



GRECO

Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

22. март, 2019. године

За јавност
GrecoRC4(2019)5

ЧЕТВРТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције у односу на народне
посланике, судије и тужиоце

ПРЕЛАЗНИ ИЗВЕШТАЈ УСКЛАЂЕНОСТИ РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Усвојен од стране ГРЕКО-а на 82. Пленарном заседању
(Стразбур, 18-22. март 2019. године)

I. УВОД

1. Извештај о Четвртом кругу евалуације за Републику Србију, усвојен је од стране ГРЕКО-а на 68. Пленарном заседању (19. јуна 2015. године) и објављен 2. јула 2015. године, након одобрења од стране Републике Србије. Четврти круг евалуације ГРЕКО бави се „Спречавањем корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“.
2. У складу са пословником ГРЕКО-а, надлежни органи Р. Србије доставили су Извештај о стању у вези са предузетим мерама за спровођење препорука. ГРЕКО је изабрао Норвешку и Пољску да именују известиоце за поступак оцене усклађености.
3. У Извештају о усклађености, који је усвојен на 77. Пленарном заседању ГРЕКО-а (20. октобар 2017. године), а објављен 15. марта 2018. године, након одобрења од стране Републике Србије ([GrecoRC4\(2017\)8](#)), закључено је да Република Србија није спровела препоруке на задовољавајући начин односно да није на задовољавајући начин поступила по било којој од тринаест препорука које су садржане у Извештају о Четвртом кругу евалуације за Републику Србију (тако да је седам препорука: I, IV, VII, VIII, X, XI, делимично спроведено, а шест препорука: II, III, VI, IX, XII и XIII, није спроведено). У светлу ових резултата, ГРЕКО је закључуо да је веома низак ниво усклађености са овим препорукама „глобално незадовољавајући“ у смислу члана 31. става 8.3, ГРЕКО Пословника о раду. Стога је одлучено да се примени члан 32. став 2.з, који се односи на државе чланице које нису спровеле и ускладиле препоруке садржане у заједничком извештају о евалуацији. Сходно томе, ГРЕКО је позвао шефа делегације Републике Србије да достави извештај о напретку у спровођењу препорука до 31. октобра 2018. године. Рок је продужен до 30. новембра 2018. године од стране ГРЕКО-а.
4. Надлежни органи Републике Србије су у року доставили податке о активностима које су извршене у спровођењу препорука. То је послужило као основа за прелазни Извештај о усклађености Р. Србије који је састављен од стране извештаца, господина Јенса Оскара НЕРГАРДА у име Норвешке и госпође Алисје КЛАМЦИНСКЕ у име Пољске. У састављању им је помогао Секретаријат ГРЕКО-а.
5. Овим прелазним извештајем о усклађености оцењује се спровођење 13 препорука од дана усвајања Извештаја о усклађености и пружа се свеобухватну оцену нивоа усклађености Републике Србије са наведеним препорукама.

II. АНАЛИЗА

6. Као прелиминарну напомену, надлежни органи Републике Србије истичу да одређени делови препорука ГРЕКО-а захтевају измене Устава из 2006. године. Ове измене, о којима је Венецијанска комисија донела мишљење у јуну 2018. године,¹ достављене су Народној скупштини на разматрање (која треба да их

¹ Видети Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу, CDL-AD(2018)011-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e). Ово мишљење је праћено Меморандумом Секретаријата Венецијанске комисије о компатибилности Нацрта амандмана на уставне

усвоји двотрећинском већином, након јавне расправе) и морају бити праћене референдумом. Резултат тога је чињеница да ће Србија бити у могућности да испуни одређене делове препорука ГРЕКО-а, тек након што ове уставне измене ступе на снагу.

Спречавање корупције у односу на народне посланике

Препорука I

7. ГРЕКО је препоручио да транспарентност законодавног процеса буде додатно унапређена: (1) тиме што ће се обезбедити: да нацрти закона, амандмани на те нацрте и агенде, и исходи седница одбора – буду објављивани на време, а одговарајући временски оквири за подношење амандмана буду на снази и да се хитан поступак примењује као изузетак, а не као правило; (2) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним слушањима, и обезбеђењем њихове примене у пракси.
8. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Када је у питању први део препоруке, ГРЕКО је поздравио то што су надлежни органи посветили пажњу стварном спровођењу постојећег Пословника у смислу благовременог објављивања информација о законодавној процедури. Истовремено ГРЕКО је сматрао да су разлози за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији и даље присутни (имајући у виду да се усвајање већине закона и даље спроводи по хитном поступку) и у складу с тим закључуо да је овај део препоруке само делимично спроведен. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО је поздравио отварање посебне странице која је посвећена јавним слушањима на званичној интернет страници Народне скупштине (НС), и организовањем седница одбора, на различитим местима широм земље. Међутим, ГРЕКО је такође сматрао да је ова препорука само делимично спроведена с обзиром на чињеницу да још увек није дошло до даљег напретка у развоју (и спровођењу) правила о јавним расправама и јавним слушањима.
9. Надлежни органи у Републици Србији сада наводе у вези са првим делом препоруке по питању објављивања законодавства, у складу са чланом 11. Закона о Народној скупштини и чланом 260. њеног Пословника о раду, да се сви предлози закона, сви усвојени закони и записници са седница НС и њених радних тела објављују благовремено и јавно на званичној интернет страници НС, која се редовно ажурира на дневном нивоу.
10. Поред тога, када је у питању хитан поступак, у складу са члановима 167-168, Пословника о раду Народне скупштине, закони се по хитном поступку могу усвајати искључиво под посебним околностима², а треба имати у виду да предлози за усвајање закона по хитном поступку могу бити одбијени од стране народних посланика. Надлежни органи наводе да се хитан поступак углавном

одредбе о правосуђу у Републици Србији (CDL-AD(2018)023-e), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)023-e).

² У складу са наведеним, у Извештају о евалуацији (фуснота 35) и Извештају о усклађености (пасус 10) хитан поступак се може примењивати уколико неусвајање хитним поступком може довести до озбиљних последица по људски живот и здравље, националну безбедност или рад институција или организација или када је хитан поступак неопходан да би се испуниле обавезе из међународних споразума или хармонизације домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније.

одобрава у случајевима када су се строго поштовали прописи за одржавање јавних расправа и из овог разлога је координационо тело³ на чијем је челу Министарство правде, препоручило свим министарствима да, приликом слања нацрта закона на усвајање, доставе кратак преглед спроведене јавне расправе Народној скупштини. У периоду од 1. новембра 2017. до 1. октобра 2018. године Народна скупштина је усвојила 237 аката, од којих је 124 усвојено по хитном поступку (70 од 177 усвојених закона и 54 од 60 усвојених одлука и других аката, усвојено је по хитном поступку). Надлежни органи сматрају да је овај број разуман нарочито ако се узме у обзир да је Република Србија земља кандидат за приступање Европској унији и да је хармонизација домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ најчешћи разлог примене овог поступка. То указује на чињеницу да се овај поступак не примењује као правило.

11. Када је у питању други део препоруке, који се односи на јавне расправе, надлежни органи Републике Србије, су истакли да члан 41. Пословника о раду Владе предвиђа обавезно спровођење јавних расправа приликом припреме нацрта закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност. У периоду од 1. новембра 2017. до 24. октобра 2018. године, одржане су јавне расправе за 42 нацрта закона (и то за 28 нових закона и 14 измена и допуна закона) од укупно 114 предлога закона (који укључују 58 нацрта закона о потврђивању међународних споразума за које закон не предвиђа јавну расправу). Поред тога, када је у питању јавно слушање, надлежни органи наводе да чланови 83. и 84. Пословника о раду Народне скупштине, предвиђају могућност организације јавних слушања у различите сврхе које су у вези са законодавним и надзорним функцијама Народне скупштине.
12. ГРЕКО сматра да, када је у питању први део ове препоруке (узевши у обзир чињеницу да су 124 законска акта од укупно 237, усвојена по хитном поступку) се не може закључити да се овај поступак тренутно примењује као изузетак, у складу са овом препоруком. Штавише, још увек постоји могућност (што је редовна пракса) достављања амандмана 24 часа пре расправе у хитном поступку. Као и раније (видети Извештај о усклађености) нису уведене никакве заштитне мере како би се ограничила употреба хитног поступка или увелинови рокови за достављање амандмана. И поред тога што се сви предложени и усвојени закони објављују на интернет страници Народне скупштине који се ажурира свакодневно, ГРЕКО, у Извештају о усклађености, наводи информацију о томе да се амандмани уносе у систем е-Парламент који је доступан искључиво народним посланицима и запосленима у Народној скупштини. Први део препоруке је делимично спроведен.
13. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО наводи да је наизглед организовано више јавних расправа него раније, али истиче да ово није резултат даљег развоја прописа у складу са препоруком (и не сматра се одрживим стањем). Иако поздравља препоруку координационог тела која би могла пружити више података са одржаних јавних расправа који ће бити изложени Народној скупштини, ГРЕКО сматра да недостаци који су истакнути у Извештају о евалуацији и даље постоје (нпр. да се јавне расправе морају организовати само

³ 29. маја, 2018. године, Влада Републике Србије је формирала координационо тело за спровођење препорука ГРЕКО-а. Ово тело се састоји од високих заваничника свих релевантних институција (Народна скупштина, Високи свате судства, Државно веће тужилаца и Агенција за борбу против корупције) на челу са министром правде Републике Србије..

за законодавна акта која предлаже Влада, а не и за она која предлажу народни посланици или групе грађана као и да критеријуми нису јасни⁴). Када су у питању јавна слушања није дошло до промена прописа, а организација јавних слушања је и даље дискреционо право скупштинских одбора. ГРЕКО сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.

14. ГРЕКО сматра да је Препорука I и даље делимично спроведена.

Препорука II

15. *ГРЕКО препоручује: I. брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса; II. обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући и подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућујући им саветовање, уз чување поверљивости и наменске обуке.*
16. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености, будући да делује да није било напретка у усвајању нацрта Кодекса понашања за народне посланике од дана када је усвојен Извештај о евалуацији.
17. Надлежни органи сада наводе, када је у питању први део препоруке, да Кодекс понашања још увек није усвојен будући да се сматра да би било целисходније да се текст таквог прописа не финализује док се не усвоје Закон о лобирању (усвојен 9. новембра 2018. године) и Закон о спречавању корупције (који још увек није усвојен). Оба закона представљају правни оквир: за интеракцију народних посланика, лобиста и трећих лица која желе да утичу на парламентарни процес, као и за спречавање сукоба интереса. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи наводе да ће се након усвајања нацрта Кодекса, текст Кодекса објавити на интернет страници Народне скупштине и да ће Етички савет имати обавезу да доставља годишње извештаје Народној скупштини који ће бити објављени на интернет страници Народне Скупштине. Након усвајања планира се одржавање активности које се тичу обука и подизања свести.
18. С обзиром на чињеницу да није дошло до значајног напретка од усвајања Извештаја о усклађености, ГРЕКО закључује да Препорука II није спроведена.

Препорука III

19. *ГРЕКО је препоручио увођење правила за народне посланике: о начинима интеракције народних посланика и лобиста и трећих страна које покушавају да утичу на парламентарни процес, а такође, и на постизање веће транспарентности интеракције.*
20. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености, с обзиром да је у тој фази била изведена само процена заснована

⁴ Као што је наведено у пасусу 11, у складу са чланом 41, Пословника о раду Народне скупштине, јавне расправе се организују у случајевима „значајних промена“ у начину регулисања питања законским путем или уколико се тема тиче питања која су од посебног јавног интереса.

на потребама да се изradi Нацрт закона, док је Народна скупштина разматрала могућност усвајања подзаконског акта, који би детаљније регулисао питање лобирања у односу на народне посланике.

21. Надлежни органи сада наводе да је, након јавне расправе одржане у марту и априлу 2018. године (која је обухватала округли сто о нацрту закона одржаног дана 17. априла), Народна скупштина 9. новембра 2018. године усвојила Закон о лобирању (Службени гласник 87/18, који ступа на снагу 14. августа 2019. године). Нови Закон садржи дефиницију лобирања (како би се појам лобирање разликовао од активности које се не могу сматрати активностима лобирања – чланови 2 и 3), поверава Агенцији за борбу против корупције успостављање кодекса понашања за све стране на које могу утицати активности лобирања (члан 9) (са којим ће се хармонизовати Кодекс понашања за народне посланике који је наведен у препоруци II), прописује период „хлађења“ од 2 године, за оне који напусте јавну управу или функцију пре него што, евентуално, постану лобисти (члан 12). Штавише, закон предвиђа успостављање обавезног јавног регистра лобиста и регистра правних лица која су овлашћена за вршење делатности лобирања, који ће водити Агенција за борбу против корупције (члан 19). Закон такође предвиђа услове за спровођење делатности лобирања (нпр. неопходне квалификације и завршену обуку за лобисте коју организује Агенција).
22. Закон о лобирању такође предвиђа да лобисти и јавни функционери (укључујући и народне посланике) имају обавезу извештавања о активностима лобирања. Лобисти су у обавези да доставе годишње извештаје о својим активностима Агенцији за борбу против корупције, а функционери су у обавези да известе Агенцију за борбу против корупције о било каквом контакту са лобистима у року од 15 дана од дана када је дошло до таквог контакта. Агенција може тражити додатне информације о таквим активностима (укључујући и уговор о лобирању), може покренути дисциплински поступак против функционера због недостављања или неблаговременог обелодањивања значајних података о контактима са лобистима и може наметнути санкције (против лобираних лица или одговорних лица у телу које лобира) или захтевати од суда да покрене прекршајни поступак против лобиста или правних лица која су овлашћена за обављање делатности лобирања, као и против физичких и правних лица која су ангажовала лобисте.
23. ГРЕКО поздравља усвајање Закона о лобирању који регулише активности лобирања на свеобухватан начин. Закон има јасан потенцијал којим би се интеракције између народних посланика и лобиста, и трећих лица које желе да имају утицај на парламентарни процес учиниле транспарентнијим, у складу са препоруком. У овом контексту, ГРЕКО се такође радује развоју Кодекса понашања за све стране које могу бити под утицајем активности лобирања, што ће без сумње, олакшати разумевање и спровођење закона. Како исти није још ступио на снагу, ГРЕКО још увек не може закључити да је ова препорука у потпуности спроведена.
24. Греко закључује да је Препорука III само делимично спроведена.

Спречавање корупције у односу на судије

Препорука IV

25. *ГРЕКО је препоручио: I. промену састава Високог савета судства, посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да*

најмање половина његових чланова буду судије изабране од стране својих колега и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; II. предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Високог савета судства као истински самоуправног тела које делује на проактиван и транспарентан начин.

26. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености. Што се тиче првог дела препоруке, ГРЕКО је закључио да није било промена у институционалном саставу Високог савета судства (ВСС) и да разлози за забринутост у Извештају за евалуацију и даље постоје. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО је поздравио различите предузете мере⁵ и констатовао да су ове мере адекватан одговор на разлоге за забринутост који су истакнути у Извештају о евалуацији. У извештају се, међутим, наводи да је неопходно да се успостави и даље развија пракса за транспарентније и проактивније поступање у оквиру ВСС-а, као самоуправног тела и стога закључује да је овај део препоруке делимично спроведен.
27. Надлежни органи наводе да, у складу са објашњењем датом како у Извештају о евалуацији тако и Извештају о усклађености, спровођење првог дела ове препоруке захтева измене Устава. Владин Предлог нацрта амандмана на Устав РС (који је, као што је поменуто горе, достављен Народној скупштини) предвиђа значајне промене у саставу Високог савета судства. У складу са овим предлогом, који је као што је већ речено, предмет мишљења који је доставила Венецијанска комисија и који је био предмет накнадних измена (и за које постоји сагласност да су у складу са ранијим мишљењем Венецијанске комисије)⁶ предвиђено је да се ВСС састоји од десет чланова, од којих су пет судије које бирају њихове колеге (неопходно је истаћи обезбеђену једнаку заступљености свих нивоа у оквиру правосуђа), а других пет чланова су истакнути правници које бира Народна скупштина. Народна скупштина је стога изузета из избора чланова ВСС-а из реда судија и укида се чланство представника извршне и законодавне власти по службеној дужности.
28. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи наводе да је Пословник о раду Високог савета судства поново измењен 17. јануара 2018. године. Измењени Пословник, између осталог, предвиђа да сва заинтересована лица могу присуствовати разговору са кандидатима за судију који се први пут бира, до броја расположивих места, као и да се разговор са кандидатима тонски снима. У складу са новим Правилником о програму и начину полагања испита (на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира), списак кандидата и оцене које су добили објављују се на званичној интернет страници ВСС-а, осигуравајући транспарентност рада ВСС-а током процеса избора. Надовезујући се на успостављену процедуру о којој је извештавано раније, а која се односи на „непримерен утицај на правосуђе“, у периоду од фебруара до јула 2018. године, након ГРЕКО Извештаја о

⁵ Надлежни органи, између осталог, извештавају о изменама Закона о Високом савету судства (од 21. децембра 2015. године) који предвиђају јавне седнице Високог савета судства, образложења одлука и објављивање одлука ВСС-а на сајту ВСС-а; измене Пословника о раду ВСС-а предвиђају процедуру у случају неприкладног политичког утицаја на правосуђе укључујући и обавезу давања јавних саопштења (као одговор на повод за забринутост која истиче да су судије остављене да се саме сналазе у случајевима јавног притиска); измени Закона о уређењу судова којом се мења рок за пренос буџетске надлежности са Министарства правде на ВСС на 1. јануар 2018. године (у складу са предлогом ГРЕКО-а за посебан буџет за правосуђе).

⁶ Види фусноту 1.

усклађености, ВСС је дао јавна саопштења у осам случајева, осуђујући различите изјаве политичара, и другим догађајима који се односе на појединачне случајеве, судије и правосуђе у целини.

29. Најзад, када је у питању раније поменута измена Закона о уређењу судова (који предвиђа рок за пренос преостале буџетске надлежности са Министарства правде на ВСС, који је одложен од стране Народне скупштине са 1. јануара 2018. године на 1. јануар, 2020. године) у октобру, 2018. године Уставни суд је прогласио дату прелазну одредбу неуставном, налазећи да не постоји правни основ за преузимање или укидање преосталих надлежности Министарства правде.⁷ Без обзира на горе наведено, ВСС је и даље надлежан да Министарству финансија директно предлаже део буџета који је предвиђен за рад судова као и за расподелу и надзор над трошењем буџетских средстава.⁸ Како би се ојачала улога ВСС-а у припреми буџета, нацрт амандмана XIII Устава предвиђа да ће ВСС „предлагати буџетска средства за рад Високог савета судства и за рад судова и располагати овим средствима самостално“.
30. ГРЕКО такође узима у обзир достављене информације. Када је у питању први део ове препоруке, ГРЕКО поздравља поступак реформе Устава која је у току (истовремено узимајући у обзир тежак процес консултација, видети више о овоме у пасусу 98 извештаја). ГРЕКО сматра да би нацрт амандмана Устава о саставу ВСС-а, уколико би био усвојен као што се предвиђа, представљао значајан напредак у односу на тренутну ситуацију, нарочито уколико би се половина чланова ВСС-а из реда судија бирала од стране колега и уколико би се укинуло чланство представника извршне и законодавне власти по службеној дужности. Без обзира на то, ГРЕКО препорука такође позива на потпуно искључивање Народне скупштине из избора чланова ВСС-а (не само из избора чланова из реда судија у складу са тренутним предлогом). Влада се такође обавезала на ово у својој Националној стратегији за реформу правосуђа и у Акционом плану за Поглавље 23.⁹ Међутим, у сваком случају, још увек нису усвоје измене Устава, и ГРЕКО може сматрати да је овај део препоруке само делимично спроведен.
31. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО поздравља даље мере које су предузете. ГРЕКО признаје да ће изградња капацитета ВСС-а као самоуправног тела, захтевати више времена и праксе током развоја, нарочито узимајући у обзир да је дошло до одлагања преноса преостале буџетске и административне надлежности са Министарства правде на ВСС. ГРЕКО такође прихвата да је неопходно да се одређене мере и даље предузимају, у складу са захтевима

7 У Решењу бр. IУз-34/2016, Уставни суд проглашава члан 32, Закона о уређењу судова (којим се преноси буџетска надлежност на ВСС) ништавним, истичући да је овај члан „вештачки створио наводну „невидљиву норму“ у складу са којим се одређене надлежности Министарства правде мењају или укидају, премда су ове надлежности Министарства неизмењене у складу са другим [материјалним] одредбама које регулишу надлежности Министарства правде и ВСС-а у оквиру самог Закона о уређењу судова“.

8 Поред плата судија (које директно спадају у буџетску надлежност ВСС-а), надлежни органи објашњавају да ВСС предлаже неопходан буџет за трошкове вештака и судских преводилаца и тумача током судског поступка; трошкове бранилаца; трошкове који проистекну током суђења у разумном временском периоду; трошкове надокнада за штету у поступцима противправног лишавања слобода у кривичним поступцима; трошкове надокнаде за штету у складу са решењем Уставног суда; као и надокнаде за трошкове у складу са пресудама Европског суда за људска права.

9 Види Националну стратегију реформе правосуђа Републике Србије (2013-2018), усвојену 2013. године која предвиђа искључивање Народне скупштине из процедуре избора чланова ВСС-а: <https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php> и Акциони план за Поглавље 23 који наводи „ без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге)“, види: <https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>

препоруке, али такође наводи, да је овај процес у току. ГРЕКО стога захтева од надлежних органа у Србији да и даље обавештавају ово тело о напретку процеса, као и о питању буџетске аутономије ВСС-а. ГРЕКО сматра да је овај део препоруке и даље делимично спроведен.

32. ГРЕКО закључује да је Препорука IV и даље делимично спроведена.

Препорука V

33. *ГРЕКО је препоручио реформу процедура за запошљавање и унапређивање судија и председника судова, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће.*
34. ГРЕКО подсећа да је ова препорука само делимично спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је поздравио кораке који су предузети за унапређење објективности и транспарентности процедура за запошљавање судија и председника судова, а нарочито увођење испита за започињање каријерних места¹⁰, усвајање правилника од стране ВСС-а који садржи објективне критеријуме као и избор или процедуру именовања већег броја председника суда који је у току. Међутим, није изгледало да су резултати које су кандидати остварили у поступку избора обавезујући нити да је Високи савет судства у обавези да образложи своје одлуке када одлучи да именује другог кандидата у односу на оног који је добио највишу оцену. Стога, постојао је простор за пристрасност приликом запошљавања и унапређења судија. Поред тога, рад на измени Устава, који је неопходан како би се искључило учешће Народне скупштине у процесу именовања судија, је био на самом почетку.
35. Надлежни органи сада наводе да ће горе наведени нацрт амандмана Устава омогућити да „Високи савет судства бира председника Врховног суда Србије и председнике осталих судова и одлучује о престанку њихове функције, бира судије и судије поротнике и одлучује о престанку њихове функције (...)”, (Амандман XIII). Када се усвоје амандмани, Народна скупштина ће бити искључена из овог поступка. Амандман VII чак предвиђа да ће Правосудна академија бити чувар и једини начин уласка у правосуђе, тиме елиминишући пристрасност приликом запошљавања судија (што је раније наведено као разлог за забринутост од стране ГРЕКО-а). Овај члан је унет у нацрт амандмана по препоруци Венецијанске комисије, која наводи да „би било препоручљиво заштитити Академију од могућег непромереног утицаја, тако што би јој се обезбедио чврст статус унутар Устава”.¹¹
36. Надлежни органи истичу значај усвојених правилника, који су поменути у Извештају о усклађености, за обезбеђивање јасних, непристрасних процедура, односно процедура које су засноване на заслугама за запошљавање судија и председника судова. Поред тога, 17. јануара 2018. године, ВСС је усвојио нови

¹⁰ Ови правилници, усвојени од стране ВСС-а 15. новембра и 29. марта 2016. године, тичу се: 1. критеријума за стручност, оспособљеност и достојност кандидата који се први пут бирају на позицију у правосуђу; 2. критеријума за оцену стручности, оспособљености и достојности судија који се бирају на сталну функцију у другостепеним и вишим судовима и критеријума за избор председника судова; 3. критеријума, стандарда, процедура и надлежних органа за процену рада правосудних помоћника.

¹¹ Види фусноту 1, пасус 42.

Правилник о програму и начину полагања испита, који уводи још један корак при запошљавању судија – писмени део који се састоји из писаног текста и писаног задатка. Надлежни органи наводе да је оцена добијена на писменом делу преовлађујући критеријум за предлагање кандидата Народној скупштини.¹²

37. Када је у питању транспарентност, предлог за именовање судије кандидата од стране ВСС-а Народној скупштини (са именом кандидата, биографијом и оценом) се објављује на интернет страници ВСС-а. Одлуке ВСС-а које се односе на избор судија на сталну судијску функцију у другостепеним и вишим судовима морају бити образложене (на основу критеријума који су наведени у Пословнику о раду ВСС-а) и објављени у Службеном гласнику.
38. Коначно, када је у питању последњи део препоруке, надлежни органи истичу да када председник суда пређе на другу правосудну функцију, постоји вршилац дужности председника суда док се не одабере нови председник суда. Јавни конкурс за избор председника суда се одмах објављује, како би се осигурало да вршилац дужности краткотрајно обавља ову функцију.
39. ГРЕКО поздравља уставне амандмане који предвиђају искључивање НС из поступка именовања и унапређивања судија и председника судова, али имајући у виду да ови амандмани још увек нису усвојени, ГРЕКО сматра да је ова препорука само делимично спроведена. У том контексту такође сматра да ће запошљавање судија у будућности у многоме зависити од начина уласка у Правосудну академију и могућег утицаја на овај процес. Међутим, ГРЕКО наводи да је добродошло успостављање критеријума (у складу са наведеним у Извештају о усклађености у том тренутку) који су допуњени правилником који обавезује ВСС да за именовање предлаже кандидате који остваре највише бодова, као и мерама које предвиђају више транспарентности у процедурама именовања и унапређења, иако нису у случају председника судова у потпуности у складу са процедуром која је предложена у Извештају о евалуацији. Коначно, по питању вршиоца дужности председника суда, из приложених података се не може закључити да је дошло до спровођења било каквих стварних промена које би обезбедиле да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће.
40. ГРЕКО закључује да је Препорука V само делимично спроведена.

Препорука VI

41. *ГРЕКО је препоручио да систем оцењивања рада судија буде ревидиран: I. увођењем квалитативнијих критеријума; II. укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу дотичних судија.*
42. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је признао напоре које су учинили надлежни органи у Србији како би се успоставио добар систем за вредновање рада судија, али је исто тако сматрао да достављени подаци дају само додатно образложење

¹² Надлежни органи даље наводе да, поред вредновања рада кандидата који долазе из редова правосудних помоћника, у обзир треба узети и раније искуство које је претходило правосудном испиту, принцип недискриминације и равномерну заступљеност националних мањина (и знање језика националне мањине).

за систем вредновања који је утврђен у Извештају о евалуацији и да су само предузети кораци у виду намере за спровођење препорука. ГРЕКО је сматрао да су представљени критеријуми искључиво квантитативне природе као и да предлог ВСС-а о изменама Закона о судијама (да негативна оцена рада судије не може бити основ за разрешење) није још увек довео до промена.

43. Надлежни органи сада наводе, по питању првог дела препоруке, да Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова пружа и квалитативне и квантитативне критеријуме. Област квалитативних критеријума оцењује се као проценат укинутих одлука у односу на укупан број одлука које су донесене у периоду који се вреднује, док се квантитативни критеријуми односе на број решених предмета од стране судије у односу на очекивану месечну норму. Иако се ови критеријуми нису мењали, систем методологије за пондерисање предмета усвојен је у мају 2017. године, чиме се обавезује комисија за вредновање рада судија и председника судова да обрате пажњу на сложеност одређеног предмета (у погледу тачности и јасности, процедуралних корака, аргументације и образложења). Резултати ове формуле за пондерисање предмета биће доступни када систем буде у потпуности функционалан и спроведен у свим судовима.
44. Када је у питању други део препоруке, у складу са наведеним у Извештају о усклађености, надлежни органи оспоравају изјаву ГРЕКО-а да незадовољавајући резултати систематски воде ка разрешењу дотичних судија. Према Закону о судијама, непрофесионално обављање судијских функција, које је условљено добијањем незадовољавајуће оцене рада судије, представља само могући разлог за разрешење. Правилник о вредновању предвиђа да се судија, чији је рад оцењен као незадовољавајући, упути на обавезну обуку. Надлежни органи, у овом смислу, истичу веома низак проценат вредновања који за резултат има оцену „не задовољава“ (наиме, само у 0,26% од свих вредновања у периоду од јануара до 21. августа 2018. године¹³), наводећи да се ово не може сматрати значајним ризиком.
45. У међувремену, нацрт Амандмана VIII предвиђа да: „Судија може бити разрешен и због нестручности, ако у значајном броју предмета евидентно не испуњава мерила успешности која прописује и чије испуњавање оцењује Високи савет судства“.¹⁴ У складу са наводима надлежних органа, измене Закона о судијама биће праћене усвајањем амандмана на Устав.
46. ГРЕКО узима у обзир достављене податке. Што се тиче првог дела препоруке, остаје при томе да су достављени критеријуми квантитативне природе и сматра да овај део препоруке није у потпуности спроведен. Када је у питању други део ове препоруке, ГРЕКО поздравља чињеницу да оцена „не задовољава“ не представља озбиљно питање у пракси. ГРЕКО такође истиче и висок број

¹³ 12 од 294 редовних вредновања првобитно су имала оцену „не задовољава“. Ова оцена је остала на снази у само 1 од 12 случајева након жалби, у складу са одлуком Комисије Врховног суда (осталих 11 је промењено, у „изузетно успешно“ у 7 случајева и „успешно“ у 4 случаја). Ни у једном од 88 ванредних вредновања није дата оцена „не задовољава“.

¹⁴ Овај амандман је направљен након добијања горенаведеног мишљења Венцијанске комисије које каже: „Важно је да се у Нацрту амандмана у вези са дисциплинском одговорношћу и разрешењем предвиди више детаља. Употребу нејасне терминологије као што је „нестручност“, уколико није ближе дефинисана, треба избегавати и због тога брисати“.

екстремно позитивних оцена у облику „изузетно успешно“¹⁵ (што само по себи може указивати на мањкавости у процесу вредновања). ГРЕКО је спреман да прихвати да оцена „не задовољава“ не води систематски до разрешења (иако члан 62. Закона о судијама указује на другачије). Без обзира на наведено, ГРЕКО је задовољан зато што ће наведено питање бити даље регулисано у процесу уставне реформе, доводећи до одговарајућих промена у Закону о судијама. Имајући у виду да су наведени амандмани у току, сматра се да је овај део препоруке делимично спроведен.

47. ГРЕКО закључује да је Препорука VI делимично спроведена.

Препорука VII

48. *ГРЕКО је препоручио: да I. Етички кодекс за судије буде ефикасно пренесен свим судијама и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и редовно ажуриран; II. да за све категорије судија буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру правосуђа.*
49. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. По питању првог дела ове препоруке, ГРЕКО је сматрао да нису предузете никакве мере како би се директно одговорило на разлоге за забринутост, наведене у Извештају о евалуацији. По питању другог дела препоруке, ГРЕКО је констатовао да је програм обуке за судије одговарајући (и да би анализа одлука, које су донете у дисциплинским поступцима, могла да има неку образовну вредност ако се адекватно пренесу и користе током обуке). Међутим, како није био успостављен систем поверљивог саветовања, могло се само закључити да овај део препоруке није у потпуности спроведен.
50. Надлежни органи сада наводе, у вези са првим делом препоруке, да је 4. септембра 2018. године ВСС усвојио нови Пословник о раду Етичког одбора (радно тело у оквиру ВСС-а). Овај нови пословник између осталог поверава Етичком одбору надлежности надзора над применом Етичког кодекса за судије, пружајући писмене смернице са практичним примерима и препорукама, објашњењима и тумачењима стварних и претпостављених кршења одредби Кодекса, предлагањем неопходних измена Кодекса и пружањем појашњења за сваку одредбу у Кодексу за коју се установи да је нејасна или збуњујућа. Када је у питању забринутост ГРЕКО-а да и даље постоји мањак свести о постојању Етичког кодекса и ако је исти објављен и јавно доступан на интернет страници ВСС-а, Етички одбор ће предузети неопходне мере, путем програма обуке за носиоце правосудних функција, који су развијени у сарадњи са Правосудном академијом и у раду са појединачним судијама, да међу њима повећа свест о постојању и садржини Кодекса.
51. Када је у питању други део препоруке, који се односи на део препоруке која се бави поверљивим саветовањем – за коју се сматрало да није спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености, надлежни органи наводе да нови Пословник о раду Етичког одбора предвиђа надлежности које обухватају одредбу

¹⁵ 278 од 294 вредновања су првобитно имала оцену „изузетно успешно“, што је порасло на 285 случајева у односу на 294 случајева након жалбе, а у 86 од 88 ванредних вредновања дата је оцена „изузетно успешно“.

о пружању поверљивог саветовања о етичким дилемама. Поверљиво саветовање је доступно свим судијама на њихову иницијативу и пружају га чланови Етичког одбора. Надлежни органи наводе да, узимајући у обзир увођење потпуне поверљивости, може се очекивати да ће овакву врсту саветовања судије користити више од закључака који се јавно објављују од стране ВСС-а, а који се односе на етичка питања.

52. ГРЕКО поздравља, када је у питању први део препоруке, чињеницу да Етички одбор има надлежност да пружи додатне писане смернице о етичким питањима, да предлаже измене Кодекса и подиже свест о Кодексу међу судијама. Имајући у виду да ове мере тек треба да буду предузете (још нема писаних смерница, побољшања Кодекса или спроведених активности на тему подизања свести), ГРЕКО не може сматрати да је овај део препоруке ни делимично спроведен. Када је у питању преостали елемент другог дела ове препоруке, слаже се да је давање надлежности Етичком одбору да спроводи поверљиво саветовање корак напред, чак и ако је ГРЕКО склонији мишљењу (у складу са наведеним у Извештају о евалуацији) да такав механизам треба да буде успостављен изван ВСС-а. Како Етички одбор још увек има само додељену надлежност да пружа поверљиво саветовање и како механизам за пружање поверљивог саветовања у пракси још увек није у потпуности оперативан, ГРЕКО сматра да је овај део препоруке само делимично спроведен.
53. ГРЕКО закључује да је Препорука VII само делимично спроведена.

Препорука VIII

54. *ГРЕКО је препоручио: I. промену састава Државног већа тужилаца (ДВТ), посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да значајан део његових чланова буду тужиоци изабрани од стране својих колега, и укидањем чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; II. предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Државног већа тужилаца као стварно самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно.*
55. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађивању. Први део ове препоруке очекује реформу Устава која је неопходна за њено спровођење. Када је у питању други део препоруке, ГРЕКО је сматрао да различите мере¹⁶ о којима је извештавано, представљају прикладан одговор на разлоге за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији, и са задовољством очекивао процену напретка у наредном извештају, нарочито када је у питању успостављање праксе транспарентнијег и проактивнијег деловања ДВТ-а, као самоуправног тела.
56. Надлежни органи сада наводе, у погледу првог дела препоруке, да горе поменути амандмани на Устав предвиђају да нови Високи савет тужилаца (ВСТ, промењени

¹⁶ Мере о којима је извештавано укључују образложење вишегодишњег стратешког плана, различите активности за изградњу капацитета, измене Закона о Државном већу тужилаца (ДВТ) који омогућава јавност седница и јавност аката ДВТ-а путем сајта, измене Пословника о раду ДВТ-а (у смислу јавног одговора ДВТ-а у случајевима политичког мешања у рад јавних тужилаца, спецификација и стандардизација оперативних радних процедура и унапређење ефикасности ДВТ-а), између осталог и формирање Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја и подизање свести о постојању овог Повереника.

назив ДВТ) буде састављен од десет чланова, од којих су четири јавни тужиоци (заменици јавних тужилаца) са једнаком заступљеношћу свих нивоа тужилаштва (које бирају њихове колеге) и четири истакнута правника (које бира Народна скупштина), уз учешће врховног јавног тужиоца и министра задуженог за правосуђе као чланова по службеној дужности.

57. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи наводе измењени Пословник о раду, вишегодишњи стратешки план и формирање Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја.¹⁷ У 2017. и 2018. години, горе поменути Повереник је издао 8 мишљења и једну препоруку за наводе о политичком притиску на јавне тужиоце. Покренуо је и иницијативе које су предузете како би се проценила рањивост самосталности и интегритета заменика јавних тужилаца. Поред тога, у истом периоду, одржано је осам радионица за око 180 тужилаца о начину пријављивања недозвољеног утицаја на њихов рад.¹⁸ На крају, надлежни органи извештавају о различитим радним групама које је успоставио ДВТ (нпр. за надзор над законима о правосуђу, за едукативне програме, за измену прописа о дисциплинским поступцима), о првом годишњем радном плану за 2018. годину на основу вишегодишњег стратешког плана, о предлогу за план организације људских ресурса за 2018. годину, о Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места које је усвојио ДВТ и повећању броја радних места заменика јавних тужилаца на 780 (повећање од 14% од укупног броја заменика јавних тужилаца у Србији), конкурсима које је организовао ДВТ како би се попунила ова радна места као и тзв. „Функционална анализа“ тужилачког система, коју спроводи Мултидонаторски фонд за подршку владавини права у Србији, и која је у току.
58. Када је у питању први део препоруке, ГРЕКО сматра да Нацрт амандмана на Устав који предвиђа да НС бира четири од десет чланова ДВТ-а представља велики напредак у односу на тренутну ситуацију (где НС бира осам од 11 чланова, док су остали чланови по службеној дужности), нарочито уколико се узме у обзир да НС више неће бити одговорна за постављање заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца (видети ниже следеће препоруке). Међутим, наводи се да амандмани не испуњавају све захтеве из препоруке и посвећеност Владе, у складу са Националном стратегијом за реформу правосуђа и Акционим планом за Поглавље 23, који наводе изузеће НС у процесу избора чланова у ДВТ.¹⁹ ГРЕКО наводи да се само четири тужиоца од десет чланова бира од стране својих колега и да чланство представника извршне власти, по службеној дужности, ипак остаје на снази, (и ако се укида чланство представника законодавне власти по службеној дужности, што је похвално). Као и у свим случајевима где амандмани нису још увек усвојени, ГРЕКО може само да сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.

¹⁷ Наводи се да је Повереник, између осталог, задужен да истиче акта и/или пропусти који угрожавају самосталност и интегритет тужилаштва, да предлаже мере Савету у сврху оснаживања самосталности и интегритета и да обавештава Савет и јавност о постојању политичког и неког другог недозвољеног утицаја на рад јавног тужилаштва.

¹⁸ Ове радионице су организоване од стране ЕУ/Хоризонталног програма помоћи Савета Европе „Оснаживање правних гаранција за независно и непристрасно судство“.

¹⁹ Види Националну стратегију реформе правосуђа у Републици Србији (2013-2018) која је усвојена 2013. године и која наводи искључење НС из процеса за избор чланова ДВТ-а: <https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php> и Акциони план за Поглавље 23 који наводи „без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге)“, види: <https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>.

59. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО прихвата да су предузете и да се још увек предузимају одговарајуће мере, у складу са захтевима у препоруци, али такође наводи да процес реформе још увек није завршен. ГРЕКО охрабрује ДВТ да настави са ојачавањем своје улоге (нпр. даљим унапређивањем транспарентности свог рада и комуникација у вези са својим радом, укључујући део који се односи на одлуке о именовању, у складу са ниженаведеном препоруком, поступајући по мишљењу Повереника за самосталност у случајевима: политичког и другог недозвољеног утицаја, усвајањем пословника о раду за Повереника, бржим попуњавањем радних места у тужилаштвима путем јавних конкурса, наставком унапређења капацитета у области људских ресурса и буџетског планирања, итд.) и да настави да обавештава ГРЕКО о даљем напретку у овом погледу, такође у светлу мера којеће бити предузете након „Функционалне анализе“ тужилаштва која је тренутно у току. ГРЕКО, такође, сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.
60. ГРЕКО закључује да је Препорука VIII делимично спроведена.

Препорука IX

61. *ГРЕКО је препоручио реформу процедуре за запошљавање и унапређивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискрецију Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума на транспарентан начин и да положај јавних тужилаца (тј. руководиоца тужилаштва) обављају вршиоци дужности само кратко време.*
62. ГРЕКО подсећа да ова препорука није спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Према има разумевања да предстојећа уставна реформа спречава спровођење неких елемената препоруке (поготово искључивање НС из процеса), ГРЕКО је истакао да критеријуми које користи ДВТ за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и даље нису јасни. Штавише, ништа није указивало да је дискреционо право Владе у овом процесу ограничено или да се радна места јавних тужилаца (руководилаца тужилаштва) попуњавају на сталној основи.
63. Надлежни органи сада извештавају да Нацрт амандмана Устава (амандмани XXII и XXIV) предвиђа да заменике јавних тужилаца, ДВТ бира доживотно, а јавне тужиоце (т.ј. руководиоце тужилаштва) на период од шест година. Уз изузетак поступка избора Врховног јавног тужиоца (који се бира већином од три петине свих народних посланика у НС, такође на период од шест година), тако да ће НС у будућности бити у потпуности искључена из процеса запошљавања и унапређивања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и Влада више неће бити укључена у овај процес.
64. Како би се осигурало да су одлуке засноване на јасним и објективним правилима и процедурама за одабир, Нацрт амандмана на Устав предвиђа да је Правосудна академија једини начин уласка у тужилаштво (и да ј само могуће изабрати лица за заменике јавних тужилаца која се постављају први пут, искључиво уколико су успешно прошла почетну обуку на Правосудној академији). И ако се очекује усвајање амандмана, ДВТ је уложио додатне напоре да унапреди систем избора заменика јавних тужилаца у оквиру постојећег уставног оквира усвајањем (7. септембра, 2017. године) новог Правилника о критеријумима и мерилима за

оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на место јавног тужиоца, који између осталог прописује програм и начин полагања испита за кандидате (од којег су као изузетак ослобођени полазници који су завршили Правосудну академију) и мерила за оцењивање резултата.

65. Надлежни органи извештавају да се избор заменика јавног тужиоца и јавног тужиоца редовно објављује, укључујући ранг листу кандидата са оценом на испиту коју је кандидат остварио и оцену рада.
66. Извештава се да 19 од 90 јавних тужилаца (т.ј.руководилаца тужилаштва) тренутно врши функцију вршиоца дужности. Постављање (на место вршиоца дужности) може да траје до годину дана, што указује да вршење функције вршиоца дужности јавних тужилаца траје само кратак временски период.
67. ГРЕКО поздравља Нацрт амандмана на Устав који се односи на део препоруке (у погледуискључивања НС и ограничавања дискреционог права Владе, мада у погледу последње тачке, ГРЕКО наводи да ће много тога зависити од утицаја на процедуру избора у Правосудној академији, када ова установа постане једини пут за улазак у тужилаштво). Како ови амандмани још нису усвојени, ГРЕКО закључује да је овај део препоруке делимично спроведен. Када је у питању део препоруке који обезбеђује да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума и на транспарентан начин и да се радна места јавних тужилаца попуњавају вршиоцима дужности само кратак временски период, ГРЕКО наводи да нису достављени нови подаци (како је Правилник већ наведен у Извештају о усклађености, и чини се да је и даље могуће унапређивање заменика јавних тужилаца, чак и ако нису у питању најбоље рангирани кандидати, без обавезе достављања додатног образложења, као и да нема стварних промена које су спроведене како би се осигурало да се места руководиоца попуњавају вршиоцима дужности само на кратак период).
68. ГРЕКО закључује да је Препорука IX само делимично спроведена.

Препорука X

69. *ГРЕКО је препоручио да систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца буде ревидиран: I. ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и II. укидањем правила да незадовољавајући резултати систематски доводе до разрешења и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања.*
70. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је сматрао да први део препоруке није спроведен, имајући у виду да није било извештавања о променама у критеријумима за вредновање, који у великој мери зависе од квантитативних мерила. Други део препоруке се сматрао делимично спроведеним, имајући у виду да је ГРЕКО задовољан додатним појашњењима које су доставили надлежни органи (иако није дошло до промена од усвајања Извештаја о евалуацији) у вези са правом на жалбу тужилаца против оцене и могућности захтевања другостепеног вредновања, што пружа тужоцима могућност да буду саслушани пре доношења коначне оцене. У овом контексту,

сматра се, да је добродошло пружање додатних могућности тужиоцима да допринесу својом вредновању рада, нпр. коментарисањем првог нацрта одлуке о вредновању као и могућност да буду саслушани у поступку, . Даља објашњења надлежних органа (између осталог да незадовољавајућа оцена не доводи систематски до разрешења) нису у потпуности уклонила поводе за забринутост ГРЕКО-а тако да је ГРЕКО поздравио намеру надлежних органа да изврши ревизију Правилника о вредновању, која би у обзир узела поводе за забринутост које је исказао ГРЕКО.

71. Надлежни органи сада наводе да је, када је у питању први део препоруке, на седници одржаној 24. јула 2018. године, ДВТ одлучио да формира радну групу за припрему нацрта измена за важећи Правилник о критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, у сврху обезбеђивања високог нивоа јасности, објективности и униформности система за оцењивање. Рад ове групе иде у складу са уставним изменама које су у току, како би се хармонизовао Правилник са текстом Нацрта амандмана XXIV који се односи на други део препоруке, наводећи: „Заменик јавног тужиоца може бити разрешен и због нестручности, ако у значајном броју предмета не испуњава мерила успешности која прописује и чије испуњавање оцењује Високи савет тужилаца,“ што намеће већи терет доказа. Радна група ће осигурати да нови Правилник укључи и квалитативне критеријуме за вредновање како би се проценио јасан и константно низак ниво квалитета рада (у складу са првим делом препоруке).
72. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи оспоравају да незадовољавајућа оцена систематски води ка разрешењу. Даље објашњавају да члан 92. Закона о јавном тужилаштву прописује да нестручно обављање тужилачке функције може бити ваљан разлог за разрешење. Члан 93. даље прописује шта се сматра нестручним радом додајући да је ово повезано са оценом “не задовољава” приликом оцене рада тужиоца. У складу са чланом 8 важећег Правилника о критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца оцена „не задовољава” прво води до писменог упозорења, где јавни тужилац који спроводи вредновање има обавезу да предложи мере како би се отклонили недостаци који су идентификовани у раду (заменика) јавног тужиоца чији се рад оцењује. Ово најчешће обухвата захтев за упућивање на обавезну обуку у Правосудној академији и ванредно вредновање након завршетка обуке, пружајући могућност поправљања оцене у складу са чланом 10(3)(5) важећег правилника. У периоду од 1. јануара 2018. године, до октобра 2018. године, сви од 71 јавних тужилаца и 19 вршилаца дужности јавних тужилаца добили су оцену „Изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију” (и ниједно лице није добило оцену слабију од те) и 89% заменика јавних тужилаца је добило сличну оцену, а 1% је добио оцену „успешно обавља јавнотужилачку функцију” и нико није добио оцену „не задовољава”. Иако важеће одредбе не воде до систематског разрешавања у случају резултата који не задовољавају, Министарство правде предвиђа свеобухватне измене законодавства, након усвајања амандмана на Устав. У процесу израденацрта нових законодавних решења, посебна пажња ће бити посвећена осигуравању да прописи не омогућују да оцена која не задовољава доводе систематски до разрешења.
73. Када је у питању последњи део препоруке, надлежни органи наводе да је процедура вредновања, углавном, осмишљена како би се одржао конструктиван дијалог са јавним тужиоцима (заменицима јавних тужилаца) чији се рад оцењује.

У ову сврху, одредбе вредновања укључују учешће јавних тужилаца током целокупног процеса, укључујући право да провере материјал за вредновање и да доставе примедбе, омогућујући тиме другостепеност вредновања, право да доставе податке о отежавајућим околностима које су утицале на њихов рад и право на разговор. У самој процедури разрешавања, чланови 95. и 96. Закона о јавном тужилаштву предвиђају да јавни тужиоци или заменици јавних тужилаца могу доставити примедбе на сваку одлуку коју донесе ДВТ, да доставе против-аргументе (директно или путем овлашћеног заступника) када су у питању наводи који су изречени против њега/ње и да поднесу жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана доношења одлуке. Ова могућност подношења жалбе је укључена у Нацрт амандмана Устава (Амандман XXIV) који наводи: „Против одлуке Високог савета тужилаца о престанку функције, заменик јавног тужиоца има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. “

74. ГРЕКО узима у обзир податке који су достављени. Када је у питању први део препоруке, поздравља ревизију критеријума коју врши Радна група. Међутим, како до овога још увек није дошло, ГРЕКО може само да закључи да је овај део препоруке и даље само делимично спроведен. Што се тиче другог дела препорука, слична ситуација је као и са судијама (видети горе у препоруци VI) тако да ГРЕКО поздравља податак који показује да оцена „не задовољава“ заправо не представља озбиљно питање у пракси (иако ГРЕКО опет запажа изузетно висок број екстремно позитивних оцена „изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију“,²⁰ што може само по себи указивати на мањкавости у процесу вредновања) и спреман је да прихвати да оцена „не задовољава“ не доводи системски до разрешења (премда члан 92. Закона о јавном тужилаштву предвиђа другачије²¹). Међутим, ГРЕКО изражава своје задовољство чињеницом да ће се ова питања даље разматрати након процеса уставне реформе, што ће довести до даљих измена Закона о јавном тужилаштву. Како амандмани још нису усвојени, ГРЕКО сматра да је овај део препоруке само делимично спроведен.
75. ГРЕКО закључује да је Препорука X само делимично спроведена.

Препорука XI

76. *ГРЕКО је препоручио: I. да Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца буде ефикасно пренесен свим тужиоцима и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и да буде редовно ажуриран; II. да за све категорије тужилаца буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва.*
77. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Када је у питању други део препоруке, ГРЕКО је узео у обзир да су обуке на тему етике одржаване редовно од стране Правосудне академије као и саветодавну улогу Етичког одбора ДВТ-а. Тако да је

²⁰ 278 од 294 вредновања је првобитно имало оцену „изузетно успешно“, што је порасло на 285 случајева у односу на 294 случаја након жалбе, а у 86 случајева од 88 ванредних вредновања, дата је оцена „изузетно успешно“.

²¹ Члан 92, Закона о јавном тужилаштву наводи: „Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца разрешавају се (...) кад нестручно врши функцију ...“, што је у члану 93 повезано са оценом „не задовољава“

ГРЕКО сматрао да је овај део препоруке делимично спроведен, подсећајући надлежне органе да је у Извештају о евалуацији јасно изражен став да се да предност да ову саветодавну улогу имају искусни јавни тужиоци изван ДВТ-а, како би се јасно одвојили саветодавни и дисциплинарни системи. Када је у питању први део препоруке, сматрало се да поред горе наведених, нису предузете друге мере како би се ефикасно пренео Етички кодекс. Даље је ГРЕКО узео у обзир надлежности Етичког одбора да пружа смернице, али је такође навео да такве смернице још увек нису пружене. Стога је закључио да је овај део препоруке такође делимично спроведен.

78. Надлежни органи сада извештавају, у вези са другим делом препоруке, да се обуке о етици организују редовно и континуирано од стране Правосудне академије за све категорије заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца, са минимум четири семинара годишње. У 2017. години, обучено је 85 заменика јавних тужилаца, јавних тужилаца и тужилачких помоћника, што је праћено обуком за још 78 лица у 2018. години (до октобра 2018. године). Поред тога, ДВТ је усвојило нови Пословник на седници одржаној 24. јула, 2018. године који између осталог поверава Етичком одбору (као *ad hoc* радном телу ДВТ-а које има пет чланова) пружање поверљивог саветовања јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца. Када је у питању први део препоруке, поред горе поменутих активности које се односе на обуке, током којих је полазницима дат Етички кодекс, у горе поменутом Пословнику, Етичком одбору је такође поверено промовисање професионалне етике и пружање смерница са практичним примерима о етичким питањима.
79. Када је у питању други део препоруке, као и у Извештају о усклађености, ГРЕКО узима у обзир податке који су достављени, а који се односе на активности у вези са обукама и саветодавном улогом Етичког одбора. Упркос усвојеном новом Пословнику о раду, није извештавано о новим променама када је у питању пружање поверљивог саветовања имајући у виду да је већ наведено у Извештају о усклађености да ће ову улогу имати Етички одбор, тако да ГРЕКО сматра да је наведено само још јасније истакнуто овога пута. Према томе, ГРЕКО може само да закључи да је овај део препоруке и даље делимично спроведен. ГРЕКО још једном истиче свој јасно изражен став у погледу тога да се поверљиво саветовање пружа изван структуре ДВТ-а, чиме би се потпуно одвојили саветодавни и дисциплинарни системи. Када је у питању први део препоруке, на основу достављених података, делује као да нису предузете друге мере, поред горе поменутих активности које се односе на одржавање обука и које су предузете како би се пренео Етички кодекс, нити да су израђенеписмене смернице (не узимајући у обзир да је ова улога додељена Етичком одбору) или да су предузете било какве друге мере којим се предвиђа унапређење Кодекса. Тако да овај део препоруке остаје делимично спроведен.
80. ГРЕКО закључује да је Препорука XI и даље делимично спроведена.

У односу на све категорије

Препорука XII

81. *ГРЕКО је препоручио даље развијање правила о сукобу интереса и повезаним питањима која се примењују за народне посланике, судије и тужиоце, између осталог, оних која се односе на дефиницију управљања сукобом интереса,*

истовремено вршење неколико јавних функција и секундарних активности, извештаје о имовини (опсег, обелодањивање информација и контрола) и санкције.

82. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је такође узео у обзир измене које су биле укључене у нови Нацрт закона о агенцији за борбу против корупције (АБПК), и сматрао да неке од предвиђених измена иду у добром правцу, али је такође навео да неколико повода за забринутост нису још увек биле решене. У сваком случају, Нацрт закона о АБПК није добио потврду Министарства правде и Владе, тако да је ГРЕКО сматрао да ова препорука није ни делимично спроведена.
83. Надлежни органи сада наводе да је Нацрт закона о АБПК-у замењен новим Нацртом закона о спречавању корупције, који је био предмет јавне расправе у периоду од јула до августа 2018. године и накнадне експертске анализе (од стране бившег председника ГРЕКО-а) у октобру 2018. године. На основу ове анализе, дошло је до унапређења Нацрта закона, о чему је накнадно одржана јавна расправа (у марту 2019. године).
84. У складу са наводима надлежних органа, АБПК ће изградити даље смернице за спречавање сукоба интереса, у складу са Законом о спречавању корупције, када исти буде усвојен.
85. ГРЕКО узима у обзир процес израде Нацрта новог закона о спречавању корупције и смернице које ће бити израђене накнадно, а које се односе на спречавање сукоба интереса. ГРЕКО треба детаљно да анализира одредбе закона, када буде усвојен, како би се проверило да ће закон решити поводе за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији. Имајући у виду да закон и даље може претрпети додатне значајне измене, ГРЕКО још увек не може сматрати да је ова препорука делимично спроведена.
86. ГРЕКО закључује да Препорука XII није спроведена.

Препорука XIII

87. *ГРЕКО је препоручио даље јачање Агенције за борбу против корупције у спречавању корупције и у спречавању и решавању сукоба интереса у односу на народне посланике, судије и тужиоце, између осталог: I. предузимањем одговарајућих мера како би се обезбедио адекватан степен независности и обезбеђујући адекватне финансијске и кадровске ресурсе; II. давањем надлежности и права Агенцији, која би обухватила, на пример, право на непосредан приступ подацима код других органа јавне власти, право на деловање по анонимној жалби и на властиту иницијативу, и право на подношење кривичних пријава, иницирање прекршајног поступка и покретање иницијативе за дисциплински поступак.*
88. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је узео у обзир да је у току била припрема новог закона о АБПК-у и садржана решења која је нацрт закона нудио у циљу отклањања повода за забринутост истакнутих у извештају од стране ГРЕКО-а, међутим имајући у виду да Нацрт закона није добио потврду Министарства правде

или Владе, ГРЕКО није био у могућности да процени да ли је ова препорука испуњена или не.

89. Надлежни органи сада наводе, у погледу другог дела препоруке да ће Нацрт закона о спречавању корупције (у складу са горе наведеним, видети препоруку XII) у великој мери проширити и ојачати улогу АБПК-а, укључујући давање надлежности да врши процену ризика од корупције за Нацрте закона; да доставља мишљења о нацртима закона, који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, и спровођењу Закона о спречавању корупције који ће ускоро бити усвојен као и да ближе регулише услове који се односе на активности лобирања у складу са недавно усвојеним Законом о лобирању.²²
90. Када је у питању приступ подацима, Нацрт закона предвиђа да надлежни органи морају омогућити АБПК-у директан приступ свим електронским базама података које чувају. Уколико није могуће пружити такав приступ, надлежни органи ће доставити сва документа и податке којим располажу у року од 15 дана након датума пријема писаног и образложеног захтева АБПК-а. АБПК може добити податке од банака, финансијских институција и других правних лица у сврху провере извештаја о имовини, али само уз сагласност функционера који је предмет упита, и може, у складу са новим Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма (који је ступио на снагу 1. априла 2018. године) – започети поступак по коме ће Управа за спречавање прања новца прикупитинеопходне податке (уколико постоји основ за сумњу на корупцију као предикативно кривично дело за прање новца). Прикупљене податке, АБПК може тражити од Управе (међутим управа може одбити такав захтев).
91. Нацрт закона о спречавању корупције даље пружа АБПК-у надлежност да поступа по анонимним представкама (чл. 87-91. Нацрта закона) уколико достављени подаци изазивају сумњу у постојање корупције као и по службеној дужности (Члан 92. Нацрта закона). Овај нацрт такође предвиђа да АБПК може доставити мишљење о стању корупције у одређеним органима јавне управе, дајући препоруке органу јавне власти са конкретним мерама ради отклањања идентификованих недостатака (члан 90. Нацрта закона).
92. У складу са чланом 6. Нацрта закона јасно се наводи да АБПК може да подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка и тако мора поступати када у току спровођења активности установи да постоји разумни основ за сумњу да је почињено кривично дело, које може бити предмет кривичног гоњења по службеној дужности или да је дошло до прекршаја или кршења фидуцијарних дужности које проистичу из радног односа.
93. Када је у питању први део препоруке, надлежни органи наводе да ће нове надлежности АБПК-а бити праћене додатним финансијским ресурсима (који ће омогућити оснаживање људских ресурса у АБПК-у). У ову сврху, члан 4. Нацрта закона о спречавању корупције предвиђа да годишња средства за несметан рад

²² У складу са описаним у препоруци III (пасуси 21-22), надлежности АБПК у складу са Законом о лобирању обухватају вођење регистра лобиста, праћење активности лобирања, пружање обавезних обука о лобистима, доношење Кодекса понашања за све стране које су под утицајем активности лобирања и доношење правилника за функционере (укључујући и народне посланике) о форми, садржају и начину извештавања о контактима са лобистима.

АБПК-а која се издвајају у буџету Републике Србије морају бити довољна како би се осигурала ефикасност и потпуна независност Агенције. Поред средстава из државног буџета, која омогућавају додатна средства за покривање трошкова спровођења новог Закона о лобирању, овај закон такође предвиђа и мали додатни приход за АБПК од спровођења предвиђених обука за лобисте. Коначно, Нацрт закона такође предвиђа јачање улоге директора АБПК-а и деполитизацију и професионализацију Савета АБПК-а, који надзире рад Директора.

94. ГРЕКО поздравља достављену информацију, која прати предлоге описане у Извештају о евалуацији. Даља прилагођавања могу бити неопходна, нпр. у смислу одредби о средствима која су издвојена за АБПК, самосталности АБПК-а, приступа подацима које чувају органи јавне власти и положаја Савета и директора Агенције. Међутим, на основу података које су доставили надлежни органи (који не укључује Нацрт закона као такав), делује да ће Нацрт закона решити одређени број повода за забринутост које је истакао ГРЕКО у Извештају о евалуацији. Поред тога, имајући у виду да Влада још увек није потврдила Нацрт закона, и да се Нацрт закона може још увек изменити у значајној мери, ГРЕКО не може да закључи да је ова препорука делимично спроведена.
95. ГРЕКО закључује да Препорука XIII није спроведена.

III. ЗАКЉУЧЦИ

96. **Имајући у виду горе наведено, ГРЕКО закључује да Србија није задовољавајуће спровела или није на задовољавајући начин поступила по било којој од тринаест препорука које су садржане у Извештају о четвртном кругу евалуације.** Десет препорука је делимично спроведено и три нису спроведене.
97. Препоруке I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X и XI делимично су спроведене, а препоруке II, XII и XIII нису спроведене.
98. У односу на народне посланике, направљен је велики корак напред усвајањем новог закона о лобирању. Уколико се спроведе као што је предвиђено, овај закон ће представљати велики помак у повећању транспарентности контаката народних посланика са лобистима. Ипак, неопходна је одлучнија акција: усвајање Кодекса о понашању за народне посланике треба да буде приоритет, као и даље мере за унапређење транспарентности законодавног процеса, како би се омогућили адекватни временски оквири и расправе о нацрту законодавства и избегла употреба хитних поступака приликом доношења закона, изузеву изванредним околностима.
99. Када су у питању судије и тужиоци, ГРЕКО наводи да су у току уставне реформе, које утичу на испуњењенеколико препорука које су претходно наведене. ГРЕКО је изразио забринутост због тешког окружења у ком се води процес консултација, где су се различите невладине организације, укључујући и Удружење судија и тужилаца Србије повукле из процеса као и због критика не само ових организација већ и Консултативног већа европских судија на неке од аспеката

Нацрта амандмана Устава.²³ Узимајући у обзир значај реформи и без обзира на позитивно мишљење Венецијанске комисије, ГРЕКО може само да охрабри надлежне органе у Србији да не штеде напоре у осигуравању да амандмани Устава имају највећу могућу основу за подршку, при томе, осигуравајући да ће коначни амандмани Устава бити у складу са ГРЕКО препорукама и преузетим обавезама Владе у погледу састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Даље, када су у питању судије и тужиоци, ГРЕКО очекује да се уложи више напора у систем вредновања рада судија и очекује резултате рада Радне групе у оквиру Државног већа тужилаца у израдинацрта измена и допуна важећег Правилника о критеријумима за вредновање. Како у случају судија тако и у случају тужилаца, неопходно је предузимати даље мере како би се ефикасно пренео Етички кодекс судијама и тужиоцима, и како би се доставиле смернице и пружало поверљиво саветовање.

100. Коначно, када је у питању Нацрт закона о спречавању корупције, чије је усвајање неопходно како би се променили прописи који регулишу сукоб интереса и друга питања која се примењују на народне посланике, судије и тужиоце и како би се ојачала улога АБПК-а, ГРЕКО поздравља развој Нацрта закона и пружање експертског мишљења о овом нацрту. Имајући у виду да ГРЕКО-у није достављен текст нацрта закона и да Нацрт закона још увек може бити предмет даљих измена, ГРЕКО не може да закључи да је учињен значајан напредак у овом смислу и подстиче надлежне органе у Републици Србији да усвоје Нацрт закона што је пре могуће, уз одређена прилагођавања (у складу са горе наведеним).
101. Имајући у виду горе наведено, и упркос чињеници да није спроведена ниједна препорука, ГРЕКО закључује да се свеукупан ниво усклађености не може више сматрати „глобално незадовољавајућим“ у смислу измењеног члана 31. став 8.3 ГРЕКО Пословника о раду. ГРЕКО охрабрује надлежне органе у Србији да наставе да улажу даље напоре у спровођењу ГРЕКО препорука и позива шефа делегације Републике Србије да достави додатне податке који се односе на спровођење препорука I – XIII, најкасније до 31. децембра 2019. године.
102. На крају, ГРЕКО позива надлежне органе Републике Србије да одобре, што је пре могуће, објављивање овог извештаја, да се изврши превод на национални језик и да се извештај јавно објави.

²³Види, између осталог, мишљење Бироа КВЕС о компатибилности нових предложених амандмана Устава Републике Србије који се односе на уређење правосуђа са европским стандардима: <https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b>