



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

25. март 2022. године
30. март 2022. публикација

јавности
GrecoRC4(2022)6

ЧЕТВРТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције у односу на
народне посланике, судије и тужиоце

ДРУГИ

ПРЕЛАЗНИ ИЗВЕШТАЈ О
УСКЛАЂЕНОСТИ СА
ПРЕПОРУКАМА GRECO

СРБИЈА

За усвајање од стране GRECO на 90. Пленарном заседању
(Стразбур, 21 – 25. март 2022. године)

I. УВОД

1. Овај Други прелазни извештај о усклађености са препорукама Групе држава против корупције Савета Европе (GRECO) оцењује мере које су предузели органи Републике Србије за спровођење неиспуњених препорука које су садржане у Извештају у оквиру четвртог круга евалуације за Србију (в. став 2) које се односе на „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“.
2. [Извештај у оквиру четвртог круга евалуације за Србију](#) је усвојен на 68. Пленарном заседању GRECO (19. јуна 2015. године) и објављен 2. јула 2015. године, након одобрења од стране Србије. Први [Извештај о усклађености](#) је усвојен на 77. Пленарном заседању GRECO (20. октобар 2017. године). GRECO је закључио да је веома низак ниво усклађености са препорукама био „глобално незадовољавајући“ у смислу Правила 31, став 8.3. Пословника о раду GRECO, и стога одлучио да примени Правило 32, став 2.и) у односу на државе чланице које нису усклађене са препорукама садржаним у извештају о заједничким евалуацијама. [Прелазни извештај о усклађености](#) је усвојен на 82. Пленарном заседању GRECO (22. март 2019. године). У њему је закључено да општи ниво усклађености са препорукама више није био „глобално незадовољавајући“ пошто је десет препорука било делимично спроведено.
3. [Други извештај о усклађености](#) (GrecoRC4(2020)12) је усвојен на 86. Пленарном заседању (26-29. октобра 2020. године) и објављен 26. новембра 2020. године, након одобрења од стране Србије. GRECO је закључио да је су у овој фази само две препоруке биле спроведене на задовољавајући начин, док је већина (10) препорука била делимично спроведена, а једна није спроведена. Закључио је да је ситуација била „глобално незадовољавајућа“ у смислу Правила 31, став 8.3. Пословника о раду GRECO. GRECO је стога одлучио да поново примени Правило 32 у односу на државе чланице за које је утврђено да нису усклађене са препорукама садржаним у Извештају о евалуацији и тражио од шефа делегације Србије да достави извештај о напретку који је постигнут у спровођењу неиспуњених препорука до 31. октобра 2021. године. Ситуациони извештај је примљен 29. октобра 2021. године и, заједно са накнадно достављеним информацијама, служи као основа за Други прелазни извештај о усклађености, који су саставили известиоци г. Јенс-Оскар НЕРГАРД (Jens-Oscar NERGARD) (Норвешка) и гђа Наталија РОКОШ (Natalia ROKOSZ) (Пољска) уз помоћ Секретаријата GRECO.
4. [Други прелазни извештај о усклађености](#) оцењује спровођење неиспуњених препорука од усвајања Другог извештаја о усклађености и садржи општу оцену нивоа усклађености Србије са тим препорукама.

II. АНАЛИЗА

Спречавање корупције у односу на народне посланике

5. Подсећа се на то да је GRECO Србији упутио 13 препорука у свом Извештају о евалуацији. Према Другом извештају о усклађености, препоруке iii и xiii су спроведене на задовољавајући начин. Усклађеношћу са преосталим препорукама се бави наставак овог текста.

Препорука i.

6. GRECO је препоручио да се транспарентност законодавног процеса додатно унапреди (i) тако што ће се обезбедити да се предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде и исходи седница објаве правовремено, да су на снази адекватни временски оквири за подношење амандмана, и да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило, и (ii) даљим радом на правилима о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђивањем њиховог спровођења у пракси.
7. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. Што се тиче првог дела препоруке, GRECO је потврдио да је побољшана транспарентност законодавног процеса, као и учешће јавности у изради нацрта закона. Напомиње се да је коришћење хитних поступака било смањено. Међутим, и даље је било могуће да се овим поступком унесу накнадни амандмани који нису благовремено били предмет информисања јавности и јавне расправе. Други део препоруке се сматрао спроведеним на задовољавајући начин.
8. Надлежни органи Србије сада наглашавају да је јавно информисање о раду Парламента било додатно ојачано преносима општих заседања и састанака комисија Народне скупштине на телевизији и интернету, као и саопштењима и конференцијама за штампу. Документација и архиве Народне скупштине су доступне медијима, националним и међународним удружењима и грађанима. Белешке и записници са заседања Скупштине се објављују на званичном вебсајту Народне скупштине, који се свакодневно ажурира. Транспарентност законодавног процеса је побољшана објављивањем нацрта закона и других релевантних аката Народне скупштине на њеном званичном вебсајту (www.parlament.rs). Сазивања заседања Народне скупштине и њених комисија се такође сместа објављују.
9. Надлежни органи поред тога наводе да је хитни поступак за подношење амандмана уређен Пословником Народне скупштине¹. Амандмани се могу предложити за усвајање по хитном поступку навођењем ваљаних разлога за примену тог поступка, и то само у изузетним околностима које прописује Пословник. На почетку парламентарног заседања, када се утврђује дневни ред, Парламент одлучује о предлозима које су представили појединачни народни посланици или Влада најкасније 24 часа након почетка заседања, како би се амандмани односно закони донели по хитном поступку. Ако Народна скупштина не прихвати нацрте закона односно амандмана предложених за усвајање по хитном поступку, текст се може прегледати само у року од 15 дана од подношења захтева за хитан поступак. Током ванредних заседања Народне скупштине, захтев да се користи хитни поступак се најчешће прихвата када постоји очигледна потреба и ваљани разлози за испуњавање међународних обавеза као и потреба за хармонизацијом националног законодавства са правним тековинама Европске уније. У свим другим случајевима, није могуће донети закон по хитном поступку, осим ако се докаже да постоје ванредне околности које су описане у Пословнику. Надлежни органи наглашавају да је учињен јасан напредак у смањењу броја закона који су донети по хитном поступку. У сазиву Скупштине после избора 2020. године, од 3. августа 2020. до 26. октобра 2021, Народна скупштина је донела укупно 178 закона, од којих само 7 (мање од 4%) по хитном поступку. Од 115 других аката (стратегича, одлука, закључака, аутентичних тумачења), само 39 (34%) је усвојено по хитном поступку. Ово се може упоредити са 2015. годином, када је 46% закона донето по хитном поступку, док је 2018. године тај проценат био 47%, а 2019. године 18%.

¹ Чланови 161-168.

10. GRECO прима к знању достављене информације. На основу информација које су надлежни органи доставили, изгледа да је постигнут напредак у правовременом обелодањивању парламентарног рада. Међутим, колико је GRECO-у познато, правила и даље не садрже конкретне рокове. GRECO такође запажа, на основу статистичких података које су доставили надлежни органи, да се коришћење хитног поступка за доношење закона знатно смањило у новом сазиву Скупштине, према захтеву из препоруке. Ово је корак у правом смеру. Међутим, Пословник Народне скупштине, који уређује хитни поступак, није измењен, што оставља превелики простор да се 24 часа пред почетак парламентарног заседања представе амандмани који нису правовремено били предмет информисања јавности и јавне расправе.
11. GRECO закључује да је препорука i делимично спроведена.

Препорука ii.

12. *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.*
13. Подсећа се на то да према Другом извештају о усклађености ова препорука није била спроведена, пошто Кодекс понашања за народне посланике није био усвојен, и још увек није било прописних смерница, обуке и саветовања.
14. Надлежни органи Србије сада наводе да је Народна скупштине усвојила Кодекс понашања за народне посланике 24. децембра 2020. године. Одлука о изменама и допунама Кодекса је донета 23. септембра 2021. године, како би он, између осталог, био усклађен са препорукама Савета Европе. Кодекс установљава основна начела, опште етичке вредности и правила понашања народних посланика, и бави се транспарентношћу њиховог рада. Укључује одредбе са циљем избегавања и решавања сукоба интереса², укључујући поступак за пријављивање потенцијалних сукоба интереса³, који обухвата објављивање декларација о приватним интересима на вебсајту Народне скупштине. Обухвата и мере у случају повреда Кодекса, као што су опомена и јавна опомена, као и новчане казне за озбиљне повреде Кодекса. Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине је поверен надзор над применом Кодекса. Надлежни органи наводе да се Одбор већ бавио оваквим случајевима откако је Кодекс ступио на снагу.
15. Поред тога, Кодекс предвиђа оснивање (петочлане) Комисије за етику, која би обезбедила примену Кодекса. Чланове ове комисије (три професора универзитета и два представника стручних служби Народне скупштине) детаљним поступком бира Народна скупштина на пет година, а њихов реизбор није могућ. Ова Комисија је основана. Усвојила је Водич за примену Кодекса понашања народних посланика, који садржи примере из праксе на којима се виде различите врсте приватних интереса народних посланика у вези са предметима које разматра Парламент, као и начине да се сукоби интереса решавају и сузбијају. Комисија такође предвиђа поверљиве консултације за народне посланике у вези са применом Кодекса. У ову сврху су именована два поверљива саветника. Комисија има право да Одбору за административно-

² Нарочито чланове 3, 6 и 10. Кодекса.

³ Члан 12. Кодекса.

буџетска и мандатно-имунитетска питања достави необавезујућа мишљења по питању повреда Кодекса, која ће бити објављена на вебсајту Парламента. Комисија за етику треба да Народној скупштини доставља годишњи извештај о свом раду. Комисија је одговорна и за организовање и спровођење обука за народне посланике о примени Кодекса. Програм обуке је усвојен у циљу подизања свести народних посланика о професионалним стандардима понашања и спровођењу Закона о спречавању корупције и Кодекса понашања народних посланика. Обуку су преко интернета (због здравствене кризе) одржале Комисија за етику и Агенција за спречавање корупције.

16. Надлежни органи поред тога наводе да је Кодекс објављен на вебсајту Народне скупштине, и да је свим посланицима дата штампана брошура о Кодексу после његовог усвајања. Поред тога, сви посланици су е-поштом примили Водич за примену Кодекса понашања народних посланика, који је објављен и на вебсајту Народне скупштине.
17. GRECO поздравља усвајање Кодекса понашања народних посланика, који је израђен у сарадњи у оквиру техничке помоћи коју је обезбедио Савет Европе. GRECO прима к знању и Водич за примену Кодекса понашања народних посланика. Ови документи су доступни јавности и може им се приступити на интернету. GRECO прима к знању да Кодекс предвиђа механизме са циљем да се обезбеди његово прописно спровођење, укључујући улогу Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, као и Комисије за етику, која је већ основана. Поверљиво саветовање је обезбеђено тако што је Комисија за етику именовала два поверљива саветника. GRECO такође прима к знању да су мере подизања свести као и обуке организоване за народне посланике, и да ће бити систематизоване. Предузете мере су у складу са захтевима ове препоруке.
18. GRECO закључује да је препорука ii спроведена на задовољавајући начин.

Спречавање корупције у односу на судије

Препорука iv.

19. *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.*
20. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. Што се тиче првог дела препоруке, није дошло ни до каквих промена састава Високог савета судства (ВСС) према препорукама. Што се тиче другог дела препоруке, GRECO је навео да је ВСС играо проактивну улогу по питању комуникације, како би одбранио судски систем и појединачне судије од политичких напада при избору судија. Навео је и да ВСС има извесну финансијску самосталност и самосталност у раду, али не и потпуну финансијску самосталност.
21. Надлежни органи Србије сада наводе да је Парламент усвојио промене Устава 30. новембра 2021. године, и да су оне потврђене на референдуму 16. јануара 2022. и проглашене 9. фебруара 2022. године. У њих спада нови начин постављања чланова ВСС, где већину судија бирају њихове колеге, као и

укидање чланства министра правде и председника надлежног одбора Народне скупштине по службеној дужности.

22. Надлежни органи наводе и да тако измењени Устав дефинише ВСС као независно тело овлашћено да уређује и гарантује независност судова и судија. Наглашавају и да су заседања ВСС јавна, и да се дневни ред, записник и одлуке са заседања објављују на вебсајту ВСС – а у случају одлука ВСС и у Службеном гласнику Републике Србије. Информатор о раду Високог савета судства се редовно објављује, а Савет даје и редовне изјаве за медије о својим активностима. Чланови ВСС и запослени у Административној канцеларији Савета су у јулу 2021. године присуствовали радионици о медијима и комуникационим вештинама, која је организована у оквиру пројекта заједничког програма Европске уније и Савета Европе.
23. GRECO поздравља усвајање и проглашење промена Устава. Ове промене су у складу са успостављеним европским стандардима, то јест да најмање половина чланова ВСС буду судије изабране од стране својих колега, и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности. Први део препоруке је стога спроведен на задовољавајући начин. GRECO наводи, што се тиче другог дела препоруке, да је Уставом утврђено да је ВСС независно тело које треба да гарантује независност судова и судије, као и да су предузете додатне мере да би се ефективно ојачала транспарентност рада ВСС и комуникационе вештине његових чланова и особља. Међутим, тек треба да се предузму мере да се обезбеди финансијска самосталност ВСС.
24. GRECO закључује да је препорука iv делимично спроведена.

Препорука v.

25. *GRECO је препоручио реформу процедура за запошљавање и унапређење 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 вршиоци дужности обављају функције председника судова што је краће могуће.*
26. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. GRECO је навео да су се и даље чекали планирани уставни амандмани. Потврдио је да је постојећи нормативни оквир спроведен и да су примењени методи за побољшање транспарентности поступака за запошљавање судија и председника судова.
27. Надлежни органи Србије сада наводе да се променама Устава (в. претходни став 21) предвиђа искључење Народне скупштине из процеса запошљавања судија и да се укида пробни мандат за судије. Судије сада бира ВСС на сталну функцију. Наводе да је, од укупно 159 судова, само 7 именовало вршиоце дужности председника суда, док су остали судови изабрали своје председнике. Надлежни органи наглашавају да Пословник о раду Високог Савета Судства предвиђа поступак предлагања кандидата за положај председника суда. Разговоре са кандидатима које је обавио ВСС могу да прате заинтересована лица, а Комисија објављује листу и евалуације кандидата на свом вебсајту.
28. GRECO наводи да промене Устава омогућавају реформу поступака за постављање и унапређење судија и председника судова, која је сада у оквиру надлежности ВСС, у складу са очекивањима из ове препоруке. GRECO поново наглашава да је задовољан спровођењем постојећег нормативног оквира и примењеним методима за побољшање транспарентности поступака за

запошљавање судија и председника судова. Наводи и да се број вршилаца дужности председника судова знатно смањило, што је у складу са циљем ове препоруке.

29. GRECO закључује да је препорука у спроведена на задовољавајући начин.

Препорука vi.

30. *GRECO је препоручио да систем оцењивања рада судија буде ревидиран (i) увођењем критеријума који се више заснивају на квалитету и (ii) укидањем правила да оцена да су резултати рада тужилаца незадовољавајући систематски доводи до разрешења дотичних судија.*
31. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена, пошто од усвајања претходног извештаја нису биле достављене никакве нове информације. GRECO је посебно напоменуо да методологија за мерење сложености предмета није била у потпуности функционална ни спроведена у свим судовима и да, у сваком случају, није била довољна да се успостави права равнотежа између критеријума квантитета и квалитета како би се обезбедило адекватно оцењивање рада судија. Оцена „незадовољавајући рад“ и даље треба да буде разјашњена у оквиру процеса уставне реформе.
32. Надлежни органи Србије сада наводе да је 22. јула 2021. године Парламент усвојио измене и допуне Закона о судијама⁴, бришући одредбу која је прописивала да се недовољно успешно вршење правосудне функције сматра непрофесионалним ако судија добије оцену „незадовољавајући“ према критеријумима и стандардима вредновања рада судија. На овај начин је уклоњена неусклађеност између Закона о судијама и одредби Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, који предвиђа да се судија чији рад је оцењен као „незадовољавајући“ мора послати на обавезну обуку.
33. Изменама и допунама Закона је уведен и нови критеријум „сложености предмета“ у систем расподеле предмета судијама, чиме ће се променити начин вредновања рада судија. Поред тога, основана је радна група за праћење ефеката спровођења закона о избору, вредновању и унапређењу судија. У припреми је извештај о формалном увођењу критеријума квалитета у систем вредновања рада судија. Осим овога, надлежни органи истичу да судије који су чланови ВСС при одлучивању о унапређивању судија имају приступ систему за аутоматско управљање предметима у судовима, који садржи податке о структури предмета који се додељују судијама. Скениране одлуке судија се могу прегледати, што омогућава оцењивање квалитета рада судија. Дана 12. маја 2021. године, ВСС је свим судовима поднео свој извештај о вредновању рада судија и председника судова од 2020. године до маја 2021. године, како би промовисао важност вредновања рада судија и председника судова и њихов утицај на напредовање у каријери. Извештај укључује информација о броју судова и председника судова чији се рад вреднује, оцене њиховог рада, број приговора и одлука Комисије по приговорима. Овај извештај је такође објављен на вебсајту Савета.
34. Осим тога, надлежни органи наводе да се у измењеном Уставу (в. претходни став 21) сада наводе разлози за разрешење судија и да се искључује реч „неспособност“ као разлог за разрешење, пошто се тај концепт може злоупотребити.

⁴ Службени гласник 76/21 од 28. јула 2021.

35. GRECO истиче достављене информације о изменама и допунама закона и разним недавно спроведеним мерама којима се побољшава вредновање рада судија на основу критеријума квалитета, нарочито путем праксе које је развио ВСС. Позива надлежне органе да се постарају да се, при оцењивању квалитета рада судија на основу анализе њихових одлука, тим оцењивањем не наруши независност појединачних судија при одлучивању. Истиче и да су друге мере планиране на основу рада посебне радне групе за увођење формалних критеријума квалитета у систем вредновања. GRECO потврђује да је транспарентност система вредновања побољшана како унутар правосуђа тако и у односу на јавност. Ово је у складу са првим делом ове препоруке. Поред тога, GRECO поздравља недавне промене Устава и Закона о судијама којима се разјашњава да оцена рада судија као незадовољавајућег не доводи систематски до разрешења тог судије. Ово је у складу са другим делом ове препоруке.
36. GRECO закључује да је препорука vi спроведена на задовољавајући начин.

Препорука vii.

37. *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.*
38. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. Конкретно, GRECO је истакао објављивање и дисеминацију „Смерница за спречавање непримереног утицаја на судије“, организовање активности обуке и подизања свести, као и дисциплинарне одлуке које су објављене на вебсајту ВСС као смернице за судије. Међутим, GRECO је очекивао да Етички одбор ВСС обавља своју функцију у погледу поверљивог саветовања о правосудној етици.
39. Надлежни органи Србије сада наводе да је 21. августа 2021. године Етички кодекс за судије достављен свим судијама. Били су такође обавештени да вебсајт ВСС садржи базу података о одлукама дисциплинских органа и базу података о одлукама ВСС по жалбама, укључујући одлуке у вези са повредама Етичког кодекса и компатибилношћу дужности са правосудним функцијама. ВСС, преко Правосудне академије, обезбеђује обуку за судије о етици и примени Етичког кодекса. Између јануара и јула 2021. године је одржано шест семинара о етици и интегритету, као и четири семинара о дисциплинској одговорности и етици. Правосудна академија је обучила 79 судија о етици, између осталог о стандардима етике Савета Европе, Етичком кодексу и Правилнику, као и методологији обуке. Планирана је прва обука за судије са до три године искуства у основним судовима у Београду. Поред тога, надлежни органи наводе да је у децембру 2020. године, у оквиру пројекта „ЕУ за Србију – Подршка Високом савету судства“ из 2016. године⁵, на вебсајту ВСС објављена брошура „Судијска етика у Србији – анализа правног оквира и препоруке за унапређење“. ВСС је предузео низ активности за подизање свести међу судијама о постојању и садржају Етичког кодекса, као за њихово упознавање са практичним примерима примене одредби Етичког кодекса.
40. Надлежни органи такође наводе да је 22. јула 2021. године Парламент усвојио измене и допуне Закона о Високом савету судства и Закона о судијама, према

⁵ Пројекат је финансирала Европска унија, а спровела Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ).

којима Етички одбор ВСС постаје стално тело. ВСС је улогу и овлашћења Етичког одбора објаснио свим судијама, који су били јавно позвани да поднесу предлоге члановима овог одбора. Дана 14. октобра 2021. године, ВСС је именовано седам чланова Етичког одбора (четири судије и три судије у пензији), који је своје прво заседање одржао 15. октобра 2021. године. Истог дана, ВСС је усвојио Пословник о раду Етичког одбора, који предвиђа да тај одбор поставља једног или више саветника из редова својих чланова, који ће обезбеђивати поверљиве консултације судијама, председницима суда и члановима ВСС о примени Етичког кодекса за судије и Етичког кодекса за чланове Високог савета судства. Све судије су обавештене о именовану чланова Етичког одбора као и о именовану поверљивог саветника, и пренета им је информација да судије могу да се обрате Етичком одбору поводом етичких питања. Од именованја, Етички одбор је поступио по једном предмету, док је поверљиви саветник поступио по три предмета.

41. GRECO истиче да су све судије упознате са Етичким кодексом за судије, као и другим релевантним информацијама о правосудној етици и интегритету, и да су судијама обезбеђене додатне смернице о етичким питањима, између осталог и на вебсајту ВСС. Поред тога, обуке посвећене етичким питањима се сада редовно организују за судије. GRECO поздравља ефективно успостављање Етичког одбора ВСС као сталног тела са задатком да обезбеди поверљиво саветовање судијама свих категорија преко поверљивог саветника. Ово је у складу са захтевима из ове препоруке.
42. GRECO закључује да је препорука vii спроведена на задовољавајући начин.

Спречавање корупције у односу на тужиоце

Препорука viii.

43. *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.*
44. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. Што се тиче првог дела препоруке, није дошло ни до каквих промена састава Државног већа тужилаца (ДВТ) према препорукама. Што се тиче другог дела препоруке, GRECO је потврдио активну улогу ДВТ у одбрани улоге тужилаштва као самоуправног тела, као и повећање његових средстава. Међутим, још увек није усвојен Пословник о раду Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја.
45. Надлежни органи Србије сада наводе да се променама Устава (в. претходни став 21) мења састав ДВТ, који сада чине пет тужилаца које бирају њихове колеге, четири истакнута адвоката које бира Парламент, републички јавни тужилац и министар правде. Наглашавају да је министар правде и даље члан по службеној дужности, али да не учествује у дисциплинским поступцима. Наводе и да је 23. децембра 2020. године Народна скупштина изабрала шест чланова ДВТ из редова јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и једног члана из редова професора права.
46. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи наводе да је ДВТ додатно ојачао своју улогу самоуправног дела које делује проактивно и транспарентно.

Ради се на смањењу броја слободних радних места (63 радна места су попуњена, а 27 радних места тек треба да буде попуњено), а број заменика јавних тужилаца је повећан на 805 (704 радних места се тренутно попуњава) у 90 јавних тужилаштава. Дана 19. априла 2021. године, ДВТ је изменио свој Пословник о раду, а 23. априла 2021. године изабрао новог Повереника за самосталност, коме је поверена заштита тужилаца од непримереног утицаја. Повереник за самосталност сарађује са Етичким одбором и дисциплинским органима и подноси ДВТ-у годишњи извештај о незаконитом утицају у односу на тужиоце. Током 2021. године, Повереник је поступио по седам предмета.

47. GRECO истиче да недавне измене и допуне Устава у вези са саставом ДВТ нису у потпуности компатибилне са првим делом препоруке, пошто Народна скупштина и даље учествује у именовању неких чланова, а министар правде је у даље члан по службеној дужности. Што се тиче другог дела препоруке, GRECO потврђује оно што је наведено у претходним извештају, и да је Пословник о раду ДВТ измењен тако да Повереник за самосталност може да поступа на формалној основи како би решио проблем непримерених утицаја на тужиоце. Може се сматрати да је овај део препоруке спроведен на задовољавајући начин.
48. GRECO закључује да је препорука viii делимично спроведена.

Препорука ix.

49. *GRECO је препоручио реформу процедуре за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискреционо право Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума на транспарентан начин, и да положај јавних тужилаца (тј. руководиоца тужилаштава) вршиоци дужности обављају само кратко време.*
50. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена, и да се очекивало усвајање нацрта уставних амандмана који би се бавили деловима ове препоруке. Нису биле достављене никакве нове информације.
51. Надлежни органи Србије сада наводе да се недавним променама Устава (в. претходни став 21) Народна скупштина искључује из процеса запошљавања и унапређења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, али не и Републичког јавног тужиоца, кога, после јавног конкурса, бира Парламент на предлог ДВТ. Измењени Устав такође укида пробни мандат. Поред тога, надлежни органи наводе да је више од половине тужилаца који су на положају као вршиоци дужности постављено на период од мање од два месеца, и да Закон о јавном тужилаштву прописује да функција вршиоца дужности не може да траје више од годину дана. Наглашавају да је процес запошљавања јавних тужилаца који би попунили радна места која тренутно обављају вршиоци дужности почео 24. децембра 2021. године.
52. GRECO истиче да се променама Устава Народна скупштина искључује из процеса запошљавања и унапређења јавних тужилаца, што је у складу са препоруком. Наводи да Републичког јавног тужиоца, међутим, и даље бира Парламент, али на предлог ДВТ и после јавног конкурса, чиме се, изгледа, ограничавају дискрециона овлашћења извршне и законодавне власти у овом процесу. Ово је такође у складу са сврхом ове препоруке. GRECO такође истиче да је укинута пробна мандат. Међутим, нису достављене никакве информације које би показале да ће именовање и унапређивање тужилаца од стране ДВТ бити засновано на јасним и објективним критеријумима и да ће бити транспарентно. Поред тога, GRECO истиче да је знатан број вршилаца дужности тужилаца и даље

на својим положајима дуже од два месеца и да процес попуњавања тих радних места још увек није завршен.

53. GRECO закључује да је препорука ix делимично спроведена.

Препорука x.

54. *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 оцена да су резултати рада тужилаца незадовољавајући систематски доводи до разрешења тих тужилаца и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања.*
55. Подсећа се да је према Другом извештају о усклађености ова препорука и даље била делимично спроведена, пошто су неки критеријуми за вредновање били у припреми и пошто би се уставном реформом решило и ово питање, али нису достављене никакве нове информације о томе.
56. Надлежни органи Србије сада наводе, у вези са првим делом препоруке, да је ДВТ у априлу 2021. године основао две радне групе за праћење закона у области правосуђа и за програме обуке како би се узеле у обзир препоруке GRECO и обезбедио висок ниво јасноће, објективности и униформности система вредновања помоћу квалитативних и квантитативних показатеља. Нацрте закона у вези са избором, вредновањем и унапређивањем јавних тужилаца је предлагало Апелационо јавно тужилаштво. Надлежни органи наглашавају да је измењеним Уставом укинута пробна мандат за тужиоце, који се уместо тога одмах бирају на сталну функцију. Предложена је и ревизија Правилника о критеријумима и мерилама вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, како би се на бољи начин решило питање правовремености и квалитета рада тужилаца. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи су навели да измењени Устав сада омогућава и да се Закон о јавном тужилаштву такође измени, тако да се укине правило да оцена да су резултати рада тужилаца незадовољавајући систематски доводи до њиховог разрешења.
57. GRECO прима к знању достављене информације, то јест, да је изнет низ различитих предлога за преиспитивање система за вредновање рада тужилаца, између осталог по питању квалитативних показатеља. Истиче и да измењени Устав сада омогућава и да се измене релевантни законодавни акти у вези са оценом резултата рада тужилаца као незадовољавајућих. GRECO подстиче надлежне органе Србије да сходно томе преиспитају систем вредновања рада тужилаца.
58. GRECO закључује да је препорука x делимично спроведена.

Препорука xi.

59. *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 примере из праксе – и да буде редовно ажуриран; (ii) да за све категорије тужилаца буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва.*
60. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. GRECO је подстицао надлежне органе да усвоје

нови етички кодекс који је био у припреми и да организују релевантне обуке, смернице и подизање свести. Истицао је да је потребно да Етички одбор обезбеди поверљиво саветовање за тужиоце свих категорија, истовремено подсећајући да је пожељно да то саветовање буде организовано изван структуре ДВТ.

61. Надлежни органи Србије сада наводе да је у априлу 2021. године ДВТ усвојио нови Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, заједно са Смерницама за примену Етичких начела. Одлучио је и да оснује Етички одбор састављен од пет чланова, укључујући једног члана ДВТ. У јулу 2021. године, ДВТ је изменио Пословник о раду Етичког одбора, установивши функцију поверљивог саветника, који би био именован на три године и чији мандат се може обновити, изван редова чланова ДВТ и из редова лица са стручним знањем о етичким питањима. Поверљиви саветник је именован у септембру 2021. године. Сви јавни тужиоци су обавештени о овом именовању и добили су позив да се е-поштом обрате поверљивом саветнику. Етички одбор је у октобру 2021. године усвојио Смернице за рад поверљивог саветника. Према Пословнику о раду, пре него што се обрате Етичком одбору, тужиоци могу да се обрате поверљивом саветнику и да затраже претходне савете или разјашњења у вези са применом Етичког кодекса и испуњавањем дужности Етичког одбора. Поверљиви саветник је досад поступио по пет предмета.
62. Надлежни органи осим тога наводе да им је помогла подршка Заједничког програма Европске уније и Савета Европе „Јачање независности и одговорности правосуђа“, укључујући израду Смерница за рад поверљивог саветника и брошуре о етици за јавне тужиоце, која садржи Етички кодекс и Смернице за примену Етичког кодекса, које су достављене свим тужиоцима.
63. GRECO поздравља то што је ДВТ усвојио нови Етички кодекс са тужиоце, заједно са одговарајућим Смерницама, које су достављене свим тужиоцима. Кодекс, који је доступан GRECO-у, садржи кратак преглед етичких начела које би требало да примењују сви тужиоци а који се тичу законитости, независности, непристрасности, поштовања закона и пропорционалности, као и правила за избегавање интерних и екстерних притисака. GRECO наводи да Правосудна академија организује обуке о етичким питањима за тужиоце, и подстиче надлежне органе да одржавају такве обуке на редовној основи. GRECO такође поздравља оснивање Етичког одбора и именовање поверљивог саветника, коме је омогућено да врши своју функцију. Предузете мере су у складу са захтевима ове препоруке.
64. GRECO закључује да је препорука xi спроведена на задовољавајући начин.

У односу на све категорије лица

Препорука xii.

65. *GRECO је препоручио даље развијање и разјашњавање правила о сукобу интереса и повезаним питањима која се примењују на 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.*
66. Подсећа се на то да је према Другом извештају о усклађености ова препорука била делимично спроведена. Конкретно, GRECO је истакао усвајање новог Закона о спречавању корупције, који представља побољшање ситуације по питању интегритета. Навео је и да је „Приручник за препознавање и управљање

ситуацијама сукоба интереса и неспојивости функција“ био пред објављивањем, и да је већ био усвојен нови Закон о утврђивању порекла имовине и посебном порезу. Овај нормативни оквир, који се примењује на народне посланике, судије и тужиоце, био је у складу са захтевима GRECO. Међутим, GRECO је навео да нови Закон о спречавању корупције садржи недостатке, између осталог по питању ограничења права јавних функционера да обављају пословне активности, постојања потпуног дискреционог права да пријављују или не пријављују делове своје имовине - имовина неколико категорија јавних функционера није објављена, новчане казне за кршење закона су ниске, а непријављивање прихода јавних функционера није инкриминисано.

67. Надлежни органи Србије наводе да је Парламент 23. септембра 2021. године усвојио измене и допуне Закона о спречавању корупције на основу препорука GRECO⁶. Измењена верзија овог закона уводи критеријуме којима се регулише право јавних функционера да обављају друге послове и делатности, нарочито у вези са сукобима интереса. Закон додељује посебну улогу у уређењу ове области Агенцији за спречавање корупције (АСК). Закон је врло одређен и по питању улоге Агенције у области уговора са органима јавне власти. Осим тога, правила о престанку јавне функције су сада конкретнија. Поред тога, укида се дискреционо право јавних функционера да пријаве или не пријаве део своје имовине. Коначно, Агенција је добила овлашћења да изриче строже казне јавним функционерима за кршење овог закона. Непријављивање прихода или давање лажних података о имовини и приходима (уз непријављивање имовине) од стране јавног функционера је инкриминисано, итд.
68. Надлежни органи такође наводе да је, уз подршку USAID-а, Агенција израдила „Приручник за препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса и неспојивости функција“, који је објављен на њеном вебсајту. Сврха овог приручника је подизање свести међу јавним функционерима о правилима о сукобу интереса. Агенција је организовала вебинаре и радионице о овом приручнику и начелно о питањима у вези са интегритетом. Осим тога, 2020. године, Агенција је израдила видео материјале о сукобу интереса, који се могу наћи на њеном вебсајту⁷. Поред тога, Агенција је 2020. године израдила и Водич за јавне функционере, који је објављен на њеном вебсајту и дистрибуиран у штампаној верзији, како би се јавним функционерима омогућило да боље разумеју концепт новог Закона о спречавању корупције и како би им било лакше да испуне своје законске обавезе. Сви ови материјали су ажурирани да би се узеле у обзир измене и допуне Закона о спречавању корупције, и организоване су онлајн обуке о тим изменама и допунама.
69. GRECO поздравља чињеницу да је Парламент усвојио ове измене и допуне како би уклонио недостатке које је идентификовао у Закону о спречавању корупције из 2019. године, као и објављивање приручника и организацију активности и обука у циљу подизања свести јавних функционера, како би се обезбедило ефективно спровођење овог законодавног оквира. Ове мере ће вероватно ојачати оквир за спречавање и сузбијање сукоба интереса народних посланика, судија и тужилаца, што представља основни циљ ове препоруке.
70. GRECO закључује да се по препоруци xii поступило на задовољавајући начин.

⁶ В. нарочито нове чланове 46, 48, 53 до 55, 71, 82, 101, 103 до 105. Закона о спречавању корупције.

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=KCoV0KRJb1g&t=12s>

III. ЗАКЉУЧЦИ

71. **С обзиром на претходно наведено, GRECO закључује да је Србија осам од тринаест препорука садржаних у Извештају у оквиру четвртог круга евалуације за Србију на задовољавајући начин спровела, или поступила по њима на задовољавајући начин.** Пет препорука остаје делимично спроведено.
72. Конкретно, препоруке ii, iii, v, vi, vii, xi, xii и xiii су спроведене на задовољавајући начин или се по њима поступило на задовољавајући начин. Препоруке i, iv, viii ix и x су делимично спроведене.
73. Што се тиче народних посланика, са већином препорука је постигнут задовољавајући ниво усклађености. Транспарентност законодавног процеса је додатно побољшана, државни органи правовремено објављују нацрте закона на јавним вебсајтовима, измене предлога законодавних аката се стављају на увид јавности преко интернета, успостављен је ефективнији процес учешћа јавности у прелиминарној фази, а Парламент организује јавна слушања о важним законима. Још увек треба увести конкретне рокове у Пословник Народне скупштине. Коришћење хитног поступка се знатно смањило, мада још увек нису уведена јасније правила којима би се стриктније уредила ова пракса. Закон о лобирању је подржан низом помоћних секундарних аката, као и активностима обуке и подизања свести. Усвајањем Кодекса понашања за народне посланике, заједно са Водичем за примену Кодекса понашања за народне посланике, као и подизањем свести и обукама, постигнут је велики корак напред. Основана је Комисија за етику и именован поверљиви саветник.
74. Што се тиче судија и тужилаца, усвајање уставних реформи омогућава спровођење већег броја препорука GRECO-а. Већина чланова Високог савета судства (ВСС) су сада судије изабране од стране својих колега, а чланство представника извршне и законодавне власти по службеној дужности је укинато. ВСС је Уставом признат као независан орган, чиме се гарантује независност судова и судија. Предузете су мере за јачање транспарентности његових активности, али су потребне и друге мере да би се му се обезбедила финансијска самосталност. Народна скупштина и даље учествује у именовану неких чланова Државног већа тужилаца (ДВТ), а министар правде је у даље члан по службеној дужности. Треба похвалити нормативни оквир и методе за унапређење објективности и транспарентности поступака запошљавања судија и тужилаца. Организоване су активности обуке и подизања свести за велики број судија и тужилаца, нарочито путем Правосудне академије. Систем вредновања рада судија и тужилаца је ојачан увођењем критеријума квалитета. Усвајање „Смерница за спречавање непримереног утицаја на судије“ представља корак у правом смеру, а Етички одбор ВСС је почео да обавља своју функцију у погледу правосудне етике, између осталог именованом поверљивог саветника. За похвалу је и усвајање Етичког кодекса за тужиоце, као и оснивање Етичког одбора ДЈП и именоване поверљивог саветника.
75. Новим Законом о спречавању корупције, који је недавно измењен према препорукама GRECO, као и релевантним приручницима и водичима за јавне функционере, побољшана су правила о сукобима интереса која се примењују на народне посланике, судије и тужиоце. Она представљају извесну основу за решавање сукоба интереса.
76. С обзиром на претходно наведено, GRECO је закључио да општи ниво усклађености са препорукама више није „глобално незадовољавајући“ у смислу ревидираног Правила 31, став 8.3. Пословника о раду. GRECO стога одлучује да

више не примењује Правило 32 у односу на државе чланице за које је утврђено да нису усклађене са препорукама садржаним у Извештају о евалуацији.

77. На основу ревидираног Правила 31, став 8.3. Пословника о раду, GRECO захтева да шеф делегације Србије достави додатне информације о спровођењу препорука i, iv, viii, ix и x до 31. марта 2023. године.
78. Коначно, GRECO позива надлежне органе Србије да што пре дозволе објављивање овог извештаја, преведу га на национални језик и тај превод учине доступним јавности.