5.1.2.4: prilagođavanje pravosudne mreže potrebama na osnovu rezultata dobijenih od periodičnih analiza; strateška mera 5.1.2.5: sprovođenje korektivnih mera na nivou pojedinačnih sudova i tužilaštava s ciljem poboljšanja efikasnosti mreže sudova i tužilaštava u celini.

⁹⁷⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.6: donošenje i implementacija jedinstvenog programa za raščišćavanje starih predmeta uz poštovanje jednakog broja predmeta po sudiji, ustanovljavanje sistema stalnog horizontalnog premeštaja i lokacijskog premeštaja sudija i javnih tužilaca u skladu s Ustavom i uz adekvatnu stimulaciju i uz efikasni monitoring realizacije programa.

timove i obezbediti im dovoljno IT opreme i softvera. Predsednici sudova treba da obezbede neophodno rukovođenje i upravljačku podršku da bi im omogućili da uspešno izvrše zadatke. Sastaviti sveobuhvatni spisak predmeta izvršenja po starosti i utvrditi ambiciozne ali realne ciljeve. Pažljivo pratiti rezultate radnih timova i redovno podnositi izveštaje relevantnoj radnoj grupi. Ukazati na one koji su pokazali dobre rezultate kroz ocene, unapređanja i nematerijalna priznanja i nagrade. (VSS – kratkoročno i tekuće)

- ✓ Stvoriti podstreke kako bi se prevazišla fama da je izvršiteljski posao neatraktan tako što bi se davali 'bonus poeni' za rešavanje predmeta izvršenja u okviru normi produktivnosti ili što bi se napori za smanjenjem broja starih predmeta uzimali u obzir u procesu evaluacije i unapređanja. (VSS, VKS – kratkoročno)
- ✓ Analizirati stare predmete koji se ne odnose na izvršenje kroz sveobuhvatni spisak predmeta. Zahtevati od sudova da redovno podnose izveštaje o rešavanju starih predmeta. (VKS – kratkoročno)

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

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

Preporuka 4: Formirati pripremna odeljenja u svim sudovima srednje veličine i velikim. Pratiti njihove rezultate i razmenjivati iskustva.⁹⁷⁵ Sudije, sudsko osoblje i advokati smatraju da bi ova odeljenja bila korisna, naročito radi obezbeđenja da je predmet spreman za ročište, ali njihovu realizaciju sputava nedostatak osoblja i posvećenost procesu. Ta odeljenja se mogu formirati kratkoročno, ali će ocena njihovih rezultata zahtevati više vremena. Trošak je skroman u poređenju sa značajno poboljšanom efikasnošću.

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

Preporuka 5: Uspostaviti i pratiti statistiku učinka u tužilaštvima.⁹⁷⁶ Monitoring opterećenosti poslom, elektronskim putem gde god je to moguće, treba vršiti kratkoročno zbog nižih troškova, a vršenje izmena radi rešavanja problema uslediće kasnije, dok će troškovi zavisiti od toga kakve korekcije se preduzimaju.

- ✓ Uspostaviti detaljniju i razdvojenu statistiku učinka za tužilaštva (RJT – kratkoročno)

⁹⁷⁵Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.6: donošenje i implementacija jedinstvenog programa za raščišćavanje starih predmeta uz poštovanje jednakog broja predmeta po sudiji, ustanovljavanje sistema stalnog horizontalnog premeštaja i lokacijskog premeštaja sudija i javnih tužilaca u skladu s Ustavom i uz adekvatnu stimulaciju i uz efikasni monitoring realizacije programa.

⁹⁷⁶Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 4.2.1.2: uvođenje centralizovanog prikupljanja podataka i sistema procesuiranja u svim tužilaštvima.

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

Preporuka 6: Prikupiti i analizirati podatke o procesnoj efikasnosti radi obezbeđivanja informacija za buduće reforme.⁹⁷⁷ Obezbediti praktičnu obuku za podršku promeni nedavno usvojenih izmena u procesnom zakonodavstvu. Prilagoditi norme produktivnosti kako bi se sudije stimulisale da združuju srodne predmete. CCJE (Konsultativni savet evropskih sudija) zahteva od sudija da kontrolišu raspored ročišta i vreme trajanja postupka, od početka i kroz čitav postupak. Ove preporuke se mogu realizovati kratkoročno i uz relativno male troškove.

- ✓ Zahtevati od osoblja da unose podatke u postojeće rubrike u softveru za upravljanje predmetima (AVP i SAPS). Obezbediti osoblju obuku o doslednom unošenju podataka. Sastavljati redovne analitičke izveštaje i pratiti rezultate. (VKS, sudovi, IT provajderi – kratkoročno. Takođe videti Odeljak o upravljanju IKT)
- ✓ Kreirati nove rubrike u AVP-u i SAPS-u, fokusirajući se na potrebama podataka u odnosu na vreme, procesnu efikasnost i sprečavanje procesnih zloupotreba. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti obuku za sudije nižih i viših sudova i za stručne saradnike o pitanjima koja utiču na procesnu efikasnost, uključujući i obuku sudija o njihovim odnedavno većim ovlašćenjima u upravljanju predmetima. (VSS, VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Tamo gde postoje razlike u procesnoj efikasnosti među sudovima, analizirati i upriličiti sastanke sa sudovima radi razmene iskustava. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Analizirati domet žalbi i procesne zloupotrebe; utvrditi uzroke i doneti moguće sankcije.⁹⁷⁸ (VKS – srednjeročno)

Preporuka 7: Pooštriti praksu zakazivanja ročišta, tj. zakazivanje ročišta tokom čitavog dana i potpunu primenu funkcionalnosti softvera za upravljanje predmetima. Prikupljati i pratiti podatke o šemi ročišta, kao npr. razlozima za odlaganje, kako bi se obezbedile informacije za buduće reforme.⁹⁷⁹ Većina ovih izmena bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

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

Preporuka 8: Sniziti zahteve u procesu dostave i razmotriti načine dostave, koristeći iskustva nekih osnovnih i prekršajnih sudova.⁹⁸⁰ Većina ovih koraka bi se mogla realizovati kratkoročno uz mali trošak.

- ✓ Pratiti implementaciju nedavnih izmena u postupku koje pokušavaju da zatvore rupe u procesu dostave. Prikupljati i pratiti podatke o dostavljanju, uključujući pokušaje i trošak, i identifikovati uzroke razlika u rezultatima. (MP, VKS, sudovi – kratkoročno)

⁹⁷⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.2: ustanovljavanje E-pravosuđa (elektronskim putem); strateškom smernicom 5.3.2: amandmani na normativni okvir na način koji će doprineti skraćivanju vremena trajanja sudskog postupka; strateška mera 5.3.3.4: obavezna edukacija administrativno-tehničkog osoblja i regulisanje pitanja nadležnosti na planu njegove edukacije; strateška mera 4.2.1.3: sprovođenje obuka za zaposlene u sudovima i tužilaštvima za rad sa centralizovanim prikupljanjem podataka i sistemom procesuiranja.

⁹⁷⁸ Ovo je u skladu s mišljenjem br. 6 CCJE (2004), koje ukazuje da treba doneti propis za sankcionisanje zloupotrebe sudskog postupka.

⁹⁷⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.4: infrastrukturne investicije u sudovima i tužilaštvima usmerene na rešenje problema nedostatka sudnica i tužilačkog prostora, čime bi se povećao broj dana suđenja po sudiji, skratilo vreme između dva ročišta i znatno ubrzao tužilački postupak.

⁹⁸⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 5.3.2: izmene normativnog okvira na način koji će doprineti skraćivanju vremena sudskog postupka.

- ✓ Ponovo ugovoriti s Poštom zastareli Memorandum o razumevanju i plaćati samo uspešno izvršene usluge (model iskustva Osnovnog suda u the Užicu). Podići na viši stepen obuku među zaposlenima u pošti u vezi s ovim zahtevima i sankcijama u slučaju zloupotrebe. Doneti plan monitoringa rezultata i izveštavanja o promenama. (MP – kratkoročno)
- ✓ Raditi sa sudovima da ugrade fleksibilnost u svoje budžete kako bi mogli da uvode inovacije, kao npr. angažovanje privatnih kurirskih službi (kao što je Sloboda, koja predstavlja jeftino i uspešno rešenje u Prekršajnom sudu u Novom Sadu), ili kurira, kao što je to u Osnovnom sudu u Vršcu. (VSS, MP – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti obuku za sudije o novim propisima i stimulisati ih da zauzmu proaktivni stav prema upravljanju procesom dostave. (VKS, PA – srednjeročno)
- ✓ Izmeniti zakone o postupku kako bi se stvorila pretpostavka o stalnom dostavljanju posle prve dostave, uz obavezu stranke da obavesti sud o svakoj promeni adrese i uz sankciju u slučaju nepostupanja. (MP, VSS – srednjeročno)

b. Kvalitet pruženih usluga

Preporuka 9: Poboljšati organizacione metode radnih grupa koje donose nacrt politike i zakona u vezi s pravosuđem. Zahtevati da radne grupe odrede ciljeve politike i opcije, analiziraju fiskalni i operativni uticaj opcija politike i pripreme detaljnu implementaciju planova za sprovođenje reformi.⁹⁸¹

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

Preporuka 10: Sprovesti osnovne mere za poboljšanje kvaliteta. Standardizovati formate za uobičajene sudske procedure, uključujući i kreiranje templejta i kontrolnih lista.⁹⁸² Preporuka CCJE je da se usvoje uprošćeni i standardizovani formati za dokumenta za pokretanje i vođenje sudskog postupka.⁹⁸³ Početne forme se mogu kreirati brzo i uz relativno mali trošak. Obuka može biti sastavni deo već postojećih programa.

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

⁹⁸¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reform pravosuđa 1.3.3: analiza rezultata sprovođenja „procesnih zakona” i njihovih izmena u skladu s rezultatima analize; strateška smernica 1.3.4: analiza rezultata sprovođenja materijalnih i procesnih zakona (ZKP, ZPP, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, itd.).

⁹⁸² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.4: unaprediti metodologiju pisanja presuda i postići jednoobraznost na tom planu (kroz početnu i stalnu obuku na PA).

⁹⁸³ Videti Mišljenje CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom okviru.

Upoznati korisnike suda i profesionalce pravne struke. (VKS – srednjeročno)

Preporuka 11: Organizovati pilot programe u prekršajnim, osnovnim i višim sudovima za posebna odeljenja, uključujući i posebno odeljenje za sporove male vrednosti u osnovnom sudu s usmerenim procedurama.⁹⁸⁴ Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjeročno uz relativno mali trošak.

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

Preporuka 12: Implementirati i proširiti postojeće planove VKS na promovisanju jednoobraznosti i jasnoće sudskih odluka.⁹⁸⁵ To bi podspesilo kvalitet i percepciju pravičnosti u skladu sa preporukama CCJE i Magna karte sudija za poboljšanjem kvaliteta, dostupnosti i jasnoće u donošenju odluka. Konsolidovanje predmeta je kratkoročno, a ostalo je srednjeročno. Ove preporuke zahtevaju relativno minimalne troškove.

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

Preporuka 13: Poboljšati statističko izveštavanje o žalbama (uključujući podatke koji se odnose na potvrđene odluke, preinačene ili vraćene nižem sudu na ponovno odlučivanje). Kombinovati analizu rezultata s paketom obuke i podstreka za sudove i sudije radi promovisanja kvaliteta u donošenju odluka.⁹⁸⁶ SE preporučuje da treba preduzeti korake ka sprečavanju zloupotrebe pravnih lekova nakon donete presude. Poboljšano izvršenje će obeshrabriti žalbe putem smanjivanja podstreka advokatima i/ili

⁹⁸⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.4.1: izmene u normativnom okviru koje se odnose na posebnu karakteristiku prava na slučajnog (prirodnog) sudiju u predmetima iz posebnog postupka i na mogućnost derogacije od automatskog raspoređivanja predmeta kada se primeni program za rešavanje starih predmeta.

⁹⁸⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7: Jednoobraznost sudske prakse.

⁹⁸⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.1: unapređenje normativnog okvira u smislu regulisanja harmonizacije ukoliko sudske odluke preciznije definišu ulogu VKS u ovoj oblasti, kao i u smislu pune harmonizacije sa odlukama ESLJP i praksom drugih relevantnih međunarodnih institucija.

strankama da odlažu konačnu presudu.⁹⁸⁷ Ove preporuke bi se mogle realizovati srednjoročno uz relativno mali trošak.

- ✓ Ujednačiti statističke podatke o žalbama na odluke osnovnih sudova kako bi se omogućilo praćenje male i velike apelacije i analiziranje razlika. Povezati sisteme za upravljanje predmetima sudova kako bi se omogućilo praćenje predmeta kroz sve žalbe, srodnih predmeta i zaključivanje. (VKS, MP – srednjoročno)
- ✓ Uzeti u obzir evidenciju o žalbama za sudije i tužioce ponaosob u procesu evaluacije i unapređenja. (VSS, DVT – srednjoročno)
- ✓ Prilagoditi norme produktivnosti apelacionih sudija tako da se nagrade oni koji odluku nižeg suda zamenjuju svojom odlukom umesto da je vraćaju nižem sudu na ponovno odlučivanje. Obezbediti obuku apelacionim sudijama o implementaciji nedavnih procesnih reformi koje zahtevaju od sudija da preinačuju odluke prilikom druge žalbe. (VKS, PA – srednjoročno)
- ✓ Pripremiti i sprovesti obuku po onim pitanjima koja utiču na povećanje broja žalbi, uključujući i ona koja se tiču ECHR (Evropskog suda za ljudska prava – ESLJP)⁹⁸⁸ (VKS, PA – kratkoročno)
- ✓ Pristanak na mirno poravnanje između države i stranaka u kolektivnom rešavanju predmeta pred ESLJP. (MP – srednjoročno)

Preporuka 14: Razraditi visokoprofilisanu kampanju radi jačanja kvaliteta i borbe protiv korupcije u administrativnim službama sudova, uključujući i donošenje planova za monitoring integriteta.⁹⁸⁹

Donošenje planova integriteta, standarda i formiranje radnog tima se može obaviti kratkoročno, a druge preporuke srednjoročno, sve uz relativno mali trošak. Monitoring, obuka i podizanje javne svesti treba da bude stalan proces.⁹⁹⁰

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

Preporuka 15: Podići kapacitete sistema radi realizacije i nadzora nad alternativama krivičnom gonjenju u čitavoj zemlji kako bi se obezbedio jednak tretman svih osumnjičenih u čitavoj Srbiji.⁹⁹¹ Ove preporuke se

⁹⁸⁷ Preporuka Komiteta ministara br. R (84) 5, Princip 7.

⁹⁸⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.7.3: praćenje sudske prakse ESLJP i drugih relevantnih međunarodnih institucija, obezbeđujući da njihove odluke budu analizirane, organizovane i dostupne javnosti; Strateška smernica 3.2.3: dalje poboljšanje početnog programa obuke u PA; Strateška smernica 4.1.3: izmene normativnog okvira u smislu građanske odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije.

⁹⁸⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.1: Monitoring realizacije planova integriteta u pravosuđu koji su u potpunosti prilagođeni pravosudnom sistemu, kao i njihovog poboljšanja.

⁹⁹⁰ Takođe videti preporuke za upravljanje i rukovođenje.

⁹⁹¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.1: šira implementacija pojednostavljenih procesnih formi i instituta, kao što su sporazum o priznanju krivice, implementacija principa oportuniteta kod krivičnog gonjenja i upućivanje stranaka na alternativne metode za razrešenje sporova (kao što je medijacija) kad god to zakonski okvir dozvoljava.

moгу realizovati srednjeročno. Angažovanje dodatnog osoblja i jačanje automatizovanog sistema za obradu podataka u tužilaštvima će zahtevati umerene troškove, dok ostali napori ne iziskuju veće troškove.

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

c. Pristup uslugama pravosuđa

Preporuka 16: Pojednostaviti strukturu sudskih taksi kako bi se omogućilo korisnicima da procene verovatni trošak. Eliminirati maksimum za sudske takse. Standardizovati proces osobađanja od plaćanja sudske takse.⁹⁹² Implementacija ove preporuke će biti u skladu sa standardima EU i dobrom međunarodnom praksom.⁹⁹³ Početni koraci se mogu sprovesti u kratkom roku uz male do umerene troškove.

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

Preporuka 17: Eliminirati cenovnik advokatskih usluga kako bi se omogućila tržišna konkurencija za pružanje pravnih usluga. Doneti ekonomičniji cenovnik advokatskih usluga koji bi se primenjivao samo za

⁹⁹² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.2: Definisane kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju oslobođenja ili smanjenja sudskih taksi i smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

⁹⁹³ Videti *Mere za delotvornu primenu Bangalorških principa sudijskog ponašanja*, koje je usvojila Grupa sa sudijski integritet (bez datuma).

pravne usluge državi (npr. usluge pravne pomoći i za advokate postavljene po službenoj dužnosti). Razmotriti napuštanje modela plaćanja po ročištu.⁹⁹⁴ CCJE savetuje da se honorar advokata ne određuje tako da stimuliše nepotrebne procesne korake.⁹⁹⁵ Evropski sud pravde je mišljenja da obavezni minimalni honorar predstavlja povredu Sporazuma EK . U 42 zemlje, koje prati CEPEJ (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa), honorari advokata se slobodno ugovaraju.⁹⁹⁶ Neki od ovih koraka će iziskivati mali do umeren trošak, ali će svakako više nego mnogo značiti ušteda pri prelasku s plaćanja po ročištu na plaćanje po predmetu za advokate koje postavlja sud.

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

Preporuka 18: Utvrditi kao prioritet donošenje adekvatno finansiranog i ekonomičnog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) koji će proširiti krug pružalaca usluga i ograničiti troškove države.⁹⁹⁷

Međunarodni standardi utvrđuju pravo na branioca radi zaštite osnovnih prava, a ECHR zahteva odbranu potpomognutu od strane države za siromašne stranke kada je u pitanju interes pravičnosti. Ovaj zakon treba doneti kao prioritet, a njegova primena može početi srednjeročno. Potencijalni znatniji troškovi se mogu ograničiti ukoliko se prate sledeće preporuke:

- ✓ Utvrditi kao prioritet donošenje nacrtu ZBPP. Obezbediti da se adekvatna pažnja pokloni operativnim i fiskalnim implikacijama nacrtu zakona. Odrediti cenu i obezbediti finansiranje za usluge primarne pravne pomoći i osigurati da njome bude pokrivena čitava teritorija zemlje. Obezbediti finansiranje za implementaciju bilo kojih širih ovlašćenja predviđenih zakonom. (MP, Ministarstvo finansija – kratkoročno)
- ✓ Doneti tarifer advokatskih usluga za kompenzaciju pružalaca usluga primarne i sekundarne pravne pomoći. Razmotriti mehanizam plaćanja po kojem klijenti dobijaju vaučere za usluge pravne pomoći i imaju mogućnost izbora svog pružaoca usluga. (MP – kratkoročno)
- ✓ Zadužiti jednu radnu grupu u okviru MP da isplanira i nadzire početak primene novog zakona. Doneti propise. Obezbediti obuku za pružaoce usluga. Ustanoviti predloženi mehanizam kontrole kvaliteta i relevantne protokole. (MP – srednjeročno)

⁹⁹⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1; Definisane strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem ustanovljavanja normativnog okvira i uspostavljanja institucionalne podrške.

⁹⁹⁵ Ovo je u skladu s Mišljenjem CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom vremenskom roku.

⁹⁹⁶ Videti *Evaluacioni izveštaj CEPEJ-a, 2014* (na osnovu podataka iz 2012.). Samo Kipar, Nemačka, Slovenija i UK-Severna Irska sprečavaju slobodno ugovaranje honorara.

⁹⁹⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisane strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem utvrđivanja normativnog okvira i ustanovljavanja institucionalne podrške.

- ✓ Obezbediti jednostavne informacije o sudskim postupcima u vidu pamfleta in a veb sajtu, uključujući i uputstvo za procenu sudskih i advokatskih troškova i kako uložiti žalbu protiv advokata. (MP – srednjeročno)
- ✓ Dostaviti informacije javnosti o raspoloživosti usluga pravne pomoći. (MOJ – MP – srednjeročno)
- ✓ Prikupljati i analizirati podatke o korišćenju pravne pomoći, uključujući najčešće vrste predmeta, opterećenost poslom i koliko su korisnici zadovoljni pružaocima usluga. (MP – srednjeročno)

Preporuka 19: Poboljšati usluge za stranke koje se same brane, uključujući jednostavne formulare i kontrolne liste za korisnike suda, kao i brošure i vodiče za laike o osnovnim zakonima i postupcima.⁹⁹⁸

Bolje informacije mogu da omoguće strankama da lako prolaze kroz sistem i bez advokata, na taj način poboljšavajući pristup pravosuđu i efikasnost u pružanju usluga.

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

Preporuka 20: Operacionalizovati novi Zakon o medijaciji, stvoriti podstreke za korisnike suda i profesionalce da se odluče za medijaciju i pratiti rezultate. Sprovesti intenzivnu obuku za profesionalno osoblje o medijaciji i dostaviti informacije potencijalnim korisnicima suda.⁹⁹⁹ CCJE prepoznaje bitnu ulogu

sudija i advokata u sporazumnom poravnanju.¹⁰⁰⁰ Od država članica EU se zahteva da obezbede obuku i kvalitet medijatora, kao i poverljivost medijacije. Mada se neki od ovih koraka mogu brzo preduzeti, ovo je veliki poduhvat koji zahteva znatno vreme, novčana sredstva i političku volju da se ostvari. U cilju davanja stimulanasa medijaciji, struktura advokatskih honorara mora da se promeni od naplate po ročištu ka naplati za pravne usluge i rešavanju predmeta.

- ✓ Doneti standard kvaliteta za medijatore i ustanoviti registar ovlašćenih medijatora. (MP – kratkoročno)
- ✓ Podići svest javnosti o medijaciji putem veb sajtova, brošura i javnih glasila. Uvesti samotest o medijaciji, koristeći iskustva iz Holandije, tako da stranke mogu da odrede da li će imati koristi od medijacije. (MP – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti zvaničan program medijacije pri sudu u svim osnovnim i višim sudovima, kao i standarde za određivanje koji su to predmeti pogodni za medijaciju.¹⁰⁰¹ Pooštriti zahteve za poverljivošću medijacije, zahtevajući da sudije koji rade kao medijatori ne mogu i suditi u istom predmetu i da se sudijama koji sude u predmetu može jedino dostaviti potvrda o neuspešnosti medijacije, a ne iz kojih razloga nije došlo do sporazuma. (MP, VSS – srednjeročno)

⁹⁹⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.1: Definisanje strukture standardizovanog sistema pravne pomoći putem utvrđivanja normativnog okvira i ustanovljavanja institucionalne podrške.

⁹⁹⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.3: uspostavljanje efikasnog i održivog sistema razrešenja sporova putem medijacije, unapređenjem normativnog okvira i sprovođenjem postupka standardizacije i akreditacije početnih i specijalnih programa obuke za medijatore, kao i promovisanjem alternativnih metoda razrešenja sporova. Ustanovljavanje registra licenciranih medijatora u skladu s unapred određenim kriterijumima.

¹⁰⁰⁰ Mišljenje CCJE br. 6 (2004) i 16 (2013). Takođe videti: De Pala, Giuseppe and Mary B. Trevor, eds., *EU Mediation Law and Practice*, Oxford University Press, 2012.

¹⁰⁰¹ Npr., građanska materija, razvodi i/ili starateljstvo, i medijacija žrtva/počinilac u maloletničkim predmetima.

- ✓ Obezbediti podstreke za potencijalne korisnike medijacije, uključujući:
 - Advokati: obezbediti dotiranu, slojevitou obuku radi upoznavanja advokata s medijacijom, kao i onih koji se odluče da postanu medijatori. Zahtevati od medijatora koji su dobili dotiranu obuku da pruže određeni broj besplatnih medijacija. Uvesti sistem ko-medijacija i mentorstva radi jačanja medijatorskih sposobnosti. (MP, Advokatske komore – srednjeročno)
 - Sudije: sprovesti obuku i odštampati material za predsednike sudova i sudije o prednostima i mehanizmima medijacije. Računati broj odluka donetih u medijaciji kao deo posla pojedinačnih sudija. (VSS, PA – srednjeročno)
 - Javnost: uvesti pravnu pomoć u medijaciju¹⁰⁰² i obezbediti privremeni finansijski stimulans kroz besplatne sate medijacije. Odrediti naknadu za medijaciju u manjem iznosu nego što je to sudska taksa u parnici, što se odražava na nižim sudskim troškovima nego u redovnoj parnici. Smanjiti naknadu za medijaciju u predmetima male vrednosti kako bi ona bila više u skladu sa sudskom taksom za te predmete. (MP – srednjeročno)
- ✓ Stvoriti delotvoran sistem za upućivanje na medijaciju i upravljanje njome, uključujući: a) kriterijume za izbor predmeta; b) procedure za izbor medijatora; c) statistički monitoring i izveštavanje; i d) koordinaciju aktivnosti između sudova, stranaka i medijatora. (VSS – srednjeročno)

Preporuka 21: Značajni predmeti, konsolidovani zakonski propisi i informacije o otvorenim i rešenim predmetima da budu slobodno dostupne onlajn.¹⁰⁰³ Implementacijom ove preporuke doćiće do približavanja nekolicini ciljeva CCJE.¹⁰⁰⁴ Većina ovoga se može postići srednjeročno uz umereni trošak.

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

Preporuka 22: Kreirati informacije u laičkom formatu koje su posebno namenjene ugroženim grupama.¹⁰⁰⁵ CEPEJ iznosi da 17 evropskih zemalja obezbeđuje specijalne informacije za etničke grupe u skladu s preporukama CCJE¹⁰⁰⁶ i koracima ka poboljšanju opažanja javnosti o nepristrasnosti sudija¹⁰⁰⁷ Isto tako, pružanje informacijama ciljnim grupama može se obaviti kratkoročno do srednjeročno uz mali trošak.

- ✓ Sačiniti laičke formate pravnih informacija posebno skrojene za ugrožene grupe, obuhvatajući manje obrazovane korisnike suda, Rome i interno raseljena lica. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Sudske materijale, uključujući i vebajtove, pisati i na drugim jezicima osim srpskom u skladu s evropskim standardima za pružanje informacija na drugim jezicima. (MP – srednjeročno)
- ✓ Organizovati programe obuke o jednakom i nediskriminatornom postupanju za sudije i sudsko osoblje. (VSS, PA – srednjeročno)

¹⁰⁰² 14 evropskih zemalja pruža pravnu pomoć za predmete medijacije. Završni izveštaj CEPEJ-a o evaluaciji, bez datuma, tabela 8.2.

¹⁰⁰³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.2: poboljšati transparentnost rada pravosuđa formiranjem PR kancelarija, info-pultova i sveobuhvatnih vebajtova.

¹⁰⁰⁴ Mišljenje CCJE br. 14 (2011), 'Pravosuđe i informacione tehnologije (IT)'; Mišljenje br. 6 (2004) o *Pravičnom suđenju u razumnom vremenskom okviru*. Takođe videti Magnu kartu sudija (osnovni principi) o pristupu pravosuđu.

¹⁰⁰⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.5.6: poboljšanje normativnog okvira na osnovu rezultata procene koja se odnosi na pristup pravosuđu ugroženih i marginalizovanih grupa.

¹⁰⁰⁶ Mišljenje br. 7 (2005) o pravosuđu i društvu.

¹⁰⁰⁷ Završni izveštaj CEPEJ-a o evaluaciji, bez datuma, str. 86.

- ✓ Rzmotriti mogućnost osnivanja službe za žrtve kriminala, primenjujući iskustva država članica EU. (MP – srednjeročno)
- ✓ Sprovesti javnu kampanju za podizanje svesti o ulozi i pravu na sudskog tumača. (MP – dugoročno).

Unutrašnji učinak: Upravljanje i rukovođenje resursima za pružanje usluga

a. Upravljanje i rukovođenje

Preporuka 23: Jasno definisati upravljačku strukturu, organizaciju i ciljeve Saveta/Veća i podići njihove kapacitete rukovođenja kako bi izvršavali svoje tekuće zadatke i pripremili se za preuzimanje dodatnih funkcija.¹⁰⁰⁸ Zbog kratkog vremena koje je preostalo po predviđenog prenošenja ovih funkcija 1. januara 2016. godine, mnoge od ovih preporuka će zahtevati promptnu implementaciju. Trošak za ove stavke je relativno mali, uz tekući trošak ukoliko se uposli generalni direktor.

- ✓ Zaokružiti definicije Saveta/Veća o njihovim procesu rada i internim pravilima; formirati pododbore ili druge načine određivanja odgovornosti članova. (VSS, DVT – kratkoročno)
- ✓ Izmeniti Ustav i relevantne zakone u skladu s preporukama Venecijanske komisije i CCJE kako bi se zaštitila nezavisnost Saveta/Veća i sudova u pogledu postavljenja i unapređenja u pravosudnom sistemu.¹⁰⁰⁹ Pri tome, razmotriti da se pravila o zameni celokupnog Saveta/Veća svakih pet godina zamene s rotacijskim izborom, što bi pomoglo očuvanju korporativne memorije. (MP, VSS, DVT, Skupština – srednjeročno)
- ✓ Razmotriti uvođenje generalnog direktora u Savet/Veće koji bi obezbeđivao rukovodeći nadzor, na osnovu opisa poslova i zadataka koji zahtevaju prethodno menadžersko iskustvo. (VSS, DVT – srednjeročno)

Preporuka 24: Stvoriti stalnu stratešku i operativnu plansku funkciju u pravosuđu radi prikupljanja i analize podataka i planiranja unapređenja procesa.¹⁰¹⁰ CCJE jasno ističe da cilj prikupljanja podataka treba da bude evaluacija pravosuđa u širem kontekstu,¹⁰¹¹ a da donošenje procedura za prikupljanje podataka, evaluacija rezultata, njihovo objavljivanje kao povratne informacije, monitoring i procedure kasnijeg praćenja (follow-up) treba da budu pri jednoj nezavisnoj instituciji u okviru pravosuđa.¹⁰¹² Većina ovih preporuka bi trebalo da se realizuje kratkoročno kako bi se obavile pripreme za prenos odgovornosti s MP. Prikupljanje podataka i izveštavanje, funkcije strateškog i operativnog planiranja će se razviti srednjeročno. Stvaranje kapaciteta za ispunjenje ovih funkcija će zahtevati stalne i potencijalno visoke troškove za osoblje.

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

¹⁰⁰⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane, u smislu nadležnosti; Strateška smernica 1.3.1: Jačanje profesionalnog kapaciteta VSS i DVT za analizu rezultata reforme (upošljavanje eksperata odgovarajućih profila u administrativnim kancelarijama, razvijanje sistema za prikupljanje podataka, obuka članova VSS i DVT na polju analitike, statistike i strateškog planiranja).

¹⁰⁰⁹ Videti npr. Mišljenje CCJE br. 10 (2007), koje kaže da „perspektivni članovi saveta (veća) pravosuđa, bilo da su to sudije ili nesudijski članovi, ne treba da budu aktivni političari, poslanici, članovi izvršne vlasti ili uprave. To znači da šef države, ako je na čelu Vlade, niti bilo koji ministar, mogu biti članovi Saveta/Veća pravosuđa. Svaka država treba da donese posebne propise u ovoj oblasti”.

¹⁰¹⁰ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT.

¹⁰¹¹ Tj. uključujući interakciju pravosuđa sa sudijama i advokatima, pravdom i policijom, itd.

¹⁰¹² Videti Mišljenje CCJE br. 6 (2004).

Preporuka 25: Pojačati kapacitet sektora da sistematično analizira opterećenost poslom i odredi delotvorni miks resursa radi postizanja ciljeva politike.¹⁰¹³ Usvojiti jednostavnu metodologiju za ponderisanje.¹⁰¹⁴ Povećanje broja sudija i sudskog osoblja radi rešavanja pitanja učinka nije delotvorno bez ozbiljnije procene potreba sistema. Ove aktivnosti treba da počnu u najkraćem roku i da stalno traju.

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

Preporuka 26: Dopuniti statistiku iz sistema za automatizovanu obradu podataka sa periodičnim anketiranjem korisnika suda.¹⁰¹⁵ To su kao najbolji primer prakse uočili EK, CEPEJ i Međunarodni okvir za izuzetnost sudova i kao važan izvor informacija za pravosudni sistem. Ova mera nije sama po sebi skupa mada će možda biti potrebna izvesna tehnička pomoć da bi se doneo program i sredstva.

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

Preporuka 27: Reorganizovati i usmeriti administrativne procese u sudovima i tužilaštvima.¹⁰¹⁶ Reorganizacija može rezultirati u efikasnijim sredstvima za korisnike i smanjenju pritiska na sudije i osoblje bez posledica po kvalitet. Neke zadatke treba preduzeti kratkoročno, ali sveukupni naponi treba da budu stalni. Kada analitička jedinica bude formirana, tekući troškovi će biti minimalni.

¹⁰¹³ Ova preporuka je u skladu sa strateškim ciljem Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3: jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u VSS i DVT; Strateška mera 1.3.1.2: jačanje kapaciteta VSS i DVT na polju strateškog planiranja i analitike.

¹⁰¹⁴ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta pravosuđa (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza kvantiteta posla i pravnih promena); Strateška smernica 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma uzetih u obzir u procesu stvaranja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

¹⁰¹⁵ Ova preporuka je u skladu sa strateškom merom Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.1.3.2: Redovne ankete se sprovede kako bi se identifikovala neetička ponašanja sudija/tužilaca, u saradnji s drugim institucijama.

¹⁰¹⁶ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjenje pritiska na sudije u smislu administrativnih i tehničkih poslova, koji oduzimaju značajan deo njihovog vremena, time što će se oni dodeliti administrativnom i tehničkom osoblju i stručnim saradnicima uz obezbeđivanje ujednačenih administrativnih i tehničkih procedura kroz usvajanje relevantnih proceduralnih pravila, time jačajući sudski integritet.

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

Preporuka 28: Smanjiti mogućnosti za nastanak sukoba interesa. U potpunosti realizovati plan Radne grupe za postupanje po žalbama i ojačati širenje informacija.¹⁰¹⁷ Ukazivanje korisnicima suda na načine ulaganja žalbi može se brzo obaviti putem analize, srednjoročno. Za kreiranje veb-sajta prisutnosti, biće potrebna umerena finansijska sredstva.

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

Preporuka 29: Preneti informacije o sistemu učinka ciljnoj publici. Podizanje javne svesti bi osnažilo poverenje javnosti i borbu protiv stalnog negativnog odijuma o pravosuđu i ukazalo na poboljšanja u pružanju usluga u skladu s Odeljkom 23.¹⁰¹⁸ Troškovi su relativno mali.

- ✓ Unaprediti analitički sadržaj godišnjih izveštaja VSS i uključiti kratak prikaz u laičkom formatu. Godišnjim izveštajima priključiti tabele sistemskih podataka, koje se mogu preuzeti (download), i koje će biti od koristi analitičarima i istraživačima. Ustanoviti listu imejl adresa za distribuciju češćih ažuriranih podataka o napretku. (VKS, VSS – srednjeročno)
- ✓ Obezbediti detaljnije i razdvojene podatke u godišnjim izveštajima tužilaštva. (RJT – srednjeročno)
- ✓ Razviti strategiju komunikacije radi objašnjenja uloge i rada pravosuđa i implementacije NSRP kako bi se popunila praznina koja postoji u opažanju široke javnosti i korisnika suda. (MP – kratkoročno)
- ✓ Obezbediti ažurirane kratke prikaze najnovijih reformi i njihovih implikacija za korisnike suda i informisati ciljnu publiku o predloženim reformama koeisteći laički format. (MP, Savet/Veće, VKS – srednjeročno)

b. Finansijsko upravljanje

¹⁰¹⁷ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.2.2: Uspostavljanje jedinstvenog sistema za prikupljanje, procesuiranje i analizu žalbi i pritužbi na rad nosilaca sudijske funkcije.

¹⁰¹⁸ Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2.9.1: Promovisanje rezultata sudova i tužilaštava, redovno izveštavanje o radu pravosuđa, spremnost da se odgovori na zahteve medija, kao i promovisanje aktivnosti MP kroz strategiju komuniciranja s medijima/javnošću; Strateška smernica 2.9.2; poboljšanje transparentnosti rada pravosuđa putem osnivanja kancelarija za odnose s javnošću, info-pultova i sveobuhvatnih veb-sajtova.

Preporuka 30: Poboljšati kvalitet finansijskih podataka koji su potrebni donosiocima odluka za analizu učinka i planiranje.¹⁰¹⁹ Implementacija ove preporuke će pružiti predsednicima sudova, sudijama i rukovodiocima informacije koje će im omogućiti veće i značajnije angažovanje u sudskoj administraciji, u skladu s evropskom praksom.¹⁰²⁰

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

Preporuka 31: Osnažiti naplatu sudske takse. Razmotriti osnivanje jednog tela u sektoru koje će biti odgovorno za naplatu sudske takse.¹⁰²¹ Implementacija ove preporuke će doprineti boljoj naplati sudske takse i omogućiće sudovima da sa više sredstava odgovore novonastalim potrebama.

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

Preporuka 32: Osnažiti računovodstvo finansijskih obaveza i rashoda sudova i tužilaštava.¹⁰²² Poboljšane procedure treba da obezbede da kašnjenja u registrovanju novih obaveza budu minimalizovana; i da su podaci o obavezama tačni, potpuni i lako uskladjivi s budžetom i da budu raspoloživi donosiocima odluka.

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

Preporuka 33: Omogućiti sudovima i tužilaštvima veću fleksibilnost da preusmeravaju sredstva u okviru svojih pojedinačnih budžeta kako bi optimizirali korišćenje sredstava i smanjili docnje.¹⁰²³ Ako se to

¹⁰¹⁹ Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 1.2.1: Snaženje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (određujući broj sudija, tužilaca i pomoćnika potrebnog sistemu pravosuđa, analizu opterećenosti poslom i pravne promene).

¹⁰²⁰ Ovo se nalazi u: *Evropska Povelja o statutu sudija*, čl. 1.6; *Magna karta sudija (osobni principi) – Pristup pravosuđu i transparentnost*, čl. 22; *Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudujama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost*, čl. 40-41.

¹⁰²¹ Ova preporuka je u skladu sa strateškom smernicom 2.5.2: Definisane kriterijuma za određivanje praga siromaštva (u cilju ukidanja ili smanjenja sudskih taksi ili smanjenja novčanih kazni u krivičnim i prekršajnim predmetima).

¹⁰²² Ova preporuka je u skladu sa strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

realizuje, ova preporuka bi povećala delotvornost aproprisanih sredstava i smanjila broj slučajeva kada sudovi moraju da vrate neutrošena sredstva zato što ekonomska klasifikacija sredstava nije odgovarala njihovim potrebama.¹⁰²⁴

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

Preporuka 34: Pojasniti podelu finansijske odgovornosti u ključnim oblastima budžeta.¹⁰²⁵ Razjasniti definicije kapitalnih i tekućih rashoda i jasno izneti koja institucija je odgovorna za svaki od tih rashoda.¹⁰²⁶ Pojasniti podelu finansijske odgovornosti između sudova i tužilaštva za troškove postupka. Unaprediti koordinaciju s pružaocima usluga (tj. zatvorske ustanove, advokati, veštaci i izvršitelji). Jasnoća i koordinacija bi poboljšale delotvornost alokacije sredstava od strane VSS, DVT i MP. Takođe bi se unapredila operativna efikasnost i minimizirali nepotrebni prekidi, smanjile docnje i sprečilo dupliranje i dvosmislenost između sudija i tužilaštava.¹⁰²⁷

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

c. Upravljanje ljudskim resursima (HR)

Preporuka 35: Uvesti zamrzavanje zapošljavanja za sudije i ne popunjavati upražnjena sudijska mesta dok se ne donese čvrsta i transparentna metodologija koja će odrediti potreban broj sudija. Ukoliko su potrebna prilagođavanja, premestiti sudije, uz njihov pristanak, ili unaprediti sudije u okviru sistema da bi se sprečilo bilo kakvo povećanje ukupnog broja sudija. Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na produktivnije oblasti, kao što je specijalizovano osoblje srednjeg nivoa, IT i infrastruktura.¹⁰²⁸ VSS treba odmah da primeni ovo

¹⁰²³ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

¹⁰²⁴ Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

¹⁰²⁵ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: Analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u smislu budžetske nadležnosti.

¹⁰²⁶ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.1: jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta VSS i DVT za planiranje budžeta za pravosuđe (utvrđivanje broja sudija, tužilaca i saradničkog osoblja potrebnog pravosudnom sistemu, analiza količine posla i pravnih promena).

¹⁰²⁷ Ovo je u skladu s *Evropskom poveljom o statutu sudija*, čl 1.6.

¹⁰²⁸ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.1: ustanovljavanje efikasnog sistema raspoređivanja sudija na osnovu principa ujednačavanja broja predmeta po sudiji, kao i na osnovu dodatnih kriterijuma koji se uzimaju u obzir u procesu utvrđivanja nove sudske mreže; poštovanje principa da sudija može biti premešten jedino u sud istog

zamrzavanje i da ga održi srednjeročno dok VSS ne donese čvrstu metodologiju koja će odrediti potreban broj sudija i ne precizira tu metodologiju. Broj potrebnih sudija je verovatno prilično ispod sadašnjeg broja sudija koji sude, tako da će biti potrebna redukcija.

- ✓ Uvesti zamrzavanje upražnjenih sudijskih pozicija. Ukoliko se upražnjena mesta pojave na višim nivoima, popuniti ih kroz unapređenja sudija s nižih nivoa. Ne popunjavati upražnjena mesta na nižim nivoima, s obzorom na opadajuću potražnju. (VSS, VKS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Postepeno smanjivati fond plata vremenom na osnovu osipanja – tj. ne zamenjivati sudije koji se penzionišu ili napuste službu. (VSS – kratkoročno i stalno)
- ✓ Ukoliko bude potrebno, premestiti postojeće stručne saradnike iz manje zaposlenih sudova u one s više posla u okviru iste sudske instance u istoj apelacionoj oblasti. (VSS, VKS – srednjeročno)¹⁰²⁹
- ✓ Raditi u okviru budžetskog procesa na preusmeravanju sredstava alociranih za plate upražnjenih sudijskih pozicija na druge prioritetne rashode, kao što su investicije u upravljačke kapacitete, obuka, usavršavanje informacione tehnologije i poboljšanje infrastrukture. (VSS, VKS, MP uz odobrenje Ministarstva finansija – srednjeročno)
- ✓ Tražiti saglasnost od postojećih sudija da budu raspoređeni kao zamena sudijama u sudovima iste instance u okviru iste apelacione oblasti. Privremeno premestiti sudije, uz njihov pristanak, tako gde se ukaže potreba. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Stvoriti podstreke za sudije da pristanu na premeštaj i budu raspoređeni kao zamena, uključujući tu i finansijski podstrek i vođenje računa o tome pri budućim unapređenjima. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi čvrstu i transparentnu metodologiju na centralnom nivou za određivanje potrebnog broja sudija, uzimajući u obzir, između ostalog, broj stanovnika, geografski prostor, potražnju za sudskim uslugama, potražnju po vrsti predmeta, domaće pravne zahteve, nedavne reforme u nadležnosti sudova i iskustva uporednih zemalja članica EU. (VSS, VKS – srednjeročno)

Preporuka 36: Objektivno odrediti broj zaposlenih u skladu s evropskim iskustvima i prilagođavati broj zaposlenih kada se okolnosti promene.¹⁰³⁰ Smanjiti broj privremeno zaposlenih i osoblja „u senci”. Troškovi za ovo će biti umereni kratkoročno, ali reforme moraju doneti značajne uštede.

- ✓ Analizirati potrebe za nesudijskim osobljem u sudovima na osnovu broja predmeta i ekonomije obima. Ispitati periferne činioce radi određivanja trenutnih mogućnosti za smanjenje broja zaposlenih kroz otpuštanje ili dugoročnije osipanjem. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Doneti program za smanjenje broja zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, usredsređujući se na racionalizaciju osoblja u skladu s promenljivom nadležnošću sudova (tj. ciljati na višak radne snage u zemljišnim knjigama, osoblju na overi, itd.) i smanjenje ili angažovanje spolja pomoćnog osoblja čija uloga ne doprinosi procesuiranju predmeta (čistačice, vozači, daktilografi, osoblje pisarnice, osoblje održavanja, stolari, itd.). (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Ponuditi podsticaje osoblju da iz sudova pređe u izvršnu vlast ili tužilaštva kao bolju alternativu od otkaza. (VSS, DVT, MP – kratkoročno)
- ✓ Strogo ograničiti razloge za angažovanje osoblja na određeno vreme ili po ugovoru. Standardizovati izveštavanje o broju, ulozi i troškovima radne snage „u senci”. (MP – kratkoročno)
- ✓ Zamrznuti sav volonterski rad i privesti kraju program volontiranja u sudovima i tužilaštvima. (VKS – kratkoročno)
- ✓ Razviti formulu za određivanje sredstava i broja osoblja koje radi na procesuiranju predmeta po sudiji i administrativnog osoblja na osnovu jedinica rada (npr. standardan broj radnika IKT po jedinici opreme koju održavaju). Utvrditi transparentno opravdanje za odstupanja od nivoa broja zaposlenih kao što je standardima određeno. Pozabaviti se pitanjem broja zaposlenih u administraciji i

nivoa koji preuzima nadležnost ukinutog suda; uvođenje sistema stalnog premeštaja sudija (na dobrovoljnom osnovu u skladu s Ustavom i sa adekvatnom stimulacijom), ukazujući posebnu pažnju reintegraciji sudija koji su vraćeni na sudijsku funkciju nakon odluke Ustavnog suda Srbije 2012. godine; ukidanje radnog mesta javnog tužioca samo ukoliko se to tužilaštvo zatvorilo.

¹⁰²⁹Takođe videti Preporuku br. 1 za poboljšanje upravljanja učinkom u sudovima, obuhvatajući i prenošenje sudskih predmeta.

¹⁰³⁰Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.3.2: Analiza rezultata rada sudova i tužilaštava i preduzimanje mera u skladu s rezultatima analize za bolji raspored ljudskih resursa u pravosuđu (određujući potreban broj zamenika, sudija i pravičan broj predmeta i njihovo raspoređivanje).

nameštenika, srednjeročno. (MP – kratkoročno do srednjeročno, uz konsultovanje VSS pre 2016. godine)

- ✓ Kreirati jedan sofisticiraniji model potreba za osobljem/normi uzimajući u obzir normativne, administrativne ili tehnološke promene u potrebama za osobljem i uključiti ostale državne službenike i nameštenike. (VSS – dugoročno)

Preporuka 37: Ustanoviti sisteme za izbor, evaluaciju i unapređenje najkvalifikovanijih sudija koji će poboljšati kvalitet, povećati efikasnost i poverenje javnosti u pravosuđe.¹⁰³¹ Upotrebiti sistem evaluacije i unapređenja da bi se prepoznao dobar učinak i podstakle inovacije. Inicirati i primeniti pomoćne aktivnosti, uključujući obavezu ponovne obuke za sudije s manjim učinkom. Implementacija nedavno usvojenih pravila za ocenjivanje treba da bude u fokusu kratkoročno.

- ✓ Pojasniti procedure za ocenu učinka, uključujući i to kako će se ocene koristiti za donošenje odluke o stavljanju pod nadzor, unapređenju i disciplinskoj odgovornosti. Ovo za sobom povlači izmene i u propisima i u pravilima za evaluaciju. (VSS, Narodna skupština – srednjeročno)
- ✓ Utvrditi kriterijume i pravila za popunjavanje upražnjenih pozicija predsednika sudova, tako da privremena postavljenja, ako je to neophodno, budu kratkog trajanja. (VSS – srednjeročno)
- ✓ Realizovati nedavno usvojena pravila o kriterijumima, standardima i procedurama za unapređenja i ocenu učinka sudija. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Razmotriti pooštavanje pravila na sledeći način (VSS – srednjeročno):
 - Ustanoviti čvršće standarde za postizanje zadovoljavajuće ocene;
 - Skratiti period ocenjivanja sudija pod nadzorom kako bi se smanjio administrativni pritisak na komisiju za ocenjivanje;
 - Uvesti evaluacione kriterijume koji stvaraju podstreke za inicijative za unapređenje učinka sistema, uključujući i pohađanje obuka, mentorski rad s manje iskusnim sudijama i učešće u radnim grupama;
 - Dati prednost pri unapređenju sudijama koji su radili u više sudova ili su dobrovoljno radili na smanjenju broja starih predmeta u svom ili drugim sudovima.
- ✓ Obezbediti komisiji za ocenjivanje dovoljno pomoćnog osoblja za prikupljanje informacija po evaluacionim kriterijumima i omogućavanje komisiji da sprovede analizu učinka. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Sprovesti kampanju edukacije za sudije o jačanju sposobnosti i cilju evaluacije. (VSS – srednjeročno)

Preporuka 38: Izvršiti sveobuhvatnu analizu potreba za obukom za postojeće sudije, tužioce i sudsko osoblje. Preusmeriti fokus PA ka stalnoj obuci i doneti i realizovati značajan program stalne obuke za sve sudije, tužioce i osoblje.¹⁰³² Osnažena stalna obuka za sudije i saradnike treba da počne kratkoročno. Ova značajna injekcija obuci će zahtevati umerenu investiciju.

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

¹⁰³¹ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.5.1: stimulisavanje, jačanje i održavanje kvaliteta ljudskih resursa u pravosuđu, posebno kroz unapređenje sistema profesionalne evaluacije i upravljanja ljudskim resursima.

¹⁰³² Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 3.1.2: dalje unapređenje stalne obuke na PA.

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

Preporuka 39: Doneti delotvorne, efikasne i transparentne disciplinske mere kako bi se obezbedio kvalitet pravosuđa i efektivan pristup pravosuđu.¹⁰³³ Svaka od ovih preporuka je relativno jeftina; smanjenje broja pritužbi bi moglo da dovede do toga da disciplinski tužilac i komisija postanu ekonomičniji.

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

Preporuka 40: Konsolidovati politiku ljudskih resursa (HR) u VSS i promovisati profesionalno osoblje u sudovima kojim se pravilno upravlja.¹⁰³⁴ Ovo treba da zadovolji CCJE standarde odluka i promoviše efikasnost u skladu s Bangalorškim principima.¹⁰³⁵ Dok neki od ovih koraka mogu odmah da počnu, većina zadataka je za srednjeročni plan. Centralizovanost zaposlenih i plata prema učinku je u dugoročnom planu. Ovi zadaci generalno nisu skupi, ali neki zahtevaju dodatan umeren broj osoblja u VSS.

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

¹⁰³³ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 4.1.2: Normativno jačanje disciplinske odgovornosti sudija, tužilaca i zamenika tužilaca, posebno ističući obavezu pridržavanja kodeksa ponašanja.

¹⁰³⁴ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.3: smanjiti pritisak na sudije u smislu administrativnih poslova koji im oduzimaju značajan deo vremena, time što će se tim poslovima zadužiti administrativno i tehničko osoblje i stručni saradnici uz obezbeđivanje jedinstvenih administrativnih i tehničkih procedura putem usvajanja relevantnih proceduralnih pravila .

¹⁰³⁵ 'Odgovornost za sudsku administraciju, uključujući postavljenje, nadzor i disciplinska kontrola sudskog osoblja, treba dodeliti pravosuđu ili telu koje je pod njegovim direktnim uputstvima i kontrolom.' Implementacija Bangalorških principa o ponašanju u pravosuđu, 2010.

- ✓ Uvesti periodičnu analizu evaluacije učinka od strane centralizovanog tela kako bi se osiguralo da se poštuje procedura. (VSS – dugoročno)

d. Upravljanje IKT-om

Preporuka 41: Formirati čvršće strukture upravljanja IKT-om kako bi se obezbedili ciljevi budućih investicija u sektoru pravosuđa i zadovoljavanje poslovnih potreba.¹⁰³⁶ Aktivnosti treba da počnu kratkoročno i zahtevaju neke troškove:

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

Preporuka 42: Za snažnije finansiranje IKT-a: izvršiti procenu tehnološke konfiguracije čitavog pravosuđa; doneti dugoročni budžetski plan za održavanje inicijative automatizacije; i izvršiti analizu ekonomičnosti i ukupne cene vlasništva projekta (TCO) za sve predložene projekte.¹⁰³⁷ Trošak bi bio umeren, a možda će biti potrebno dodatnog. Aktivnosti bi mogle da počnu odmah, a nadograđivati srednjeročno:

- ✓ Izvršiti procenu tehnološke konfiguracije (arhitekture) radi procene sadašnjeg tehnološkog okruženja u svim institucijama sektora pravosuđa i sačiniti kopiju (blueprint) budućeg stanja ciljne tehnološke arhitekture, uključujući strategiju tranzicije, plan i rešenja za arhitekturu. (IKT sektor i konsultant za arhitekturu – kratkoročno, odobreno od Grupe za upravljanje IKT-om)
- ✓ Utvrditi definisanu metodologiju za izvođenje poslovne analize za predložene projekte i analizirati verovatni operativni trošak. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Izvršiti kompletan inventar IKT hardera i sofvera, kao i kapacitete ljudskih resursa u IKT u pravosuđu, počevši od informacija u BPMIS (informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom). (MP – srednjeročno)
- ✓ Na osnovu inventara, sačiniti sektorski dugoročni plan budžeta za IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om u saradnji sa Ministarstvom finansija – srednjeročno)
- ✓ Analizirati buduće predloge, finansirane od donacija, radi određivanja TCO (ukupan trošak vlasništva) i procene da li raspoloživo finansiranje može da podrži sveukupnog ciklusa. (MP – srednjeročno)

Preporuka 43: Investirati u neke upravljačke sposobnosti IKT-a, posebno u ugovaranje i nadzor.¹⁰³⁸ Delotvorno upravljanje ugovorima bi uvećalo vrednost novca i smanjilo preterano i skupo oslanjanje na vendore, tj. dobavljače IT. Odmah početi s ugovaranjem za podrškom dobavljača IT koje treba da bude što eksplicitnije i u veću korist države. Interna analiza usluga treba da počne srednjeročno. Ove aktivnosti treba da donesu uštede, naročito u svetlu prethodne investicije u analizu ugovora i ugovaranje.

- ✓ Pregovarati o budućim uslovima ugovora za IKT da bi se osiguralo da pravosuđe, a ne dobavljači, ima vlasništvo nad podacima i da kontroliše operacije IKT. Po njihovoj dospelosti, ponovo ugovarati sporazum o uslugama kako bi se idredili ključni detalji.¹⁰³⁹ (Grupa za upravljanje IKT-om, Direkcija za E-upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – srednjeročno)

¹⁰³⁶ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.3: obezbeđivanje održivog razvoja sistema IKT kroz finansijski menadžment i usluge podrške korisniku kroz ceo ciklus.

¹⁰³⁷ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.14: povećati kapacitete za prikupljanje sredstava za IKT i efikasno upravljanje sredstvima.

¹⁰³⁸ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.7: postizanje čvrste ravnoteže između spoljnih i internih usluga s akcentom na efikasnosti.

¹⁰³⁹ Detalji treba da obuhvate: nivo i vlasništvo nad uputstvom (source code); kako će biti obezbeđeno korektivno, preventivno i unapređujuće održavanje, kao i fiksna cena za redovno održavanje; da se obezbede detalji usluga razvoja; da rukovodstvo označi efektivnu verziju kaqko bi se izbegle verzije ugovora u sukobu; specificirati kako će se obezbediti usluga hitne intervencije tj help-

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

Preporuka 44: Formirati kadrovsku grupu dobro obučenog internog osoblja za IKT s definisanom odgovornošću.¹⁰⁴⁰ Čak i sa jačom centralnom IKT podrškom, pojedinačni sudovi zahtevaju interno osoblje IKT za podršku na licu mesta, a ako se ne interveniše odmah, to može dovesti do manje efektivnosti zaposlenih i može da zakoči pružanje usluga. Može se očekivati da većina preporuka ovoga odeljka iziskuje investicije srednje veličine unapred (od 100.000 do 500.000 EUR) i može započeti srednjeročno nakon što se bitne IKT operacije stabilizuju.

- ✓ Doneti plan radne snage kako bi se angažovalo više specijalizovanog IT osoblja u bitnim oblastima¹⁰⁴¹ s odgovarajućim obrazovanjem i iskustvom i znanjem sudskih procedura.¹⁰⁴² (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)
- ✓ Ustanoviti puteve karijere u bitnim IKT oblastima kako bi se obezbedilo da se interesima pravosudnog sektora dobro upravlja u partnerstvu s privatnim sektorom i drugim implementarnim partnerima. (MP – srednjeročno)
- ✓ Doneti norme radne snage IKT-a u okviru sudova i tužilaštava u odnosu na ukupan broj osoblja na svakoj lokaciji. Angažovati dovoljno osoblja odgovarajućeg obrazovanja u svakom sudu ili pak regionalno za pokrivanje jednog broja manjih sudova. (MP, VSS, DVT – srednjeročno)
- ✓ Izvršiti procenu potreba za obukom osoblja IKT. Na osnovu te procene, doneti program obuke za osoblje IKT. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)

Preporuka 45: Ojačati postojeći sistem upravljanja predmetima obezbeđivanjem da se iskoriste sve raspoložive funkcije i da se omogući dovoljno obuke. Dodati nekoliko bitnih momenata i oblasti koje su generalno prisutne u sistemu upravljanja predmetima. Unaprediti performanse servera.¹⁰⁴³ Unapređenje softvera AVP-a i servera, iako skuplje, treba početi odmah.

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

desk (onlajn, telefonom, lično) i vreme pružanja usluge za svaki od ovih načina; zahtev da pružalac usluge kreira rešenje najčešćih problema i da izvaštava o najčešćim vrstama pomoći i intervencija putem help-deska; i pojedinačne sankcije ukoliko uslovi ugovora nisu ispunjeni.

¹⁰⁴⁰ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: Motivisanje osoblja IKT s dobrim učinkom.

¹⁰⁴¹ Bitne oblasti obuhvataju upravljanje projektom, „enterprise architecture”, sistemsku integraciju, upravljanje aplikacijom, upravljanje infrastrukturom i operacijama, bezbednost informacija, analizu poslovnog procesa, upravljanje informacijama, IT nabavke, tehničko pisanje, itd.

¹⁰⁴² Takođe u pravosudnom sektoru postoji jasna potreba za obučanim statističarima, profesionalcima za upravljanje podacima i analitičarima izveštaja. Videti diskusiju u odeljku Upravljanje i rukovođenje.

¹⁰⁴³ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.6: poboljšanje efikasnosti IKT operacija kroz merenje učinka.

Preporuka 46: Primenjivati standardnu (ili makar doslednu) praksu upravljanja informacijama u čitavom pravosuđu kako bi se unapredilo čuvanje dokumentacije i omogućila sveukupna sektorska analiza podataka.¹⁰⁴⁴ Razrešiti probleme sa statističkim izveštavanjem u automatizovanim sistemima pravosuđa tako da se podaci dosledno prosleđuju iz sudova, tačni i, koliko je to moguće, generisani samim sistemom, a ne ručnim računanjem. Ove jeftine ali vredne aktivnosti treba da počnu u kratkom roku. Uvođenje statističkog „krova” (umbrella) se predviđa u trajanju 3-6 meseci ličnih napora i treba da se realizuje kratko-srednjeročno.

- ✓ Odrediti koje rubrike u AVP-u treba da budu obavezne i uvesti ih i širu validaciju polja u AVP-u da bi se poboljšao kvalitet sistemskih podataka. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – kratkoročno)
- ✓ Oceniti kako dešbord funkcija BPMIS-a može da se usaglasi s postojećim sistemima upravljanja predmetima. (Grupa za upravljanje IKT-om, VSS – srednjeročno)
- ✓ Definisati detaljne tehničke zahteve, arhitekturu i implementacione planove za integraciju informacija, skladištenje podataka (*Data Warehouse*) i *Business Intelligence Solution* za podršku procesu donošenja odluka, upravljačkom izveštavanju i pristupu informacijama u predmetu i istoriji bez obzira na format i sistem zapisa. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – srednjeročno)¹⁰⁴⁵
- ✓ Razviti i formalizovati mehanizme upravljanja podacima u skladu sa ISO/IEC TR 10032: uključiti okvir 2003 (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno i stalno):
 - Sektorski korporativni model podataka (*Corporate Data Model*) i rečnik podataka (*Data Dictionary*) za dokumentovanje i održanje poslovanja i tehničke definicije tokom vremena i da omogući diskusiju sa sudijama, sudskim osobljem i osobljem iz ljudskih resursa i finansija.¹⁰⁴⁶
 - Procesi upravljanja podacima, uključujući ulogu i odgovornost u upravljanju podacima, vlasništvo nad podacima i upravljanje.
 - Proces kvalitetnog upravljanja podacima koji obuhvata stalno održavanje i analiziranje podataka u svim predmetnim oblastima (videti ISO 8000 Standard za kvalitet podataka i Master Data).
 - Redovna revizija kvaliteta podataka, uključujući i reviziju poslovnih procesa koji mogu doprineti problemima s kvalitetom podataka.

Preporuka 47: Povezati pravosudne sisteme IKT i razmenjivati dokumenta elektronskim putem gde god je to moguće.¹⁰⁴⁷ Utvrđivanje standarda treba da počne kratkoročno i nastaviti srednjeročno. Ove aktivnosti će zahtevati umereno ulaganje. Prva i najbitnija od ovih aktivnosti se procenjuje na 20.000 do 100.000 EUR. Donošenje protokola za razmenu podataka bi verovatno bila negde oko 100.000 Euro.¹⁰⁴⁸ Za razliku od elektronskog protoka podataka između sudova, koje bi bilo prilično skupo, poboljšanje skeniranja radi omogućavanja razmene dokumenata je jeftina varijanta.

- ✓ Obezbediti interoperativnost donošenjem i implementacijom standarda, što će se zahtevati od dobavljača/provajdera. Npr. svaki sistem IKT treba da bude u mogućnosti da može da eksportuje podatke iz određenih polja (npr. Ime stranaka, relevantni datumi, dodeljeni sudija) koristeći XML strukture. (Grupa za upravljanje IKT-om – kratkoročno)

¹⁰⁴⁴ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.4: postizanje jednoobraznosti usluga IKT, instrumenata i metoda u čitavom sektoru pravosuđa.

¹⁰⁴⁵ Ovaj zadatak treba usledi nakon procene celoukupne tehnološke arhitekture.

¹⁰⁴⁶ Ovo će takođe biti osnova za Metadata registar koji će omogućiti metadata razmenu podataka interno i eksterno (videti standard ISO/IEC 11179 za predstavljanje organizacionih podataka u metadata registru). Ta razmena se zasniva na tačnim semantičkim definicijama elemenata podataka nezavisno od njihove reprezentacije u pojedinačnim sistemima.

¹⁰⁴⁷ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.11: uvođenje raznolikih kanala komunikacije koristeći savremene instrumente IKT.

¹⁰⁴⁸ To je suprotno od migracije ka jednom sistemu, što se procenjuje na min. 500.000 EUR i preko hiljadu dana rada, ne uzimajući u obzir pripadajuće licence i komunikacijske konekcije. Takođe, pravosuđe nema specijalizovano osoblje koje je potrebno za upravljanje ovom tranzicijom, a i nije moguće na srednji do dužeg roka.

- ✓ Analizirati standarde za skeniranje dokumenata radi povećanja broja i vrste dokumenata koji se skeniraju. Pozabaviti se postojećim problemima skeniranja povećanjem broja i kvaliteta skenera i jačanjem kapaciteta servera. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Doneti protokol za razmenu podataka radi unapređenja interoperativnosti između postojećih sistema. (MP – srednjeročno)
- ✓ Instalirati i koristiti softverski međusloj (middleware) radi razmene podataka između sudova i tužilaštava. (Grupa za upravljanje IKT-om, MP – dugoročno)
- ✓ Proširiti protokol za razmenu podataka i zajedničke tehničke standarde kako bi se omogućila interoperativnost između pravosuđa i spoljnih institucija, policije, centralne baze podataka o krivičnim sankcijama i finansijskih institucija. (MP – dugoročno)

Preporuka 48: Pridati značaj prelasku E-pravosuđa od pružanja informacija o sistemu na pružanje konkretnih informacija o predmetu i omogućiti dvosmernu interakciju (napr. plaćanje takse, popunjavanje formulara).¹⁰⁴⁹ To će omogućiti Srbiji da ima koristi od Evropskog pravosudnog portala kao „one-stop shop” za pristup građana. Trošak implementacije kratko-srednjeročnih preporuka se procenjuje u Izveštaju o strategiji IKT na manje od 20.000 EUR:

- ✓ Oceniti pilot program za elektronsko podnošenje dokumentacije (e-filing),¹⁰⁵⁰ izvršiti potrebne i proširiti na ostale sudove.¹⁰⁵¹ Nakon proširenja, premestiti resurse u sudovima od unošenja podataka ka poslovima koji podržavaju umerene troškove implementacije e-filing-a. (Grupa za upravljanje IKT-om – srednjeročno)
- ✓ Kreirati standard „na prvi pogled” (look-and-feel) za sve veb sajtove sudova. Unaprediti postojeće veb sajtove ili kreirati nove za sve sudove prve instance radi prelaska s osnovne funkcionalnosti na pružanje dinamičnih informacija, konkretnih za predmet, in a taj način omogućiti dvosmernu interakciju, uključujući i formulare koji se mogu „skinuti” za popunjavanje. (VSS, VKS – srednjeročno)
- ✓ Doneti zajedničke standarde za prenos odluka apelacije na javne sajtove. (VKS – srednjeročno)
- ✓ Pripremiti se za učešće u strategiji E-pravosuđa EU koja propisuje Evropski pravosudni portal kao „one-stop shop” za pristup građana. (Grupa za upravljanje IKT-om – dugoročno)

Preporuka 49: Potrebni su novi i stalni zaposleni da demonstriraju kompjutersku pismenost i izvode relevantnu obuku IKT za osoblje.¹⁰⁵² Zahtevi za kompjuterskom pismenošću treba da se uvedu u kratkom roku, a obuka za sistem upravljanja predmetima da se obavi srednjeročno. Trošak za ovu stavku nije poznat, a li je verovatno umeren.

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

¹⁰⁴⁹ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.13: podizanje nivoa informacija raspoloživih u čitavom sektoru pravosuđa.

¹⁰⁵⁰ Implementacija pilota u izabranim sudovima zahteva samo 2 peronalna računara, 2 printera, jedan čitač i skener za svaki sud, smart kartica za svakog učesnika i *shared time stamp account*.

¹⁰⁵¹ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.15: poboljšanje funkcionalnosti i pokrivenosti sektora pravosuđa sistemima IKT.

¹⁰⁵² Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.2.9: podizanje IKT kompetentnosti krajnjih korisnika, osoblja IKT i rukovodilaca.

e. Upravljanje infrastrukturom

Preporuka 50: Izvršiti inventar svih zgrada pravosuđa, razjasniti vlasništvo svake od zgrada i oceniti u kakvom su stanju trenutno.¹⁰⁵³ Ova aktivnost može da počne kratkoročno i da se nastavi srednjeročno uz umerene troškove.

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

Preporuka 51: Na osnovu inventara, doneti adekvatno finansiran infrastrukturni plan koji će omogućiti višegodišnju realizaciju. Pažljivo pratiti realizaciju plana kako bi se obezbedilo da je bužet izvršen u potpunosti u skladu s planom.¹⁰⁵⁴ Ove stavke se mogu obaviti srednjeročno i dugoročno. Ukupni troškovi za punu realizaciju će biti značajni, ali možda će donatori biti voljni da pruže podršku, naročito ako pravosuđe učini napredak u implementaciji ostalih preporuka datih u ovoj analizi.

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

Preporuka 52: Obezbediti maksimalnu iskorišćenost malobrojnih sudnica i tužilačkih kabineta.¹⁰⁵⁵ Maksimalno korišćenje sudnica može se realizovati brzo, bez troškova.

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

Preporuka 53: Utvrditi smernice s minimumom pravila za standarde projektovanja i održavanje za sudove i tužilaštva.¹⁰⁵⁶ Ekspertski tim ili radna grupa treba da donesu opis zadataka za donošenje smernica za projektovanje i održavanje. IMG je izradio „Smernice za model suda” koje se mogu upotrebiti kao osnova za projektne i operativne standarde. Potrebni su standardi za broj, veličinu i konfiguraciju sudnica i kabineta kako bi se odredili zahtevi svakog objekta.¹⁰⁵⁷ Ti standardi treba da odlikuju puno korišćenje postojećeg prostora. Ovi zadaci počinju srednjeročno uz umeren trošak.

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

¹⁰⁵³ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 1.2.2: analiza i podela nadležnosti između VSS i DVT s jedne strane i MP s druge strane u pogledu nadležnosti koje se tiču budžeta; Strateška smernica 1.2.3.

¹⁰⁵⁴ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Donošenje planskih procedura za infrastrukturne investicije na osnovu nivoa prioriteta kako bi Ministarstvo moglo da oceni jasno definisanu listu, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

¹⁰⁵⁵ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.3.4: Infrastrukturne investicije u objekte sudova i tužilaštava koje su usmerene na rešenje problema nedostatka sudnica i tužilačkih kabineta; stoga broj dana suđenja po sudiji, smanjiti vreme između dva ročišta i značajno ubrzati istražni postupak.

¹⁰⁵⁶ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

¹⁰⁵⁷ Preporuka br. CM/Rec(2010)12, Savet ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost.

- ✓ Obezbediti državnu i međunarodnu finansijsku podršku. (MP – dugoročno)

Preporuka 54: Poboljšati pristup sudovima i tužilaštvima licima s invaliditetom.¹⁰⁵⁸ Mogu se pružiti bolje informacije i sprovesti početna procena kratkoročno i uz mali trošak.

- ✓ Obezbediti informacije na veb sajtu suda o tlocrtu prostora, uključujući i informacije o ograničenju pristupa. (VSS, VKS – kratkoročno)
- ✓ Sprovesti kampanju za podizanje svesti među sudijama i osobljem o ograničenjima pristupa licima s invaliditetom, primenjujući iskustva iz tekuće kampanje u Osnovnom sudu u Leskovcu. (VSS – kratkoročno)
- ✓ Proceniti strukturne prepreke za lica s invaliditetom i oceniti delotvornost oznaka i putolaza. (MP– srednjeročno)
- ✓ Poboljšati objekte sudova i tužilaštava da zadovolje potrebe lica s invaliditetom. (MP– dugoročno)

¹⁰⁵⁸ Ova preporuka je u skladu s strateškim smernicama Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 5.1.6: Utvrđivanje procedura za infrastrukturno investiciono planiranje na osnovu prioriteta kako bi se omogućila ocena Ministarstva o jasno definisanoj listi, s prioritetima, koju podnose VSS i DVT.

Annex 10: References

The Functional Review conducted a comprehensive Desk Review of all recent analytic works related to justice reform in Serbia. The full Desk Review is available at <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>

Additional references are below.

American Bar Association (2013). Detention Procedure Assessment for Serbia: Pre-Disposition Stages.

Asian Development Bank (2001), "What is Public Expenditure Management (PEM)?" The Governance Brief Issue 1 2001, available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/GovernanceBrief-Issue.pdf>

Barkai, John and Elizabeth Kent (2014) "Let's Stop Spreading Rumors about Settlement and Litigation: A Comparative Study of Settlement and Litigation in Hawaii Courts", Ohio State Journal on Dispute Resolution, Vol 29: 85-160.

Blankenburg, Erhard (1999) Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands, in A.A.S. Zuckerman, Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure. Oxford University Press; 442-463.

Bachmeier, Lance, Patrick Gaughman Null, and Norman R. Swanson. (2003) The Volume of Federal Litigation and the Macroeconomy. International Review of Law and Economics 24(2):191-207.

Bossi, Elena (2012), The execution of the ECtHR judgments in Italy: measures to reduce domestic excessive length of proceedings

Constitution of the Republic of Serbia, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 98/2006

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union

Consultative Council of European Judges (CCJE), European Charter on Statute of Judges, Strasbourg, 17 November 2010

Conference of Prosecutors General of Europe (2005), European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors (Budapest guidelines)

Council of Europe Consultative Council of European Judges Opinions:

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No. 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the immovability of judges

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.2 (2001) on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to the article 6 of the European convention on human rights

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No. 3 on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behavior and impartiality

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No. 4 (2003) on training for judges

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No. 6 (2004) on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.7 (2005) on justice and society

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.9 (2006) on the role of national judges in ensuring an effective application of international and European law

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.10 (2007) on the Council for the Judiciary at the service of society

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.11 (2008) on the quality of judicial decisions

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.13 (2010) on the role of Judges in the enforcement of judicial decision

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.14 (2011) on Justice and information technologies (IT)

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.16 (2013) on relations between judges and lawyers

Council of Europe Recommendations:

Council of Europe, Recommendation No. R (81) 7 of the Committee of Ministers to Member States on measures facilitating access to justice

Council of Europe, Recommendation No. R (84) 5 of the Committee of Ministers to Member States on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice

Council of Europe, Recommendation No. R (86) 12 of the committee of Ministers to Member States concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts

Council of Europe, Recommendation No. R (87) of the Committee of Ministers to Member States encouraging discretionary prosecution, summary procedures and the simplification of ordinary judicial procedures

Council of Europe, Recommendation No. R (93) 1) of the Committee of Ministers to Member States on effective access to the law and to justice for the very poor

Council of Europe, Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judges

Council of Europe, Recommendation No. R (95) 5 of the Committee of Ministers to member states concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal system and procedures in civil and commercial cases

Council of Europe, Recommendation No. R (99) 4 of the Committee of Ministers to member states on principles concerning the legal protection of incapable adults

Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system

Council of Europe, Recommendation No. R (2001) 2 of the Committee of Ministers to member states concerning the design and re-design of court systems and legal information systems in a cost-effective manner

Council of Europe, Recommendation No. R (2001) 3 of the Committee of Ministers to member states on the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies

Council of Europe, Recommendation No. R (2002) 10 of the Committee of Ministers to member state on mediation in civil matters

Council of Europe, Recommendation No. R (2003) 15 of the Committee of Ministers to member states on archiving of electronic documents in the legal sector

Council of Europe, Recommendation No. R (2003) 17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement

Council of Europe, Recommendation No. R (2003) 16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law

Council of Europe, Recommendation No. R (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules

Council of Europe, Recommendation No. R (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration

Council of Europe, Recommendation No. R (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities

Council of Europe, European Judicial Systems – Edition 2012 (2010 Data)

Council of Europe, Interim Resolution CM/ResDH(2009) 42 (available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1423157&Site=CM>)

Council of Europe CPT/Inf (2012), Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 11 February 2011

Council of Europe, The Right to Trial within a Reasonable Time and Short-Term Reform of the European Court of Human Rights, Roundtable organized by the Slovenian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 2009.

Commission of the European Communities, Serbia 2009 Progress Report, SEC (2009) 1339

De Pala, Giuseppe and Mary B. Trevor, eds., EU Mediation Law and Practice, Oxford University Press, 2012.

Department for International Development (2004), Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System

Decisions of European Courts

Federico Cipolla C-94/04 v Rosaria Fazari, née Portolese and Stefano Macrino and Claudia Capoparte C-202/04

v. Roberto Meloni, Judgment, European Court of Justice, 5 December 2006

Crnišaniin v. Serbia, Application no. 35835/05, European Court of Human Rights, Strasbourg, 13 January 2009

EVT and others v. Serbia, Application no. 3102/05, European Court of Human Rights, Strasbourg, 21 June 2007

Kacapor and others v. Serbia, Application no. 2269/06, European Court of Human Rights, Strasbourg, 15 January 2008

Maresti v. Croatia, Application no. 5575907, European Court of Human Rights, Strasbourg, 25 June 2009.

Petrovic v. Serbia, Application no. 75280/10, Judgment, European Court of Human Rights, Strasbourg, 18 February 2014

Vlahovic v. Serbia, Application no. 42619/04, European Court of Human Rights, Strasbourg, 16 December 2008

Vuckovic and Others v. Serbia, Application no. 17153/11, Judgment (preliminary objection), European Court of Human Rights, Strasbourg, 25 March 2014

Draft report submitted to World Bank (on file in the World Bank) (2006), 'Civil and Criminal Justice – Swedish experiences'

Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters

Diagnostic Report For the Ministry of Justice and Public Administration of the Republic of Serbia (2013), Consultancy Services to Develop an ICT Strategy and Implementation Roadmap for the Justice Sector in the Republic of Serbia

ECHR Serbia Country profile, last updated: March 2014 and ECHR Annual Reports for 2011 and 2012.

European Commission, Directorate-General for Justice (2014), The EU Justice Scoreboard 2014

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on European Standards as regards the independence of the judicial system (2010)

European Charter of Lay Judges, 11 May 2012

European Council (EU) Decision of 25 September 2008 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Corruption (2008/801/EC)

European Commission (2004), European Code of conduct for mediators

European Commission (2012), Directorate-General for Justice, Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, including on Company Boards

European Ombudsman (2012), The European Code on Good Administrative Behavior

Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Guidelines on the Role of Prosecutors, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N.

European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ 2006), Compendium of “best practices” on time management of judicial procedure

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ 2013), Analysis of data, Judicial systems of the European Union countries

European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ 2014), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, Strasbourg: Council of Europe

European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ 2014), Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice

EBRD (2014), The Life in Transition Survey. <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/lits.shtml>. Esposito, Gianluca, Sergi Lanau, and Sebastiaan Pompe

Federal Court of Malaysia and the World Bank (2011), The Malaysian Court Backlog and Delay Reduction Program: A Progress Report

Gartner Consulting (2012), Gartner IT Key Metrics, Data

Genn, Hazel (2010), Judging Civil Justice, Cambridge: Cambridge University Press

Government of the Republic of Serbia (Official Gazette of the Republic of Serbia No. 71/2013 and 55/2014), The Action Plan for the Implementation of the National Judicial Reform Strategy for the period 2013-2018

Government of the Republic of Serbia, Anti-Corruption Council, Report on Judicial Reform (2014)

Gupta, Poonam, Rachel Kleinfeld, and Gonzalo Salinas (2002), Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia, The World Bank Operations Evaluation Department, Working Paper Series

<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Pravda-je-zenski-posao.lt.html>.

<http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Da-li-apelacioni-sudovi-sude-ili-obucavaju.sr.html>

<http://www.vss.sud.rs/doc/izbor-predsednika-sudova/Spisak-kandidata-koji-su-podneli-prijave-na-oglas-za-izbor-predsednika-sudova.pdf>.

IMF Working Paper No. 14/32, Judicial System Reform in Italy— A Key to Growth, Washington D.C. (available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1432.pdf>)

Interim Resolution CM/ResDH (2009)42 of the Committee of Ministers, of March 19, 2009

ISO 15704, Standard for Enterprise Architecture.

ISO/IEC TR 10032:2003, Framework for Coordination of the Development of Standards for Data Management in Information Systems

ISO/IEC 11179, Standard for Representing an Organization's Data in a Metadata Registry)

ISO 8000, Standard for Data quality and Master Data

Judicial Systems of the European Union Countries, Analysis of data by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Council of Europe, June 2013, available at <http://www.canestrinilex.com/assets/Uploads/en/CEPEJ-report-2013.pdf>

Kritzer, Herbert (2000), Using Public Opinion to Evaluate Institutional Performance: the Experience with American Courts. The World Bank, PREM Note no. 45

Legal Action Group (2013), Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap, Centre for Empirical Legal Studies, University College London.

Legal Action Group (1999), Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law, Hazel Glen, Hart Publishing.

List of Serbian Laws and Regulations:

Budget System Law, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013

Code on Criminal Procedure, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 and 55/2014

Draft Free Legal Aid Law, available at <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

Rules on the Internal Regulation and Systematization of Job Positions at the Administrative Office, High Judicial Council, Republic of Serbia, April 2013.

Law on Civil Procedure, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 72/2011, 49/2013 – CC Decision, CC – Decision 55/2014

Law on the Organization of the Courts Republic of Serbia, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011 and 101/2013

Law on Public Prosecution, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 - Decision of the CC, 121/2012, 101/2013

Law on Judicial Academy, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 104/2009 i 32/2014 – Decision of the CC

Law on Court Fees, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 28/94.

Rules of Court Procedure, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 110/2009, 70/2011, 19/2012 and 89/2013

Rules of Court Procedure, "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 110/2009, 70/2011, 19/2012 and 89/2013

Rules on the Internal Regulation and Systematization of Job Positions at the Administrative Office, High Judicial Council, Republic of Serbia, April 2013

Magaloni, Ana Laura and Layda Negrete (2001), El poder judicial y su politica de decidir sin resolver, CIDE Working Document

Megadata Table, World Bank. (Available at: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>)

National Center for State Courts (2004), Core Competencies, Human Resource Management Resource Guide, <http://www.ncsc.org/topics/human-resource-management/human-resource-management/resource-guide.aspx>

National Assembly of the Republic of Serbia (2013), National Judicial Reform Strategy 2013-2018

OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights (2011), Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia: an Assessment. Legis Paper-Nr.: 200/2011 YA

OECD (2007), Competitive Restrictions in Legal Professions (available at <http://www.oecd.org/regreform/sectors/40080343.pdf>)

OECD (2014), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation (available at <http://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm>)

Partners for Democratic Change Serbia (2012), Mediation in Serbia: Achievements and Challenges, Belgrade.

Pasara, Luis (2014). 'Qué impacto tiene la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana?' in Carlos Basombrio (ed.) A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Washington D.C. Wilson Center: 203-226

Petrus C. van Duyne, Elena Stocco (2012), Corruption Policy in Serbia, from Black Box to Transparent Policy Making

Reiling, Dory (2009), Technology for Justice: How Information Technology Can Support Judicial Reform, Leiden: Leiden University Press

Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2012), CommDH (2012)26

Robinson, Marc. 2013, Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Rulebooks on Criteria for Determining the Number of Court Staff in Courts and PPOs (Official Gazette of Republic of Serbia No. 72/2009 and 79/2009)

Seibert-Fohr, Anja (ed.) (2012), Judicial Independence in Transition, Heidelberg: Springer

State Prosecutorial Council Annual Report, 2012.

Svensson, Bo (2005). 'Managing the flow of appeals – Swedish experiences.' Draft report submitted to World Bank (on file in bank)

Transparency International (2014), Corruption Perceptions Index (available at <http://www.transparency.org/cpi2013/results>)

Transparency International (2014), Global Corruption Barometer (available at <http://www.transparency.org/gcb2013>)

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (2014), (available at <http://www.bti-project.org/index>)

The EBRD-World Bank (2013), the Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)

United States Agency for International Development (2012), Best Practices Guide: Backlog Prevention & Reduction Measures for Courts in Serbia

Tobin, Robert (2004), Trial Court Budgeting, National Center for State Courts Trial Court Budget

*Tourangeau, R. Rips, L. and Rasinski. K. (2000), The Psychology of Survey Response, Cambridge University Press,
UN (2007).*

United Nations, Measures for the Effective Implementation of The Bangalore Principles of Judicial Conduct, adopted by the Judicial Integrity Group

United Nations, The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106) adopted on 13 December 2006

UNDP (2014), Attitudes of Serbian Citizens towards Corruption, Eighth Research Cycle, question No 5, available at <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/presscenter/articles/2014/02/12/presentation-of-the-eighth-corruption-benchmarking-survey-in-serbia/>

UNDP Survey (2013) Impressum, Judicial Reform through the interaction of Citizens and States (Judicial Studies Series Volume II)

UNDP, Attitudes of Serbian Citizens towards corruption Public opinion research, December 2013

UN Economic and Social Council (2002), Bangalore Principles of Judicial Conduct

Vesna Rakić-Vodinelić, Ana Knežević Bojović, Mario Reljanović, The Center for Advanced Legal Studies (2012), Judicial Reform in Serbia 2008-2012

Venice Commission (2005), Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia

Venice Commission (2007), Opinion on the Constitution of Serbia

World Bank (2002), An Analysis of Court Uses and Users in Latin America, Washington D.C.

World Bank (2009), 'Justice and Citizen Security,' Strengthening Performance Accountability in Honduras: Institutional Governance Review: Background Chapters, Washington D.C. (available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3181>)

World Bank (2010), Uses and Users of Justice in Africa: The Case of Ethiopia's Federal Courts, Washington D.C.

World Bank (2011), Serbia: Spending for Justice: A Judicial Public Expenditure and Institutional Review, Washington D.C.

World Bank (2013), Comparative Analysis of Free Legal Aid Options, Washington D.C.

World Bank (2013), Serbian Free Legal Aid Fiscal Impact Analysis: Volume, Costs and Alternatives, Washington D.C.

World Bank (2014), Draft Comparative Court Budgeting Analysis, June, 2013, Case Study – Court Budgeting Practices in Serbia, Washington D.C. (unpublished)

World Bank (2014), Judicial Process Maps in Serbia (forthcoming)

World Bank (2014), Access to Justice in Serbia, Washington D.C.

World Bank (2014), Court Performance Measurement: International Perspectives and Approaches, Washington D.C.

World Bank (2014), Multi-Stakeholder Justice Survey, Washington D.C.

World Economic Forum (2014), Global Competitiveness Report (available at <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>)

World Justice Program (2014), Rule of Law Index (available at http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf)

