

Поступање правосудних институција у случајевима организованог
криминала и корупције

ИЗВЕШТАЈ О ПРАЋЕЊУ СУДСКИХ ПОСТУПАКА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

— Од папира до праксе 2.0 —



Ова публикација је припремљена у оквиру „**Регионалног пројекта праћења судских поступака – Борба против организованог криминала и корупције на Западном Балкану**“ Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), финансираног додатним буџетским средствима која обезбеђује Европска унија.



Ова публикација је припремљена уз финансијску подршку Европске уније. За њен садржај искључиво је одговоран ОЕБС и он не одражава нужно ставове Европске уније.

Садржај ове публикације, као и ставови, мишљења, налази, тумачења и закључци изнети у њој, припадају ауторима и сарадницима и не одражавају нужно званичну политику или ставове ОЕБС-а и његових држава учесница. Иако је ОЕБС уложио највећу могућу пажњу у припрему ове публикације, не преузима одговорност за тачност и потпуност наведених информација, упутстава и савета, нити за штампарске грешке. Из тих разлога, према ОЕБС-у се не могу истицати захтеви у вези са могућим последицама које би могле настати на основу информација или закључака садржаних у овој публикацији.



REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION
IN THE WESTERN BALKANS

Напомена: Овај документ садржи превод дела извештаја „Праћење суђења на Западном Балкану: Одговор правосуђа на организовани криминал и корупцију – Од теорије до праксе 2.0“. У случају неслагања између верзије овог извештаја на енглеском језику и превода на локалне језике, меродавна је верзија на енглеском језику.

Извештај у целости доступан је на:
<https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>.

Центар за спречавање сукоба, Секретаријат ОЕБС-а
Wallnerstrasse 6
A-1010 Беч, Аустрија

pm-cpc@osce.org osce.org/cpc

Садржај

I. Кратак преглед	7
II. Зашто сада?	8
III. Од препорука до спровођења реформи	9
IV. Обухват, база доказа и методолошка ограничења	11
V. Регионални обрасци у спровођењу реформи	14
VI. Приоритети реформских активности у региону	21
VII. Како читати поглавља по јурисдикцијама	23
Србија	24
Анекс	89

Листа скраћеница

АСК	Агенција за спречавање корупције
БиХ	Босна и Херцеговина
ВЈТ	Више јавно тужилаштво
ВСС	Високи савет судства
ВСТ	Високи савет тужилаштва
ГРЕКО	Група држава Савета Европе за борбу против корупције
ЕКЉП	Европска конвенција о људским правима
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЗКП	Законик о кривичном поступку
ЗОНДО	Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције
ЈТОК	Јавно тужилаштво за организовани криминал
КВЕС	Консултативно веће европских судија
КЗ 8	Кривични законик
МП	Министарство правде
МПП	Међународна правна помоћ
ОКК	Организовани криминал и корупција
ОЦД	Организације цивилног друштва
ПОК	Посебно одељење за организовани криминал
ПОСК	Посебно одељење за сузбијање корупције
СПК	Споразум о признању кривичног дела

I. Кратак преглед

Борба против озбиљног организованог криминала и корупције (ОКК) широм Западног Балкана ушла је у нову фазу. Кључно питање више није само да ли постоје стратегије, закони, смернице, обуке, дигитални алати или институционални планови, већ да ли они почињу да мењају начин на који се у пракси поступа у комплексним предметима.

Овај документ разматра ово питање на основу података Регионалног пројекта за праћење суђења (Пројекат) о поступању у предметима озбиљног организованог криминала и корупције и спровођењу реформи. На основу више од 350 праћених предмета у шест јурисдикција, Пројекат обједињује посматрање суђења, анализу судских аката, анализу тока поступака, структурисане консултације, праћење спровођења препорука и циљане дубинске анализе. Ови подаци користе се за утврђивање трендова а у раду институција и процену да ли реформске мере превазилазе ниво формалног усвајања и постају део редовне праксе у сектору правосуђа.

Овај документ се надовезује на јавни извештај Пројекта из 2024. године. У том извештају указано је на системске изазове који се понављају у процесуирању предмета организованог криминала и

корупције (ОКК) и дате су препоруке за њихово превазилажење.¹

У извештају се делотворност сагледава кроз три међусобно повезана аспекта: правичност, ефикасност и капацитет. Овакав приступ омогућава да се процени да ли реформе у пракси доприносе унапређењу начина на који се сложени предмети припремају, воде и преиспитују. Регионална анализа утврђује пет међу секторских предуслова који омогућавају да капацитет, правичност и ефикасност буду видљиви у поступању у озбиљним предметима ОКК. Ови предуслови су: јасно преузимање одговорности за реформе, доследност у поступању, капацитет као оперативна структура, системи података који доприносе спровођењу реформи и сврсисходна транспарентност.

Поглавља по јурисдикцијама примењују овај приступ у одговарајућем контексту. Свако поглавље процењује развој у односу на почетно стање, препоруке и доказе о њиховом спровођењу у датој јурисдикцији. Укратко, настоји се одговорити на питања шта се променило, где и даље постоје препреке или неуједначености у спровођењу реформи и које би мере највероватније допринеле преласку реформи у наредну фазу.

¹ <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2025/12/570156.pdf>

II. Зашто сада

Овај извештај се објављује у контексту реформи које се непрестано развијају. Широм Западног Балкана, реформе у области борбе против озбиљног организованог криминала и корупције више се не свде само на питање да ли постоје стратегије, закони, смернице, обуке, дигитални алати или институционални планови. Многе такве мере већ се спроводе. Главно питање је да ли оне мењају редовно поступање у озбиљним и сложеним предметима.

Поступци у озбиљним ОКК предметима често трају годинама. Пресуда донета током овог извештајног периода може се односити на оптужницу, истрагу или процесну одлуку донету у оквиру ранијих законских, институционалних или руководећих околности. Реформе уведене током извештајног периода можда још увек нису видљиве у коначним исходима поступака, обрасцима поступања по жалбама или пракси у судници. Стога се овим извештајем настоји направити разлика између раније утврђених образаца и актуелне праксе, препознати веродостојни почетни помаци у спровођењу реформи, без преувеличавања њиховог значаја, и утврдити шта је потребно пратити у наредном периоду. Извештај је структуриран око спровођења реформи, а не само око налаза. У том смислу, Пројекат прати

предмете како би се сагледала пракса; формулише препоруке како би се омогућило конкретно поступање у вези са утврђеним недостацима; и прати њихово спровођење како би проценио да ли одговор на утврђене недостатке постаје део редовне професионалне праксе. Фокус, дакле, није само на ономе што су институције усвојиле, већ и на ономе што је почело да се примењује у пракси.

Озбиљни предмети ОКК представљају користан показатељ спровођења реформи. Будући да су правно сложени, изложени јавности и захтевни за институције, они показују да ли реформске мере допиру до оних делова правосудног ланца у којима су најважније: координације, обезбеђење доказа, управљања судским поступком, образлагања одлука, санкционисања и, где је применљиво, одузимања и повраћаја имовине. Озбиљни предмети ОКК такође чине видљивом временску димензију реформи. Старији предмети могу носити наслеђене недостатке, док новији предмети почињу да показују да ли су недавно спроведене реформе имале утицаја. . Кредибилитет реформи зависи од способности институција да препознају и решавају раније настале проблеме и из њих извлаче поуке, уз истовремено успостављање нових стандарда у областима у којима су улози највећи и где је поверење јавности најпотребније.

III. Од препорука до спровођења реформи

Од 2025. године, Пројекат је почео да примењује оквир фаза спровођења, уз утврђене кључне тачке у спровођењу, како би пратио шта се дешава са препорукама за реформе након њиховог издавања. Овај концепт заснива се на једноставној идеји: спровођење реформи је процес, а не питање на које се може

одговорити са „да“ или „не“. Препорука може бити препозната, планирана, уведена, неуједначено примењивана, доследно примењивана или одрживо укључена у редовну институционалну праксу. Пројекат стога напредак сагледава кроз шест фаза:



Два прелаза су од кључног значаја. Први је прелаз са почетне примене на операционализацију. Смернице, протокол, база података, програм обуке или радна група могу показати да је успостављен механизам за спровођење реформе, али то још увек

не значи да је дошло до промене праксе. Операционализација захтева доказе да се ново правило, алат или рутина заиста примењују у поступању у конкретним предметима.

Други кључни прелаз је са операционализације на институционализацију. Промењена пракса може бити видљива у појединим предметима, судовима, тужилаштвима или периодима, а да још увек није постала одржива. Институционализација захтева доказе да је промена подржана условима који омогућавају њену трајност: преузимањем одговорности, ресурсима, професионалним очекивањима, механизмима повратних информација и поновљеном применом.

Како би пратио ове прелазе, Пројекат је осмислио кључне тачке у спровођењу које обухватају различите облике институционалних активности, од корака који стварају услове за спровођење, као што су додељивање одговорности, усвајање смерница или успостављање радне групе, до доказа о примени у пракси, као што је коришћење новог поступка у праћеним предметима.

Овај оквир такође помаже да се направи разлика између напретка који је суштински значајан и активности које су само видљиве. Питање није само шта институције производе, већ шта су почеле да раде другачије. У том смислу, обиман резултат неке активности може имати ограничену реформску вредност ако не мења релевантну праксу, док мањи корак може бити значајанији ако омогућава преузимање одговорности, успоставља употребљив ток рада или омогућава да препорука постане део редовног рада институције.

У наредном одељку представљени су обухват, извори и методолошка ограничења Пројекта: шта се праћењем може утврдити, на који начин се подаци проверавају из више извора и у којим случајевима доказе треба тумачити са опрезом.

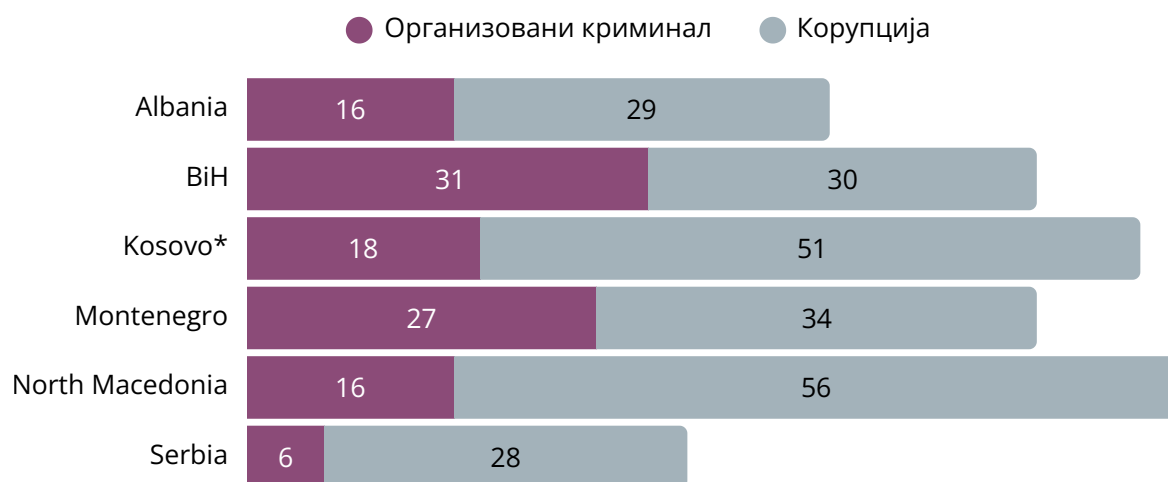
IV. Обухват, база доказа и методолошка решења

i. Обухват

Налази Пројекта и процене спровођења заснивају се на доказима из праксе. Где год је то могуће, исте врсте извора који се користе за утврђивање проблема користе се и за процену да ли је препорука почела да утиче на праксу.

Пројекат прати озбиљне предмете ОКК одабране на основу тежине кривичног дела, статуса оптуженог и значаја предмета за јавност, при чему се приоритет даје предметима у којима су улози за правну сигурност

, кредибилитет институција и поверење јавности највећи. Овакав одабир усмерава пажњу на поступке у којима се институционални капацитет, правичност, ефикасност и поверење јавности најјасније стављају на пробу. Узорак праћених предмета стога је осмишљен у сврху утврђивања системских проблема и не треба га посматрати као случајни узорак нити као основу за статистичке процене на нивоу целокупне популације.



У свим предметима, Пројекат сагледава делотворност правосуђа кроз три међусобно повезана аспекта: капацитет, који се односи на квалитет, доследност и услове подршке професионалној и институционалној пракси; правичност, која се сагледава кроз гаранције правичног суђења,

једнакост пред законом и образложено одлучивање; и ефикасност, која подразумева управљање сложености, временом и ресурсима без угрожавања правичности или квалитета. Правни и процесни инструменти — укључујући међународну правну помоћ, финансијске доказе, одузимање и

*Сва помињања Косова у овом тексту, било да се односе на територију, институције или становништво, треба тумачити у потпуности у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.

повраћај имовине — прожимају сва три аспекта јер показују да ли се сложени предмети припремају, воде, образлажу и спроводе као кохерентан ланац. Ови аспекти су међусобно повезани, а не одвојени. Недостатак у припреми предмета, на пример, може се најпре испољити као проблем у вези са доказима, затим

као проблем у управљању судским поступком, потом као проблем у образложењу пресуде или жалбеном поступку и, на крају, као питање поверења јавности. Сврха овог оквира је да прати такве обрасце кроз читав ток предмета, уместо да их приписује једном актеру или одређеној фази поступка.

ii. i.База доказа

Пракса у судници остаје основни извор јер се управо ту рад институција непосредно испољава. Претреси показују како се предметима управља у пракси, док судски акти показују како се одлуке

образлажу и оправдавају. Заједно, ови извори показују не само шта се догодило у одређеном предмету, већ и где почињу да се појављују обрасци који се понављају у различитим предметима.



Међутим, само праћење суђења не може да пружи одговор на свако питање у вези са реформама. Оно може показати да је шретрес одложен, али само по себи не може објаснити да ли је разлог недовољно добро планирање претреса, доступност сведока, проблеми са достављањем позива, стратегија одбране, недовољна контрола суда над поступком, расположивост судница или недостаци у претходној фази истраге. Може показати да је образложење пресуде недовољно,

али само по себи не може утврдити да ли су узрок оптерећеност предметима, ослањање на шаблоне, недовољна стручна правна подршка, недовољне повратне информације другостепених судова, начин на који тужилаштво образлаже своје наводе или професионалне норме које дају предност формалној потпуности у односу на аналитичку јасноћу. Због тога Пројекат праћење суђења допуњује праћењем медија, структурисаним консултацијама и циљаним тематским дубинским анализама.

**Сва помињања Косова у овом тексту, било да се односе на територију, институције или становништво, треба тумачити у потпуности у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.*

iii. Методолошка ограничења

Налазе Пројекта треба тумачити у оквиру јасно дефинисаних методолошких ограничења. Пројекат прати поступке од потврђивања оптужнице па надаље и не прати непосредно фазе истраге, поступања пре подизања оптужнице нити доношења одлука тужилаштва. Када се у извештају разматрају квалитет истраге, структура оптужнице, праћење финансијских токова или међуинституционална координација, то се чини на основу онога што постаје видљиво у каснијим фазама поступка: на претресима, у оптужним актима, пресудама и одлукама по жалбама, као и на основу консултација и јавно доступних података.

На узорак праћених предмета такође утичу обухват Пројекта и критеријуми за одабир предмета. Предмети се бирају зато што су озбиљни, сложени, од значаја за јавност или захтевни за институције, а не зато што представљају целокупан број кривичних предмета. Узорак је стога намерно усмерен на предмете у којима ће правна сигурност, правичност, ефикасност, капацитет и поверење јавности највероватније бити стављени на пробу. То јача способност Пројекта да утврди системске ризике и обрасце

релевантне за реформе, али истовремено значи да налазе не треба тумачити као статистичке процене на нивоу целокупне популације. Разлике у току предмета, трајању поступака, приступу документима, доступности правноснажних одлука и националним процесним оквирима могу утицати на оно што је могуће уочити.

Анализа узима у обзир чињеницу да поступци у озбиљним предметима ОКК често дуго трају. Пројекат стога може анализирати оптужнице, процесне одлуке или одлуке о управљању предметима које потичу из периода пре усвајања новијих реформи, смерница или институционалних промена. С друге стране, реформе уведене током извештајног периода можда још увек нису видљиве у пракси. То не значи да такви докази нису релевантни, већ да их у извештају треба тумачити уз пажљиво уважавање временског контекста.

Пројекат не оцењује основаност конкретног предмета нити својом анализом замењује судско преиспитивање. Његови налази указују на системске обрасце, показатеље спровођења и ризике релевантне за реформе.

V. Регионални обрасци у спровођењу реформи

Одсуство реформи више није главни проблем у региону. Широм Западног Балкана спроводе се стратегије, смернице, обуке, базе података, дигитални алати и институционални планови. Теже питање је да ли ове мере постају део редовне професионалне праксе.

Усвојена стратегија још увек није заједнички стандард; успостављена база података још увек није база која се користи; издате смернице још увек не значе њихову редовну примену. Пет тема у наставку указују на предуслове за спровођење реформи.

Тема 1 — Преузимање одговорности и заједнички правац реформи

Преузимање одговорности за реформе и даље представља један од кључних услова за њихово делотворно спровођење. У претходном јавном извештају (2024) недовољно преузимање одговорности и недостатак координисаног спровођења утврђени су као препреке реформама које се понављају. Овај проблем је и даље релевантан, али данас није реч само о томе да ли се институције слажу са циљевима реформи, већ и о томе да ли се ти циљеви претачу у конкретно дефинисане надлежности и одговорности, интерне процедуре, рокове, механизме за повратне информације и јасно утврђене тачке доношења одлука.

Широм региона, институције у сектору правосуђа су се у различитој мери ангажовале на спровођењу препорука. У неколико области, о препорукама се разговарало на састанцима институција, укључене су у планове рада, нашле су одраз у нацртима стратегија или су повезане са текућим реформским процесима.

То представља значајан помак. Показује да се налази не примају само као критика споља, већ да све више постају део домаћих разговора о јавним политикама.

Истовремено, спровођење остаје неуједначено тамо где је одговорност распоређена између више институција. Озбиљни предмети ОКК често се налазе на пресеку надлежности судова, јавних тужилаштава, судских и тужилачких савета, министарстава правде, парламентарних одбора, јединица за финансијско-обавештајне послове, стручних институција, адвокатских комора и правосудних академија, између осталих. Када спровођење препоруке захтева да више актера делује истовремено или одређеним редоследом, може се догодити да у пракси нико не преузме одговорност за њено спровођење. Резултат је често начелна сагласност, након које следи споро или делимично спровођење, па чак и постепени губитак реформског замаха.

То указује на потребу да се преузимање одговорности посматра као услов за практично функционисање реформе.

Спровођење реформе мање зависи од тога да ли институције формално прихватају препоруку, а више од тога да ли препорука има јасно место у њиховом раду.

Тема 2 — Доследност, уједначена примена права и предвидљивост правне праксе у озбиљним предметима ОКК

Доследност је један од кључних начина на који реформе постају видљиве у озбиљним предметима ОКК. Питање није да ли појединачне судије, јавни тужиоци или институције примењују добру праксу у појединачним предметима, већ да ли се слична правна и чињенична питања решавају на упоредив, образложен и објашњив начин кроз читав ток предмета.

То почиње пре доношења пресуде. Односи се на начин формулисања оптужби, повезивања чињеница са законским обележјима кривичног дела, разумевања стандарда доказивања, индивидуализације улога оптужених, коришћења финансијских доказа и образлагања процесних одлука. Наставља се током суђења, где би у пресудама требало објаснити зашто је предмет решен на одређени начин, како је узета у обзир релевантна ранија пракса, зашто се поступа у складу са одлукама у сличним предметима или се од њих одступа, као и на који начин санкционисање и одузимање имовине одговарају тежини кривичног дела, улози оптуженог и доказима пред судом.

Ранија судска пракса представља једну од важних полазних тачака за

ово шире питање. Као што је представљено у Анексу Х, упоредна анализа Пројекта о преседанима показује да правосуђе све више препознаје вредност ранијих одлука као алата за правно образлагање и уједначену примену права. Истовремено, ово препознавање још увек није доследно видљиво у судским актима. Изричито позивање на ранију судску праксу и даље је ограничено и неуједначено међу јурисдикцијама. То не значи да је цитирање ранијих одлука исто што и доследност. Пресуда може доследно применити право и без позивања на ранију одлуку, док позивање на такву одлуку може бити само формално, а не аналитичко. Поента је ужа, али важна: видљиво разматрање релевантне раније праксе један је од начина на који институције чине доследност, предвидљивост и учење из судске праксе уочљивим.

Шира импликација за реформе јесте да поступање институција у озбиљним и сложеним предметима ОКК захтева заједничке референтне тачке за правна и доказна питања која се понављају, како би се квалитет рада заснивао на институционалном памћењу, а не на индивидуалној професионалној процени. Ово утиче на сва три аспекта делотворности.

Утиче на правичност, јер би у упоредивим предметима требало поступати на сличан начин, док би разлике требало да буду објашњиве правним разлозима. Утиче на ефикасност, јер нејасно образложење може довести до жалби које су се могле избећи, поновљених суђења и поновног разматрања питања из којих би институције требало да извлаче поуке. Такође утиче на капацитет практичара да изграде доследну праксу, јер стандарди, повратне информације и примери који су им потребни могу бити расути, недоступни или се не користе редовно.

Доследност је такође тесно повезана са поверењем јавности. Озбиљни предмети ОКК често су предмет

великог интересовања јавности и политички су осетљиви. Када се чини да слични предмети имају различите исходе без јасног образложења, јавност такве разлике може доживети као селективну правду, чак и када је стварни проблем фрагментирана пракса, недовољно образложене одлуке, слаб приступ ранијим одлукама или недовољно институционално учење. Предвидљивост је стога важна не само за правну доктрину већ и за кредибилитет самог реформског процеса.

Управо се на овом месту Тема 2 непосредно повезује са питањем капацитета које следи. Доследност је стандард који системи треба да обезбеде, док је капацитет оперативна структура која омогућава да се тај стандард изнова и доследно остварује.

Тема 3 — Капацитет, стручност и квалитет правне праксе

У озбиљним предметима ОКК, капацитет није само питање броја судија, јавних тужилаца, судијских и тужилачких помоћника или стручњака, нити броја доступних обука. То је и питање да ли институције располажу алатима, рутинама и механизмима контроле квалитета који су потребни за доследно поступање у сложеним предметима.

У претходном јавном извештају утврђени су недостаци у оптужницама и пресудама, укључујући недовољно образложење, неусклађеност између чињеничних описа и правних квалификација и

недостатке који могу допринети ослобађајућим пресудама, поновљеним суђењима или ограниченом одузимању имовине. Ова питања захтевају свеобухватно решење. Обуке које нису праћене одговарајућом институционалном подршком често доводе само до ограничених промена.

Широм региона постоје знаци напретка. Међутим, трајни проблем представља чињеница да доступни алати не постају аутоматски део устаљене праксе. Смернице се могу недовољно користити. Базе судске праксе могу бити непотпуне, тешке за

претраживање или се могу недоследно користити. Обуке можда нису повезане са конкретним недостацима уоченим у праћеним предметима. Одлуке по жалбама можда се не анализирају систематски као материјал за учење првостепених судова или јавних тужилаштава. Стога појединачно искуство може остати искуство појединца, уместо да постане институционално знање.

Ово је посебно важно у деловима тока предмета у којима се грешке преносе у наредне фазе. На пример, пресуда којом се решава сложен предмет без довољног разматрања законских обележја, доказа, судске праксе или сразмерности не утиче само на тај предмет. Она умањује предвидљивост у будућим

предметима и способност институција да уче из судске праксе.

Напори за решавање питања капацитета стога би требало да полазе од услова који обликују учинак, а не од претпоставке да је сваки недостатак уједно и недостатак обуке. У озбиљним предметима ОКК, унапређена пракса постаје могућа, доследна и поновљива само када практичари имају јасна очекивања и повратне информације, употребљиве алате и токове рада, довољно времена и особља, специјализовану подршку, приступ релевантним подацима, подстицаје који вреднују квалитет као и обим рада и професионалне рутине које омогућавају примену жељене праксе.

Тема 4 — Дијагностички подаци и релевантни показатељи резултата

Подаци о учинку и начин на који се они користе и даље представљају једну од најзначајнијих области реформи у региону. Оно што институције мере обично је и оно што подстичу. А оно што подстичу, професионалци настоје да оптимизују. Ако системи за мерење учинка и повезани оквири података првенствено вреднују обим, брзину или решавање предмета, они могу подстицати видљиву активност без унапређења квалитета, одрживости или правичности поступања у озбиљним предметима ОКК.

У претходном јавном извештају, фрагментисано и недоследно

прикупљање података такође је утврђено као препрека за смислено сагледавање рада институција. Тај проблем је и даље присутан. Многе правосудне институције и даље имају потешкоће да генеришу податке који могу да покажу како се сложени предмети крећу кроз систем: од истраге и оптужнице, преко потврђивања оптужнице, суђења, жалбеног поступка и поновљеног суђења, до коначног исхода, санкције и одузимања имовине. Без таквих података, доносиоци одлука могу знати колико је предмета процесуирано, али не и зашто поступци касне, да ли одлуке опстају

након преиспитивања, да ли су санкције сразмерне или да ли након осуђујуће пресуде следи одузимање имовине.

Ипак, постоје знаци напретка. Неколико институција показало је веће интересовање за реформе засноване на подацима, системе за управљање предметима, праксу објављивања података и показатеље учинка. Трајни изазов представља то што су подаци о кривичном правосуђу често превише агрегирани да би могли да послуже као основа за доношење сложених одлука о јавним политикама. Стопа осуђујућих пресуда, стопа ослобађајућих пресуда, стопа решавања предмета или број нерешених предмета могу бити корисна полазна тачка, али сами по себи не могу објаснити учинак у поступању у озбиљним предметима ОКК.

Пројектна анализа „Од суђења до исхода“ показује шта је могуће постићи када се постојећи подаци о предметима и праћењу суђења структурирају тако да омогуће детаљнију анализу. Она се не представља као свеобухватно решење за недостатке у подацима о учинку у региону, већ као доказ применљивости оваквог приступа: без успостављања потпуно новог система података, доступне информације могу се организовати тако да се сложени обрасци исхода разложе на аналитичка питања којима је могуће управљати. Уместо да се посматра само колико је

предмета окончано осуђујућом или ослобађајућом пресудом, ова анализа сагледава исходе према оптуженом, оптужби, тежини кривичног дела, току поступка, првостепеном и коначном исходу, историји жалбеног поступка, санкцији, одузимању имовине и трајању поступка.

Ово је важно јер збирни податак о осуђујућим пресудама различите исходе третира као једнаке. Осуђујућа пресуда донета након спроведеног суђења на којем су странке оспоравале наводе није исти показатељ реформе као осуђујућа пресуда донета у оквиру поступка заснованог на споразуму. Осуда оптуженог са споредном улогом за лакше кривично дело није исто што и осуда главног оптуженог за најтежа кривична дела. Осуђујућа пресуда која опстане након жалбеног поступка није исто што и пресуда која је касније укинута или преиначена. Осуђујућа пресуда након које следе сразмерна санкција и одузимање имовине није исто што и осуђујућа пресуда са ограниченим практичним последицама. Када се посматрају заједно, ови исходи могу дати јасан бројчани показатељ, али не и релевантну слику о оствареним резултатима.

Исти опрез потребан је и када је реч о исходима који нису осуђујући. Ослобађајућа пресуда може бити резултат правилне примене претпоставке невиности и стандарда доказивања у кривичном поступку. Она такође може бити последица

недостатака у доказима, нејасне правне квалификације, недовољне индивидуализације одговорности, одуговлачења или недостатака који су настали пре него што је предмет стигао до фазе суђења. Подаци о исходима предмета сами по себи не могу дати одговоре на ова питања. Међутим, ако су правилно структурирани, могу указати на то где су потребна додатна објашњења и на шта би даље требало усмерити праћење суђења, анализу судских аката и институционалну анализу.

Импликација за реформе није да је свакој институцији потребна сложена

нова методологија пре него што буде у стању да успостави структуре података корисне за реформе. Потребно је, међутим, да постојећи подаци буду структурирани око питања која су важна за квалитет предмета, одрживост исхода и одговорност. Институцијама су потребне дијагностичке информације које могу да покажу како се озбиљни предмети ОКК крећу кроз систем, где долази до губитка замаха или одрживости исхода, где слаби финансијска одговорност и које професионалне праксе захтевају прилагођавање.

Тема 5 – Транспарентност, поверење јавности и институционално памћење

Транспарентност остаје истовремено циљ реформе и практичан предуслов за спровођење других реформи. Јавни приступ информацијама, објављивање судских аката, доступност распореда претреса, приступ базама судске праксе и доследна институционална комуникација утичу на поверење јавности. Међутим, транспарентност је такође део оперативне инфраструктуре правне сигурности, управљања учинком и институционалног памћења.

Повезаност са две претходно разматране тематске дубинске анализе је непосредна. Уједначена примена права зависи од приступа релевантним ранијим одлукама. Анализа исхода предмета зависи од поузданих података о оптужбама,

оптуженима, току поступка, исходима, санкцијама, одузимању имовине и жалбом поступку. Праћење реформи зависи од информација о томе шта је усвојено, шта се примењује и какве ефекте има. Без доступних и поузданих информација, институције не могу лако да уче из сопствене праксе, а јавност не може да разуме да ли реформе напредују.

Широм региона, институције и даље настоје да успоставе равнотежу између транспарентности, с једне стране, и приватности, заштите података и захтева правичног суђења, с друге стране. Озбиљни предмети ОКК могу обухватати осетљиве доказе, податке о личности, заштићене сведоке или поступке који су у току. Транспарентност стога мора поштовати захтеве правичног

суђења, приватности, заштите података и безбедности. Међутим, ова начела треба да доведу до јасних правила и применљивих заштитних механизма, а не до фрагментираног приступа информацијама као подразумеваног стања.

Знаци напретка укључују напоре на унапређењу интернет страница судова, објављивању одлука, развоју комуникационих стратегија, унапређењу база података и прецизнијем уређивању правила о приступу судским актима. Ово је

важно јер необјашњени исходи остављају простор за спекулације. Када озбиљан предмет ОКК не доведе до очекиваног процесног исхода, када оптужени у предмету који је привукао велику пажњу јавности буде ослобођен, када имовина није одузета, када поступак траје годинама или када се осуђујућа пресуда укине у жалбеном поступку, јавности је потребно више од бројчаног податка. Потребна јој је институција способна да, у границама захтева правичног суђења, објасни шта се догодило и шта је систем из тога научио.

VI. Приоритети реформских активности у региону

Регионална слика потврђује да су реформске активности видљиве широм Западног Балкана, али да њихово спровођење зависи од тога да ли институције могу да организују реформе око њихове примене, промена у пракси и институционалног учења. Приоритети у наставку претварају пет регионалних образаца у оквиру за

креирање политика. Они нису замишљени као јединствена решења која би се на исти начин примењивала у свакој јурисдикцији. Њима се утврђују регионални предуслови који би требало да усмеравају планирање реформи прилагођено појединачним јурисдикцијама, праћење њиховог спровођења и даљи дијалог.

1

Препорука

Успоставити управљање спровођењем препорука за реформе у области озбиљних предмета ОКК

Сваку приоритетну препоруку требало би преточити у практичан план спровођења. У њему би требало утврдити одговорну функцију унутар институције, потребне кораке, очекиване рокове, доказе који би указивали на напредак и начин за решавање кашњења или препрека у спровођењу. Када спровођење зависи од више актера, координацију би требало организовати око целокупног тока предмета, а не искључиво око надлежности појединачних институција. Преузимање одговорности не треба схватити само као формално прихватање препоруке. Оно треба да значи да препорука има јасно место у оквиру области одговорности одређене институције.

2

Препорука

Јачати доследност и уједначену примену права

Судови, јавна тужилаштва и друге релевантне институције требало би да унапреде услове за доследност и уједначену примену права у озбиљним предметима ОКК. Циљ је да одлучивање буде предвидивије, боље образложено и разумљивије, нарочито у сложеним предметима и предметима који привлаче велику пажњу јавности, у којима перцепција јавности о правичности, једнакости пред законом и непристрасности институција може најлакше бити нарушена.

3

Препорука

Конципирати јачање капацитета као оперативну структуру

Јачање капацитета за поступање у озбиљним предметима ОКК требало би организовати као оперативни оквир за поступање у сложеним предметима. Обуке би требало повезати са условима рада који одређују да ли је унапређена пракса изводљива, доследна и поновљива. Циљ је да квалитет поступања у сложеним предметима не зависи првенствено од индивидуалног искуства или изолованих примера добре праксе, већ да буде подржан институционалним рутинама.

4

Препорука

Изградити системе дијагностичких података који подржавају сложене реформске процесе

Правосудне институције требало би да развију свеобухватне системе података који омогућавају сагледавање озбиљних предмета ОКК, при чему би корисност података за реформе требало да буде водећи принцип. Подаци треба да помогну институцијама да одговоре на оперативна питања: где настају кашњења, да ли исходи предмета опстају након жалбеног поступка, да ли се поновљена суђења понављају као образац, да ли су санкције сразмерне, да ли након осуђујуће пресуде следи одузимање имовине и да ли се у сличним предметима поступа доследно. Такви системи имали би ефекте који превазилазе само прикупљање података. Они би подржали управљање учинком на институционалном нивоу, планирање ресурса, управљање предметима, транспарентност, праћење спровођења реформи и дијалог о јавним политикама. Циљ је разумети какве резултате систем производи, где настају ризици по квалитет и шта је потребно променити како би се у озбиљним предметима ОКК поступало правично, ефикасно, стручно и, у крајњој линији, делотворно.

5

Препорука

Јачати транспарентност као инфраструктуру реформи

Транспарентност треба осмислити као део реформске инфраструктуре, а не само као средство комуникације са јавношћу. Правосудне институције треба да унапреде доступност, квалитет, приступачност и могућност претраживања информација о озбиљним предметима ОКК, уз поштовање захтева правичног суђења, приватности, заштите података и безбедности. То обухвата приступ судским актима, објављивање релевантних одлука, употребљиве базе судске праксе, доследне статистичке податке, јаснију комуникацију о предметима од великог интереса за јавност и информације које омогућавају институцијама и јавности да разумеју шта се променило, шта је остало нерешено и шта је систем научио. Транспарентност треба да учини реформе видљивим, омогући институционално учење и обезбеди утемељено поверење јавности.

VII. Како читати поглавља по јурисдикцијама

Свако поглавље процењује развој у односу на препоруке и почетно стање у конкретној јурисдикцији. Поглавља, у одговарајућем контексту, указују на напредак, препреке и приоритетне наредне кораке.

За пет јурисдикција обухваћених јавним извештајем из 2024. године, у поглављима се процењује спровођење препорука из тог извештаја, које су додатно разрађене кроз накнадни поверљиви дијалог са институцијама. Поглавље о Србији треба читати другачије, јер се Србија укључила у Пројекат 2024. године, када је објављен претходни јавни извештај, те је период праћења суђења и спровођења препорука био краћи. Стога се ово поглавље усредсређује на налазе о почетном стању, почетни ангажман институција и прве показатеље спровођења препорука.

Тачке за даље поступање у сваком поглављу треба посматрати као практичне наредне кораке. Њихов циљ је да помогну институцијама да пређу са формалних реформских активности на доследну праксу и да добра пракса мање зависи од индивидуалне иницијативе, а више буде уграђена у институционалне стандарде, рутине и механизме повратних информација.

Наредна фаза реформи зависиће од овог помака. Региону не недостају реформски оквири. Стратегије, смернице, преузете обавезе и препоруке већ постоје у великом броју. Одлучујуће питање је да ли се ти инструменти могу учинити оперативним тамо где се озбиљни и сложени предмети ОКК заиста припремају, испитују и правно образлажу. Управо ту реформа или постаје институционална пракса или остаје на папиру.

СРБИЈА

1.) ОПШТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ПОЛИТИЧКА ПИТАЊА

Током извештајног периода, реформска агенда Србије у области правосуђа наставила је да се развија у све захтевнијем окружењу за спровођење реформи. Након институционалних промена уведених после уставних реформи из 2022. године,¹ централно питање више није само да ли је успостављен правни и институционални оквир за независност судства, самосталност јавног тужилаштва и спровођење мера за борбу против корупције, већ и да ли се тај оквир доследно примењује и даје видљиве резултате у поступању у сложеним предметима организованог криминала и корупције (ОКК).

Ово питање је током извештајног периода добило на значају, будући да су нове законодавне и стратешке иницијативе биле праћене стручном

и јавном расправом о правцу реформе правосуђа, раду судске и тужилачке самоуправе и практичним гаранцијама неопходним за очување начела на којима почива процес уставне реформе. У том контексту, налази Пројекта засновани на праћењу суђења указују на то да главни изазов за Србију у погледу спровођења реформи није толико у недостатку формалних правила, колико у обезбеђивању њихове доследне, предвидиве и делотворне примене у пракси.

Пакет измена и допуна низа кључних закона из јануара 2026. године² којима се уређује правосудни систем, у јавности познатим као „Мрдићеви закони“³ представљали су један од најзначајнијих и најоспораванијих догађаја⁴ током извештајног периода.

¹ Уставне реформе, покренуте након референдума одржаног у Србији 16. јануара 2022. године, суштински су измениле структуру правосуђа у земљи како би се обезбедила већа независност од политичких грана власти. Ове измене, које је Народна скупштина формално прогласила 9. фебруара 2022. године, имале су за циљ деполитизацију избора судија и јавних тужилаца и усклађивање са Акционим планом ЕУ за Поглавље 23 у области владавине права. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/12/31/judicial-reforms-after-the-change-of-the-serbian-constitution-potential-for-both-reduction-and-institutionalization-of-political-influence-on-the-judiciary/>

² Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву; Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету тужилаштва; Закон о изменама и допунама Закона о судијама; Закон о изменама и допунама Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава; Закон о изменама и допунама Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала.

³ „Мрдићеви закони“ – названи по народном посланику владајуће Српске напредне странке (СНС) Угљешу Мрдићу, који је формално предложио измене и допуне.

⁴ У складу са изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, усвојеним 28. јануара 2026. године, упућивање 11 јавних тужилаца који су били привремено упућени на рад у јавна тужилаштва посебне надлежности требало је аутоматски да престане у року од 30 дана од усвајања закона. Измењени закон је, дакле, предвидео престанак свих привремених упућивања на рад у ЈТОК, са дејством од 9. марта 2026. године. Није успостављен механизам за оцену рада. Стога је превремени престанак свих привремених упућивања јавних тужилаца на рад у ЈТОК отворио питања у погледу усклађености са начелима правне сигурности, сигурности мандата и самосталности јавног тужилаштва. Слично томе, изменама и допунама уведена је и обавеза Врховног јавног тужилаштва да прибави претходну сагласност Министарства правде у погледу међународне сарадње. Иако извршна власт има легитиман интерес да буде уопштено информисана о релевантној сарадњи, протоколима и оперативним споразумима које Врховно јавно тужилаштво закључује са међународним партнерима у оквиру постојећих уговора о међународној правној помоћи, чини се да ова одредба није довољно уско формулисана како би била ограничена на остваривање тог легитимног циља. Уместо тога, увођење обавезе прибављања сагласности изазвало је забринутост да би могло да угрози оперативну самосталност и ефикасност јавног тужилаштва.

Иако су измене и допуне представљене као мере усмерене на унапређење ефикасности и институционалног управљања, изражена је забринутост у погледу самог законодавног поступка, нарочито због изостанка суштинских јавних консултација и ограниченог учешћа релевантних актера.

Струковна удружења, организације цивилног друштва (ОЦД) и међународни партнери изразили су резерве у погледу више одредаба које утичу на управљање правосуђем и самосталност јавног тужилаштва.

Као последица измена и допуна Закона о јавном тужилаштву, престала су привремена упућивања на рад неколико јавних тужилаца ангажованих у јавном тужилаштву за организовани криминал (ЈТОК), а она нису одмах обновљена⁵. Ово је изазвало забринутост у погледу континуитета у раду и поступања у осетљивим и сложеним предметима организованог криминала и корупције (ОКК) који су се већ налазили у различитим фазама поступка.

Практични ефекти ових промена захтеваће даље праћење, нарочито у погледу континуитета поступања у предметима, расподеле посла и способности ЈТОК-а да одржи континуитет тужилачког поступања у сложеним поступцима.

У свом хитном мишљењу, усвојеном 24. априла 2026. године⁶ а које је потврђено на 147. пленарној седници, одржаној 12. и 13. јуна 2026. године,⁷ Венецијанска комисија је утврдила низ недостатака за које је оцењено да, посматрани појединачно и кумулативно, могу ослабити гаранције заштите независности судства и самосталности јавног тужилаштва.

Комисија је препоручила ревизију више одредаба и нагласила значај транспарентности, инклузивности и демократске расправе приликом увођења реформи од таквог значаја. Власти Србије су након тога указале на своју намеру⁸ да ускладе законодавство са препорукама Венецијанске комисије.

⁵ Дана 6. марта 2026. године, у складу са чланом 69. став 4. измењеног Закона о јавном тужилаштву, Високи савет тужилаштва (ВСТ) одлучио је да продужи привремено упућивање на рад у ЈТОК за седам од 11 јавних тужилаца. Преосталој четворици јавних тужилаца привремено упућивање на рад престало је по сили закона 9. марта 2026. године, након чега су се вратили на своја матична радна места. На седници ВСТ-а одржаној 4. маја 2026. године, двоје од ових јавних тужилаца поново је привремено упућено на рад у ЈТОК, заједно са још троје нових јавних тужилаца који претходно нису били на функцији у ЈТОК-у.

⁶ Србија – Хитно мишљење Венецијанске комисије бр. 1247/2026 о изменама и допунама закона којима се уређују судство и јавно тужилаштво од 28. јануара 2026. године. Доступно на: [https://www.google.com/url?sa=i&source=web&rct=j&url=https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile%3DCDL-PI\(2026\)007-e&ved=2ahUKEwj1jjibvZQVAXWwBdsEHUvgK2QQqYcPegYIAQgVEAM&opi=89978449&cd&psig=AOvVaw0EpKXZhG50VqaVD_cmDawE&ust=1781964503671000](https://www.google.com/url?sa=i&source=web&rct=j&url=https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile%3DCDL-PI(2026)007-e&ved=2ahUKEwj1jjibvZQVAXWwBdsEHUvgK2QQqYcPegYIAQgVEAM&opi=89978449&cd&psig=AOvVaw0EpKXZhG50VqaVD_cmDawE&ust=1781964503671000)

⁷ Доступно на: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/147th-plenary-session-of-the-venice-commission>

⁸ Министарство правде је 28. априла 2026. године званично образовало посебну радну групу, на челу са министром, са задатком да припреми измене и допуне „Мрдићевих закона“. Више информација доступно је на: <https://vreme.com/en/drustvo/radna-grupa-izmene-zakona-pravosudje-venecijanska-komisija/>

Након достављања ревидираних нацрта измена и допуна, Венецијанска комисија је 16. јуна 2026. године усвојила Накнадно мишљење, 2026,⁹ у којем је констатовала одређена побољшања, али је истовремено остала при низу својих препорука. Међу препорукама које се односе на измене и допуне Закона о јавном тужилаштву, Комисија је позвала на враћање на рад јавних тужилаца чија су привремена упућивања превремено окончана, као и на истовремено успостављање одрживог механизма којим би се обезбедило да се радна места у ЈТОК-у на којима се тренутно налазе привремено упућени јавни тужиоци постепено попуњавају путем редовног избора. Овакав приступ има за циљ да одговори на непосредну потребу за обезбеђивањем континуитета у поступању у текућим предметима организованог криминала и корупције (ОКК), уз истовремено остваривање дугорочнијег циља успостављања стабилнијег и предвидивијег оквира за кадровско попуњавање.

У складу са овим препорукама, Високи савет тужилаштва (ВСТ)

одржао је ванредну седницу 18. јуна 2026. године¹⁰ и поново упутио на рад преостала два јавна тужиоца чија су привремена упућивања престала у марту 2026. године, чиме су у великој мери обновљени тужилачки капацитети ЈТОК-а¹¹ и смањен непосредни ризик од прекида у текућим поступцима у предметима организованог криминала и корупције (ОКК). Ово представља позитиван помак у погледу институционалног континуитета и управљања предметима. Истовремено, поновно ослањање на привремена упућивања на период од још три године значило је да шире питање обезбеђивања стабилног кадровског оквира путем редовног избора и даље није решено, те ће дугорочна одрживост тужилачких капацитета ЈТОК-а захтевати континуирану пажњу. Поред тога, даљим изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, усвојеним 25. јуна 2026. године,¹² уведен је механизам којим ВСТ једном годишње преиспитује оправданост привремених упућивања, што носи ризик од стварања додатног простора за политички притисак на привремено упућене јавне тужиоце.

⁹ Србија – Накнадно мишљење Венецијанске комисије бр. 1283/2026 на Хитно мишљење о изменама и допунама закона којима се уређују судство и јавно тужилаштво од 28. јануара, објављено 16. јуна 2026. године. Доступно на: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2026-016-e>

¹⁰ Доступно на: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vst-troje-tuzilaca-upuceni-u-tok/>

¹¹ На дан 18. јуна 2026. године, у ЈТОК-у су била попуњена 24 од укупно 25 јавнотужилачких места. Од тога је 15 јавних тужилаца било привремено упућено на рад у ЈТОК, док је девет било на сталним јавнотужилачким функцијама, укључујући и главног јавног тужиоца.

¹² Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/281407/parliament-adopts-set-of-judicial-laws.php>

Иако су током извештајног периода предузете значајне законодавне и стратешке иницијативе, налази праћења суђења и консултације са релевантним актерима показују да је

примена и даље неуједначена и да бројни дугогодишњи изазови и даље утичу на ефикасност, доследност и транспарентност поступака у предметима ОКК.

Институционални и стратешки развој од значаја за спровођење реформи

У поређењу са периодом који је претходио уставним реформама, Србија је успоставила измењени оквир правосудне самоуправе кроз реструктурирање Високог савета судства (ВСС) и Високог савета тужилаштва (ВСТ). Ово представља значајан институционални помак и обезбеђује снажнију институционалну основу за независност судства и самосталност јавног тужилаштва. Међутим, током извештајног периода, кључно питање постало је да ли се ове институционалне гаранције доследно примењују и да ли су довољно отпорне да омогуће ефикасно поступање у сложеним предметима организованог криминала и корупције (ОКК). Неколико стратешких помака током извештајног периода од значаја је за овај контекст спровођења реформи.

Србија је усвојила Националну стратегију за борбу против корупције за период 2024–2028. године,¹³ након чега је у јуну 2026. године усвојен и одговарајући Акциони план за период 2026–2028. године.¹⁴ Стратегија ставља већи нагласак на јачање институционалних капацитета, унапређење кривичног гоњења коруптивних кривичних дела, унапређење финансијских истрага и повећање ефикасности механизма за одузимање имовине. Она предвиђа и разматрање могућих измена и допуна Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (ЗОНДО), са циљем унапређења резултата истрага, повећања броја осуђујућих пресуда и јачања механизма за повраћај имовине.

¹³ Доступно на: [https://www.mpravde.gov.rs/files/ENG_nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_017_lat%20\(1\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/ENG_nac_strat_borba_protiv_korupc_2024-2028_017_lat%20(1).pdf)

¹⁴ Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/279745/action-plan-for-implementation-of-national-anti-corruption-strategy-adopted.php>

Паралелно с тим, Србија је наставила са спровођењем реформи у вези са Законом о спречавању корупције.¹⁵ Од 2019. године, кроз више измена и допуна проширена су овлашћења Агенције за спречавање корупције (АСК), укључујући приступ финансијским подацима о повезаним лицима и правним субјектима, унапређене механизме интегритета, строже санкције за нетачно пријављивање имовине и шире учешће у процени ризика од корупције у нацртима прописа. Агенција је такође преузела активнију улогу у спровођењу и праћењу препорука Групе држава

Савета Европе за борбу против корупције¹⁶ (ГРЕКО).

Национална процена ризика из 2024. године¹⁷ додатно је потврдила да Србија има свеобухватан законодавни оквир којим се уређују привремено и трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела, док су радне групе Министарства правде (МП), образоване током 2024. и 2026. године, започеле рад на изменама и допунама више закона који се односе на организацију правосуђа, јавно тужилаштво и механизме за повраћај имовине.

¹⁵ Доступно на: https://acas.rs/storage/page_files/Law%20on%20Corruption%20Prevention%20consolidated.pdf

¹⁶ Доступно на: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

¹⁷ Доступно на: <https://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA%20novo%20skracena%20verzija-ENG%20FINAL.pdf?utm>

Заједнички трендови у сектору правосуђа

Посматрано кроз све налазе, уочава се неколико заједничких трендова. Правосудне и јавнотужилачке институције у Србији често функционишу у оквиру постојећих, формално успостављених правила, која се, међутим, не примењују уједначено и нису праћена довољно развијеним механизмима за обезбеђивање доследности и контроле квалитета. Због тога се резултати могу разликовати у зависности од институционалне праксе, расположивих ресурса и индивидуалних приступа.

Овај образац уочљив је у више области. Интерна правила којима се уређују објављивање и анонимизација судских одлука постоје, али њихова примена и даље није уједначена. Слични изазови јављају се у погледу приступа обимним електронским доказима, управљања дигиталним материјалом, заказивања претреса, континуитета поступака и квалитета израде правосудних одлука. У многим случајевима проблем није у непостојању процесних правила, већ у недостатку довољно предвидивих механизма који би обезбедили њихову уједначену примену.

Налази праћења суђења такође указују на то да значајне реформе и дигитални алати још увек нису у потпуности довели до мерљивих побољшања у судској пракси.

Кашњења и даље утичу на сложене поступке, док су ретко заказивање претреса, поновљена одлагања и неуједначени приступи управљању предметима и даље честа обележја поступака у предметима организованог криминала и корупције (ОКК).

Истовремено, све већа сложеност кривичних поступака ствара додатно оптерећење за институције. Предмети ОКК често укључују већи број окривљених и бранилаца, обимну доказну грађу, укључујући велике количине електронских доказа, шифровану комуникацију, финансијске трансакције, захтеве за међународну правну помоћ (МПП) и обимне списе предмета. Такви предмети захтевају не само специјализована стручна знања, већ и јаче организационе капацитете, унапређене технолошке алате и ефикаснију сарадњу међу институцијама.

Пријављене изазове у погледу сарадње између полиције и јавног тужилаштва такође треба посматрати у ширем институционалном и политичком контексту. Последњих година у Србији је забележен низ разрешења, одлазака у пензију, премештаја, истрага и хапшења високих полицијских службеника. У контексту корупционашких афера, масовних протеста и ширих расправа о независности институција, појавила

се забринутост у погледу доследног извршавања налога јавног тужилаштва, нарочито у политички осетљивим предметима. Иако ова питања захтевају пажљиву процену, перцепција да сарадња може зависити од политичке осетљивости предмета носи ризик од нарушавања поверења јавности и кредибилитета система кривичног правосуђа. Ефикасна сарадња полиције и јавног тужилаштва, заснована на јасним правилима, остаје од суштинског значаја за доследно и непристрасно поступање у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) на високом нивоу. Дешавања у оба висока савета такође су указала на различиту институционалну динамику. Док је Високи савет судства (ВСС) углавном

наставио да функционише без већих поремећаја, а недавно изабрани председник изразио опредељење за наставак плодотворне сарадње са Пројектом, тензије унутар Високог савета тужилаштва (ВСТ) наставиле су се након избора чланова из реда јавних тужилаца. Ове поделе утицале су на функционисање неколико кључних механизма, укључујући процес доношења одлука, потешкоће у избору председника Савета, Повереника за самосталност јавног тужилаштва и чланова Етичке комисије, као и у окончању избора на поједине јавнотужилачке функције. Иако ови изазови нису спречили Савет да обавља своје основне функције, они указују на извештајан степен поларизације унутар система јавнотужилачке самоуправе.

Системски услови који утичу на спровођење реформи у сектору правосуђа

Неколико структурних услова и даље утиче на поступање у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) у Србији. Практична и организациона ограничења и даље утичу на свакодневно функционисање правосудног система. Многи судови и јавна тужилаштва суочавају се са неадекватном инфраструктуром, недостатком канцеларијског простора, застарелом опремом и недовољним бројем помоћног особља. Ови недостаци утичу на ефикасност, управљање предметима и квалитет правосудних услуга.

Људски ресурси представљају још један све израженији изазов. Судови и јавна тужилаштва суочавају се са све већим потешкоћама у привлачењу и задржавању судија, јавних тужилаца, помоћника и других правних стручњака. Велико радно оптерећење, значајан обим одговорности, релативно ниске зараде и ограничене могућности за професионално напредовање умањили су привлачност каријере у правосуђу и допринели недостатку кадрова, што додатно оптерећује постојеће особље.

Истовремено, све већа сложеност предмета ОКК захтева континуирано улагање у стручно усавршавање и институционалне капацитете. Јачање стручних знања у области финансијских истрага, праћења токова имовине, дигиталних доказа, шифрованих комуникација и међународне сарадње постаје све значајније. Ефикасни механизми за одузимање и повраћај имовине такође су од суштинског значаја, будући да се одрживи резултати у борби против ОКК не могу мерити искључиво бројем оптужница и осуђујућих пресуда, већ и способношћу да се криминалним групама и актерима корупције одузме имовинска корист стечена криминалним активностима.

Посматрани у целини, ови трендови указују на потребу да се премости јаз између нормативних реформи и њихове практичне примене. Јачање институционалне кохерентности, очување независности судства и самосталности јавног тужилаштва, улагање у људске ресурсе и инфраструктуру, унапређење управљања предметима и јачање механизма за обезбеђивање доследности и контроле квалитета

биће од суштинског значаја за унапређење транспарентности, правичности и ефикасности поступака у предметима ОКК, уз истовремено јачање поверења јавности у функционисање правосуђа.

Квантитативно праћење исхода осуђујућих пресуда које спроводи Пројекат¹⁸ обезбеђује почетну емпиријску основу у односу на коју се могу процењивати будућа кретања. У 11 правноснажно окончаних предмета, од укупно 16 праћених предмета за које су доступни подаци о исходима, обухваћене су 163 оптужбе против 117 окривљених, при чему су 52 оптужбе правноснажно окончане. То даје укупну стопу правноснажних осуђујућих исхода од 26,9 одсто на нивоу појединачних оптужби, у поређењу са стопом од 50 одсто на нивоу предмета. Разлика између ове две стопе одражава ефекат агрегирања података у предметима ОКК са више окривљених: једна осуђујућа пресуда у предмету са више окривљених и више оптужби може прикрити знатно нижу стопу утврђене кривичне одговорности на нивоу појединачне оптужбе.

¹⁸ О методологији и узорку спроведене статистичке анализе: Анализа података односи се на праћени узорак од укупно 16 предмета (од којих је 11 правноснажно окончано), укупно 163 оптужбе (од којих су 52 правноснажно окончане) и укупно 120 окривљених. Анализа података о исходима поступака у предметима организованог криминала и корупције (ОКК), коју је спровео Пројекат, заснива се на моделу усмереном на окривљеног и појединачну оптужбу, при чему конкретан предмет не представља основну јединицу мерења. Будући да се кривична одговорност утврђује за сваког појединца и за сваку оптужбу засебно, комбинација један окривљени – једна оптужба представља основну јединицу која се користи у анализи. Овакав приступ спречава две супротне врсте статистичких искривљења: да се сложени предмети ОКК са више окривљених посматрају као да имају само један исход и да предмети са великим бројем оптужби несразмерно утичу на резултате анализе.

Тakoђе треба напоменути да праћење Пројекта почиње од фазе потврђене оптужнице/главног претреса. Споразуми о признању кривичног дела (СПК) закључени у ранијој фази нису обухваћени праћеним узорком, тако да подаци о споразумном окончању поступака одражавају њихову заступљеност међу предметима након потврђивања оптужнице, а не укупну примену СПК у поступцима у предметима ОКК.

Имајући у виду да је узорак правноснажно окончаних предмета мали и да је већина праћених поступака на крају извештајног периода и даље била у току, ове податке треба тумачити са опрезом и посматрати их као почетну основу за даље праћење, а не као репрезентативне показатеље укупног поступања у предметима ОКК у Србији.

Сходно томе, статистички налази немају за циљ да мере укупну ефикасност система, већ да допуне квалитативно праћење које спроводи Пројекат успостављањем доследне базе података у односу на коју се могу процењивати будућа кретања. Како се додатни праћени предмети буду правноснажно окончавају, мапирање осуђујућих исхода омогућиће поузданију анализу трендова који се односе на доказну поткрепљеност, процесну ефикасност, преиспитивање одлука у жалбеном поступку и одузимање имовине.

Међутим, прелиминарни налази засновани на прикупљеним статистичким подацима пружају увид у значајне информације о: а) високом степену ослањања¹⁹ на вођење поступака у којима се оспоравају оптужбе у предметима организованог криминала и корупције (ОКК), за разлику од

примене споразума о признању кривичног дела (СПК); б) разлозима²⁰ због којих оптужбе нису резултирале осуђујућим пресудама; и в) реткој примени механизма за одузимање имовине.²¹ Ова питања биће детаљније размотрена у контексту препорука у наставку. У целини, у поређењу са периодом непосредно након уставних реформи из 2022. године, током којег је Србија остварила значајан напредак у успостављању новог законодавног и институционалног оквира, у извештајном периоду није забележен значајан и мерљив напредак у претварању институционалних реформи у доследно унапређену праксу. Напротив, расправе у вези са изменама правосудних закона из јануара 2026. године указале су на и даље присутну крхкост институционалних гаранција и значај очувања независности и самосталности правосудних институција. Иако Србија има свеобухватнији нормативни оквир, у наредној фази реформе биће потребно ставити већи нагласак на његову примену, институционалну отпорност и способност да се стратешка опредељења преточе у конкретна побољшања ефикасности, квалитета и кредибилитета одговора на организовани криминал и корупцију.

¹⁹ Споразуми о признању кривичног дела забележени су у само пет од укупно 163 евидентиране оптужбе.

²⁰ Код правноснажних ослобађајућих пресуда, најчешћи разлози су недостатак доказа и неуспех да се докажу обележја кривичног дела или одржи правна квалификација оптужбе. Поред тога, нејасан чињенични опис у оптужници такође се јавља као мање заступљена, али и даље релевантна категорија.

²¹ Одузимање имовине наложено је у само једној од 14 правноснажних осуђујућих пресуда анализираних у оквиру узорка.

2.) КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

Наведене фазе спровођења препорука у наставку треба посматрати у светлу момента одржавања консултација са националним партнерима. Неколико препорука представљено је релевантним институцијама или је о њима разговарано тек непосредно пре краја извештајног периода. Стога, чињеница да у појединим областима мере још увек нису у потпуности спроведене не указује нужно на недостатак спремности институција да их предузму или одбацавање препоруке.

У таквим случајевима, опис узима у обзир разуман временски период потребан за спровођење, од препознавања проблема и интерног разматрања у оквиру институција до усвајања формалних мера. У наредним извештајима биће описано да ли су почетне обавезе и консултације преточене у конкретне институционалне мере, оперативну праксу и мерљиве ефекте у поступцима у предметима организованог криминала и корупције (ОКК).

ПРАВИЧНОСТ

1

Препорука

Унапредити транспарентност и јавни приступ информацијама у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) кроз успостављање минималних стандарда у погледу доступности информација јавности, усклађених правила о анонимизацији и интегрисаних система за информисање јавности.

1.1 Врховни суд, Врховно јавно тужилаштво (ВЈТ), председници судова и главни јавни тужилац за организовани криминал треба да обезбеде усвајање и уједначену примену минималних стандарда у погледу јавне доступности информација о поступцима у предметима ОКК. Ови стандарди треба да обухвате благовремено електронско објављивање распореда суђења и свих претреса у предметима ОКК у којима јавност није искључена, јавну доступност кратких сажетака или одговарајућих информација о потврђеним оптужницама у предметима ОКК високог нивоа, објављивање правноснажних пресуда у предметима ОКК у бази судске праксе, објављивање

сажетака првостепених као и правноснажних пресуда у предметима ОКК (написаних језиком разумљивим широј јавности) на интернет порталу надлежног вишег и апелационог суда у року од 30 дана од израде писаног отправака пресуде.

1.2 Врховни суд и ВЈТ треба да усвоје усклађене измене постојећих правила о анонимизацији и обезбеде њихову примену, како би се лични подаци заштитили без нарушавања доступности правосудних информација о предметима ОКК јавности, њиховог коришћења од стране медија и њихове читљивости. Овим правилима треба јасно утврдити категорије података које треба заменити или изоставити, методе анонимизације које треба применити, као и обавезу спровођења теста јавног интереса и провере читљивости пре објављивања.

1.3 Високи савет судства (ВСС) и Високи савет тужилаштва (ВСТ) треба да пружи подршку спровођењу ревидиране праксе анонимизације и објављивања, укључујући смернице за запослене, организацију радних процеса и практичне обуке, и то у сарадњи са Правосудном академијом која треба да организује и координира практично јачање капацитета запослених у судовима и јавним тужилаштвима за примену ревидираних правила о анонимизацији.

1.4 Министарство правде (МП), у координацији са председницима судова, треба да обезбеди интеграцију свих предмета ОКК у базу портала правосуђа Србије, тако да портал садржи минимум податке о предмету, распоред рочишта и линкове ка објављеним пресудама у бази судске праксе или на интернет страницама судова.

Фаза спровођења



Почетна фаза спровођења

Показатељи спровођења:

1.i. Проценат предмета ОКК који садрже минимум јавно доступних информација (распоред суђења, фаза поступка, судске одлуке уколико су оне доступне).

1.ii. Усвајање конкретних мера за спровођење начела транспарентности у поступцима у предметима ОКК, које обухватају кратке информације о потврђеним оптужним актима у предметима корупције високог нивоа, објављивање распореда свих претреса, објављивање пресуда и сажетака пресуда написаних језиком разумљивим широј јавности.

1.iii. Пилотирање праксе писања сажетака првостепених пресуда написаних језиком разумљивим широј јавности у најмање два предмета ОКК пред Вишим судом у Београду.

1.iv. Формирање радне групе за израду нацрта измена правила о анонимизацији.

1.v. Усвајање измена правила о анонимизацији од стране Врховног суда и ВЈТ-а, којима се утврђују категорије података, методе редиговања и тестови јавног интереса.

1.vi. Проценат запослених у судовима и јавним тужилаштвима који су прошли обуку о правилима анонимизације.

1.vii. Пилотирање објављивања најмање пет анонимизованих пресуда у предметима ОКК ради провере њихове читљивости и јавног интереса.

1.viii. Проценат предмета ОКК укључених у базу предмета на порталу правосуђа Србије.

Током извештајног периода, Србија је остварила извештан напредак у правцу веће транспарентности поступка у предметима организованог криминала и корупције (ОКК), нарочито кроз наставак објављивања одлука апелационих судова у бази судске праксе и редовно објављивање сажетака написаних језиком разумљивим широј јавности од стране Апелационог суда у Београду. Распоред претреса у већини предмета ОКК такође се објављују од стране четири надлежна виша суда (Виши суд у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду) као и Апелационог суда у Београду, а препозната је потреба и за унапређењем приступа јавности информацијама у овим предметима, измене праксе анонимизације и интеграције предмета ОКК у информациони систем правосуђа. Текући рад Врховног суда на изменама правилника о анонимизацији такође представља полазну основу за успостављање уједначеније праксе објављивања.

Иако постоји широка институционална опредељеност ка унапређењу транспарентности, спровођење се тренутно не може

оценити као напредније од почетне опредељености и извесног почетног планирања, будући да је пракса у погледу транспарентности и даље фрагментисана међу правосудним институцијама као и у различитим фазама поступка.

Изазови су и даље присутни, укључујући ограничену доступност јавнотужилачких информација о потврђеним оптужним актима у предметима ОКК; делимично објављивање распореда суђења у предметима ОКК; неуједначену примену правила о анонимизацији; недовољну институционалну подршку запосленима у судовима задуженим за анонимизацију; као и чињеницу да предмети ОКК нису интегрисани у Портал правосуђа Србије, путем којег су доступне информације о току поступка.

Наредна фаза би стога требало да буде усмерена на успостављање минималних стандарда објављивања, усклађивање правила о анонимизацији, пружање практичне подршке запосленима задуженим за објављивање и редиговање података, као и интеграцију информација о предметима ОКК у портал правосуђа или други централни канал за информисање јавности.

Налази:

Налази праћења суђења указују на то да је транспарентност у предметима ОКК и даље неуједначена и фрагментисана међу институцијама, у различитим фазама поступка и у зависности од врсте информација које се стављају на располагање јавности. У појединим областима развијене су позитивне праксе, нарочито у погледу објављивања одлука апелационих судова и њихових сажетака написаних језиком разумљивим широј јавности. Међутим, приступ институција ка транспарентности се и даље разликује, што доводи до различитог нивоа доступности информација јавности.

Пројекат је о овим налазима разговарао са судијама Посебног одељења за организовани криминал (ПОК) и Посебног одељења за сузбијање корупције (ПОСК) Вишег суда у Београду,

јавним тужиоцима Јавног тужилаштва за организовани криминал (ЈТОК), представницима Високог савета судства (ВСС) и Високог савета тужилаштва (ВСТ), као и Министарства правде (МП), у оквиру консултација о транспарентности и општем приступу информацијама у предметима ОКК.

Налази указују на четири међусобно повезане области у којима је потребно додатно унапредити и уједначити праксу у погледу транспарентности: минимални обим информација о предметима ОКК доступних јавности, усклађена правила о анонимизацији, подршка у спровођењу поступака објављивања и редиговања података, као и централизовани приступ информацијама о предметима за јавност.

Јавна доступност и приступачност информација у предметима ОКК и даље су неуједначене на различитим судским инстанцама

Опште начело јавности кривичног поступка и јавно објављивање пресуда утврђени су Законом о кривичном поступку (ЗКП).²² Тиме се, у начелу, потврђује транспарентност судског одлучивања.

Међутим, начин и услови под којима се писане судске одлуке (првостепене, другостепене, као и правноснажне пресуде) стављају на располагање јавности нису детаљније прописани.

²² Чланови 362, 418. и 425. ЗКП-а. Видети и члан 9. Закона о уређењу судова.

Налази праћења суђења указују на то да ниједна првостепена пресуда у предметима ОКК није објављена на интернет страници Вишег суда у Београду нити у бази судске праксе.²³ Овако ограничена доступност образложења судских одлука отежава јавности њихово разумевање и може негативно утицати на степен поверења јавности у транспарентност судског одлучивања у предметима ОКК.²⁴ С друге стране, пресуде апелационих судова и Врховног суда доступне су путем базе судске праксе на интернету.

Подаци прикупљени праћењем суђења показали су да су све одлуке Апелационог суда у Београду у предметима које је Пројекат пратио биле доступне на интернету у бази судске праксе у анонимизованом облику.

Поред тога, Апелациони суд у Београду редовно објављује сажетке својих одлука написане језиком разумљивим широј јавности, убрзо након израде писаног отправака пресуде. У правноснажно окончаним предметима ОКК,

ови сажеци пружају свеобухватан преглед тока поступка, укључујући детаљан преглед свих одлука донетих у различитим судским инстанцама у конкретном предмету. Сажеци су углавном написани језиком разумљивим широј јавности, чиме се правно образложење чини разумљивијим лицима која нису правне струке.²⁵ Оваква доследна пракса објављивања представља важну гаранцију за јачање интегритета и поверења јавности у правосуђе и судско одлучивање у предметима ОКК уопште.

Стога је Пројекат препоручио да се слична пракса уведе и у Вишем суду у Београду за првостепене пресуде у предметима ОКК високог нивоа. Таква пракса, која би подразумевала благовремена саопштења за јавност, након којих би уследило објављивање кратког сажетка суштине неправноснажних пресуда у предметима ОКК, могла би да допринесе већој отворености судова према грађанима.

23 Доступно на: <https://www.sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>

24 Подаци из истраживања које је Пројекат спровео 2025. године додатно потврђују овај налаз: 83 одсто испитаника који су учествовали у анализи Пројекта о транспарентности судских аката у предметима ОКК, укључујући новинаре, организације цивилног друштва (ОЦД) и браниоце, навело је да доступност судских аката у предметима корупције високог ранга директно утиче на перцепцију интегритета правосуђа.

25 Раније су сажеци доступни на интернет страници Апелационог суда у Београду често дословно преносили текст судских одлука, уз минимална настојања да се њихов садржај учини разумљивим лицима која нису правници.

Распоред суђења у предметима ОКК

Налази праћења суђења указују на то да је приближно 90 одсто претреса у предметима ОКК било унапред најављено на интернет страницама судова. ПОСК сва четири виша суда објављују распоред рочишта за све предмете ОКК који се воде пред тим судовима.

Међутим, Посебно одељење за организовани криминал (ПОК) Вишег суда у Београду објављивало је распоред рочишта само за предмете које је суд означио као медијски интересантне. Критеријуми за такво означавање нису били наведени. Посматрачи су уочили да је већа вероватноћа да ће се међу најављеним претресима наћи предмети о којима су у претходних 14 дана извештавала најмање три национална медија.

Имајући у виду значај јавни интерес поступака који се воде пред ПОК, све главне претресе у којима јавност није искључена у предметима ОКК требало би унапред најављивати на

интернет порталу суда, без обзира на то да ли је предмет већ привукао пажњу медија.

Без систематског објављивања распореда суђења, јавност ће бити у прилици да присуствује главним претресима само уколико већ зна број предмета. Оваква пракса се тешко може ускладити са комуникационим стратегијама ВСС-а и судова, у којима је изричито наглашен значај проактивне комуникације и благовременог пружања информација медијима од стране судова у циљу унапређења транспарентности кривичних поступака.

Током одржаних консултација, судије Вишег суда у Београду такође су потврдили да би сви предмети ОКК могли без већих потешкоћа да буду укључени у распоред суђења који се објављује на интернет порталу суда, и сагласили се да би о овом питању требало додатно разговарати, с обзиром на то да не постоје значајне препреке за проширење јавно доступног распореда.

Информације о потврђеним оптужним актима у предметима ОКК

Благовремено и тачно информисање јавности о потврђеним оптужним актима у предметима ОКК високог нивоа може допринети транспарентности, бољем јавном разумевању и већем степену одговорности у поступању јавног тужилаштва, уз истовремено смањење ослањања на селективно

објављене информације или фрагментарно медијско извештавање. Ни ЈТОК, као ни посебна одељења за сузбијање корупције (ПОСК) виших јавних тужилаштава (ВЈТ) тренутно не објављују потврђене оптужне акте у предметима ОКК на интернет порталима ових институција.

Иако закон не прописује изричиту обавезу таквог објављивања, јавно тужилаштво се подстиче²⁶ да редовно објављује информације, кратке сажетке и/или саопштења за јавност о предметима који изазивају појачано интересовање јавности.

Међутим, они не могу заменити приступ пуном тексту оптужница. Стога би потврђене оптужнице требало учинити доступним јавности на захтев, након спровођења неопходног редиговања и анонимизације.

Непостојање усклађених правила о анонимизацији у предметима ОКК

Упркос усвајању Закона о заштити података о личности (2018),⁵²⁷ не постоје јединствена правила о анонимизацији на националном нивоу нити јединствена правила која би се примењивала у целокупном правосуђу. Врховни суд и Врховно јавно тужилаштво, као и поједини други судови и јавна тужилаштва, донели су интерна правила. Ова правила се међусобно разликују и нису у потпуности усклађена са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја нити са препорукама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Подаци прикупљени праћењем потврдили су да неуједначена анонимизација отежава читљивост и разумевање, нарочито у предметима са више окривљених, у којима

обимно редиговање судских аката (оптужних аката и судских одлука) отежава повезивање окривљених и/или оптужених са доказима или оптужбама.²⁸

Иако су одлуке апелационих судова јавно доступне, налази праћења суђења указују на то да обим анонимизације и псеудоанонимизације примењен у многим предметима значајно умањује њихову читљивост. У пет сложених предмета на високом нивоу са више оптужених, обимно редиговање пресуда отежавало је разумевање везе између окривљених, доказа и појединачних оптужби.

Ови изазови су нарочито изражени у предметима ОКК високог нивоа који укључују јавне функционере.

²⁶ Видети Стратегију комуникације са јавношћу за период 2025–2030. године, коју је ВСТ усвојио 2025. године, доступну на: [Strategija-javnog-komuniciranja-Saveta-sa-koricomdocx-1-1.pdf](#)

²⁷ Доступно на: [Law on Personal Data Protection \("Official Gazette of RS" No. 97/08, 104/09 - other law, 68/12 - decision of the CC and 107/12\) - Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection](#)

²⁸ Пројекат је 2024. године упутио захтеве и примио 389 оптужница од четири посебна одељења за сузбијање корупције (ПОСК) виших јавних тужилаштва (ВЈТ). Све оптужнице биле су редиговане. Начин анонимизације и обим редиговања разликовали су се:

·Београд: потпуно су уклоњени подаци о окривљенима и образложења.

·Краљево: наведени су само описи кривичних дела уз иницијале окривљених; докази нису били укључени.

·Ниш: скраћене оптужнице са минималним обимом информација.

Нови Сад: обимно редиговање података који пружају контекст, као што су регистарске ознаке возила, називи правних лица и функције.

Налази праћења указују на то да судови и јавна тужилаштва аутоматски примењују технике анонимизације или псеудоанонимизације на судске и јавнотужилачке акте у свим предметима ОКК. Због тога се приликом њихове примене не узимају увек у довољној мери у обзир разлози јавног интереса који су својствени таквим предметима, чиме се ограничава могућност јавности да разуме чињенични и правни основ поступка, упркос томе што су судске одлуке формално доступне јавности.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности²⁹ више пута је нагласио да судови приликом анонимизације треба да примењују тест сразмерности у сваком појединачном случају, успостављајући равнотежу између транспарентности и заштите приватности. Фактори које треба узети у обзир укључују то да ли се информације односе на јавне

функционере, да ли су информације о конкретном поступању већ познате јавности и тежину кривичног дела које се лицу ставља на терет.

Ранији налази праћења суђења додатно указују на ову неједначеност. У 389 примљених оптужница, пракса анонимизације разликовала се³⁰ међу четири посебна одељења за сузбијање корупције (ПОСК), без образложења за такве разлике. Оваква неједначеност значи да подаци о предметима који се односе на лица у сличном положају могу бити доступни јавности у веома различитом обиму, без јасног правног оправдања.

Током извештајног периода, Врховни суд је образовао радну групу за израду измена и допуна свог правилника о анонимизацији судских одлука. Усклађивање правилника Врховног суда са одредбама о заштити података остаје од кључног значаја за постизање веће транспарентности у предметима ОКК.

²⁹ Доступно на: <https://www.poverenik.rs/en/home.html>

³⁰ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности раније је нагласио да судови морају у сваком појединачном случају да процене које податке треба заштитити у пресудама које се достављају по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Ова процена подразумева примену теста јавног интереса, узимајући у обзир факторе као што су то да ли је лице јавни функционер, да ли су информације већ познате јавности и тежина кривичног дела које му се ставља на терет, што су критеријуми од посебног значаја у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) који изазивају велико интересовање јавности. Поред тога, члан 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописује да се приступ информацијама о личности, догађају или појави од јавног интереса не може ускратити, нарочито када се оне односе на јавног функционера у вршењу јавне функције или на информације које се односе на његово поступање које је било повод за подношење захтева.

Подршка спровођењу ревидираних правила анонимизације и праксе објављивања

Ове активности треба допунити институционалном подршком Високог савета судства (ВСС) и Високог савета тужилаштва (ВСТ) како би се обезбедила делотворна примена ревидиране праксе анонимизације и објављивања, укључујући смернице за запослене, организацију радних задатака, као и практичне обуке.

Ове активности треба спроводити у сарадњи са Правосудном академијом, која би требало да организује и координира циљане активности на јачању капацитета запослених у судовима и јавним тужилаштвима за примену ревидираних правила о анонимизацији.

Институционална централизација и укључивање предмета ОКК у Портал правосуђа Србије

Укључивање свих предмета ОКК у информациони систем за праћење тока судских предмета обезбедило би уједначенији приступ интеграцији параметара за идентификацију предмета и података о току поступка који се могу пратити, као и повезивању тих података са доступним пресудама у предметима ОКК на високом нивоу. Међутим, подаци прикупљени праћењем суђења показују да предмети ОКК тренутно нису интегрисани у овај систем којим управља Министарство правде (МП).

У мају 2026. године, представници Пројекта су се састали са представницима МП и заговарали интеграцију свих предмета ОКК у Портал правосуђа Србије.

Портал би требало да садржи минимални скуп података о предмету, распореде претреса и линкове ка пресудама објављеним у бази судске праксе или на интернет страницама надлежних судова. Иако је МП прихватило препоруку, до сада нису предузети значајнији кораци ка њеном спровођењу.

У целини, током извештајног периода забележен је изванредан напредак у правцу јачања транспарентности и јавног приступа информацијама у поступцима у предметима ОКК. Посматрани заједно, сви претходно описани налази указују на то да је транспарентност поступака у предметима ОКК и даље неједначена и фрагментисана.

Упркос формалном препознавању већине аспеката препорука које се односе на транспарентност и почетној опредељености за њихово спровођење, и даље постоје значајни изазови у примени. Ограничени људски и технички капацитети отежавају већину аспеката ових реформских процеса. Како би се остварио даљи напредак у спровођењу, потребно је обезбедити усклађенији институционални.

одговор, уз доследну примену стандарда који се односе на доступност и приступачност информација о поступцима у предметима ОКК. Ова ограничења имају несразмеран утицај на поступке у предметима ОКК, који захтевају континуитет у судском поступању, специјализована стручна знања и интензивно управљање предметима

2

Препорука

Обезбедити да одбрана у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) има благовремен и адекватан приступ доказима у електронском облику, укључујући материјале са апликација за шифровану комуникацију, како би се заштитила права трећих лица, омогућила одговарајућа припрема одбране и унапредили ефикасност и правичност суђења.

2.1 Посебно одељење за организовани криминал (ПОК) Вишег суда у Београду, ради обезбеђивања једнаког и благовременог приступа, треба да усвоји и примењује транспарентан распоред приступа по принципу ротације и да води писану евиденцију о приступу електронским доказима за сваког окривљеног и његовог браниоца, чиме би се обезбедиле равномерност и могућност накнадне провере.

2.2 Виши суд у Београду треба да обезбеди довољан број савремених компјутера и радних станица за преглед електронских доказа, сразмерно броју окривљених и бранилаца у предметима са више окривљених.

2.3 Када је приступ одређеном материјалу ограничен, судови треба да донесу образложене одлуке за сваки конкретан предмет, у којима ће навести обим одобреног приступа, основ за његово ограничење и практичне мере предузете ради очувања једнакости странака и обезбеђивања одбрани довољно времена и одговарајућих услова за припрему.

Фаза спровођења:



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

2.i. Проценат предмета ОКК са обимним електронским доказима са апликација за шифровану комуникацију у којима одбрана има благовремен и безбедан приступ доказном материјалу.

2.ii. Усвајање и примена транспарентног распореда приступа по принципу ротације, уз вођење писане евиденције о приступу електронским доказима за сваког окривљеног и његовог браниоца, чиме се обезбеђују равномерност одговорност и могућност накнадне провере.

2.iii. Доступност опремљених просторија и компјутера, односно радних станица за преглед електронских доказа од стране одбране – број доступних места за преглед електронских доказа, односно рачунарских радних станица.

2.iv. Доношење образложених одлука за сваки конкретан предмет, у којима се наводе обим одобреног приступа, основ за његово ограничење и практичне мере предузете ради очувања једнакости странака и обезбеђивања одбрани довољно времена и одговарајућих услова за припрему.

Током консултација, представници Вишег суда у Београду и Јавног тужилаштва за организовани криминал (ЈТОК) препознали су практичне изазове у вези са приступом одбране обимним електронским доказима и изразили спремност да размотре мере

усмерене на унапређење постојећих решења. Праћењем суђења утврђена су конкретна уска грла у постојећем моделу приступа, нарочито у предметима који укључују материјале са платформи за шифровану комуникацију. Међутим, кратак период након одржаних консултација

није омогућио процену конкретних корака предузетих у спровођењу. Наредна фаза треба да буде усмерена на усвајање транспарентног распореда приступа по принципу ротације, уз евидентирање приступа

Налази

Поступање са обимним електронским доказима, нарочито скуповима података прибављеним са платформи за шифровану комуникацију, показало се као значајан изазов у поступцима у предметима организованог криминала и корупције (ОКК). Током извештајног периода, најрелевантнији налази праћења суђења односили су се на материјале прибављене са платформи за шифровану комуникацију, нарочито на доказе са платформе SKY ECC. Ови предмети пружају важан увид у функционисање постојећих решења за приступ доказима у ситуацијама када судови и странке у поступку треба да управљају великим, осетљивим и технички сложеним скуповима података. Стога значај ових налаза није ограничен само на ову конкретну врсту доказа, већ указује на ширу институционалну потребу за предвидивим, безбедним и практично делотворним механизмима приступа обимним електронским доказима у сложеним поступцима у предметима ОКК.

У осам од 34 праћена предмета ОКК, који обухватају 172 окривљена и приближно исти број њихових

одбране електронским доказима, унапређење техничких услова за преглед доказа и обезбеђивање да свако ограничење приступа буде образложено и уравнотежено са гаранцијама правичног суђења и правима трећих лица.

бранилаца, оптужница је поткрепљена доказима са платформе за шифровану комуникацију SKY ECC, прибављеним путем међународне правне помоћи (МПП). Иако су докази на које се конкретно упућује у оптужницама били доступни одбрани, приступ одбране целокупном скупу доказног материјала из којег су издвојени предложени докази био је ограничен на један застарели рачунар у згради суда. Због тога, у обимним поступцима са више окривљених, окривљени и њихови браниоци могу чекати и по неколико недеља пре него што добију могућност да прегледају материјал.

У најмање четири предмета, од којих се три односе на организовани криминал на високом нивоу, а један на корупцију на високом нивоу, браниоци су на рочиштима више пута указивали на ограничен приступ целокупном доказном материјалу са платформе SKY ECC. Браниоци су тврдили да је такав ограничен и фрагментаран приступ недовољан с обзиром на обим, техничку сложеност и доказни значај материјала. Такође су истицали да издвојени делови материјала можда

не одражавају на одговарајући начин шири контекст комуникације и да ограничавање приступа само на одабрани материјал умањује њихову могућност да оспоре тумачење доказа које заступа јавно тужилаштво.

У једном предмету корупције на високом нивоу, председник претресног већа објаснио је да су ограничења уведена како би се спречило откривање информација о трећим лицима. Председник већа је навео да је одбрана имала приступ целокупном материјалу од тренутка потврђивања оптужнице. Међутим, одложио је рочиште како би омогућио додатно време за преглед материјала, чиме је посредно потврђено да је приступ одбране овим доказима био ограничен. Поред овог предмета, изношење одбране окривљених који су накнадно укључени у поступак, као и њихових бранилаца, било је одложено из истог разлога у најмање још два предмета. Према наводима судија ПОК-а, тренутни период чекања на преглед SKY доказа износи приближно месец дана. Такође треба напоменути да је у наведена четири предмета расправа о ограниченом приступу целокупном доказном материјалу заузимала значајан део времена на рочиштима, што је додатно негативно утицало на ефикасност поступка.

Иако одбрана није износила примедбе, током последњих консултација са јавним тужиоцима

ЈТОК-а, посматрачи су обавештени да се сличан ограничени приступ већ дуги низ година примењује и на доказе прибављене применом посебних доказних радњи, као што су надзор и снимање комуникација или тајно праћење и снимање, када ти докази садрже информације које се односе на друге истраге које су у току, трећа лица која нису обухваћена поступком или осетљиве оперативне податке. И у овим случајевима одбрана може да прегледа целокупан доказни материјал искључиво у просторијама суда. Нажалост, није било могуће прибавити судску одлуку којом је одлучено о приступу овим доказима или њиховом умножавању.

Употреба доказа прибављених са платформе SKY ECC поставила је пред јавне тужиоце ЈТОК-а и суд низ нових процесних и практичних изазова. За разлику од традиционалних извора доказа, материјал са платформе SKY ECC обично обухвата изузетно велику количину података, укључујући поруке, фотографије и видео-записе. Сложеност, обим и техничка природа овог материјала значајно су утицали на ток главног претреса и начин на који се ови докази изводе. У том погледу, претресна већа и њихови сарадници уложили су значајан напор у извођење ових доказа током главног претреса уз употребу техничких средстава.

Техничка природа доказа са платформе SKY ECC такође ствара практичне потешкоће за одбрану.

Тимови одбране уобичајено немају одговарајуће техничке ресурсе, специјализовани софтвер или стручну подршку за ефикасну анализу обимних скупова дигиталних података. У поступцима који обухватају више окривљених и хиљаде комуникација, преглед материјала може захтевати значајно време и стручна знања, што потенцијално може утицати на способност одбране да се делотворно припреми у разумним процесним роковима.

Приступ доказном материјалу са платформе SKY ECC није само техничко питање обелодањивања доказа. Један од кључних изазова односи се на обезбеђивање делотворне једнакости странака у поступку између јавног тужилаштва и одбране. Јавно тужилаштво се ослања на одабране делове комуникације са платформе SKY ECC које сматра релевантним за оптужницу, док одбрана настоји да добије приступ целокупном скупу података или ширим деловима комуникације како би могла да провери аутентичност, интегритет, контекст и потпуност издвојених порука. Пред судовима је сложен задатак успостављања равнотеже између процесних права одбране, с једне стране, и практичних, техничких разлога и потребе за очувањем поверљивости, с друге стране, нарочито када материјал садржи комуникацију која се односи

на друге истраге које су у току, трећа лица која нису обухваћена поступком или осетљиве оперативне информације.

Стога, приступ доказном материјалу са платформе SKY ECC отвара и шири питања у погледу процесне правичности и ефикасности. Судови у Србији треба да размотре ова питања у светлу гаранција правичног суђења Европског суда за људска права (ЕСЉП), као и стандарда утврђених Уставом, Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП) и Закоником о кривичном поступку (ЗКП). Посебну пажњу треба посветити начелу једнакости странака у поступку и могућности одбране да се адекватно припреми.

У том контексту, члан 33. став 2. Устава Републике Србије гарантује сваком окривљеном довољно времена и одговарајуће услове за припремање одбране. ЗКП додатно наглашава ово право у члану 68. став 1. тачка 7. и члану 71. став 1. тачка 3. На међународном нивоу, члан 6. став 3. тачка (б) ЕКЉП прописује да окривљени мора имати „довољно времена и могућности за припремање одбране“. ЕСЉП је потврдио да ово подразумева делотворан приступ списима предмета и доказа, довољно времена за њихов преглед и слободу у организовању стратегије одбране без неразумних ограничења (Сап против Аустрије,³¹

³¹Доступно на: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57457%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57457%22]}).

1985; Gregory против Уједињеног Краљевства,³² 1997; 1997; Gregačević против Хрватске,³³ 2012; Sigurdur Einarsson и други против Исланда,³⁴ 2019). Ови стандарди су од посебног значаја када је реч о поступању са великим количинама сложених електронских доказа.

Праћење суђења показује да, у одсуству транспарентних протокола за приступ, јасних стандарда и одговарајуће инфраструктуре, приступ одбране још увек није уређен уједначеним правилима, те зависи од решења која се примењују у сваком конкретном предмету. Ови недостаци не утичу само на ефикасност суђења, већ могу угрозити и гаранције правичног суђења, укључујући право на довољно времена и одговарајуће услове за припрему одбране и начело једнакости странака у поступку.

Без одговарајућих услова и предвидивих процедура за приступ доказима, браниоци се могу суочити са значајним потешкоћама у делотворном прегледу, организовању или оспоравању доказног материјала који може обухватати хиљаде страница или датотека са подацима. С обзиром на то да је за преглед обимних скупова података доступан само један застарели рачунар, постојеће решење ствара практична уска грла у

обимним предметима са више окривљених.

Осим решења којима су одбијени захтеви одбране за копирање доказног материјала са платформе SKY ECC, у којима је укратко образложено да би такво копирање представљало озбиљно кршење права учесника у поступку на приватност и да је браниоцима омогућено да тај материјал прегледају у просторијама суда, суд није усвојио транспарентан протокол за приступ, нити је донео образложене одлуке за сваки конкретан предмет у којима би били наведени обим ограниченог приступа одбране целокупном скупу доказног материјала и практичне мере предузете ради очувања једнакости странака у поступку.

Како је наведено, приступ доказном материјалу није уређен транспарентним распоредом приступа по принципу ротације, уз вођење писане евиденције о приступу електронским доказима за сваког окривљеног и његовог браниоца, чиме би се обезбедиле одговорност и могућност накнадне провере.

Без таквог протокола, браниоци могу имати потешкоћа да докажу да ли су имали довољно времена и могућности да прегледају доказе, нарочито када је материјал обиман

³² Доступно на: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58018%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58018%22]}).

³³ Доступно на: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-112090%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-112090%22]}).

³⁴ Доступно на: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-193494%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-193494%22]}).

или технички сложен. Неадекватно документовање и управљање приступом доказима такође могу повећати ризик од подношења жалби и уставних жалби због наводних повреда гаранција правичног суђења.

Судија ПОК-а сагласио се да постоји потреба за повећањем броја доступних рачунара и унапређењем услова за преглед електронских доказа од стране одбране. Како је објашњено, Суд тренутно користи просторију у оквиру притворске јединице, у којој је доступан само један рачунар, а приступ је ограничен до 13 часова. Такође је наведено да тренутни период чекања на преглед доказа са платформе SKY ECC износи приближно месец дана.

Заједнички ефекат праксе која се примењује од случаја до случаја, застареле опреме и непостојања стандардизованих процедура за приступ доказима може довести одбрану у неповољнији положај у односу на јавно тужилаштво, које има потпун приступ истим доказима. Ова неравнотежа може нарушити једнакост странака у поступку,

успорити припрему за суђење, довести до одлагања рочишта и додатно продужити ионако дуготрајне поступке у предметима ОКК. Иако су ови налази усредсређени на материјал са платформе SKY ECC, слични изазови ће се вероватно јављати и у будућим предметима који укључују друге платформе за шифровану комуникацију, обимне форензичке екстракције података са мобилних телефона или обимну документацију као доказни материјал. Без формалних стандарда, одговарајуће инфраструктуре и транспарентних протокола за приступ, вероватно ће и даље постојати слични проблеми у погледу правичности и ефикасности поступка. Како се судска пракса у вези са доказима прибављеним из шифрованих комуникација наставља развијати у европским јурисдикцијама, судови у Србији ће се вероватно суочавати са све већом потребом за успостављањем јаснијих и уједначенијих процесних стандарда.

Обезбедити доследнији, благовременији и видљивији институционални одговор на веродостојне индиције о непримереном утицају на судије и јавне тужиоце који поступају у предметима ОКК.

3.1 ВСС и ВСТ треба да обезбеде да се постојећи механизми за заштиту од непримереног утицаја активирају доследно и без непотребног одлагања када постоје веродостојне индиције о таквом утицају, укључујући случајеве у којима такве индиције произлазе из јавних изјава, медијског извештавања или других јавно доступних извора.

3.2 ВСС и ВСТ треба да обезбеде да веродостојни наводи или индиције о непримереном утицају буду предмет образложеног институционалног поступања, укључујући, када је то примерено, јавна саопштења, формалне одлуке, комуникацију са надлежним институцијама или друге документоване мере заштите.

3.3 ВСС и ВСТ треба да у своје опште годишње извештаје редовно укључују рашчлањене податке о наводима о непримереном утицају, укључујући број разматраних случајева, начин покретања поступка, врсту навода, предузете мере и остварене исходе.

3.4 ВСС и ВСТ треба да обезбеде циљану практичну подршку и специјализоване обуке за лица задужена за процену и реаговање на непримерени утицај, са посебним освртом на критеријуме за предузимање мера, покретање поступка ех officio, оцену доказа и одговарајуће институционалне одговоре.

Фаза спровођења:



Иницијална спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

3.i. Годишње објављивање извештаја ВСС-а и ВСТ-а који садрже рашчлањене податке о наводима о непримереном утицају.

3.ii. Проценат јавно изнетих навода о непримереном утицају на које су ВСС и/или ВСТ пружили документован институционални одговор.

3.iii. Проценат случајева који се односе на наводни непримерени утицај у којима је поступак покренут *ex officio*.

3.iv. Проценат институционалних саопштења, одлука или других документованих мера којима се реагује на наводе о непримереном утицају.

3.v. Број и проценат чланова ВСС-а и ВСТ-а, као и одређених контакт особа, који су завршили обуку о препознавању непримереног утицаја и реаговању на њега, укључујући судију и јавног тужиоца задужене за заштиту од непримереног утицаја.

Током консултација, представници ВСС-а и јавни тужиоци ЈТОК-а препознали су значај благовременог и видљивог институционалног реаговања на веродостојне индикације о непримереном утицају на судије и јавне тужиоце који поступају у предметима ОКК. Неколико предложених мера наишло је на позитиван пријем. Међутим, до краја извештајног периода нису усвојене формалне мере за њихово спровођење.

У посматраним ситуацијама описаним у наставку није уочено видљиво институционално реаговање ВСС-а или ВСТ-а. Стога се препорука и даље налази у фази иницијалне спремности за преузимање обавезе. Даљи напредак захтевао би документовану процену јавно уочљивих индикација, образложено институционално поступање када је то примерено, унапређено извештавање и практичну подршку лицима задуженим за активирање и примену механизма заштите.

Налази:

Праћењем суђења током извештајног периода забележено је више случајева јавних коментара који су се односили на конкретне поступке у предметима ОКК који су били у току. Значај ових запажања није у оцени јавне критике правосуђа или јавног тужилаштва, будући да таква критика представља део јавне расправе. Забринутост, међутим, настаје када се коментари носилаца јавних функција или других истакнутих актера односе на конкретне поступке који су у току, када се њима наизглед унапред прејудуцирају питања о којима суд тек треба да одлучи, открива или разматра осетљив доказни материјал или користи језик којим се може нарушити легитимитет судија, јавних тужилаца или поступања јавног тужилаштва у предметима који су још увек у току пред правосудним органима.

Током извештајног периода, праћењем суђења уочено је више случајева јавних коментара о поступцима који су били у току у три праћена предмета ОКК, и то у једном предмету корупције највишег нивоа, једном предмету корупције високог нивоа и једном предмету организованог криминала високог нивоа. Коментаре су давали високи политички функционери који су јавно говорили о поступцима који су у току, укључујући изјаве у којима су критиковане истражне радње и коментаре који су могли бити схваћени као прејудуцирање

кривице окривљених пре окончања судског поступка. У сва три предмета, такве интервенције су се понављале и додатно добијале на значају услед опсежног медијског извештавања.

На пример, у једном предмету корупције највишег нивоа, високи политички функционери, укључујући једног осумњиченог високог профила, јавно су коментарисали истрагу и судски поступак који је био у току и користили увредљив језик усмерен према ЈТОК-у. Такве изјаве су потом понављане и у судници, а њихов домет је додатно појачан медијским преношењем.

У другом предмету корупције високог нивоа, након хапшења окривљених, два висока политичка функционера јавно су коментарисала предмет, наводећи да је првоокривљени извршио кривично дело у сарадњи са одређеним политичарима. Поред тога, објављени су бројни текстови који су садржали тврдње да је првоокривљени извршио кривична дела која му се стављају на терет, док су неки од тих текстова садржали и његове фотографије са графичким приказима начина на који је наводно извршио кривично дело.

Коначно, у једном предмету организованог криминала високог нивоа, високи политички функционери су током конференције

за медије и каснијих телевизијских гостовања јавно откривали и коментарисали осетљив доказни материјал против окривљених док је истрага још била у току. Ове изјаве су такође додатно добиле на значају њиховим понављањем у медијима.

Ни ВСС ни ВСТ нису издали јавна саопштења у знак подршке судијама и јавним тужиоцима који су били изложени таквим коментарима, нити су предузели друге видљиве мере усмерене на реаговање на оно што би се могло сматрати непримереним притиском на правосуђе и на претпоставку невиности.

Образац уочен током извештајног периода указује на то да се видљиве спољне интервенције могу понављати у осетљивим поступцима у предметима ОКК, а да при томе не доведу доследно до активирања расположивих институционалних механизма заштите, упркос постојању нормативног оквира који је посебно успостављен у ту сврху.

Уставни и законодавни оквир предвиђа институционалне механизме чији је циљ заштита независности судства и самосталности јавног тужилаштва. Чланови 150. и 162. Устава, заједно са релевантним одредбама члана 2. Закона о Високом савету судства и члана 2. Закона о Високом савету тужилаштва, утврђују обавезу оба савета да обезбеде заштиту

независности судија и самосталности јавних тужилаца. Поред тога, Правилник о заштити судије и суда од непримереног утицаја и Правилник о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво успостављају процесне механизме за реаговање на непримерени утицај.

У оквиру ових механизма, ВСТ одређује једног од својих чланова из реда јавних тужилаца за Повереника за самосталност јавног тужилаштва („Повереник“), док ВСС одређује једног судију као судију задуженог да поступа по захтеву за заштиту од непримереног утицаја („судија“). Оба су овлашћена да поступају по захтеву или *ex officio* када се појаве индиције о непримереном утицају, укључујући и оне које се појављују у јавном простору. Расположиве мере обухватају доношење формалних одлука, издавање јавних саопштења, комуникацију са надлежним институцијама, препоручивање превентивних мера и извештавање о случајевима непримереног утицаја у оквиру годишњих механизма извештавања.

Иако успостављање ових механизма представља важну институционалну гаранцију, њихова делотворност зависи од доследне и благовремене примене. Пројекат је уочио да је ВСС током 2025. године покренуо

поступак *ex officio* и утврдио постојање непримереног утицаја израженог кроз медијско извештавање у једном медијски експонираном предмету који је био у току, чиме је показана практична примена постојећих механизма. Међутим, Пројекат је такође уочио више случајева јавних коментара истакнутих политичких личности о праћеним поступцима у предметима ОКК у којима није било упоредивог институционалног реаговања.

То не значи да би свака јавна изјава која се односи на судски поступак требало аутоматски да доведе до јавног институционалног реаговања. Механизми заштите морају остати у складу са слободом изражавања и легитимном јавном расправом. Међутим, када се коментари односе на конкретне поступке који су у току, када се њима наизглед прејудуцира кривица, открива или разматра осетљив доказни материјал или користи језик којим се нарушава легитимитет судија или јавних тужилаца, требало би да уследи структурирана институционална процена. Чак и када се процени да јавно реаговање није неопходно, процес доношења такве одлуке требало би документовати како би се обезбедили доследност, одговорност и поверење у систем заштите. Одсуство благовременог и видљивог институционалног реаговања у таквим ситуацијама може утицати на делотворну истрагу и одлучивање у предметима ОКК и створити утисак

да судије и јавни тужиоци који поступају у осетљивим предметима не добијају одговарајућу институционалну подршку.

Током консултација, представници ВСС-а препознали су значај благовременог реаговања у случајевима непримереног утицаја. Истовремено су указали на практичне изазове, укључујући различите приступе у процени тога шта представља непримерени утицај и ограничене институционалне ресурсе за поступање у таквим случајевима. Такође су навели да су јавно испољени облици непримереног утицаја чести и указали на упоредну праксу у Холандији, где Савет има посебно одељење које се бави таквим ситуацијама.

Слично томе, током консултација са јавним тужиоцима ЈТОК-а, тужиоци су такође нагласили значај делотворног институционалног реаговања и навели да је поверење у постојеће механизме заштите ослабљено услед перцепције неуједначеног реаговања у претходним случајевима.

Пројекат је такође уочио да ВСС и даље у своје годишње извештаје укључује кратке информације о поступцима у вези са непримереним утицајем. Међутим, последњи детаљнији, засебни извештаји о раду судије задуженог да поступа по захтеву за заштиту од непримереног утицаја и Повереника објављени су

2023. године. Постојање јавно доступних извештаја који садрже свеобухватне информације о случајевима наводног непримереног утицаја доприноси јачању интегритета правосуђа и поверења јавности. Истовремено, такво извештавање може подстаћи судије и јавне тужиоце да пријављују случајеве непримереног утицаја.

У целини, налази указују на то да је институционални и нормативни оквир за реаговање на непримерени утицај у великој мери успостављен, али да би већа доследност у његово

ј примени могла да ојача поверење у расположиве механизме заштите и додатно допринесе заштити независности судства и самосталности јавног тужилаштва у осетљивим поступцима у предметима ОКК. Поред тога, редовно и свеобухватно јавно извештавање о наводима о непримереном утицају, предузетим мерама и оствареним исходима могло би додатно да унапреди транспарентност и одговорност, ојача институционални кредибилитет и подстакне судије и јавне тужиоце да у већој мери користе постојеће механизме заштите.

Ефикасност

4

Препорука

Доприносити предвидивијем и бржем окончању дуготрајних поступака у предметима ОКК кроз диференцирано одређивање приоритета, пажљивије праћење динамике одржавања претреса и боље усклађивање ресурса са потребама предмета.

4.1 На основу Јединственог програма решавања старих предмета за период 2026–2030. године, који је усвојио Врховни суд, Виши суд у Београду треба да измени свој план спровођења за 2026. годину и обезбеди доношење наредних годишњих планова спровођења на нивоу суда, који ће обухватити:

а) Јасне, објективне и јавно доступне критеријуме за одређивање приоритета у поступању у предметима ОКК, нарочито у предметима који трају дуже од 10–12 година од дана подизања оптужнице и у предметима у којима постоји ризик од наступања застарелости;

б) Оквирне рокове и диференциране приступе заказивању претреса у погледу њихове учесталости, у зависности од старости и сложености предмета, са циљем скраћивања временских размака између претреса у дуготрајним предметима ОКК, нарочито у предметима који трају дуже од 3, 5 и 10 година.

4.2 ВСС треба да образује радну групу која ће проценити однос између оптерећености судија, расположивог броја запослених, капацитета судница и административне подршке и израдити план активности за усклађивање ресурса са потребама поступака у предметима ОКК.

Фаза спровођења



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења

4.i. Проценат повећања просечног броја претреса одржаних месечно у дуготрајним предметима ОКК, рашчлањено према старости предмета (>3, >5, >10 и >12 година).

4.ii. Проценат предмета ОКК старијих од 10–12 година у којима је донета правноснажна пресуда у наредне три године.

4.iii. Усвајање и јавна доступност плана спровођења Вишег суда у Београду који садржи критеријуме за одређивање приоритета у дуготрајним предметима ОКК и диференциране приступе заказивању претреса у зависности од старости предмета.

4.iv. Постојање јавно доступних критеријума за одређивање приоритета у дуготрајним предметима ОКК у оквиру усвојеног програма или плана суда.2

4.vi. Израда плана активности којим су обухваћене потребе у погледу броја запослених, капацитета судница и административне подршке од стране радне групе коју предводи ВСС.

Током извештајног периода, Србија је предузела почетне кораке у планирању који су релевантни за ову препоруку. Врховни суд је усвојио Јединствени програм решавања старих предмета за период 2026–2030. године,³⁵ док је Виши суд у Београду усвојио Годишњи програм за 2026. годину, који садржи оквирне временске интервале за заказивање претреса у кривичним предметима у зависности од старости предмета. Ове активности представљају полазну основу за структурисаније управљање дуготрајним предметима.

Међутим, још увек се не може оценити да је спровођење препоруке заживело у пракси. Иако је Јединствени програм решавања старих предмета формално усвојен у јулу 2026. године, Виши суд у Београду тек треба да измени годишњи план спровођења на нивоу

Налази:

Налази праћења суђења указују на то да се у дуготрајним предметима ОКК не примењује доследно диференцирано управљање током предмета. Проблем није у непостојању правила о заказивању претреса. Напротив, постојећа правила су и даље превише општа да би у довољној мери узела у обзир специфичне ризике које носе дуготрајни предмети ОКК, укључујући старост предмета, чињеницу да ли је реч о поновљеном поступку,

суда, будући да се интервали за заказивање претреса примењују уопштено на различите категорије кривичних предмета, без диференцираних критеријума за предмете ОКК. Налази праћења суђења указују на то да се дуготрајни предмети ОКК, укључујући предмете старије од 10 или 12 година и предмете у којима се поступак понавља, још увек не заказују доследно убрзаном динамиком прилагођеном специфичностима конкретног предмета. Даљи напредак захтеваће усвајање годишњег плана спровођења на нивоу суда за дуготрајне предмете ОКК, диференцираних критеријума за заказивање претреса, редовно праћење динамике њиховог одржавања и усклађивање ресурса са потребама предмета.

ризик од наступања застарелости, сложеност доказног материјала, број окривљених, потребе у погледу судница и ризике по континуитет у поступању судија. Као последица тога, знатно старији предмети не заказују се доследно динамиком која одговара њиховој старости, сложености или хитности. Од 34 предмета који се тренутно прате, пет траје дуже од 12 година а да правноснажна пресуда није донета. У једном предмету корупције високог

³⁵ Available at: Доступно на:

<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/jedinstveni%20program%20resavanja%20starih%20predmeta%202026-2030.pdf>

нивоа, поступак траје већ 14 година,³⁶ а да до данас није донета ни првостепена пресуда. Током извештајног периода заказано је свега 20 претреса, што је у просеку мање од једног претреса месечно. Слично томе, у другом предмету корупције високог нивоа, у којем је суђење тренутно у поновљеном поступку, поступак траје већ 16 година.³⁷ У овом предмету заказано је 26 претреса, што је у просеку један претрес месечно. Овакав образац присутан је у већини праћених предмета, без обзира на дужину њиховог трајања. На пример, од 34 праћена предмета, шест је трајало краће од три године, док су два предмета окончана у том периоду. Просечан број заказаних претреса у овим предметима износи приближно једно месечно. Поређења ради, у предметима који трају дуже од три године, претреси се заказују истом или чак мањом учесталосту. У два предмета корупције високог нивоа током извештајног периода заказано је свега 17 претреса. Иста ситуација уочава се и у предметима који трају дуже од пет година, у којима се такође у просеку заказује приближно један претрес месечно. У предметима који трају дуже од десет година, учесталост претреса је још мања. На пример, у једном предмету корупције високог нивоа током извештајног периода заказано је свега 13 претреса, односно приближно један претрес у два месеца.

Коначно, и у предметима који трају дуже од 12 година просечан број заказаних претреса подједнако је низак.

Подаци прикупљени праћењем суђења додатно указују на то да се знатно старији и дуготрајни предмети не заказују значајно убрзаном динамиком, упркос њиховом дугом трајању и повећаном ризику од даљих одлагања. Као резултат тога, чини се да учесталост заказивања претреса у поступцима у предметима ОКК мање зависи од старости и хитности предмета, а више од ширих организационих ограничења. Само се поступци у којима се окривљени налазе у притвору заказују чешће – обично два до три пута месечно. Сходно томе, свега пет од 34 праћена предмета ОКК имало је ефикаснију динамику заказивања претреса.

Статистичко мапирање правноснажних исхода на нивоу појединачних оптужби додатно илуструје последице оваквог обрасца по ефикасност поступака. Од 163 појединачних оптужби, односно кривичних дела за које су окривљени оптужени у 11 правноснажно окончаних предмета, од укупно 16 праћених предмета за које је Пројекат прикупио податке о исходима, 93 још увек чекају правноснажно окончање, што одражава недовршеност поступака који у многим случајевима трају

³⁶ Оптужница је подигнута у априлу 2012. године, а односи се на кривична дела за која се наводи да су извршена у периоду од 2007. до 2009. године.

³⁷ Оптужница је подигнута у августу 2010. године због кривичних дела за која се наводи да су извршена у периоду од новембра 2008. до јуна 2010. године.

годинама. Од 52 појединачне оптужбе за које је доступан правноснажан исход, у 19 случајева (више од једне трећине) апелациони суд је у некој фази укинуо одлуку и вратио предмет првостепеном суду на поновно суђење.

Овај податак о поновљеним суђењима односи се на редовно укидање одлуке у жалбеном поступку и враћање предмета првостепеном суду на поновно суђење, а не на посебан, ванредни поступак за понављање правноснажно окончаног кривичног поступка из члана 473. ЗКП-а. База података Пројекта не прати засебно захтеве из члана 473. ЗКП-а, а ни у једном од два извора података нема назнака да је било која од 14 правноснажних осуђујућих пресуда била предмет понављања поступка по том основу. Овај образац није ограничен само на правноснажно окончане оптужбе: међу 93 појединачне оптужбе које још увек чекају правноснажан исход, код 34 је већ забележено поновно суђење у ранијој фази поступка. То значи да је приближно трећина још увек нерешених оптужби већ прошла кроз најмање један потпун циклус поновног суђења, а да поступак још није правноснажно окончан.

Трендови уочени праћењем указују на то да је понављање процесних радњи, а не само учесталост заказивања претреса, један од главних узрока дуготрајности

поступака у предметима ОКК у Србији. Када апелациони суд укине одлуку и врати предмет на поновно суђење, првостепени суд је по закону дужан да понови доказне радње, иако се у пракси, уз сагласност странака, ранији искази често читају уместо поновног непосредног испитивања. Ипак, само прибављање такве сагласности, нарочито у сложеним предметима ОКК, може довести до додатних одлагања, док је потпуно поновно извођење доказа неопходно када сагласност није постигнута. Стога само убрзавање динамике заказивања претреса можда неће бити довољно за отклањање структурних узрока кашњења, будући да понављање процесних радњи произлази из захтева ЗКП-а и промена у саставу претресног већа, а не искључиво из динамике заказивања. Ови системски трендови за сада имају индикативни карактер, с обзиром на то да се подаци о поновљеним суђењима заснивају на ограниченом узорку правноснажно окончаних предмета.

Недовољна учесталост заказивања претреса може продужити поступке, нарочито када предмети већ укључују више окривљених, обиман доказни материјал или претходна процесна одлагања. Последишно, дуготрајни поступци повећавају ризик од прекида континуитета у поступању судија: прераспоређивање судија,

одлазак у пензију или друге промене могу довести до поновног суђења и тиме додатно продужити поступак. Континуитет у поступању судија сам по себи представља питање управљања предметима у дуготрајним поступцима ОКК. Када се предмети додељују судијама које се приближавају одласку у пензију или када се састав претресног већа промени након вишегодишњег трајања поступка, ризик од поновног почетка суђења постаје предвидив, а не случајан. Овај ризик треба узети у обзир приликом доделе предмета, заказивања претреса, управљања оптерећењем судија и одређивања приоритета у дуготрајним предметима ОКК.

На пример, у једном предмету организованог криминала високог нивоа, поступак који је започео 2020. године још увек није окончан у првом степену. Због одласка председника претресног већа у пензију 2025. године, суђење је морало да почне изнова. Слично томе, један други предмет организованог криминала високог нивоа и један предмет корупције високог нивоа били су додељени судијама које су се приближавале одласку у пензију, те су у оба предмета председници претресних већа отишли су у пензију приближно две године након почетка поступка, што је довело до додатних одлагања. Ови примери указују на то да континуитет у поступању судија представља важно питање

управљања предметима, нарочито у сложеним поступцима за које се може очекивати да ће трајати више година.

Ограничена учесталост заказивања претреса у предметима ОКК, заједно са недовољним разликовањем динамике поступања према старости предмета, носи ризик од нарушавања права на благовремено окончање поступка, изазива забринутост због могућег наступања застарелости и доприноси перцепцији јавности о неефикасности правосуђа.

Прво, то утиче на правичност и интегритет суђења. Право на суђење у разумном року из члана 6. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП) представља један од кључних елемената правичности и штити интересе како јавног тужилаштва тако и одбране. Протеком времена слаби кохерентност предмета јавног тужилаштва, док доказна снага може опадати услед слабљења сећања сведока и потешкоћа у присећању детаља током унакрсног испитивања. У предмету корупције високог нивоа који траје дуже од 14 година, неколико сведока није могло да се сети кључних догађаја, друге је било тешко пронаћи, док су неки преминули пре него што су дали исказ. И одбрана трпи негативне последице: могућност да благовремено и доследно одговори на аргументе јавног тужилаштва временом се смањује, док окривљени остају изложени дуготрајној неизвесности у погледу исхода поступка.

Друго, нарушава се ефикасност судског поступка. Дуготрајни предмети носе конкретан ризик од наступања застарелости кривичног гоњења, што може довести до обуставе поступка без обзира на основаност оптужбе. На пример, у једном предмету корупције средњег нивоа наступила је застарелост кривичног гоњења за кривично дело злочиначког удруживања, с обзиром на то да поступак траје дуже од девет година, а да још увек није донета првостепена одлука. Стога је поступак за ово кривично дело обустављен у односу на више окривљених. Такође, у другом предмету корупције, који траје дуже од 14 година и у којем је главни претрес још увек у току, рокови застарелости почеће да истичу од новембра 2027. године.³⁸ Ови примери показују да дуготрајност поступка није само питање ефикасности, већ може непосредно утицати на способност правосудног система да о кривичној одговорности одлучи на основу меритума предмета.

Коначно, системске последице су значајне. Дуготрајна суђења умањују одвраћајући ефекат кривичних поступка, док истовремено

нарушавају поверење јавности. Кашњења у медијски експонираним предметима ОКК подстичу перцепцију некажњивости и изазивају сумњу у селективно одлагање поступка у политички осетљивим предметима. На међународном нивоу, дуготрајно судско одлучивање може умањити поверење у способност правосудног система да сложене предмете решава благовремено, укључујући и поступке који захтевају интензивну међународну сарадњу.

Право на суђење у разумном року у кривичним стварима загарантовано је чланом 6. став 1. ЕКЉП,³⁹ члановима 32. став 1. и 33. став 6. Устава Републике Србије и чланом 14. став 1. ЗКП-а. Поред тога, Закон о заштити права на суђење у разумном року⁴⁰ утврђује поступке и правна средства у случајевима могуће повреде овог права. Значај ефикасног вођења поступка препознали су и судови у Србији. У том смислу, Врховни суд је усвојио Јединствени програм решавања старих предмета за период 2026–2030. године, којим се од судова захтева да израде појединачне програме за решавање старих предмета, укључујући и предмете који трају дуже од десет година.

³⁸ Кривично гоњење не може се предузети након протеча одређеног времена од извршења кривичног дела, у зависности од тежине запређене казне. Према члану 103. КЗ, за кривична дела за која се може изрећи казна затвора преко пет година, кривично гоњење застарева ако протекне десет година од извршења кривичног дела. Према члану 104. став 6. КЗ, апсолутна застарелост кривичног гоњења наступа у сваком случају када протекне двоструко време које се по закону захтева за застарелост кривичног гоњења, без обзира на прекиде или продужења рока. То значи да за кривична дела за која је запређена казна затвора преко пет година (што је примењиво у конкретном предмету), апсолутна застарелост кривичног гоњења наступа по истеку 20 година од дана извршења кривичног дела.

³⁹ У једној од својих новијих одлука у односу на Србију, ЕСЉП утврдио је да сложеност предмета организованог криминала, број окривљених и обиман доказни материјал не могу оправдати укупно трајање поступка од готово 12 година (видети Мitić против Србије [Одбор], представка бр. 59711/21, 24. октобар 2024. године).

⁴⁰ Доступно на:

<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakon%20o%20za%C5%A1titi%20prava%20na%20su%C4%91enje%20u%20razumnom%20roku%2092-23.pdf>

Истовремено, Виши суд у Београду усвојио је Годишњи програм за 2026. годину,⁴¹ којим су утврђени оквирни временски интервали за заказивање претреса у кривичним предметима у зависности од старости предмета. Конкретно, Програм предвиђа да се у предметима који трају дуже од десет година претреси заказују на сваких 20–30 дана, у предметима који трају дуже од пет година на сваких 40–60 дана, а у предметима који трају дуже од три године на сваких 60–90 дана. Ови интервали заказивања примењују се једнако на све категорије кривичних предмета, укључујући општи криминал, организовани криминал, корупцију, ратне злочине и високотехнолошки криминал, без диференцираног приступа или посебно утврђених рокова за предмете ОКК. Стога проблем није у непостојању правила о заказивању, већ у томе што су постојећа правила сувише општа и не узимају у довољној мери у обзир специфичности и потребе за ресурсима у дуготрајним предметима ОКК.

Поред тога, чини се да ови интервали заказивања нису у довољној мери прилагођени хитности дуготрајних предмета ОКК. На пример, заказивање једног претреса на свака три месеца у предметима ОКК који трају дуже од три године утиче на правичност и интегритет суђења.

Исто важи и за остале категорије. С друге стране, подаци из праћених предмета указују на то да се чак ни ови интервали не поштују. На пример, као што је претходно наведено, у једном предмету корупције високог нивоа који траје дуже од десет година, током извештајног периода претреси су у просеку одржавани једном у два месеца, док Годишњи програм предвиђа њихово заказивање на сваких 20–30 дана.

Заказивање претреса само једном месечно неминовно продужава поступке, нарочито у сложеним предметима са више окривљених и обимним доказним материјалом, у којима је потребно одржати велики број претреса. Како показују налази праћења, овај тренд је присутан у свим предметима ОКК у којима окривљени нису у притвору. Један од разлога за недовољно учестало заказивање претреса, како су судије потврдиле током консултација, јесу ограничени капацитети судница. Посебно одељење за организовани криминал Вишег суда у Београду располаже са само четири суднице, од којих је само једна адекватно изграђена и опремљена за смештај већег броја окривљених (до 40), који су одвојени заштитним стаклом. Друга, мања судница такође има одвојен простор за окривљене, али њен капацитет је мањи, имајући у виду да стаје до десет окривљених.

⁴¹ Доступно на: <https://www.bg.vi.sud.rs/tekst/2603/godisnji-raspored-poslova.php>

Према наводима судија, ова инфраструктурна ограничења озбиљно успоравају динамику сложених суђења у предметима ОКК са већим бројем окривљених, иако се претреси заказују у две смене, при чему друга смена траје до 19.30 часова. Судије су такође истакле да просторије суда нису реновиране нити технички унапређиване од оснивања Посебног одељења за организовани криминал 2003. године, као и да је постојећа опрема, попут микрофона и монитора, застарела или неисправна. Током састанка са Министарством правде, представници Министарства препознали су ове изазове и констатовали потребу за унапређењем инфраструктуре судница и техничких ресурса.

Поред расположивости судница, недостатак кадрова и оптерећеност послом такође доприносе кашњењима. Према Годишњем извештају Врховног суда о раду свих судова у Републици Србији, Посебно одељење за организовани криминал поступало је у 345 предмета током 2024. године и 287 предмета током 2025. године.⁴² С обзиром на то да је у овом одељењу распоређено 17 судија, то одговара просеку од приближно 20 предмета по судији у 2024. години и 17 предмета по судији у 2025. години. Имајући у виду изузетну сложеност предмета ОКК, ови подаци указују на велико оптерећење судија и особља, што

непосредно утиче на динамику заказивања претреса и ефикасност поступака. Током састанка са представницима Вишег суда у Београду, судије су указале на потребу за додатним стручним особљем, с обзиром на то да сваки судија има само по једног судијског помоћника.

Налази праћења суђења указују на то да недовољно учестало заказивање претреса и ограничено прилагођавање динамике поступања старости предмета нису само последица сложености предмета. Они такође одражавају структурне и организационе факторе, укључујући ограничену расположивост судница, велику оптерећеност судија и општа правила о заказивању која се примењују на различите категорије кривичних предмета, без довољног уважавања природе, сложености и процесних ризика својствених предметима ОКК. Ови фактори могу довести до продужавања поступака, умањити поузданост доказа и изазвати забринутост у погледу поштовања домаћих и међународних стандарда који се односе на право на суђење у разумном року. Решавање ових питања захтева двоструки приступ. Прво, потребно је обезбедити чешће и предвидивије заказивање претреса у предметима ОКК, уз циљано давање приоритета дуготрајним предметима кроз формални програм решавања старих предмета. Друго, потребно је

⁴²Доступно на: https://vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/V5_1.xlsx и на <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-rad-u-sudova>

успоставити систематско интерно праћење динамике одржавања претреса и преиспитати ресурсе и видове подршке неопходне за вођење сложених поступака у предметима ОКК.

Ове мере би, посматране у целини, допринеле унапређењу правичности и ефикасности поступака у предметима ОКК и ојачале поверење у способност правосуђа да сложене предмете оконча у разумном року.

5

Препорука

Допринети доследнијој ефикасности претреса у предметима ОКК кроз подстицање доследног, сразмерног и добро образложеног поступања суда у случајевима неоправданих изостанака и одлагања која су се могла избећи.

5.1 Судије треба да примењују мере предвиђене ЗКП-ом ради санкционисања учесника у поступку који неоправдано изостају са претреса и, када је то примерено, обезбеде њихово присуство, водећи рачуна о томе да санкције буду сразмерне и у складу са гаранцијама правичног суђења. У случајевима поновљених захтева за одлагање претреса из здравствених разлога, судови треба да наложе независно медицинско вештачење.

5.2 Врховни суд, у сарадњи са свим апелационим судовима, треба да изради и објави усклађене смернице, на пример у виду упутства, циркуларног писма или обједињеног прегледа судске праксе, о сразмерној примени процесних инструмената у предметима ОКК, са циљем обезбеђивања њихове доследне примене пред нижестепеним судовима.

5.3 ВСС, у сарадњи са Врховним судом, треба да организује специјализоване обуке о сразмерности санкција за судове првог и другог степена који поступају у предметима ОКК.

5.4 Виши суд у Београду треба да успостави интерни механизам праћења ради препознавања образаца злоупотребе права од стране странака и других учесника у поступку.

Фаза спровођења



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

5.i. Проценат смањења броја одложених претреса услед неоправданих изостанака и других сметњи у поступку које су се могле избећи у предметима ОКК.

5.ii. Проценат предмета ОКК у којима су, када су за то били испуњени услови, примењене расположиве мере предвиђене ЗКП-ом (санкције, принудно довођење или медицинско вештачење) као одговор на неоправдане изостанке или поновљене захтеве за одлагање претреса из здравствених разлога.

5.iii. Израда и објављивање усклађених смерница, циркуларних упутстава или обједињеног прегледа судске праксе о сразмерној примени процесних инструмената у предметима ОКК.

5.iv. Број судија првостепених и другостепених судова који поступају у предметима ОКК, а који су завршили специјализовану обуку о сразмерности санкција и процесном управљању предметима.

5.v. Успостављање интерног механизма за праћење образаца злоупотребе процесних права од стране учесника у судском поступку, укључујући неоправдане изостанке.

Током консултација, судије су препознале потребу за доследнијом применом расположивих мера предвиђених ЗКП-ом ради реаговања на неоправдане изостанке и сметње у поступцима ОКК које су се могле избећи. Међутим, до краја извештајног периода нису усвојене формалне мере за спровођење препоруке. Врховни суд нити апелациони судови нису донели усклађене смернице или обједињени преглед судске праксе, нису

спроведене специјализоване обуке, нити је успостављен интерни механизам за праћење разлога за неодржане или презаказане претресе у предметима ОКК. Стога се препорука и даље налази у фази спремности за преузимање обавезе. Даљи напредак захтеваће практичне смернице, обуке, интерно праћење разлога за одлагање претреса и доследну и сразмерну примену расположивих процесних инструмената.

Налази:

Налази праћења суђења указују на то да је већина праћених претреса у предметима ОКК током извештајног периода била продуктивна. Значајан удео презаказаних претреса био је повезан са обуставама рада Адвокатске коморе Србије и Адвокатске коморе Београда, а не са

уобичајеном праксом суда у управљању предметима. Истовремено, праћењем је утврђено неколико случајева у којима су заказани претреси у предметима ОКК били ометени неоправданим изостанцима, а расположиве мере

предвиђене ЗКП-ом нису примењене. Стога ово питање није опште природе, већ се односи на потребу да се у релевантним случајевима очува континуитет суђења кроз доследно, сразмерно и добро образложено поступање суда у случају сметњи које су се могле избећи. Чак и ограничен број таквих случајева може имати несразмерно велики утицај на поступке ОКК, који су сложени, укључују велики број учесника и већ су оптерећени структурним кашњењима. Када се претреси одлажу или њихово одржавање омета, нарушава се континуитет суђења, а кумулативни ефекат током вишегодишњег трајања поступка постаје значајан.

У праћеним предметима ОКК, председници већа често су прихватили изостанке без захтевања веродостојног оправдања и нису користили овлашћења предвиђена ЗКП-ом за обезбеђивање присуства. У појединим случајевима претреси су у потпуности одлагани, док је у другим било неопходно поново заказати саслушање сведока, што је доводило до додатних кашњења и нарушавало континуитет доказног поступка. Овакав образац указује на то да постојећа пракса можда не одвраћа у довољној мери од неоправданог изостајања.

Према подацима прикупљеним праћењем суђења, судови ретко

примењују расположиве мере предвиђене ЗКП-ом у случајевима неоправданог изостанка окривљених, бранилаца и сведока, што често доводи до поновљених одлагања и нарушавања континуитета суђења. У периоду од 30. септембра 2024. до 30. септембра 2026. године, Пројекат је присуствовао на 358 претреса, од којих је 325 било продуктивно, а 33 непродуктивно, док је додатних 69 презаказано презаказано. Главни разлог за презаказивање била је обустава рада Адвокатске коморе Србије/Адвокатске коморе Београда⁴³ (30 од 69 претреса). Када су у питању непродуктивни претреси, главни разлози за непродуктивне претресе били су изостанак окривљених (12 од 33) и изостанак бранилаца (5 од 33). У једном предмету корупције највишег нивоа и два предмета корупције високог нивоа, током укупно седам претреса, председник већа није применио расположиве мере како би обезбедио присуство окривљених који нису приступили претресу, а да за свој изостанак нису пружили веродостојно оправдање или било какво оправдање. Као последица тога, два претреса у предмету корупције највишег нивоа морала су бити одложена. Слично

⁴³ У наведеном периоду било је више обустава рада адвоката: обустава рада Адвокатске коморе Београда од 2. до 4. децембра 2024. године; обустава рада Адвокатске коморе Србије 11. децембра 2024. године; обустава рада Адвокатске коморе Србије од 3. фебруара до 4. марта 2025. године; и једнодневна обустава рада Адвокатске коморе Београда 7. марта 2025. године.

томе, у једном предмету организованог криминала високог нивоа, два предмета корупције високог нивоа и једном предмету корупције средњег нивоа, на шест претреса забележени су неоправдани изостанци сведока. Иако претреси нису били одложени јер су други сведоци били присутни и саслушани, председник претресног већа морао је поново да позове одсутне сведоке и закаже њихово саслушање за други термин, што је додатно продужило поступке. С друге стране, у једном предмету корупције високог нивоа претреси су били узастопно одлагани због болести окривљене. Од фебруара 2024. године, када је главни претрес почео, петнаест претреса је било непродуктивно и били су одложена из наведеног разлога, укључујући шест од последњих седам. Обавештења о спречености за присуство редовно су достављана непосредно пред заказане претресе, чиме се ограничавала могућност суда да благовремено обавести тужиоце и друге учеснике, а истовремено су настајали трошкови који су се могли избећи. Тек након оволиког броја одложених претреса, председавајући судија је наложио медицинско вештачење окривљене и њене способности да прати суђење. ЗКП Републике Србије предвиђа низ процесних мера које судије могу применити у случају неоправданог изостанка странака или других учесника у поступку. Оне обухватају: (i) издавање наредбе за довођење окривљеног, у складу са члановима

195. и 380. ЗКП-а; (ii) обавезивање окривљеног да сноси трошкове настале услед одлагања претреса, у складу са чланом 263. ЗКП-а; и (iii) издавање наредбе за довођење сведока и изрицање новчане казне, у складу са чланом 101. ЗКП-а. Сврха ових одредаба јесте спречавање непотребних одлагања и обезбеђивање процесне ефикасности. Важно је истаћи да је ЕСЉП утврдио да домаћи судови сnose одговорност за кашњења проузрокована недоласком учесника у поступку, укључујући окривљене, заступнике и сведоке, будући да се од судова очекује да предузму дисциплинске мере ради обезбеђивања континуитета суђења (Tushko против Русије, представка бр. 56097/07, став 68, 11. јун 2015. године).⁴⁴

Често прихватање оправдања учесника за недоласак на претреса, без одговарајуће процене основаности наведених разлога, чини се повезаним са више фактора. Они обухватају ослањање на неформалну праксу толерисања изостанака, неизвесност у погледу начина на који ће апелациони судови оценити примену таквих мера, недостатак детаљних процесних смерница и опрез судија у настојању да избегну могуће повреде права на правично суђење. Судије са којима је Пројекат обавио консултације нагласиле су да је један од главних разлога за непримењивање

⁴⁴ Доступно на: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-155087%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-155087%22]}).

расположивих процесних мера то што Апелациони суд често укида такве одлуке, што је довело до „обесхрабрујућег ефекта“ на поступање првостепених судија. Иако је потреба за успостављањем равнотеже између ефикасности и основних гаранција правичног суђења, као што је право на одбрану, општеприхваћена, недостатак уједначених смерница апелационих судова доприноси неуједначеној пракси. У време израде овог Извештаја, судска пракса о овом питању није била јавно доступна на интернету. Последице су двоструке. Прво, трпи ефикасност поступка јер се претреси одлажу, поново заказују или се нарушава континуитет извођења процесних радњи, чиме се често додатно погоршавају већ постојећа кашњења у поступцима ОКК. Друго, посредно се нарушава и правичност поступка: недоследно управљање суђењем може подстаћи тактичке изостанке и ослабити перцепцију јавности о способности

суда да делотворно управља поступком. Решавање овог проблема захтева доследну и сразмерну примену санкција и успостављање институционалних механизма за праћење и спречавање образаца злоупотребе.

Налази указују на то да ретка и недоследна примена процесних мера у случајевима неоправданих изостанака нарушава и ефикасност и правичност поступака ОКК. Чак и када број таквих случајева није велики, њихов кумулативни утицај у већ сложеним и дуготрајним предметима може бити значајан. Ради очувања континуитета суђења, одвраћања од тактичких изостанака и јачања ауторитета суда, неопходно је усвојити структурисанији и доследнији приступ управљању предметима. То захтева практичне инструменте и сразмерне санкције, као и системску подршку, укључујући смернице апелационих судова, механизме праћења и јачање капацитета судија.

6

Препорука

Обезбедити благовремено, следљиво и извршиво поступање државних органа по захтевима суда за достављање информација у предметима ОКК.

6.1 Министарство правде треба да размотри предлагање измена и допуна ЗКП-а којима би се утврдили јасни рокови у којима су надлежни државни органи дужни да одговоре на захтеве суда за достављање информација, као и последице непоступања у прописаном року.

6.2 Судови треба да успоставе формалне међуинституционалне меморандуме о разумевању, који би укључивали конкретне рокове за поступање по захтевима у предметима ОКК.

6.3 Виши суд у Београду треба да уведе механизме за праћење у оквиру система управљања предметима како би се пратили нерешени захтеви за достављање доказа и информација упућени надлежним органима.

Фаза спровођења



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

6.i. Проценат праћених предмета ОКК у којима су рочишта претреси одложениа због тога што државни органи нису доставили тражене информације.

6.ii. Усвајање измена и допуна ЗКП-а којима се уводе рокови за поступање државних органа по захтевима суда и санкције за непоступање у тим роковима.

6.iii. Број меморандума о разумевању закључених између судова и државних органа који садрже конкретне рокове за поступање у предметима ОКК.

6.iv. Проценат предмета ОКК пред Вишим судом у Београду који се прате путем система за праћење управљања предметима.

Током консултација, надлежне институције су прихватиле налазе и изразиле спремност да даље размотре мере усмерене на обезбеђивање благовременог поступања државних органа по захтевима суда у предметима ОКК. Међутим, у време израде овог Извештаја, мере спровођења су остале у раној фази, нису усвојене

измене и допуне ЗКП-а, нису успостављени формални механизми сарадње са утврђеним роковима за поступање, нити је уведен механизам за праћење нерешених захтева у оквиру управљања предметима. Стога се препорука и даље налази у фази спремности за преузимање обавезе.

Налази:

Поступци у предметима ОКК често захтевају од судова да прибављају информације и доказе из регистара, од органа јавне власти, финансијских институција, безбедносних органа и других државних органа. Овакво ослањање на друге институције својствено је сложеним предметима који се у великој мери заснивају на документацији и само по себи није проблематично. Члан 19. ЗКП-а утврђује општу обавезу органа да пружају потребну помоћ судовима, док су судије са којима је Пројекат обавио консултације указале на могућност примене процесних механизма из чланова 147. и 148. ЗКП-а у случајевима непоступања. Међутим, налази праћења суђења указују на то да поступање по захтевима суда још увек није подржано довољно јасним роковима, ујединачним разумевањем механизма за обезбеђивање поступања нити систематским механизмима за праћење упућених захтева. У неколико праћених предмета ОКК, закаснили одговори или изостанак одговора надлежних државних органа утицали су на ток претреса, потпуност доказног материјала или могућност странака да изнесу свој случај.

У предметима ОКК, који су често сложени и у великој мери засновани на обимној документацији, закаснило поступање или непоступање по захтевима суда за достављање

информација и доказа може утицати и на процесну ефикасност и на потпуност доказног материјала. У зависности од значаја траженог материјала, недостајуће информације могу утицати на способност јавног тужилаштва да докаже обележја кривичног дела, на могућност одбране да оспори доказе или изнесе своју одбрану, као и на способност суда да оцени предмет на основу потпуне доказне грађе. Благовремено поступање државних органа стога је важно не само за динамику поступка, већ и за могућност суда да размотри релевантне доказе без одлагања која се могу избећи. У медијски експонираним предметима ОКК, дуготрајно или необјашњено непоступање такође може утицати на поверење јавности у способност правосудног система да сложене предмете решава ефикасно и на основу потпуне доказне грађе.

У два предмета корупције високог нивоа, једном предмету корупције средњег нивоа и једном предмету организованог криминала високог нивоа, Пројекат је уочио да надлежни органи нису доставили информације које је суд тражио у року потребном за несметано одвијање поступка. Као последица тога, у једном предмету корупције високог нивоа председник већа морао је да понови захтев. У другом предмету корупције високог нивоа тај доказ на крају није ни

изведен, док је у предмету корупције средњег нивоа председник претресног већа био принуђен да одложи претрес и сачека достављање тражених информација. С друге стране, у предмету организованог криминала високог нивоа, због недостатка једног доказа, један од главних окривљених неколико месеци није изнео одбрану. Ни у једном од ових предмета нису разматране процесне мере нити су изрицане новчане казне. Такође, претресна већа се ни у једном од ових предмета нису позвала на чланове 147. и 148. ЗКП-а.

Према члану 19. ЗКП-а, органи су дужни да, на захтев суда, пруже потребну помоћ и доставе неопходне доказе, укључујући писане информације. Међутим, овај члан не предвиђа конкретан рок за поступање по таквом захтеву, нити последице у случају непоступања.

Током консултација, присутне судије Вишег суда у Београду изнеле су став да располажу механизмима за санкционисање непоступања. Конкретно, навеле су да би се у таквим ситуацијама могли применити чланови 147. и 148. ЗКП-а, с обзиром на то да ове одредбе обавезују држаоце предмета од значаја за поступак да омогуће приступ органима који воде поступак. У случају непоступања, суд може изрећи новчану казну у износу до 150.000 динара (приближно 1.280

евра). Иако се ове одредбе формално односе на „предмете“, судије су навеле да се оне могу шире тумачити тако да обухвате и информације неопходне за решавање кривичног поступка.

Међутим, чини се да овакво тумачење није уједначено прихваћено. У недавном одговору истраживачком медију поводом непоступања надлежног органа по захтеву суда у претходно поменутом предмету организованог криминала високог нивоа, Виши суд у Београду навео је да ЗКП не предвиђа механизме за санкционисање непоступања, будући да члан 19. прописује само општу обавезу органа да достављају информације, али не утврђује конкретан рок за поступање по таквом захтеву нити последице у случају непоступања.⁴⁵ Исти став изнео је и председник већа на самом претресу.

Посматрани заједно, ови различити ставови указују на нејасноће у погледу тога да ли се чланови 147. и 148. ЗКП-а могу применити у случајевима када државни органи не поступе по захтевима суда за достављање информација, док сам члан 19. ЗКП-а не прописује јасне рокове нити последице непоступања. Чини се да не постоји јавно доступна судска пракса нити меродавне смернице које би ово питање разјасниле. Ова правна и практична неизвесност може умањити

⁴⁵ Видети чланак BIRN-а објављен 8. јуна 2026. године, доступан на: <https://birn.rs/jovanjica-bia-dokumenta-odbrana-tosic/>

подстицај за благовремено поступање и оставити судије без јасног и ујединачено схваћеног механизма за даље поступање у случају изостанка одговора. Стога се чини да су уочена кашњења последица комбинације правне неизвесности и недостатака у пракси.

Поред тога, непостојање формализованих протокола комуникације између судова и надлежних органа, укључујући договорене рокове, контакт особе и кораке за даље поступање у случају кашњења, може додатно отежати благовремену размену информација. Кашњења могу бити додатно продужена уколико се нерешени захтеви у оквиру поступка не прате систематски и ако се у случају непоступања не предузимају даљи кораци. У недостатку механизма за праћење захтева, судови можда немају јасан преглед нерешених захтева, рокова за одговор, упућених ургенција или процесних последица изостанка одговора. То може отежати ефикасно планирање претреса и процену тренутка у којем би требало размотрити предузимање додатних мера.

Ови налази указују на то да кашњење у достављању одговора није само питање непоступања државних органа, већ и последица непостојања јасних механизма за управљање захтевима и даље поступање у случају непоступања. Без договорених протокола или

интерних механизма праћења, нерешени захтеви могу остати без одговора током дужег периода, без доследног даљег поступања или документованог разматрања расположивих процесних мера. Благовремен приступ документарним доказима од суштинског је значаја у предметима ОКК, који су често сложени и осетљиви и у великој мери зависе од међуинституционалне сарадње.

Налази Пројекта указују на то да кашњење или пропуст државних органа да доставе тражене информације могу утицати и на правичност и на ефикасност поступка, између осталог тако што доводе до одлагања претреса, онемогућавају извођење релевантних доказа или одлажу могућност странака да изнесу свој случај. Међутим, ови изазови нису само структурне, већ и процесне природе. Судијама тренутно недостаје ујединачено схваћен оквир за обезбеђивање поступања по захтевима на које није одговорено или за предузимање даљих мера у таквим случајевима, док су судовима истовремено потребни бољи интерни механизми за праћење нерешених захтева и планирање претреса у зависности од прибављања неопходних доказа.

Решавање овог изазова захтева двоструки приступ: разјашњавање применљивог правног оквира и јачање механизма

поступања по захтевима, уз истовремено унапређење интерних механизма суда за праћење нерешених захтева, предузимање даљих корака у случају непоступања и управљање таквим захтевима. Јачање обе ове компоненте допринеће ефикасности суђења, заштити права на правично суђење и јачању поверења јавности у способност правосуђа да сложене предмете ОКК решава без непотребног одлагања.

Свеукупно посматрано, налази указују на то да закаснили одговори или изостанак одговора државних органа на захтеве суда представљају специфичан, али значајан фактор који утиче на ток поступака и

потпуност доказног материјала у предметима ОКК. Изазов се не односи само на то да ли државни органи поступају по захтевима, већ и на то да ли судови и надлежне институције имају јасно утврђене рокове, уједначено схваћене механизме за обезбеђивање поступања, систематске механизме за праћење захтева и договорене канале за предузимање даљих корака у случају кашњења. Отклањање ових недостатака допринело би ефикасности суђења, смањењу одлагања која се могу избећи и јачању способности судова да сложене предмете ОКК разматрају на основу потпуне доказне грађе.

Капацитети

7

Препорука

Унапредити доследност, јасноћу и правну прецизност оптужница и ојачати праксу јавних тужилаца у изради оптужница у предметима ОКК.

7.1 Јавно тужилаштво за организовани криминал (ЈТОК) треба да усвоји смернице за израду оптужница којима би се утврдили јасни стандарди у погледу структуре и читљивости, јасноће чињеничног описа, правне квалификације, финансијских елемената, представљања доказа и стила писања.

7.2 ЈТОК, у сарадњи са Правосудном академијом, треба да подржи континуирано стручно усавршавање и структурисану размену знања и искустава међу јавним тужиоцима ЈТОК-а, са фокусом на методологију израде оптужница, структурисано образлагање и израду јасних, аналитички утемељених и правно ваљаних оптужница.

Фаза спровођења:



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

- 7.i. Број оптужница у предметима ОКК израђених у складу са усвојеним смерницама за израду оптужница.
- 7.ii. Усвајање смерница за израду оптужница којима су утврђени јасни стандарди.
- 7.iii. Број јавних тужилаца и јавнотужилачких помоћника који поступају у предметима ОКК, а који су завршили обуку за израду оптужница.

Током консултација препознат је значај унапређења доследности, јасноће и правне прецизности оптужница у предметима ОКК, а о препоруци је са релевантним представницима институција разговарано тек непосредно пре краја извештајног периода. Међутим, у време израде овог Извештаја нису биле усвојене смернице за израду оптужница у предметима ОКК, није био успостављен структурисан механизам колегијалног учења или

интерног давања повратних информација, нити је у оквиру ове препоруке спроведена специјализована обука усмерена на израду оптужница у предметима ОКК. Стога се препорука и даље налази у фази опредељености. Даљи напредак захтеваће практичне стандарде за израду оптужница, структурисану размену знања и искустава међу колегама, анализу исхода судских поступака и циљане обуке за јавне тужиоце и јавнотужилачке помоћнике.

Налази:

Налази праћења суђења указују на то да су оптужнице и оптужни предлози које је Пројекат анализирао углавном били у складу са формалним захтевима ЗКП-а. Истовремено, анализом 16 оптужница и оптужних предлога ЈТОК-а утврђени су обрасци

који се понављају и утичу на јасноћу, структуру и аналитичку прецизност појединих оптужних аката, нарочито у погледу правне квалификације, приписивања конкретних радњи појединачним окривљенима, формулисања субјективног елемента

кривичног дела, финансијских аспеката и представљања доказа. Ови налази указују на потребу за заједничким стандардима за израду оптужних аката и структурисаном стручном подршком, а не на

недостатке који се могу приписати појединачним јавним тужиоцима.

Запажања наведена у наставку представљена су у оквиру три тематске области:

Недоследности у правној квалifikацији и утврђивању индивидуалне кривичне одговорности утичу на јасноћу оптужница

У једном предмету корупције на високом нивоу, у оптужници није био јасно наведен субјективни елемент који се ставља на терет двојици окривљених, укључујући њихову свест о противправности поступања у вези са кривичним делом злоупотребе положаја одговорног лица. Слична запажања забележена су и у другом предмету корупције на високом нивоу, у којем у оптужном предлогу такође нису били јасно формулисани елементи умишљаја и кривичне одговорности.

У другој оптужници, у предмету организованог криминала на високом нивоу који је обухватао 32 окривљена, појединачне улоге и радње одређених окривљених нису биле детаљно описане, будући да су неки од њих били оптужени првенствено на основу припадности организованој криминалној групи, без даљег прецизирања њихових конкретних радњи. Слично томе, у једном предмету корупције на високом нивоу, у оптужном предлогу није било јасно наведено које се конкретне радње приписују појединачним окривљенима.

У другом предмету корупције средњег нивоа, који је обухватао троје окривљених, опис улога саокривљених није био довољно прецизан, нарочито у погледу радњи које су стављене на терет трећем окривљеном.

У најмање две оптужнице за коруптивна кривична дела, правна квалификација дела измењена је током поступка, са злоупотребе службеног положаја из члана 359. став 3. КЗ-а на злоупотребу положаја одговорног лица из члана 234. став 1. КЗ-а. У неколико других предмета корупције, чињенични описи отварали су питање да ли су радње које се окривљенима стављају на терет представљале злоупотребу или прекорачење службених овлашћења.

У другом предмету корупције, правна квалификација наведена у оптужници отворила је питање разграничења између извршења дела и облика саучесништва, као што су подстрекавање и помагање. На сличан проблем указује и друга оптужница против четворо

окривљених за коруптивна кривична дела, у којој је наведено да је више окривљених заједнички извршило кривично дело, али нису јасно разграничене улоге оних који су наводно помогли у његовом извршењу. Радње које представљају помагање нису увек биле посебно описане. Субјективни елемент који се приписује појединим окривљенима такође је био недоследно представљен: у појединим деловима наведено је да су поступали по претходном договору, док је у другим њихово поступање описано као *dolus eventualis*. У појединим случајевима, окривљенима је стављено на терет више кривичних дела за радње које су могле бити третиране као једно продужено кривично дело.

У сложеним поступцима ОКК, прецизно формулисање субјективног елемента и јасно приписивање конкретних радњи појединачним окривљенима од посебног су значаја за јасноћу оптужби и олакшавање судске оцене кривичне одговорности. Када оптужнице садрже нејасноће у погледу умишљаја, појединачних улога или правне квалификације, то може утицати на доследност и предвидивост судске праксе, нарочито у поступцима са већим бројем окривљених и обимним доказним материјалом. Ова запажања нашла су одраз и у другостепеној пресуди у једном предмету корупције на високом нивоу, у којем је апелациони суд потврдио ослобађајућу пресуду за

злоупотребу службеног положаја уз образложење да у диспозитиву оптужнице субјективни елементи кривичног дела нису били довољно јасно формулисани.

Мапирање исхода поступака које је спровео Пројекат додатно поткрепљује ова запажања. Од 52 оптужбе које су окончане правноснажном одлуком, 22 су окончане ослобађајућом пресудом, што је приближно упоредиво са 14 оптужби које су окончане осуђујућом пресудом. Код ослобађајућих пресуда, најчешће евидентиран разлог био је недостатак доказа (20 евидентираних случајева), затим неуспех да се утврде законска обележја кривичног дела или погрешна правна квалификација (девет случајева). Мањи број ослобађајућих пресуда био је повезан са недостацима саме оптужнице, укључујући недовољно јасне чињеничне описе (три случаја). Иако је узорак правноснажно окончаних предмета и даље ограничен, ови налази указују на то да су ослобађајуће пресуде у праћеним предметима ОКК чешће повезане са комбинацијом недостатака у доказима и правној конструкцији оптужбе него са једним недостатком који се понавља.

Овај образац видљив је и када се подаци посматрају према врсти кривичног дела: код оптужби за злоупотребу службеног положаја, од 26 оптужби са правноснажним

исходом, десет је окончано осуђујућом пресудом (38,5 одсто), док су код преваре у служби три од 17 оптужби окончане осуђујућом пресудом (17,6 одсто). Код прања новца, све три оптужбе са правноснажним исходом у праћеном узорку окончане су ослобађајућом пресудом, што указује на то да су изазови у погледу доказа и правне конструкције најизраженији код кривичних дела која захтевају највећи степен аналитичке прецизности.

Посматрани заједно са налазима праћења суђења, ови подаци додатно потврђују значај јасних, правно прецизних и аналитички структурисаних оптужница. У неколико праћених поступака, Пројекат је уочио непрецизно формулисање субјективног елемента,

недовољно разграничење индивидуалне кривичне одговорности или недоследности у правној квалификацији, што одговара најчешћим разлозима за ослобађајуће пресуде утврђеним кроз мапирање исхода. Иако тренутни скуп података не омогућава извођење ширих закључака о узрочно-последичној вези, подударност између квалитативне анализе начина израде оптужница и квантитативних података о ослобађајућим пресудама указује на потребу за наставком напора на унапређењу стандарда за израду оптужница, структурисаног правног образлагања и обезбеђивања квалитета у сложеним предметима ОКК.

Финансијски аспекти наводних коруптивних кривичних дела нису доследно приказани у оптужницама

У неколико предмета корупције на високом нивоу, оптужнице и оптужни предлози нису доследно садржали детаљне информације о финансијским аспектима кривичних дела која се окривљенима стављају на терет, укључујући прецизно утврђен износ противправне имовинске користи или изричите предлоге за одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом. У једном предмету корупције средњег нивоа, иако се окривљеним

стављало на терет да су приватном привредном друштву прибавили противправну корист у поступку јавне набавке, у чињеничном опису није био наведен тачан износ те користи нити је садржан јасан предлог за њено одузимање. Слично томе, у другом предмету корупције на високом нивоу, који се односио на наводе о значајној финансијској штети, у оптужници није била квантификована имовинска корист коју су окривљени наводно

прибавили, нити је изричито размотрено њено евентуално одузимање.

Када финансијски елементи нису јасно наведени, економска димензија коруптивних кривичних дела можда неће бити у потпуности обухваћена процесним оквиром. Ово је нарочито значајно у случајевима у којима су утврђивање кривичне одговорности и утврђивање финансијских последица кривичног дела тесно повезани. Јасно формулисани предлози за одузимање противправно стечене имовинске користи могу помоћи суду да сагледа

шири економски контекст и наводну сврху криминалног поступања. Уопштено посматрано, разлике у начину приказивања финансијских аспеката могу утицати на правну сигурност и свеобухватност представљања тужилачког предмета. Пројекат је такође уочио да се проширено одузимању имовине спроводи у оквиру одвојеног поступка, у складу са законом којим се уређује одузимање имовине проистекле из кривичног дела, који није јаван. То доприноси фрагментираном увиду у финансијске аспекте поступка ОКК.

Структурни недостаци и недостаци у изради оптужница утичу на њихову јасноћу и кохерентност у сложеним предметима ОКК

Једна од карактеристика која се понављала у анализираним оптужницама и оптужним предлозима односила се на јасноћу структуре и стил израде. У одређеном броју предмета, дуги делови текста били су представљени као континуирани текст, са недовољним раздвајањем на пасусе или унутрашњом структуром, што може отежати читљивост и сналажење у обимном чињеничном и доказном материјалу.

У једном предмету корупције на високом нивоу, оптужница је измењена четири пута током прве године поступка, а додатна измена уследила је пет година касније, након што је апелациони суд укинуо првостепену пресуду. Слично томе, у

другом предмету корупције на високом нивоу, који се односио на изградњу пута између два града, оптужница је током суђења измењена шест пута, при чему су измене обухватале и диспозитив и правну квалификацију кривичних дела.

У другом предмету организованог криминала на високом нивоу, оптужница на 936 страна против 19 окривљених садржала је предложене доказе груписане у фасцикле, без хронолошке или тематске организације, због чега је повезивање појединачних доказа са чињеницама које је њима требало доказати било нарочито тешко и временски захтевно. У сложеним поступцима ОКК, недовољно јасна

структура може отежати ефикасну оцену релевантности и доказне снаге доказа, умањити могућност одбране да се на њих усредсређено изјасни и ограничити општу разумљивост поступка.

Иако ЗКП дозвољава измене оптужнице ради усклађивања оптужбе са чињеницама утврђеним током истраге или доказима изведеним на главном претресу, поновљене и суштинске измене могу нарушити унутрашњу кохерентност предмета. У појединим случајевима, измене диспозитива нису биле праћене одговарајућим изменама образложења, што може довести до недоследности између чињеничног описа, правне квалификације и аргумената којима се оптужба поткрепљује. У сложеним поступцима са већим бројем окривљених и обимним доказним материјалом, такве измене могу отежати судску контролу и управљање предметом.

Посматрана у целини, наведена запажања указују на обрасце који се понављају и утичу на квалитет и доследност праксе израде и структурисања оптужница у сложеним поступцима ОКК. Ови изазови могу негативно утицати на процесну ефикасност, правну сигурност, као и на укупну кохерентност поступка и могућност ефикасног управљања њиме у различитим фазама. У фази потврђивања оптужнице, судови морају спровести темељну судску

судску контролу како би утврдили да ли су оптужбе поткрепљене одговарајућим доказима и да ли су правно прецизно формулисане. Када оптужнице нису довољно јасне у погледу појединачних улога, конкретних радњи или законских обележја кривичног дела, то може ограничити делотворност судске контроле и свести је претежно на формалну оцену. То може утицати на функцију суда да у раној фази поступка утврди да ли постоји довољан основ за даље вођење поступка и довести до тога да предмети стигну до главног претреса без потпуно разјашњене чињеничне и правне основе. Током главног претреса, недостаци у изради оптужница непосредно отежавају управљање поступком и умањују његову ефикасност. Нејасно формулисане оптужбе често доводе до процесних приговора у погледу обима оптужнице, правне квалификације и чињеничног основа. Честе измене оптужнице такође ремете ток главног претреса. Ова питања доводе до дужег трајања суђења, већих процесних трошкова и смањене укупне ефикасности, нарочито у сложеним предметима са већим бројем окривљених.

Налази праћења суђења указују на то да се приликом израде оптужница и даље значајна пажња посвећује формалном испуњавању процесних захтева, док се аспектима као што су читљивост, логичка структура и формулисање субјективних

елемената кривичног дела у различитим предметима посвећује различит степен пажње. Поред тога, континуирано стручно усавршавање традиционално је било усмерено првенствено на примену нових прописа, док је практичној методологији израде оптужница и структурисаном правном образлагању посвећивано сразмерно мање пажње.

Велико оптерећење предметима и временски притисци могу ограничити могућности за детаљну израду и интерну проверу оптужница, нарочито у сложеним поступцима ОКК који обухватају обиман доказни материјал. Оптужнице израђују јавни тужиоци који поступају у конкретним предметима, тако да квалитет оптужних аката у великој мери зависи од начина рада и вештина сваког појединачног јавног тужиоца и разликује се од предмета до предмета. Међутим, ово није превасходно питање индивидуалне одговорности, већ системско питање, будући да се пракса израде оптужница и даље у великој мери обликује кроз устаљене.

професионалне праксе и индивидуално искуство, док истовремено постоји простор за даље унапређење заједничких смерница, механизма интерне контроле и стандардизованих пракси усмерених на постизање веће доследности.

Свеукупно посматрано, налази указују на то да су оптужнице ЈТОК-а које је Пројекат анализирао углавном биле у складу са формалним захтевима ЗКП-а, али да понављајући недостаци у изради и аналитичком приступу могу утицати на јасноћу, судску контролу и ефикасно управљање суђењем у сложеним предметима ОКК. Ови проблеми указују на потребу за заједничким стандардима за израду оптужница, структурисаном разменом знања и искустава међу колегама, практичним алатима за израду оптужница и систематском анализом исхода судских поступака, како би се у сложеним оптужницама доследније повезивали чињенице, докази, радње појединачних окривљених, правна квалификација и финансијски аспекти.

Поједноставити и оптимизовати извођење доказа у предметима ОКК, уз јасније доказне стандарде, одговарајућу аналитичку подршку и делотворну судску контролу.

8.1 ЈТОК и Посебно одељење за организовани криминал Вишег суда у Београду треба да усвоје смернице за јавне тужиоце и судије о избору и образлагању доказа, којима би се утврдили заједнички стандарди за оцену релевантности и доказне снаге доказа, нарочито оних који потичу из пресретнутих комуникација и са платформи за шифровану комуникацију.

8.2 ЈТОК и Виши суд у Београду, у сарадњи са Правосудном академијом, треба да подрже континуирано стручно усавршавање судија, судијских помоћника, јавних тужилаца и јавнотужилачких помоћника из ЈТОК-а, са фокусом на примену усвојених смерница за оцену релевантности и доказне снаге предложених доказа у предметима ОКК.

8.3 ЈТОК треба да обезбеди јавним тужиоцима одговарајуће аналитичке алате и стручну подршку за обраду и организовање обимног доказног материјала.

8.4 Судови треба да имају активнију улогу у оцени дозвољености, релевантности и сразмерности предложених доказа у предметима ОКК.

Фаза спровођења:



Спремност за преузимање обавезе

Показатељи спровођења:

- 8.i. Смањење броја процесних приговора и спорних питања у погледу релевантности и неопходности предложених доказа.
- 8.ii. Усвајање интерних смерница за оцену релевантности и доказне снаге предложених доказа у предметима ОКК.
- 8.iii. Број судија, судијских помоћника, јавних тужилаца и јавнотужилачких помоћника који су учествовали у обуци.
- 8.iv. Развијени и примењени аналитички алати за обраду и издвајање релевантних доказа из обимног доказног материјала у предметима ОКК.
- 8.v. Повећање броја и удела предмета ОКК у којима суд током поступка изричито оцењује и разматра довољност дозвољеност и релевантност предложених доказа

Током консултација, тужиоци и судије су указали да извођење обимног доказног материјала може утицати на ефикасност и управљивост поступака у предметима организованог криминала и корупције (ОКК). Тужиоци су такође објаснили да свеобухватне обавезе у погледу обелодањивања доказа, као и забринутост због могућих навода о селективном обелодањивању, могу подстаћи предлагање већег обима

доказа. Међутим, у време израде овог извештаја нису биле усвојене интерне смернице о релевантности, доказној снази и сразмерности, нити су уведени посебни аналитички алати или механизми стручне подршке, спроведене специјализоване обуке, нити су се још могле уочити мерљиве промене у судској или тужилачкој пракси. Стога препорука и даље остаје у почетној фази изражавања спремности за преузимање обавезе .

Налази:

Поступци у предметима ОКК све чешће обухватају велике количине документарних и дигиталних доказа, као и доказа из пресретнутих комуникација. Јавни тужиоци и судије са којима је Пројекат обавио консултације потврдили су да обиман доказни материјал може утицати на ефикасност поступка и могућност

ефикасног управљања њиме, док су јавни тужиоци такође нагласили потребу да се сав прикупљени материјал достави суду и одбрани како би се избегли наводи о селективном обелодањивању или манипулацији доказима. Ове бојазни су оправдане. Истовремено, налази праћења суђења указују на то да би

постојећа пракса могла бити унапређена јаснијим стандардима и снажнијом аналитичком подршком како би се направила разлика између обелодањивања прикупљеног материјала и усмереног извођења доказа на главном претресу. Ово разграничење је нарочито важно у предметима који обухватају пресретнуте комуникације, шифроване комуникације или друге обимне скупове података, у којима докази морају остати доступни странкама, али њихово извођење на главном претресу треба да буде усмерено на материјал који има стварну или потенцијалну доказну вредност.

Ово разграничење је уско повезано са питањима приступа одбране доказима и једнакости оружја истакнутим у оквиру Препоруке 2 у вези са материјалом са платформе SKY ECC. Док се Препорука 2 односи на могућност одбране да приступи целокупном доказном материјалу и провери га, Препорука 8 односи се на приступ тужилаштва и суда издвајању и извођењу тог материјала на главном претресу. Ове две препоруке треба посматрати заједно, као међусобно повезане аспекте истог изазова у погледу доказног материјала.

У најмање пет праћених предмета ОКК у којима су као докази предложени снимци прислушкиваних телефонских и других разговора, уочено је да многи од тих снимака

нису били повезани са наводима из оптужница и да их је требало изоставити као приватне разговоре. У више наврата је чак и председник претресног већа морао да прекине преслушавање јер је садржај разговора био очигледно нерелевантан. Овако широко извођење доказа значајно умањује ефикасност поступка. Овакви примери указују на то да би извођење доказа у сложеним предметима ОКК могло бити унапређено бољим издвајањем релевантног материјала, јаснијом оценом релевантности и структурисанијим доказним предлозима пре почетка главног претреса. Последишно, претреси се продужавају не због сложености правно релевантних питања, већ због времена утрошеног на извођење материјала који има малу или никакву доказну вредност.

Подаци Пројекта о исходима поступака овим запажањима додају и институционалну димензију. Од 52 појединачне оптужбе за које постоје подаци о правноснажном исходу, укупна стопа осуђујућих исхода у праћеном узорку износи 26,9 одсто. Подаци указују на то да се предмети у праћеном узорку претежно решавају кроз суђење, а не путем споразума: од 163 евидентиране оптужбе, о 158 је одлучивано у судском поступку, док је пет решено путем споразума о признању кривичног дела. У оквиру поступака у којима је вођено суђење, где се најинтензивније расправља о

обиму и садржини доказног материјала, стопа осуђујућих исхода износи 20,8 одсто (10 од 48 оптужби са доступним правноснажним исходом). Ограничен број оптужби решених путем споразума о признању кривичног дела не представља упоредиву основу за поређење. По самој природи овог механизма, споразум о признању кривичног дела доводи до осуђујућег исхода, будући да признање кривице представља његов саставни део. Стога стопу осуђујућих исхода од 20,8 одсто у предметима у којима је вођено суђење треба посматрати самостално, као карактеристику поступака у којима су оптужбе оспорене и у којима се одлучује о великој већини оптужби у предметима ОКК, а не у поређењу са алтернативним начинима окончања поступка.

Посматрана сама за себе, стопа осуђујућих исхода у предметима ОКК у којима је вођено суђење пружа значајан увид на системском нивоу. Иако је узорак правноснажно окончаних оптужби и даље сувише мали за извођење коначних закључака о узрочно-последичним везама, стопа осуђујућих исхода од приближно једне петине у поступцима у којима је вођено суђење подудара се са раније уоченим структурним обрасцима. Конкретно, извођење великог обима доказа може умањити усредсређеност поступка на чињенице неопходне за утврђивање

кривичне одговорности и створити додатну сложеност за суд приликом доношења коначне и правно утемељене пресуде. Ово запажање не значи да стопа осуђујућих исхода сама по себи представља показатељ квалитета правосуђа. Оно, међутим, указује на то да широко постављено извођење доказа може имати мерљиве последице на исходе суђења, што захтева посебно разматрање, уз аспекте правичности и ефикасности који су већ утврђени.

Проблем је нарочито изражен у предметима који обухватају посебне доказне радње, као што је пресретање комуникација. С обзиром на природу ових мера, значајан део прикупљеног материјала често није повезан са кривичним делом, због чега је неопходно да тужилаштво и суд пажљиво управљају тим материјалом. Иако тужилаштво мора одбрани учинити доступним сав прикупљени материјал, на главном претресу треба изводити само доказе који су релевантни за оптужбу и друге правно релевантне чињенице. Извођење великог броја нерелевантних комуникација може непотребно продужити поступак и додатно оптеретити одбрану, која тај материјал мора да прегледа и анализира. Делотворно поступање са пресретнутим комуникацијама стога захтева јасне стандарде за идентификовање, класификацију и чување прикупљеног материјала, као и селективан приступ извођењу доказа.

Коначна оцена релевантности остаје у надлежности суда, који је одговоран за то да доказни материјал остане усмерен на чињенице од значаја за предмет. Одредбе ЗКП-а којима се уређују извођење и оцена доказа, иако нису формулисане као изричита правила о искључењу доказа, подразумевају потребу за селективним приступом доказима. У складу са чланом 83. ЗКП-а, предмет доказивања обухвата чињенице које чине обележја кривичног дела, као и чињенице од којих зависи примена одредаба кривичног материјалног или процесног права. Сходно томе, обавеза суда да изводи и оцењује доказе по својој природи ограничена је на чињенице које су правно релевантне за одлучивање у предмету. Поред тога, начело слободне оценое доказа подразумева да је изведени доказни материјал релевантан, смислен и подобан за рационалну оценоу.

Налази праћења суђења указују на то да извођење обимног доказног материјала одражава како све веће ослањање на дигиталне доказе, тако и практичне изазове повезане са обрадом великих скупова података. У предметима ОКК који обухватају пресретнуте комуникације и други обиман материјал, јавни тужиоци морају да прегледају значајне количине информација у релативно кратким процесним роковима. У недостатку специјализованих аналитичких алата и довољне стручне подршке, идентификовање и

организовање најрелевантнијег материјала може постати све захтевније. Истовремено, консултације са јавним тужиоцима указале су на то да обавеза свеобухватног обелодањивања доказног материјала и бојазан од навода о селективном обелодањивању подстичу предлагање ширег круга доказа. Иако су оваква разматрања разумљива, она могу утицати на процесну ефикасност и могућност ефикасног управљања поступком.

ЗКП предвиђа више процесних механизма путем којих се од суда очекује да пре и током суђења оцени дозвољеност и релевантност доказа које предлаже тужилаштво. У фази контроле оптужнице (чл. 337–341. ЗКП-а), суд је дужан да испита, између осталог, да ли поднети докази пружају довољан основ за оправдану сумњу. Током припремног рочишта (члан 344. ЗКП-а), председник претресног већа разјашњава спорна питања, одређује који ће се докази изводити и организује доказни поступак ради ефикаснијег управљања суђењем. Припремно рочиште стога представља прилику да се унапреде структура и предвидљивост поступка пре почетка извођења доказа. Слично томе, током главног претреса председник претресног већа руководи поступком, обезбеђује уредно извођење доказа и спречава непотребна одлагања. Председник претресног већа може одлучити да се не изведе доказ који

није релевантан за предмет поступка или који би непотребно продужио суђење, а да при том не доприноси разјашњењу правно релевантних чињеница.

У том контексту, практични утицај прешироко постављених доказних предлога не зависи само од тужилачке праксе, већ и од делотворног коришћења расположивих процесних овлашћења суда за управљање поступком. Нарочито у сложеним предметима ОКК са већим бројем окривљених и обимним доказним материјалом, активно судско управљање предметом и структурисана контрола извођења доказа могу имати важну улогу у унапређењу процесне ефикасности, правне сигурности и укупне могућности ефикасног управљања поступком.

Јавни тужиоци за организовани криминал, као и судије, сагласили су се да извођење обимног доказног материјала може утицати на процесну ефикасност и допринети дужем трајању поступка. Међутим, појаснили су да су дужни да сав доказни материјал прикупљен применом посебних доказних радњи доставе суду и одбрани како би се избегли наводи о манипулацији доказима. Такође су објаснили да председник претресног већа, који руководи доказним поступком, одлучује о томе да ли пресретнуте разговоре или њихове поједине

делове треба сматрати нерелевантним или приватним.

Иако председник претресног већа има овлашћење да одлучи који ће се докази изводити на главном претресу, добро образложен доказни предлог тужилаштва може олакшати вршење ових овлашћења. Обавеза тужилаштва да суду и одбрани достави сав прикупљени доказни материјал не спречава тужилаштво да изврши одабир доказа и предложи председнику претресног већа да се на главном претресу изведу само релевантне комуникације. Поред тога, одбрана може предложити преслушавање других пресретнутих комуникација уколико су оне релевантне за утврђивање чињеница које иду у прилог окривљенима. Овакав приступ већ се примењује приликом извођења доказа са платформе SKY ECC. Усмереније извођење доказа, које би се ограничило на материјал са стварном или потенцијалном доказном вредношћу, могло би допринети краћем трајању доказног поступка и унапредити укупну ефикасност и могућност управљања поступцима ОКК.

Свеукупно посматрано, налази указују на то да све већи обим и техничка сложеност доказа у предметима ОКК захтевају структурисаније управљање доказним материјалом. Питање није у обелодањивању прикупљеног материјала одбрани и суду, већ у

потреби да извођење доказа на главном претресу остане усмерено на доказе који имају стварну или потенцијалну доказну вредност. Стога би јасне смернице за јавне тужиоце и судије, којима би се утврдили стандарди за избор доказа и обезбедили њихова релевантност, доказна вредност, сразмерност и

процесна ефикасност, заједно са аналитичком подршком и активним судским управљањем предметима, допринеле смањењу непотребног продужавања доказног поступка, уз истовремено очување права на правично суђење, заштите приватности и могућности обе стране да предлажу релевантне доказе.

3.) Закључак

Налази Пројекта указују на то да је Србија успоставила основне институционалне и правне претпоставке неопходне за делотворно процесуирање предмета ОКК. Праћени поступци показали су посвећеност и професионалне капацитете судија, јавних тужилаца и стручног особља за поступање у сложеним предметима који обухватају обиман доказни материјал и већи број окривљених.

Ово потврђује и мапирање осуђујућих исхода које је спровео Пројекат: ниска стопа преиначења исхода у жалбеном поступку (5,8 одсто) указује на то да су првостепени исходи, када до њих дође, релативно стабилни, док је истовремено понављање процесних радњи и даље изражено, при чему је више од једне трећине оптужби са доступним правноснажним исходом враћено на поновно суђење, а одузимање имовинске користи након осуђујуће пресуде и даље је ретко (код једне од 14 оптужби окончаних осуђујућом пресудом). Ови обрасци указују на

систем који до правно утемељених исхода долази недоследно и споро, а не на систем који карактеришу нестабилност одлука у жалбеном поступку или претерано блага казнена политика.

Истовремено, налази праћења суђења указују на то да главни изазови више нису превасходно последица недостатка законодавног или институционалног оквира. Они се, пре свега, односе на доследност, предвидивост и практичну примену постојећих оквира. У више тематских области, укључујући транспарентност, приступ одбране електронским доказима, недозвољени утицај, управљање током предмета, продуктивност претреса, финансијске аспекте кривичног гоњења и одузимање имовинске користи, као и квалитет образложења судских одлука, Пројекат је утврдио недостатке у спровођењу који се понављају и утичу на ефикасно процесуирање предмета ОКК. Ови изазови не произлазе из једне институционалне

слабости, већ одражавају кумулативни ефекат организационих, процесних и ресурсних фактора у оквиру система кривичног правосуђа.

Статистичко мапирање које је спровео Пројекат допуњује и поткрепљује квалитативне налазе представљене у целом Извештају. Иако је број правноснажно окончаних предмета и даље ограничен, доступни подаци указују на то да главни изазови не произлазе превасходно из нестабилности одлука у жалбеном поступку нити из инхерентно благе казнене политике. Уместо тога, они указују на значај јачања доказне поткрепљености оптужби, смањења понављања процесних радњи кроз делотворније управљање предметима и обезбеђивања да успешна кривична гоњења буду доследније праћена одузимањем имовинске користи прибављене кривичним делом. Посматрани заједно, ови налази подржавају приступ реформама усмерен на унапређење квалитета, ефикасности и практичних ефеката поступака у предметима ОКК.

Недавна дешавања у вези са управљањем јавнотужилачким системом, заједно са препорукама Венецијанске комисије у вези са законодавним изменама из јануара 2026. године, додатно наглашавају значај очувања стабилних институционалних аранжмана који обезбеђују континуитет у раду, самосталност јавног тужилаштва и

поверење јавности у реформске процесе који су у току.

Извештај, ипак, показује да је напредак могућ. Током извештајног периода, више институција препознало је практичне изазове утврђене кроз праћење суђења и изразило спремност да размотри даља унапређења. Усвајање нових стратешких докумената, континуирани институционални дијалог и низ позитивних пракси које се развијају представљају основу за даље реформе. Претварање ових опредељења у мерљива унапређења у пракси сада представља главни изазов за сектор правосуђа.

Посматрани у целини, налази указују на то да јачање одговора Србије на организовани криминал и корупцију више не зависи превасходно од усвајања нових закона или успостављања додатних институција. Уместо тога, оно захтева доследнију примену постојећих правних стандарда, снажнију међуинституционалну координацију и организационе аранжмане прилагођене специфичним захтевима сложених поступака ОКК. Јачање транспарентности, предвидивости, континуитета у поступању судија и делотворног управљања предметима унапредило би не само ефикасност и правичност појединачних поступака, већ и поверење јавности у правосудни систем и дугорочни кредибилитет одговора Србије на организовани криминал и корупцију.

Анекс - Статистичка анализа праћења суђења о томе како се праћени предмети организованог криминала и корупције крећу од оптужења до коначног исхода

Део I — Од бројчаних података о исходима предмета до дијагностичких показатеља

Предметна анализа полази од добро познатог изазова у спровођењу реформи. Од правосудних институција се често очекују показатељи остварених резултата у предметима организованог криминала и корупције (ОКК) високог нивоа. Највидљивији показатељ обично је стопа осуђујућих пресуда. Она се лако представља, лако упоређује и на први поглед делује убедљиво. Међутим, она је истовремено и превише непрецизан показатељ да би могла да пружи одговор на питање на које се од ње обично очекује да одговори.

Стопа осуђујућих пресуда може показати да је одређени исход забележен. Она не може показати да ли је оптужба тужилаштва била утемељена, да ли су најтеже оптужбе потврђене, да ли је осуђујућа пресуда донета након спроведеног главног претреса на којем су странке оспоравале наводе или је склопљен споразуму, да ли је изречена санкција имала значајне практичне последице, да ли је одузимањем имовине обухваћена противправно стечена имовинска корист нити да ли је одлука опстала након жалбеног поступка. Стопа ослобађајућих пресуда подједнако је непотпун показатељ. Она не може показати да ли је суд правилно применио стандард доказивања, да ли су одлагања утицала на коначан исход или да ли спис предмета указује на недостатке у доказима, правној квалifikацији или индивидуализацији одговорности.

Ова дијагностичка анализа развијена је управо зато што су те разлике важне. Предмети ОКК високог ранга нису једноставне процесне целине. Један предмет може обухватати више оптужених, више кривичних дела, различите основе одговорности, различите исходе, споразуме о признању кривичног дела, ослобађајуће и осуђујуће пресуде, одлуке о одузимању имовине и жалбе. Ако се

све то сведе на једну ознаку за предмет, бројчани податак постаје јасан, али истовремено може бити и обмањујући. На тај начин се осуда оптуженог који је имао споредну улогу у вршењу неког лакшег кривичног дела може рачунати исто као осуда прво оптуженог за најтежа кривична дела, уз сразмерну санкцију и одузимање противправно стечене имовинске користи.

Методолошки приступ није подразумевао стварање нове базе доказа, већ другачије организовање информација којима је Пројекат већ располагао. Како су праћени предмети долазили до коначних или других значајних исхода, тимови су већ располагали запажањима са претреса, извештајима о предметима, судским актима, подацима о току поступака и информацијама о исходима. У оквиру дубинске анализе, одабрани елементи из тих података прикупљених праћењем суђења смештени су у заједничку табелу анализе како би могли да се упоређују међу окончаним предметима.

У практичном смислу, статистичка анализа функционисала је као систематизовани регистар. Свако поље представљало је стандардизовано питање: тежина кривичног дела, статус оптуженог, ток поступка, првостепени исход, коначни исход, казна, одузимање имовине, жалба, разлог за ослобађајућу пресуду, трајање поступка и медијска пажња. Сваки ред у табели представљао је једног оптуженог у односу на једну тачку оптужбе. Овакав избор је важан јер је кривична одговорност лична и везана за конкретну тачку оптужбе. Кривица се утврђује у односу на одређеног оптуженог и испитује у односу на конкретан навод оптужбе. У супротном анализа не би давала софистициране податке, а које је требало очувати. Табела за анализу је стога омогућила да се исто питање постави за сваки окончани предмет, уз задржавање могућности повезивања са изворним материјалом прикупљеним током праћења.

Дубинску анализу најбоље је разумети као повећање нивоа детаљности анализе, уз намерно ограничен приступ статистичком закључивању. Дијагностичка анализа користи дескриптивну статистику и унакрсне табеле. Ови алати могу показати како су исходи распоређени у оквиру праћеног узорка и да ли се одређене карактеристике чешће или ређе појављују заједно. Они не доказују узрочно-последичну везу. Ако се оптужени високог статуса чешће појављују у одређеној категорији исхода предмета, табела тиме не доказује повлашћено поступање или непримерен утицај. Ако предмети који су веома заступљени у јавности показују другачију расподелу исхода, табела не доказује да је медијска пажња утицала на исход. Она указује на однос који захтева додатно објашњење.

Због тога следећи корак увек мора бити повратак на податке о конкретном предмету. Статистички показатељ представља само испитивања могућих објашњења, а не његов крај. Када дубинска анализа учини одређену повезаност видљивом, анализа се враћа на извештаје о предметима, претресе, оптужни акти, пресуде, одлуке по жалбама и процене по окончању предмета који стоје иза података у табели. Тада се постављају питања: који предмети стварају уочени образац, шта се догодило у тим предметима, која објашњења налазе потпору у расположивим подацима и која алтернативна објашњења и даље треба оставити отвореним?

Управо је ово двосмерно кретање главна вредност дијагностичке анализе. Образац без података из конкретних предмета представља само повезаност за коју тек треба пронаћи објашњење. Уверљиво објашњење у једном предмету представља само појединачан пример све док се не испита у односу на шири узорак праћених предмета. Дубинска анализа омогућава Пројекту да се креће у оба смера: од списка конкретног предмета ка структурисаном обрасцу и од уоченог обрасца назад ка спису предмета.

Део II — Шта статистичка анализа чини видљивим

Обрасце наведене у наставку не треба тумачити као налазе који се подједнако односе на све јурисдикције. Они представљају аналитичке показатеље изведене из узорка праћених окончаних предмета ОКК високе корупције широм региона. Њихова сврха је да покажу оно што збирни подаци сами по себи не могу да објасне и укажу на области у којима је потребно детаљније размотрити доказе прикупљене праћењем суђења, анализу судских аката, анализу тока поступака, институционалне податке и консултације.

Тамо где је дијагностичка анализа довела до потврђених и из више извора проверених налаза специфичних за појединачне јурисдикције, ти налази су представљени у одговарајућим поглављима по јурисдикцијама. Овај одељак има другачији циљ. Он разматра шта постаје видљиво када се коначни исходи разложе на елементе које збирни статистички подаци обично обједињују. Издваја шире регионалне показатеље који су се појавили када су исходи праћених предмета разврстани према оптуженом, тачкама оптужбе, тежини кривичног дела, току поступка, историји жалбеног поступка, санкцији, одузимању имовине и трајању поступка. На тај начин се утврђују реформска питања која захтевају прецизније одговоре.

1. Збирне стопе осуђујућих пресуда могу прикрити супротне реалности

Први показатељ је методолошки, али од суштинског значаја: стопа осуђујућих пресуда није сама по себи показатељ остварених резултата. Она је полазна тачка. Сама по себи не може показати каква је осуђујућа пресуда донета, против кога, по којој оптужби, у ком поступку, након каквог преиспитивања, уз коју санкцију и са каквим финансијским последицама.

У праћеним узорцима, наизглед слични збирни показатељи могу одражавати веома различите реалности. Висока стопа осуђујућих пресуда може указивати на добар учинак система, али истовремено може захтевати детаљније разматрање начина на који су те осуде остварене: да ли су уследиле након спроведеног главног претреса на којем су странке оспоравале наводе или након закључења споразума, да ли су се односиле на главне оптужене или оптужене са споредним улогама, да ли су најтеже оптужбе потврђене, да ли су образложења била довољна, да ли су санкције биле сразмерне и да ли је, где је то било релевантно, уследило одузимање имовине.

Важи и обрнуто. Нижа стопа осуђујућих пресуда, нарочито у поступцима у којима су оптужбе оспораване, не указује аутоматски на неспремност судова да осуде или на институционалне слабости. Она може бити резултат правилне примене стандарда доказивања у кривичном поступку. Такође може указивати на недостатке у доказима, правној квалifikацији, на недовољну индивидуализацију одговорности, одлагања или недостатке настале пре почетка суђења.

Статистичка анализа стога мења начин на који се питање поставља. Она не посматра високу или ниску стопу осуђујућих пресуда као крајњи показатељ, већ испитује шта се иза тог броја налази. Када се осуђујуће пресуде, ослобађајуће пресуде и други исходи разврстају, исти збирни показатељ може открити примену поступака заснованих на споразуму, оспоравање доказа током суђења, корекције у жалбеном поступку, поновљена суђења, ризик од наступања застарелости, ограничене последице санкционисања или изостанак финансијских последица. Посматрани заједно, ови исходи могу дати јасан статистички показатељ; посматрани одвојено, они постају информације релевантне за реформе.

2. Недоследност између чињеница, доказа и законских обележја представља проблем који се понавља у погледу суштине предмета

Најважнији суштински показатељ није да „судови не осуђују“ или да „тужилаштва не гоне“. Проблем који се понавља јесте међусобна усклађеност.

Озбиљни предмети ОКК често постају нестабилни управо у тачки у којој чињенични опис, докази, правна квалификација, индивидуална одговорност и судско образложење морају бити међусобно усклађени.

У праћеном узорку окончаних предмета у којима је спроведено суђење уз оспоравање оптужби, исходи који нису били осуђујући најчешће су били повезани са питањима доказа и правне конструкције предмета. Разлози видљиви из списка предмета углавном припадају истој групи: недовољно доказа, недоказана законска обележја кривичног дела, погрешна или нестабилна правна квалификација, нејасан чињенични опис, недостаци у оптужници или слаба повезаност између радњи оптуженог и кривичног дела које му се ставља на терет. То нису само техничка питања. У озбиљним предметима ОКК, она одређују да ли предмет може да издржи контрадикторно испитивање, да ли пресуда може бити доследно образложена, да ли може опстати у жалбеном поступку и да ли јавност може разумети правни основ исхода.

Због тога је међусобна усклађеност важнија од самог исхода предмета. Осуђујућа пресуда није значајан показатељ остварених резултата ако се односи на лакшу оптужбу, оптуженог са споредном улогом, ако садржи ограничено образложење или нема финансијске последице. Ослобађајућа пресуда не представља институционални неуспех ако доказима није потврђена оптужба. Кључно реформско питање јесте да ли се озбиљни предмети бирају, оптужбе формулишу, поткрепљују доказима, испитују и образлажу на начин који повезује чињенице са законским обележјима кривичног дела, а законска обележја са индивидуалном одговорношћу.

3. Тежина кривичног дела, статус оптуженог и изложеност јавности као показатељи који захтевају додатно објашњење

У неколико праћених узорака, чини се да се обрасци исхода предмета разликују у зависности од тежине кривичног дела, улоге оптуженог, његовог статуса или изложености предмета јавности. Ове обрасце треба пажљиво тумачити. Они не доказују непримерен утицај, селективну правду нити неспремност институција да поступају. Подаци о исходима не могу сами по себи утврдити мотиве, притиске или заробљеност институција.

Истовремено, такви обрасци не могу се одбацити као искључиво техничко питање. У озбиљним предметима ОКК, разлике повезане са тежином кривичног дела, статусом оптуженог или изложеношћу јавности посебно су осетљиве јер се односе на предмете у којима су једнакост пред законом, отпорност институција и поверење јавности највидљивије стављени на пробу.

За такве разлике могу постојати оправдани разлози. Тежи предмети и предмети који укључују оптужене високог статуса могу бити правно и доказно сложенији. Они могу обухватати сложеније чињеничне структуре, боље припремљене и ресурсима снажније стратегије одбране, веће тешкоће у доказивању умишљаја, хијерархијских односа, користи или појединачног доприноса, као и већу вероватноћу жалби или оспоравања процесних питања. Нижа стопа осуђујућих пресуда или сложенија структура исхода у таквим предметима стога може бити последица већих доказних захтева и правилне примене стандарда доказивања у кривичном поступку.

Међутим, исти образац може отворити и питања на која систем мора бити у стању да одговори. Када предмети који се односе на најтежа кривична дела или оптужене високог статуса резултирају исходом који није осуђујући, ублажавањем оптужби, ограниченим санкцијама, одложеним постизањем правноснажности или изостанком видљивих финансијских последица, јавности може бити тешко да разликује доказну сложеност од неуједначених капацитета, институционалне уздржаности, недоследне праксе или могућих последица притисака. Дијагностичка анализа не може, само на основу података о исходима, утврдити које је од ових објашњења релевантно. Њена вредност је у томе што указује на предмете у којима су институцијама посебно потребни јасно образложење, квалитетнији подаци, транспарентна комуникација у границама захтева правичног суђења и механизми повратних информација који могу показати да ли исходи одражавају правно релевантне факторе, а не необјашњива одступања.

4. Правноснажност није исто што и делотворност

Правноснажан исход неопходан је за правну сигурност, али сам по себи није доказ делотворности. Правноснажност показује да је предмет достигао свој крајњи исход. Она не показује да ли је пут до тог исхода био благовремен, сразмеран, ефикасан у погледу коришћења ресурса или такав да омогућава институционално учење.

Дијагностичка анализа показује зашто је пут до правноснажног исхода важан. Илустрације ради, у једном праћеном подзору, 21 одсто правноснажно окончаних исхода по оптужбама променило се између првостепене и коначне фазе. То значи да се један од пет исхода променио након преиспитивања. У истом узорку, поновљено суђење забележено је у 28,4 одсто правноснажно окончаних предмета, што значи да је у више од једног од четири предмета било потребно поново проћи кроз део поступка пре постизања правноснажности. Поред тога, питања у вези са роковима застарелости била су повезана са приближно 37 одсто коначних ослобађајућих исхода у том узорку.

Ови подаци не значе да жалбени поступак представља проблем. Жалба је процесна гаранција. Такође не значе да свака промена исхода указује на недостатке у раду првостепеног суда. Они показују да правноснажност има свој процесни ток и да је тај ток важан за реформе. Поновљене корекције, поновљена суђења, поновно процесуирање или притисак услед приближавања рокова застарелости троше институционалне ресурсе, стварају ризик да предмет не буде окончан због наступања застарелости, продужавају неизвесност за оптужене и оштећене и одржавају предмете од великог интереса за јавност изложеним сумњи јавности.

За креаторе политика, пут до правноснажности може показати да ли систем производи одрживе исходе или изнова троши јавне ресурсе на исправљање, поновно разматрање или окончање озбиљних предмета након кашњења која су се могла избећи. Такође може указати на делове правосудног ланца у којима су потребни боља припрема предмета, јаснија правна квалификација, боље планирање суђења, квалитетније образлагање, доследније смернице другостепених судова и пажљивије управљање одуговлачењима.

5. Одговорност захтева одговарајуће санкције и финансијске последице

Последњи показатељ јесте да осуђујућа пресуда није исто што и пуна одговорност. У озбиљним предметима ОКК, исход је важан не само зато што се њиме може утврдити одговорност, већ и зато што правна последица треба да одговара тежини кривичног дела, улози оптуженог и, када је то релевантно, економској природи кривичног дела.

Међу коначним осуђујућим исходима у праћеним окончаним узорцима, одузимање имовине наложено је у приближно 31 одсто случајева. Другим речима, у око седам од десет коначних осуђујућих исхода, у праћеном коначном исходу није била видљива одлука о одузимању имовине. Овај податак треба пажљиво тумачити. Не подразумева свака осуђујућа пресуда нужно постојање противправно стечене имовинске користи која се може идентификовати нити правног основа за одузимање имовине. Међутим, у предметима ОКК, финансијске последице су довољно важне да њихов изостанак из видљивог исхода захтева пажњу.

Систем може донети осуђујућу пресуду, а да притом ништа не одузме. Може донети осуђујућу пресуду и изрећи санкцију која је условна, замењена другом санкцијом или на други начин ограничена у погледу практичних последица. Може осудити јавног функционера, а да последице повезане са функцијом или економске последице остану недовољно обухваћене. Сам број осуђујућих пресуда третира ове исходе као једнаке облике утврђивања одговорности, иако они то у стварности нису.

Реформско питање стога гласи да ли исходи у озбиљним предметима ОКК, тамо где закон и чињенице то омогућавају, имају значајне правне, казнене, одвраћајуће, ресторативне и финансијске последице. Одузимање и повраћај имовине нису само додатак осуђујућој пресуди. Они представљају неке од кључних начина на које кривично правосуђе одговара на економске подстицаје који стоје иза организованог криминала и корупције.

Део III — Шта дијагностичка анализа показује

Дијагностичку анализу не треба посматрати као потпуно нови скуп налаза, одвојен од редовног рада Пројекта на праћењу суђења или питања која се до сада већ могу сматрати општепознатим. Многа питања на која она указује — недостаци у доказима, нестабилна правна квалификација, разлике између исхода постигнутих споразумом и исхода након спроведеног суђења на којем су оптужбе оспораване, корекције у жалбеном поступку, одложено постизање правноснажности, ограничено одузимање имовине и неуједначене последице санкционисања — већ су уочена кроз праћење претреса, анализу судских аката, анализу окончаних предмета и дијалог о јавним политикама. Допринос дијагностичке анализе је другачији. Она овим питањима даје чвршћу и систематичнију доказну основу. Показује да ли се она јављају као изоловани примери или обрасци који се понављају; да ли су распрострањена у читавом праћеном узорку или концентрисана у одређеним подузorcима; да ли их збирни статистички подаци прикривају; и где је потребно детаљније анализирати списе предмета пре него што се може дати одговорно објашњење.

Ово је посебно важно јер за исту појаву може постојати више уверљивих објашњења. Ниска стопа осуђујућих пресуда у поступцима у којима су оптужбе оспораване може се тумачити као уздржаност судова, слабост тужилаштва, правилна примена стандарда доказивања, недостатак доказа, сложеност предмета, одуговлачење или комбинација ових фактора. Висока стопа осуђујућих пресуда може се тумачити као показатељ делотворности, али може у великој мери зависити и од поступака заснованих на споразуму, лакших оптужби, оптужених са споредним улогама или ограничених последица санкционисања. Образац повезан са статусом оптуженог или тежином кривичног дела може изазвати забринутост у погледу једнакости пред законом, али истовремено може бити последица већих доказних захтева, боље опремљене одбране или сложености доказивања хијерархије, умишљаја и користи. Дијагностичка анализа не опредељује се за једно од ових објашњења на основу статистичких података. Она чини различита могућа објашњења видљивим и показује који су додатни докази потребни да би се она међусобно разликовала.

На пример:

Збирне стопе осуђујућих пресуда често наизглед пребрзо дају одговор на питање о оствареним резултатима. Оне могу створити утисак да осуђујућа пресуда значи успех, ослобађајућа пресуда неуспех, правноснажност окончање, а одузимање имовине финансијску одговорност. Дијагностичка анализа успорава такво аутоматско закључивање. Она једно превише уопштено питање — „колико има осуђујућих пресуда?“ — претвара у низ питања на која институције заиста могу да одговоре.

- Када збирна стопа осуђујућих пресуда делује високо, следеће питање није да ли је систем делотворан само зато што доноси осуђујуће пресуде. Питање је да ли су те пресуде засноване на правичном поступку, делотворној одбрани, образложеним судским одлукама, сразмерним санкцијама, одрживости исхода у жалбеном поступку и одговарајућим финансијским последицама.
- Када је стопа осуђујућих пресуда ниска у поступцима у којима су оптужбе оспораване, следеће питање није да ли судови нису спремни да осуде. Питање је да ли списи предмета указују на недостатак доказа, проблеме у правној квалификацији, нејасну индивидуалну одговорност, недостатке у структури оптужнице, управљању суђењем, одуговлачење или правилну судску контролу.
- Када исходи постигнути споразумом чине значајан део осуђујућих исхода, следеће питање није да ли су поступци засновани на споразуму о признању кривичног дела или скраћени поступци сами по себи добри или лоши. Питање је да ли се примењују уз одговарајуће гаранције: постојање чињеничног основа, сразмерност, судско образложење, ублажавање казне, улогу оптуженог, значај његове сарадње и одузимање имовине.
- Када се исходи разликују у зависности од тежине кривичног дела, статуса оптуженог или изложености предмета јавности, следеће питање није да ли такав образац доказује постојање утицаја. Не доказује. Питање је да ли систем може да објасни тај образац правно релевантним факторима: сложености предмета, доказним захтевима, стратегијом одбране, хијерархијом, умишљајем, користи, током жалбеног поступка, образложењем, санкционисањем или другим карактеристикама видљивим у списима предмета.
- Када се правноснажност постиже након жалбеног поступка, поновљеног суђења или под притиском рокова застарелости, следеће питање није да ли жалба представља проблем. Питање је да ли поновљене корекције или

поновно процесуирање указују на проблеме у припреми предмета, планирању суђења, образложењу пресуде, континуитету поступка, повратним информацијама из жалбеног поступка или управљању одуговлачењима.

- Када осуђујуће пресуде нису праћене одузимањем имовине или значајним последицама санкционисања, питање није само да ли је оптужени оглашен кривим. Питање је да ли је осуђујућом пресудом одузета противправно стечена имовинска корист, изречена сразмерна санкција, да ли су, где је то релевантно, обухваћене последице повезане са вршењем функције и да ли је обезбеђена одговорност која се може делотворно спровести.

Ова питања се не могу свести једно на друго. На нека се може одговорити квалитетнијим подацима и систематичнијим институционалним извештавањем: да ли се исходи разликују у зависности од тока поступка, да ли након осуђујуће пресуде следи одузимање имовине, да ли жалбени поступак мења првостепене исходе, да ли се поновљена суђења јављају као образац и да ли рокови застарелости утичу на правноснажност. Друга питања захтевају циљане реформе пре него што се уопште могу правилно мерити. Ако институције не евидентирају на упоредив начин исходе по појединачним оптужбама, разлоге за измене одлука у жалбеном поступку, извршење одлука о одузимању имовине, замену изречених казни или трајање предмета, систем још увек не може да зна шта његови сопствени резултати заправо значе.

Постоји и додатни низ питања која у потпуности превазилазе податке о исходима предмета. На њих се не може одговорити само статистичким подацима, нити само редовним праћењем суђења, ма колико се оно пажљиво спроводило. Разлог је то што предмет анализе више није само конкретан предмет, претрес или пресуда, већ професионална пракса кроз коју се предмет формира. Праћење суђења може показати оно што постаје видљиво пред судом: одлагања, спорове у вези са доказима, недостатке у образложењу, одуговлачења, процесне одлуке, исходе жалбених поступака, санкционисање и одузимање имовине. Анализа судских аката може показати како се одлуке пишу и образлажу. Дијагностичка анализа може показати где се одређени обрасци исхода концентришу. Међутим, ови инструменти не могу у потпуности показати како се предмет формира пре него што стигне пред суд; где се одговорност преноси између полиције, тужилаштва, вештака, судова и административног особља; које се одлуке доносе свесно, а које по устаљеној пракси; како професионалци разумеју своје улоге; нити који подстицаји доводе до понављања одређених пракси чак и када се формална правила реформе промене.

То представља границу онога што овај инструмент може да објасни, али

истовремено и везу са следећим нивоом анализе. Када дијагностичка анализа утврди где обрасци исхода захтевају додатно објашњење, поставља се питање како релевантна професионална пракса заправо функционише. Како се бира озбиљан предмет? Како се правна квалификација проверава пре подизања оптужнице? Ко проверава да ли докази потврђују свако законско обележје кривичног дела? Како се планира прикупљање и коришћење финансијских доказа? Како се разматрају и узимају у обзир одлуке којима су пресуде укинута или преиначене у жалбеном поступку? Која се формална правила примењују у пракси, која се заобилазе, а која се сматрају туђом одговорношћу?

То су питања спровођења реформи — питања о томе да ли је реформа допрла до радних навика, подстицаја и очекивања кроз које се озбиљни предмети заиста процесуирају. Препорука може бити формално усвојена, смернице могу бити издате или база података успостављена, али одлучујуће питање је да ли људи који воде предмет кроз систем користе те алате у тренуцима када примењују професионално расуђивање.

Управо у томе лежи кључни допринос дијагностичке анализе. Она квалитативним проценама даје чвршћу доказну основу, омогућава смисленије тумачење статистичких података и указује на то где је потребно проверити претпоставке о узрочно-последичним везама пре него што се утврде одговорност, приоритети реформи или области за институционално учење.



Organization for Security and
Co-operation in Europe



REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION
IN THE WESTERN BALKANS



**Funded by
the European Union**