



Министарство правде



**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**

Стручни скуп

**„Правосуђе за будућност – реформа у служби пружања јавних услуга по
мери грађана“**

19. април 2016. године

- концепт за дискусију и програм -

CPES CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

УВОД

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, усвојени су бројни прописи који одређују правац промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе.

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015 - 2017. године, у Србији је направљен кохерентан оквир реформских активности на нивоу целокупног система јавне управе. Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.

Један од најважнијих елемената реформе јавне управе је њена модернизација, неопходна да би она постала истински сервис грађана. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила потребама на терену, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба да буде пропраћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и квалитета јавних услуга, јер коначни циљ је квалитетнија и модернија јавна управа.

Како би се остварио целокупан напредак једног друштва и побољшање животног стандарда грађана, неопходно је успоставити синергију између свих њених делова - хармонизован реформски правац законодавне и извршне власти.

СТРУЧНИ СКУПОВИ – контекст

Да би остварило побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и да би се подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира опште реформске визије и приоритете, уз подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Центром за примењене европске студије је покренуо пројекат тематских стручних

скупова на тему "Држава по мери грађана", уз подршку Фондације за отворено друштво. Мотив за организовање стручних скупова лежи у потреби идентификовања приоритетних области реформе, у кључним секторима јавне управе: државна управа, локална самоуправа, здравство, образовање и правосуђе. На овај начин Министарство жели да покрене један нови вид стручних дискусија, са идејом да се окупе кључне заинтересоване стране које ће у отвореном дијалогу доћи до креирања нове визије и стратешких циљева у различитим областима јавне управе, и идентификовања могућих опција за њихово остваривање. Такође, потребно је и да заједнички дођемо до неких краткорочних мера које могу да допринесу унапређењу квалитета живота људи.

СТРУЧНИ СКУП „ПРАВОСУЂЕ ЗА БУДУЋНОСТ” - контекст и тематски оквир за дискусију

Правосудни систем који добро функционише је темељ сваког друштвеног поретка, раста и развоја: у решавању спорова и одређивању казне за преступе, ствара код грађана осећај правичности и заштите, а организационим облицима на нивоу приватног и јавног сектора стабилну основу на којој ће градити свој напредак.

Србија већ извесно време гради такав систем. Судски систем у Србији који је успостављен до краја осамдесетих година, изградио је базу знања и поставио темеље доброг правосудног система који је садржао доста елемената независности, непристрасности и ефикасности, из угла тадашњег друштвеног уређења и из угла грађанина. На жалост правосудни систем није успео да се у потпуности прилагоди потребама новог времена. У последњих 15 година правосудни систем у Србији је прошао кроз период непрекидних реформи које су имале за циљ стварања независног, непристрасног и ефикасног система - али са различитим резултатима. Уз одавање признања за нека побољшања, грађани и даље доживљавају правосудни систем као спор, неефикасан и скуп. То ствара перцепцију постојања неправде и препреке економском расту.

У светлу преговора о приступању ЕУ, сада је право време да се поставе питања „Шта смо постигли до сада, и где идемо даље?“ Имајући тај циљ на уму, Министарство правде и Министарство државне управе и локалне самоуправе организују стручни скуп како би се размотрило тренутно стање у сектору правосуђа и разменила мишљења о неким горућим темама на дневном реду текућих реформи.

Тематски оквир за дискусију:

Радионица ће дотаћи неколико група питања, почев од оних општих која залазе у све елементе овог система (као што је мерење квалитета резултата, сарадња са заинтересованим странама) до оних специфичнијих, као што су питања која се тичу јавнобележничке професије, или примене информационих технологија у правосудном систему.

1. Хоризонтална питања

Системи пружања услуга (образовање, здравство, правосуђе) увек покрећу неколико сличних питања.. Најпре, питање квалитета пружених услуга, затим у ком правцу желимо да усмеримо развој и да ли се системом адекватно управља? Да ли су заинтересоване стране укључене у припреме стратегија? Да ли систем може да конвертује стратегије у конкретне примењиве активности? Приоритетно, треба поставити следећа питања:

- Да ли је систем окренут грађанима и какав је однос перформанси у односу на трошкове?
- Да ли су лидери у систему поставили мерљиве циљеве за постизање резултата (на пример, време чекања на извршење услуге или износ трошкова?)
- Да ли је управљачка структура система адекватна? Да ли је предвиђена јасна подела одговорности?
- Да ли су експерти и шира заједница укључени у процес развоја стратегија? Да ли постоји потреба за новим механизмима?
- Када су стратегије израђене уз учешће и допринос заинтересованих страна, како тече процес њихове имплементације?

2. Посебна питања

Поред хоризонталних питања која се јављају у свим системима за пружање услуга, одређена питања су иманентна правосудном систему и односе се само на њега. Она укључују независност судства и непристрасност, приступ правди, доследност и предвидљивост судских одлука, алтернативне приступе решавању спорова (нпр. медијација) и имплементацију ИКТ решења.

➤ **Независност и непристрасност**

Sine qua non за било који правосудни систем је његова способност решавања конфликта и утврђивање казни без обзира на то ко су стране које су у спору - то јест његова непристрасност. Неопходан услов за остваривање непристрасности јесте обезбеђивање политичке и економске независности правосуђа.

Овде је дошло до неких побољшања у последњих 15 година, барем у организационом смислу. Високи савет судства, формиран 2009. године, преузео је одговорност за именовања судија и недавно усвојио сет правила којима се разјашњавају и поједностављују процедуре за предузимање дисциплинских поступака против судија, када је то потребно. По питању тужилаца, недавно формиран Етички савет Државног већа тужилаца израдио је етички кодекс који ће ускоро бити усвојен. Програм за обуку свих правосудних радника по питању етике и интегритета је лансиран 2014. године. Ово подразумева питања која треба поставити, од којих су нека:

- У којој мери је правосудни систем под утицајем притиска новца и политике? Који су главни канали овог утицаја? Да ли је овај утицај различит у различитим сегментима система – нпр. у управним судовима у односу на трговинске судове или прекршајне судове?
- Како функционишу механизми за гарантовање независности судства путем Високог савета судства и Државног већа тужилаца? Да ли су потребна одређена прилагођавања?
- Да ли одређене врсте клијената у правосудном систему имају веће шансе да добију праведнији третман од других? Ако је одговор потврдан, да ли је то тачно у свим деловима система или само у неким?
- Да ли је правосудни систем перцепиран као систем који је изнад друштва у својој независности, с једне стране, а у служби је истог тог друштва кроз своју непристраност, коју му гарантује управо та независност, с друге стране?

➤ **Пристап систему правосуђа**

Колико год да је систем правосуђа непристрасан, он не може служити у потпуности својој сврси све док није доступан свим грађанима једнако. У Србији, нажалост, то често није случај: високи судски трошкови могу учинити судске услуге недоступним становништву са нижим нивоом дохотка, а могу постојати и велике регионалне разлике у оптерећености судства тако да процеси некад толико дуго трају да поништавају свој смисао.

Нека од питања која треба размотрити су:

- У којој мери, ако уопште, судски трошкови спречавају грађане са нижим нивоом дохотка да користе услуге правосудног система? Да ли смањење ових трошкова нужно захтева дубоке реформе система или постоје и други начини на које се судски систем може учинити приступачнијим?
- Колико су велике регионалне разлике у доступности услуга правосудног система? Који су узроци разлика? Да ли је потребно ревидирати мрежу судова у односу на геополитичке аспекте и промене густине насељености у неким регионима државе? Да ли постоје и велике регионалне разлике у квалитету рада и у расподели предмета?

➤ Доследност и предвидивост

Чак и уколико сви грађани имају једнак приступ систему, квалитет судских услуга које добијају се и даље може разликовати од места до места, а може се десити и да одлуке буду различите за сличне судске случајеве.

У том смислу, нека од питања су:

- Да ли систем генерише неконзистентне одлуке (усклађивање судске праксе са праксом Европског суда за људска права)?
- Да ли механизам жалби функционише као истинска гаранција конзистентног одлучивања, или су пак потребне измене у функционисању овог механизма?

➤ Алтернативни приступи

Правосудни систем може да обезбеди једнаку доступност својих услуга и конзистентне исходе, али то не значи да мора да врши све услуге које му се потенцијално могу доделити. Постоје алтернативни начини којима се може смањити оптерећеност система. У последњих неколико година, у Србији је било неколико таквих покушаја.

Један је био увођење правне установе јавних бележника (нотара) у 2014. години. Они су преузели неке функције које су до тада обављали други делови правосудног система, углавном судови. Још увек нису доступне анализе ефекта ове новине, а у јавности се могу чути опречна мишљења: да је систем нотара допринео заштити права грађана, али и супротна, да су правосудне услуге постале значајно скупље. Постоје и контроверзе око начина избора нотара.

Други алтернативни приступ био је увођење медијације. Први Закон о медијацији је усвојен још 2005. године, а измене закона 2015. године, али процес усвајања ове праксе је ишао врло споро – делом због тога што грађани не знају довољно о алтернативи судском решавању спорова а делом због постојања сумњи у ефективност ове опције.

Трећи алтернативни приступ био је увођење приватних извршитеља. Ова професија је уведена 2012. године, а нови закон који је регулише је усвојен у 2015. години. Чини се да овај систем добро функционише, али потврђени подаци о томе колико је он растеретио систем правосуђа још увек не постоје. Комора извршитеља је изнела податак да су извршитељи у 2015. години решили за 42 одсто више предмета него претходне три године заједно, што указује на то да су својим радом значајно допринели растерећењу судова.

Питања која се могу поставити у овом делу су:

- Какав је утицај увођења јавних бележника? Да ли је искуство показало да треба нешто да се измени у овом систему?

- Шта се може учинити како би се појачала улога медијације? Да ли је потребно само више промовисати ову опцију или пак постоје и структурна/правна питања која треба решити?
- Која је улога приватних извршитеља? Да ли постоји потенцијал да се додатно повећава значај њихове улоге у правосуђу?

➤ **ИКТ vs. мастиљава оловка**

Потребно је још и поставити питање квалитета информационо-комуникационих технологија (ИКТ) у систему правосуђа. ИКТ решења у оваквом систему нису само помоћни алат, већ се налазе у самом центру система, обезбеђујући неопходну транспарентност, једноставност и лакоћу приступа услугама и далеко већу ефикасност пружања услуга. Србија континуирано ради на томе да поправи ситуацију у ИКТ у систему правосуђа, али неки изазови и даље остају, а то су: недостатак централизоване одговорности, проблеми са заштитом података, недостатак финансијских средстава и обученог особља и принципијелно одбијање да се напусти стари начин пословања.

Питања су:

- Које су највеће баријере за увођење јединственог ИКТ решења у правосудном систему Србије?
- Који су начини превазилажења отпора у коришћењу ИКТ тамо где тај отпор постоји?
- Шта може да се уради на пољу јачања стандарда за заштиту података у систему правосуђа?

АГЕНДА

Стручни скуп

"Правосуђе за будућност - реформа у служби пружања јавних услуга по мери грађана" 19. април 2016. године

19. април 2016. године, Палата Србија (сала Београд)

Модератор:

- помоћник министра правде, Чедомир Бацковић

08:45 – 09:00

Долазак и регистрација учесника

09:00 – 09:45

Уводне речи

- Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе
- Никола Селаковић, министар правде
- Чедомир Бацковић, помоћник министра правде, Сектор за европске интеграције и међународне пројекте

09:45 – 10:30

Прва група тема за дискусију - хоризонтална питања

10:30 – 10:45

Пауза за кафу

10:45 – 12:30

Друга група тема за дискусију: независност и непристрасност судства, приступ правди, доследност и предвидљивост судских одлука, алтернативни приступи правди, ИКТ vs. мастиљава оловка.

12:30 – 12:45

Сумирање и представљање закључака

12:45

Коктел