



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

18. октобар 2017.год.

За јавност
GrecoRC4(2017)8-P3

ЧЕТВРТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције у односу на народне
посланике, судије и тужиоце

ИЗВЕШТАЈ О УСКЛАЂЕНОСТИ

СРБИЈА

Усвојено од стране GRECO на 77. Пленарном заседању
(Стразбур, 16-20. октобар 2017.год.)

Ч
Е
Т
В
Р
Т
И
К
Р
У
Г
Г
Е
В
А
Л
У
А
Ц
И
Ј
Е

I. УВОД

1. Извештај о усклађености оцењује мере које су предузели надлежни органи Републике Србије у циљу спровођења препорука које су садржане у Извештају у оквиру четвртог круга евалуације за Србију, који је усвојио GRECO на свом 68. Пленарном заседању (19. јуна 2015. године) и који је објављен 2. јула 2015. године, након одобрења од стране Србије ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 8E](#)). Четврти круг евалуације GRECO бави се „Спречавањем корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце”.
2. У складу са процедурама GRECO-а, надлежни органи Србије су доставили Извештај о стању у вези са предузетим мерама за испуњење препорука. Овај извештај је примљен 1. априла 2017. године и послужио је, заједно са информацијама које су накнадно достављене, као основа за израду Извештаја о усклађености.
3. GRECO је изабрао Норвешку и Пољску да именују известиоце за поступак оцене усклађености. За известиоце су именовани г. Jens-Oscar NERGARD, Виши саветник у Министарству локалне самоуправе и модернизације, у име Норвешке, и Алицја KLAMCZYNSKA, Главни специјалиста у Одсеку за европско и међународно кривично право, Одељење за законодавство, Министарство правде, у име Пољске. У изради нацрта Извештаја о усклађености известиоцима је помогао Секретаријат GRECO-а.
4. Извештај о усклађености оцењује спровођење сваке појединачне препоруке која је садржана у Извештају о евалуацији и установљава свеукупну оцену нивоа усклађености чланице са тим препорукама. Спровођење било које препоруке чија се примена очекује (делимично спроведена или неспроведена препорука) биће оцењено на основу даљег Извештаја о стању који надлежни органи треба да доставе 18 месеци након усвајања овог Извештаја о усклађености.

II. АНАЛИЗА

5. GRECO је размотрио 13 препорука које је упутио Србији у свом Извештају о евалуацији. Усклађеност са тим препорукама анализира се у наставку текста.
6. Као прелиминарну ноту, надлежни органи Србије истичу да одређени делови препорука GRECO-а захтевају измене Устава из 2006. године. Према Националној стратегији за реформу правосуђа за период 2013-2018, уставна реформа је планирана за четврти квартал 2017. године, на основу широког и свеобухватног процеса консултација, у складу са европским стандардима и имајући у виду препоруку Венецијанске комисије. Као резултат тога, Србија ће моћи да испуни неке делове препорука GRECO-а тек након извршења ових уставних измена.

Спречавање корупције у односу на народне посланике

Препорука i.

7. *GRECO је препоручио да транспарентност законодавног процеса буде додатно унапређена (i) тиме што ће се обезбедити да предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде и исходи седница одбора буду објављивани на време, да одговарајући временски оквири буду на снази за подношење амандмана и да се хитни поступак примењује као изузетак а не као правило, и (ii) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђењем њихове примене у пракси.*
8. Што се тиче првог дела препоруке, надлежни органи објашњавају да је, у светлу забринутости коју је изразио GRECO, посебна пажња посвећена обезбеђивању да се сва правила утврђена Пословником Народне скупштине стриктно поштују у пракси.

Веб-сајт Народне скупштине редовно се ажурира новим садржајем (како на српском тако и на енглеском језику) у циљу информисања јавности о законодавном процесу на једноставан и приступачан начин. Сви закони и остали законодавни предлози се постављају онлајн чим уђу у законодавну процедуру. Сазивања на седнице и састанке објављују се одмах након заказивања истих. Извештаји, амандмани одбора и други документи објављују се одмах по одржавању састанака. Записници са седница Народне скупштине и њених радних тела објављују се одмах по њиховом усвајању. Стенографске белешке парламентарних седница, резултати гласања и сви усвојени законодавни акти могу се наћи на веб-сајту Скупштине.

9. У погледу амандмана на законе, надлежни органи наводе да се сви предлози закона и амандмани на те предлоге уносе у систем е-парламента (систем за електронско управљање документима) одмах по њиховом формалном подношењу Народној скупштини. Ова пракса постоји од почетка 2012. године. Од тог тренутка, сви документи који се односе на законодавни поступак, укључујући извештаје и мишљења, подносе се електронским путем и може им се приступити у просторијама Скупштине или на даљину, са личног рачунара. Систем е-парламента резервисан је за народне посланике и особље Народне скупштине.
10. У вези са временским оквирима за подношење амандмана и хитним поступком, надлежни органи препознају да се крајњи рок од 24 сата, у току којег се предлози амандмана за хитни поступак могу поднети, може чинити кратак. Међутим, наглашавају да народни посланици могу да одбију такве предлоге, који онда остају у редовној законодавној процедури и не могу бити стављени на дневни ред Народне скупштине до истека рока од 15 дана од датума подношења. Поред тога, хитни поступак се може применити искључиво у изузетним околностима као што је наведено у члану 167. Пословника Народне скупштине – осим када постоји јасна потреба за испуњавањем међународних обавеза и усклађивањем домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ, што је најчешћи случај када се овај поступак примењује у пракси.
11. У 2015. години, 231 предлог закона и други акти достављени су Народној скупштини за усвајање у хитном поступку. Народна скупштина је усвојила укупно 315 аката, од којих 182 у хитном поступку: 196 закона, 119 одлука и других аката. Надлежни органи су такође пружили неколико примера у којима предлог за примену хитног поступка није био прихваћен од стране Народне скупштине.
12. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи подсећају да чланови 83. и 84. Пословника прописују могућност организовања јавних слушања за разне сврхе које се односе на законодавне и надзорне функције Народне скупштине. У 2015. години, одржано је 14 јавних слушања, а у 2016. години седам. Треба истаћи, међутим, да су превремени парламентарни избори одржани у 2016. години, а Скупштина је обављала само текуће и хитне послове до конституисања новог законодавног тела 3. јуна 2016. године. У оквиру новог сазива законодавног тела, већ је одржано неколико јавних слушања.
13. Транспарентност јавних слушања је унапређена формирањем посебне странице на веб-сајту Народне скупштине у 2013. години. Она садржи објашњења, омогућава директан контакт са одборима и могућност за јавност да предлаже теме за будућа јавна слушања. Директан пренос свих јавних слушања, архива претходних преноса, табела са извештајима, агендама и анексима, и опција за претраживање обезбеђени су за укупно 94 јавна слушања која су организована од новембра 2008. године.

14. Надлежни органи на крају истичу да постоји све већа тенденција за организовање састанака одбора изван Народне скупштине у градовима широм земље, како би се подстакли директни контакти између народних посланика и јавности.
15. Што се тиче првог дела препоруке, GRECO поздравља пажњу коју су надлежни органи посветили стварном спровођењу важећег Пословника Народне скупштине у погледу благовременог објављивања информација о законодавном процесу. Међутим, велика већина закона и одлука се још увек усваја у хитном поступку, што практично спречава благовремено информисање и учешће у законодавном раду. Према Пословнику Народне скупштине још увек је могуће, и још увек је правило у великој мери, да се достављају амандмани до 24 сата пре дискусије у хитном поступку, и нису уведене никакве додатне заштитне мере како би се ограничила употреба овог поступка или обезбедили нови рокови за подношење амандмана. Стога, већина GRECO-вих повода за забринутост у вези са овим делом препоруке и даље постоји, те се из тог разлога ова препорука сматра делимично спроведеном.
16. Што се тиче другог дела препоруке, GRECO поздравља стварање посебне странице посвећене јавним слушањима на веб-сајту Народне скупштине и тенденцију организовања састанака одбора широм земље. Подсећа, међутим, да препорука захтева даљи развој постојећих правила у вези и са јавним слушањима и са јавним дебатама као и обезбеђивање њиховог спровођења. До овога још увек није дошло, те је овај део препоруке такође само делимично спроведен.
17. GRECO закључује да је препорука i делимично спроведена.

Препорука ii.

18. *GRECO је препоручио (i) брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса и (ii) обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућавајући им саветовање уз чување поверљивости и наменске обуке.*
19. Надлежни органи објашњавају да, из неколико разлога, Нацрт кодекса понашања из Извештаја о евалуацији још увек чека на усвајање. Прво, садашњи мандат актуелног састава Народне скупштине је почео 3. јуна 2016. године, а новим народним посланицима било је потребно време да се упознају са Нацртом кодекса који је сачињен за време претходног сазива законодавног тела. Такође је било потребно ускладити нацрт са активностима које су утврђене у процесу преговарања са ЕУ, као и са другим препорукама GRECO-а.
20. У поређењу са верзијом Нацрта кодекса који је оцењен у Извештају о евалуацији, нови нацрт садржи одредбу која предвиђа да се другостепени орган, Високи етички одбор, бави приговорима на одлуке Етичког одбора у складу са његовом саветодавном и превентивном улогом.
21. Надлежни органи додају да ће се будући Кодекс понашања примењивати заједно са Законом о Народној скупштини и њеним Пословником, као и Законом о Агенцији за борбу против корупције, за који се очекује да ће бити усвојен у блиској будућности.
22. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи објашњавају да ће Етички одбор бити у обавези да доставља годишње извештаје Народној скупштини,

који ће бити објављени на њеном веб-сајту. Подизање свести и активности обуке ће такође бити планирани након усвајања кодекса.

23. GRECO узима у обзир тренутни помак који је остварен у припремама за усвајање нацрта Кодекса понашања. Пошто изгледа да није било много напретка од усвајања Извештаја о евалуацији, GRECO закључује да препорука ii није спроведена.

Препорука iii.

24. *GRECO је препоручио увођење правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и осталим трећим странама који покушавају да утичу на парламентарни процес, и да те интеракције буду транспарентније.*
25. Надлежни органи објашњавају да не постоји закон који уређује ово питање у Србији. Тренутно се израђује анализа потреба у циљу припреме нацрта новог закона о лобирању који је намењен функционерима – укључујући народне посланике – током друге половине 2017. године. Очекује се да ће овај закон омогућити јавни регистар лобиста. Анализе и препоруке GRECO-а ће бити узете у обзир током процеса израде нацрта.
26. Поред усвајања будућег закона, Народна скупштина планира да размотри усвајање посебног подзаконског акта, који би конкретно и детаљно уређивао питање лобирања у вези са народним посланицима.
27. GRECO узима у обзир намеру Народне скупштине да размотри усвајање посебних правила која би регулисала контакте народних посланика са лобијима, што је управо и сврха препоруке, и очекује да оцени ова правила у догледно време.
28. GRECO закључује да препорука iii није спроведена.

Спречавање корупције у односу на судије

Препорука iv.

29. *GRECO 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.*
30. Надлежни органи изјављују да, као што је објашњено у Извештају о евалуацији, спровођење првог дела препоруке захтева измене Устава. Према Акционом плану о приступању ЕУ, уставна реформа је предвиђена за крај 2017. године. Из тог разлога, не може се остварити никакав напредак у спровођењу у току извештајног периода.
31. Међутим, што се тиче састава Високог савета судства (ВСС), надлежни органи истичу да половину чланова ВСС-а чине судије које су изабране од стране њихових колега; шест од 11 чланова ВСС-а морају бити судије, које бира Народна скупштина. Међутим, њих именује Високи савет судства, након резултата избора од стране судија према Закону о Високом савету судства.
32. У вези са другим делом препоруке, надлежни органи достављају следећу информацију:
- Закон о Високом савету судства је измењен 21. децембра 2015. године.

Амандмани предвиђају јавне седнице ВСС-а, образложене одлуке и објављивање одлука и извештаја о напретку ВСС-а на његовом веб-сајту¹;

- Високи савет судства је, сходно томе, изменио свој Пословник 13. јануара 2016. године. Дневни ред, записници и одлуке седница ВСС-а, који су сада јавни, објављују се на његовом веб-сајту, заједно са календаром активности;
 - дана 8. марта 2016. године, Високи савет судства је усвојио Стратегију о комуникацији за период 2016-2018, како унутар самог Савета тако и између Савета, са једне стране, и судова, јавности и циљних група, са друге стране. Њен циљ је да рад правосуђа учини доступнијим и транспарентнијим јавности;
 - као одговор на забринутост GRECO-а да су судије препуштене саме себи у случају притиска јавности, Високи савет судства је усвојио 25. октобра 2016. године одлуку о изменама Пословника, чиме је обезбеђен јасан поступак за предузимање неопходних радњи у циљу јавног реаговања у случају непримереног политичког утицаја на правосуђе; то укључује обавезу издавања јавних саопштења. Сходно томе, Високи савет судства је издао, на пример, 24. фебруара 2017. године, изјаву поводом учесталих текстова у средствима јавног информисања о осетљивим породичним споровима који би требало да буду ван пажње јавности;
 - у вези са сугестијом GRECO-а о одвојеном буџету за правосуђе којим би требало да управља Високи савет судства, Народна скупштина је 29. децембра 2016. године донела измене Закона о уређењу судова, којим је промењен рок за пренос буџетске надлежности са Министарства правде на ВСС. Нови рок је утврђен за 1. јануар 2018. године;
 - на крају, у вези са примедбом GRECO -а да је потребна одговарајућа методологија за мерење обима посла судова и судија, Високи савет судства је формирао радну групу у циљу израде нацрта програма за систем пондерисања предмета, који ће се користити за правичну и јединствену расподелу и управљање предметима. Рад на томе је тренутно у току.
33. У вези са првим делом препоруке, GRECO понавља да је промена састава Високог савета судства од суштинске важности за јачање његове независности и стварање услова за враћање поверења јавности у правосуђе. Није дошло до промене у институционалном и процедуралном оквиру који је GRECO оценио у Извештају о евалуацији и, стога, забринутост која је у њему изражена и даље остаје. Чак и ако Народна скупштина само бира кандидате које је номиновао Високи судски савет, а који су претходно изабрани од стране њихових колега, она и даље може да одбије да изабере предложене кандидате и на тај начин покрене нови процес селекције. GRECO разуме да пуна усклађеност са овим делом препоруке подразумева уставну реформу, за коју се нада да ће се брзо догодити. Овај део препоруке није спроведен за сада.
34. У вези са другим делом препоруке, GRECO поздравља различите мере које су наведене у извештају, а које изгледа да су одговарајући одговори на његову забринутост изражену у Извештају о евалуацији. Потребно је успоставити и додатно развити праксу транспарентног и проактивног поступања у оквиру Високог савета судства, као стварно самоуправног тела. GRECO очекује пријем додатних информација о еволуцији праксе Високог савета судства и одлука за

¹ www.vss.sud.rs

решавање питања правосуђа. Из тог разлога, овај део препоруке је делимично спроведен.

35. GRECO закључује да је препорука iv делимично спроведена.

Препорука v.

36. *GRECO 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.*
37. Надлежни органи објашњавају да су уведене јасне процедуре за први избор, именовање на сталне позиције и напредовање за судије, захваљујући усвајању неколико правилника од стране Високог савета судства 15. новембра 2016. године и 29. марта 2016. године: (i) Правилник о критеријумима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира; (ii) Правилник о критеријумима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и о критеријумима за предлагање кандидата за председника суда и (iii) Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и надлежним органима за оцењивање рада судијских помоћника. Правилнике је припремила радна група укључујући судије свих нивоа, чланове Високог савета судства, представнике судијских и тужилачких помоћника и разне друге заинтересоване стране, као и ОЕБС.
38. Ови правилници обезбеђују критеријуме и стандарде који су засновани на заслугама за објективну евалуацију кандидата за судијске позиције. За почетак каријерних позиција предвиђени су испитивање, систем бодовања и успостављање коначне листе кандидата. Разговори за посао који се обављају са кандидатима за позиције на свим нивоима отворени су за јавност и снимају се. Омогућен је јавности приступ снимцима у просторијама ВСС-а. И за почетак каријере и за више судијске позиције, прибавља се такође мишљење колега кандидата и судија из непосредно вишег суда.
39. У погледу позиција председника суда, надлежни органи напомињу да је Високи савет судства доставио већи број предлога за именовање Народној скупштини, и да је избор у току за неколико других позиција. Сходно томе, тренутно постоје вршиоци дужности председника суда у 11 од 162 суда у Србији. Осим двојице, вршиоци дужности председника суда су на својим позицијама од септембра 2016. године. Поступци за именовање за те позиције су у току.
40. Што се тиче неопходних уставних амандмана за искључивање Народне скупштине из процеса именовања судија, Министарство правде организује серију округлих столова широм земље, укључујући представнике цивилног друштва, академике и медије. Овај процес треба да се заврши до средине новембра 2017. године, након чега ће Министарство започети израду нацрта амандмана.
41. GRECO поздравља кораке које су предузети за унапређење објективности и транспарентности процедура за запошљавање и унапређење судија и председника судова, нарочито увођење испита за започињање каријерних места, правилнике који садрже објективне критеријуме и избор или процес именовања већег броја председника суда који је у току. Међутим, изгледа да резултати које су кандидати остварили у поступку избора нису обавезујући нити да Високи савет судства мора да образложи своје одлуке када одлучи да именује другог кандидата у односу на оног који је добио највишу оцену. Стога, постоји још простора 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 на самом почетку.

42. GRECO закључује да је препорука в делимично спроведена.

Препорука vi.

43. *GRECO је препоручио да систем оцењивања рада судија буде ревидиран (i) увођењем квалитативнијих критеријума и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу дотичних судија.*
44. Надлежни органи се позивају на Правилник о вредновању рада судија и председника судова, који је Високи савет судства усвојио у јулу 2014. године и који је прво примењен у пилот фази која је трајала до краја 2014. године. Према њима, ово је омогућило укључивање и квантитативних и квалитативних критеријума у поступак вредновања. Пре тога, за време фазе израде нацрта Правилника, Високи савет судства је заузео став да вредновање не треба да се ослања само на елементе продуктивности. Стога је радна група која је припремила Правилник утврдила, на основу рада судија у 2013. години, неопходан минимални временски оквир за доношење писаних одлука који не угрожава квалитет рада судија. Високи савет судства верује да је овај критеријум јасан, објективан, мерљив и примењив у пракси. Други критеријум је број предмета на којима су судије радиле у односу на очекивану месечну норму, који је одређен узимајући у обзир примедбе судија о овој норми.
45. Надлежни органи такође објашњавају да одредбе о вредновању обезбеђују учешће оцењених судија у читавом процесу и да је у оквиру ВСС-а установљена стална комисија за координацију рада комисије за вредновање, разматрање спорова и пружање смерница и предлога за побољшање поступка вредновања.
46. Током пилот фазе, којом је обухваћено 20 судова, судије су биле уско повезане са процесом, и њихове примедбе су узете у обзир. Експерти ОЕБС-а и ТАИЕХ-а су такође пратили процес и пружали своје препоруке. Једна од ових препорука била је да се укине било каква веза између процеса вредновања и дисциплинских поступака. Сходно томе, Високи савет судства је предложио Министарству правде, 7. априла 2015. године, да измени Закон о судијама тако да негативно вредновање судија не представља основ за разрешење. Међутим, нацрти амандмана на Закон о судијама још увек нису ушли у парламентарни поступак.
47. Најзад, надлежни органи оспоравају изјаву GRECO-а да незадовољавајући резултати систематски воде разрешењу дотичних судија. Правилник о вредновању предвиђа да се судија чији је рад оцењен као незадовољавајући упути на обавезну обуку. Према Закону о судовима, непрофесионално обављање судијских функција, које је условљено добијањем незадовољавајуће оцена рада судије, представља само могући разлог за разрешење.
48. Признајући напоре надлежних органа Србије да успоставе адекватан систем оцењивања рада судија, GRECO истиче да достављене информације пружају само додатно објашњење система вредновања који је већ оцењен у Извештају о евалуацији, и да су наведени само намеравани кораци ка спровођењу препоруке. Горе истакнути критеријуми су очигледно квантитативне природе, и предлог ВСС-а да било која веза између оцено учинка рада судија и њиховог разрешења треба бити прекинута још није довела до било каквих измена Закона о судовима у овом погледу.

49. GRECO закључује да препорука vi није спроведена.

Препорука vii.

50. *GRECO 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.*
51. У вези са првим делом препоруке, надлежни органи објашњавају да је Етички кодекс за судије доступан на веб-сајту Високог савета судства. Поред тога, ВСС је усвојио 8. марта 2016. године Етички кодекс за чланове Високог савета судства, који је такође доступан на његовом веб-сајту. Дана 13. јануара 2016. године, ВСС је одлучио да успостави Етички одбор као радно тело Савета. Овај Одбор је задужен за праћење спровођења оба етичка кодекса, спровођење поступка вредновања и активности обуке у области етике и вршење анализе потреба за измену Етичког кодекса у циљу ближег регулисања одредби о дисциплинској одговорности судија у случају непоштовања кодекса.
52. Надлежни органи додају да, на захтев судије у погледу етичких питања, ВСС може донети закључке на својим седницама, који се саопштавају судији и јавности и који се објављују на веб-сајту ВСС-а.
53. У вези са другим делом препоруке, надлежни органи наводе да је ВСС усвојио 18. јануара 2017. године Програм сталне обуке за судије и судско особље у 2017. години. Програм обухвата наменске обуке о етици за судије и тужиоце, укључујући следеће главне теме: међународни стандарди о судијској и тужилачкој етици и њиховој примени у законодавству Републике Србије; сукоби интереса (неспојивост функција, пријављивање сумњи у постојање сукоба интереса, изузеће); хипотетичка питања и практични примери реалних животних сценарија; дисциплински поступак за повреду Етичког кодекса и успостављање јасних канала за разматрање дилема о етичким питањима. У спровођењу овог програма, одржана су четири семинара о Етичком кодексу у Новом Саду, Крагујевцу, Нишу и Београду крајем септембра 2017. године. Такође је припремљена и брошура о Етичком кодексу која ће бити дистрибуирана свим судовима.
54. У сарадњи са ОЕБС-ом, ВСС је извршио свеобухватну анализу одлука дисциплинских тела и ВСС-а у дисциплинском поступку. Брошура која садржи ову анализу је објављена и доступна је на веб-сајту ВСС-а. На крају, ВСС је успоставио сарадњу са Агенцијом за борбу против корупције (АБПК), између осталог, путем редовних састанака.
55. GRECO сматра да мере које су наведене иду у одређеној мери у правцу спровођења другог дела препоруке. Програм обуке за судије (и тужиоце) се чини одговарајућим, и анализа одлука, које су донете у дисциплинским поступцима, би могла да има неку образовну вредност ако се адекватно пренесу и користе током обуке. Међутим, потребна је одлучнија акција. Није успостављен систем саветовања са чувањем поверљивости, а закључци ВСС-а о етичким дилемама тешко да су адекватна замена. Узимајући у обзир недостатак поверења у ВСС који је истакнут у Извештају о евалуацији и јавну природу тих саветовања, сумња се да ће овај начин бити коришћен од стране судија. Одређивање механизма за поверљиво саветовање – на пример од стране искусних судија – ван ВСС-а је неопходно, као што је објашњено у Извештају о евалуацији.

56. Што се тиче првог дела препоруке, нису предузете никакве мере како би се директно реаговало на забринутост изражену у Извештају о евалуацији. Етички кодекс је доступан на веб-сајту ВСС-а, али то је већ био случај у тренутку усвајања Извештаја, који је упркос томе истакао недостатак свести о постојању Кодекса од стране судија. Извештај о евалуацији такође указује на нејасност Кодекса и потребу за доношењем допунских смерница за тумачење његових одредаба. Ово још увек није урађено, нити се чини да експлицитно спада у надлежност новоформираног Етичког одбора.
57. GRECO закључује да је препорука vii делимично спроведена.

Спречавање корупције у односу на тужиоце

Препорука viii.

58. *GRECO 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.*
59. У вези са првим делом препоруке, надлежни органи објашњавају да је уставна реформа која је неопходна за њено спровођење предвиђена за крај 2017. године. Стога, није могло доћи ни до каквог напретка у спровођењу за време извештајног периода.
60. У вези са другим делом препоруке, надлежни органи достављају следеће информације:
- вишегодишњи стратешки план је израђен од стране Државног већа тужилаца (ДВТ) уз подршку Светске банке и твининг пројекта ИПА 2013, у циљу јачања улоге и капацитета ДВТ-а као истински самоуправног тела;
 - спровођење пројекта ИПА 2013 почело је у августу 2015. године, и наставило се у 2016. години, уз експертску анализу правног оквира, семинаре и студијске посете, чија је сврха да допринесу изградњи капацитета ДВТ-а. Ове активности су биле усредсређене посебно на стратешко планирање, модернизацију административне канцеларије, управљање људским ресурсима, буџетско планирање и алокацију, транспарентност и сарадњу са другим органима, медијима и цивилним друштвом, итд.; даље јачање и изградња капацитета ДВТ-а су предвиђени у оквиру предстојећег пројекта ИПА 2017 чије је програмирање у току;
 - Парламент је усвојио амандмане на Закон о Државном већу тужилаца у 2015. години. Њима се обезбеђује јавност седница и аката донетих на седницама ДВТ-а путем његовог веб-сајта²;
 - Државно веће тужилаца је усвојило 23. марта 2017. године амандмане на свој Правилник. Измене укључују (i) успостављање јасних правила о јавномреаговању ДВТ-а у случају политичког утицаја на рад јавних тужилаца; (ii) спецификацију и стандардизацију оперативних радних процедура и (iii) унапређење ефикасности ДВТ-а. У том циљу,

² www.dvt.it.rs

поред постојећег Етичког одбора, формирано је и неколико радних тела ДВТ-а, односно Повереник за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја, радне групе за праћење правосудних закона, радне групе за образовне програме, као и радна тела надлежна за праћење одређених области у циљу испуњавања обавеза из Акционог плана о придруживању ЕУ. Права и обавезе председника ДВТ-а и чланова додатно су прецизирана, а утврђена је и обавеза да одлуке Већа морају бити образложене. Право на улагање жалбе на одређене одлуке је такође предвиђено.

- Сва Јавна тужилаштва су обавештена о успостављању Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог непримереног утицаја и о могућности контактирања истог у вези са конкретним случајевима непримереног утицаја. Случајеви могу бити заведени као поверљиви, ако је потребно.

61. GRECO узима у обзир недостатак напретка у вези са првим делом препоруке. Што се тиче другог дела препоруке, GRECO поздравља разне мере наведене у извештају, које се чине одговарајућим одговорима на његове поводе за забринутост који су изражени у Извештају о евалуацији. Очекује да оцени даљи напредак у свом следећем извештају, посебно у вези са успостављањем праксе транспарентног и проактивног деловања ДВТ-а као истински самоуправног тела.
62. GRECO закључује да је препорука viii делимично спроведена.

Препорука ix.

63. *GRECO 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.*
64. Надлежни органи наводе да је Државно веће тужилаца ангажовано у реформи процеса избора и унапређења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у оквиру постојећег уставног и правног оквира. Дана 29. маја 2014. године, ДВТ је усвојило Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Примењује се од 15. јануара 2015. године, након почетног периода пробног спровођења у већем броју јавних тужилаштва. Сходно томе, ДВТ је изабрало 2. фебруара 2015. године по први пут заменике јавних тужилаца на сталној функцији, у складу са одредбама новог Пословника. Након тога, од јавних тужилаштва је затражено да доставе ДВТ-у оцену рада кандидата који су се пријавили за радна места.
65. Поред тога, ДВТ је усвојило 7. септембра 2017. године Пословник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира. Правилник наводи, између осталог, да се коначна оцена кандидата који су завршили почетну обуку на Правосудној академији сматра мерљивим и ваљним критеријумом оспособљености и стручности за заменика јавног тужиоца који се бира први пут у основном јавном тужилаштву.
66. Детаљне информације о поступку вредновања постављене су на веб-сајту ДВТ-а и прослеђене свим јавним тужилаштвима у циљу промовисања важности оцене рада и њеног утицаја на унапређење.

67. Пружене информације не омогућавају да GRECO оцени препоруку, чак ни као делимично спроведену. Уз разумевање да предстојећа уставна реформа спречава спровођење неких елемената препоруке, посебно искључивање Народне скупштине из процеса, GRECO истиче да критеријуми које ДВТ користи за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца остају нејасни. Поред тога, ништа не указује на то да је дискреција Владе у процесу ограничена, или да се позиције руководиоца тужилаштва попуњавају на трајној основи.
68. GRECO закључује да препорука ix није спроведена.

Препорука х.

69. *GRECO 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. Надлежни органи пружају додатна објашњења о постојећем Правилнику за вредновање рада, наглашавајући да он предвиђа околности под којима се може обавити ванредно вредновање рада, садржи квалитативне критеријуме за вредновање, не дозвољава аутоматско разрешење на основу незадовољавајућих оцена и предвиђа право жалбе пре усвајања коначне одлуке о вредновању. Ипак, планирана је ревизија Правилника, током које ће релевантне GRECO препоруке бити размотрене у циљу повећања степена јасноће, објективности и јединствености успостављеног система.
71. Први део препоруке: што се тиче ванредног вредновања рада, органи истичу да члан 9. Правилника не оставља простор за произвољност, јасно дефинишући услове за доношење одлуке о обављању ванредног вредновања на следећи начин: приликом утврђивања листе кандидата за избор јавних тужилаца; током процеса селекције; приликом утврђивања било каквих ваљаних разлога за разрешење; у случају незадовољавајућег рада; као и у свим другим случајевима које Државно веће тужилаца сматра одговарајућим.
72. У погледу критеријума вредновања, Правилник предвиђа следећа три критеријума за вредновање рада заменика јавних тужилаца: (i) ажурност у обрађивању предмета; (ii) стручност, вештине и успешност у раду; (iii) професионална посвећеност и сарадња.
73. Надлежни органи тврде да је само први критеријум квантитативне природе, пошто се рад оцењује разматрањем броја обрађених предмета од стране заменика јавног тужиоца у односу на број укупно додељених предмета током периода вредновања. Преостала два критеријума вреднују квалитет рада тужиоца. Други се вреднује на основу процента правоснажних осуђујућих пресуда које су донете као резултат оптужница. Органи наглашавају да га такав критеријум, који је објективан, поуздан и мерљив, не чини квантитативним по природи. Трећи критеријум је такође квалитативан по природи, пошто је заснован на мерилима као што су прецизност и разумљивост донетих аката и процесних радњи, аргументација и вештине образлагања правних ставова, поштовање права и достојанства учесника у правним поступцима, итд.
74. Вредновање рада јавних тужилаца је засновано на следећа три критеријума: (i) вештине опште способности руковођења; (ii) способност надзора и контроле; (iii) свеукупни резултати рада јавног тужилаштва. За њихово оцењивање користе се подаци из извештаја о раду тужилаштва, усвојени планови и

програми рада, извештаји о праћењу тужилачке и судске праксе, итд. према детаљним правилима за објективно мерење рада предвиђеним Правилником.

75. Други део препоруке: надлежни органи оспоравају идеју садржану у Извештају о евалуацији према којој Правилник садржи правило да незадовољавајућа оцена резултата систематски води разрешењу. Напротив, члан 8. Правилника предвиђа обавезу израде писаног упозорења у случају да постоји јасна могућност да тужилац добије „незадовољавајућу“ оцену. Евалуатор је такође обавезан да предложи мере за отклањање недостатака који су уочени у раду оцењеног тужиоца. Члан 92. Закона о јавном тужилаштву прописује нестручно обављање тужилачке функције као ваљан разлог за отказ. Члан 93. даље разрађује шта чини нестручан рад који би укључивао оцену „не задовољава“. Правилник такође предвиђа обавезу вршења ванредног вредновања рада тужилаца који су добили „незадовољавајуће“ оцене, како би оцена могла да буде побољшана, избегавајући на тај начин систематско разрешење дужности. Ниједан тужилац није добио „незадовољавајућу“ оцену током извештајног периода и није било разрешења по основу нестручног обављања тужилачких функција.
76. Планиран је нови пропис за рад Државног већа тужилаца, који ће омогућити ДВТ-у да дефинише критеријуме за упућивање тужилаца на додатну обуку на основу оцене резултата рада.
77. Најзад, органи наглашавају да Правилник предвиђа право на жалбу ДВТ-у на вредновање рада. Омогућава другостепено вредновање рада, што гарантује право тужилаца да буду саслушани пре усвајања коначне оцене.
78. GRECO примећује да није дошло до помака у овој области од усвајања Извештаја о евалуацији. Тада је GRECO сматрао ситуацију, и правила која надлежни органи данас понављају, незадовољавајућим. Надлежни органи сада наводе да је ревизија Правилника о вредновању рада планирана и да ће примедбе GRECO-а бити узете у обзир у том контексту. Ову намеру поздрављамо, с обзиром на то да објашњења која су горе наведена у вези са тренутним системом оцењивања не отклањају поводе за забринутост које је изнео GRECO, осим у делу који се односи на појашњавање у погледу права жалбе тужилаца на резултате оцењивања и могућности да се затражи другостепено оцењивање. По овом основу, други део препоруке може се сматрати делимично спроведеним. Ипак, давање додатне могућности тужиоцима да допринесу свом оцењивању, на пример пружањем коментара на прелиминарни нацрт или тиме што ће моћи да буду саслушани за време тог процеса, представљало би добродошла побољшања. Постоји такође јасна веза између незадовољавајуће оцене рада и поступка разрешења, чак и ако један не води систематски другом, као што су органи навели. GRECO, стога, очекује конкретне помаке у овом смислу. Први део препоруке остаје неспроведен, пошто није било никаквих промена у погледу текућих критеријума за вредновање, који се у великој мери ослањају на квантитативна мерила.
79. GRECO закључује да је препорука х делимично спроведена.

Препорука xi.

80. *GRECO 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.*

81. Надлежни органи наводе да се наменска обука о етичким питањима организује на редовној основи од стране Правосудне академије. У 2015. и 2016. години, укупно осам семинара је одржано о Етичком кодексу, које је похађало 116 тужилаца. Још четири семинара је одржано крајем септембра 2017. године. Међународни семинар о етици за судије и тужиоце је такође одржан, у октобру 2016. године, у оквиру пројекта ИПА 2013 о „Јачању капацитета Високог савета судства и Државног већа тужилаца“. Поред тога, у оквиру тог пројекта, припрема се извештај о Етичком кодексу, који садржи коментаре од стране представника Етичког одбора и дисциплинских тела.
82. У мају 2014. године, Државно веће тужилаца је успоставило Етички одбор као *ad hoc* радно тело Већа. Он има задатак да промовише етичке стандарде пружајући, на захтев, практичне смернице и објашњења у случају етичких дилема и пружајући поверљиво саветовање о примени етичких стандарда. Везано за Извештај о евалуацији, улога и овлашћења Етичког одбора су додатно ојачани у циљу подизања свести о Етичком кодексу. До сада никакве практичне смернице или објашњења нису издати, пошто нису били примљени никакви захтеви у том погледу.
83. Органи такође изјављују да је сарадња успостављена између Државног већа тужилаца и Агенције за борбу против корупције (АБПК) како би се обезбедило да тужиоци благовремено доставе извештаје о имовини Агенцији, и како би Агенција била обавештена о променама у особљу у оквиру тужилаштва ради откривања сукоба интереса. Коначно, ДВТ учествује у изради планова интегритета за јавна тужилаштва, као члан радне групе која се бави овим питањем.
84. GRECO узима у обзир информацију која је достављена у вези са обуком и саветодавном улогом Етичког одбора у оквиру ДВТ-а. У Извештају о евалуацији, изражена је жеља за поверавање ове саветодавне улоге искусним тужиоцима ван ДВТ-а, како би се јасно раздвојили саветодавни и дисциплински системи као главно правило. Други део препоруке је делимично спроведен.
85. Што се тиче првог дела препоруке, никакве друге мере, поред активности обуке, нису предузете како би Етички кодекс био ефикасно пренесен тужиоцима. Етички одбор је надлежан за обезбеђивање писаних смерница у вези са својим одредбама, што је добро. Међутим, још увек нису обезбеђене никакве смернице. Чини се да би Извештај о Етичком кодексу који је тренутно у припреми могао да допринесе спровођењу и првог дела препоруке, иако садржај овог документа остаје да се види. Стога, овај део препоруке је, такође, делимично спроведен.
86. GRECO закључује да је препорука xi делимично спроведена.

У односу на све категорије

Препорука xii.

87. *GRECO 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.*

88. Надлежни органи наводе да је радна група Министарства правде која ради на изради новог Закона о Агенцији за борбу против корупције (АБПК) припремила нацрт у октобру 2016. године. Овај нацрт је објављен на веб-сајту Министарства правде, а затим је организована јавна консултација од стране Министарства правде, која је трајала до средине новембра 2016. године. У току су поново консултације са радном групом у вези са нацртом, након чега ће исти бити упућен Влади.
89. Измене које нацрт закона треба да уведе укључују посвећивање одвојених поглавља сукобу интереса и кумулацији јавних функција, како би се јасно раздвојила ова два питања. Нова дефиниција сукоба интереса искључује појам приватног интереса који „изгледа као да има утицај” на функционере у вршењу њихових дужности, избегавајући на тај начин могућност широког тумачења закона. Предложене су измене одредаба о пријављивању о постојању приватног интереса, и временски рок у коме АБПК може покренути поступак по службеној дужности због постојања сукоба интереса је повећан на пет година.
90. У вези са обелодањивањем имовине и прихода, обавеза подношења извештаја о истом је проширена како би се обухватили такође (усвојени) родитељи и деца функционера, без обзира на то да ли деле домаћинство са функционером. Такође су предложене измене режима санкција, као што је укључивање прихода у кривично дело неподношења пријаве или пружање лажних информација и отклањање недостатака у делу којим се регулишу прекршаји. Коначно, планирано је да се правила која се односе на кумулацију функција промене тако што ће бити предвиђено да једно лице може обављати само једну јавну функцију.
91. GRECO узима у обзир измене које су укључене у нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције. Нека од њих иду у правом смеру, на пример проширење опсега пријава имовине на шири круг рођака функционера или отклањање недостатака у делу којим се регулишу прекршаји. GRECO ће морати да детаљније анализира одредбе усвојеног закона како би потврдио да оне заиста отклањају разлоге који су и биле повод за препоруку. Међутим, чини се да већи број ових питања још увек није решен. Ово је нарочито случај са потребом да одредбе о сукобу интереса узму у обзир специфичну улогу народних посланика. Поред тога, најављено ограничење опсега дефиниције сукоба интереса, који би искључивао привидне сукобе, је забрињавајуће и чини се да је супротно циљу препоруке. GRECO позива органе да преиспитају ово питање и да узму у обзир све забринутости у вези са сукобом интереса које су истакнуте у односу на ову препоруку. Поред тога, GRECO примећује да је нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције још увек у фази разматрања на нивоу радне групе и да није одобрен од стране Министарства правде или Владе. Нацрт закона је подложен даљим значајним изменама, и из тог разлога, у складу са својом праксом, GRECO не може још увек да сматра да је препорука чак и делимично спроведена.
92. GRECO закључује да препорука xii није спроведена.

Препорука xiii.

93. *GRECO 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 и 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.

94. Надлежни органи објашњавају да ће предложени закон о Агенцији за борбу против корупције, који тренутно припрема Министарство правде, додатно ојачати улогу и независност Агенције за борбу против корупције, и да он прописује да Агенцији треба доделити довољна средства како би се обезбедила њена ефикасност, као што је тражено у првом делу препоруке.
95. Што се тиче другог дела препоруке, нацрт закона предвиђа могућност да Агенција има непосредан приступ подацима из регистара које воде Управа за трезор, Агенција за привредне регистре и осталим регистрима које воде органи јавне власти. Остала правна лица ће имати обавезу да доставе Агенцији за борбу против корупције документе и податке који су јој неопходни за обављање њених задатака. Још једно ново право ће бити право непосредног приступа од стране Агенције службеним евиденцијама и документима које воде органи јавне власти, правна лица и предузетници. Поред тога, нацрт закона даје надлежност Агенцији да делује по анонимним жалбама. Још једна новина на коју се надлежни органи позивају је да жалбени поступак може резултирати мишљењем Агенције о ситуацији, које ће садржавати препоруке и које ће бити послате релевантном органу јавне власти. Агенција ће такође моћи да покреће по службеној дужности поступак за истраживање сумњи у постојање корупције у органу јавне власти. На крају, такође се каже да је надлежност Агенције додатно проширена обухватајући подношење кривичних пријава и достављање захтева за покретање прекршајног или дисциплинског поступка.
96. GRECO узима у обзир да достављене информације у великој мери прате предлоге реформи који су описани у Извештају о евалуацији. Међутим, с обзиром на то да нацрт закона још увек није одобрен од стране Министарства правде или Владе, не може да оцени да је препорука спроведена, чак и делимично.
97. GRECO закључује да препорука xiii није спроведена.

III. ЗАКЉУЧЦИ

98. **Имајући у виду горе наведено, GRECO 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.** Седам препорука је делимично спроведено, а шест није спроведено.
99. Прецизније, препоруке i, iv, v, vii, viii, x и xi су делимично спроведене, а препоруке ii, iii, vi, ix, xii и xiii нису спроведене.
100. У односу на народне посланике, постигнут је само ограничен напредак у погледу транспарентности активности Народне скупштине. Потребна је одлучнија акција у овом смислу, као и на усвајању кодекса понашања и увођења правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и другим трећим странама.
101. Што се тиче судија, GRECO поздравља мере које су предузете на даљем развоју улоге Високог савета судства, побољшању објективности и транспарентности процедура за запошљавање и унапређење судија, као и на обучавању судија о етичким питањима. Поред неопходне уставне реформе у циљу промене састава Високог савета судства и искључивања Народне скупштине из процеса запошљавања судија, GRECO очекује ревизију система оцењивања рада судија.

102. Тужиоци су великим делом у ситуацији сличној судијама. Неки кораци су предузети на јачању улоге Државног већа тужилаца, ревидирању система оцењивања рада за тужиоце и њиховој обуци о етичким питањима. Даљи напредак је условљен предстојећом уставном реформом. GRECO такође позива надлежне органе Србије да ревидирају критеријуме за запошљавање и унапређење тужилаца.
103. С обзиром на горе наведено, GRECO закључује да је свеукупни веома низак степен усклађености са препорукама „глобално незадовољавајући“ у смислу Правила 31, став 8.3 Пословника о раду. GRECO стога одлучује да примени Правило 32 које се односи на чланове за које се утврди да не поступају у складу са препорукама које су садржане у заједничком извештају о заједничкој евалуацији, и тражи од Шефа делегације Србије да достави извештај о напретку у примени преосталих препорука чије се спровођење очекује, (тј. препорука i-xiii) у најкраћем могућем року, али најкасније до 31. октобра 2018. године, у складу са ставом 2(i) тог правила.
104. На крају, GRECO позива надлежне органе Србије да одобре, што је пре могуће, објављивање овог извештаја, да се изврши превод на национални језик и да се исти јавно објави.