

**„Non-paper” о тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију**

**новембар 2017. године**

Потпоглавље 23/2 о корупцији и други делови документа значајни за борбу против корупције

Избор и коментари: Транспарентност Србија

Превод: Министарство за европске интеграције

Напомена: Превод није увек у складу са терминологијом из домаћег законодавства, па у случају нејасноћа, треба користити и оригинални енглески текст, као и друге значајене документе (јер ни ЕК није у свему била прецизна).

## Борба против корупције

Главни стратешки документи у овој области су Национална стратегија за борбу против корупције и њен Акциони план, усвојен 2013. године, као и посебан део Акционог плана за Поглавље 23. Додатно је одложено проширење надлежности Координационог тела за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако да његов рад такође обухвати и спровођење поменутог посебног дела Акционог плана за Поглавље 23. Стога, састанци на нивоу премијера или на министарском нивоу ради координисања њиховог спровођења се не одржавају. Што се тиче надзора, дошло је до кашњења у изменама Пословника Владе на основу којих би се извештаји Савета за борбу против корупције обавезно разматрали у року од три месеца од њиховог подношења, а касни се и са увођењем обавезе Владе у погледу начина на који ће ти извештаји кроз предлог закључка бити донесени на седници Народне скупштине. Касни се и са спровођењем кампања за даље подстицање учешћа грађана у борби против корупције, упркос томе што је радна група формирана 2014. године. Потребно је оснажено цивилно друштво, јаче институционално власништво, координација и надзор, праћено политичким руководством на високом нивоу како би се постигли опипљиви резултати.

**Коментар ТС:** Веома је занимљиво да Европска комисија у први план, када је реч о борби против корупције, истиче као проблем то што није проширена надлежност Координационог тела (Владе) за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако да његов рад такође обухвати и спровођење поменутог посебног дела Акционог плана за Поглавље 23. Наиме, ово Координационо тело од самог почетка није имало јасно постављене надлежности, а оне које су биле записане су биле спорне због улоге других државних органа, који нису део извршне власти. Оно није решавало ни проблеме који су у потпуности настали у оквиру Владе и органа државне управе, чак ни када му је на челу био председник Владе и најмоћнији политички функционер у земљи. Због тога је илузорно очекивати да би додавање нових надлежности том телу било шта могло да реши.

Европска комисија очито посматра питање разматрања извештаја Савета за борбу против корупције озбиљније него Влада која је Савет основала и која би од његовог рада требало да има највише користи. То се огледа у поменутом неусвајању процедура које би обезбедиле разматрање извештаја овог тела.

Нејасно је о којој се кампањи за учешће грађана у борби против корупције говори, а ако је нека радна група била формирана још 2014, веома је упитно да ли би она и даље могла бити репрезентативна. Како год било, Транспарентност Србија сматра да постоје много битније ствари од организовања кампање, како би грађани учествовали више у борби против корупције. Најубедљивије би било да истражни органи испитају све оне случајеве који су пријављени или су подаци о могућој корупцији објављени у медијима.

У јулу 2017. године, Влада је именовала два нова члана **Савета за борбу против корупције**, без консултовања постојећих чланова овог тела, супротно претходно установљеној пракси. Тако Савет има 8 (од 13) чланова. Савет се и даље не консултује систематски о нацрту закона што, према процени самог Савета, има потенцијални утицај на корупцију у Србији. Постоји даље одлагање у обезбеђивању редовне квалитативне анализе извештаја Савета. Све у свему, српске власти тек треба да успоставе конструктивнији однос са Саветом.

Постоји озбиљно одлагање усвајања новог Закона о **Агенцији за борбу против корупције** (АБПК). Након тога, потребно је спровести низ активности и усвајање подзаконских аката и пословника. Већ је спроведена процена потреба Агенције за обуком, а одржан је и ограничен број обука.

У јулу 2017. године, Народна скупштина је именовала четири нова члана Одбора АБПК. Неколико месеци овај одбор, који по закону чини 9 чланова именованих из различитих институција или интересних група, имао је само 2 члана, због оставки или краја мандата чланова. Именовања у јулу била су заснована на именовањима од стране Председника Србије, Државне ревизорске институције (ДРИ), ВКС и Социјално-економског савета. На тај начин Одбор је имао кворум за рад и могао је да изабере (једногласно) Мајду Кршикапу за директора Агенције (место које је било упражњено од децембра 2016. године, када је претходни директор постављен у КС). Пре тога, у јуну, надлежни скупштински одбор је опозвао предлоге, између осталог, за именовања од стране независних институција и медијских удружења. Места чланова које именују независне институције (упражњено од 2015. године), медијске организације (упражњено од 2013. године) и Адвокатска комора (упражњено од 2017. године) и даље су упражњена. Све у свему, као независно тело, АБПК треба да има алате и политичку подршку како би у потпуности могла да оствари своју улогу у спречавању корупције.

**Коментар Транспарентност Србија:** Иако је тачна констатација да је скупштински одбор за правосуђе поступио као да су предлози за чланове Одбора Агенције опозвани, у стварности овлашћени предлагачи нису учинили опозив, а сам скупштински одбор није био овлашћен да опозове предлог који је стигао од Повереника за информације и Заштитника грађана, нити од председника Републике (који је упутио нови предлог након „опозива“). Скупштински одбор није опозвао предлог новинарских удружења, већ скупштинска већина није гласала за предложеног кандидата.

Касни се са изменама **Закона о финансирању политичких странака**. Још 2015. године је одржана јавна расправа и ВК је дала мишљење. Током прве половине 2017. године, АБПК је одржала 11 семинара о подношењу финансијских извештаја и извештаја о трошковима изборних кампања за политичке странке и групе грађана у неколико градова широм Србије. Тек треба да достави извештај о председничкој изборној кампањи 2017. године. АБПК такође ради на надоградњи свог софтвера у циљу повећања ефикасности у контроли финансирања политичких странака кроз, између осталог, омогућавање електронске размене података са МУП.

**Коментар Транспарентност Србија:** У каснијем периоду је дошло до промена, утолико што се појавио извештај о председничким изборима, који не представља извештај о контроли у пуном смислу те речи.

ЕК није поменула веома битне чињенице – да није поступљено по препорукама ОЕБС/ОДИХР, нити по препорукама ЕУ експерта који је ангажован у оквиру активности из акционог плана за поглавље 23. Измене Закона о финансирању политичких активности (не „странака“) су само део питања која је требало решити у вези са изборима.

Рад на изменама и допунама **Закона о слободном приступу информацијама** од јавног значаја наставља се уз помоћ СИГМА, а анализа примене важећег закона са фокусом на приватизацију, јавне набавке и трошкове врши се уз међународну помоћ. Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности још није консултован. Повереник наставља са спровођењем прилагођених програма обуке у области слободе информисања и заштите личних података у јавном сектору.

**Коментар Транспарентност Србија:** Активности у погледу анализа и израде самог закона су потпуно нејавне.

У погледу побољшања законодавног и административног оквира о **сукобу интереса**, активности из последњег извештајног периода се настављају. Конкретно, анализа ради разјашњавања „незаконитог богаћења“ – у смислу кривичних, управних и прекршајних поступака – још увек траје. Сprovedена је и анализа правног оквира за државне службенике о сукобу интереса, који је планиран да потом припреми будуће измена и допуна Закона о државним службеницима. Припрема Смерница за спречавање сукоба интереса одгођена је након усвајања новог Закона о АБПК.

**Коментар Транспарентност – Србија:** Није познато да ли се заиста врши анализа у погледу „незаконитог богаћења“, пошто никакве информације о томе нису саопштене. Ова материја није у непосредној вези са „сукобом интереса“, па је нејасно зашто се помиње под тим насловом. У међувремену су се појавиле Смернице Агенције за спречавање сукоба интереса (ако се мисли на документ који је објављен у новембру 2017. и који даје сугестије за допуне више закона у вези са том темом). С друге стране, разумно је сачекати са изменама одредаба других закона у вези са сукобом интереса (нпр. о државним службеницима) до усвајања новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, јер се сви други закони позивају на тај.

Што се тиче **транспарентности и интегритета унутар државне управе**, ситуација је у великој мери упоредива са оном из маја 2017. године. Касни се са изменама и допунама Закона о државним службеницима у циљу унапређења основних начела државне службе, као што је запошљавање засновано на заслугама, и побољшање горепомнутих одредби о сукобу интереса.

У мају 2017. године Србија је усвојила Стратегију за унутрашњу контролу јавних финансија (УКЈФ) са Акционим планом за 2017–2018. годину, на основу које ће бити измењени прописи и приручници за унутрашњу контролу. Касни се са јачањем кадровских капацитета Централне јединице за хармонизацију, која усмерава и координише унутрашњу контролу јавних финансија.

Током прве половине 2017. године, АБПК је извршила проверу имовине 234 јавна званичника и поднела 11 прекршајних пријава. Што се тиче правосуђа и тужилаштва, Агенција, на основу свог годишњег плана провере за 2017. годину, такође врши проверу имовине 86 судија и 20 заменика тужилаца. Поднела је 2 прекршајне пријаве због неблаговременог подношења извештаја.

У области **јавних набавки**, Србија тек треба да усвоји измене и допуне Закона о јавним набавкама и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, да успостави свеобухватну базу података и ојача капацитете државних органа који спроводе, надзиру и контролишу систем јавних набавки. Управа за јавне набавке је представила посебан извештај о томе како треба да повећа ефикасност свог надзора.

**Коментар Транспарентност Србија:** Није јасно о којем се извештају Управе за јавне набавке говори, пошто на сајту ове институције не постоји ни један извештај који би се могао односити на побољшање ефикасности надзора који УЈН врши. Веома је значајно то што Европска комисија истиче нужност успостављања свеобухватне базе података и јачања капацитета државних органа у овој области. Међутим, забрињава што није видљиво да се у том погледу ствари промене у пракси. Напротив, многи случајеви чак и јавно изражених сумњи у регуларност поступака набавки остају неистражени. Систем прекршајне одговорности уопште не функционише. Многе велике набавке се не спроводе на основу Закона, већ су изузете по неком основу (наводна поверљивост, међународни уговори са унапред одређеним извођачем радова). О овим проблемима документ не говори.

У области **јавног здравља**, једној од **области која се сматра нарочито подложном корупцији**, Србија је благовремено извршила анализу ризика од корупције свог законодавног оквира. На основу тога припремају се измене и допуне Закона о здравственој заштити и Закона о здравственом осигурању. Још увек се не прати спровођење Акционог плана за борбу против корупције у области **образовања**. Иако се инспекције високошколских установа спроводе од марта 2017. године по објективнијим стандардима, дошло је до кашњења у усвајању измена Закона о просветној инспекцији. Прописи који имају за циљ побољшање транспарентности приликом уписа у образовне институције, као и транспарентности њихових испита, процене и оцењивања су усвојени, али се касни у изради процедура за случај непоштовања прописа. **Управа царина** је извршила анализу ризика од корупције свог правног оквира, на основу раније анализе АБПК. Анализа је показала потребу за проширењем надлежности царинских службеника. То захтева законске промене како Закона о царинској служби, тако и Законика о кривичном поступку, које су тренутно мало одложене.

#### *Сузбијање корупције*

Увођење тима економских форензичких стручњака у тужилаштва, које је тренутно одложено, предвиђено је ступањем на снагу Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. О даљим активностима након законодавних промена, нарочито промена поменутог закона, види под „Полиција и организовани криминал“.



## Из потпоглавља „основна права“, поглавље 23

Што се тиче **слободе изражавања и медија**, Србија наставља да се суочава са значајним изазовима у погледу успостављања повољног окружења за плуралистички медијски приказ. Медијско законодавство и даље треба у потпуности спровести. Транспарентно власништво и финансирање приватних медија, државно финансирање медија и суфинансирање медијских садржаја морају се ефикасно надгледати, укључујући на локалном нивоу, и спроводити у складу са постојећим законодавством. Обезбеђивање тога да емитери испуњавају своје програмске обавезе захтеваће јачање независности регулатора, капацитета и мандата. Пријављени напади на новинаре и застрашивање новинара и даље забрињавају. И даље су од суштинског значаја јачање саморегулације, побољшање професионалних стандарда и спровођење етичког кодекса новинара. То ће захтевати делотворну подршку надлежних органа регулаторним телима и новинарским удружењима.

**Коментар Транспарентност Србија:** Европска комисија је констатовала проблем државно финансирања медија и суфинансирања медијских садржаја, али не у потпуности и решења. Наиме, говори се о томе да би требало ефикасно надгледати спровођење и поштовати постојеће законе. Међутим, у неким областима је потребно законе такође и употпунити или променити (нарочито у вези са оглашавањем јавног сектора). Кад је реч о улози регулатора, поред потребе за јачањем РЕМ, још већа је потреба да то тело заиста и обавља поверене задатке, што би могло да чини знатно више него сада.

Анализа истекле Стратегије за развој јавног информационог система дата је радној групи која је задужена за припрему нове медијске стратегије. Стратегија и пратећи Акциони план који се израђују под надлежношћу Министарства културе и информисања и даље касне. Консултације са заинтересованим странама и даље су у току, али је заступљеност Радне групе ослабљена оставкама два представника независних медијских удружења. Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) саставило је регистар медијских сервиса који се пружају путем интернета (веб кастинг, стриминг, итд.). Објављени су редовни позиви за подношење предлога за текућу годину који обезбеђују суфинансирање пројеката са садржајем од јавног интереса. Потребно је ојачати предвидљивост и транспарентност поступака доделе пројеката.

**Коментар Транспарентност Србија:** Потребно је побољшати правила за финансирање програма од јавног интереса, како би се спречиле злоупотребе које се спроводе у оквиру тренутно важећих правила.

Јавно тужилаштво и независна удружења новинара одржали су састанке и разменили информације о спровођењу споразума о сарадњи и мерама за подизање нивоа безбедности новинара. Комисија за истраживање убиства новинара је наставила са радом, али је напредак веома спор. Полиција и тужилаштво наставили су истрагу о случајевима претњи новинарима путем интернета, али је врло мали број предмета у потпуности обрађен од стране органа за спровођење закона и прослеђен правосудним органима. Обезбеђивање примене политике нулте толеранције у погледу претњи новинарима и напада на новинаре захтева мобилизацију органа за спровођење закона и политичких актера који својим поступцима дају пример. Бројне

---

заинтересоване стране су изнеле тврдње да се фискалне инспекције несразмерно користе како би се вршио економски притисак на медијске куће.

РЕМ треба да обезбеди потпуну примену прописа који предвиђају да се свим кандидатима током предизборних кампања обезбеди једнак приступ медијима. Удружења новинара и цивилно друштво треба блиско да сарађују како би се обезбедила подршка регулаторним телима и поштовање професионалног етичког кодекса.

**Коментар Транспарентност Србија:** Списак ствари које би РЕМ требало да обави у оквиру своје надлежности, а у вези са изборном кампањом је знатно дужи. Приступ медијима никад неће бити једнак, али РЕМ треба да казни кршења правила, а не да та правила тумачи према интересима власти.



## Из поглавља 24

### Полицијска сарадња и борба против организованог криминала

Закон о полицији предвиђа усвајање више подзаконских аката у року од годину дана од ступања на снагу закона (февруар 2016). Ово посебно подразумева Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Министарства унутрашњих послова (**Правилник о систематизацији**), који тек треба да буде усвојен. То би дало основу за низ структурних и кадровских промена у МУП-у и полицији, укључујући стварање стратешких и оперативних тимова на централном, регионалном и локалном нивоу који су прописани у „**полицијском обавештајном моделу**“. Усвајање три подзаконска акта којима се дефинишу нови превентивни концепти у борби против корупције (анализа ризика од корупције, тест интегритета и пријава имовине) одложено је након усвајања нових измена и допуна Закона о полицији. Што се тиче **полицијског интегритета**, у марту 2017. године усвојен је Кодекс полицијске етике (о којем је већ поднет извештај у мају), као и уредба о вођењу дисциплинских поступака у МУП-у. У мају 2017. године МУП је усвојио Правилник о поступку притужбе.

Нови Закон о организацији и надлежности државних органа у **сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције**, који ступа на снагу у марту 2018. године, предвиђа оснивање специјализованих органа за истраживање, кривично гоњење и суђење у предметима из ових области. Успостављање предвиђеног система је у раној фази. Виша тужилаштва у Краљеву, Нишу, Новом Саду и Београду спроводе процену потреба за успостављање специјализованих одељења за борбу против корупције. За полицију је Правилником о систематизацији предвиђено успостављање организационих јединица за борбу против корупције, као и стварање осам територијалних координационих одсека који ће поступати по захтевима наведених виших тужилаштава.

Уз подршку ЕУ, у току је успостављање **јединственог централизованог криминалистичког обавештајног система** (Национални криминалистичко-обавештајни систем (НЦИС)) као сигурне платформе за комуникацију између органа за спровођење закона. Као мера за јачање проактивних истрага организованог криминала, Тужилаштво за организовани криминал (ТОК) води посебан регистар проактивних истрага који је повезан са системом управљања предметима ТОК. Осим тога, технички капацитети ТОК-а су ојачани кроз увођење такозваног *SIDDA/SIDNA* софтвера, који припрема ТОК и за сарадњу са државама чланицама ЕУ, такође у оквиру Евројуста. Поштујући начела заштите података о личности, ово управљање предметима, пословна обавештајна делатност и систем размене омогућавају од септембра 2017. године сигурну, ригорозну и правовремену размену података и олакшавају анализу сложених криминалних активности успостављањем веза између појединачних предмета. Влади је достављен Нацрт закона који предвиђа оснивање Националног регистра ДНК. Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности изразио је сумње у погледу текста нацрта, нарочито у погледу одсуства јасних дефиниција о периодима чувања података или диференцијације између наводних починилаца и жртава кривичних дела. Србија касни у спровођењу анализе улога и пракси служби безбедности и полиције у спровођењу специјалних истражних мера (СИМ) у фази кривичне истраге како би их ускладила са најбољом праксом и чињеницом да нови закон о организација предвиђа децентрализоване систем за сузбијање корупције.

Србија касни у усвајању нове **Стратегије истрага финансијског криминала** и одговарајућег акционог плана након што је претходна стратегија истекла 2016. године. Припремљен је нацрт стратегије и предвиђено је координационо тело за спровођење, које се састоји од МП, МУП, ВКС и Републичког јавног тужилаштва. Јединица за финансијске истраге (ЈФИ) има 63 запослених након проширења у 2017. години. Србија касни у спровођењу анализе усклађености националног законодавства са препорукама тела за спречавање прања новца (ФАТФ), а горе поменути Закон о организацији и надлежности државних органа већ је у складу са овим препорукама. И даље постоји ризик од изношења средстава из земље, због недостатка проактивног приступа финансијским истрагама, паралелно са кривичним истрагама. ЈФИ се успоставља да обавља функције **Канцеларије за повраћај имовине** у вези са разменом полицијских података у складу са правним тековинама ЕУ (МП ће имати надлежност за узајамну правну помоћ). Иако је тиму ЈФИ омогућено да обавља своје задатке, потребно је неколико завршних корака, односно успостављање сигурне везе (тзв. СИЕНА канал) између Србије и држава чланица ЕУ/Европола, инсталирање ИТ опреме и додатно законодавно усклађивање. Касни усвајање подзаконских аката уз Закон о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела из 2016. године, а у вези са вођењем евиденције, управљањем одузетом имовином и проценом вредности. Вредност до сада одузете имовине проистекле из кривичног дела је мала.

**Коментар Транспарентност Србија:** Тачна је констатација о кашњењу са усвајањем нове Стратегије истрага финансијског криминала. Међутим, нема трага о томе да постоји некакав нацрт нове стратегије. Поред тога, за примену старе стратегије никада није усвојен акциони план, нити је поднет извештај о њеном спровођењу, иако је било предвиђено да се праве тромесечни извештаји.

Настављене су разне активности обуке полицијских службеника и тужилаца о одузимању имовине.

Што се тиче **прања новца и финансирања тероризма**, Србија касни у јачању капацитета Управе за спречавање прања новца (УСПН). Ово ће бити спроведено уз помоћ ЕУ која се фокусира на квалитет анализе сумњивих трансакција које спроводи УСПН. Одложено је усвајање новог Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Комисија је дала коментаре раније у 2017. години. Према српским органима, Стратегија против прања новца и финансирања тероризма и њен акциони план за период 2015-2019. се спроводе, док се први редовни извештај очекује само за 2018. годину.

...

Склопљен је **оперативни споразум са Европолем**. Официр за везу из српске полиције је постављен у Европолу од марта 2017. године. Поред тога, постоји пет заједничких истражних тимова који имају честе контакте са ТОК-ом. Међутим, национална контактна тачка за Европол није у потпуности кадровски попуњена, попуњено је само три од девет позиција, укључујући и шефа канцеларије. Србија има програм обуке за службенике у области међународне оперативне полицијске сарадње, укључујући нпр. обуку за коришћење СИЕНА. Касни се са усвајањем приручника о процедурама за руковање личним подацима и плана заштите личних података, док је нацрт припремљен. Поред тога, касни се са изразом Смерница о

међународној оперативној полицијској сарадњи, са јачањем капацитета службе за нон-стоп рад (24/7) за потребе међународне оперативне полицијске сарадње, те са усвајањем правилника и упутстава за домаће и стране официре за везу. Према српским органима, извршене су процене административних капацитета потребних за спровођење инструмената ЕУ за полицијску сарадњу, а по препорукама тек треба да се поступи.

Радни аранжман са **Европским полицијским колеџом (ЦЕПОЛ)**, који омогућава пуно спровођење ЦЕПОЛ споразума, потписан је у септембру 2017. године. Обезбеђивањем солидне основе за узајамну подршку у активностима обуке службеника за спровођење закона и размене најбоље праксе у оквиру механизма сарадње, овај аранжман треба нарочито да допринесе повећању ефикасности борбе против прекограничног криминала.

## Поглавље 23, из потпоглавља о правосуђу

### *Независност и непристрасност*

У погледу реформе правосуђа, Канцеларија Владе за сарадњу са цивилним друштвом објавила је јавни позив за подношење амандмана на Устав. Позив који је био отворен од 25. маја до 1. јула 2017. године, прецизирао је да „у циљу обезбеђивања широког консултативног процеса поводом измена најзначајнијег правног документа у Републици Србији и укључивања свих заинтересованих актера у јавну дебату, прва фаза консултативног процеса обухватаће прикупљање предлога и сугестија за идентификовање уставних одредби које се односе на правосуђе, а које је потребно изменити, као и достављање конкретних предлога за измену са њиховим јасним образложењем.” Петнаест организација цивилног друштва (ОЦД) доставило је своје предлоге. Министарство правде (МП) организује серију од пет округлих столова. До средине октобра, одржана су четири. Према наводима Србије, следећи кораци су припремање нацрта амандмана, консултовање Венецијанске комисије (ВК) и, након добијања мишљења ВК, организовање јавне расправе. Важно је да се ови планирани кораци у потпуности спроведу.

**Коментар Транспарентност Србија:** У документу се не каже ништа о битним недостацима овог процеса – да не постоје правила за јавну расправу и да Влада није објавила свој нацрт измена. Најзад, измене Устава које се врше са намером деполитизације избора судија и тужилаца нису праћене престанком да се тај утицај врши у пракси, кроз учешће представника законодавне и извршне власти у раду ВСС и ДВТ.

Преношење преосталих **надлежности судске мреже** са МП на Високи савет судства (ВСС), укључујући и судски **буџет**, одложено је до 1. јануара 2018. године. Ревизија Закона о јавном тужилаштву је одложена да би се омогућио сличан пренос надлежности са МП на Државно веће тужилаца (ДВТ). Касни се и са преношењем надлежности за надзор над применом Судског пословника и Правилника о управи у јавним тужилаштвима на Савете. У јулу 2017. године, предлог проширења надлежности Савета поднесен је Уставном суду (УС) на оцену уставности и законитости. Ови преноси надлежности би обезбедили додатне заштитне мере којима се обезбеђује независност правосуђа и аутономија тужилаштва.

**Коментар Транспарентност Србија:** Пренос надлежности је поново померен, за годину дана.

Десет **Председника судова** именовано је у судовима широм Србије у мају и јуну 2017. године након дугог периода током којег је овај поступак био суспендован. Од краја септембра, у Србији 11 судова, међу којима је и један од највећих судова у земљи, има вршиоце дужности председника.

Објективан и транспарентан **систем за избор и именоване судија и тужилаца** заснован на заслугама је од суштинског значаја за промовисање стручности и способности судства и тужилаштва, као и за обезбеђивање квалитета правосуђа и ефикасности система. Уз подршку ЕУ, Савети побољшавају своје капацитете у овим кључним областима како би се ускладили са најбољим европским праксама. На основу нових правилника за избор судија и тужилаца који се први пут бирају на правосудну функцију, усвојених у новембру 2016. године, ВСС је у мају

организовао поступак избора за Врховни касациони суд (ВКС) и неколико виших судова. Кандидати се рангирају кроз двостепени процес, укључујући и интервју са изборном комисијом Савета. Савети затим предају списак Скупштине ради именовања. Овај процес је за поступак избора заменика тужилаца који се први пут бирају оспорио Алумни клуб Правосудне академије (АКПА) пред УС, који је у јулу 2017. године примио у рад предмет који се односи на тужиоце који се први пут бирају и издао привремену меру обуставе именовања. Средином септембра скупштински одбор вратио је предлог ДВТ за 18 именовања - предложених према спорном правилнику ДВТ. Како би се решио мањак заменика тужилаца (око 120 упражњених места), ДВТ је заменило свој спорни правилник новим, према којем интервју не утиче на рангирање кандидата. ДВТ је затим најавило нови изборни поступак за 54 заменика тужилаца.

**Коментар Транспарентност Србија:** На једнак начин би требало нотирати да су покренуте и иницијативе за оцену уставности законских норми о правилима за избор нових судија и тужилаца, али их Уставни суд није размотрио. Та питања би требало решавати „у пакету“, како би се извео несумњив закључак о томе да ли су решења у целом систему избора уставна. Једнако би се ствар могла решити тиме што би законодавац, не чекајући одлуку Уставног суда, недвосмислено прописао правила која не би била дискриминаторна ни за поланике ПА, ни за оне који су радили у судовима и тужилаштву, ни за лица која су стицала искуство на другом месту, али располажу свим потребним вештинама и знањима. Извештај Европске комисије не указује на последице неизбора за стање у јавном тужилаштву.

Према недавном истраживању које су спровела професионална удружења, судство је сматрало случајеве када званичници на највишем нивоу коментаришу текуће истраге, оптужнице или судске поступке видом притиска на њихов рад. ВСС је у априлу 2017. године реаговао на основу свог пословника о доношењу одлука и информисању јавности **у случајевима политичког утицаја на правосуђе** на жалбу председнице суда која је низ медијских чланака сматрала нападом на њену независност. Било је и неколико случајева у првој половини 2017. године, када је Повереник ДВТ за самосталност тужилаца истраживао жалбе заменика тужилаца због непримереног политичког утицаја. Србија није доставила информације о примени Кодекса понашања чланова Владе из 2016. о границама дозвољености **коментарисања судских одлука и поступака**. У јулу 2017. године Народна скупштина усвојила је Кодекс понашања сличног садржаја за посланике Скупштине. У случајевима јавног кршења претпоставке невиности у медијима, у Београду је покренуто око 10 прекршајних поступака.

**Коментар Транспарентност Србија:** Не наводи се ништа о тзв. „цурењу информација“ о истрагама и случајевима у којима је дошло до коментарисања судских одлука и поступака. Помињање кодекса за Владу и Народну скупштину, за које је мало ко уопште чуо, добар је показатељ да мере у Акционом плану за поглавље 23, на основу којих су ти кодекси донети, од почетка нису представљале ваљани начин за решавање проблема политичког притиска на правосуђе.

#### *Одговорност*

Етички одбор ВСС, образован 2016. године, тек треба да започне са својим радом. Он касни са анализом потреба за изменама **Етичког кодекса** за судије којима би се постигла усклађеност са

европским стандардима. У јуну 2017. године, ВСС је усвојио свој план интегритета. Етички одбор ДВТ је направио преглед првог извештаја о Етичком кодексу за тужиоце, који је, на основу раније препоруке, остао непромењен.

У току је анализа правног оквира и праксе **дисциплинске одговорности** судија и тужилаца. У периоду од јануара до септембра 2017. године, 429 дисциплинских пријава поднето је дисциплинском тужиоцу ВСС. Дисциплински тужилац ВСС покренуо је седам дисциплинских поступака против судија пред Дисциплинском комисијом (због тешких дисциплинских прекршаја), а Комисија је донела 3 одлуке (једна јавна опомена, једно умањење плате и једно одбацивање). Један судија је разрешен у марту 2017. године, након што је осуђен за кривично дело. Током прве половине 2017. године, 95 дисциплинских пријава поднето је Дисциплинском тужиоцу ДВТ. На основу њих, у 3 дисциплинска поступка изречене су дисциплинске санкције (јавна опомена, умањење плате). Није било разрешења носилаца дужности јавног тужиоца.

**Коментар Транспарентност Србија:** Нема објашњења за велику разлику између броја дисциплинских пријава и веома малог броја случајева у којима је утврђено да постоји одговорност судија и јавних тужилаца. То указује на могуће благе критеријуме дисциплинских тужилаца, на могуће злоупотребе подношења дисциплинских пријава од стране незадовољних странака у поступку али и на недовољну промоцију ових механизма одговорности.

#### *Ефикасност и стручност*

**Свеобухватни електронски систем управљања предметима (и документима)**, идеално **интероперабилан** између мрежа судова и тужилаштва, уз одговарајућу технолошку подршку, неопходан је за ефикасан и стручан правосудни систем, и он је битан алат за обезбеђивање објективног и транспарентног система доделе предмета. ВСС је уз помоћ ЕУ развио методологију према којој је комплексност појединачних предмета додатни критеријум у овој додели предмета, и усвојио је маја 2017. године. Њена примена се тестира на једном од постојећих система ИКТ у 20 пилот судова. Ситуација на нивоу тужилаштва је непромењена од 2015. године, када је радна група за одређивање сложености и тежине предмета у државним тужилаштвима предала свој нацрт председнику ДВТ.

Могућности информационих и комуникационих технологија (ИКТ) генерално још нису у потпуности искоришћене. Постоје кашњења у неколико активности које ће на крају довести до успостављања **националног система за обраду и управљање предметима у оквиру мрежа судова и тужилаштва**. Иако је увођењем новог система статистичког извештавања за основне и више судове који се налази у ВКС од августа 2017. године постигнут одређени напредак, Србија још увек није у могућности да, на пример, достави свеобухватне статистичке податке о ефикасности правосуђа. Као први корак ка унапређеној стратешкој визији за ИКТ решења у мрежама судова и тужилаштва, која тек треба да се развије, развијен је план за интероперабилност са упутствима за одржива интероперабилна решења међу различитим правосудним информацијским системима. Он, између осталог, одређује предуслове за интероперабилност са полицијом, регистрацијом предузећа, социјалним осигурањем и системима пореске управе. Србија припрема упутства за „чишћење“ методолошких података кроз израду прилагођених упутстава за 20 пилот судова. Експерти за интегритет података

идентификовали су више од 80 захтева за промену софтвера у циљу даљег спречавања грешака у уносу података. Запослени у ИТ у суду су обучени. Међутим, постоји кашњење у изради универзалних упутстава за чишћење података, које је неопходно пре него што будући свеобухватни систем управљања предметима буде пуштен у рад. И даље се касни са напорима да се обезбеди обрада података према јединственим методама на нивоу целог правосуђа.

**Измењен и допуњен Закон о извршењу и обезбеђењу** из 2016. године, који је проширио овлашћење извршитеља, има значајан утицај на предмете који се односе на рачуне за комуналне услуге, који чине већину текућих предмета у српском правосуђу. У првој половини 2017. године на судовима је решено око 95.000 предмета извршења (2016. године: 811.322). Ипак, велики број ових предмета је и даље у (основним) судовима. Министарство правде и Комора извршитеља су интензивирале надзор над извршитељима путем праћења на лицу места, покретања надзора и дисциплинских поступака и решавања неколико стотина жалби грађана.

**Јединствени план за смањење броја заосталих предмета** који је усвојен крајем 2016. године представља основу за годишње програме прилагођене сваком суду, чије се спровођење прати и локално и централно. Број судских предмета који се упућују на медијацију полако се повећава. До краја јуна 2017. године Србија је имала 517 лиценцираних медијатора у јавној централној бази података. Предузете су додатне иницијативе за промовисање механизма алтернативног решавања спорова (АРС). Да би АРС постало ефикасна алтернатива судским поступцима, потребан је ефикаснији систем упућивања судских предмета на медијацију и обухватнија промотивна кампања. Као први корак, ВКС, ВСС и МП су заједнички израдили Упутство које је представљено на састанку свих председника судова у августу 2017. године.

Успостављање **нотарског система** 2015. године било је средство за умањење обима посла грађанских судова. Има 160 нотара, чиме још увек није покривена цела територија. У јуну 2017. године, Јавнобележничка комора усвојила је Правилник о надзору бележника и припремила низ других подзаконских аката као што је Етички кодекс. Министарство правде је вршило своју супервизорску улогу и израдило онлајн адресар који омогућава грађанима да у датом случају одреде која нотарска, судска или општинска управа може да потврди аутентичност потписа, копија и рукописа.

Сва четири апелациона суда тек треба да усвоје упутство за побољшање **доследности у судској пракси на националном нивоу** из фебруара 2017. године, што би осигурало његову примену у пракси. У циљу побољшања приступа прописима и судској пракси, а уз помоћ ЕУ, ВКС такође израђује нову електронску базу података о судској пракси која ће омогућити прецизније филтрирање и претрагу одлука и пресуда и која ће садржати и судску праксу из свих другостепених и трећестепених судова у Србији и одабраних међународних судова. Развој софтвера завршен је у августу 2017. године, а сада се конфигурише систем. Истовремено, Службени гласник има базу са судским одлукама и правним мишљењима.

У погледу побољшања ефикасности судског поступка, Србија и даље одлаже **измене и допуне Закона о парничном поступку** у бројним областима, укључујући размену докумената и снимање рочишта, усклађивање одредаба са европским и међународним стандардима и

најбољим праксама. Као први корак, успостављена је радна група која је започела са радом. Србија планира да на исти начин ревидира Законик о кривичном поступку.

Правосудна академија (ПА - основана 2010. године) је центар за **иницијалну и континуирану обуку** судија, тужилаца и запослених у судству и тужилаштво. За иницијалну обуку важно је напоменути да тренутни законодавни оквир Србије предвиђа двојаки систем приступа правосудним професијама, од којих је један кроз ПА. Овај систем ствара тензије које, за узврат, утичу на кредибилитет и сврху ПА, и скреће и пажњу и ресурсе са наставног плана и програма континуиране обуке. Све у свему, програме које обезбеђује ПА треба побољшати у смислу квалитета и они треба боље да одговарају потребама за обуком, између осталог, тиме што ће бити усредсређени на стицање вештина потребних у правосуђу. Усвојен је Правилник о процени потреба за обуком. Успостављање механизма за процену квалитета ради процене ефикасности и адекватности организоване обуке за правосуђе и даље касни. У ту сврху, експертиза ПА и административни капацитети морају бити ојачани.

**Коментар Транспарентност Србија:** У вези са овом темом би вероватно требало истаћи да се ресурси свршених полазника ПА недовољно користе у пракси, а да добијају одређену надокнаду из буџета. Кад је реч о самој ПА, требало би обезбедити шире коришћење њених програма, путем објављивања едукативних материјала на веб-сајту, како би били доступни и заинтересованима који не присуствују обукама уживо.