



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Усвојен: 1. децембра 2023. године

Поверљиво
GrecoRC4(2023)13

ЧЕТВРТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције у односу на народне
посланике, судије и тужиоце

ДОДАТАК ДРУГОМ ИЗВЕШТАЈУ О УСКЛАЂЕНОСТИ СРБИЈА

Усвојен од стране GRECO на 95. Пленарном заседању
(Стразбур, 27. новембар – 1. децембар 2023. године)

I. УВОД

1. Овај Додатак Другом прелазном извештају о усклађености са препорукама Групе држава против корупције Савета Европе (GRECO) оцењује мере које су предузели органи Републике Србије за испуњење преосталих 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. октобра 2017. године). GRECO је закључио да је веома низак ниво усклађености са препорукама „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. марта 2019. године). У њему је закључено да општи ниво усклађености са препорукама више није био „глобално незадовољавајући“, пошто је десет препорука делимично испуњено.
3. [Други извештај о усклађености](#) је усвојен на 86. Пленарном заседању (26-29. октобра 2020. године) и објављен 26. новембра 2020. године, након одобрења од стране Србије. Имајући у виду да су само две препоруке испуњене на задовољавајући начин, у Извештају је закључено да је ситуација поново „глобално незадовољавајућа“ у смислу Правила 31, став 8.3 Пословника о раду, и поново је примењено Правило 32, став 2.и) Пословника о раду GRECO. [Други прелазни извештај о усклађености](#) је потом усвојен на 90. Пленарном заседању (25. марта 2022. године) и објављен 30. марта 2022. године. У Извештају је закључено да ситуација више није „глобално незадовољавајућа“. Стога је GRECO одлучио да не настави са применом Правила 32 и затражио је од шефа делегације Србије да достави извештај о напретку у испуњености преосталих препорука до 31. марта 2023. године. Ситуациони извештај је примљен 14. марта 2023. године и послужио је као основа за овај Додатак Другом извештају о усклађености, који су саставили известиоци г. Јенс-Оскар НЕРГАРД (Норвешка) и гђа Катарзина НАСЦИНСКА (Пољска) уз помоћ Секретаријата GRECO.
4. Овај [Додатак Другом извештају о усклађености](#) оцењује испуњеност преосталих неиспуњених препорука од усвајања Другог извештаја о усклађености и даје општу оцену нивоа усклађености Србије са овим препорукама.

II. АНАЛИЗА

5. Подсећа се на то да је GRECO упутио 13 препорука Србији у свом Извештају о евалуацији. Према Другом прелазном извештају о усклађености, 8 препорука је испуњено на задовољавајући начин или је адресирано на задовољавајући начин. Усклађеношћу са преосталим препорукама се бави наставак овог текста.

Спречавање корупције у односу на народне посланике

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 прелазном извештају о усклађености ова препорука била делимично испуњена. Прецизније, GRECO је потврдио да је постигнут напредак у циљу благовременог обелодањивања рада Народне скупштине, али је констатовано да остаје да се унесу конкретни временски оквири у правила Народне скупштине. Такође је констатовано да је примена хитне процедуре за усвајање закона значајно смањена, али да нису измењена одговарајућа правила скупштинске процедуре, што и даље оставља превише простора за увођење касних измена и допуна без одговарајућег јавног информисања и расправе.
8. Надлежни органи Србије сада понављају да се хитна процедура у Народној скупштини примењује само у ограниченом броју случајева у погледу усвајања закона (9% током 12. сазива – август 2020. године / фебруар 2022. године) и на умерен начин у погледу других аката, попут стратегија, одлука, закључака, аутентичних тумачења (32 % током 12. сазива). Указују да није било промена у правилима Народне скупштине.
9. Како није дошло до помака у побољшању формалних правила Народне скупштине која имају за циљ да утврде, како временски рок за обелодањивање рада Народне скупштине, тако и примену хитне процедуре, GRECO може само да закључи да Препорука i остаје делимично испуњена.

Спречавање корупције у односу на судије

Препорука iv

10. *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.*
11. Подсећа се на то да је према Другом прелазном извештају о усклађености ова препорука остала делимично испуњена. GRECO је утврдио да је први део препоруке испуњен кроз усвајање амандмана на Устав. По питању другог дела препоруке, констатовано је да је измењеним Уставом дефинисано да је Високи савет судства (ВСС) независно тело које треба да гарантује независност судова и судија, као и да су предузете даље мере за јачање транспарентности његовог рада, али да треба да се предузму мере како би се обезбедила његова буџетска самосталност.
12. Надлежни органи Србије сада извештавају да члан 4. новог Закона о Високом савету судства¹ предвиђа детаљну процедуру за припрему предлога буџета Савета, под искључивом надлежношћу ВСС. Предлог се подноси само на

¹ „Службени гласник РС“, бр. 10/23.

мишљење министру финансија, који може да организује консултације са председником ВСС и Буџетском комисијом ради постизања сагласности у случају приговора. Уколико се не постигне сагласност, предлог ВСС се као такав укључује у Нацрт закона о буџету ако је предлог у складу са финансијским оквиром за утврђивање трошкова.

13. GRECO примећује да нови Закон о ВСС предвиђа посебни поступак који гарантује да ВСС ефикасно учествује у одређивању свог буџета и да има користи од буџетске аутономије. Заједно са другим уставним и законским амандманима који су унапредили оперативну улогу ВСС, овај буџетски поступак доприноси јачању ВСС као истински самоуправног тела, које делује на проактиван и транспарентан начин. Ово је у складу са другим делом препоруке.
14. GRECO закључује да је Препорука iv испуњена на задовољавајући начин.

Спречавање корупције у односу на тужиоце

Препорука viii

15. *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.*
16. Подсећа се на то да је према Другом прелазном извештају о усклађености ова препорука остала делимично испуњена. Што се тиче првог дела препоруке, GRECO је напоменуо да је, упркос уставним амандманима, Народна скупштина наставила да учествује у именовању појединих чланова Високог савета тужилаштва (ВСТ)² и да је министар правде остао један од чланова по службеној дужности. За други део препоруке је оцењено да је испуњен на задовољавајући начин.
17. Надлежни органи Србије сада извештавају да је, према новом Закону о Високом савету тужилаштва, Савет састављен од 11 чланова, од којих су 5 јавни тужиоци које бирају њихове колеге, а 4 су истакнути правници (са најмање десет година искуства) изабрани преко квалификоване 2/3 већине од стране Народне скупштине са листе од 8 кандидата коју је утврдио скупштински одбор надлежан за правосуђе. Врховни јавни тужилац (изабран квалификованом већином од 3/5 у Народној скупштини) и министар правде остају чланови по службеној дужности. Међутим, министар правде не може да гласа у дисциплинском поступку. Председник ВСТ се бира на пет година из редова чланова које бирају тужиоци, а потпредседник се бира из реда чланова које бира Народна скупштина.
18. GRECO истиче да је нови Закон о ВСТ изменио састав Савета и да значајан део његових чланова (5 од 11) сада чине тужиоци које бирају њихове колеге. Такође напомиње да се 4 члана која је одредила Скупштина бирају 2/3 већином, са листе од 8 истакнутих правника коју је формирао релевантни скупштински одбор, што јача плурализам мишљења и обезбеђује извесну деполитизацију у овим именовањима. Председник Савета бира се из реда тужилаца које именују њихове колеге. Што се тиче чланства министра правде по службеној дужности,

² Некадашње "Државно веће тужилаца" преименовано је у "Високи савет тужилаца" усвајањем уставних амандмана и измена и допуна Закона о Високом савету тужилаца („Службени гласник РС”, бр. 10/23).

GRECO напомиње да он/она више не може да гласа у дисциплинским поступцима, што ограничава утицај извршне власти на јавне тужиоце. Међутим, овај утицај је и даље значајан у погледу именовања и унапређења тужилаца, па чак и кроз његово/њено могуће учешће у дисциплинским поступцима.

19. GRECO поздравља уставне и законодавне промене у погледу састава ВСТ и овлашћења министра правде у оквиру овог Савета, чиме се ограничавају ризици од неоправданог мешања извршне и законодавне власти у рад тужилаштва, и затим доприноси сврси првог дела препоруке. Међутим, изражава жаљење што Народна скупштина наставља да игра такву улогу у именовању значајног дела чланова ВСТ и што министар правде остаје активан члан овог Савета, чиме се не отклањају у потпуности такви ризици, а затим изазивају претње од постојања сукоба интереса, корупције или других питања везаних за интегритет. Стога, GRECO не може сматрати да је први део препоруке у потпуности испуњен.
20. GRECO закључује да Препорука viii остаје делимично испуњена.

Препорука ix

21. *GRECO је препоручио реформу процедуре за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца³, 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 тужилаштва) вршиоци дужности обављају само кратко време.*
22. Подсећа се на то да је према Другом прелазном извештају о усклађености ова препорука остала делимично испуњена. GRECO истиче да је Народна скупштина искључена из процеса запошљавања и унапређења тужилаца, те да је процедура именовања Врховног јавног тужиоца, иако га бира Народна скупштина, у складу са сврхом препоруке. Такође је напоменуто да је укинут период првог мандата. Међутим, остаје потреба јачања транспарентности поступка именовања и унапређења тужилаца, као и да се оконча поступак попуњавања функције вршилаца дужности.
23. Надлежни органи Србије сада указују на то да нови Закон о јавном тужилаштву⁴ прописује услове за именовање, укључујући стручност (поседовање теоријских и практичних знања неопходних за обављање јавнотужилачке функције), квалификације (вештине које омогућавају ефикасну примену конкретних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета) и достојност (морални квалитети као што су поштење, савесност, правичност, достојанство, свест о друштвеној одговорности) – у претходном закону, такви критеријуми су коришћени само за рангирање кандидата. Нови закон предвиђа забрану дискриминације и уводи јавност конкурса за именовање главних јавних тужилаца и јавних тужилаца – питање јавности мора да регулише ВСТ. Одлука о именовању мора бити образложена и објављена на интернет страници ВСТ и у Службеном гласнику. На одлуку се може изјавити жалба Уставном суду у року од 15 дана од дана објављивања, а Уставни суд мора да одлучи у року од 30 дана – и та одлука се објављује у Службеном гласнику.
24. Надлежни органи такође извештавају да је 19. јуна 2023. године ВСТ именовао 19 главних јавних тужилаца – до данас, 17 је ступило на функцију. Стога, главни јавни тужиоци сада своје дужности обављају у 55 јавних тужилаштва. За преосталих 35 јавних тужилаштва, у којима су тренутно постављени вршиоци

³ Новим Законом о Високом савету тужилаца и Законом о јавном тужилаштву преименовани су "јавни тужиоци" у "главне јавне тужиоце", а "заменици јавног тужиоца" у "јавне тужиоце".

⁴ „Службени гласник РС”, бр. 10/23.

дужности, у току је јавни конкурс. У складу са новим Законом о јавном тужилаштву (члан 41), у јавним тужилаштвима више нема руководиоца. Упражњена радна места покривају само поступајући тужиоци, које именује ДВТ на период од највише годину дана.

25. GRECO истиче да су новим законодавством, након усвајања уставних амандмана, уведене одговарајуће одредбе које обезбеђују да се одлуке о именовању и унапређењу главних јавних тужилаца и јавних тужилаца доносе на основу јасних и објективних критеријума на транспарентан начин. Заједно са искључењем Народне скупштине из процедуре и укидањем процедуре избора за први мандат, ово ограничава дискреционо право политичке власти у именовању и унапређењу тужилаца и у складу је са сврхом препоруке. GRECO такође напомиње да је недавно именовано 19 главних тужилаца. Међутим, значајан број тужилаштава је и даље заузет поступајућим тужиоцима и остаје да их попуне тужиоци који ће бити именовани по горе наведеној процедури. Све док се ова ситуација не развија, GRECO неће моћи да сматра да је препорука у потпуности спроведена.
26. GRECO закључује да Препорука ix остаје делимично испуњена.

Препорука x

27. *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.*
28. Подсећа се на то да је према Другом прелазном извештају о усклађености ова препорука остала делимично испуњена. GRECO је охрабрио власти да ефикасно преиспитају систем за оцењивање рада тужилаца, укључујући и резултате „незадовољавајућих“ оцена, што је омогућено недавним уставним амандманима.
29. Надлежни органи Србије сада извештавају да је новим Законом о јавном тужилаштву⁵ укинута правило по којем незадовољавајући резултати оцењивања систематски доводе до разрешења јавних тужилаца. Јавни тужиоци сада могу бити разрешени само када су правоснажном судском пресудом осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или од стране ВСТ за тешки дисциплински прекршај који озбиљно штети угледу јавнотужилачке функције и поверењу јавности у тужилаштво.
30. Даље, надлежни органи указују на то да ова нова законска регулатива осигурава да квалитативни индикатори, који су наведени, буду главни критеријуми евалуације у систему оцењивања рада тужилаца. Ови индикатори укључују стручно знање и способност његове примене; способност аналитичког мишљења, решавања правних питања и доношења одлука у одговарајућим роковима; вештине дискусије и слушања; способност усменог и писменог изражавања и аргументације; способност организовања и руковођења јавнотужилачким радом; капацитет за предузимање додатних послова и обавеза. Критеријуме и показатеље за оцењивање, као и начин и поступак оцењивања рада главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, ближе уређује ЗКП. Оцењивање сада врши трочлана комисија коју именује ВСТ, а на образложену одлуку комисије главни јавни тужиоци или јавни тужиоци могу уложити жалбу ВСТ.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 10/23.

31. GRECO истиче суштинске промене које је унело ново законодавство у погледу система за оцењивање рада јавних тужилаца. Поздравља укидање правила да незадовољавајући резултати евалуације систематски доводе до њиховог отпуштања. Такође напомиње да су квалитативни индикатори детаљно наведени као главни критеријуми за евалуацију и да је систем оцењивања ојачан како би се осигурао транспарентнији и праведнији процес. Стога је сврха препоруке узета у обзир одговарајућим мерама.
32. GRECO закључује да је Препорука x испуњена на задовољавајући начин.

III. ЗАКЉУЧЦИ

33. **С обзиром на претходно наведено, GRECO закључује да је Србија на задовољавајући начин испунила или је на задовољавајући начин адресирала десет од тринаест препорука садржаних у Извештају о четвртном кругу евалуације.** Три препоруке остају делимично испуњене.
34. Конкретно, препоруке ii, iii, iv, v, vi, vii, x, xi, xii и xiii испуњене су на задовољавајући начин или су адресиране на задовољавајући начин. Препоруке i, viii и ix су делимично испуњене.
35. Што се тиче народних посланика, са већином препорука се сада на задовољавајући начин ускладило. Додатно је унапређена транспарентност у процесу израде закона, државни органи благовремено објављују нацрте закона путем јавних интернет страница амандмани на законске предлоге се објављују онлајн, ефикаснији процес учешћа јавности у законодавном процесу у прелиминарној фази успостављају се и организују јавне расправе у Народној скупштини о важним законима. Преостало је да се у Пословник о раду Народне скупштине унесу конкретни рокови. Примена хитних поступака је значајно смањена, иако до сада нису уведена јаснија правила која би строжије уоквирила ову праксу. Закон о лобирању је конкретизован низом подзаконских аката и активностима обуке и подизања свести. Усвајање Кодекса понашања за народне посланике, заједно са Смерницама за његову примену, подизање свести и обуку представљају велики корак напред. Формиран је Етички одбор и именован је Поверљиви саветник.
36. Што се тиче судија и тужилаца, усвајање уставних амандмана омогућило је испуњење већине GRECO препорука. Састав Високог савета судства (ВСС) сада чини већина судија које бирају њихове колеге, а укинута је чланство по службеној дужности представника извршне и законодавне власти. ВСС је по Уставу признат као независно тело, што гарантује независност судова и судија. Предузете су мере за јачање транспарентности његовог рада и буџетске аутономије. Знатан део чланова Високог савета тужилаштва (ВСТ) сада су тужиоци које бирају њихове колеге, а чланови које именује Народна скупштина именују се поступком који јача плурализам мишљења и обезбеђује извесну деполитизацију у овим именованима. Међутим, GRECO изражава жаљење што Народна скупштина наставља да игра такву улогу у именовану појединих чланова ВСТ, а министар правде остаје члан ВСТ по службеној дужности – иако више не гласа у дисциплинским поступцима. Поздравља се нормативни оквир и методе за побољшање објективности и транспарентности процедура запошљавања и напредовања судија и тужилаца. Организоване су активности обуке и подизања свести за велики број судија и тужилаца, посебно преко Правосудне академије. Систем оцењивања рада судија и тужилаца је ојачан како би се обезбедила транспарентнија и правичнија процедура. Усвајање „Смерница за спречавање непримереног утицаја на судије“ иде у добром правцу, а Етички одбор ВСС игра улогу у погледу судијске етике, укључујући и именовање Поверљивог саветника. Треба поздравити усвајање Етичког кодекса за тужиоце,

као и формирање Етичког одбора ВСТ и именовање његовог Поверљивог саветника.

37. Закон о спречавању корупције, измењен у складу са препорукама GRECO, као и релевантни приручници и смернице намењени јавним функционерима, унапређују правила о сукобу интереса која се примењују на народне посланике, судије и тужиоце. Они пружају основу за решавање сукоба интереса.
38. Усвајањем овог Додатка Другом извештају о усклађености, окончава се поступак Четвртог круга евалуације о усклађености за Србију. Надлежни органи Србије, међутим, могу обавестити GRECO о даљем развоју догађаја у вези са испуњењем преосталих препорука, односно i, viii и ix.
39. На крају, GRECO позива надлежне органе Србије да што пре дозволе објављивање овог извештаја, преведу га на национални језик и тај превод учине доступним јавности.