



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

CENTAR ZA  
EVROPSKE  
POLITIKE

YUCOM  
Komitet pravnika  
za ljudska prava



# IZVEŠTAJ

O PRAĆENJU STANJA  
U PRAVOSUĐU ZA  
2020. GODINU

OTVORENA  
VRATA  
PRAVOSUDA

**Publikacija:**

Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu

**Izdavač:**

Centar za evropske politike – CEP

**Autori:**

Dušan Protić, Katarina Grga

**Dizajn i prelom:**

Marko Perović

**Tiraž:**

10 - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

**Mesto i godina izdanja:**

Beograd, 2021.

**ISBN** 978-86-89217-21-6

# **IZVEŠTAJ O PRAĆENJU STANJA U PRAVOSUĐU ZA 2020. GODINU**

**POLAZNI IZVEŠTAJ U CIKLUSU PRAĆENJA  
ZA 2020. GODINU**

Autori: Dušan Protić, Katarina Grga

Beograd, 2021.



# UVOD

Vladavina prava predstavlja centralnu temu više ciklusa reformi pravosuđa u Srbiji, procesa koji tečegotovo u kontinuitetu proteklih vekovima, sa nekoliko etapa koje su obeležile značajne zakonodavne, personalne i institucionalne promene. U novije vreme, pitanje vladavine prava je naročito aktuelizovano kao jedan od osnovnih političkih kriterijuma u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Ostvarivanje ovog principa, pored ostalog, podrazumeva nezavisno sudstvo, neselektivnu primenu prava, isključivanje nedozvoljenih uticaja na rad pravosudnih organa, kao i niz elemenata koji su konstitutivni i nužni za funkcionisanje nezavisnog sudstva u praksi.

Prilikom posmatranja celine pravosudnog sistema i kod tzv. strateškog pristupa problemu koji naročito karakteriše planske dokumente državnih organa nadležnih za sprovođenje reformi i uopšte, praćenje rada pravosudnih organa i ocenu napretka u odnosu na pokazatelje iz tih dokumenata, često se gubi perspektiva pojedinca, građanina/graćanke. Pojedinac ima očekivanje da *kad ide sudu, ide pravdi*, kako je to konstatovao Aristotel pre više od dvadeset tri veka, ali položaj pojedinca u sudskom postupku, prepreke sa kojima se suočava u pristupu sudu

radi ostvarivanja ili zaštite svojeg prava, međutim, nisu uvek u fokusu javnih politika u pravosuđu. Kako bi se izgradio odnos poverenja građana i pravosuđa u celini, potrebno je oticanje osećanja pravne nesigurnosti i jačanje uverenja da sud sprovodi zaštitu prava i sloboda građana, da ustavlja političku moć i samovolju, i da svojim postupanjem i odlukama konkretizuje princip vladavine prava u svakoj pojedinačnoj situaciji.

Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu predstavlja pokušaj sagledavanja ključnih pitanja i problema sa kojima se suočavaju građani u pristupu pravdi i mogućnostima unapređenja stanja u pravosuđu, tako da se put pravdi učini efikasnijim, pouzdanim i izvesnjim. Široka koalicija organizacija civilnog društva, koja je okupljena u cilju sprovođenja ovog zadatka, preuzeila je kompleksan izazov da objektivno i realno sagleda postojeće stanje iz ugla pojedinca na tom putu, da na osnovu specifične metodologije da svoju ocenu ostvarivanja standarda pristupa pravdi u relevantnim tematskim celinama, kao i da pruži ruku dijaloga ključnim državnim akterima u ovoj oblasti, u poduhvatu izgradnje savremenog, efikasnog, nezavisnog pravosuđa.

## PREDMET I SVRHA IZVEŠTAJA

Predmet ovog Izveštaja je analiza stanja u pravosuđu Srbije, prema važećem pravnom okviru, u datom institucionalnom okruženju i stvarnim okolnostima koje bitno utiču na ostvarivanje i zaštitu prava građana u postupku pred sudom, kao i kod ostvarivanja drugih prava i interesa građana u okviru pravosudnog sistema, uključujući pravosudne usluge. Izveštaj treba da popuni postojeću prazninu na planu nezavisnog mehanizma praćenja napretka reforme pravosuđa zasnovanog na činjenicama i dokazima. Treba imati u vidu da postojeći institucionalni mehanizmi procene rezultata i nadgledanja napretka u reformi pravosuđa ne odražavaju u dovoljnoj meri složenost problema na nivou pojedinačnih slučajeva i situacija sa kojima se građani susreću prilikom suočavanja sa sudom ili tužilaštvom, pa se javlja potreba za dopunom ovih analitičkih instrumenata dodatnim kvantitativnim i kvalitativnim ocenama. Pored toga, u dosadašnjoj analitičkoj praksi organizacija civilnog društva, preovlađuje fragmentarni pristup, kojim se obrađuju pojedine uže tematske celine od značaja za pristup pravdi ili zaštitu prava, dok je ovaj izveštaj prvi pokušaj da se obuhvati celina pravosudnog sistema.

Svrha ovog izveštaja je da posluži kao nezavisni mehanizam praćenja napretka u pravosudnim reformama posmatrano iz ugla građana i stvarnih uslova za njihov pristup pravdi, koji daje objektivnu ocenu stanja i preporuke za unapređenje, zasnovano na činjenicama i nezavisnim stručnim ocenama, a prema posebno razvijenoj metodologiji. Izveštaj je istovremeno dopunski i komplementaran sa navedenim institucionalnim mehanizmima praćenja i izveštavanja, kao što su izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za poglavljje 23<sup>1</sup>, koji se priprema i izrađuje u sklopu procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, i redovni izveštaji o radu sudova i tužilaštava, bazirani na zvaničnoj sudskoj i tužilačkoj statistici<sup>2</sup>.

Svrha izveštaja nije da iz „ptičje perspektive“ posmatracelinupravosudnogsistemaidaocene prema zvaničnim podacima o radu pravosudnih organa, kao što to čine državne institucije nadležne za formulisanje javnih politika u oblasti pravosuđa, već da pruži pogled „iz prizemlja“, iz diskursa pojedinaca koji imaju potrebe da pred sudom štite svoja prava. S obzirom na ovakav pristup, u pitanju je jedinstvena metodologija, koja je posebno razvijena za potrebe izrade ovog izveštaja, i koja ovaj diskurs pojedinca razlaže na objektivne kriterijume, definisane putem indikatora i standarda, i izložene u sedam ključnih oblasti.

Podaci prikupljeni i prikazani u izveštajima o praćenju služiće za definisanje predloga civilnog društva u tekućim i predstojećim procesima formulisanja javnih politika u oblasti pravosuđa koje podržavaju potrebe građana. Kontinuirano praćenje reforme pravosuđa od strane organizacija civilnog društva, koje se oslanja pre svega na percepciju korisnika sistema, stručne, kao i celokupne javnosti, važno je sa aspekta jačanja participativnosti i inkluzivnosti procesa praćenja reforme pravosudnog sistema. Krajnji cilj ovde izloženog procesa praćenja i izveštavanja je da doprinese boljem razumevanju dosadašnjih rezultata reformskog procesa u oblasti pravosuđa i ukaže na moguća poboljšanja i pravce budućih strateških aktivnosti u oblasti reforme pravosuđa.

<sup>1</sup> Izveštaji o sprovođenju AP za poglavlje 23 su dostupni na internet stranici Ministarstva pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

<sup>2</sup> Godišnji izveštaji o radu sudova u Republici Srbiji, dostupni na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/publikacija-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>, i godišnji izveštaji „Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti“, na stranici Republičkog javnog tužilaštva, <http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radu>

## MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Realizaciju istraživanja, prikupljanja i obrade podataka za potrebe izrade ovog Izveštaja, sprovedla je mreža organizacija civilnog sektora koje su se već dokazale u različitim aktivnostima vezanim za pristup građana pravdi i drugim pitanjima iz oblasti pravosuđa, kao i svojim integritetom, kapacitetom i istraživačkim iskustvom. Mrežu organizacija civilnog društva, koje su pripremile i koje predstavljaju ovaj Izveštaj, čine:

1. Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM);
2. Centar za evropske politike (CEP);
3. Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije;
4. Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji (CHRIS mreža);
5. Društvo sudija Srbije;
6. Transparentnost Srbija;
7. Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP);
8. Partneri za demokratske promene (Partneri Srbija);
9. Beogradski centar za ljudska prava,
10. Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS);
11. Narodni parlament Leskovac;
12. Forum sudija Srbije.

Centar za evropske politike (CEP) je rukovodeća organizacija z komponentu razvoja metodologije praćenja i izveštavanja, koordinacije prikupljanja analitičkih priloga i objedinjavanja Izveštaja.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Za potrebe praćenja i izveštavanja o stanju u pravosuđu u Republici Srbiji od strane organizacija civilnog društva, razvijena je posebna metodologija, na osnovu koje se analizira stanje i vrši ocena u odnosu na objektivizirane kriterijume, definisane kao standardi, razvrstane

u sedam ključnih oblasti, i u svakoj na indikatore i pod-indikatore. Svaki pod-indikator sadrži standarde, kao objektivizirane tvrdnje koje su ispitivane kroz sprovedeno istraživanje, i koje su bile predmet ocene ispunjenosti. Svrha praćenja je da se kroz analizu pravnog okvira i implementacije u praksi, koja uključuje i zadovoljstvo građanki i građana, kao korisnika sistema, kontinuirano prati pristup pravdi u navedenim oblastima. Metodologija praćenja, kroz posebno definisane indikatore za svaku od ovih oblasti, obuhvata sledeće dimenzije i pristupe prikupljanju podataka:

- ispunjenost konkretnih pravnih standarda u propisima (analiza kvaliteta postojećeg pravnog okvira);
- primenu važećih propisa (analiza prikupljenih informacija od javnog značaja, sudske statistike itd.);
- zadovoljstvo korisnika sistema (građanki i građana) kvalitetom usluga koje pružaju pravosudne institucije (istraživanje stavova korisnika sistema, fokus grupa, povratnih informacija dobijenih u okviru skupova pod nazivom Otvorena vrata pravosuđa).

Predmet istraživanja je podeljen na sedam ključnih oblasti, koje su tematski definisane tako da pokrivaju sve bitne aspekte reforme pravosudnog sistema u Republici Srbiji iz perspektive pristupa građana i građanki pravdi: pravna pomoć, pristup podacima i transparentnost sudova i tužilaštava, pristup sudovima, sudska efikasnost, etika u sudstvu, pristup pravdi u krivici i pristup pravosudnim uslugama.

Metodologija istraživanja je, stoga, fokusirana na aspekte reforme pravosuđa koji se neposredno odnose na korisnike sistema – poput odnosa sudija i pravosudnih organa prema građanima i građankama, ili dostupnosti informacija za građane i građanke u sudskom postupku. Istovremeno, ona se ne bavi tzv. unutrašnjim faktorima reforme, npr. internom reorganizacijom, restrukturiranjem institucija, alokaciji nadležnosti, jačanjem nezavisnosti sudstva u odnosu na izvršnu granu vlasti, i sl. S druge strane, uzeta su u obzir određena unutrašnja tehnička i organizaciona pitanja, u meri u kojoj značajno utiču na ostvarivanje

pristupa pravdi od strane korisnika sistema.

U okviru svake ključne oblasti, definisan je jedan ili više indikatora (pokazatelja), koji prikazuju stanje u datim oblastima reforme pravosuđa. U zavisnosti od svoje složenosti, svaki indikator prikazan je kroz više pod-indikatora koji su, zatim, raščlanjeni na set elemenata koje metodologija prepoznaće kao standarde odnosno preduslove koji moraju biti ispunjeni, delimično ili u celosti, kako bi vrednost odgovarajućeg pod-indikatora za koji se standardi definišu bila na zadovoljavajućem nivou. Ove standarde definisale su partnerske organizacije civilnog društva na projektu, na osnovu svog ekspertskega znanja i analitičkog i praktičarskog iskustva u oblasti reforme pravosuđa u Srbiji, kao i na osnovu raspoloživih studija i istraživanja i međunarodnih standarda u oblasti pravosuđa.<sup>3</sup> Metodologija stavlja standarde, struktirane i tematski zaokružene unutar pod-indikatora, u osnov merenja napretka reforme pravosuđa, za koje je unapred detaljno definisan način merenja i obračuna vrednosti.

Svaki indikator nastoji da na izbalansiran način obuhvati i pravni okvir u navedenim oblastima i implementaciju, tj. funkcionisanje relevantnih standarda i garancija u praksi. Stoga, najmanje jedan, a po potrebi i više pod-indikatora unutar svakog indikatora, odnosi se na adekvatnost pravnog okvira u oblasti na koju se odnosi indikator (normativni pod-indikatori), a najmanje jedan, a po potrebi i više pod-indikatora unutar svakog indikatora odnosi se na praktičnu primenu pravnog okvira i standarda. Analiza odnosno metod obračuna kod normativnih pod-indikatora, vezan je za unapred identifikovana ključna problemska pitanja, i analiziran u odnosu na set relevantnih zakonskih dokumenata (tzv. korpa propisa), kao izvor verifikacije. Pod-indikatori koji se odnose na primenu normativnog okvira u praksi se, pre svega, oslanjaju na istraživačke aktivnosti sprovedene u okviru samog projekta poput istraživanja o percepciji korisnika sistema o radu pravosudnih institucija, odnosno efikasnosti pristupa pravdi u onim oblastima koje metodologija uključuje, informacija dobijenih na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, tematskih diskusija u okviru

projekta (ciklus tribina „Otvorena vrata“) i fokus grupa sa korisnicima sistema u gradovima širom Srbije. Pored ovih izvora podataka, određeni pod-indikatori koriste po potrebi i relevantnu sudsку statistiku. Kao što je navedeno, za svaki pod-indikator metodologija navodi izvore verifikacije i pristup u analizi i obračunu vrednosti.

Metod merenja i vrednovanja standarda, izložen je u posebnom metodološkom dokumentu ocenjivanja vrednosti standarda (tzv. scoring sistem), kojim je za svaki pojedinačni standard utvrđen način merenja, izvor verifikacije, maksimalna vrednost ocene standarda i metod obračuna. Na osnovu nalaza i sprovedenog istraživanja, prema definisanim izvorima verifikacije i načina merenja, sprovedeno je određivanje vrednosti pojedinačnih standarda, kao i davanje obrazloženja dodeljene vrednosti standarda. Najviša vrednost pojedinačnog standarda iznosi 1, za važne i osnovne zahteve, ili 0,5 bodova, za dopunske i manje ključne zahteve, kao i za percepcije javnosti. Ako je standard ocenjen kao ispunjen, onda je dodeljena vrednost bodova istovetna najvišoj vrednosti (1 ili 0,5). Za standard za koji je najviša vrednost 1 bod, ako je delimično ispunjen, dodeljena je vrednost 0,5 bodova, a ako nije ispunjen, dodeljena je vrednost 0 bodova. Kod standarda za koje je najviša vrednost 0,5 bodova, dodeljena je vrednost 0,5, ako je ispunjen, ili 0 bodova ako nije ispunjen. Za svaki pojedinačni standard, unapred je utvrđena skala na osnovu koje se vrši ocena ispunjenosti i vrednovanje bodova, u scoring sistemu. Na osnovu bodovanja pojedinačnih standarda, izvučena je vrednost ocene na nivou pod-indikatora i indikatora, za svaku ključnu oblast.

Praćenje je sprovedeno u periodu od maja do decembra 2020. godine, i obuhvatilo je terenska istraživanja, prikupljanje podataka na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ankete javnog mnjenja, fokus grupe i druge istraživačke aktivnosti. Nalazi iz istraživanja obuhvataju najnovije raspoložive podatke o radu pravosudnih organa u vreme sprovođenja istraživanja, odnosno pretežno se odnose na 2018. i/ili 2019. godinu, u zavisnosti od raspoloživosti podataka za pojedine segmente izveštavanja.

<sup>3</sup> Prvenstveno, standardi sudske nezavisnosti i nepristrasnosti koji proizilaze iz dokumenata Saveta Evrope i prakse Evropskog suda za ljudska prava

U okviru standarda koji se ne odnose na konkretnе podatke o radu, već na neodređeni period ili praksi, u obzir su uzete najmanje dve godine koje su prethodile godini u kojoj je započeto praćenje.

Ovaj Izveštaj predstavlja polazni izveštaj (baseline report) u tekućem ciklusu praćenja stanja u pravosuđu, a u narednim ciklusima će biti meren napredak u odnosu na ove polazne vrednosti, primenom iste metodologije. Pored toga, treba imati u vidu da je ovaj Izveštaj rezultat pilotiranja jedne sasvim nove metodologije praćenja stanja u pravosuđu, koja se razvija i unapređuje tokom sprovođenja aktivnosti praćenja, u ovom i predstojećim ciklusima. Naredni ciklus treba da bude sproveden u drugoj polovini 2021. godine. Naredni ciklusi će biti periodično sprovedeni, u skladu sa kapacitetima organizacija civilnog društva, u cilju kontinuiranog i objektiviziranog praćenja napretka u različitim oblastima reforme pravosuđa.

## OGRANIČENJA I USLOVLJENOSTI

Metodologija praćenja stanja u pravosuđu, koja je primenjena kod prikupljanja podataka, kao i davanja ocene i nalaza, originalna je i posebno izrađena za potrebe ovog mehanizma praćenja. Analitičke projekte organizacija civilnog društva koji su do sada sprovedeni u oblasti pravosuđa, karakterisao je sektorski ili problemski pristup, a mehanizam koji je definisan za potrebe izrade ovog i predstojećih izveštaja o praćenju ima integralni pristup u odnosu na celinu pravosudnog sistema. Ovaj mehanizam istovremeno gradi platformu za saradnju široke koalicije organizacija civilnog sektora, koje okuplja zajednički cilj unapređenja pristupa pravdi za građane i građanke Srbije. Prema tome, prvi ciklus sprovođenja mehanizma, čiji je rezultat ovaj Izveštaj, predstavlja istovremeno i pilotiranje metodologije mehanizma, naročito u pogledu načina prikupljanja podataka, izvora verifikacije i metoda obračuna vrednosti ocene za pojedinačne standarde. Stoga, ne isključuje se mogućnost postojanja potrebe za dodatnim usklađivanjem metodologije, na osnovu stečenih iskustava iz ovog izveštaja, a u skladu sa zakonitostima same oblasti. Istraživačko-analitički proces je pokazao da su u određenim

slučajevima inicijalno odabrani metodološki pristupi merenju za određene standarde bili neostvarivi u praksi ili nisu dali dovoljno objektivnu sliku, te će ti pojedinačni slučajevi biti dodatno analizirani u narednom ciklusu.

Kako je već pomenuto, tematski okvir istraživanja je prilagođen „građansko-centričnom“ pristupu, i nisu obuhvaćeni svi aspekti funkcionisanja pravosudnog sistema, već samo oni koji su identifikovani kao najvažniji za pristup pravdi pojedinca i mogućnostima praćenja od strane civilnog društva.

Pristup praćenju u najvećoj mogućoj meri koristi znanje i stručnost civilnog sektora, i oslanja se na civilno društvo kao osnovne izvore informacija. Ograničenja sa kojima se ovaj mehanizam suočava, vezana su, pre svega, za kapacitete organizacija koje učestvuju u ovom složenom i ekstenzivnom zahvalu, kao i za pitanja pristupa podacima koji su relevantni za ocenu pojedinih standarda. Pored toga, pojedini standardi po svojoj prirodi i sadržini, podložni su kvalitativnim ocenama stručnjaka (expert opinion), sudija, tužilaca i advokata, kao i nezavisnih eksperata iz partnerskih civilnih organizacija koje sprovode mehanizam. Na kvalitet podataka ima uticaja i struktura i sadržina zvaničnih evidencija u pravosuđu, koje najčešće ne odgovaraju potrebama pristupa koji je implementiran u ovom mehanizmu.

Značajna ograničenja su postavile i okolnosti u kojima su sprovedene istraživačke aktivnosti, zbog nepredviđenog izbijanja pandemije virusa Covid-19, što se bitno odrazilo i na rad pravosudnih organa u Srbiji, kao i na izmenu podataka o njihovom radu u 2020. godini u odnosu na ranije periode. Pandemija Covid-19 se negativno odrazila i na dinamiku rada i kapacitete samih partnerskih organizacija, zbog čega je dolazilo do određenih kašnjenja u analitičkom procesu.

Predmetni izveštaj predstavlja sintezu istraživanja sprovedenog od strane partnerskih organizacija iz navedene mreže organizacija civilnog društva koja implementira mehanizam. Kao izvori verifikacije za podatke, nalaze i ocene iz ovog Izveštaja, uzeti su prilozi koji su namenski prikupljeni od strane partnerskih organizacija mreže, kao i pojedinačna istraživanja i analize ovih i drugih organizacija koje su bile raspoložive

u vreme sprovođenja praćenja. U pojedinim istraživačkim aktivnostima, uzele su učešća i lokalne organizacije civilnog društva, na osnovu posebne sheme malih grantova.

Detalji o pojedinim analizama, sažeto prikazani u tekstu ovog Izveštaja, nalaze se u posebno izrađenim prilozima partnerskih organizacija. Svaka organizacija samostalno i za sebe snosi odgovornost za ocene, tačnost podataka, nalaza i izvora korišćenih za priloge Izveštaja, u oblastima u kojima su sprovodile aktivnosti, kao i za lične stavove, zaključke i viđenja koji proizilaze iz tih materijala.

## O PROJEKTU

Aktivnosti praćenja, analize i izrade ovog Izveštaja, sprovedene su u okviru projekta „Otvorena vrata pravosuđa”, podržanog od strane Američke agencije za razvojnu pomoć (USAID) u Srbiji<sup>4</sup>. Opšti cilj projekta je jačanje poverenja građana u rad pravosudnih institucija u Republici Srbiji, kroz poboljšanje mehanizama komunikacije između građana i sudstva. Ovaj opšti cilj projekta se sprovodi kroz tri komponente:

1. uspostavljanjem kanala komunikacije između građana i sudstva kako bi se povećalo razumevanje prava građana i obaveze i uloga sudstva;
2. otkrivanjem prioriteta građana koji se odnose na reformu pravosuđa osnaživanjem nadzora civilnog društva;
3. poboljšanjem sudske integritete putem mehanizama koji utiču na uspostavljanje odgovornog pravosuđa.

Projekat sprovodi napred navedena mreža dvanaest organizacija civilnog društva, koju predvodi Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM).

## IZRAZI ZAHVALNOSTI

Izveštaj o praćenju predstavlja rezultat rada velikog broja istraživača i drugih saradnika, angažovanih u okviru mreže organizacija civilnog društva i okupljenih na projektu „Otvorena vrata pravosuđa”, koji su prikupili i obradili podatke, i pripremili pojedinačne priloge za izveštaj, sa nalazima i ocenama sumiranim i sistematizovanim prema standardima, indikatorima i ključnim oblastima izveštaja. Istraživački tim koji je radio na pripremi i izradi izveštaja čine: Milena Vasić, advokatica, Natalija Šolić, advokatica, dr Katarina Golubović, advokatica, Katarina Toskić, pravna savetnica, Milan Filipović, pravni savetnik, Velimir Petrović, projektni koordinator, Momčilo Živadinović, projektni menadžer (Komitet pravnika za ljudska prava); Dušan Protić, programski menadžer, Katarina Grga, istraživačica, Milena Lazarević, programska direktorka, Jelena Miletić, spoljna saradnica (Centar za evropske politike); dr Marina Matić Bošković, predsednica programskog saveta, dr Jelena Kostić, spoljna saradnica (Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije); Marko Dejanović, šef kancelarije, Darko Mlinar, pravni saradnik, Nađa Micić, spoljna saradnica (Društvo sudija Srbije); Nemanja Nenadić, programski direktor, Robert Sepi, pravni savetnik (Transparentnost Srbija); Jelena Pejić Nikić, istraživačica, (Beogradski centar za bezbednosnu politiku); Damjan Mileusnić, mlađi istraživač i pravnik, Ana Toskić Cvetinović, izvršna direktorka, Nastasija Stojanović, projektni i administrativni koordinator, Kristina Kalajdžić, istraživač, Darija Stjepić, studentkinja, Miloš Marković, student, Ilija Živković, student (Partneri za demokratske promene); Goran Sandić, saradnik, Dušan Pokuševski, koordinator programa (Beogradski centar za ljudska prava); Sofija Mandić, pravna savetnica (Centar za pravosudna istraživanja); Snežana Marjanović, sudija Višeg suda u Beogradu, Nebojša Đuričić, sudija Višeg suda u Beogradu, Aleksandra Lozić, diplomirani pravnik, Milica Jovanović, diplomirani pravnik, Dejan Petković, diplomirani pravnik (Forum sudija Srbije).

<sup>4</sup> Constituencies for Judicial Reform in Serbia

Zahvalnost za koordinaciju pripreme i sprovođenja metodologije istraživanja, kao i za metodološku stručnu podršku prilikom izrade izveštaja, pripada Mileni Lazarević, programskoj direktorki Centra za evropske politike (CEP) i Jeleni Miletić, saradnici CEP-a. Posebno doprinos prilikom organizacije i sprovođenja planiranih aktivnosti je pružila Jovana Knežević, projektna menadžerka CEP-a.

Posebnu zahvalnost upućujemo sudovima, javnim tužilaštima, kao i drugim pravosudnim organima i profesijama, organima državne uprave, nezavisnim nadzornim telima, jedinicama lokalne samoprave, i drugim organima koji su dali potrebne podatke i dokumente, po upitima i zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su podnosili članovi istraživačkog tima.

Konačno, zahvalnost za podršku sprovođenju projekta, bez koje ne bi bio moguć ovaj oblik saradnje organizacija civilnog društva niti bi izveštaj mogao biti izrađen, sledi Američkoj agenciji za razvojnu pomoć (USAID) i njihovim predstavnicima u Srbiji.

## STRUKTURA IZVEŠTAJA

Izveštaj je podeljen na poglavlja u kojima su sadržani nalazi i ocene za pojedine ključne oblasti, u okviru kojih su izloženi nalazi za indikatore istraživanja iz te oblasti. U svakoj izloženoj oblasti je sadržana ocena ispunjenosti utvrđenih standarda, prema indikatorima i pod-indikatorima u toj oblasti, data numeričkim izrazom na osnovu kriterijuma za ocenjivanje ispunjenosti standarda prema napred izloženoj metodologiji, sa narativnim opisom stanja, a na osnovu sprovedenih istraživanja i priloga partnera iz mreže organizacija civilnog društva koje su sprovodile analitičke aktivnosti u pojedinim oblastima. Pored ocene stanja, izložena je kratka zaključna ocena na nivou indikatora, kao i preporuke za unapređenje stanja koje su definisane na osnovu datih nalaza.

# SADRŽAJ

<b>UVOD .....</b>	<b>3</b>
PREDMET I SVRHA IZVEŠTAJA.....	4
MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA .....	5
METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA .....	5
OGRANIČENJA I USLOVLJENOSTI.....	7
O PROJEKTU.....	8
IZRAZI ZAHVALNOSTI .....	8
STRUKTURA IZVEŠTAJA .....	9
<b>SADRŽAJ.....</b>	<b>10</b>
<b>KLJUČNA OBLAST I: PRAVNA POMOĆ .....</b>	<b>13</b>
INDIKATOR 1: DOSTUPNOST PRAVNE POMOĆI .....	13
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU PRAVNU POMOĆ.....	13
POD-INDIKATOR 1.2. TERITORIJALNA ZASTUPLJENOST SVIH OBLIKA PRAVNE POMOĆI U PRAKSI .....	21
POD-INDIKATOR 1.3. PERCEPCIJA O SISTEMU PRAVNE POMOĆI.....	24
POD-INDIKATOR 1.4. DELOTVORNOST SISTEMA PRAVNE POMOĆI .....	27
OCENA INDIKATORA .....	29
PREPORUKE .....	30
<b>KLJUČNA OBLAST II: PRISTUP PODACIMA I TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA .....</b>	<b>31</b>
INDIKATOR 1: DOSTUPNOST PODATAKA O RADU SUDOVA I TUŽILAŠTAVA .....	31
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O PROAKTIVNOM INFORMISANJU OD STRANE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA .....	31
POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O REAKTIVNOM INFORMISANJU OD STRANE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA .....	34
POD-INDIKATOR 1.3. PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA U PRAKSI .....	39
POD-INDIKATOR 1.4. REAKTIVNA TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA U PRAKSI.....	45
POD-INDIKATOR 1.5. PERCEPCIJA GRAĐANA O TRANSPARENTNOSTI RADA PRAVOSUDNIH ORGANA.....	49
OCENA INDIKATORA .....	52
PREPORUKE .....	53
<b>KLJUČNA OBLAST III: PRISTUP SUDOVIMA.....</b>	<b>55</b>
INDIKATOR 1: FINANSIJSKA I FIZIČKA PRISTUPAČNOST SUDOVIMA .....	55
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU FINANSIJSKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA.....	55
POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU FIZIČKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA .....	62
POD-INDIKATOR 1.3. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU FIZIČKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA .....	64
POD-INDIKATOR 1.4. TROŠKOVI SUDSKOG POSTUPKA U PRAKSI .....	67
POD-INDIKATOR 1.5. FIZIČKA PRISTUPAČNOST SUDOVIMA U PRAKSI .....	74
POD-INDIKATOR 1.6. JEZIČKA PRISTUPAČNOST SUDOVIMA U PRAKSI.....	77
OCENA INDIKATORA .....	78
PREPORUKE .....	79

<b>KLJUČNA OBLAST IV: SUDSKA EFKASNOST .....</b>	<b>81</b>
<b>INDIKATOR 1: EFKASNOST SUDSKOG POSTUPKA.....</b>	<b>81</b>
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O PROCESNOM ASPEKTU SUDSKOG POSTUPKA.....	81
POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU KVALITET SUDSKOG ODLUČIVANJA.....	86
POD-INDIKATOR 1.3. POSTUPANJE SUDA/SUDIJE U PRAKSI.....	89
POD-INDIKATOR 1.4. TRAJANJE SUDSKOG POSTUPKA.....	92
POD-INDIKATOR 1.5. KVALITET SUDSKOG ODLUČIVANJA .....	95
OCENA INDIKATORA .....	97
PREPORUKE .....	98
<b>INDIKATOR 2: PRAVNA PREDVIDLJIVOST .....</b>	<b>99</b>
POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU UJEDNAČAVANJE PRAKSE PRAVOSUDNIH ORGANA.....	99
POD-INDIKATOR 2.2. DOSTUPNOST INFORMACIJA O SUDSKOJ PRAKSI .....	102
POD-INDIKATOR 2.3. UJEDNAČENOST PRIMENE PRAVA .....	103
OCENA INDIKATORA .....	107
PREPORUKE .....	107
<b>KLJUČNA OBLAST V: ETIKA U SUDSTVU .....</b>	<b>109</b>
<b>INDIKATOR 1: INTEGRITET SUDIJE .....</b>	<b>109</b>
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O INTEGRITETU SUDIJE .....	109
POD-INDIKATOR 1.2. POLITIČKI ILI DRUGI NEDOZVOLjeni UTICAJI NA RAD SUDIJE .....	112
POD-INDIKATOR 1.3. PROFESIONALNOST SUDIJE TOKOM SUDSKOG POSTUPKA .....	114
OCENA INDIKATORA .....	116
PREPORUKE .....	117
<b>KLJUČNA OBLAST VI: PRISTUP PRAVDI U KRIVICI .....</b>	<b>119</b>
<b>INDIKATOR 1: ZAŠTITA PRAVA STRANKE U POSTUPKU .....</b>	<b>119</b>
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O ZAŠTITI PRAVA OKRIVLJENOG .....	119
POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O ZAŠTITI PRAVA OŠTEĆENOG .....	122
POD-INDIKATOR 1.3. ZAŠTITA PRAVA OKRIVLJENOG U PRAKSI .....	124
POD-INDIKATOR 1.4. ZAŠTITA PRAVA OŠTEĆENOG U PRAKSI.....	127
OCENA INDIKATORA .....	129
PREPORUKE .....	129
<b>INDIKATOR 2: INTEGRITET I KVALITET RADA JAVNIH TUŽILACA .....</b>	<b>130</b>
POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O INTEGRITETU U RADU JAVNIH TUŽILACA .....	130
POD-INDIKATOR 2.2. SPREČAVANJE NEDOZVOLJENOG UTICAJA NA RAD JAVNIH TUŽILACA.....	134
OCENA INDIKATORA .....	135
PREPORUKE .....	136
<b>INDIKATOR 3: KVALITET KAZNENE POLITIKE .....</b>	<b>137</b>
POD-INDIKATOR 3.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O KAZNAMA .....	137
POD-INDIKATOR 3.2. PERCEPCIJE O PRAVIČNOSTI IZRICANJA KRIVIČNIH SANKCIJA .....	139
OCENA INDIKATORA .....	141
PREPORUKE .....	141
<b>KLJUČNA OBLAST VII: PRISTUP PRAVOSUDNIM USLUGAMA .....</b>	<b>143</b>
<b>INDIKATOR 1: KVALITET RADA JAVNIH IZVRŠITELJA .....</b>	<b>143</b>
POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O RADU JAVNIH IZVRŠITELJA JAVnim IZVRŠITELJIMA .....	143
POD-INDIKATOR 1.2. RAD JAVNIH IZVRŠITELJA U PRAKSI.....	147
OCENA INDIKATORA .....	150
PREPORUKE .....	151
<b>INDIKATOR 2: KVALITET RADA JAVNIH BELEŽNIKA .....</b>	<b>151</b>
POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O RADU ZA RAD JAVNIH BELEŽNIKA.....	151
POD-INDIKATOR 2.2. RAD JAVNIH BELEŽNIKA U PRAKSI .....	153
OCENA INDIKATORA .....	155
PREPORUKE .....	156
<b>ZAKLJUČAK .....</b>	<b>157</b>
<b>TABELA SKRAĆENICA .....</b>	<b>161</b>



# KLJUČNA OBLAST I: PRAVNA POMOĆ

## INDIKATOR 1: DOSTUPNOST PRAVNE POMOĆI

### POD-INDIKATOR 1.1: ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI KOJE UREĐUJU PRAVNU POMOĆ

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon jasno definiše šta obuhvata besplatna pravna pomoć	1/1
2. Zakon jasno definiše pružaoce besplatne pravne pomoći	0/0,5
3. Zakon jasno definiše korisnike besplatne pravne pomoći i uslove za njeno odobravanje	0,5/1
4. Zakon postavlja opravdana ograničenja u pružanju besplatne pravne pomoći	0/0,5
5. Zakon omogućava jasan i pravičan postupak odlučivanja o zahtevu za pružanje besplatne pravne pomoći	0/0,5
6. Zakon omogućava delotvoran pravni lek u slučaju odbijanja zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći	0/0,5
7. Pravni okvir koji reguliše položaj advokature definiše standarde pružanja pravne pomoći	0,5/0,5
8. Pravni okvir koji reguliše položaj advokature predviđa jasan i pravičan postupak preispitivanja postupanja advokata tokom pružanja pravne pomoći	0/1
9. Zakon koji reguliše parnični postupak omogućava dodelu besplatnog punomočnika i pravičan postupak odlučivanja o njegovoj dodeli	0/0,5
10. Zakon koji uređuje krivični postupak predviđa obaveznu odbranu i odbranu siromašnog, a uslovi za njihovu dodelu zadovoljavaju interes pravičnosti u postupku	0,5/0,5
11. Zakon koji uređuje položaj maloletnika u krivičnom postupku predviđa obavezno zastupanje oštećenih i okrivljenih maloletnih lica, a uslovi za obezbeđivanje zastupanja zadovoljavaju interes pravičnosti u postupku	0/0,5
12. Zakon koji uređuje položaj maloletnika u krivičnom postupku predviđa obavezno sticanje posebnih znanja zastupnika maloletnih lica u krivičnom postupku	0,5/0,5
13. Pravni okvir koji reguliše rad advokature garantuje da pravna pomoć bude ravnomerno teritorijalno rasprostranjena	0/0,5
UKUPNO BODOVA	3/8

**S1: ZAKON JASNO DEFINIŠE ŠTA OBUVATA BESPLATNA****PRAVNA POMOĆ****[1 POEN]**

Pravnu pomoć, prema Ustavu, pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, a zakonom se određuje kada je ta pravna pomoć besplatna<sup>5</sup>. Pojam besplatne pravne pomoći, uslovi zanjeno pružanje i svojstvo pružaoca, uređeni su Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljem tekstu: ZBPP)<sup>6</sup>. Pojam pravne pomoći obuhvata dve kategorije - pravnu pomoć koja podrazumeva pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka, zastupanje i odbranu, i pravnu podršku putem pružanja opštih pravnih informacija, popunjavanja formulara i sl. Ovde se javlja problem u razlikovanju opšte pravne informacije i pravnog saveta, koji spadaju u različite kategorije pravne pomoći. Međutim, kako ZBPP u svakom slučaju definiše obuhvat besplatne pravne pomoći, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S2: ZAKON JASNO DEFINIŠE PRUŽAOCE BESPLATNE****PRAVNE POMOĆI****[0,5 POENA]**

Besplatnu pravnu podršku mogu pružati javni beležnici, posrednici, pravni fakulteti i udruženja, dok besplatnu pravnu pomoć mogu pružati advokati, službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave i udruženja na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije. ZBPP daje jasan spisak pružalaca besplatne pravne pomoći i podrške, ali izostavlja pojedine institucije koje u svom radu pružaju određene oblike besplatne pravne pomoći poput lokalnih ombudsmana i sindikata, iz tog razloga ovaj standard nije ispunjen [0/0,5 poena].

**S3: ZAKON JASNO DEFINIŠE KORISNIKE BESPLATNE****PRAVNE POMOĆI I USLOVE ZA NJENO ODOBRAVANJE****[1 POEN]**

Kada govorimo o korisnicima besplatne pravne pomoći i uslovima pod kojima se ona može odobriti, ZBPP definiše krug korisnika, navodeći, između ostalog, lica koja ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, lica koja bi usled plaćanja pravne pomoći ispunila uslove za ova socijalna davanja, kao i pripadnike ranjivih grupa. Među pripadnike ranjivih grupa, ZBPP ubraja, između ostalog, i lica koja ostvaruju pravnu zaštitu od nasilja u porodici, tražioce azila, lica sa invaliditetom, dete o čijem se pravu, obavezi ili interesu zasnovanom na zakonu odlučuje u postupku pred sudom, drugim državnim organom, odnosno organom javne vlasti itd.<sup>7</sup> Međutim, vezivanjem ostvarivanja prava za veoma restriktivne uslove za socijalnu pomoć i dečiji dodatak, značajan deo lica u stanju socijalne potrebe ostaju van domašaja ovog zakona. Istina je da Zakon o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP) predviđa mogućnost oslobađanja od troškova postupka (*siromaško pravo*), ali će neuračunavanjem ovih troškova prilikom ispitivanja uslova za besplatnu pravnu pomoć, deo građana ostati bez iste, kao i bez pristupa pravdi.

U pogledu uslova za pružanje besplatne pravne pomoći, a naročito u pogledu stručnih kvalifikacija lica koja neposredno pružaju pomoć, ZBPP nije dovoljno precizan. Kako razumljivost i jasnost propisa predstavljaju preduslov slobodnog pristupa pravdi, pravnim laicima je u ovom slučaju pristup otežan, ako ne i onemogućen. Dok sa jedne strane diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom u jedinici lokalne samouprave mogu pružati besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u parničnom postupku i upravnom sporu, zaposleni sa istom kvalifikacijom u udruženju su praktično ograničeni na zastupanje u sporovima u vezi sa diskriminacijom i azilom. Preciznije, diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom pred sudom mogu zastupati samo udruženje kada je ono aktivno legitimisano da pokrene spor (npr. po Zakonu o zabrani diskriminacije<sup>8</sup>), dok građane,

<sup>5</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 67

<sup>6</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 87/2018)

<sup>7</sup> Videti ZBPP, član 4

<sup>8</sup> Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS“, br. 22/2009)

uime udruženja, mogu zastupati samo u upravnom postupku(npr. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti<sup>9</sup>). Kad je na primer, po Zakonu o azilu, nakon sprovednog upravnog postupka, neophodno pokrenuti upravni spor, udruženja moraju da angažuju advokata radi zastupanja klijenata pred sudom. Istovremeno, udruženje može pružati besplatnu pravnu podršku (pružanje opštih pravnih informacija i popunjavanje formulara) u dosta širem obimu od samo diskriminacije i azila. Pored toga, javlja se i kolizija u pogledu uslova za punomoćnika u postupku, u odnosu na postupak ranije predviđen Zakonom o parničnom postupku.

Iz tog razloga, ZBPP jasno definiše korisnike i uslove za odobravanje besplatne pravne pomoći, ali vezivanjem ovih uslova za pravo na socijalnu pomoć ova usluga ostaje van domašaja dela građana kojima je neophodna. Stoga, ovaj standard je delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

#### S4: ZAKON POSTAVLJA OPRAVDANA OGRANIČENJA U PRUŽANJU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI [0,5 POENA]

Ograničavanjem pružanja besplatne pravne pomoći, onemogućava se jednak pristup pravdi svim građanima pod jednakim uslovima. Međutim, u nekim situacijama ograničenja mogu biti opravdana, ukoliko bi se na taj način ograničena budžetska sredstva usmerila ka najranjivijim grupama. Međutim, ZBPP predviđa visoke prekršajne kazne i zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći u određenim slučajevima.<sup>10</sup> Iako se prekršajna kazna odnosi samo na slučajeve kada se besplatna pravna pomoć finansira iz budžeta, kršenje zabrane predstavlja osnov za brisanje iz registra pružalaca<sup>11</sup>, što je posebno problematično za udruženja koja tradicionalno pružaju besplatnu pravnu pomoć u navedenim slučajevima. Dodatno, ova zabrana se primenjuje čak i na besplatnu pravnu podršku.<sup>12</sup> Posebno je problematična tačka<sup>13</sup> koja predviđa da besplatna pravna pomoć nije dozvoljena „u postupku u kome je očigledno da tražilac besplatne pravne pomoći nema izgleda na uspeh, posebno ako se njegova

očekivanja ne zasnivaju na činjenicama i dokazima koje je predočio ili su ona suprotna pozitivnim propisima, javnom poretku i dobrim običajima.“ Postojanje mehanizma za prevenciju frivilnih sporova može biti opravdano, ali je načinom normiranja zapravo nehotice obuhvaćena i situacija u kojoj udruženja sopstvenim sredstvima vode tzv. strateške sporove koji najčešće nemaju izgled na uspeh u zemlji, već tek pred ESLJP-om. Ukoliko je reč o oblicima besplatne pravne pomoći i podrške koji podležu odobravanju, za izvršenje prekršaja bi bilo neophodno da suprotno Zakonu, ovlašćeno lice u jedinici lokalne samouprave odobri zahtev, te da ga neposredni pružalac, suprotно Zakonu, izvrši i da pruži uslugu. Budući da ovde može biti reč o izvršenju nekog od krivičnih dela protiv službene dužnosti, uvođenjem ovog prekršaja može doći do opasnosti da krivični postupak bude obustavljen zbog primene načela *ne bis in idem*, odnosno zbog prethodnog okončanja prekršajnog postupka. Iz svih gorenavedenih razloga, ograničenja koja ZBPP predviđa, nisu opravdana i mogu imati negativne posledice u pogledu tradicionalnog rada udruženja i praktično smanjiti pristup besplatnoj pravnoj pomoći određenim ranjivim grupama, naročito braniteljima ljudskih prava. Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

#### S5: ZAKON OMOGUĆAVA JASNO I PRAVIČAN POSTUPAK ODLUČIVANJA O ZAHTEVU ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI [0,5 POENA]

Odlučivanje o zahtevu za pružanje besplatne pravne pomoći mora biti jasno i pravično, kako bi sva lica koja polažu pravo na ovu vrstu pomoći mogla pod jednakim uslovima da imaju pristup pravdi. ZBPP definije način podnošenja zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, rokove za odlučivanje po istima, kao i mogućnost podnošenja žalbe Ministarstvu pravde. Zakon predviđa opšti rok od 8 dana, odnosno posebni rok od 3 dana, za odlučivanje u slučaju da postoji

<sup>9</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti („Sl. glasnik RS“, br. 24/2018)

<sup>10</sup> Videti ZBPP član 7

<sup>11</sup> ZBPP, član 19 (1) (4)

<sup>12</sup> ZBPP, član 15

<sup>13</sup> ZBPP, član 7 (1) (6)

opasnost od nastupanja nenaknadive štete ili propuštanja rokova. U slučaju da jedinica lokalne samouprave ne doneše odluku po podnetom zahtevu, smatra se da je zahtev odbijen. Rokovi za žalbu Ministarstvu pravde su 8, odnosno 3 dana. Pravilnikom o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći<sup>14</sup> predviđen je obrazac od čak 9 strana što može imati negativan uticaj na pristup ovoj usluzi budući da su najveći deo mogućih korisnika lica slabijeg imovinskog stanja, što sa sobom povlači i niži stepen obrazovanja, a neretko i funkcionalnu, pa i potpunu nepismenost. ZBPP predviđa i mogućnost prijema zahteva za besplatnu pravnu pomoć na zapisnik, kao i elektronskim putem, što u praksi može olakšati podnošenje zahteva. Prema tome, zakon omogućava jasan i pravičan postupak odlučivanja o zahtevu za pružanje besplatne pravne pomoći, ali dužina obrasca može imati odvraćajući efekat u vezi sa pristupom funkcionalno nepismenih ljudi, pa se standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S6: ZAKON OMOGUĆAVA DELOTVORAN PRAVNI LEK U SLUČAJU ODBIJANJA ZAHTEVA ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI  
[0,5 POENA]**

Ulaganje pravnog leka kao pravo je garantovano Ustavom Republike Srbije<sup>15</sup> i predstavlja sistemski mehanizam ostvarivanja prava građana u svim vrstama postupaka. Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći je propisana žalba Ministarstvu pravde kao pravni lek u slučaju odluke o odbijanju zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći, nedonošenja odluke u propisanom roku (ćutanje uprave), kao i ukidanja rešenja o odobravanju besplatne pravne pomoći.<sup>16</sup> Ipak, ovako uniformno propisani rokovi ne uzimaju u obzir sve slučajeve koji u stvarnom životu mogu nastati. Jedinstveni rok za donošenje odluke Ministarstva pravde po žalbi od 15 dana ne omogućava izbegavanje

nastanka nenaknadive štete ili propuštanja rokova, u situacijama kada se primenjuju kraći rokovi za odlučivanje, odnosno podnošenje žalbe od 3 dana. Osim toga, nije propisan poseban pravni lek za situaciju u kojoj se smatra da je podnositelj zahteva odustao jer nije u ostavljenom roku podneo dopunu dokumentacije.<sup>17</sup> Ukoliko postoje zakonski uslovi, stranka, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, može tražiti povraćaj u pređašnje stanje ili se može obratiti Ministarstvu pravde pritužbom, a radi sprovođenja nadzora nad radom jedinice lokalne samouprave.<sup>18</sup> Stoga, iako zakon omogućava pravni lek u slučaju odbijanja zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći, delotvornost je umanjena nepostojanjem zastoja procesnih rokova tokom odlučivanja po zahtevu za pružanje besplatne pravne pomoći. Prema tome, standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S7: PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE POLOŽAJ ADVOKATURE DEFINIŠE STANDARDE PRUŽANJA PRAVNE POMOĆI  
[0,5 POENA]**

Ustav Republike Srbije definiše da pravnu pomoć u našoj državi pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, a da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna.<sup>19</sup> Zakon definiše advokaturu kao nezavisnu i samostalnu službu pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima.<sup>20</sup> Utvrđujući dužnosti advokata, Zakon o advokaturi (u daljem tekstu: ZOA) postavlja standarde u pružanju pravne pomoći. Propisano je da je advokat dužan da pravnu pomoć pruža stručno i savesno, u skladu sa zakonom, Statutom advokatske komore i Kodeksom profesionalne etike advokata.<sup>21</sup> Takođe, advokat je dužan da čuva advokatsku tajnu, kao i spise i isprave koje je stranka poverila advokatu. Zakonom o advokaturi detaljno je uređeno pitanje sukoba interesa advokata, odnosno situacije u kojima advokat

<sup>14</sup> Pravilnik o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 68/2019)

<sup>15</sup> Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), član 36

<sup>16</sup> ZBPP, član 34

<sup>17</sup> ZBPP, član 32 (5)

<sup>18</sup> Videti Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 95/2018 - autentično tumačenje), član 82, član 209

<sup>19</sup> Ustav Republike Srbije, član 67

<sup>20</sup> Zakon o advokaturi („Službeni glasnik RS“, br. 24/2012 - odluka US), član 2

<sup>21</sup> ZOA, član 15

mora odbiti pružanje pravne pomoći stranci.<sup>22</sup> Statut Advokatske komore Srbije (Statut AKS)<sup>23</sup> ista pitanja reguliše još malo detaljnije, dok Kodeks profesionalne etike advokata (Kodeks advokata)<sup>24</sup> kao skup pravila o profesionalno – etičkim dužnostima advokata detaljnije uređuje obaveze advokata prilikom pružanja pravne pomoći. Prema Kodeksu, advokat je dužan da zastupa stručno, savesno sa znanjem za koje je stekao kvalifikacije, da prati propise, pravnu praksu i stručnu literaturu i da obnavlja, usavršava i proširuje svoje pravno i opšte obrazovanje. Savesnost advokata sastoji se u brižljivom, marljivom, odlučnom i blagovremenom zastupanju. Advokat je dužan da bez odlaganja ukaže na sve povrede prava i druga kršenja zakona na štetu klijenta, ali i da interese klijenta stavi ispred sopstvenih interesa i interesa svojih kolega, drugih učesnika u postupku i trećih lica. Na zastupanje ne smeju uticati politička ili verska uverenja, niti nacionalna, rasna ili etnička pripadnost. Prilikom obaveštavanja klijenta o pravnoj oceni slučaja, proceni izgleda za uspeh i izvršavanju ili neizvršavanju svojih obaveza, advokat to treba da učini potpuno, otvoreno i iskreno, i u profesionalnom radu advokat sme da koristi samo dopuštena i časna sredstva. Pritom, advokat ne sme da sudeluje u nedozvoljenom pribavljanju prava, niti da se poziva na dokaze za koje zna da su lažni ili pribavljeni na nezakonit način.<sup>25</sup> Pored navedenih standarda, Kodeks advokata detaljno reguliše i poverljivost u odnosu između advokata i klijenta, nespojivost funkcija sa advokatskom profesijom, odgovornost advokata, advokatsku tajnu, način čuvanja advokatske tajne i uslove za otkrivanje advokatske tajne.<sup>26</sup> Kodeks advokata dalje reguliše i pitanja nedopuštenog sticanja klijenata, zabranu reklamiranja, zabranu neloyalne konkurenциje, zabranu nečasnog ili drugog nedopuštenog pridobijanja klijenata.<sup>27</sup> U odeljku B istog ovog poglavlja, regulisana su sva pitanja vezana za zastupanje. Posebnim članovima regulisano je postupanje advokata sa imovinskim vrednostima klijenta i otkazivanje zastupanja.<sup>28</sup> Premda sam Ustav, ZOA i Statut AKS samo načelno uređuju standarde u pružanju

besplatne pravne pomoći, ovi pravni akti upućuju na poštovanje Kodeksa profesionalne etike advokata koji temeljno i detaljno uređuje standarde u pogledu pružanja pravne pomoći od strane advokata, tako da se može oceniti da su ovi standardi sveobuhvatno uređeni domaćim zakonodavstvom. Prema tome, postojećim pravnim okvirom koji reguliše položaj advokature, odnosno Zakonom o advokaturi i Kodeksom profesionalne etike advokata, definisani su principi pružanja pravne pomoći, pa se standard može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S8: PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE POLOŽAJ  
ADVOKATURE PREDVIĐA JASAN I PRAVIČAN POSTUPAK  
PREISPITIVANJA POSTUPANJA ADVOKATA TOKOM  
PRUŽANJA PRAVNE POMOĆI**

**[1 POEN]**

ZOA detaljno uređuje pravila obavljanja advokatske profesije – od ispunjenja uslova za bavljenje advokaturom, do prava i obaveza advokata, Advokatske komore Srbije i komora u njenom sastavu. Preispitivanje postupanja advokata regulisano je odredbama o disciplinskoj odgovornosti koje se nalaze u Zakonu o advokaturi i Statutu advokatske komore Srbije. ZOA načelno reguliše disciplinsku odgovornost, disciplinski postupak i disciplinske organe advokatske komore. Statut AKS detaljnije razrađuje postupak disciplinske odgovornosti – od podnošenja prijave do izricanja disciplinske sankcije i prava advokata i stranke na pravni lek, te su nabrojani lakši i teži oblici povreda dužnosti i ugleda advokata, a težih povreda ima čak 44.<sup>29</sup> Međutim, ono što predstavlja problem u regulisanju disciplinske odgovornosti jeste činjenica da disciplinski postupak pokreće disciplinski tužilac advokatske komore u čiji imenik je upisan advokat ili advokatski pripravnik protiv koga se postupak pokreće. Disciplinski postupak može se pokrenuti na osnovu prijave koju podnosi zainteresovano lice ili državni organ, na osnovu predloga organa advokatske komore

<sup>22</sup> ZOA, član 18

<sup>23</sup> Statut Advokatske komore Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 86/2013)

<sup>24</sup> Kodeks profesionalne etike advokata („Službeni glasnik RS“, br. 27/2012)

<sup>25</sup> Kodeks advokata, Poglavlje II

<sup>26</sup> Kodeks advokata, Poglavlje III

<sup>27</sup> Kodeks advokata, Poglavlje IV

<sup>28</sup> Videti npr. Kodeks advokata., član 25

<sup>29</sup> Statut AKS, Odeljak 9; Videti posebno čl. 240 i 241

ili po službenoj dužnosti.<sup>30</sup> Ni Zakon ni Statut ne obavezuju disciplinskog tužioca advokatske komore da obrazloži odluku o odbijanju da pokrene disciplinski postupak protiv advokata po prijavi stranke, tako da u praksi, stranke samo dobiju obaveštenje o tome da nema osnova za vođenje disciplinskog postupka protiv advokata protiv koga su podnele prijavu i pouku o pravnom leku. Samim tim, usled nepostojanja obaveze disciplinskog tužioca advokatske komore da obrazloži odluku o odbijanju disciplinske prijave, ovaj postupak se ne može oceniti kao jasan i pravičan. Iz tog razloga, standard se ne smatra ispunjenim. [0/1 poena]

**S9: ZAKON KOJI REGULIŠE PARNIČNI POSTUPAK  
OMOGUĆAVA DODELU BESPLATNOG PUNOMOĆNIKA  
I PRAVIČAN POSTUPAK ODLUČIVANJA O NJEGOVU  
DODELI  
[0,5 POENA]**

Još jedan od važnih aspekata pristupa pravdi građana jeste i mogućnost ostvarenja prava na besplatnog punomoćnika pod jednakim uslovima. Pravičnost postupka u kojem se odlučuje o dodeli besplatnog punomoćnika je nužni uslov da bismo mogli da utvrđimo ispunjenost ovog standarda. ZPP-om regulisano je pravo stranke na besplatnog punomoćnika, kao i uslovi i postupak dodele. Sud tokom čitavog postupka može priznati stranci pravo na besplatnu pravnu pomoć kad je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka, ako je to nužno radi zaštite prava stranke, odnosno ako je to propisano posebnim zakonom. Rok za odlučivanje suda o podnetom zahtevu je 8 dana od dana podnošenja predloga, odnosno od dostavljanja žalbe drugostepenom суду, a rok za preuzimanje radnje od koje zavisi zaštita prava stranke teče od dana dostavljanja rešenja kojim je odlučeno o zahtevu stranke za besplatnu pravnu pomoć. Besplatnog punomoćnika postavlja i razrešava predsednik suda po redosledu sa spiska advokata. Treba naglasiti i da se odredbe koje se tiču punomoćnika shodno primenjuju i na besplatnog punomoćnika, osim ako zakon nije drugačije

odredio. Protiv odluke suda o postavljanju besplatnog punomoćnika nije dozvoljena žalba, a osnovni preduslov za ostvarivanje ovog prava jeste prethodno oslobođenje od sudskih troškova.

Oslobođenje od troškova postupka pripada stranci koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove, i ono obuhvata oslobođenje od plaćanja takse i od polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa. Takođe, moguće je da sud osloboди stranku samo od plaćanja takse.<sup>31</sup> Prilikom donošenja odluke o oslobođenju od plaćanja troškova postupka sud ceni sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode i imovinu koje imaju stranka i članovi njene porodice.<sup>32</sup>

Međutim, problem je prisutan u pogledu primene ZPP, s obzirom na to da je neusaglašen sa novijim ZBPP, jer ovaj poslednji, pored ekonomski ugroženih građana, prepoznaje i posebno osetljive grupe građana koje imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, bez obzira na njihov ekonomski status, kao i pravo onim građanima, koji bi, plaćanjem besplatne pravne pomoći došli u situaciju da budu ekonomski ugroženi. Takođe, ZPP predviđa zastoj procesnih rokova dok sud ne odluči o dodeli besplatnog punomoćnika.<sup>33</sup> Zbog svega navednog, ZPP nije u potpunosti pravično regulisao pitanje dodeljivanja besplatnog punomoćnika od strane suda: ovo pravo rezerviše se samo za one već ekonomski ugrožene građane, ali ne i one koji bi plaćanjem punomoćnika postali ekonomski ugroženi. Takođe, zakon ne razlikuje specifične potrebe u ostvarivanju prava ugroženih grupa, poput osoba sa invaliditetom ili žrtava nasilja u porodici, pa one ostaju neprepoznate kao nosioci ovog prava. Na pravičnost čitavog postupka značajno utiče i činjenica da izostaje pravo stranke na žalbu protiv rešenja kojim se odbija njen zahtev za besplatnog punomoćnika. Takođe, budući da je preduslov za dobijanje besplatnog punomoćnika prethodno odobren zahtev za oslobođenja od troškova postupka za čije rešenje ne postoji zakonski rok, postupak se ne može oceniti kao pravičan. Iz svih ovih razloga, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

<sup>30</sup> Statut AKS, član 201

<sup>31</sup> Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 18/2020), član 168

<sup>32</sup> ZPP, član 168

<sup>33</sup> ZPP, član 170

**S10: ZAKON KOJI UREĐUJE KRIVIČNI POSTUPAK  
PREDVIĐA OBAVEZNU ODBRANU I ODBRANU  
SIROMAŠNOG, A USLOVI ZA NJIHOVU DODELU  
ZADOVOLJAVAJU INTERESE PRAVIČNOSTI U POSTUPKU  
[0,5 POENA]**

Paralelno sa propisima vezanim za ostvarivanje prava na besplatnog punomoćnika u parničnom postupku, zakonodavac je predviđao odgovarajuće mehanizme u krivičnom postupku. Naime, Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP) predviđa slučajeve u kojima je odbrana okriviljenog obavezna, odbranu po službenoj dužnosti, kao i odbranu siromašnog.<sup>34</sup> Ove tri vrste odbrane mogu postojati nezavisno jedna od druge, kada okriviljeni sam angažuje branioca, a mogu se isprepletati (ako nema sredstava da angažuje branioca, pa mu se on dodeli po službenoj dužnosti, ukoliko je odbrana obavezna, a okriviljeni podnese zahtev za dodeljivanje branioca po osnovu „siromaškog prava“). Zakonik jasno definiše niz situacija u kojima okriviljeni mora imati branioca, a što se često vezuje za lična svojstva okriviljenog, težinu dela i zaprećenu kaznu, eventualno lišenje slobode, ukoliko se radi o mogućnosti zaključenja sporazuma o svedočenju okriviljenog ili osuđenog, u slučaju suđenja u odsustvu itd. Ukoliko okriviljeni sam ne imenuje branioca u slučajevima u kojima je odbrana obavezna, on će mu biti postavljen po službenoj dužnosti.

Što se tiče odbrane siromašnog, ZKP predviđa da će se okriviljenom, koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, na njegov zahtev postaviti branilac, iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti.<sup>35</sup> U tom slučaju, troškovi odbrane padaju na teret budžetskih sredstava suda. O ovom zahtevu odlučuje sudija za prethodni postupak, predsednik veća ili sudija pojedinac, a branioca rešenjem postavlja predsednik suda pred kojim se vodi postupak po redosledu saspiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora, pa bi u ovom slučaju postavljeni branilac

imao status *branioca po službenoj dužnosti*.<sup>36</sup> Dodatno, u odluci kojom rešava o troškovima, sud može oslobođiti okriviljenog od dužnosti da naknadi u celini ili delimično troškove krivičnog postupka, kao i nagrade za veštaka i postavljenog stručnog savetnika, ako bi njihovim plaćanjem bilo dovedeno u pitanje izdržavanje okriviljenog ili lica koja je on dužan da izdržava.<sup>37</sup> Takođe, sud može i u posebnom rešenju, naknadno, po utvrđivanju pomenuih činjenica, oslobođiti okriviljenog od ove dužnosti. Prema tome, kako ZKP definiše slučajeve obavezne odbrane i prava na odbranu siromašnog, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S11: ZAKON KOJI UREĐUJE POLOŽAJ MALOLETNIKA  
U KRIVIČNOM POSTUPKU PREDVIĐA OBAVEZNO  
ZASTUPANJE OŠTEĆENIH I OKRIVLJENIH MALOLETNIH  
LICA, A USLOVI ZA OBEZBEDIVANJE ZASTUPANJA  
ZADOVOLJAVAJU INTERESE PRAVIČNOSTI U POSTUPKU  
[0,5 POENA]**

Položaj maloletnika u krivičnom postupku, kao izuzetno osetljiva tema, definisan je posebnim zakonom. Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (u daljem tekstu: ZOMUKD) propisuje da maloletno lice mora imati branioca prilikom prvog saslušanja, ali i tokom čitavog postupka, a ukoliko ga nema, odrediće mu se po službenoj dužnosti iz reda advokata koji poseduju posebna znanja iz oblasti prava deteta i prestupništva mlađih.<sup>38</sup> Shodna pravila, ovaj zakon propisuje i u pogledu maloletnog oštećenog. Ono što predstavlja problem kod ovakve zakonske postavke zaštite maloletnih lica jeste činjenica da maloletnik mora imati punomoćnika samo kada je učinilac poznat, pošto se obaveza punomoćnika vezuje za prvo saslušanje okriviljenog. Ukoliko okriviljeni nije poznat, ne postoji obaveza da se maloletnom licu postavi punomoćnik.<sup>39</sup> Takođe, istim zakonom propisano je da punomoćnika postavlja predsednik suda, iz čega proizilazi da se maloletnom licu punomoćnik dodeljuje u fazi postupka pred sudom. Zakon ne daje odgovor na

<sup>34</sup> Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019), članovi 74, 76, 77

<sup>35</sup> ZKP, član 77

<sup>36</sup> ZKP, član 77

<sup>37</sup> ZKP, član 264

<sup>38</sup> Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005), član 49

<sup>39</sup> ZOMUKD, član 154

pitanje šta se događa sa maloletnim oštećenim u istražnoj fazi postupka, pred tužilaštvom, odnosno pre podizanja optužnice, a razlozi pravičnosti nalažu da maloletni oštećeni u svim fazama postupka ima punomočnika. Prema tome, postojećim zakonskim rešenjem nisu u potpunosti zadovoljeni interesi pravičnosti jer isto ne sadrži garanciju da će maloletnici u svim fazama postupka imati zastupanje, te se standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena].

**S12: ZAKON KOJI UREĐUJE POLOŽAJ MALOLETNIKA U KRIVIČNOM POSTUPKU PREDVIĐA OBAVEZNO STICANJE POSEBNIH ZNANJA ZASTUPNIKA MALOLETNIH LICA U KRIVIČNOM POSTUPKU**

[0,5 POENA]

Međutim, standard da odgovarajući zakon propisuje obavezno sticanje posebnih znanja za zastupnike maloletnih lica u krivičnom postupku je u potpunosti ispunjen, budući da ZOMUKD propisuje da sva lica koja učestvuju u ovom postupku (a to su pre svega advokati, sudije za maloletnike i tužioци za maloletnike), pored drugih organa, moraju posedovati posebna znanja iz oblasti prava deteta i maloletničke delinkvencije. Prema tome, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S13: PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE RAD ADVOKATURE GARANTUJE DA PRAVNA POMOĆ BУДЕ RAVNOMERNO TERITORIJALNO RASPROSTRANJENA [0,5 POENA]**

Teritorijalna rasprostranjenost pružalaca pravne pomoći od značaja je za jednak pristup pravdi koji pripada svim građanima. ZOA reguliše postojanje, status i organizaciju Advokatske komore Srbije. Njeno sedište je u Beogradu i u sastavu sadrži advokatske komore Vojvodine, Kosova i Metohije, Beograda, Zaječara, Kragujevca, Niša, Požarevca, Čačka i Šapca sa svojim sedištima.<sup>40</sup> Aktom Advokatske komore Srbije, u skladu sa njenim statutom, mogu se osnovati i druge advokatske komore u sastavu Advokatske komore Srbije. Ipak, sama teritorijalna rasprostranjenost pravne pomoći nije ograničena zakonski određenim brojem i raspoređenošću advokatskih komora, već veoma različit (i neujednačen) broj advokata u pojedinim mestima i njihova geografska udaljenost od pojedinih advokatskih komora. Udaljenost advokata od pojedinih advokatskih komora ili njihov mali broj praktično onemogućava njihovu ravnomernu teritorijalnu raspoređenost. Shodno tome, pravni okvir ne garantuje njihovu ravnomernu teritorijalnu raspoređenost, te je standard neispunjen. [0/0,5 poena]

<sup>40</sup> ZOA, član 64

## POD-INDIKATOR 1.2.

### TERITORIJALNA ZASTUPLJENOST SVIH OBILKA PRAVNE POMOĆI U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Besplatna pravna pomoć je ravnomerno teritorijalno rasprostranjena u JLS	0,5/0,5
2. Besplatna pravna pomoć advokata je ravnomerno teritorijalno rasprostranjena	0,5/0,5
3. Licencirani zastupnici maloletnih lica u krivičnom postupku su teritorijalno ravnomerno dostupni	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1,5/1,5</b>

#### S1: BESPLATNA PRAVNA POMOĆ JE RAVNOMERNO TERITORIJALNO RASPROSTRANJENA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE (JLS)

[0,5 POENA]

Kao pružaoce besplatne pravne pomoći, ZBPP prepoznaje određene kategorije lica.<sup>41</sup> Na internet stranici Ministarstva pravde Republike Srbije moguće je pristupiti spisku registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći koji obuhvata jedinice lokalne samouprave i gradske opštine i udruženja.<sup>42</sup>

Sa spiska od ukupno 166 lokalnih samouprava i gradskih opština u Republici Srbiji, za 24 ne postoje registrovana lica zadužena za poslove pružanja besplatne pravne pomoći. Prema tome, ukupno 142 lokalne samouprave i gradske opštine u Republici Srbiji imaju registrovana lica zadužena za pružanje ove pomoći, što iznosi 85,5% od ukupnog broja u Republici Srbiji.

Kada govorimo o drugim pružaocima besplatne pravne pomoći, ukupno 20 udruženja je registrovano, od toga iz Beograda 11, iz Niša i Niške Banje 4, iz Novog Sada 1, iz Subotice 3, Leskovca 2, Valjeva 1 i Kraljeva 1. Treba napomenuti da određeni broj udruženja, iako registrovani po većim centrima u Srbiji, besplatnu pravnu pomoć pružaju i u okolnim manjim mestima, kao što je

na primer slučaj sa udruženjem u Novom Sadu i nekolicinom udruženja u Beogradu.

Pored ove vrste provere, vršena je i posebna provera podataka o opštinama i gradovima kao pružaocima besplatne pravne pomoći, na osnovu odgovora na poslete zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Od 161 analiziranih opština i gradova<sup>43</sup>, njih 126 je odgovorilo na zahtev za pristup informacijama. Od 126 entiteta koji su odgovorili na ovaj zahtev, svega 31 navodi da ima formiranu kancelariju za besplatnu pravnu pomoć na svojoj teritoriji, odnosno 24,6%. Sa druge strane, daleko veći broj, njih 104, navode da imaju određeno lice za pružanje besplatne pravne pomoći, odnosno 82,5% od 126 opština koje su odgovorile na zahtev za pristup ovim informacijama. Od tih 104 opštine, u njih 88, kako navode, rade lica koja su obučena za ovu vrstu pravne pomoći, ali svega 13% ima pružanje besplatne pravne pomoći kao jedino zaduženje na svom radnom mestu. U situacijama kada je organizovana kancelarija za besplatnu pravnu pomoć, prosečan broj zaposlenih lica iznosi svega 1,97, dok su od toga 1,23 diplomirani pravnici, a pravnika sa položenim pravosudnim ispitom je još manje, svega 0,62.

Kada ove rezultate posmatramo u odnosu na ukupan broj analiziranih opština, uključujući i one opštine koje na zahtev za pristup informacijama

<sup>41</sup> ZBPP, član 9

<sup>42</sup> Internet stranica Ministarstva pravde Republike Srbije, Spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći koji obuhvata jedinice lokalne samouprave i gradske opštine i udruženja, dostupan <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>

<sup>43</sup> Od 167 jedinica lokalne samouprave, posmatrano je 161, bez opština u Beogradu, Nišu i Novom Sadu.

nisu ni odgovorile (161), dolazimo do zaključka da 19% od ukupnog broja opština ima formiranu kancelariju za besplatnu pravnu pomoć, dok 65% ima određeno lice zaduženo za poslove pružanja besplatne pravne pomoći. Od celokupnog broja, u 88 opština, odnosno 55%, je prošlo obuku za pružanje besplatne pravne pomoći. Međutim, u svega 11% entiteta, dakle u 17 opština i gradova, pružanje besplatne pravne pomoći predstavlja jedino zaduženje datog lica.

Analizom drugih odgovora utvrđeno je da je deo opština greškom odgovorio pozitivno na pitanje o licu određenom za pružanje besplatne pravne pomoći (23), iako su dale pozitivan odgovor i na prethodno pitanje o formiranju kancelarije za istu svrhu. Deo opština je takođe greškom odgovorio pozitivno (8), iako nisu odredile lice koja bi ovu besplatnu pravnu pomoć neposredno pružala, već samo lice za rešavanje po zahtevima građana za pružanje besplatne pravne pomoći. U skladu sa tim, 31 jedinica lokalne samouprave je formirala kancelariju, a 73 je odredilo lice, odnosno lica za pružanje besplatne pravne pomoći. Posmatrajući po upravnim okruzima, procenat jedinica lokalne samouprave koji pružaju besplatnu pravnu pomoć se kreće od 20% u Srednjobanatskom okrugu do 100% u Zapadnobačkom okrugu.

Takođe, navedeni oblici pravne pomoći analizirani su na nivou upravnih okruga, te se došlo do sledećih zaključaka. Od 25 analiziranih upravnih okruga u Republici Srbiji, u svima je barem u jednoj opštini ili gradu dostupan oblik besplatne pravne pomoći. Osim toga, u nekim okruzima, manje od 50% opština i gradova<sup>44</sup> koje čine taj okrug pruža ovu vrstu pravne pomoći. U ovim slučajevima, a po sprovedenoj proceni, od 40.000 i više građana okvirno gravitira ka jednom pravniku u jednom okrugu. Međutim, ima i izuzetno pozitivnih primera, poput Braničevskog okruga, gde 88% opština odnosno gradova pružaju besplatnu pravnu pomoć, ili Šumadijskog okruga gde je takav procenat 86%.

Imajući u vidu da je od 25 analiziranih okruga, u njih 6 procenat gradova i opština koji pružaju besplatnu pravnu pomoć ispod 50%, a u preostalih 19 okruga to bar polovina, odnosno i iznad 50% pripadajućih gradova i opština, možemo zaključiti da je besplatna pravna pomoć ravnomerno rasprostranjena.

Stoga, iz svega gorenavedenog, možemo zaključiti da su registrovani pružaoci besplatne pravne pomoći zastupljeni širom teritorije Republike Srbije, te je ovaj standard ispunjen. [0,5/0,5 poena]

## S2: BESPLATNA PRAVNA POMOĆ ADVOKATA JE RAVNOMERNO RASPROSTRANJENA [0,5/0,5 POENA]

Ministarstvo pravde Republike Srbije vodi registre pružalaca besplatne pravne pomoći u koje se može izvršiti uvid posetom internet stranice Ministarstva.<sup>45</sup> Na isti način može se pristupiti spisku advokata pružalaca besplatne pravne pomoći, koji se potom deli po advokatskim komorama na teritoriji Republike Srbije.<sup>46</sup> Ukupan broj advokata koji vrše ovu delatnost na teritoriji Republike Srbije, i registrovani su u Advokatskoj komori Srbije, iznosi 10.939<sup>47</sup>. Takođe, prema podacima Advokatske komore Srbije, u Advokatskoj komori Beograda upisano je 5.085 advokata, u Advokatskoj komori Vojvodine 2.381 advokat, u Advokatskoj komori Niša 1.223 advokata, u Čačku 829, u Požarevcu 281, u Zaječaru 183, u advokatskoj komori Kragujevca 562 advokata i u advokatskoj komori Šapca 395 advokata. Što se tiče advokata registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći, ukupan broj iznosi 3.417 advokata u Republici Srbiji. U advokatskoj komori Beograda, broj advokata pružalaca besplatne pravne pomoći iznosi 901, u advokatskoj komori Vojvodine 1.010, Niša 535, Čačka 370, Požarevcu 261, Zaječara 167, Kragujevca 16 i u advokatskoj komori Šapca 157.

<sup>44</sup> U Južnobačkom okrugu 50% opština i gradova pruža pravnu pomoć (polovina nije ni odgovorila na zahtev), dok je odnos opterećenosti takav da je na jednog pravnika upućeno 44.170,57 lica. U Topličkom okrugu veoma mali procenat gradova i opština pruža pravnu pomoć, njih svega 25%, dok je na jednog pravnika upućeno čak 42.126 građana tog okruga. U Pomoravskom okrugu 44% gradova i opština pruža besplatnu pravnu pomoć. Slična situacija je i u Zlatiborskom okrugu, sa 40% gradova i opština koji na teritoriji datog okruga imaju organizovanu besplatnu pravnu pomoć.

<sup>45</sup> Registrar pružalaca besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške ([mpravde.gov.rs](http://mpravde.gov.rs))

<sup>46</sup> Spisak pružalaca besplatne pravne pomoći - advokati

<sup>47</sup> Ovaj podatak dobijen je telefonski, u razgovoru sa predstavnicima Advokatske komore Srbije, 26.10.2020. godine, na osnovu podataka koji su poslednji put ažurirani 13.10.2020. godine

Upoređivanjem broja advokata koji su se opredelili za pružanje besplatne pravne pomoći u odnosu na ukupan broj advokata upisanih u imenik nadležne advokatske komore, utvrđeno je da je najveći procenat registrovanih advokata koji su ujedno registrovani i za pružanje besplatne pravne pomoći u Advokatskoj komori Požarevca i iznosi čak 92,8%. Osim toga, u Advokatskoj komori Zaječara, sličan procenat advokata od ukupnog broja je registrovan i za pružanje besplatne pravne pomoći - 91,2%. Na teritorijama drugih advokatskih komora odnos je drugačiji. U slučaju Niša, Čačka, Šapca, kao i advokatske komore Vojvodine okvirno 40 procenata advokata upisanih u imenik nadležne komore registrovano je za ovaj vid pravne pomoći. Advokatska komora Beograda, iako najmnogoljudnija, ima 17,7% advokata pružalaca besplatne pravne pomoći. Na kraju, advokatska komora Kragujevca poseduje najmanji broj advokata registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći - samo 2,8% od ukupnog broja.

Kako je teritorijalna rasprostranjenost advokata za pružanje besplatne pravne pomoći ravnomerna, ovaj standard se može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

### S3: LICENCIRANI ZASTUPNICI MALOLETNIH LICA U KRIVIČNOM POSTUPKU SU TERITORIJALNO RAVNOMERNO DOSTUPNI [0,5 POENA]

Na osnovu ZOMUKD, branilac maloletnika može biti samo advokat koji je stekao posebna znanja iz oblasti prava deteta i prestupništva mladih.<sup>48</sup> Advokati ova posebna znanja stiču u okviru obuke koju prolaze, te poseduju odgovarajući sertifikat kao potvrdu ovih znanja. Na osnovu poslatih zahteva za pristup informacijama i sprovedene analize, utvrđen je tačan broj advokata u Republici Srbiji koji poseduju posebna znanja za rad sa maloletnim učiniocima krivičnih dela i maloletnim licima oštećenim krivičnim delom.

Na spisku koji je dostavila Advokatska komora Srbije (AKS), upisano je 5.692 advokata sa mestom obavljanja delatnosti. Najviše obučenih advokata je u Advokatskoj komori Beograda

(1.908), a najmanje u Advokatskoj komori Zaječara (136). Kao kriterijum za procenu ravnomerne teritorijalne dostupnosti licenciranih zastupnika maloletnih lica u krivičnom postupku, uzimana su područja nadležnosti advokatskih komora, odnosno viših sudova. Ovaj kriterijum značajan je iz perspektive nadležnosti ove instance sudova u prvom stepenu u krivičnim postupcima koji se vode prema maloletnim učiniocima krivičnih dela, u skladu sa Zakonom o uređenju sudova (u daljem tekstu: ZUS).<sup>49</sup>

Na osnovu sprovedene analize podataka dostavljenih od strane AKS, ustanovljeno je da pored Beograda, najveći broj licenciranih advokata imaju Advokatska komora Vojvodine i Advokatska komora Niša. Sa druge strane, kao komore koje imaju najmanji broj ovako licenciranih advokata, pored Zaječara, izdvajaju se i Advokatska komora Požarevca i Advokatska komora Šapca. Imajući u vidu da je, prema podacima AKS, ukupan broj advokata na teritoriji Republike Srbije ukupno 10.939<sup>50</sup>, ustanovljen je procenat zastupljenosti advokata sa licencom za maloletnike u odnosu na ukupan broj advokata i dobijeni su sledeći podaci. U advokatskim komorama Požarevca, Zaječara, Kragujevca i Šapca oko 70% upisanih advokata poseduje i licencu za maloletnike. U advokatskoj komori Niša, ovaj procenat iznosi čak 84,1%, što je ujedno i teritorija komore u Srbiji u kojoj su ovi advokati i najzastupljeniji. U advokatskoj komori Vojvodine procenat advokata koji poseduju ovu licencu iznosi 58,9%, a u Čačku 66,5%. Na kraju, iako prema dostupnim podacima Advokatska komora Beograda poseduje najveći broj advokata sa licencom za maloletnike, imajući u vidu ukupan broj advokata upisanih u imenik ove komore, ovo je ujedno i advokatska komora sa najmanjim procentom advokata koji poseduju datu licencu - 37,7%.

Prema tome, iako broj licenciranih advokata za pojedina područja varira, svaka advokatska komora u Republici Srbiji ima i adekvatan broj advokata koji poseduju ovu licencu, bez izuzetka, te se može smatrati da je ovaj standard, u pogledu rasprostranjenosti, ispunjen. [0,5/0,5 poena]

<sup>48</sup> ZOMUKD, član 49 (3)

<sup>49</sup> Zakon o uređenju sudova („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018 i 88/2018 - odluka US), član 23 (1) (3)

<sup>50</sup> Ovaj podatak dobiten je telefonski, u razgovoru sa predstvincima Advokatske komore Srbije, 26.10.2020. godine, na osnovu podataka koji su poslednji put ažurirani 13.10.2020. godine

## POD-INDIKATOR 1.3. PERCEPCIJA O SISTEMU PRAVNE POMOĆI

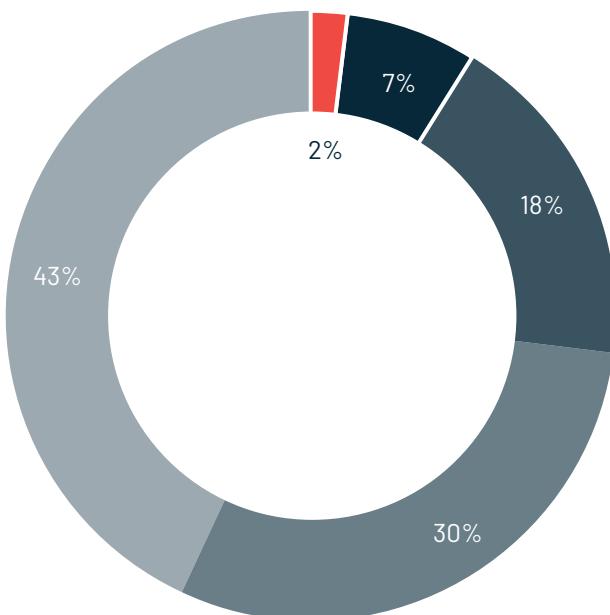
STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Korisnici sistema smatraju da je prosečna visina troškova za plaćanje pravne pomoći (npr. angažovanje advokata) pristupačna	0/1
2. Korisnicima je jasno šta je besplatna pravna pomoć i pod kojim uslovima je mogu zatražiti	0/1
3. Korisnici su zadovoljni kvalitetom pravne pomoći koju pružaju advokati/JLS i drugi pružaoci	0,5/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>0,5/3</b>

**S1: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA JE PROSEČNA VISINA TROŠKOVA ZA PLAĆANJE PRAVNE POMOĆI (NPR. ANGAŽOVANJE ADVOKATA) PRISTUPAČNA [1 POEN]**

Na osnovu sprovedene ankete među korisnicima sistema, ustanovljeni su sledeći nalazi. 24,6% ispitanika smatra da su troškovi angažovanja advokata radi pravne pomoći u Srbiji odgovarajući. Ipak, procenat onih koji se sa ovakvom tvrdnjom ne slažu je daleko veći i on iznosi čak 73,4%.

Značajno je napomenuti da je u okviru procenta onih koji smatraju da je prosečna visina troškova za plaćanje pravne pomoći (npr. angažovanja advokata) pristupačna, većina ispitanika (32,1%) višeg ili visokog obrazovanja, iz urbanih naselja i pretežno sa teritorije glavnog grada, sa primanjima iznad proseka. Imajući u vidu da dve trećine ispitanika ne smatra da su troškovi angažovanja advokata radi pravne pomoći u Srbiji odgovarajući, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori



*Pristupačnost prosečne visine troškova za plaćanje pravne pomoći (npr. angažovanje advokata)*

## S2: KORISNICIMA JE JASNO ŠTA JE BESPLATNA PRAVNA

POMOĆ I POD KOJIM USLOVIMA JE MOGU ZATRAŽITI

[1 POEN]

Kada govorimo o upoznatosti ispitanika sa pojmom besplatne pravne pomoći i uslovima pod kojima se ona može zatražiti i dobiti, dobijeni su sledeći rezultati. Čak 57% ispitanika odgovorilo je da im nije jasno pod kojim uslovima mogu dobiti besplatnu pravnu pomoć. Značajan ideo lica koja su se na ovaj način izjasnila su osnovnog ili nižeg nivoa obrazovanja, sa prihodima koji ne prelaze 30.000 dinara po članu domaćinstva na mesečnom nivou. U pogledu teritorijalne rasprostranjenosti, anketirana lica koja su se na ovaj način izjasnila potiču podjednako kako iz urbanih tako i iz ruralnih sredina, i jednako sa teritorije glavnog grada, Vojvodine, Šumadije i Južne/Istočne Srbije. Sa druge strane, 34,8% anketiranih lica izjasnilo se da su upoznati pod kojim uslovima mogu dobiti besplatnu pravnu pomoć. To su pretežno ispitanici višeg i visokog nivoa obrazovanja sa primanjima od preko 30.000 dinara po članu domaćinstva na mesečnom nivou. Ipak, treba imati u vidu da čak 8,2% anketiranih lica nije znalo, odnosno odbilo je da se izjasni o ovoj temi. S obzirom na to da se 34,8% ispitanika izjasnilo pozitivno o ovoj tvrdnji, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim.

[0/1 poena]

## S3. KORISNICI SU ZADOVOLJNI KVALitetom PRAVNE

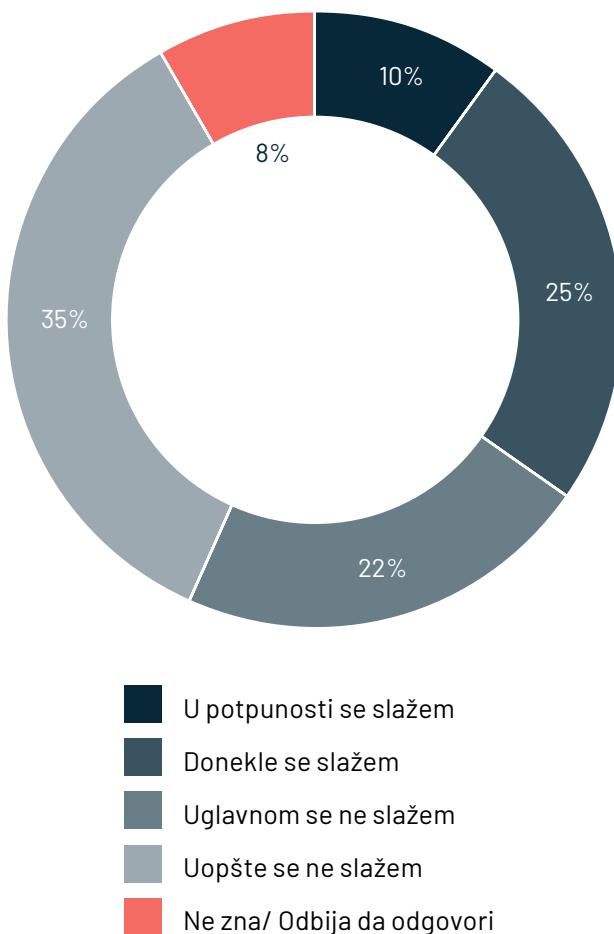
POMOĆI KOJU PRUŽAJU ADVOKATI/JLS I DRUGI

PRUŽAOCI

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja rezultata o ovoj temi, ispitanici su bili zamoljeni da se izjasne o kvalitetu pravne pomoći koju pruža svaka od navedenih kategorija ponaosob.

Kada govorimo o zadovoljstvu kvalitetom pružene pravne pomoći od strane advokata, korisnici sistema su se izjasnili na sledeći način. Daje u potpunosti zadovoljno kvalitetom pružene pravne pomoći od strane advokata izjasnilo se 23% ispitanika. Takođe, čak 47,8% ispitanika je izjavilo da se donekle slaže sa ovom tvrdnjom. S druge strane, 4,8% korisnika sistema nikada nije koristilo usluge advokata, dok 1,2% korisnika nije znalo, odnosno odbilo je da odgovori. Na kraju, 7,2% ispitanika se oštrotu usprotivilo

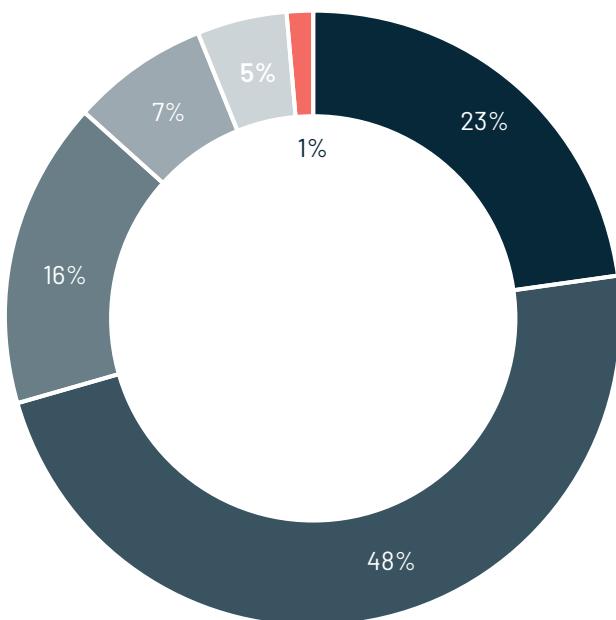


*Upoznatost građana sa postojanjem besplatne pravne pomoći i uslovima pod kojima se može zatražiti*

ovakvoj tvrdnji, dok 16% ispitanika uglavnom nije zadovoljno kvalitetom pružene pravne pomoći advokata.

Što se tiče kvaliteta pravne pomoći koju pružaju jedinice lokalne samouprave, izuzetno veliki procenat ispitanika, čak 43,4% nikada nije koristilo ovaj vid pravne pomoći. Osim toga, 3,2% korisnika sistema nije znalo, odnosno odbilo je da odgovori. Dalje, 21% ispitanika donekle je zadovoljno kvalitetom pružene pravne pomoći od strane jedinica lokalne samouprave, dok se svega 5,8% od ukupnog broja ispitanika u potpunosti saglasilo sa tom tvrdnjom. Na kraju, 12,8% ispitanika se uglavnom ne slaže sa datom tvrdnjom, dok je 13,8% od ukupnog broja anketiranih izrazilo oštrotu neslaganje. Prema navedenom, 47,3% ispitanih, koji su imali susret sa pružanjem besplatne pravne pomoći jedinica lokalne samouprave, ocenjuje je pozitivno.

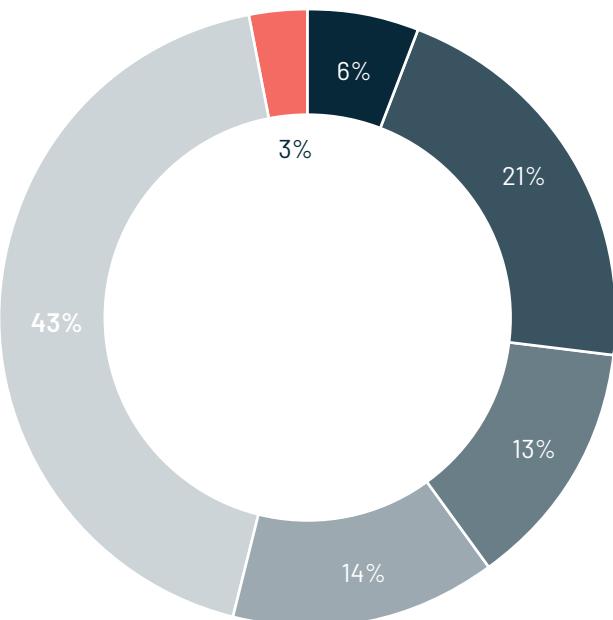
Na kraju, čak 62,8% ispitanika nije se susretalo sa pružanjem pravne pomoći od strane udruženja. Osim toga, 7,2% ispitanika je odbilo, odnosno nije znalo da da odgovor na pitanje o zadovoljstvu kvalitetom pružene pravne pomoći od strane udruženja. Dalje, 10,4% korisnika sistema uglavnom nije zadovoljno kvalitetom pravne pomoći koju pružaju udruženja, dok 4% ispitanika uopšte nije zadovoljno takvom pravnom pomoći. Na kraju, 12,6% je donekle zadovoljno pruženom pravnom pomoći, dok je 2,8% u potpunosti zadovoljno kvalitetom pružene pravne pomoći



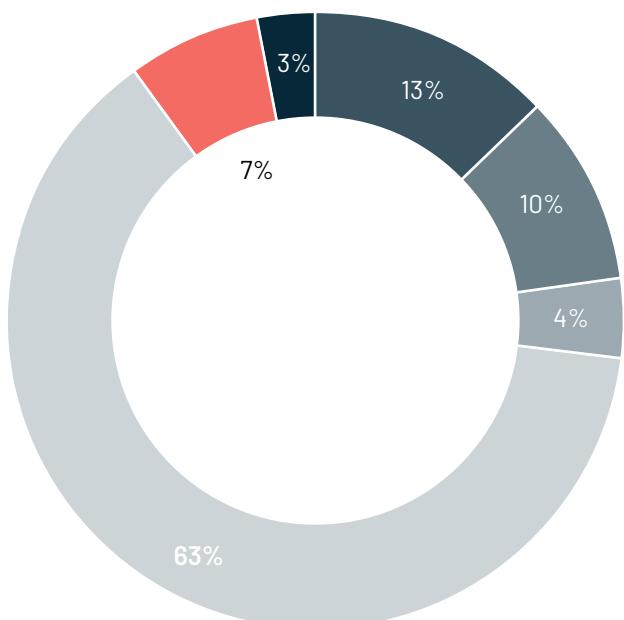
Zadovoljstvo kvalitetom pravne pomoći koju pružaju advokati

od strane udruženja. Prema navedenom, 50% ispitanih koji su imali susret sa pružanjem besplatne pravne pomoći od strane udruženja, ocenjuje je pozitivno.

Stoga, na osnovu ovako prikupljenih podataka, možemo zaključiti da su građani, u meri u kojoj su upoznati sa odgovarajućim oblikom pravne pomoći, zadovoljni pruženim kvalitetom te pomoći, te da se ovaj standard može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]



Zadovoljstvo kvalitetom pravne pomoći koju pružaju jedinice lokalne samouprave



Zadovoljstvo kvalitetom pravne pomoći koju pružaju udruženja

- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Nisam koristio/la ovu vrstu pravne pomoći
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

## POD-INDIKATOR 1.4. DELOTVORNOST SISTEMA PRAVNE POMOĆI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo odobrenih zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći u odnosu na ukupan broj zahteva	1/1
2. Udeo odbijenih zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći zbog isteka roka za odgovor na zahtev u odnosu na ukupan broj zahteva	1/1
3. Udeo odobrenih zahteva za besplatnu pravnu pomoć u parničnom postupku u odnosu na ukupan broj zahteva u parničnom postupku	1/1
4. Udeo pokrenutih disciplinskih postupaka protiv advokata u odnosu na ukupan broj prijava protiv advokata zbog kršenja standarda pružanja besplatne pravne pomoći	0/0,5
5. Udeo disciplinskih odluka o povredi standarda advokata zbog kršenja standarda pružanja besplatne pravne pomoći, u odnosu na ukupan broj prijava	0/0,5
6. Prosečan broj zaposlenih na poslovima pravne pomoći u JLS u Srbiji	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>3/4,5</b>

**S1: UDEO ODOBRENIH ZAHTEVA ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ZAHTEVA**  
[1 POEN]

**S2: UDEO ODBIJENIH ZAHTEVA ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI ZBOG ISTEGA ROKA ZA ODGOVOR NA ZAHTEV U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ZAHTEVA**  
[1 POEN]

**S3: UDEO ODOBRENIH ZAHTEVA ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U PARNIČNOM POSTUPKU U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ZAHTEVA U PARNIČNOM POSTUPKU**  
[1 POEN]

Na osnovu analize podataka u 161 jedinici lokalne samouprave, utvrđeno je da je ukupan broj podnetih zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći 2.548. U parničnom postupku podneto je 61%, odnosno 1.557 zahteva. U krivičnom postupku taj procenat iznosi 4%, tj. 98 zahteva.

Od ovog broja zahteva, usvojeno je 2.280 u parničnom i krivičnom postupku, odnosno u 89,48% predmeta je doneto rešenje o usvajanju zahteva. Imajući u vidu brojnost podnetih zahteva

u parničnom postupku, za 87,73% njih (tj. 1.366) doneto je i rešenje o usvajanju, dok je u krivičnom postupku taj udeo 94,89%.

Rešenje o odbijanju doneto je u ukupno 2,39% slučajeva, tj. u pogledu 61 podnetog zahteva. Kada govorimo o procentu odbijenih zahteva u parničnom postupku, doneto je rešenje u 36 slučajeva, što predstavlja procenat od 59% od ukupnog broja donetih rešenja o odbijanju. U krivičnom postupku, odbijeno je ukupno 3 zahteva, što predstavlja svega 5% od ukupnog broja donetih odbijajućih rešenja. Potrebno je naglasiti da je u još 207 slučajeva (od ukupnog broja predmeta) došlo do „čutanja uprave“ odnosno do situacije da organ nije doneo rešenje u zakonskom roku, te se smatra da je zahtev odbijen, u smislu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>51</sup>. U najvećem delu odgovora se ne navodi osnov odbijanja, niti vrsta postupka.

Takođe, važno je i napomenuti da je u malom broju slučajeva (0,27%) došlo do donošenja rešenja o ukidanju ranije donetog rešenja kojim je odobrena besplatna pravna pomoć. Osim toga, u 2,35% slučajeva dolazilo je do odustajanja

<sup>51</sup> Videti ZBPP, član 32 (4).

podnosioca od zahteva tako što zahtev nije dopunjeno u ostavljenom roku, u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>52</sup>. ZBPP propisuje da kada postoji opasnost od nastanka nenadoknadive štete po podnosioca zahteva ili ako bi istekao rok u kome on ima pravo na preduzimanje radnje u postupku, organ uprave ima dužnost da doneše rešenje o zahtevu u roku od tri dana nakon njegovog prijema.<sup>53</sup> Na osnovu procenjenog uzorka, ustanovljeno je da je u svega 1,53% slučajeva doneto ovakvo rešenje.

Prema navedenom, ocene za ove standarde su sledeće. U pogledu standarda koji se tiče udela odobrenih zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći u odnosu na ukupan broj zahteva, utvrđuje se da je standard ispunjen. [1/1 poena] U pogledu udela odbijenih zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći zbog isteka roka za odgovor na zahtev u odnosu na ukupan broj zahteva, standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena] Na kraju, u pogledu udela odobrenih zahteva za besplatnu pravnu pomoć u parničnom postupku u odnosu na ukupan broj zahteva u parničnom postupku, standard se može smatrati ispunjenim. [1/1 poena]

#### **S4: UDEO POKRENUTIH DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV ADVOKATA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PRIJAVA PROTIV ADVOKATA ZBOG KRŠENJA STANDARDA PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI**

**[1 POENA]**

U pogledu disciplinskih postupaka od strane advokatskih komora u Republici Srbiji koji su potencijalno vođeni protiv advokata po pitanju primene ili u vezi sa ZBPP, dobijeni su sledeći podaci. Odgovoreno je na 6 od 9 poslatih zahteva. Advokatske komore (AK) ili ne vode evidenciju u pogledu vođenja postupaka u vezi sa primenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ili nisu imali postupke u vezi sa primenom ovog zakona.

Preciznije, AK Vojvodine i AK Požarevca nisu odgovorile na poslate upite. Takođe, upit je poslat i ogranku AK Vojvodine u Novom Sadu koji takođe

nije odgovorio na poslati upit. Najmanji broj podnetih prijava (svega 2) nalazi se u AK Zaječara, dok je, očekivano, najveći broj podnetih prijava (88) u AK Beograda. Po masovnosti podnetih prijava, AK Niš je sledeća, posle AK Beograda, sa podnetih 48 prijava.

Međutim, ubedljivo najveći broj odbačenih prijava upravo je od strane AK Niša – čak 38 odbačenih od ukupno 48 podnetih prijava u ovoj komori. AK Zaječara, pored najmanjeg broja podnetih prijava, nema nijedan odbačaj. AK Beograda, iako najmasovnija, pa samim tim i sa najvećim brojem prijava, kao što je već navedeno, ima svega 4 odbačaja prijave.

Što se tiče pokrenutih postupaka, AK Šapca, Zaječara i Niša nemaju nijedan pokrenuti postupak po osnovu podnete prijave. Opet očekivano, AK Beograda ima i najveći broj pokrenutih postupaka, čak 86.

Ipak, kako ne postoje precizni podaci na osnovu kojih bi se sa sigurnošću mogao utvrditi ideo odbačenih prijava i ideo pokrenutih disciplinskih postupaka protiv advokata zbog kršenja standarda pružanja besplatne pravne pomoći u odnosu na ukupan broj advokata, a advokatske komore ili ne vode ovu evidenciju ili do sada nisu imale ovu vrstu postupaka, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

#### **S5: UDEO DONETIH DISCIPLINSKIH ODLUKA O POVREDI STANDARDA ADVOKATA ZBOG KRŠENJA STANDARDA PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI, U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PRIJAVA**

**[0,5 POENA]**

Kada govorimo o donetim odlukama od strane disciplinskih organa advokatskih komora u Republici Srbiji, u pogledu povrede standarda advokata zbog kršenja standarda pružanja besplatne pravne pomoći, od svih postojećih advokatskih komora, jedino je AK Beograda posedovala ove podatke za predmetni period. AK Vojvodine, njen ogrank u Novom Sadu i AK Požarevca nisu odgovorile na upit, dok Advokatske

<sup>52</sup> Organ uprave koji traži od podnosioca zahteva dopunska dokumentacija dužan je da odredi rok za njeno dostavljanje koji ne može biti kraći od osam dana, čijim istekom se smatra da je podnositelj odustao od zahteva, ako nije dostavio traženu dokumentaciju; *videti* ZBPP, član 32 (5)

<sup>53</sup> ZBPP, član 32 (3)

komore Niša, Čačka, Kragujevca, Zaječara i Šapca nisu donele nijednu ovakvu odluku.

Kada govorimo o AK Beograda, donete su 4 odluke kojima je utvrđena povreda dužnosti i ugleda advokata. Takođe, doneto je i 16 rešenja o odbacivanju, dok je u 2 slučaju došlo i do oslobođajuće odluke, ali se iste ne odnose na primenu ZBPP. Stoga, kako ne postoji dovoljno informacija o ishodima disciplinskih postupaka, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S6: PROSEČAN BROJ ZAPOSLENIH NA POSLOVIMA  
PRAVNE POMOĆI U JLS U SRBIJI  
[0,5 POENA]**

Na osnovu sprovedene analize 161 opštine i grada u Republici Srbiji, utvrđeni su sledeći podaci. Od ukupnog broja posmatranih opština i gradova, 126 je odgovorilo na poslate zahteve za pristup informacijama.

Ustanovljeno je da je u službama za pružanje besplatne pravne pomoći u datim opštinama i gradovima zaposleno ukupno 203 lica, što predstavlja prosečno 1,97 zaposlenog po opštini, odnosno gradu i dатој službi pružanja pravne pomoći.

Ovaj broj uključuje diplomirane pravnike sa i bez položenog pravosudnog ispita, kao i prateće osoblje. Diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom je manje i ovaj broj iznosi 64, što predstavlja prosečan broj od 0,62, dok je diplomiranih pravnika bez položenog pravosudnog ispita više i on iznosi 127 lica, odnosno 1,23 diplomiranih pravnika po opštini, odnosno gradu. Dakle, ukupan broj pravnika iznosi 189, dok je prateće osoblje malobrojnije (18 lica), te predstavlja svega 11% zaposlenih u ovim službama.

Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

## OCENA IDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	17 (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	8 (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-3,5	4-7,5	8-11	11,5-14	14,5-17
FINALNA OCENA IDIKATORA	3				

Ustavni rang pojedinih kategorija pravne pomoći, konkretno advokature i službi pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, naizgled pridaje veliki značaj pitanju dostupnosti adekvatne pravne pomoći građanima u sudskom postupku. Međutim, već na normativnom planu, mogu se uočiti značajne manjkavosti, naročito u pogledu uređenja besplatne pravne pomoći. Zakonske odrednice pružalaca besplatne pravne

pomoći su ocenjene kao nedovoljno precizne, a problematičan je i kvalitet uređenja uslova, kategorija korisnika i procedure ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Zakonodavstvo adekvatno uređuje pravni položaj advokature i tradicionalne procesne oblike pravne pomoći u krivičnom postupku, kao što su siromaško pravo i obavezna odbrana, ali se uočava potreba za unapređenjem u pogledu postupka preispitivanja

postupanja advokata, dodele besplatnog punomočnika u parnici, obaveznog zastupanja maloletnika i garancije ravnomerne teritorijalne rasprostranjenosti advokature. U praksi primene ovog pravnog okvira, u pogledu teritorijalne dostupnosti pravne pomoći, konstatovan je nedostatak upravo na planu neravnomerne rasprostranjenosti advokature.

Građani, koji su imali potrebe za pravnom pomoći u sudskom postupku, daju zadovoljavajuću ocenu kvaliteta pružene pomoći od strane advokata ili opštinske službe pravne pomoći. S druge strane, percepcija je da su troškovi angažovanja advokata neodgovarajući, kao i da građani nisu dovoljno upoznati šta spada u besplatnu pravnu pomoć i koji su uslovi za njeno ostvarivanje. U praksi pružanja besplatne pravne pomoći, prema podacima o podnetim i odbijenim zahtevima u parničnom postupku, data je ocena o ispunjenosti utvrđenih standarda.

## PREPORUKE

1. Potrebno je dopuniti ZBPP, u pogledu definisanja standarda egzistencijalne ugroženosti, kako se ne bi izjednačavao sa uslovima za ostvarivanje socijalne pomoći. Potrebno je i preciznije urediti kriterijume za udruženja kao pružaoce pravne pomoći, kako bi se uvažio njihov dugogodišnji rad, stečena specijalizovana znanja i izgrađen odnos sa ranjivim i marginalizovanim društvenim grupama. Pored toga, potrebna je opšta revizija zakona, radi preciziranja i konkretizacije pojedinih instituta i odredbi, naročito u delu koji se odnosi na zabranu pružanja besplatne pravne pomoći.
2. Potrebno je na odgovarajući način povezati rokove iz postupka o rešavanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć, sa rokovima za podnošenje pravnih lekova i preduzimanja procesnih radnji u procesnom zakonodavstvu (ZPP, ZKP, ZIO, ZUP), tako što bi se propisao zastoj procesnih rokova ili poseban razlog za povraćaj u predašnje stanje u ovim situacijama.
3. Potrebno je izmeniti ZPP, kako bi se dozvolila mogućnost da punomočnik fizičkog lica može biti i diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom zaposlen kod pružaoca besplatne pravne pomoći registrovanog u skladu sa zakonom.
4. Potrebno je Zakonom o advokaturi predvideti obavezu da odluka disciplinskog tužioca advokatske komore o odbačaju ili odbijanju predloga stranke za pokretanje disciplinskog postupka protiv advokata, bude obrazložena.
5. Potrebno je Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica precizno i jasno odrediti od kod procesnog trenutka maloletni oštećeni ima pravo na besplatnog punomočnika, na taj način da mu bude pružena pravna pomoć u toku čitavog postupka, uključujući i istragu u situacijama kada je učinilac nepoznat.
6. Potrebno je sprovesti odgovarajuću informativnu kampanju kako bi se podigao nivo informisanosti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć, uslovima i načinu ostvarivanja tog prava, naročito imajući u vidu ekonomski i društveno osetljive grupe koje su potencijalni korisnici ove vrste pomoći.

# KLJUČNA OBLAST II: PRISTUP PODACIMA I TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA

## INDIKATOR 1: DOSTUPNOST PODATAKA O RADU SUDOVA I TUŽILAŠTAVA

POD-INDIKATOR 1.1.  
**ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O PROAKTIVNOM  
INFORMISANJU OD STRANE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA**

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon reguliše redovno objavljivanje sažetaka presuda, pogotovo za slučajeve koji su od javnog značaja i povezani su sa nosiocima vlasti i funkcionerima	0/1
2. Zakoni ili posebni propisi predviđaju obavezno objavljivanje informacija o pravnosnažno okončanim postupcima	1/1
3. Informacije o pravnosnažno okončanim postupcima pred sudom obavezno se objavljaju u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana	1/1
UKUPNO BODOVA	2/3

**S1: ZAKON REGULIŠE REDOVNO OBJAVLJIVANJE  
SAŽETAKA PRESUDA, POGOTOVО ZA SLUČAJEVE KOJI  
SU OD JAVNOG ZNAČAJA I POVEZANI SU SA NOSIOCIMA  
VLASTI I FUNKCIONERIMA**

[1 POEN]

Redovno objavlјivanje sažetaka presuda jedan je od pokazatelja transparentnosti rada pravosuđa, pogotovo u slučajevima od javnog značaja, odnosno u onim slučajevima koji su povezani sa nosiocima javne vlasti i funkcionerima. Ovo pitanje nalazi svoj osnov u ustavnom standardu koji propisuje da svako lice ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešteno o pitanjima od javnog značaja.<sup>54</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: ZSPIJZ), definiše da je informacija od javnog značaja informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.<sup>55</sup> Na osnovu zakonskih definicija pojmova organa javne vlasti<sup>56</sup> i funkcionera<sup>57</sup>, može se zaključiti da je svaki sud u Republici Srbiji organ vlasti i samim tim obveznik ZSPIJZ.<sup>58</sup> Dakle, informacije sadržane u sudskim odlukama jesu informacije od javnog značaja.

Na osnovu važećih propisa, odluke Vrhovnog kasacionog suda (u daljem tekstu: VKS) bitne za praksu sudova objavljuju se u posebnoj zbirci, a u vezi sa nadležnošću VKS-a da obezbeđuje jedinstvenu sudsku primenu prava.<sup>59</sup> Takođe, propisuje se i obaveza objavlјivanja na internet stranici svih odluka VKS u kojima ovaj sud odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom.<sup>60</sup> Podzakonski akti, sa svoje strane, propisuju da se sve odluke VKS objavljuju u celini na internet stranici, ali

se podaci o strankama čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi upoređivanjem sa drugim dostupnim podacima, zamenjuju i izostavljaju.<sup>61</sup> Apelacioni sudovi, osim toga, objavljuju na svojoj internet stranici zaključke koje je prihvatio VKS.<sup>62</sup> Stoga, iz svega gorenavedenog, samo VKS objavljuje svoje presude, ali obaveza objavlјivanja sažetaka presuda za osnovne i više sudove nije prepoznata u zakonskim i podzakonskim aktima, te se ovaj standard ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena].

**S2: ZAKONI ILI POSEBNI PROPISI PREDVIĐAJU OBAVEZNO  
OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA O PRAVNOSNAŽNO  
OKONČANIM POSTUPCIMA**

[1 POEN]

Sudskim poslovnikom je predviđeno da se u sudu vodi opšti registar pravnih shvatanja u koji se u sažetom obliku unose pravni stavovi izraženi u odlukama suda u pojedinim predmetima ili primljenih od višeg suda, a koji su od značaja za sudsku praksu.<sup>63</sup> Takođe je predviđena i obaveza za sudove da pravne stavove unete u registar dostavljaju VKS, za potrebe republičkog pravosudnog informacionog sistema.<sup>64</sup> Opšti i poseban registar pravnih shvatanja vode se odvojeno za svaku granu sudskog rada, hronološkim redom, i mogu se objaviti u posebnoj zbirci ili na internet stranici suda.<sup>65</sup> Na zajedničkim sednicama odeljenja apelacionih sudova, sporna pravna pitanja se razmatraju na osnovu referata i koreferata sudija izvestilaca, a usvojeni zaključci se dostavljaju VKS zajedno sa referatima, koreferatima i zapisnicima sa ovih sastanaka, radi izjašnjenja u roku od 15 dana od dana održavanja zajedničke sednice.<sup>66</sup>

<sup>54</sup> Ustav RS („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 51

<sup>55</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 36/2010), čl. 2(1)

<sup>56</sup> ZSPIJZ, čl. 3

<sup>57</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 88/2019), čl. 2(1)(1)

<sup>58</sup> ZSPIJZ

<sup>59</sup> ZUS, čl. 33(1)

<sup>60</sup> ZUS, čl. 33(2)

<sup>61</sup> Pravilnik o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji i anonimizaciji) podataka u sudskim odlukama I Su-1 176/16 od 20.12.2016. godine, čl. 1(2)

<sup>62</sup> Sudski poslovnik („Sl. glasnik RS“, br. 93/2019), čl. 29a (6)

<sup>63</sup> Sudski poslovnik, čl. 28(1)

<sup>64</sup> Sudski poslovnik, čl. 28(5)

<sup>65</sup> Sudski poslovnik, čl. 28(3)

<sup>66</sup> Sudski poslovnik, čl. 29a (5)

Pored objavljanja sažetaka presuda u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana, značajna je i obaveza objavljanja informacija o pravnosnažno okončanim postupcima. U tom smislu značajne su odredbe Zakona o tajnosti podataka (u daljem tekstu: ZTP) koje se odnose na definisanje tajnog podatka<sup>67</sup>, ali i institut javnosti u postupku koji je utvrđen relevantnim propisima. ZPP propisuje da je glavna rasprava javna, te da joj mogu prisustvovati samo lica starija od 16 godina, osim ako zakonom nije drugačije propisano.<sup>68</sup> Sud u parničnom postupku može da isključi javnost u zakonom predviđenim slučajevima.<sup>69</sup> Shodno tome, ovo pitanje reguliše i ZKP.<sup>70</sup> Informacije o pravnosnažno okončanim postupcima pred sudom obavezno se objavljaju kada je zakonom, ili posebnim propisom to predviđeno, kao i u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana i te informacije i podaci moraju biti tačni i potpuni.<sup>71</sup> Podaci koji prema posebnim propisima predstavljaju tajnu i zaštićeni podaci čije objavljanje je isključeno ili ograničeno zakonom (npr. JMBG ili adresa lica) se ne saopštavaju.<sup>72</sup> Relevantni posebni propisi u Republici Srbiji predviđaju obavezu objavljanja informacija o pravnosnažno okončanim postupcima pred sudom i situacije kada ova obaveza postoji, te se ovaj standard smatra ispunjenim. [1/1 poena].

**S3: INFORMACIJE O PRAVNOŠNAŽNO OKONČANIM  
POSTUPCIMA PRED SUDOM OBAVEZNO SE OBJAVLJUJU  
U SLUČAJEVIMA ZA KOJE JE JAVNOST POSEBNO  
ZAINTERESOVANA**  
[1 POEN]

Javnost je često posebno zainteresovana za pravnosnažno okončane postupke u kojima učestvuju nosioci javnih funkcija, organi javne vlasti ili se raspravlja o nekim temama koje su od javnog interesa. Iz tog razloga za transparentnost jednog pravosudnog sistema od posebnog je značaja da se propiše i obaveza objave relevantnih podataka i u ovim specifičnim slučajevima. Ustav Republike Srbije propisuje da svako lice ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešteno o pitanjima od javnog značaja.<sup>73</sup> Sudski poslovnik izričito i propisuje obavezu objavljanja informacija i u ovim situacijama.<sup>74</sup> O značaju praćenja ishoda slučajeva za koje je javnost zainteresovana svedoči i odredba Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u VKS, koja propisuje obavezu Sekretara odeljenja da vodi evidenciju o predmetima od šireg društvenog značaja ili za koje postoji interesovanje šire javnosti, tj. da prati njihov tok i ishod rešavanja.<sup>75</sup> Kako Sudski poslovnik jasno propisuje obavezu objavljanja informacija o pravnosnažno okončanim postupcima u svim slučajevima, a posebno u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana, dodeljena je maksimalna vrednost. Standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

<sup>67</sup>Zakon o tajnosti podataka, („Sl. glasnik RS“, br. 104/2009), čl. 2(1)(2)

<sup>68</sup>ZPP, čl. 321

<sup>69</sup>ZPP, čl. 322

<sup>70</sup>ZKP, čl. 362 i 363

<sup>71</sup>Sudski poslovnik, čl. 58

<sup>72</sup>Sudski poslovnik, čl. 58 (4)

<sup>73</sup>Ustav RS („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 51

<sup>74</sup>Sudski poslovnik, čl. 58

<sup>75</sup>Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Vrhovnom kasacionom sudu, Su I-9 3/19-3 od 10.12.2019, str. 15

## POD-INDIKATOR 1.2.

### ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O REAKTIVNOM INFORMISANJU OD STRANE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon obezbeđuje pristup informacijama od javnog značaja kao Ustavom zajemčeno pravo građana	0,5/0,5
2. Zakonom je jasno i nedvosmisleno propisana procedura zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
3. Sudovi i tužilaštva obuhvaćeni su definicijom organa javne vlasti na koje se Zakon o slobodnom pristupu informacijama primjenjuje	0,5/0,5
4. Zakonski okvir jasno definiše pojam službenog dokumenta i informacije od javnog značaja	0/0,5
5. Zakonom je jasno i nedvosmisleno predviđena pretpostavka postojanja prava javnosti da zna, traži i dobije relevantne informacije od javnog značaja od pravosudnih organa	0,5/0,5
6. Svako po Zakonu ima pravo pristupa službenim dokumentima i podacima od javnog značaja bez diskriminacije	0,5/0,5
7. Zakon je precizno regulisao ograničenja u slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
8. Poseban zakon jasno i nedvosmisleno uređuje klasifikaciju tajnih podataka koji se odnose na pravosudne organe	0,5/0,5
9. Zakon ne zahteva od tražioca da navede razloge zbog kojih traži informacije od javnog značaja	0,5/0,5
10. Zakon jasno predviđa rok u kome je pravosudni organ dužan da odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
11. Zakon obavezuje pravosudni organ koji odbije da odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja da obrazloži zbog čega nije dostavio informacije	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>5/5,5</b>

**S1: ZAKON OBEZBEĐUJE PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA KAO USTAVOM ZAJEMČENO PRAVO GRAĐANA**  
[0,5 POENA]

U uslovima nedovoljne proaktivne transparentnosti državnih organa, između ostalog i sudova, sloboden pristup informacijama od javnog

značaja omogućava građanima da kontrolišu rad nosilaca javne vlasti u Republici Srbiji. Ustav jemči da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.<sup>76</sup> Ustav takođe propisuje da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da

<sup>76</sup> Ustav RS („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 51(2)

to pravo poštjuju.<sup>77</sup> ZSPIJZ definiše svoje polje primene, te propisuje da se njime uređuju prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretku i otvorenog društva.<sup>78</sup> Predmetni zakon takođe definiše informaciju od javnog značaja kao informaciju kojom raspolaže organ javne vlasti, nastalu u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržanu u određenom dokumentu, a koja se odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.<sup>79</sup> Dakle, na osnovu formulacije date u Ustavu, možemo zaključiti da se upućuje na zakonsko uređenje ovog pitanja i da je ustavni standard konkretizovan zakonom koji garantuje pravo pristupa informacijama od javnog značaja, te je ovaj standard ostvaren [0,5/0,5 poena].

**S2: ZAKONOM JE JASNO I NEDVOSMISLENO PROPISANA PROCEDURA ZAŠTITE PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA  
[0,5 POENA]**

Da bi neko zagarantovano pravo bilo ostvarivo, mora se jasno definisati procedura njegovog ostvarivanja. ZSPIJZ propisuje postupak pred organom vlasti<sup>80</sup> i drugostepeni postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>81</sup>. Poverenik je samostalan državni organ, nezavistan u vršenju svoje nadležnosti, koji štiti ostvarivanje prava na sloboden pristup informacijama od javnog značaja.<sup>82</sup> Garantovano je i pravo da se protiv rešenja i zaključka Poverenika može pokrenuti upravni spor.<sup>83</sup> Nadzor nad sprovođenjem zakona vrši Upravni inspektorat, pri Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave<sup>84</sup>, dok izvršenje odluka Poverenika obezbeđuje Vlada Republike Srbije.<sup>85</sup> Prema tome, ZSPIJZ je u potpunosti propisao proceduru zaštite prava na sloboden

pristup informacijama i standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S3: SUDOVI I TUŽILAŠTA OBUHVĀĆENI SU DEFINICIJOM ORGANA JAVNE VLASTI NA KOJE SE ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA PRIMENJUJE  
[0,5 POENA]**

Kada govorimo o obveznicima ZSPIJZ, propisuje se da se pod pojmom organa javne vlasti podrazumeva državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.<sup>86</sup> Na taj način, sudovi i tužilaštva obuhvaćeni su definicijom organa javne vlasti i dužni su da postupaju u skladu sa propisanim obavezama. Samim tim, građanima je zakonom zagarantovan pristup informacijama od javnog značaja u sudovima i tužilaštвima. [0,5/0,5 poena].

**S4: ZAKONSKI OKVIR JASNO DEFINIŠE POJAM SLUŽBENOG DOKUMENTA I INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA  
[0,5 POENA]**

Kako bi procedura pristupa informacijama od javnog značaja funkcionalala, pored definisanja obveznika, potrebno je definisati i predmet primene – službeni dokument kao izvor informacija i samu informaciju od javnog značaja. Informacije od javnog značaja su one informacije koje su sadržane u dokumentima u posedu bilo kog organa javne vlasti, nastale u njihovom radu ili u vezi sa njihovim radom, a za koje javnost ima opravdan interes da zna.<sup>87</sup> Sam ZSPIJZ takođe propisuje i ograničenja prava slobodnog pristupa ukoliko bi se radilo o dokumentu ili informaciji

<sup>77</sup> Ustav RS („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 51(1)

<sup>78</sup> ZSPIJZ, čl. 1

<sup>79</sup> ZSPIJZ, čl. 2(1)

<sup>80</sup> ZSPIJZ, čl. 15-21

<sup>81</sup> ZSPIJZ, čl. 22

<sup>82</sup> ZSPIJZ, čl. 1(2)

<sup>83</sup> ZSPIJZ, čl. 27(1)

<sup>84</sup> ZSPIJZ, čl. 45

<sup>85</sup> ZSPIJZ, čl. 28(4)

<sup>86</sup> ZSPIJZ, čl. 3

<sup>87</sup> ZSPIJZ, čl. 2

koji imaju status državne, službene, poslovne ili druge tajne, odnosno dostupni su samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja moglo nastupiti teške pravne ili druge posledice po interesu zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.<sup>88</sup> Zakonom o tajnosti podataka propisano je šta podrazumeva podatak od interesa za Republiku Srbiju, a šta tajni podatak.<sup>89</sup> Međutim, u samom ZSPIJZ ne postoji precizna definicija službenog dokumenta. Uprkos činjenici da je informacija od javnog značaja jasno definisana, kako u zakonskim propisima ne postoji precizna definicija službenog dokumenta, smatramo da standard nije ispunjen [0/0,5 poena].

**S5: ZAKONOM JE JASNO I NEDVOSMISLENO PREDVIĐENA PREPOSTAVKA POSTOJANJA PRAVA JAVNOSTI DA ZNA, TRAŽI I DOBIJE RELEVANTNE INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA OD PRAVOSUDNIH ORGANA**

**[0,5 POENA]**

Da bi bilo moguće pristupiti informacijama od javnogznačaja,potrebnojepostojanjeopravdanoginteresajavnosti. Smatra se da opravdani interes javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti, a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se opravdanim interes javnosti da zna, osim ako organ vlasti ne dokaže suprotno.<sup>90</sup> Dakle, građanima se omogućava da pristupe informacijama od javnog značaja bez obaveze dokazivanja da imaju pravni interes da pristupe tim podacima. Na organu javne vlasti koji odbija da dostavi tražene informacije je teret dokazivanja jer je dužan da obrazloži razloge odbijanja zahteva. ZSPIJZ je jasno definisao opravdani interes javnosti da zna i propisao prepostavku da taj interes postoji sve dok organ vlasti ne dokaže suprotno. Stoga, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena].

**S6: SVAKO PO ZAKONU IMA PRAVO PRISTUPA SLUŽBENIM DOKUMENTIMA I PODACIMA OD JAVNOG ZNAČAJA BEZ DISKRIMINACIJE**

**[0,5 POENA]**

Postojanje mogućnosti pristupa informacijama samoposebinjedovoljno,većjepotrebnoposebno propisati zabranu diskriminacije prilikom uživanja ovog prava. Svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na ličnim svojstvima, pripadnosti ili određenom opredeljenju tražioca informacije ili njemu bliskih lica,<sup>91</sup> ne može biti osnov za selektivnu primenu ovog prava. ZSPIJZ propisuje da prava iz ovog zakona pripadaju svima, pod jednakim uslovima, bez obzira na stvarna odnosno prepostavljena lična svojstva tražilaca.<sup>92</sup> Shodno tome, značajno je i pitanje zakonske zabrane diskriminacije medija u smislu pristupa informacijama. ZSPIJZ propisuje da organ vlasti ne sme stavljati u bolji položaj nijednog novinara ili javno glasilo, kada je više njih uputilo zahtev, tako što će samo njemu ili njemu pre nego drugim novinarima ili javnim glasilima omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.<sup>93</sup> Kako je zakonom precizirano da pravo na pristup informacijama od javnog značaja pripada svima pod jednakim uslovima, bez obzira na lična svojstva tražilaca, uključujući i medije, dodeljena je maksimalna vrednost [0,5/0,5 poena].

**S7: ZAKON JE PRECIZNO REGULISAO OGRANIČENJA U SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**

**[0,5 POENA]**

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima i svojevrnsna ograničenja. Sva ograničenja prava na slobodan pristup informacijama<sup>94</sup> su dozvoljena u demokratskom društvu (ako je to neophodno), radi zaštite od ozbiljne povrede

<sup>88</sup> ZSPIJZ, čl. 9

<sup>89</sup> ZSPIJZ,čl. 2 (1) (1) i (2)

<sup>90</sup> ZSPIJZ, čl. 4

<sup>91</sup> ZZD, čl. 2 (1) (1)

<sup>92</sup> ZSPIJZ, čl. 6

<sup>93</sup> ZSPIJZ, čl. 7

<sup>94</sup> ZSPIJZ, čl. 8-14

pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu.<sup>95</sup> Naime, ograničenjima slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zakonodavac štiti najvrednija dobra poput života, zdravlja i sigurnosti pojedinca, interesu vođenja krivičnih i drugih postupaka, otkrivanje, gonjenje i kažnjavanje krivičnih dela, ali i interesu nacionalne odbrane i bezbednosti, međunarodnih odnosa, ekonomске odnose, službene, poslovne ili druge tajne čijim otkrivanjem mogu nastati teške posledice po zakonom zaštićene interesu.<sup>96</sup> Takođe, organ vlasti ne mora tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna, već će uputiti tražioca gde je i kada informacija objavljena.<sup>97</sup> Tražiocu neće biti omogućen pristup i ukoliko se na ovaj način zloupotrebljava pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Primeri ovih zloupotreba mogu biti: nejasni zahtevi, zahtevi kojima se traži preveliki broj informacija, zahtevi kojima se traže informacije koje su već prethodno dostavljene tražiocu itd.<sup>98</sup> Zakon takođe prepoznaće da je u pojedinim situacijama potrebno zaštитiti pravo na privatnost određenih lica. Objavljanje ovih podataka dozvoljeno je ukoliko se lice u pitanju sa tim saglasi, ukoliko se radi o licu ili događaju od interesa za javnost, licu koje je nosilac državne ili političke funkcije i ako je informacija u pitanju povezana sa vršenjem javne funkcije, kao i u slučaju da je lice svojim ponašanjem dalo povoda za traženjem informacija.<sup>99</sup> Zakonom su jasno definisana ograničenja, a na organu javne vlasti je teret dokazivanja da je u konkretnom slučaju moguće primeniti ova ograničenja, odnosno da u konkretnom slučaju postoji pretežniji interes zasnovan na Ustavu ili zakonu, od interesajavnosti da zna. Prema tome, standard je ispunjen.[0,5/0,5 poena]

**S8: POSEBAN ZAKON JASNO I NEDVOSMILENO UREĐUJE KLASIFIKACIJU TAJNIH PODATAKA KOJI SE ODNOSE NA PRAVOSUDNE ORGANE [0,5 POENA]**

Klasifikacija tajnosti podataka značajna je za zaštitu osetljivih podataka u pravosuđu. Pojam tajnog podatka podrazumeva podatak od interesa za Republiku Srbiju koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti.<sup>100</sup> Pod pojmom podatka od interesa za Republiku Srbiju podrazumeva se svaki podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretku, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove.<sup>101</sup> Otkrivanjem tajnog podatka neovlašćenom licu nastaje šteta, ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.<sup>102</sup> S obzirom na stepenovanje tajnosti podataka i moguće štete koja bi nastala otkrivanjem neovlašćenim licima, tajni podatak može biti označen kao „državna tajna“, „strogo poverljivo“, „poverljivo“, „interno“.<sup>103</sup> Takođe, Sudskim poslovnikom je propisano da se u upisnik „DT.Su“, „SP.Su“, „P.Su“ i „I.Su“ sa podacima označenim stepenom tajnosti – „državna tajna“, „strogo poverljivo“, „poverljivo“ i „interno“, koji vodi predsednik ili lice koje on odredi, zavode tajni podaci sudske uprave i pismena koja su primljena, a od posiljaoca označena kao „državna tajna“, „strogo poverljivo“, „poverljivo“ i „interno“.<sup>104</sup> Ista klasifikacija, uz pozivanje na relevantni zakon, navodi se i u Pravilniku o upravi u javnim tužilaštvoima.<sup>105</sup> Dakle, ne postoje posebni standardi koji klasifikuju tajnost podataka u pravosudnim organima, već se primenjuje opšta klasifikacija iz Zakona o tajnosti podataka<sup>106</sup> koja

<sup>95</sup> ZSPIZ, čl. 8(1)

<sup>96</sup> ZSPIZ, čl. 9

<sup>97</sup> ZSPIZ, čl.10

<sup>98</sup> ZSPIZ, čl. 13

<sup>99</sup> ZSPIZ, čl. 14

<sup>100</sup> ZTP, čl. 2

<sup>101</sup> ZTP, čl. 2 (1)

<sup>102</sup> ZTP, čl. 8(1)

<sup>103</sup> ZTP, čl. 14

<sup>104</sup> Sudski poslovnik, čl. 264

<sup>105</sup> Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvoima („Sl. glasnik RS“, br. 57/2019), čl. 73b

<sup>106</sup> ZTP

jasno i precizno propisuje šta podrazumeva tajni podatak, i reguliše njihovu klasifikaciju. [0,5/0,5 poena].

**S9: ZAKON NE ZAHTEVA OD TRAŽIČCA DA NAVESTI RAZLOGE ZBOG KOJIH TRAŽI INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA  
[0,5 POENA]**

U vezi sa tim, slobodan pristup informacijama ogleda se i u mogućnost tražioca informacije da ne navodi razloge iz kojih zahteva određeno obaveštenje. ZSPIJZ propisuje da prilikom podnošenja zahteva za pristup informacijama, tražilac informacije ne mora navesti razloge za zahtev.<sup>107</sup> S obzirom na eksplicitno definisanje ovog standarda, dodeljena je maksimalna vrednost [0,5/ 0,5 poena].

**S10: ZAKON JASNO PREDVIĐA ROK U KOME JE PRAVOSUDNI ORGAN DUŽAN DA ODGOVORI NA ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA  
[0,5 POENA]**

Pravovremeno dobijena informacija bez odugovlačenja i u zakonski predviđenom roku predstavlja jedan od najvažnijih aspekata praktične primene standarda koje propisuje zakon. Organ je dužan da odgovori na zahtev najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, međutim ovaj rok u pojedinim situacijama može biti produžen ukoliko organ javne vlasti iz opravdanih razloga nije u mogućnosti da dostavi odgovor.<sup>108</sup> Tada je dužan da o tome obavesti tražioca informacija, najkasnije u roku od 7 dana od prijema zahteva i

zatraži naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od prijema zahteva.<sup>109</sup> Ako organ vlasti ne odgovori u predviđenom roku, tražilac informacije može podneti žalbu Povereniku.<sup>110</sup> Na ovaj način, svim tražiocima je obezbeđen odgovarajući mehanizam zaštite prava jer ZSPIJZ propisuje rok u kome je organ javne vlasti dužan da odgovori, naknadni rok, kao i dalje mehanizme zaštite ako organ ne dostavi informaciju u predviđenom roku. [0,5/0,5 poena]

**S11: ZAKON OBAVEZUJE PRAVOSUDNI ORGAN KOJI ODBIJE DA ODGOVORI NA ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA DA OBRAZOŽI ZBOG ĆEGA NIJE DOSTAVIO INFORMACIJE  
[0,5 POENA]**

Pored situacije da organ ne odgovori na zahtev u propisanom roku, u praksi se može javiti i situacija da organ javne vlasti odbije da pruži tražene informacije. Ukoliko organ vlasti odbije da u celini ili delimično odgovori na zahtev, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, doneće rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca informacije na pravna sredstva koja može izjaviti protiv tog rešenja<sup>111</sup>. Dakle, teret dokazivanja da opravdani interes javnosti da zna ne postoji, pada na organ javne vlasti od kojeg se traži informacija. Tražiocu informacije se ostavlja i naknadno sredstvo podnošenja žalbe Povereniku koji će potom naložiti organu da dostavi informacije.<sup>112</sup> Prema tome, Zakon jasno propisuje da organ javne vlasti ne može odbiti da dostavi informacije bez obrazloženja, pa je samim tim ovaj standard ispunjen. [0,5/0,5 poena].

<sup>107</sup> ZSPIJZ, čl. 15(4)

<sup>108</sup> ZSPIJZ, čl. 16

<sup>109</sup> ZSPIJZ, čl. 16(3)

<sup>110</sup> ZSPIJZ, čl. 16(4)

<sup>111</sup> ZSPIJZ, čl. 16 (10)

<sup>112</sup> ZSPIJZ, čl. 16 (4)

## POD-INDIKATOR 1.3.

### PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Sudovi imaju pristupačne internet stranice	1/1
2. Sudovi imaju redovno (bar jednom mesečno) ažurirane internet stranice	0,5/1
3. Internet stranice sudova su dostupne i na jezicima nacionalnih manjina	0/0,5
4. Internet stranice sudova su prilagođene slabovidim osobama	0/0,5
5. Ključne informacije o radu sudova (adresa i kontakt informacije, teritorijalna nadležnost, radno vreme, cene osnovnih usluga) dostupne su na ne više od tri klika od osnovne stranice (homepage) na internet stranicama sudova	0/1
6. Tužilaštva imaju pristupačne internet stranice	1/1
7. Tužilaštva imaju redovno (bar jednom mesečno) ažurirane internet stranice	0/1
8. Ključne informacije o radu tužilaštava (adresa i kontakt informacije, teritorijalna nadležnost, radno vreme, cene osnovnih usluga) dostupne su na ne više od tri klika od osnovne stranice (homepage) na internet stranicama	0,5/1
9. Sudovi redovno objavljaju sažetke presuda, a kao minimum za predmete koji su od javnog značaja, na svojim internet stranicama	0/1
10. Sudovi redovno objavljaju godišnje informatore o radu i izveštaje, na zvaničnim internet stranicama	0/1
11. Tužilaštva redovno objavljaju godišnje informatore na zvaničnim internet stranicama	1/1
12. Profesionalne biografije sudija zajedno sa opisom razvoja karijere su dostupni javnosti	0/0,5
13. Profesionalne biografije tužilaca zajedno sa opisom razvoja karijere su dostupni javnosti	0/0,5
14. Informatori o radu sudova sadrže potpune informacije	0/0,5
15. Informatori o radu tužilaštava sadrže potpune informacije	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>4,5/12</b>

**S1: SUDOVI IMAJU PRISTUPAČNE INTERNET STRANICE****[1 POEN]**

Na osnovu sprovedene analize internet stranica 17 sudova iz uzorka koji pripadaju teritorijama nadležnosti različitih apelacionih sudova<sup>113</sup>, došlo se do sledećih zaključaka. Svih 17 sudova iz uzorka koji čine osnovni i viši sudovi na teritorijama nadležnosti sva četiri apelaciona suda, imaju svoje internet stranice, koje su funkcionalne, otvaraju se bez ikakvih problema i može im se pristupiti putem jasno definisane adrese. Prema tome, internet stranice svih analiziranih sudova iz uzorka su pristupačne i standard je ispunjen. [1/1 poena]

**S2: SUDOVI IMAJU REDOVNO (BAR JEDNOM MESEČNO) AŽURIRANE INTERNET STRANICE****[1 POEN]**

Od analiziranih 17 osnovnih i viših sudova iz nadležnosti apelacionih sudova u Republici Srbiji, njih 10 precizno je odgovorilo na poslati upit, navevši u odgovoru da li se ažuriranje stranica obavlja na dnevnom, nedeljnom ili mesečnom nivou. Sa druge strane, samo Viši sud u Prokuplju nije odgovorio na poslati zahtev, dok u 6 slučajeva<sup>114</sup> sudovi nisu pružili dovoljno precizan odgovor na postavljeno pitanje. Od 10 sudova koji su precizno odgovorili na postavljeno pitanje, svih 10 vrše ažuriranje svojih internet stranica najmanje jednom mesečno, ali i češće. Štaviše, Viši sud u Beogradu, Osnovni sud u Jagodini, Osnovni sud u Šapcu i Osnovni sud u Valjevu ažuriranje svojih internet stranica vrše svakodnevno. Iz tog razloga, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim [0,5/1 poena].

**S3: INTERNET STRANICE SUDOVA SU DOSTUPNE I NA JEZICIMA NACIONALNIH MANJINA****[0,5 POENA]**

Kada govorimo o pristupačnosti internet stranica na jezicima nacionalnih manjina, potrebno je napomenuti da su posmatrani samo pojedini

sudovi iz uzorka od 17 sudova, budući da su ti sudovi na teritoriji sa multietničkim sastavom stanovništva, te da je u tim sredinama u službenoj upotrebi i jezik odgovarajuće nacionalne manjine, odnosno manjina. Od sudova iz uzorka, kao relevantni za ovaj standard uzeti su Osnovni sud u Bujanovcu, Osnovni sud u Subotici i Viši sud u Novom Sadu. Značaj procene ovog standarda posmatra se kroz prizmu omogućavanja jednakih uslova svim građanima da pristupe informacijama o radu suda. Ipak, nakon sprovedene analize ustanovljeno je da nijedan od ova tri suda nemaju dostupne internet stranice i na jezicima nacionalnih manjina. Prema tome, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S4: INTERNET STRANICE SUDOVA SU PRILAGOĐENE SLABOVIDIM OSOBAMA****[0,5 POENA]**

Od 17 analiziranih sudova iz uzorka, u većini slučajeva internet stranice nisu prilagođene slepim i slabovidim licima. Naime, prema tvrdnji Višeg suda u Kruševcu, internet stranica ovog suda je „delimično prilagođena“. Takođe, stranica Višeg suda u Novom Pazaru jeste prilagođena, dok iz Višeg suda u Prokuplju nije odgovoren na upit. Prema tvrdnji svih ostalih sudova iz uzorka, tačnije njih 14, internet sajtovi nisu prilagođeni za slepe, odnosno slabovide. Prema tome, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S5: KLJUČNE INFORMACIJE O RADU SUDOVA (ADRESA I KONTAKT INFORMACIJE, TERITORIJALNA NADLEŽNOST, RADNO VРЕME, CENE OSNOVNIH USLUGA) DOSTUPNE SU NA NE VIŠE OD TRI KLIKA OD OSNOVNE STRANICE (HOMEPAGE) NA INTERNET STRANICAMA SUDOVA****[1 POEN]**

Što se tiče ključnih informacija o radu sudova koje su dostupne na najviše tri klika od osnovne stranice na internet sajtovima sudova, od 17 sudova različitih instanci iz uzorka, svega 7<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava („Sl. glasnik RS“, br. 101/2013), član 6

<sup>114</sup> Sudovi koji su neprecizno odgovorili na postavljeno pitanje o redovnom ažuriranju internet stranica sudova su: Viši sud u Smederevu, Prvi osnovni sud u Beogradu, Viši sud u Novom Sadu, Viši sud u Nišu, Osnovni sud u Bujanovcu i Osnovni sud u Pirotu.

<sup>115</sup> Internet stranice sudova koje sadrže sve pobrojane informacije na najviše tri klika od glavne stranice su sledeći: internet stranice

sadrži sve potrebne informacije lako dostupne građanima, na najviše tri klika. Od tog broja, po 3 suda koji sadrže potpune informacije nalaze se na teritorijama za koje su nadležni Apelacioni sud u Beogradu, odnosno 2 na teritoriji Apelacionog suda u Novom Sadu, dok su na teritorijama apelacionih sudova Kragujevca i Niša, to po jedan sud. U ostalih 10 slučajeva, nedostaje bar jedna ključna informacija, ako ne i više njih. Tačnije, čak 7 sudova ne poseduje lako dostupnu informaciju o teritorijalnoj nadležnosti, a u 6 slučajeva nedostaje još neka informacija, kao što su korisni obrasci, odnosno formulari ili cene osnovnih usluga i podaci suda (žiro račun i ostalo za uplatu) na najviše tri klika od početne stranice suda. U slučaju Osnovnog suda u Bujanovcu, na primer, pored toga što informacije o ceni osnovnih usluga i podaci suda nisu lako dostupni na manje od 3 klika, ne može se jednostavno doći ni do informacija o radnom vremenu suda. Kako su sudovi u svega 7 slučajeva od ukupnog uzorka učinili ove informacije lako dostupnim, smatramo da ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S6: TUŽILAŠTVA IMAJU PRISTUPAČNE INTERNET STRANICE**  
[1 POEN]

Analiza je izvršena na osnovu uzorka od 17 tužilaštava, koja pripadaju različitim instancama, te potпадaju pod teritorijalnu nadležnost 4 apelaciona tužilaštva u Republici Srbiji<sup>116</sup>. Naime, sva tužilaštva iz uzorka imaju svoj sajt. To su noviji tipski sajtovi, vizuelno i strukturno ujednačeni. Imaju preglednu i logičnu strukturu, ciriličnu i latiničnu verziju. Prema poslatim zahtevima za pristup informacijama, pojedina tužilaštva su i ranije imala sajtove, a trenutni tipski sajtovi su deo multi-sajt sistema Državnog veća tužilaca (DVT), koji su izrađeni tokom 2019. Prema tome, ovaj standard je ispunjen. [1/1 poen]

Prvog osnovnog suda u Beogradu, Osnovnog suda u Valjevu, Višeg suda u Novom Sadu, Osnovnog suda u Šapcu, Višeg suda u Kruševcu i Višeg suda u Prokuplju.

<sup>116</sup> Na teritoriji Apelacionog tužilaštva u Beogradu, analizirano je Više javno tužilaštvo u Beogradu, Više javno tužilaštvo u Smederevu, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Osnovno javno tužilaštvo u Vršcu i Osnovno javno tužilaštvo u Valjevu. Kada govorimo o teritoriji Apelacionog tužilaštva u Novom Sadu, analizirana su sledeća tužilaštva: Više javno tužilaštvo u Novom Sadu, Osnovno javno tužilaštvo u Subotici, Osnovno javno tužilaštvo u Šapcu i Osnovno javno tužilaštvo u Kikindi. Na teritoriji Apelacionog tužilaštva u Kragujevcu, predmet analize bilo je Više javno tužilaštvo u Novom Pazaru, Više javno tužilaštvo u Kruševcu, Osnovno javno tužilaštvo u Jagodini i Osnovno javno tužilaštvo u Požegi. Na kraju, na području Apelacionog tužilaštva u Nišu, analizirani su: Više javno tužilaštvo u Nišu, Osnovno javno tužilaštvo u Vranju, Više javno tužilaštvo u Prokuplju i Osnovno tužilaštvo u Vranju.

**S7: TUŽILAŠTVA IMAJU REDOVNO (BAR JEDNOM MESEČNO) AŽURIRANE INTERNET STRANICE**  
[1 POEN]

Od ukupnog broja analiziranih tužilaštava, 35,3% ima redovno ažurirane internet stranice, tačnije 6 tužilaštava, dok kod preostalih 11 to nije slučaj. Ocena je data na osnovu pregleda objava na sajtu, a ne isključivo na osnovu odgovora na poslate zahteve za pristup informacijama. Naime, 3 tužilaštva su u odgovoru navela da ažuriraju stranicu jednom ili više puta mesečno, što, međutim, nije potvrđeno pregledom sajta, te nisu zadovoljili standard. Nekoliko tužilaštava nema nikakvih objava na sajtu osim obaveznih elemenata sajta koji su ugrađeni od njegovog uspostavljanja. Kako je procenat tužilaštava koja ispunjavaju ovaj standard ispod 50%, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S8: KLJUČNE INFORMACIJE O RADU TUŽILAŠTAVA (ADRESA I KONTAKT INFORMACIJE, TERITORIJALNA NADLEŽNOST, RADNO VРЕME, CENE OSNOVNIH USLUGA) DOSTUPNE SU NA NE VIŠE OD TRI KLIKA OD OSNOVNE STRANICE (HOMEPAGE) NA INTERNET STRANICAMA**  
[1 POEN]

Sva analizirana tužilaštva iz uzorka imaju navedene kontakt podatke, adresu i radno vreme napisano bilo na dnu početne strane, bilo na kontakt strani, koja je dostupna na jedan klik od početne strane.

Ipak, kada je reč o mesnoj nadležnosti, situacija je bitno drugačija – samo 3 tužilaštva (17,6%) navode ovu informaciju na svom sajtu, dok ukupno 10 navodi ovu informaciju u svom informatoru (od kojih 2 informaciju imaju i na sajtu). Međutim, potrebitno je naglasiti da se upućivanje na mesnu nadležnost ekvivalentnog suda ne smatra zadovoljenjem ovog standarda.

Kada je reč o podacima za uplatu, samo 3 tužilaštva na sajtu imaju brojeve žiro računa. Još 4 tužilaštva navode brojeve žiro računa u svojim informatorima, koji su dostupni na najviše tri klika od početne strane. Nijedan sajt ne navodi direktno podatke o cenama usluga; jedine cene koje su navedene odnose se na kopiranje dokumenata, i sadržane su u obrascu postavljenom na svakom sajtu (Molba za uvid i kopiranje spisa). U Pravilniku o upravi u javnim tužilaštвима pominju se, u vezi sa mogućim obrascima i cenama: izdavanje uverenja i potvrda, predstavke i pritužbe, naplata taksi.<sup>117</sup> Podnošenje krivične prijave je besplatno. Na osnovu navedenog, konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S9: SUDOVI REDOVNO OBJAVLJUJU SAŽETKE PRESUDA, A KAO MINIMUM ZA PREDMETE KOJI SU OD JAVNOG ZNAČAJA, NA SVOJIM INTERNET STRANICAMA**

[1 POEN]

Na osnovu podataka dobijenih putem zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja, utvrđeno je sledeće: od reprezentativnog uzorka od 17 sudova u Republici Srbiji, utvrđeno je da 13 sudova ne objavljuje sažetke presuda, dok jedan sud (Viši sud u Prokuplju) nije odgovorio na postavljeno pitanje. Prilikom prikupljanja podataka takođe su za određene sudove primećene sledeće pojave. Tako, na primer Viši sud u Nišu objavljuje samo obaveštenja o tome da je objavljena presuda protiv određenog lica, u postupku za koje su mediji zainteresovani. Sa druge strane, Viši sud u Novom Sadu objavljuje biltene u kojima se nalaze sentence iz presuda. Na kraju, Viši sud u Beogradu izdaje saopštenja o objavljenim presudama u predmetima za koje je javnost posebno zainteresovana, u tzv. medijskim predmetima. Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da u većini slučajeva sudovi ne objavljuju ove podatke, te samim tim ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S10: SUDOVI REDOVNO OBJAVLJUJU GODIŠNJE INFORMATORE O RADU, NA ZVANIČNIM INTERNET STRANICAMA**

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja ovog standarda, posmatrano je da li sudovi na svojim internet stranicama imaju dostupne informatore o radu, čiji datumi izdavanja nisu stariji od 2019. godine, odnosno koji datiraju iz 2019. ili ranije. Ukoliko oba kriterijuma nisu ispunjena, smatra se da sudovi nisu učinili dostupnim ove informacije na svojim internet stranama.

Na osnovu provere dostupnih podataka na internet stranicama uzorkovanih sudova u Republici Srbiji, ustanovljeno je da na teritoriji za koju je nadležan Apelacioni sud u Kragujevcu, jedino Osnovni sud u Požegi objavljuje informatore o radu i izveštaje o radu na svojim internet stranicama. Isto tako, na području nadležnosti Apelacionog suda u Nišu, od uzorkovanih sudova jedino je Osnovni sud u Pirotu učinio ove informacije javno dostupnim na svojoj internet stranici. Ukoliko posmatramo ukupnost svih sudova koji su analizirani po apelacionim područjima, okvirno polovina, odnosno manje od polovine sudova na područjima apelacionih sudova u Novom Sadu<sup>118</sup> i u Beogradu<sup>119</sup> ne objavljuju ove informacije na svojim internet stranicama. Na osnovu ovih podataka, ne možemo reći da sudovi redovno objavljuju godišnje informatore o radu i izveštaje na svojim zvaničnim internet stranicama, budući da je od 17 uzorkovanih sudova, samo 6 sudova ove podatke učinilo dostupnim<sup>99</sup>. Prema tome, ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S11: TUŽILAŠTVA REDOVNO OBJAVLJUJU GODIŠNJE INFORMATORE, NA ZVANIČNIM INTERNET STRANICAMA**

[1 POEN]

Na ukupnom uzorku od 17 tužilaštava, 94,1%, odnosno 16 tužilaštava, redovno objavljuje informatore o radu, a samo jedno to ne čini. Treba napomenuti i to da je među ovih 16 tužilaštava jedno „na ivici“ ispunjavanja standarda jer, iako

<sup>117</sup> Pravilnik o upravi u javnim tužilaštвима („Sl. glasnik RS“, br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018 i 57/2019), čl. 64

<sup>118</sup> Viši sud u Novom Sadu i Osnovni sud u Subotici objavljuju informatore o radu i godišnje izveštaje, za razliku od Osnovnog suda u Kikindi i u Šapcu koji ove informacije ne objavljuju, a pripadaju takođe području apelacionog suda u Novom Sadu.

<sup>119</sup> Na području Apelacionog suda u Beogradu, samo Viši sud u Beogradu i Viši sud u Smederevu objavljuju ove informacije na svojim internet stranicama. S druge strane, Prvi osnovni sud u Beogradu, Osnovni sud u Valjevu i Osnovni sud u Vršcu ove informacije na svojim internet stranicama ne objavljuju.

je informator objavljen 2019, prošlo je više od godinu dana od poslednjeg ažuriranja. Stoga, ovaj standard je ispunjen. [1/1 poena]

**S12: PROFESIONALNE BIOGRAFIJE SUDIJA ZAJEDNO SA OPISOM RAZVOJA KARIJERE SU DOSTUPNI JAVNOSTI [0,5 POENA]**

Kriterijum za utvrđivanje postojanja informacija o profesionalnim biografijama sudija koji uključuju i opis razvoja karijere ustanovljen je tako da je potrebno da internet prezentacije sudova sadrže ove informacije za sve sudije, a ne samo za predsednike sudova. Na osnovu uvida u uzorak od 17 sudova koji pripadaju odgovarajućim apelacijama, a koji se sastoji od odabralih viših i osnovnih sudova, ustanovljeno je da nijedan sud, bez obzira na instancu, ne poseduje ove informacije. Racio za ovakav odabir sudova nalazi se u činjenici da su i viši i osnovni sudovi, sudovi prve instance za određeni korpus slučajeva i potrebno je da sadrži određeni krug informacija koje su preko potrebne građanima kako bi im se olakšao pristup sudovima. Dakle niti jedan sud ne poseduje informacije o profesionalnom napredovanju i biografiji svih sudija. Iz tog razloga, ustanovljeno je da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S13: PROFESIONALNE BIOGRAFIJE TUŽILACA ZAJEDNO SA OPISOM RAZVOJA KARIJERE SU DOSTUPNI JAVNOSTI [0,5 POENA]**

Nijedno tužilaštvo iz uzorka nije objavilo radne biografije tužilaca, čak ni čelnih, ni na svom sajtu ni u informatoru. Sa druge strane, spisak tužilaca imenom i prezimenom na svojim internet stranicama ima 11 tužilaštava, a u informatoru 16 tužilaštava. Kako tužilaštva ne objavljaju profesionalne biografije tužilaca zajedno sa opisom razvoja karijere, tako da budu dostupni javnosti, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S14: INFORMATORI O RADU SUDOVA SADRŽE POTPUNE INFORMACIJE<sup>120</sup> [0,5 POENA]**

ZSPIJZ propisuje obavezu objavljivanja informatora od strane državnih organa koji sadrže osnovne informacije o svom radu.<sup>121</sup> Propisani su elementi koje informatori sadrže<sup>122</sup>, a takođe je doneto i Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>123</sup>. Kako bi se informator o radu smatrao potpunim, on mora da sadrži sledeće delove: sadržaj, osnovne podatke o državnom organu i informatoru, organizacionu strukturu, opis funkcija starešina, opis pravila u vezi sa javnošću rada, spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja, opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza, opis postupanja u okviru nadležnosti, ovlašćenja i obaveza, navođenje propisa, usluge koje organ pruža zainteresovanim licima, postupak radi pružanja usluga, pregled podataka o pruženim uslugama, podatke o prihodima i rashodima, podatke o javnim nabavkama, podatke o državnoj pomoći, podatke o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima, podatke o sredstvima rada, čuvanje nosača informacija, vrste informacija u posedu, vrste informacija kojima državni organ omogućava pristup i informacije o podnošenju zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Istraživanje nije obuhvatalo sadržinski analizu svakog informatora, već je samo podrazumevalo utvrđivanje da li informatori sadrže sve neophodne elemente.

Od analiziranih 17 osnovnih i viših sudova koji su posmatrani po područjima nadležnosti apelacionih sudova, ustanovljeno je da više od polovine sudova ne ispunjava ovaj standard. Preciznije, 9 od analiziranih 17 sudova iz uzorka ima informatore o radu koji ne sadrže sve propisane elemente. Tako, nepotpune informatore objavili su: Osnovni sudovi u Valjevu, Vršcu, Subotici, Šapcu, Kikindi, Jagodini i Pirotu, ali i Viši sud u Novom Pazaru i Viši sud u Nišu. Sa druge strane, preostalih 8 sudova ispunjava ovaj kriterijum i

<sup>120</sup> Informacija je potpuna ako potpuno opisuje stvarno stanje i ako se opisu nema šta dodati. Potpuna informacija je i objektivna informacija jer ne sakriva nepovoljne činjenice.

<sup>121</sup> ZSPIJZ, član 39.

<sup>122</sup> ZSPIJZ, član 39.

<sup>123</sup> Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Sl. glasnik RS“, br. 68/2010)

njihovi informatori su kompletni.<sup>124</sup> Dakle, kako više od polovine analiziranih sudova ne ispunjava dati kriterijum, možemo zaključiti da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

#### S15: INFORMATORI O RADU TUŽILAŠTAVA SADRŽE POTPUNE INFORMACIJE [0,5 POENA]

Od analiziranih 17 tužilaštava, 14 tužilaštava (82,4% uzorka) objavljaju informatore o radu koji sadrže sve celine.<sup>125</sup> Ipak, od tih 14, pet tužilaštava ima informatore sa nepotpunim sadržajem, u kome neke zahtevane celine nisu

izlistane, ali se informacije relevantne za njih ipak nalaze u tekstu informatora, pa se ipak može smatrati da je kriterijum i u ovim slučajevima zadovoljen. Dva tužilaštva imaju i dodatne celine u svojim informatorima, a bar dva tužilaštva u informatorima imaju propisane celine koje, međutim, ne sadrže relevantne informacije. Od tri tužilaštva sa nepotpunim informatorom, samo jedno ima informator, čak bez polovine obaveznih delova. Kako čak 82,4% tužilaštava iz uzorka poseduje kompletne informatore o radu, možemo smatrati da je ovaj standard ispunjen, iako u nekim slučajevima postoje izvesne nedoslednosti. [0,5/0,5 poena]

<sup>124</sup> U pitanju su sledeći sudovi iz uzorka: Viši sud u Beogradu, Viši sud u Smederevu, Viši sud u Novom Sadu, Viši sud u Kruševcu i Viši sud u Prokuplju, a takođe i Osnovni sud u Požegi, u Bujanovcu i Prvi osnovni sud u Beogradu.

<sup>125</sup> Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Sl. glasnik RS“, br. 68/2010)

## POD-INDIKATOR 1.4. REAKTIVNA TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Akt o sistematizaciji radnih mesta ili godišnji raspored poslova sudova predviđa lica koja su zadužena za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/1
2. Odgovarajućim internim aktom, tužilaštva predviđaju lice zaduženo za odgovor na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0/1
3. U sudovima je određeno lice ovlašćeno za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
4. U tužilaštvo je određeno lice ovlašćeno za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
5. Lica ovlašćena za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja u pravosudnim organima su obučena da štite privatnost prilikom obrade informacija	0,5/0,5
6. Sudovi blagovremeno odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/1
7. Tužilaštva blagovremeno odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/1
8. Sudovi pružaju tačne i precizne informacije na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
9. Tužilaštva pružaju tačne i precizne informacije na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja	0/0,5
10. Sudovi u praksi ne zahtevaju od tražilaca da navedu razloge zbog kojih traže informacije od javnog značaja	0,5/0,5
11. Tužilaštva u praksi ne zahtevaju od tražilaca da navedu razloge zbog kojih traže informacije od javnog značaja	0,5/0,5
12. Sudovi na odgovarajući način primenjuju zakonski osnov za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja	0,5/0,5
13. Tužilaštva na odgovarajući način primenjuju zakonski osnov za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>5/8,5</b>

### S1. AKT O SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA ILI GODIŠNJI RASPORED POSLOVA SUDOVA PREDVIĐA LICA KOJA SU ZADUŽENA ZA ODGOVARANJE NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

[1 POEN]

Analizom uzorka od 17 sudova različitih instanci koji teritorijalno potпадaju pod 4 različite apelacije u Republici Srbiji ustanovljeno je sledeće. Devet sudova od ukupno 17 analiziranih

predviđaju lice zaduženo za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Štaviše, svih ovih 9 sudova ovo lice predviđaju u okviru svojih Godišnjih rasporeda poslova, a jedan od sudova to čini i na svojoj internet stranici. U ostalih 8 slučajeva, 4 suda ovu informaciju predviđaju u okviru svojih informatora o radu, a ne u okviru Godišnjeg rasporeda poslova ili Akata o sistematizaciji radnih mesta. Stoga, iako sudovi ovi informaciju ne predviđaju u Aktu o sistematizaciji, već pretežno u okviru svojih

Godišnjih rasporeda poslova, ovaj standard se, u kontekstu sudova, smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: ODGOVARAJUĆIM INTERNIM AKTOM, TUŽILAŠTVA PREDVIĐAJU LICE ZADUŽENO ZA ODGOVOR NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[1 POEN]

Kada govorimo o tužilaštima, situacija je nešto drugačija. Samo jedno tužilaštvo je objavilo pravilnik o sistematizaciji radnih mesta na svojoj internet stranici. Još 4 tužilaštva su dostavila ovaj akt putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Nijedan od ovih dostupnih akata ne navodi radno mesto za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Analiza ovih akata pokazala je da su radna mesta tipska, sa istim formulacijama zadatka, među kojima se ne navodi postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, te je za očekivati da će ovaj procenat ostati i ukoliko bi i akti ostalih tužilaštava bili analizirani (što je svakako teško izvodljivo). Stoga, kako tužilaštva ove informacije ipak ne čine dostupnim na način na koji to čine sudovi, smatra se da ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S3: U SUDOVIMA JE ODREĐENO LICE OVLAŠĆENO ZA ODGOVARANJE NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POEN]

Kada govorimo o licima nadležnim za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, analizirano je 17 sudova različitih instanci koji pripadaju po teritorijalnoj nadležnosti apelacionim sudovima u Republici Srbiji.

U slučaju sudova, ustanovljeno je da 88%, odnosno 15 od 17 analiziranih sudova ima popunjeno radno mesto za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Dva (2) suda koja ovo radno mesto nemaju popunjeno su Osnovni sud u Jagodini i Viši sud u Nišu. Što se tiče dostupnosti imena i prezimena lica zaduženog za pružanje odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, na internet sajtovima 9 sudova od 17 uzorkovanih,

moguće je ustanoviti ovaj podatak.

Dakle, radna mesta u sudovima za odgovor na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja su većinom popunjena i moguće je identifikovati lica nadležna za ove poslove, putem internet sajtova pravosudnih organa, odnosno uvidom u informatore o radu. U manjem broju slučajeva ova informacija ustanovljena je dobijanjem odgovora na zahtev za informaciju od javnog značaja. Prema tome, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5]

**S4: U TUŽILAŠTVIMA JE ODREĐENO LICE OVLAŠĆENO ZA ODGOVARANJE NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

Kada govorimo o licima nadležnim za odgovaranje na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, analizirano je 17 tužilaštava različitih instanci koji po teritorijalnoj nadležnosti pripadaju apelacionim sudovima u Republici Srbiji.

Što se tiče popunjenosti ovog radnog mesta u tužilaštima, nijedno tužilaštvo ne navodi na svom sajtu lice ovlašćeno za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. U informatorima je stanje bolje: 12 tužilaštava navodi ime i prezime ovih lica - u 5 je reč o članu osoblja tužilaštva, a u 7 o podrazumevanom odgovornom licu (javni tužilac ili v.d. javnog tužioca). Podrazumevano odgovorno lice navodi se bez imena na datom mestu u 2 informatora, dok 3 tužilaštva uopšte ne navode ovu informaciju u informatoru. Od potonja 3, dva (2) tužilaštva dala su ime i prezime lica u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u oba slučaja u pitanju su sekretari tužilaštva. Za jedno (1) tužilaštvo podaci nisu dobijeni.

Kao i u sudovima, pozicije za odgovor na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja su većinom popunjena i moguće je identifikovati lica nadležna za ove poslove i u tužilaštima. U manjem broju slučajeva ova informacija ustanovljena je dobijanjem odgovora na zahtev za informaciju od javnog značaja. Prema tome, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5]

**S5: LICA OVLAŠĆENA ZA POSTUPANJE PO ZAHTEVIMA  
ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA  
U PRAVOSUDNIM ORGANIMA SU OBUČENA DA ŠTITE  
PRIVATNOST PRILIKOM OBRADE INFORMACIJA**  
[0,5 POENA]

Obuka o zaštiti privatnosti i procesuiranja podataka o ličnosti organizovana od strane Pravosudne akademije u Republici Srbiji tokom 2019. godine, prema Godišnjem izveštaju<sup>126</sup>, imala je za cilj da sudije i tužioce upozna sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (u daljem tekstu: ZZPL)<sup>127</sup> i njegovom primenom. Ciljna grupa održanih obuka obuhvata sudije krivičnih odeljenja osnovnih sudova, sudije prekršajnih i prekršajnih apelacionih sudova, sudije krivičnih i parničnih odeljenja viših sudova, sudske saradnike i sekretare, osnovne, više i apelacione javne tužioce i njihove zamenike, tužilačke pomoćnike i saradnike, kao i samostalne učesnike u manjem broju i korisnike početne obuke.

Na osnovu podataka Pravosudne akademije, tokom prethodne godine, tačnije u periodu od kraja maja do kraja decembra 2019. godine, održano je 19 jednodnevних seminara u Nišu, Beogradu, Kragujevcu i Novom Sadu na kojima je ukupno učestvovalo 367 učesnika. Na osnovu dostupnih informacija nije moguće utvrditi iz kojih pravosudnih organa konkretno dolaze učesnici koji su prošli ove obuke. Međutim, imajući u vidu ukupan broj sudova i tužilaštava u Republici Srbiji<sup>128</sup>, može se zaključiti da je značajan broj zaposlenih prošao ovu obuku za relativno kratak period tokom prethodne godine. Kao ishod obavljenih obuka, sudije i tužiocu su upoznati sa odredbama novog Zakona i osposobljeni su za njegovu primenu. Iz svega gorenavedenog, može se zaključiti da se obuke o zaštiti podataka o ličnosti sprovode, kao i da se obučavaju nadležna lica u pravosudnim organima, te se ovaj standard smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S6: SUDOVI BLAGOVREMENO ODGOVARAJU NA ZAHTEVE  
ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[1 POEN]

Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja poslati su svim sudovima iz posmatranog uzorka. Od 17 sudova različitih instanci koji pripadaju teritorijalnoj nadležnosti apelacionih sudova u Republici Srbiji, svih 17 sudova je odgovorilo na podnute zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, potrebno je napomenuti i da je svih 17 sudova iz uzorka odgovorilo na poslate zahteve u definisanom roku od 30 dana. Treba napomenuti da je, iako je zakonski definisan rok za odgovor na ovu vrstu zahteva 15 dana od datuma prijema zahteva<sup>129</sup>, rok od 30 dana određen od strane učesnika na projektu kao adekvatan, imajući u vidu obim dokumentacije i broj postavljenih pitanja pravosudnim organima. Stoga, može se zaključiti da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S7: TUŽILAŠTVA BLAGOVREMENO ODGOVARAJU  
NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA  
OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[1 POEN]

Što se tiče tužilaštava, 4 od 17 tužilaštava iz uzorka nisu dostavila odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Od 13 pristiglih pozitivnih odgovora (potpuno ili delimično), samo 3 tužilaštva su dostavila celokupnu traženu dokumentaciju. Iako je dolazilo do izvesnog zastoja rokova, budući da je u periodu od 15.03.2020. godine do 06.05.2020. godine na snazi bilo vanredno stanje<sup>130</sup>, ipak treba smatrati da je na poslate zahteve odgovoreno u zakonskom roku. Stoga, može se zaključiti da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>126</sup> Godišnji izveštaj Pravosudne akademije za 2019. godinu, Beograd, mart 2020. godine

<sup>127</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018)

<sup>128</sup> Prema Zakonu o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava („Sl. glasnik RS“, br. 101/2013), članovima 2-4, 6,7,9-11, broj prekršajnih sudova na teritoriji Republike Srbije iznosi 44, osnovnih sudova je 66, viših sudova ima 25, 4 apelaciona suda, dok postoji 3 odeljenja Prekršajnog apelacionog suda. Takođe, potrebno je napomenuti i broj osnovnih javnih tužilaštava na teritoriji Republike Srbije – 58, dok je viših javnih tužilaštava isto koliko i viših sudova – 25. Na kraju, apelacionih javnih tužilaštava je 4.

<sup>129</sup> ZSPJZ, član 16 (1)

<sup>130</sup> Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, („Sl. glasnik RS“, br. 41/2020 i 43/2020), član 3 (1) od 24. marta predviđa da se rokovi u upravnim postupcima, koji uključuju i postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, pomeraju za 30 dana od okončanja vanrednog stanja.

**S8: SUDOVI PRUŽAJU TAČNE I PRECIZNE INFORMACIJE NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

Od 17 sudova različitih instanci koji teritorijalno pripadaju nadležnosti jednog od 4 apelaciona suda u Republici Srbiji, 14 sudova pružilo je tačne i precizne informacije na poslate zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. U preostala tri slučaja<sup>131</sup>, sudovi nisu dostavili celokupnu traženu dokumentaciju, odnosno nije odgovoreno na sva postavljena pitanja iz zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Stoga, kako je u slučaju sudova ideo pruženih tačnih i preciznih informacija veći od datog udela u slučaju tužilaštva, možemo zaključiti da je ovaj standard ispunjen. [0,5/0,5 poena]

**S9: TUŽILAŠTVA PRUŽAJU TAČNE I PRECIZNE INFORMACIJE NA ZAHTEVE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

U slučaju tužilaštava, situacija je nešto drugačija. Od 17 tužilaštava koja predstavljaju uzorak, 13 tužilaštava je odgovorilo na podneti zahtev, dok 4 tužilaštva to nije učinilo<sup>132</sup>. Od 13 dobijenih odgovora, 7 je ocenjeno kao tačno i precizno, pa se ovaj standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S10: SUDOVI U PRAKSI NE ZAHTEVAJU OD TRAŽILACA DA NAVEDU RAZLOGE ZBOG KOJIH TRAŽE INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

Prilikom podnošenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, tražilac nije dužan da navede razloge za zahtev.<sup>133</sup> Svrha ovog standarda bila je upravo utvrđivanje poštovanja ovog principa u praksi.

Od 17 analiziranih sudova različitih instanci koji pripadaju teritorijalnoj nadležnosti različitih apelacionih sudova u Republici Srbiji, 16 sudova nije zahtevalo da tražilac navede razloge za traženje informacije od javnog značaja. Međutim, jedan(1)sud<sup>134</sup> je zahtevao navođenje ovih razloga. Stoga, ovaj standard se ima smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S11: TUŽILAŠTVA U PRAKSI NE ZAHTEVAJU OD TRAŽILACA DA NAVEDU RAZLOGE ZBOG KOJIH TRAŽE INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

Identična situacija javlja se i u slučaju tužilaštava. Od 17 analiziranih, samo jedno tužilaštvo je preispitivalo razloge za podnošenje zahteva, i to tokom telefonskog razgovora. Tom prilikom traženo je da tražilac informacije na zahtev stavi i pečat organizacije „radi sigurnosti“, što je odbijeno budući da to nije zakonski uslov. Potrebno je napomenuti da je u ovom slučaju, kasnije, dato tužilaštvo dostavilo antidatiran odgovor, međutim kako su nalazi istraživanja već bili zaključeni, takav odgovor nije mogao biti uzet u razmatranje.

Imajući u vidu da su tužilaštva u visokom procentu, od čak 94% poštovala zakonske odredbe, te nisu zahtevala od tražilaca da navode razloge zbog kojih zahtevaju pristup informacijama od javnog značaja, može se zaključiti da je ovaj standard ispunjen. [0,5/0,5 poena]

**S12: SUDOVI NA ODGOVARAJUĆI NAČIN PRIMENJUJU ZAKONSKI OSNOV ZA OGRANIČENJE PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**  
[0,5 POENA]

Prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog standarda, posmatrano je da li sudovi dosledno primenjuju zakonom ustanovljene razloge za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja. Naime, pristup informacijama od javnog značaja može

<sup>131</sup> Sudovi koji nisu pružili tačne i precizne informacije na podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja su: Osnovni sud u Pirotu, Viši sud u Prokuplju i Viši sud u Nišu.

<sup>132</sup> Tužilaštva koja na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja nisu odgovorila su: Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Osnovno javno tužilaštvo u Vršcu, Osnovno javno tužilaštvo u Kikindi i Više javno tužilaštvo u Kruševcu.

<sup>133</sup> ZSPIJZ, član 15 (4)

<sup>134</sup> U pitanju je Osnovni sud u Pirotu.

se ograničiti ukoliko bi se time ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica, ugrozilo, omelo ili otežalo sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje, izvršenje presude ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje, kao i ukoliko bi se na taj način ugrozili vitalni interesi javne bezbednosti, odbrane, međunarodnih odnosa ili ekonomski interesi.<sup>135</sup>

U slučaju sudova, 5 od analiziranih 17 je na određeni način ograničilo dostavljanje celokupne dokumentacije tražene zahtevom. Patako, Viši sud u Beogradu odbio je da dostavi poslednje odluke u postupcima koji nisu pravnosnažno okončani, jer je u toku žalbeni postupak. Takođe, Osnovni sud u Pirotu odbio je da dostavi dokumentaciju, i tražio da se zahtev dopuni, jer „postoji mogućnost ugrožavanja, ometanja i otežavanja vođenja sudskih postupaka, ukoliko ne postoji opravdani interes da se dostave kopije predmetnih presuda“. Traženo je da se obrazloži interes tražioca za dobijanje datih presuda, budući da tražioci nisu stranka ni u jednom postupku za koje su tražene kopije presuda. Radi šire slike potrebno je napomenuti da su ovo ujedno i slučajevi sudova koji nisu dostavili većinu tražene dokumentacije.

Imajući u vidu sve navedeno, ovaj standard se u kontekstu sudova može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S13: TUŽILAŠTVA NA ODGOVARAJUĆI NAČIN PRIMENJUJU ZAKONSKI OSNOV ZA OGRANIČENJE PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA [0,5 POENA]**

Kao i u slučaju sudova, utvrđivano je da li tužilaštva na odgovarajući način primenjuju zakonski osnov za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja. Ustanovljeno je da se nijedno tužilaštvo nije u svom odgovoru pozvalo na bilo koji od zakonom predviđenih osnova za ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja (članovi 9–14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

Odgovori na podnete zahteve za pristup informacijama od javnog značaja ili uopšte nisu dostavljeni (4 tužilaštva), a od pristiglih odgovora nedostavljanje pojedinih informacija, odnosno dokumenata ili nije pravdano (od strane 4 tužilaštva), ili su kao razlozi navođeni „vanredno stanje“ (od strane 2 tužilaštva) ili „neposedovanje traženog dokumenta“ (4 tužilaštva, od čega su 3 upućivala na drugi nadležni organ). Na osnovu svega navedenog, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

## POD-INDIKATOR 1.5.

### PERCEPCIJA GRAĐANA O TRANSPARENTNOSTI RADA PRAVOSUDNIH ORGANA

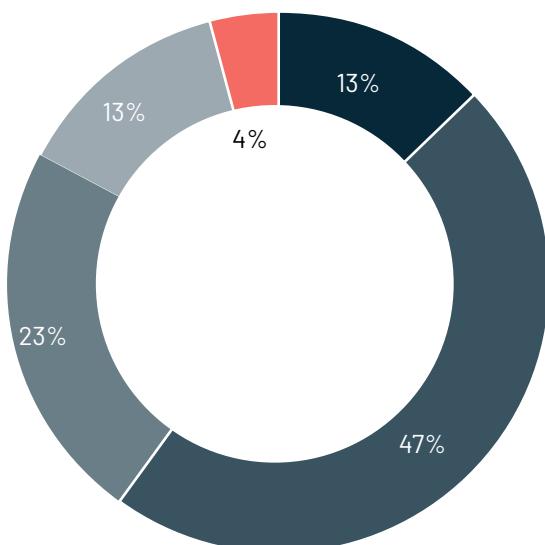
STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da je njihovo građansko „pravo da znaju“ o radu pravosudnih organa zadovoljeno	0,5/1
2. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da su informacije koje dobijaju od pravosudnih organa potpune	0,5/1
3. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da su im ključne informacije o radu sudova lako dostupne (na ne više od tri klika od glavne stranice) na sajtovima sudova	0/0,5
4. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da su im informacije o radu tužilaštava lako dostupne na sajtovima tužilaštava	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1/3</b>

<sup>135</sup> Vidi ZSPIJZ, članovi 9–14

**S1: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA JE NJIHOVO GRAĐANSKO „PRAVO DA ZNAJU“ O RADU PRAVOSUDNIH ORGANA ZADOVOLJENO**

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete na temu zadovoljenja prava na informisanje građana od strane pravosudnih organa, dobijeni su sledeći rezultati. 12,6% ispitanih građana smatra da je njihovo građansko pravo da se informišu o radu pravosudnih organa zadovoljeno, dok se 47,2% ispitanika donekle slaže. Nasuprot tome, 36,2% ispitanika se sa ovakvom tvrdnjom ne slaže, te je odgovorilo odrečno, preciznije, 13% ispitanika se uopšte ne slaže, a 23% se uglavnom ne slaže sa datom tvrdnjom. Kako je procenat anketiranih lica koji je potvrđeno odgovorio na datu tvrdnju 59,8% (dakle ispod 75%), smatramo da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]



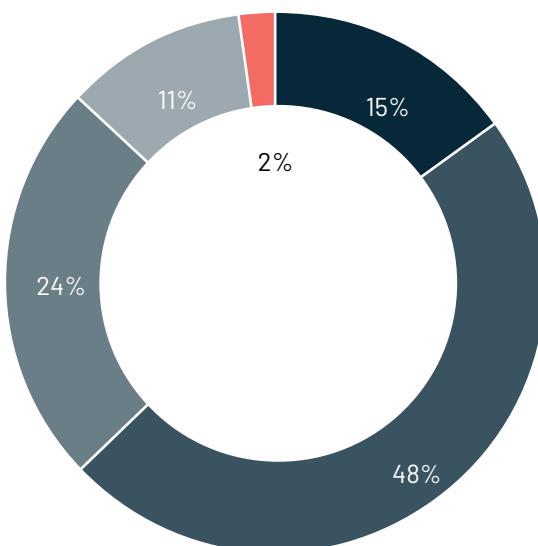
- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

*Moje građansko pravo da se informišem o radu pravosudnih organa je zadovoljeno*

**S2: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA SU INFORMACIJE KOJE DOBIJAJU OD PRAVOSUDNIH ORGANA POTPUNE**

[1 POEN]

Građani su anketirani o tome u kojoj meri se slažu sa tvrdnjom da su informacije koje dobijaju od pravosudnih organa potpune. Pod izrazom potpun, podrazumeva se situacija u kojoj su sve informacije pružene, te nema izostavljenih informacija. Čak 62,8% građana se izrazilo pozitivno o ovom pitanju, dok je 35,2% ispitanika izrazilo neslaganje. Preciznije, 15% građana se u potpunosti slaže, dok se 47,8% donekle slaže sa ovom tvrdnjom. Nasuprot tome, 11,4% građana se uopšte ne slaže, a 23,8% građana se uglavnom ne slaže. Kako je procenat anketiranih lica koji je potvrđeno odgovorio na datu tvrdnju 62,8% (dakle ispod 75%), smatramo da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]



- █ U potpunosti seslažem
- █ Donekle seslažem
- █ Uglavnom se neslažem
- █ Uopšte se neslažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

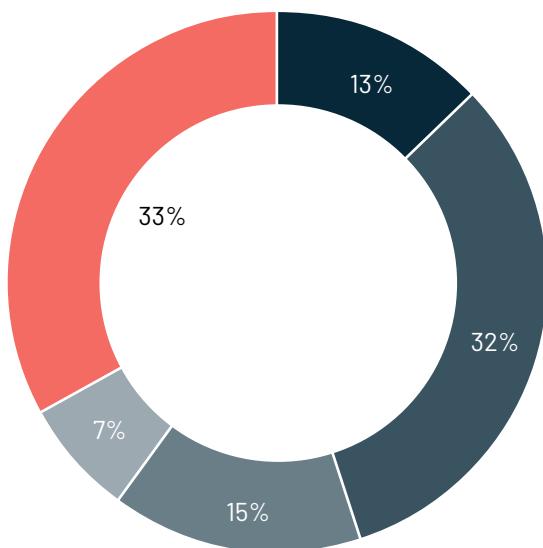
*Informacije koje su mi bitne za ostvarivanje mojih prava i obaveza, koje dobijam od sudova, su potpune*

**S3: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA SU IM KLJUČNE INFORMACIJE O RADU SUDOVA LAKO DOSTUPNE (NA NE VIŠE OD TRI KLIKA OD GLAVNE STRANICE) NA SAJTOVIMA SUDOVA**  
[0,5 POENA]

Anketirani građani izjašnjavali su se o sledećoj tvrdnji: „Informacije od javnog značaja su lako dostupne na sajтовима sudova“. Od ukupnog broja anketiranih, 44,6% građana izjasnilo se potvrđno. Od tog broja, 12,8% se u potpunosti slaže, dok se 31,8% donekle slaže sa datom tvrdnjom. Sa druge strane, 22,8% ispitanika smatra da informacije od javnog značaja nisu lako dostupne na sajтовima sudova – 15,4% se uglavnom ne slaže, a 7,4% se uopšte ne slaže. Osim toga, značajan podatak pronalazimo i u činjenici da čak 32,6% ispitanika nije znalo, odnosno odbilo je da odgovori na ovo pitanje. Iz svih ovih razloga, smatramo da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

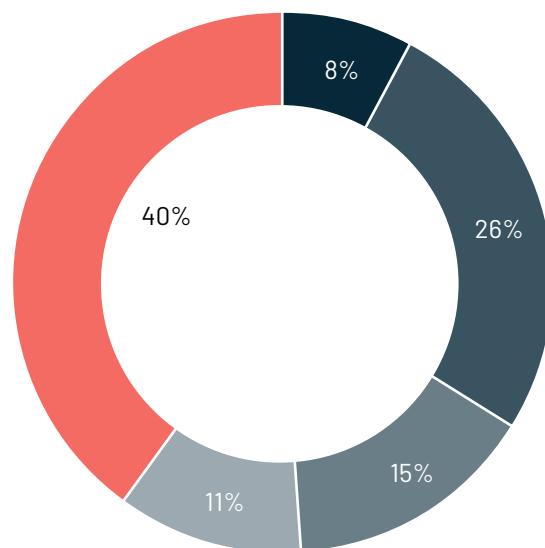
**S4: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA SU IM INFORMACIJE O RADU TUŽILAŠTAVA LAKO DOSTUPNE NA SAJTOVIMA TUŽILAŠTAVA**  
[0,5 POENA]

Građani su anketirani o tome da li su informacije od javnog značaja uvek lako dostupne na internet stranicama tužilaštava. Od ukupnog broja ispitanika, čak 40,4% odbilo je da odgovori, odnosno nije znalo da odgovori na ovo pitanje. Od preostalog dela, 34,4% anketiranih građana smatra da su informacije o radu tužilaštava lako dostupne na internet stranicama tužilaštava. Od tog procenta, 8% ispitanika se u potpunostislaže, a 26,4% se donekle slaže. Za razliku od njih, 25,2% anketiranih građana izrazilo je neslaganje sa datom tvrdnjom. Preciznije, 14,4% korisnika se uglavnom ne slaže, a 10,8% se uopšte ne slaže sa iznetom tvrdnjom. Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]



- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

*Informacije od javnog značaja su lako dostupne na sajтовима sudova*



- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

*Informacije od javnog značaja su lako dostupne na sajтовима tužilaštava*

## OCENA INDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>32</b> <i>(Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)</i>										
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>17,5</b> <i>(Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)</i>										
Tabela za konverziju	<table> <thead> <tr> <th>0-7</th> <th>7,5-14,5</th> <th>15-20</th> <th>21-26,5</th> <th>27-32</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>1</b></td> <td><b>2</b></td> <td><b>3</b></td> <td><b>4</b></td> <td><b>5</b></td> </tr> </tbody> </table>	0-7	7,5-14,5	15-20	21-26,5	27-32	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
0-7	7,5-14,5	15-20	21-26,5	27-32							
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>							
FINALNA OCENA INDIKATORA	<b>3</b>										

Pravni okvir koji uređuje dostupnost informacija o radu suda i tužilaštva je u značajnoj meri usklađen sa utvrđenim standardima. Konstatiše se potreba za unapređenjem u pogledu obaveze objavljivanja sažetaka presude u slučajevima koji su od javnog značaja i povezani su sa nosiocima vlasti i funkcionerima, kao i preciziranja pojma službenog dokumenta u zakonu koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja.

Ocena prakse informisanja javnosti o radu sudova i tužilaštva, kako reaktivna, tako i proaktivna, bitno je slabija. Uočena je potreba veće

dostupnosti informacija na jezicima nacionalnih manjina i za potrebe slabovidih osoba, zatim sažetaka presuda koje su relevantne za javnost, sadržajnijih informatora, ažurnijeg informisanja o radu tužilaštva i više ključnih informacija o radu sudova. Uočen je nedostatak lica zaduženih za odgovor na zahteve o pristupu informacijama od javnog značaja u pojedinim tužilaštvima, kao i neadekvatno ili neblagovremeno reagovanje pravosudnih organa povodom ovih zahteva. Pored toga, građani ocenjuju da informacije od javnog značaja o radu sudova i tužilaštava, nisu lako dostupne.

## PREPORUKE

1. Na normativnom planu, potrebno je preciziranje pojma službenog dokumenta kao izvora informacija od javnog značaja, u ZSPlJZ.
2. Potrebno je odrediti lica zadužena za odgovor na zahteve o pristupanju informacijama od javnog značaja u svim tužilaštima, i pružiti im potrebnu specijalizovanu obuku, radi adekvatnog postupanja po zahtevima i uspešnu saradnju sa kancelarijom Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja.
3. Potrebno je unaprediti kvalitet i sadržaj internet stranica tužilaštava, kako bi se građani bolje informisali i kako bi se obezbedilo redovno i kontinuirano objavljivanje relevantnih podataka. Postoji potreba za prilagođavanjem sadržaja na sajтовима slabovidim licima i pripadnicima nacionalnih manjina, pogotovo u opštinama sa bitnim udelom manjinskog stanovništva. Pored toga, potrebno je dopuniti internet prezentacije tužilaštva osnovnim podacima o tužiocima, kao i stvarnoj i mesnoj nadležnosti.
4. Potrebno je unaprediti kvalitet i sadržaj internet stranica sudova, naročito u pogledu pružanja ključnih informacija o radu suda na celovit, tačan, ažuran i lako dostupan način, zatim pružanja istih informacija na jeziku ili jezicima nacionalnih manjina, u sredinama u kojima su u službenoj upotrebi, kao i prilagoditi stranice slepim i slabovidim licima.
5. Pored osnovnih podataka o sudijama, koji su u velikoj meri dostupni na internet stranicama, potrebno je obezbediti i radne biografije, koje bi pre svega sadržale podatke o obrazovanju, njihovom radu i napredovanju, stručnom usavršavanju i druge podatke o profesionalnoj karijeri i obavljanju sudijske funkcije, po ugledu na formu i sadržinu radnih biografija koje su objavljene na internet stranici VKS.
6. Potrebno je unaprediti kvalitet informatora u sudovima u kojima oni ne sadrže sve zakonom propisane nužne elemente.
7. Potrebno je dalje unapređivanje prakse postupanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u sudovima, radi otklanjanja nedoslednosti ili nepravilnog postupanja, u pogledu rokova, sadrzine informacije ili dostupnosti dokumenata koji se zahtevaju, odnosno radi obezbeđivanja pune transparentnosti u radu i ujednačene prakse u svim sudovima, usklađene sa praksom i shvatanjima Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja.



# KLJUČNA OBLAST III: PRISTUP SUDOVIMA

## INDIKATOR 1: FINANSIJSKA I FIZIČKA PRISTUPAČNOST SUDOVIMA

### POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI KOJE UREĐUJU FINANSIJSKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakonom je predviđeno plaćanje sudske taksi u parničnom postupku i oslobođanje od plaćanja	1/1
2. Zakonom je predviđeno plaćanje sudske taksi u krivičnom postupku i oslobođanje od plaćanja	0,5/1
3. Zakon predviđa da plaćanje sudske taksi nije uslov za vođenje parničnog ili krivičnog postupka	1/1
4. Zakoni obuhvataju sve grupe - osjetljive (ranjive) društvene grupe taksativno naborjane u zakonu kao kategorije za ex lege oslobođenje od plaćanja sudske takse	0/0,5
5. Zakoni propisuju jasne uslove za pojedince koji pod određenim uslovima mogu da budu oslobođeni od plaćanja sudske taksi (u odnosu na vrstu predmeta i na kategoriju stranke).	0,5/0,5
6. Pravila o oslobođenju od plaćanja sudske taksi i troškova postupka međusobno su usklađena i koherentna	0/0,5
7. Zakon propisuje rokove za podnošenje predloga o oslobođanju od plaćanja sudske takse i drugih troškova postupka <sup>136</sup>	0/1
8. Zakon jasno propisuje postupanje suda po zahtevu, i to: rok u kome odlučuje po zahtevu; okolnosti koje sud ceni; predviđene delotvorne pravne lekove	0,5/1
9. Zakon propisuje mogućnost oslobođenja od drugih sudske takse i troškova u parničnom postupku	0,5/0,5
10. Zakon propisuje jasne razloge, postupak i rokove za oslobođenje od drugih sudske takse i troškova (veštačenje) u parničnom postupku	0/0,5
11. Zakon propisuje mogućnost oslobođenja od drugih sudske takse i troškova u krivičnom postupku.	0,5/0,5
12. Zakon propisuje jasne razloge i postupak i rokove za oslobođenje od drugih sudske takse i troškova (veštačenje) u krivičnom postupku	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>5/8,5</b>

<sup>136</sup> Ovaj standard se ne odnosi na troškove zastupanja, jer je to obuhvaćeno indikatorom o pravnoj pomoći, koji se odnosi i na besplatnu pravnu pomoć.

## **S1: ZAKONOM JE PREDVIĐENO PLAĆANJE SUDSKIH TAKSI U PARNIČNOM POSTUPKU I OSLOBAĐANJE OD PLAĆANJA [1 POEN]**

U postupku pred sudovima plaćaju se sudske takse, u skladu sa Zakonom o sudskima taksama (u daljem tekstu: ZST)<sup>137</sup>. Sudska taksa je novčani iznos kojim se namiruju troškovi suda u vezi sa vođenjem postupka<sup>138</sup> i plaća se na podneske predviđene Tarifnim brojevima istog Zakona.<sup>139</sup> Njihova predviđenost u zakonu, kao i određenje posebnih kategorija lica (uključujući i osjetljive društvene grupe) koja mogu biti oslobođena od plaćanja, pod zakonski propisanim uslovima, predstavlja standard koji jedan moderan pravosudni sistem otvoren prema svojim korisnicima, mora da obezbedi. Kada se posmatraju sistemi sudske takse u pojedinačnim državama Saveta Evrope, prema izveštaju CEPEJ-a, samo Francuska, Luksemburg i Španija obezbeđuju slobodan pristup svim sudovima i ne zahtevaju plaćanje sudske takse radi pokretanja postupaka.

ZST predviđa da stranka plaća sudske takse za podneske kada se predaju sudu<sup>140</sup>, a za sudske odluke kada se objave<sup>141</sup>. U parničnom postupku takse se plaćaju prema vrednosti predmeta spora.<sup>142</sup> Takse predviđene Taksenom tarifom plaćaju se u sudske taksenim markama ili u gotovom novcu.<sup>143</sup> Ako stranka plati iznos takse veći od predviđenog, ima pravo na povraćaj novca.<sup>144</sup> Zakon predviđa posebne kategorije lica koji mogu biti oslobođeni od plaćanja sudske takse, za razliku od zemalja u okruženju (npr. Hrvatska), koje daju ekstenzivnu listu lica u ovom slučaju. Od plaćanja takse oslobođeni su država i njene institucije.<sup>145</sup> Pre donošenja odluke sud će oceniti sve okolnosti, a naročito će uzeti u obzir vrednost merodavnu za naplatu takse, ukupan prihod taksenog obveznika i članova njegovog domaćinstva, broj lica koje takseni

obveznik izdržava.<sup>146</sup> Posebni zakon takođe može predvideti oslobođenje od sudske takse, pa tako prema Zakonu o zaštiti potrošača, u potrošačkom sporu ne plaća se taksa na tužbu ako vrednost predmeta spora ne prelazi iznos od 500.000 dinara. ZBPP, sa svoje strane, daje šиру listu lica koja ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć u odnosu na posebne zakone.<sup>147</sup> Stoga, iz svega gore navedenog, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

## **S2: ZAKONOM JE PREDVIĐENO PLAĆANJE SUDSKIH TAKSI U KRIVIČNOM POSTUPKU I OSLOBAĐANJE OD PLAĆANJA [1 POEN]**

Dok je u građanskim postupcima uobičajeno da stranka mora da plati taksu za pokretanje postupka, u krivičnim postupcima sudske takse postoje samo u sistemima u kojima stranke mogu pokrenuti krivični postupak po privatnoj tužbi. Ovde, kao i u građanskim postupcima, ishod postupka utiče na to ko mora da plati troškove postupka. Međutim, iako su previđeni zakonom, iznosi takse su mali. U krivičnim stvarima, ni u jednoj državi članici Saveta Evrope ne postoji sudska taksa za pokretanje postupka pred sudom, osim u Hrvatskoj, Kipru, Grčkoj, Monaku, Crnoj Gori, Portugaliji, Srbiji i Švajcarskoj. U Srbiji taksa se naplaćuje u krivičnim predmetima po privatnoj tužbi. ZST predviđa mogućnost oslobođanja od plaćanja sudske takse. Uslovi za oslobođenje takse u krivičnom postupku po privatnoj tužbi važe kao i u parničnom postupku. Kako ZST predviđa plaćanje takse u krivičnom postupku po privatnoj tužbi i uslove za oslobođenje od plaćanja takse, standard predviđenosti ovih odredaba u krivičnom postupku je polovično ostvaren. [0,5/1 poena]

<sup>137</sup> Zakon o sudskim taksama („Sl. glasnik RS“, br. 95/2018)

<sup>138</sup> ZST, član 1

<sup>139</sup> ZST, član 3

<sup>140</sup> ZST, član 3 (1) (1)

<sup>141</sup> ZST, član 3 (1) (3)

<sup>142</sup> ZST, član 21 (1)

<sup>143</sup> ZST, član 6 (1)

<sup>144</sup> ZST, član 43 (1)

<sup>145</sup> ZST, član 9 (1)

<sup>146</sup> ZST, član 10 (2)

<sup>147</sup> ZBPP, član 4

**S3: ZAKON PREDVIĐA DA PLAĆANJE SUDSKIH TAKSI NIJE USLOV ZA VOĐENJE PARNIČNOG ILI KRIVIČNOG POSTUPKA**  
[1 POEN]

Vođenje sudskog postupka u većini pravosudnih sistema se usled neplaćanja sudske takse do određenog roka obustavlja, međutim u Srbiji je praksa drugačija. ZST predviđa da nedovoljno plaćena ili neplaćena taksa neće zadržavati tok sudskog postupka i sud neće obustaviti spor ukoliko taksa nije plaćena.<sup>148</sup> Ukoliko stranka zahteva, sud je dužan da primi podneske koji nisu taksirani ili su nedovoljno taksirani.<sup>149</sup> Međutim, ukoliko stranka ne plati taksu u roku, ili je ne plati u potpunosti, sud može pokrenuti postupak prinudne naplate.<sup>150</sup> Sud će stranci ili njenom punomoćniku (ukoliko ga ima), poslati opomenu da plati neplaćenu ili nedovoljno plaćenu taksu u roku od 8 dana. Ukoliko stranka ne plati taksu ni nakon opomene, sud donosi rešenje o izvršenju kojim obavezuje stranku da plati taksu, kao i kaznenu taksu koja iznosi 50 posto visine kazne.<sup>151</sup> Iz svega prethodno navedenog, kako ZST predviđa da nedovoljno plaćena ili neplaćena taksa neće zadržavati tok sudskog postupka i sud neće obustaviti spor ukoliko taksa nije plaćena, ovaj standard je u potpunosti ispunjen. [1/1 poena]

**S4: ZAKONI OBUVATAJU SVE GRUPE - OSETLJIVE (RANJIVE) DRUŠTVENE GRUPE TAKSATIVNO NABROJANE U ZAKONU KAO KATEGORIJE ZA EX LEGE OSLOBOĐENJE OD PLAĆANJA SUDSKE TAKSE**  
[0,5 POENA]

Dve grupe fizičkih lica su ex lege oslobođena od plaćanja takse - izdržavana lica<sup>152</sup> i lica koja zahtevaju isplatu minimalne zarade.<sup>153</sup> Ostale grupe lica koja ne spadaju u pomenute dve kategorije mogu pod propisanim uslovima vezanim za imovinsko stanje biti oslobođena

od plaćanja sudske takse. Sud može oslobođiti stranku od plaćanja takse, na njen predlog, ako bi plaćanjem takse, imajući u vidu visinu sredstava iz kojih se stranka i članovi njegovog domaćinstva izdržavaju, ta sredstva bila u tolikoj meri umanjena da bi time bila ugrožena njihova socijalna sigurnost.<sup>154</sup> Međutim, što se tiče obuhvaćenosti ranjivih grupa u pogledu oslobođenja od plaćanja sudske takse, ove društvene grupe su veoma usko postavljene i odnose se na posebne zakonom određene postupke, te stoga standard predviđenosti svih osetljivih grupa u kontekstu prava na oslobođenje od plaćanja sudske takse nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S5: ZAKONI PROPISUJU JASNE USLOVE ZA POJEDINCE KOJI POD ODREĐENIM USLOVIMA MOGU DA BUDU OSLOBOĐENI OD PLAĆANJA SUDSKIH TAKSI (U ODNOSU NA VRSTU PREDMETA I NA KATEGORIJU STRANKE)**  
[0,5 POENA]

ZST propisuje da odluku o oslobođanju donosi prvostepeni sud na predlog stranke.<sup>155</sup> Pre donošenja odluke sud ocenjuje sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost merodavnu za naplatu takse, ukupan prihod taksenog obveznika i članova njegovog domaćinstva, broj lica koje takseni obveznik izdržava.<sup>156</sup> Ova odredba ima za cilj pre svega očuvanje socijalne sigurnosti lica i ne ograničava stranke u pogledu podnošenja zahteva za oslobođanje od plaćanja takse u odnosu na vrstu predmeta i na društvenu kategoriju kojoj pripada, ukoliko zadovolje zakonom definisane uslove, što sud postupajući po podnetom zahtevu stranke za oslobođanje troškova postupka, mora da ispita u svakom konkretnom slučaju.

Međutim, bez dodatnih smernica sudovima, ostavljenje prostora suđu da diskreciono odlučuje o oslobođenju stranke od plaćanja takse, što dovodi do neusklađene sudske prakse u postupanju,

<sup>148</sup> ZST, član 7

<sup>149</sup> ZST, član 7 (2)

<sup>150</sup> ZST, član 37

<sup>151</sup> ZST, član 40(1)

<sup>152</sup> Pod izdržavanim licima u vezi zakonskog izdržavanja smatraju se maloletna deca, odnosno usvojenici, kao i deca, odnosno usvojenici na redovnom školovanju ili na vanrednim studijama, ako su nezaposleni - do navršene 26. godine života, unuci, ako ih roditelji ne izdržavaju i ako žive u domaćinstvu sa obveznikom, bračni drug i roditelji, odnosno usvojenci – *videti* ZST, član 10

<sup>153</sup> ZST, član 9 (1)

<sup>154</sup> ZST, član 10 (1)

<sup>155</sup> ZST, član 10 (2)

<sup>156</sup> ZST, član 10 (2)

i nedoslednosti u pristupu pravdi.<sup>157</sup> Ipak, kako zakon predviđa jasne uslove za pojedince prilikom ostvarivanja prava na oslobođanje od sudske takse, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S6: PRAVILA O OSLOBOĐENJU OD PLAĆANJA SUDSKIH TAKSI I TROŠKOVA POSTUPKA MEĐUSOBNO SU USKLAĐENA I KOHERENTNA**  
[0,5 POENA]

Da bi pristup pravdi, a samim tim i pravna sigurnost postojali u jednom sistemu, potrebno je da relevantne odredbe budu međusobno usklađene i koherentne. Pored ZST<sup>158</sup>, Zakon o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP)<sup>159</sup>, Zakonik o krvičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP)<sup>160</sup> i Zakon o prekršajima (u daljem tekstu: ZP)<sup>161</sup> propisuju mogućnost za oslobođanje od troškova postupka. ZST definiše socijalno ugrožena lica kao podobna za oslobođanje od plaćanja takse (pored dve grupe lica određenih posili zakona)<sup>162</sup>, ZPP kao lica koja nisu u mogućnosti da snose troškove<sup>163</sup>, a ZKP i ZP kao lica čije bi izdržavanje bilo ugroženo<sup>164</sup> ili lica koje okrivljeni izdržava<sup>165</sup>. Primena socijalnog kriterijuma je osnova za oslobođanje troškova u postupku pred sudom. ZPP predviđa da sud pri odlučivanju o oslobođanju od plaćanja troškova postupka može da oslobodi stranku samo od plaćanja takse.<sup>166</sup> U ovakvim slučajevima problem je što sud takvu odluku često smatra usvajanjem zahteva stranke u celosti, što stranci ne daje mogućnost za podnošenje žalbe na rešenje suda, te se u pouci o pravnom leku navodi da žalba nije dozvoljena. Osim toga, u parničnom postupku sud može i po službenoj dužnosti da pribavi potrebne podatke

i obaveštenja o imovnom stanju stranke koja traži oslobođanje od plaćanja troškova.<sup>167</sup> Ovakva odredba dovodi do neujednačene primene pravila dokazivanja ispunjenosti uslova za priznavanje prava o oslobođenju troškova u praksi.

ZPP ne predviđa da oslobođanje od plaćanja troškova predstavlja i oslobođanje od plaćanja nagrade advokatu, već propisuje dodatne kriterijume i poseban postupak za priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć u parničnom postupku.<sup>168</sup> Ovo pravo se može dobiti samo kada je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka.<sup>169</sup> U tom smislu dodatni problem predstavlja to što u parničnom postupku nije propisan rok u kome sud odlučuje o zahtevu za oslobođanje od troškova postupka, pa dok sud ne odluci po zahtevu, stranka je onemogućena da ostvari svoje pravo na besplatnog pravnog zastupnika. U isto vreme, donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>170</sup> uspostavljen je paralelni sistem dobijanja besplatne pravne pomoći u potpuno odvojenom upravnom postupku kod organa opštinske ili gradske uprave. Propisan je širi obuhvat lica koja mogu da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć od onih koja mogu biti oslobođena od plaćanja sudske takse ili oslobođena od plaćanja troškova postupka.<sup>171</sup> Ovako postavljeni paralelni režimi za ostvarivanje prava mogu stvoriti konfuziju i otežati pristup суду kod pojedinačnih korisnika. Pravila o oslobođenju od plaćanja sudskih taksi i troškova postupka nisu u dovoljnoj meri usklađena te se ovaj standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

<sup>157</sup> Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Beograd, 2014, str. 187.

<sup>158</sup> ZST

<sup>159</sup> ZPP, član 168

<sup>160</sup> ZKP, član 264(4)

<sup>161</sup> Zakon o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 91/2019 - dr. zakon), član 141

<sup>162</sup> ZST, član 9

<sup>163</sup> ZPP, član 168(1)

<sup>164</sup> ZKP, član 264(4)

<sup>165</sup> ZP, član 145

<sup>166</sup> ZPP, član 168(3)

<sup>167</sup> ZPP, član 169(3)

<sup>168</sup> ZPP, član 170

<sup>169</sup> ZPP, član 170(1)

<sup>170</sup> ZBPP

<sup>171</sup> ZBPP, čl. 27 i 46

**S7: ZAKON PROPISUJE ROKOVE ZA PODNOŠENJE  
PREDLOGA O OSLOBAĐANJU OD PLAĆANJA SUDSKE  
TAKSE I DRUGIH TROŠKOVA POSTUPKA<sup>172</sup>**  
[1 POEN]

Pored okolnosti koje sud ceni i pravnih lekova, strankama je značajan i rok u kojem pravo na oslobođenje od plaćanja troškova mogu ostvariti. ZPP i ZST ne sadrže izričito prekluzivni rok za podnošenje predloga. Stranke uglavnom niko ne upozori da mogu da traže oslobađanje od plaćanja taksi, one najčešće podnose predlog nakon pravosnažnosti odluka iz razloga što po pravilu sud tada dostavlja opomene za plaćanje taksi. Ovakva praznina dovodi do toga da sudovi neujednačenom praksom postavljaju rokove koje građani prekorače, i time izgube pravo na oslobađanje od troškova postupka. U krivičnom postupku okrivljeni plaća troškove kada ga sud oglasi krivim gde zajedno sa presudom sud donosi odluku kojom rešava o troškovima.<sup>173</sup> Međutim i posle donošenja odluke sud može posebnim rešenjem osloboditi okrivljenog od dužnosti naknade troškova krivičnog postupka, u skladu sa uslovima propisanim ZKP-om.<sup>174</sup> Mogućnost oslobađanja od troškova na sličan način je uređena i u prekršajnom postupku.<sup>175</sup> Stoga, iz svega gorenavedenog, ZST i ZPP ne propisuju rokove za podnošenje predloga o oslobađanju od plaćanja sudske takse i drugih troškova postupka, za razliku od ZKP. Ova praznina dovodi do pravne nesigurnosti jer po pravilu stranke niko ne upozori na mogućnost podnošenja zahteva, što rezultira protekom roka i rešenjem kojim se predlog odbija. Prema tome, standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S8: ZAKON JASNO PROPISUJE POSTUPANJE SUDA PO  
ZAHTEVU, I TO: ROK U KOME ODLUČUJE PO ZAHTEVU;  
OKOLNOSTI KOJE SUD CENI I PREDVIĐENE DELOTVORNE  
PRAVNE LEKOVE**  
[1 POEN]

Zakonski jasno propisani rokovi, kriterijumi za odlučivanje i mogućnost ulaganja pravnih lekova su osnovni preduslov za efikasan i transparentan postupak ostvarivanja prava u bilo kom delu pravnog sistema. Zakon o sudskim taksama (u daljem tekstu: ZST) predviđa da sud može osloboditi stranku od plaćanja takse ako bi time, imajući u vidu visinu sredstava iz kojih se obveznik i članovi njegovog domaćinstva izdržavaju, ta sredstva bila u tolikoj meri umanjena da bi na taj način bila ugrožena njihova socijalna sigurnost.<sup>176</sup> Prilikom odlučivanja o predlogu sud ceni sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost merodavnu za naplatu takse, ukupan prihod taksenog obveznika i članova njegovog domaćinstva i broj lica koje takseni obveznik izdržava.<sup>177</sup> Kako bi ostvarila ovo pravo, potrebno je da stranka priloži dokaze o svom imovnom stanju<sup>178</sup>, a sud može i ex officio pribaviti i proveriti potrebne podatke<sup>179</sup>. Ukoliko sud odbije predlog, stranka može podneti žalbu drugostepenom sudu. Protiv rešenja suda kojim se usvaja predlog za oslobođenje od plaćanja takse nije dozvoljena žalba.<sup>180</sup> Stoga, iako su okolnosti koje sud ceni i pravni lekovi predviđeni, rok za podnošenje predloga kojim se stranke legitimisu pred sudom o ovom pitanju nije predviđen, te je ovaj standard delimično ostvaren [0,5/1 poena]

<sup>172</sup> Ovaj standard se ne odnosi na troškove zastupanja, jer je to obuhvaćeno indikatorom o pravnoj pomoći, koji se odnosi i na besplatnu pravnu pomoć.

<sup>173</sup> ZKP, član 264(1)

<sup>174</sup> ZKP, član 264(4)

<sup>175</sup> ZP, član 145

<sup>176</sup> ZST, član 10(1)

<sup>177</sup> ZST, član 10(2)

<sup>178</sup> ZST, član 11(1)

<sup>179</sup> ZST, član 11(5)

<sup>180</sup> ZST, član 11(6)

### **S9: ZAKON PROPISUJE MOGUĆNOST OSLOBOĐENJA OD DRUGIH SUDSKIH TROŠKOVA U PARNIČNOM POSTUPKU [0,5 POENA]**

Pored sudskih taksi, stranke se u postupku susreću i sa drugim izdacima. Samim tim, mogućnost oslobođenja od drugih troškova predviđena zakonom predstavlja značajno pravo stranke u postupku. Zakon definiše parnične troškove kao izdatke učinjene u toku ili povodom postupka<sup>181</sup>, koji obuhvataju i nagradu za rad advokata i drugih lica kojima zakon daje pravo na nagradu.<sup>182</sup> U parnici je pravilo da svaka stranka sama snosi svoje troškove dok postupak traje<sup>183</sup>, a kada se okonča, ona strana koja je izgubila spor, dužna je da drugoj strani naknadi troškove, uključujući i troškove plaćanja sudske takse<sup>184</sup>. Zakon pod oslobođenjem od plaćanja troškova postupka podrazumeva oslobođenje od plaćanja takse i oslobođenje od polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa.<sup>185</sup> Međutim, ZPP pod time ne podrazumeva i oslobođanje od plaćanja nagrade advokatu.

Pravo na besplatnog advokata regulisano je posebnim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>186</sup> koji je stupio na snagu od oktobra 2019. godine. Ipak, ZPP uprkos donošenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek sadrži mogućnost dobijanja besplatnog punomočnika od strane suda<sup>187</sup>. Stranka koja zahteva oslobođenje od troškova je dužna da podnese predlog o oslobođanju troškova postupka prvostepenom суду koji donosi odluku<sup>188</sup>. Osim toga, potrebno je napomenuti i da ZPP predviđa i mogućnost postavljanja privremenog zastupnika<sup>189</sup> ili punomočnika za prijem pismena<sup>190</sup>, u odgovarajućim situacijama. Iako je ovo pravo retko ostvarivano u praksi, i danas postoje

normativno regulisana dva režima za ostvarivanje prava na besplatnog punomočnika. ZPP propisuje da stranke i drugi učesnici u postupku koji su slepi, gluvi ili nemi, imaju pravo na besplatnog tumača.<sup>191</sup> Međutim iako ustavna norma jemči pravo i na besplatnog prevodioca, ukoliko stranka ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu<sup>192</sup>, ZPP ne daje strankama *a priori* tu mogućnost. Stranke se od plaćanja prevodioca mogu oslobođiti na jednak način kao i kod ostalih troškova postupka. Kako ZPP propisuje način za oslobođanje od drugih troškova postupka u parničnoj materiji, ovaj standard je u potpunosti ispunjen. [0,5/0,5 poena]

### **S10: ZAKON PROPISUJE JASNE RAZLOGE, POSTUPAK I ROKOVE ZA OSLOBAĐANJE OD DRUGIH SUDSKIH TROŠKOVA (VEŠTAČENJE) U PARNIČNOM POSTUPKU [0,5 POENA]**

Što se tiče razloga, postupka i rokova za oslobođanje od drugih sudske troškove (kao što je npr. veštačenje) u parničnom postupku, potrebno je da ova pitanja budu zakonski regulisana. Zakon kao osnovni razlog za oslobođanje od troškova postupka predviđa nemogućnost stranke da snosi troškove zbog opšteg imovnog stanja<sup>193</sup>. Prilikom donošenja odluke o oslobođenju od plaćanja troškova postupka sud ceni sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode i imovinu koje imaju stranka i članovi njene porodice<sup>194</sup>. Postupak se pokreće predlogom stranke.<sup>195</sup> Stranka koja zahteva oslobođenje od troškova dužna je da uz predlog navede činjenice i podnese dokaze kojima se činjenice potvrđuju.<sup>196</sup> Sud može oslobođiti stranku u celosti ili delimično (samo

<sup>181</sup> ZPP, član 150(1)

<sup>182</sup> ZPP, član 150(2)

<sup>183</sup> ZPP, član 151

<sup>184</sup> ZPP, član 153

<sup>185</sup> ZPP, član 168(2)

<sup>186</sup> ZBPP, član 6

<sup>187</sup> ZPP, član 17

<sup>188</sup> ZPP, član 169(2)

<sup>189</sup> ZPP, član 82

<sup>190</sup> ZPP, član 146

<sup>191</sup> ZPP, član 95(4)

<sup>192</sup> Ustav Republike Srbije, član 32(2)

<sup>193</sup> ZPP, član 168 (1)

<sup>194</sup> ZPP, član 168 (4)

<sup>195</sup> ZPP, član 169 (1)

<sup>196</sup> ZPP, član 169 (2)

taksa)<sup>197</sup>. Ukoliko sud u toku postupka utvrdi da stranka ima mogućnost da snosi troškove, on može da ukine prethodno rešenje i reši da li je stranka dužna da troškove kojih je prethodno bila oslobođena snosi u celosti ili delimično.<sup>198</sup> Posebna žalba na rešenje kojom se predlog stranke usvaja nije dozvoljena<sup>199</sup>, što ostavlja prazninu u tumačenju da li se ova norma odnosi na situaciju kada je predlog stranke usvojen delimično, odnosno da li je žalba dozvoljena i kada je sud usvojio oslobađanje jedino od plaćanja sudske takse. Rokovi za donošenje rešenja suda kojim oslobađa stranku od plaćanja troškova postupka nisu određeni, što strankama stvara nesigurnost u kom vremenskom okviru mogu da podnesu predlog. ZPP propisuje razloge i postupak za oslobađanje od drugih troškova, ali ne propisuje jasne rokove, čime se stranke dovode u pravnu nesigurnost, pa se samim tim ovaj standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

#### S11: ZAKON PROPISUJE MOGUĆNOST OSLOBOĐENJA OD DRUGIH SUDSKIH TROŠKOVA U KRIVIČNOM POSTUPKU [0,5 POENA]

U krivičnom postupku, troškovi podrazumevaju izdatke učinjene povodom postupka od njegovog pokretanja do njegovog završetka<sup>200</sup> i obuhvataju kako izdatke za svedoke, veštake, stručne savetnike, prevodioce, tumače i stručna lica, tako i izdatke uviđaja, prevoza, dovođenja, lečenja okrivljenog, biohemijskih analiza i prevoza leša do mesta obdukcije, nagrade i nužne izdatke i paušalni iznos.<sup>201</sup> Načelno, okrivljeni snosi troškove krivičnog postupka onda kada ga sud oglasi krivim<sup>202</sup>. Međutim, ako bi plaćanjem troškova bilo dovedeno u pitanje izdržavanje

okrivljenog ili lica koja je on dužan da izdržava, sud ga može oslobiti od plaćanja.<sup>203</sup> Izdržavanje podrazumeva obezbeđivanje potrebnog egzistencijalnog minimuma, koji se odnosi na stambene potrebe, potrebe ishrane i školovanja itd. Procena mora biti zasnovana na potrebama prosečnog čoveka. Kao osnovne razloge za oslobađanje od troškova postupka, zakon navodi imovinsko stanje okrivljenog i sud mora da ispita da li bi okrivljeni plaćanjem troškova doveo u pitanje svoje ili izdržavanje drugih lica. Ukoliko bi se takva situacija dogodila, sud bi morao da oslobodi okrivljenog od plaćanja troškova u celini ili delimično.<sup>204</sup> Ovo oslobađanje se odnosi na sve gorepomenute troškove, izuzev nagrade i nužnih izdataka branilaca i drugih lica, ukoliko je to opravданo imovinskim problemima koje bi okrivljeni mogao da ima.<sup>205</sup> Ako se ove okolnosti utvrde posle donošenja odluke o troškovima, sud može posebnim rešenjem oslobiti okrivljenog od dužnosti naknade troškova krivičnog postupka.<sup>206</sup> Kada se obustavi krivični postupak ili se optužba odbije ili se okrivljeni oslobodi od optužbe, troškove postupka nose sud<sup>207</sup> ili privatni tužilac<sup>208</sup>. Troškovi prevođenja i tumačenja, kao i troškovi odbrane siromašnog okrivljenog su besplatni.<sup>209</sup> S druge strane, odbrana siromašnog podrazumeva da će se na zahtev okrivljenog, koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branionca, iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, a vodi se krivični postupak za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalaže razlozi pravičnosti, postaviti branilac čiji troškovi odbrane padaju na teret suda.<sup>210</sup> Za razliku od odbrane siromašnog, troškovi branionca po službenoj dužnosti u slučajevima obavezne odbrane (ukoliko nije izabran branilac) se plaćaju

<sup>197</sup> ZPP, član 168 (3)

<sup>198</sup> ZPP, član 172 (1)

<sup>199</sup> ZPP, član 169 (4)

<sup>200</sup> ZKP, član 261 (1)

<sup>201</sup> ZKP, član 261 (2)

<sup>202</sup> ZKP, član 261 (4)

<sup>203</sup> ZKP, član 264 (4)

<sup>204</sup> ZKP, član 264 (4)

<sup>205</sup> ZKP, član 264 (4)

<sup>206</sup> ZKP, član 264 (4)

<sup>207</sup> ZKP, član 265 (1)

<sup>208</sup> Ipak privatni tužilac neće snositi troškove postupka ukoliko je do odbijanja optužbe došlo usled smrti okrivljenog ili nastupanja zastarlosti krivičnog gonjenja usled odugovlačenja postupka koje se ne može pripisati krivici privatnog tužioca – *Videti* ZKP, član 265 (3)

<sup>209</sup> ZKP, član 261 (5)

<sup>210</sup> ZKP, član 77 (1)

iz budžetskih sredstava suda jedino ukoliko bi plaćanjem bilo dovedeno u pitanje izdržavanje okrivljenog ili izdržavanje lica koje je on obavezan da izdržava.<sup>211</sup> Na osnovu gorenavedenog, ZKP predviđa da okrivljeni koji je oglašen krimin, naknadi troškove krivičnog postupka. Međutim, ako bi plaćanjem troškova bilo dovedeno u pitanje njegovo izdržavanje ili izdržavanje lica koja je on dužan da izdržava, sud ga može oslobođiti plaćanja troškova postupka. Prema tome, ovaj standard se može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S12: ZAKON PROPISUJE JASNE RAZLOGE I POSTUPAK I ROKOVE ZA OSLOBAĐANJE OD DRUGIH SUDSKIH TROŠKOVA (VEŠTAČENJE) U KRIVIČNOM POSTUPKU [0,5 POENA]**

Kao što je već napomenuto, pojam troškova obuhvata i troškove veštačenja i druge izdatke. Takođe, ZKP propisuje jasne razloge koji se tiču imovinskog stanja okrivljenog i lica koje izdržava, koje utvrđuje sud tokom postupka ili nakon donošenja odluke o troškovima. Prema tome, na osnovu svega gorenavedenog, ovaj standard se može smatrati ispunjenim. [0,5/ 0,5 poena]

## POD-INDIKATOR 1.2.

### ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI KOJE UREĐUJU FIZIČKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon zabranjuje uskraćivanje prava (diskriminaciju) na osnovu ličnog svojstva, a naročito invaliditet i starost	1/1
2. Zakon utvrđuje obavezu fizičke adaptacije objekata tako da budu pristupačni osobama koje imaju teškoće u kretanju	0,5/1
3. Zakonom je utvrđena obaveza informacione/komunikacione adaptacije sudova za osobe koje imaju teškoće u komunikaciji (naročito gluve i nagluve, slepe i slabovidne, osobe sa mentalnim invaliditetom)	1/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2,5/3</b>

**S1: ZAKON ZABRANJUJE USKRAĆIVANJE PRAVA (DISKRIMINACIJU) NA OSNOVU LIČNOG SVOJSTVA, A NAROČITO INVALIDITET I STAROST [1 POEN]**

Zakonska zabrana diskriminacije na osnovu ličnog svojstva, pre svega na osnovu invaliditeta ili starosti, predstavlja garanciju pravičnosti i efikasnosti pravosudnog sistema. Zakon o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu: ZZD) garantuje da svako ima pravo na jednak pristup i jednaku zaštitu svojih prava pred sudovima i organima

javne vlasti.<sup>212</sup> Zabrana se odnosi na sve aspekte pristupa organima javne vlasti, od suštinskih, do proceduralnih. Dodatno, svakom je garantovano pravo na jednak pristup objektima u javnoj upotrebi, kao i javnim površinama, u skladu sa zakonom.<sup>213</sup> Diskriminacija osoba sa invaliditetom postoji ako se postupa protivno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda osoba sa invaliditetom u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života.<sup>214</sup> Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (u daljem

<sup>211</sup> ZKP, član 266

<sup>212</sup> Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS“, br. 22/2009), član 15 (1)

<sup>213</sup> ZZD, član 17 (2)

<sup>214</sup> ZZD, član 26

tekstu: ZSDOI) zabranjuje diskriminaciju na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama.<sup>215</sup> Zakon predviđa i sudska zaštitu u slučaju postojanja diskriminacije.<sup>216</sup> Tužbom se može zahtevati utvrđenje diskriminacije, zabrana izvršenja radnje diskriminacije (preteće radnje diskriminacije, radnje izvršenja ili ponavljanja), otklanjanje posledica diskriminacije, kao i naknada materijalne i nematerijalne štete.<sup>217</sup> ZZD, osim sudske zaštite, omogućava i postupak zaštite od diskriminacije koji sprovodi Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Ovaj vid zaštite ne isključuje naknadnu sudsку zaštitu. Drugi zakoni, koji ne regulišu isključivo diskriminaciju, prepoznaju njen značaj. Primera radi, Zakon o lokalnoj samoupravi definiše da je jedna od nadležnosti lokalne samouprave da obezbeđuje ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa.<sup>218</sup>

Normativna rešenja srpskog zakonodavstva prepoznaju problem diskriminacije i zabranjuju diskriminatorsko ponašanje po osnovu ličnog svojstva, a posebno u pogledu invaliditeta ili starosti. Stoga se ovaj standard smatra ispunjenim. [1/1 poena]

## S2: ZAKON UTVRĐUJE OBAVEZU FIZIČKE ADAPTACIJE OBJEKATA TAKO DA BUDU PRISTUPAČNI OSOBAMA KOJE IMAJU TEŠKOĆE U KRETANJU

[1 POEN]

Fizička adaptacija objekata organa javne vlasti podrazumeva omogućavanje pristupačnosti za sve članove društva, bez obzira na lična svojstva, a posebno poteškoće u kretanju. Zakon o planiranju u izgradnji definije standarde pristupačnosti<sup>219</sup> – to su obavezne tehničke mere, standardi i uslovi projektovanja, planiranja i izgradnje kojima se

osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama.<sup>220</sup> Zakon obavezuje da se zgrade javne i poslovne namene, kao i drugi objekti za javnu upotrebu moraju projektovati, graditi i održavati tako da svim korisnicima, a naročito osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, omogućavaju nesmetan pristup, kretanje i boravak, odnosno korišćenje u skladu sa odgovarajućim tehničkim propisima.<sup>221</sup> Investitor je oslobođen dužnosti pribavljanja lokacijskih uslova u slučaju kada izvodi radove na investicionom održavanju objekta i uklanjanju prepreka za osobe sa invaliditetom.<sup>222</sup> Zakon o planiranju i izgradnji (u daljem tekstu: ZPI) predviđa prekršajnu odgovornost investitora ukoliko ne obezbedi pristup objektu osobama sa invaliditetom u skladu sa standardima pristupačnosti.<sup>223</sup> Međutim, zaprečena novčana kazna za ovaj prekršaj je izuzetno niska i iznosi 300.000 dinara (određena je u fiksnom iznosu)<sup>224</sup>. Ozbiljnije sankcionisanje neispunjavanja standarda pristupačnosti bi svakako podstaklo investitore da ozbiljnije shvate svoje zakonske obaveze. Dakle, iako je normativno investitor dužan da pri izgradnji i adaptaciji objekta poštuje tačno određene standarde pristupačnosti objekata, zaprečena novčana kazna za pravna lica je u dovoljnoj meri niska da se ovaj standard smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

## S3: ZAKONOM JE UTVRĐENA OBAVEZA INFORMACIONE/KOMUNIKACIONE ADAPTACIJE SUDOVA ZA OSOBE KOJE IMAJU TEŠKOĆE U KOMUNIKACIJI (NAROČITO GLUVE I NAGLUVE, SLEPE I SLABOVIDE, OSOBE SA MENTALNIM INVALIDITETOM)

[1 POEN]

Pored adaptacije objekata za lica koja imaju poteškoće u kretanju, veoma je značajna i adaptacija za potrebe osoba sa poteškoćama u

<sup>215</sup> Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS“, br. 13/2016), član 13 (1)

<sup>216</sup> ZSDOI, čl. 39-45

<sup>217</sup> ZSDOI, član 43

<sup>218</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 47/2018), član 20 (1) (5)

<sup>219</sup> Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup objektima osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama („Sl. glasnik RS“, br. 22/2015), detaljnije reguliše pojmove i standarde pristupačnosti koje propisuje Zakon o planiranju u izgradnji.

<sup>220</sup> Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 9/2020), član 2 (1) (4)

<sup>221</sup> ZPI, član 5 (1)

<sup>222</sup> ZPI, član 53a (8)

<sup>223</sup> ZPI, član 206

<sup>224</sup> ZPI, član 206 (1)

komunikaciji, tj. za nema, gluva, nagluva, slepa i slabovidalica, kao i lica sa mentalnim invaliditetom. ZSDOI u odeljku o merama za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom obavezuje organe državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave nadležne za poslove kulture i medija da preduzmu mere, s ciljem da se osobama

sa invaliditetom učine pristupačnim informacije i komunikacije putem upotrebe odgovarajućih tehnologija.<sup>225</sup> Stoga, normativna rešenja u potpunosti obavezuju državne organe, uključujući i sudove, da obezbede pristupačnost informacija i komunikacija, upotreboom tehnologije. Standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

### POD-INDIKATOR 1.3.

### ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI KOJE UREĐUJU FIZIČKU PRISTUPAČNOST SUDOVIMA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Garantovana je besplatna upotreba jezika nacionalne manjine tokom sudskog postupka u celosti na teritoriji opštine u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi	0,5/1
2. Garantovana je besplatna upotreba jezika nacionalne manjine tokom sudskog postupka u celosti u područjima u kojima jezik nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi	1/1
3. Garantovan je prevodilac ukoliko stranka ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu tokom sudskog postupka u celosti	1/1
4. Garantovano je angažovanje tumača za slepe i slabovide, gluve i nagluve osobe tokom sudskog postupka u celosti	1/1
UKUPNO BODOVA	3,5/4

**S1: GARANTOVANA JE BESPLATNA UPOTREBA JEZIKA NACIONALNE MANJINE TOKOM SUDSKOG POSTUPKA U CELOSTI NA TERITORIJI OPŠTINE U KOJOJ JE JEZIK NACIONALNE MANJINE U SLUŽBENOJ UPOTREBI**  
[1 POEN]

Besplatna upotreba jezika nacionalne manjine tokom čitavog postupka pred organima javne vlasti u onim područjima gde su ti jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi predstavlja ostvarenje ustavnih garancija. Ustav Srbije zabranjuje neposrednu ili posrednu

diskriminaciju, po bilo kom osnovu, izričito navodeći i zabranu diskriminacije po osnovu jezika.<sup>226</sup> Takođe, garantuje se da pripadnici nacionalnih manjina imaju i pravo da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku.<sup>227</sup> Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima<sup>228</sup> obavezuje države potpisnice<sup>229</sup> da, pod određenim uslovima i na zahtev stranke, omoguće korišćenje regionalnih

<sup>225</sup> ZSDOI, član 35

<sup>226</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 21 (3)

<sup>227</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 79

<sup>228</sup> Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (European Charter for Regional or Minority Languages), ETS No. 148

<sup>229</sup> Ovu povelju Republika Srbija je ratifikovala 2005. godine.

ili manjinskih jezika u sudskim postupcima.<sup>230</sup> Kako Povelja i Ustav Srbije proklamuju vođenje postupka na jeziku nacionalne manjine, tamo gde nacionalna manjina čini „značajnu populaciju“<sup>231</sup>, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama (u daljem tekstu: ZSUJP) je odredio da će se značajnom populacijom smatrati ona teritorija (lokalna samouprava) gde pripadnici nacionalne manjine čine najmanje 15% stanovništva prema poslednjem popisu stanovništva.<sup>232</sup> Službena upotreba jezika nacionalnih manjina obuhvata, između ostalog, vođenje postupka i korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku.<sup>233</sup>

Međutim, iako garantovano, ovo pravo podleže određenim ograničenjima. Najvažnije ograničenje je ono koje dopušta da se na jeziku nacionalne manjine vodi samo prvostepeni postupak.<sup>234</sup> Osim toga, da bi se jezik nacionalne manjine koristio i u prvostepenom postupku, potrebno je da se steknu određeni uslovi.<sup>235</sup> U drugostepenom postupku, na zahtev pripadnika nacionalne manjine koji je učesnik u postupku, zapisnik ili pojedini njegovi delovi će se prevesti na jezik nacionalne manjine.<sup>236</sup> Ustav garantuje da se zajemčena ljudska i manjinska prava mogu zakonom ograničiti ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.<sup>237</sup> Rešenja Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, odnosno ograničavanje prava na vođenje sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine samo u prvom stepenu nisu dopuštena Ustavom i zadiru u suštinu zajemčenog prava, pa se, stoga, može zaključiti da je postavljeni normativni standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S2: GARANTOVANA JE BESPLATNA UPOTREBA JEZIKA NACIONALNE MANJINE TOKOM SUDSKOG POSTUPKA U CELOSTI U PODRUČJIMA U KOJIMA JEZIK NACIONALNE MANJINE NIJE U SLUŽBENOJ UPOTREBI**  
[1 POEN]

Pravo na besplatno korišćenje prevodioca i tumača predstavlja sastavni deo prava na pravično suđenje, te stranka kojoj je potreban prevod ili tumač tokom sudskog postupka ne treba sama da pokriva ove troškove, već to čini nadležni organ. Ustav Srbije osim što jemči pravo na prevodioca i tumača tokom sudskog postupka, kako bi on bio pravičan, garantuje i to da će učesnik u postupku imati pravo na besplatnog tumača i prevodioca.<sup>238</sup> Rešenja ZKP<sup>239</sup> i ZPP<sup>240</sup> dosledno razrađuju ustavnu normu, pa se troškovi prevoda i tumačenja isplaćuju iz sredstava postupajućeg organa. Budući da se ova zakonska rešenja odnose na sve situacije u kojima lice koje učestvuje u postupku govori neki drugi jezik od srpskog, koji je u zvaničnoj upotrebi u postupku, ovom kategorijom su obuhvaćeni i pripadnici nacionalnih manjina. Pripadnici nacionalnih manjina koje čine više od 2 procenata ukupnog stanovništva Republike Srbije imaju pravo obraćanja državnim organima na svom maternjem jeziku, a pripadnici ostalih nacionalnih manjina isto pravo mogu obezbediti preko jedinica lokalne samouprave u kojoj je njihov jezik u službenoj upotrebi.<sup>241</sup> Dodeljena vrednost je maksimalna jer normativna rešenja u potpunosti garantuju ispunjenje standarda. [1/1 poena]

<sup>230</sup> Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, ETS br. 148, član 9

<sup>231</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 79 (1)

<sup>232</sup> Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, („Sl. glasnik RS“, br. 48/2018), član 11(2)

<sup>233</sup> ZSUJP, član 11

<sup>234</sup> ZSUJP, član 12

<sup>235</sup> Uslovi su: da postoji zahtev stranke, ukoliko samo jedna stranka učestvuje u postupku; da se stranke, ukoliko ih ima više, sporazumeju o jeziku postupka, ako njihovi jezici nisu isti; a ukoliko se ne sporazumeju i jedna strana zahteva vođenje postupka na srpskom jeziku, postupak će se voditi na srpskom jeziku – videti ZSUJP, član 12

<sup>236</sup> ZSUJP, član 17

<sup>237</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 20 (1)

<sup>238</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 32

<sup>239</sup> ZKP, član 261

<sup>240</sup> ZPP, član 95

<sup>241</sup> ZSUJP, član 11

**S3: GARANTOVAN JE PREVODILAC UKOLIKO STRANKA NE GOVORIILI NE RAZUME JEZIK KOJI JE U SLUŽBENOJ UPOTREBI U SUDU TOKOM SUDSKOG POSTUPKA U CELOSTI**

[1 POEN]

Stranci se mora garantovati korišćenje svog jezika tokom čitavog postupka, kao i prevođenje ukoliko ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu. Ovo važi za sve postupke, ali su svakako dva najvažnija - krivični i parnični postupak. Ustav Srbije, kojim je garantovano pravo na pravično suđenje, svakome jemči pravo na besplatnog prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu.<sup>242</sup> Dodatno, garantovano je da svako ko je okriviljen za krivično delo ima pravo da u najkraćem roku, u skladu sa zakonom, podrobno i na jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega.<sup>243</sup> ZKP razrađuje ustavnu garanciju i određuje da stranke, svedoci i druga lica koja učestvuju u postupku imaju pravo da u toku postupka upotrebljavaju svoj jezik i pismo, a ako se postupak ne vodi na njihovom jeziku i ako, nakon pouke o pravu na prevođenje, ne izjave da znaju jezik na kome se postupak vodi i da se odriču prava na prevođenje, obezbediće im se, na teret budžetskih sredstava, prevođenje onoga što oni ili drugi iznose, kao i prevođenje isprava i drugog pisanog dokaznog materijala.<sup>244</sup> Kao jedna od bitnih povreda odredaba krivičnog postupka određena je i povreda prava optuženog,

branioca, oštećenog ili privatnog tužioca na upotrebu svog jezika tokom glavnog pretresa, što je jedan od žalbenih osnova.<sup>245</sup> U ZPP-u, slično kao i u krivičnom postupku, određeno je da stranke i drugi učesnici u postupku imaju pravo da se služe svojim jezikom i pismom<sup>246</sup>, kao i da imaju pravo na prevođenje tokom postupka<sup>247</sup>. Troškovi prevodioca u parničnom postupku, ulaze u troškove postupka, o čemu se donosi posebna odluka. Kako normativna rešenja u potpunosti obezbeđuju ispunjenje garancija, dodeljena vrednost je maksimalna. [1/1 poena]

**S4: GARANTOVANO JE ANGAŽOVANJE TUMAČA ZA SLEPE I SLABOVIDE, GLUVE I NAGLUVE OSOBE TOKOM SUDSKOG POSTUPKA U CELOSTI**

[1 POEN]

Pravo na tumača za slepe i slabovide, gluve, nagluve i neme osobe tokom čitavog sudskog postupka je ravnopravno sa pravom na korišćenje svog jezika i prava na prevod u postupku. Ustav Srbije kojim je garantovano pravo na pravično suđenje<sup>248</sup>, svakome jemči pravo na besplatnog tumača, ako je slep, gluv ili nem<sup>249</sup>. ZKP garantuju saslušanje i ispitivanje preko tumača<sup>250</sup>, a isto važi i za parnični postupak, gde ZPP daje iste garancije<sup>251</sup>. Stoga, dodeljena vrednost je maksimalna jer normativna rešenja u potpunosti garantuju ispunjenje standarda. [1/1 poena]

<sup>242</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 32 (2)

<sup>243</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 33

<sup>244</sup> ZKP, član 11

<sup>245</sup> ZKP, član 438 (1) (5)

<sup>246</sup> ZPP, član 6 (3)

<sup>247</sup> ZPP, član 95

<sup>248</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 32

<sup>249</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 32 (2)

<sup>250</sup> ZKP, čl. 87, 96 (4) i 98 (6)

<sup>251</sup> ZPP, čl. 95 i 256

## POD-INDIKATOR 1.4. TROŠKOVI SUDSKOG POSTUPKA U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Ujednačenost prakse sudova u primeni pravila dokazivanja o ispunjenosti uslova za priznavanje prava za oslobađanje od plaćanja troškova postupka	0/1
2. Odnos iznosa naplaćenih sudske taksi i iznosa utrošenih sredstava suda na oslobađanje od troškova postupka <sup>252</sup>	0/1
3. Korisnici smatraju da su u mogućnosti da ocene ukupne troškove do kraja postupka	0/0,5
4. Advokatska tarifa je predvidiva, dostupna i jasna	0/0,5
5. Informacije o visini troškova sudskog postupka i načinima za oslobađanje su javno dostupne građanima, na sajtovima sudova i/ili drugim sredstvima informisanja sudova	0,5/1
6. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da su troškovi sudskog postupka primereni njihovim primanjima	0/0,5
7. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da troškovi sudskog postupka ne sprečavaju pristup pravdi	0/0,5
8. Usklađenost sudske takse sa prosečnim primanjima u Srbiji	0,5/0,5
9. Usklađenost advokatske tarife sa prosečnim primanjima u Srbiji	0/0,5
10. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da su upoznati sa mogućnošću da se oslobođe plaćanja taksi, odnosno troškova postupka	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1/6,5</b>

**S1: UJEDNAČENOST PRAKSE SUDOVA U PRIMENI  
PRAVILA DOKAZIVANJA O ISPUNJENOSTI USLOVA ZA  
PRIZNAVANJE PRAVA ZA OSLOBAĐANJE OD PLAĆANJA  
TROŠKOVA POSTUPKA**

[1 POEN]

Na osnovu ankete sprovedene među sudijama, dobijeni su sledeći rezultati. Oslobađanje od plaćanja troškova u parničnom postupku zbog neprecizne regulacije ostavlja prostor za različito tumačenje zakonskih odredaba, što za posledicu ima neusklađenu praksu u postupanju. Kako ZPP propisuje da sud pri donošenju odluke o

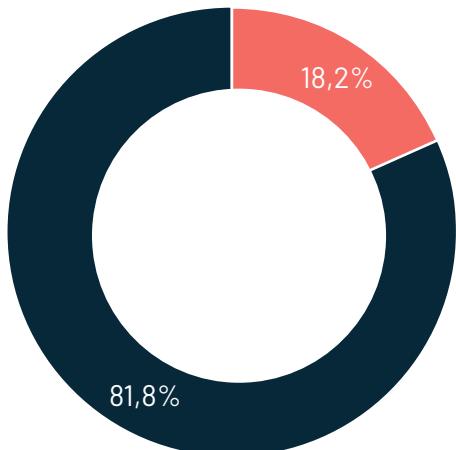
oslobađanju ceni sve okolnosti<sup>253</sup>, neke sudije kao posebna merila navode: da je presudno koliko lica od svojih prihoda stranka izdržava, da stranka ima dovoljno sredstava za izdržavanje, koliki je ukupan iznos troškova za koji se traži oslobađanje, visinu rashoda (izdržavanje, lečenje, prosečna potrošačka korpa i dr.), vrednost imovine domaćinstva, nezaposlenost, druga primanja, podatke o nepokretnostima ili primanja članova domaćinstva.

Kako ZPP ne propisuje formu sudske odluke o oslobađanju od troškova, praksa pokazuje da rešenje o oslobađanju troškova može biti doneto

<sup>252</sup> U vezi sa odnosom iznosa naplaćenih sudske taksi i iznosa utrošenih sredstava suda na oslobađanje od troškova postupka postoji izveštaj Saveta Evrope: „European judicial systems – Efficiency and quality of justice (2018)“ dostupno na <https://rm.coe.int/report-avec-couvr-18-09-2018-en/16808def9c>

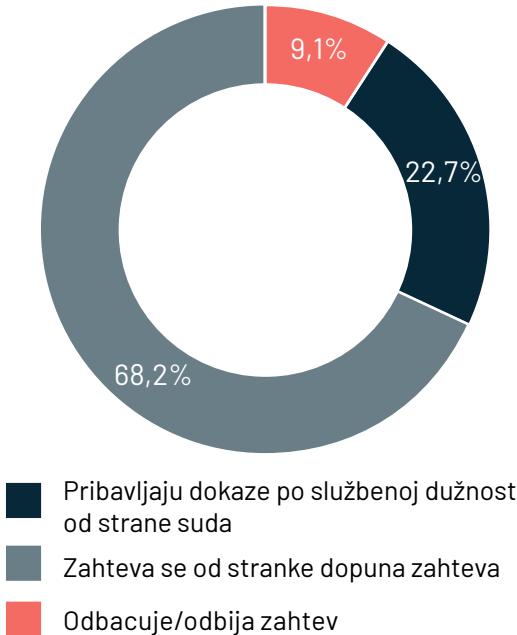
<sup>253</sup> ZPP, član 168

u sklopu presude kada sud odlučuje o troškovima postupka ili kao posebna odluka. U istraživanju je 81,8% sudija odgovorilo da rešenje donosi kao posebnu odluku, dok je 18,2% sudija odgovorilo da odluku donosi u sklopu presude. Odlučivanje o oslobođanju od plaćanja troškova postupka u sklopu presude može bitno uticati i na sam ishod postupka, budući da onemoguće stranku da predlaže dokaze bez obzira na svoje imovno stanje. Kako je često slučaj da je veštačenje neophodno da bi stranka dokazala svoje potraživanje, odluka o oslobođanju stranke od troškova postupka u okviru presude može onemogućiti stranku da predloži i izvede dokaz.

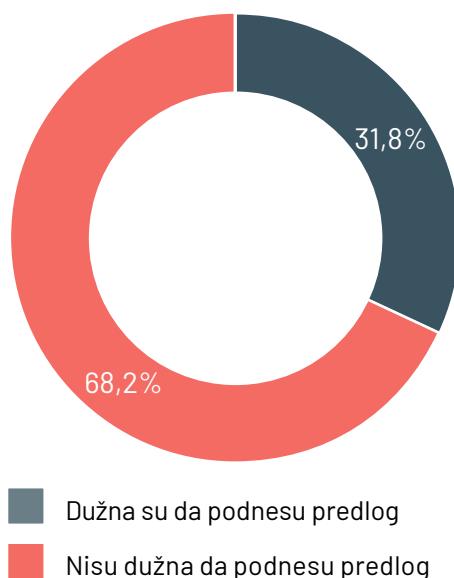


■ Posebnu odluku ■ U sklopu presude

Kada govorimo o dokazima koje stranka prilaže uz predlog za oslobođanje, praksa suda je takođe nekonistentna. ZPP propisuje da je stranka dužna da uz predlog za oslobođanje navede činjenice i podnese dokaze, ali i da ako je to potrebno i sam sud može po službenoj dužnosti da pribavi potrebne podatke i obaveštenja o imovnom stanju stranke<sup>254</sup>. Na pitanje o podnošenju zahteva stranke koji ne sadrži dokaze, 68,2% sudija je navelo da zahteva od stranke dopunu takvog predloga, 22,7% sudija da pribavlja dokaze po službenoj dužnosti, dok svega 9,1% sudija navodi da odbacuje, odnosno odbija takav predlog.



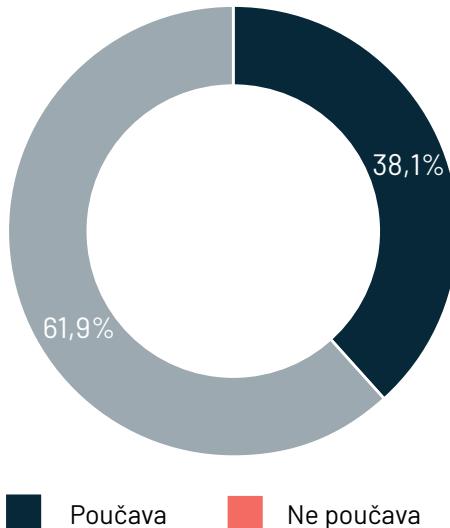
ZST, pored lica čija je socijalna sigurnost ugrožena, navodi i grupu fizičkih lica kao što su izdržavana lica u postupcima u vezi zakonskog izdržavanja i lica koja zahtevaju isplatu minimalne zarade, koja su po sili zakona oslobođena od plaćanja sudske takse.<sup>255</sup> Međutim, iako su ova lica *ex lege* oslobođena od plaćanja, ni pored ove naizgled jasne odredbe, praksa suda nije sasvim konzistentna. Tako 31,8% sudija navodi da je stranka dužna da podnese predlog za oslobođanje plaćanja sudske takse, dok čak 68,2% sudija navodi da stranka nije dužna da takav predlog podnese. Tako se u praksi često može sresti da pomenuta grupa lica u relevantnim sudskim postupcima dobije nalog od suda da plate sudsку takstu iako zakon izričito navodi da su ta lica oslobođena od plaćanja.



<sup>254</sup> ZPP, član 169.

<sup>255</sup> ZST, član 10.

Imajući u vidu da je sud u obavezi da informiše neuku stranku koja se iz neznanja ne koristi pravima koja joj pripadaju o mogućnosti angažovanja punomoćnika<sup>256</sup>, sud bi imao jednaku obavezu da na isti način informiše stranku i o mogućnosti oslobađanja od troškova postupka<sup>257</sup>. Međutim, sudije u većini slučajeva (čak 61,9%) ne poučavaju stranku o mogućnosti oslobađanja troškova postupka, dok je samo 38,1% sudija izjavilo da stranku o ovim pravima poučava.



Zakonom nije predviđen rok u okviru kojeg će sud odlučiti o predlogu za oslobođenje troškova postupka. Iz tog razloga, dešava se da stranka predlog za oslobađanje podnese kao neblagovremen, što za posledicu ima njegovo odbacivanje. Na pitanje postavljeno tokom istraživanja - *do kog najkasnijeg trenutka sud smatra podneti predlog neblagovremenim*, sudije odgovaraju dosta različito. Najveći broj sudija ističe da je praksa pretežno na stanovištu da je predlog neblagovremen nakon pravnosnažnog okončanja postupka. Kao ostale odgovore sudije navode da se predlog može dostaviti: do zaključenja rasprave, do okončanja prvostepenog postupka za troškove nastale u toj fazi, do okončanja glavne rasprave, u toku čitavog postupka, nakon donošenja odluke o troškovima, ili da ne postoji rok do koga stranka može podneti zahtev.

Budući da je na osnovu prikupljenih odgovora sudija utvrđeno da ne postoji ujednačenost sudske

prakse u pogledu primene pravila dokazivanja o ispunjenosti uslova za priznavanje prava za oslobađanje od plaćanja troškova postupka, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

## S2: ODNOS IZNOSA NAPLAĆENIH SUDSKIH TAKSI I IZNOSA UTROŠENIH SREDSTAVA SUDA NA OSLOBAĐANJE OD TROŠKOVA POSTUPKA

[1 POEN]

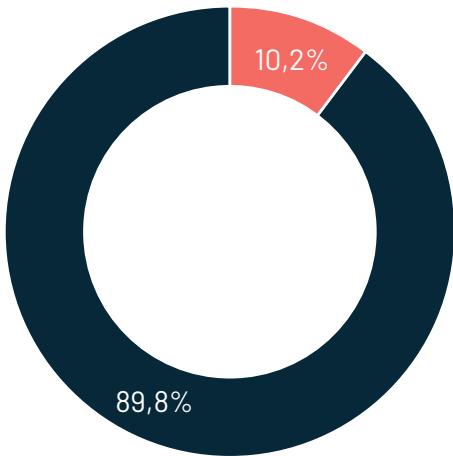
U 2019. godini ukupan prihod ostvaren naplatom sudske takse iznosio je 5.606.007.383,65 dinara, što je manje u odnosu na 2018. godinu za 652.978.069,22 dinara pre svega zbog daljeg prenosa nadležnosti sudova javnim beležnicima.<sup>258</sup> Od naplaćenih taksi, 40% raspodeljuje se za tekuće rashode sudova, osim za rashode za sudske osoblje i osoblje u javnom tužilaštvu, a 20% za poboljšanje materijalnog položaja zaposlenih u sudovima i javnim tužilaštvima, koji su sudske osoblje i osoblje u javnom tužilaštvu, druge rashode, kao i investicije u skladu sa zakonom. Sudovi međutim pored ubiranja prihoda od naplate sudske takse, imaju zakonsku mogućnost da posebne kategorije građana (uglavnom socijalno ugrožene) oslobole od plaćanja sudske takse i troškova postupka. Sudovi u Srbiji su tokom 2019. godine oslobodili 13.695 stranaka od plaćanja sudske takse, dok ukupni iznos od oslobođenja naplate sudske takse iznosi 571.790.942 dinara. To znači da su sudovi od ukupnog prihoda ostvarenog naplatom sudske takse, u procentualnom iznosu od 10,20% oslobodili ugroženje kategorije stanovništva od plaćanja.

<sup>256</sup> ZPP, član 85.

<sup>257</sup> Sud će u toku čitavog postupka priznati stranci pravo na besplatnu pravnu pomoć kad je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka; *videti* ZPP, član 170.

<sup>258</sup> Godišnji izveštaj o radu VSS, 2019, str. 14, preuzeto:

<https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/IZVESTAJ%20za%20sednicu.pdf> 25.06.2020.



*Procenat naplaćenih i nenaplaćenih sudske taksi*

Međutim kako sudovi ne vode posebnu evidenciju o iznosima ukupnih oslobođenih troškova postupka, nije moguće izvesti ispravan zaključak o politici sudova prema obezbeđivanju finansijske pristupačnosti suda za građane. Prema tome, standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S3: KORISNICI SMATRAJU DA SU U MOGUĆNOSTI DA OCENE UKUPNE TROŠKOVE DO KRAJA POSTUPKA**  
[0,5 POENA]

Na osnovu ankete sprovedene među građanima Republike Srbije, utvrđeni su sledeći rezultati. Naime, na pitanje u anketi "Na početku postupka bio/la sam u mogućnosti da procenim ukupne troškove postupka, do njegovog kraja", 63,4% građana izrazilo je neslaganje. Sa druge strane, svega 35,4% ispitanika se složilo sa ovom tvrdnjom. Upadljivo je da su ispitanici koji su odgovorili potvrđno većinski lica sa višom, odnosno visokom školskom spremom, uzrasta od 30-44 godina starosti. Kako je čak 63,4% ispitanika odgovorilo negativno na ovu tvrdnju, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S4: ADVOKATSKA TARIFA JE PREDVIDIVA, DOSTUPNA I JASNA**  
[0,5 POENA]

U okviru ovog standarda, građani su odgovarali na pitanje iz ankete „*Svako može lako da ima uvid u advokatsku tarifu i njen sadržaj (online ili na drugi način)*.“ Ovu tvrdnju je potvrdilo 46,8% ispitanika. Više od polovine lica koja su se na ovaj način izjasnila pripadaju populaciji od 30-44 godine starosti, poseduju višu, odnosno visoku stručnu spremu, sa teritorije Beograda i Vojvodine su, iz urbanih sredina, sa prosečnim mesečnim primanjima od preko 30.000 dinara po članu domaćinstva. Sa druge strane 42,6% ispitanika nije se složilo sa ovom tvrdnjom. Značajno je napomenuti da 10,6% ispitanika nije znalo, odnosno odbilo je da odgovori na ovo pitanje. Kako je svega 46,8% ispitanika izjavilo da se slaže sa ovom tvrdnjom, a uzimajući u obzir i izraženi stav preostalih ispitanika, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S5: INFORMACIJE O VISINI TROŠKOVA SUDSKOG POSTUPKA I NAČINIMA ZA OSLOBAĐANJE SU JAVNO DOSTUPNE GRAĐANIMA, NA SAJTOVIMA SUDOVA I/ILI DRUGIM SREDSTVIMA INFORMISANJA SUDOVA**  
[1 POEN]

Da bi imali pristup pravdi, građani moraju imati razumljive informacije o troškovima sudskega postupka i načinima za oslobođanje od njihovog plaćanja. Konsultativni savet evropskih sudija preporučuje da strane u sporu treba da budu detaljno informisane, od strane advokata, sudova ili tribunala, čak i pre pokretanja postupka, o prirodi i iznosu troškova koje će morati da snose i da im bude naznačeno predviđeno trajanje postupka do donošenja presude.<sup>259</sup> Takođe Velika povelja suda u načelu 14. nalaže da pravda mora da bude transparentna, a informacije o radu pravosudnog sistema moraju da se objavljuju.<sup>260</sup> Strateška dokumenta Republike Srbije takođe prepoznaju potrebu za unapređenjem u oblasti povećanja transparentnosti i dostupnosti informacija, posebno imajući u vidu mogućnosti novih komunikacionih tehnologija i razvoj e-pravosuđa.<sup>261</sup>

<sup>259</sup> Mišljenje br. 6 (2004) Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi suda u suđenjima imajući u vidu alternativne načine rešavanja sporova, Strazbur, 2004. Načelo 19.

<sup>260</sup> Magna carta suda, Konsultativni savet evropskih sudija, tačka 14, dostupna [ovde](#), CCJE (2010)3 Završna verzija, Strazbur, 2010.

<sup>261</sup> Videti više Strategija razvoja pravosuđa (radni tekst) za period 2019-2024. godine, Ministarstvo pravde Republike Srbije, 2019,

Istraživanje je pokazalo da informacije o sudskim taksama nisu zastupljene na sajtovima svih sudova. Oko polovine sudova ima neku vrstu informacije o sudskim taksama. Većina tih informacija se odnosi na prikaz taksene tarife, dok manji broj sudova ima elektronski kalkulator za računanje sudskih taksi. Ovaj elektronski alat je lako dostupan putem interneta i lak je za korišćenje, pa bi svi sajtovi sudova trebalo da ga koriste u cilju boljeg informisanja građana o troškovima postupka. Na manjem broju sajtova<sup>262</sup> istaknute su i brošure (Vodič za oslobođanje troškova postupka), koje na jednostavan način prikazuju osnovne troškove postupka u parnici, daju uputstva kako se oni određuju, u kojim se rokovima plaćaju i koje su posledice neplaćanja troškova. Ovakav podatak predstavlja primer dobre prakse koju bi trebalo da usvoje svi sudovi u Republici Srbiji u cilju bolje informisanosti građana o troškovima sudskog postupka. Stoga, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S6: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA SU TROŠKOVI SUDSKOG POSTUPKA PRIMERENI NJIHOVIM PRIMANJIMA**  
[0,5 POENA]

Na osnovu sprovedene ankete među korisnicima pravosudnog sistema, došlo se do sledećih zaključaka. Čak 78,2% ispitanika je izrazilo neslaganje sa tvrdnjom da su troškovi sudskog postupka primereni njihovim primanjima. Suprotno tom stanovištu bilo je svega 20,4% ispitanika. Iako preovlađujuće shvatanje, ono je najizraženije među onim ispitanicima koji poseduju osnovni ili niži nivo obrazovanja i potiču sa teritorije Šumadije i Zapadne Srbije.

Kako je procenat ispitanika koji su se složili sa ovom tvrdnjom svega 20,4%, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S7: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA TROŠKOVI SUDSKOG POSTUPKA NE SPREČAVAJU PRISTUP PRAVDI**  
[0,5 POENA]

Procent ispitanika koji smatra da troškovi sudskog postupka sprečavaju pristup pravdi je 64,6%. Ovaj stav, iako prilično prisutan u svim starosnim grupama, najizraženiji je među građanima osnovnog i nižeg nivoa obrazovanja. Osim toga, najviši procenat građana koji se ovako izjasnio potiče sa teritorije Istočne i Južne Srbije. Ipak, 31,4% anketiranih građana smatra da to nije slučaj, te da troškovi sudskog postupka ne sprečavaju njihov pristup pravdi. Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S8: USKLAĐENOST SUDSKE TAKSE SA PROSEĆNIM PRIMANJIMA U SRBIJI**  
[0,5 POENA]

Smisao uvođenja sudskih taksi jeste odvraćanje stranaka od započinjanja trivijalnih i manje bitnih postupaka pred sudom koji opterećuju sam rad suda i oduzimaju sudijama vreme za rad u bitnijim postupcima. Ova činjenica je posebno važna za sudske sisteme koji su preopterećeni u radu sa predmetima.<sup>263</sup> Međutim, takse ne smeju biti ni previše visoke jer bi na taj način sprečile građanima pristup pravdi. Ova ravnoteža je utvrđena i brojnim presudama Evropskog suda za ljudska prava u razmatranju povrede člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i, konkretno, prava na pravično suđenje.<sup>264</sup> Sudske takse zavise od vrednosti tužbenog zahteva, a u određenim postupcima kao što je spor o doživotnom izdržavanju ili razvodu braka, takse mogu biti i fiksne.

dostupno; Strategija nije usvojena u Narodnoj Skupštini Republike Srbije. Videti i Komunikaciona strategija tužilaštva, Republičko javno tužilaštvo i Državno veće tužilaca, 2015-2020. godine; Komunikaciona strategija visokog saveta sudstva i sudova 2018-2022, USAID Projekat Vladavine Prava, 2018.

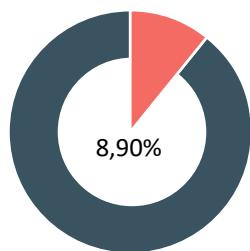
<sup>262</sup> Kao što su, na primer, Osnovni sud u Ivanjici i Osnovni sud u Zrenjaninu

<sup>263</sup> U Srbiji je tokom 2019. godine ostalo nerešenih 1.072.1567 predmeta bez izvršenja, i to najviše zbog povećanog priliva novih predmeta (2.116.339 predmeta bez izvršenja tokom 2019. godine). Ovakvi sporovi mogu biti rešavani na manje skup i komplikovan način (medijacija, poravnjanje itd.).

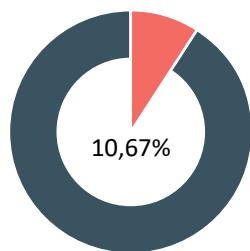
<sup>264</sup> Videti Kreuz v. Poland, ECHR 19.06.2001, Presuda, para. 60-67; Podbielski and PPU Polpure v. Poland, ECHR, 30.11.2005, Presuda, para. 65-66; Weissman and Others v. Romania, ECHR, 02.12.2011, Presuda, para. 42; Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania, ECHR, 26.10.2011, Presuda, para. 69-70;

Tako, u odnosu na prosečnu neto zaradu u Srbiji koja je u decembru 2019. godine iznosila 59.772 dinara ili medijsku zaradu od 44.530 dinara, ukupan trošak za sudske takse u postupku razvoda braka od 5.320<sup>265</sup> dinara iznosi 8,90%, odnosno 10,67%. Ovaj iznos nije veliki u odnosu na ovu vrstu sporova gde je iznos sudske takse fiksna. Međutim, podaci dosta variraju kada se uzme u obzir prosečna neto zarada na nivo opština u Republici Srbiji gde visina zarade varira i do četiri puta kao npr. između opština Novi Beograd i Trgovište. Kada se taksa posmatra u odnosu na vrednost tužbenog zahteva, rezultat je dosta drugačiji i takse se kreću u rasponu od 1.900 do 97.500 dinara. Taksa za potraživanje malih novčanih iznosa od 10.000 iznosi 4.750 dinara, dok za potraživanja u iznosu od 250.000 dinara iznosi 37.000 dinara.

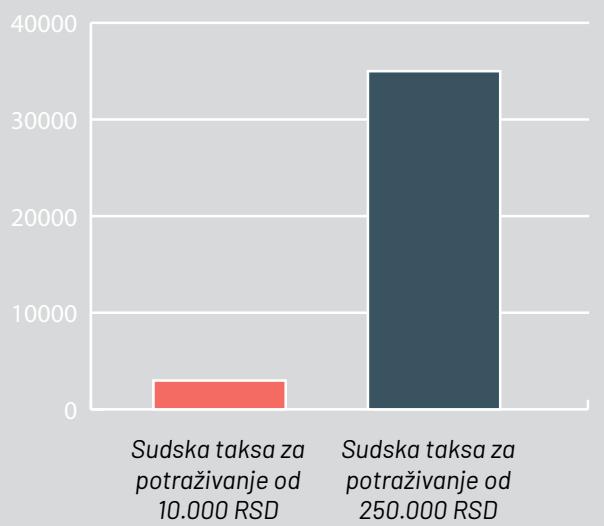
Udeo sudske takse za razvod braka u odnosu na prosečnu neto zaradu u Srbiji



Udeo sudske takse za razvod braka u odnosu na medijsku neto zaradu u Srbiji



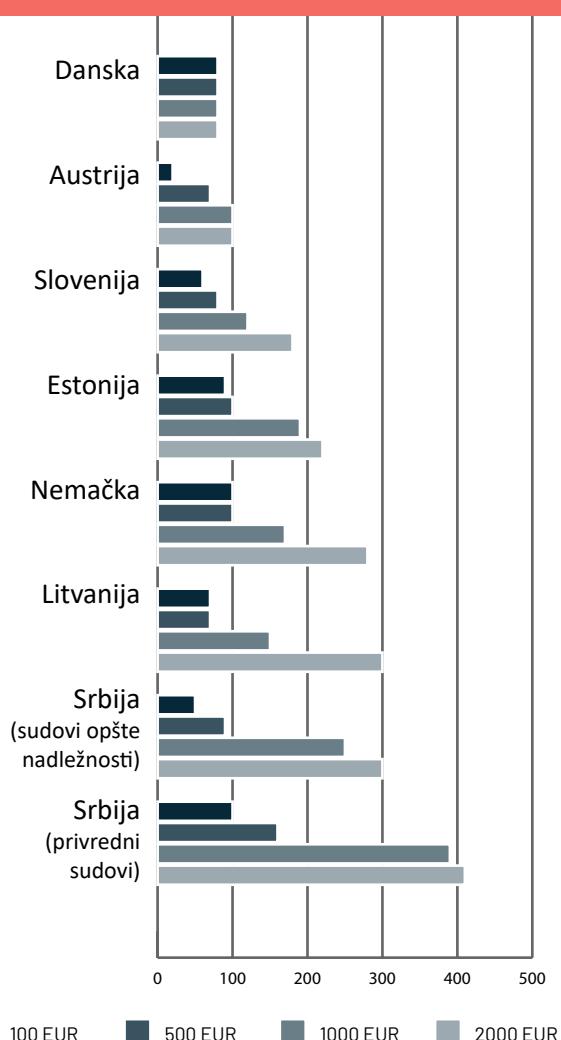
Odnos sudske takse za potraživanje u iznosu od 10.000 i 250.000 RSD



Kada se iznos sudske takse poredi sa drugim zemljama on je značajno viši, posebno u sporovima gde je vrednost tužbenog zahteva viša. Sa druge strane, kod sporova sa malim iznosima, iznos takse je prilično ujednačen. Kod sporova gde vrednost tužbenog zahteva raste, u isto vreme proporcionalno raste i iznos sudske takse. U ovim situacijama Srbija beleži najveći rast, posebno u privrednim sporovima. Ova nesrazmerna je značajno veća kada se uzme u obzir i prosečna zarada u Srbiji u odnosu na prosečnu zaradu u drugim zemljama.<sup>266</sup>

Prema tome, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

Poređenje iznosa sudske takse u različitim zemljama



<sup>265</sup> U iznos od 5.320 dinara je uračunata taksa za tužbu i presudu.

<sup>266</sup> Small Claims - Where Does Serbia Stand, Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia (MDTF-JSS), Beograd, 2019, str. 17, dostupno na [http://www.mdtfss.org.rs/archive/file/Small\\_Claims-Where\\_Does\\_Serbia\\_Stand.pdf](http://www.mdtfss.org.rs/archive/file/Small_Claims-Where_Does_Serbia_Stand.pdf)

### S9: USKLAĐENOST ADVOKATSKE TARIFE SA PROSEČNIM PRIMANJIMA U SRBIJI [0,5 POENA]

Advokatske tarife utvrđene su Tarifom o nagradama i naknadama troškova za rad advokata<sup>267</sup>. Tarifa predstavlja zvaničan advokatski cenovnik i advokati u Republici Srbiji su dužni da se pridržavaju advokatske tarife. Advokat može u pismenom obliku sa strankom ugovoriti nagradu u iznosu koji je manji ili veći od iznosa propisanog Tarifom, a ugovoreni iznos ne sme biti manji od 50% od iznosa propisanog Tarifom, kao ni veći od petostrukog iznosa.<sup>268</sup> Takođe, advokat može u pismenom sporazumu sa klijentom ugovoriti da se nagrada obračunava po započetom času rada na predmetu. U tom slučaju cenu ugovaraju advokat i klijent zajedno, s tim što ona ne može biti manja od 4.750 dinara po započetom času rada na predmetu. Kodeks advokata izričito navodi da je zabranjeno zastupanje za nagradu nižu od one koja je propisana tarifom.<sup>269</sup> Ovako fiksirani iznosi nisu u skladu sa evropskom praksom jer otežavaju konkureniju među advokatima. Mnoge države su kroz pristupne pregovore sa EU bile prinuđene na promenu ovako restriktivnog zakonodavstva u pravcu veće slobode ugovaranja cene.<sup>270</sup> Tarifa predviđa plaćanje usluga advokatu po podnesku ili ročištu. Ovakav sistem novčane nadoknade, može da podstiče advokate na nepotrebne proceduralne korake radi gomilanja troškova za pravne usluge, što je u suprotnosti sa mišljenjem Konsultativnog saveta evropskih sudija.<sup>271</sup> Prosečan iznos naknade za usluge advokata u postupku razvoda braka po tarifi iznosi 87.000 dinara<sup>272</sup>. Kada se ima u vidu prosečna zarada od 59.772 dinara ili medijalna neto zarada od 44.530 dinara, troškovi za usluge advokata značajno premašuju ove mesečne iznose. Pa prema tome, medijalna neto zarada u Republici Srbiji predstavlja svega 51% prosečnog iznosa naknade za usluge advokata u postupku razvoda braka po tarifi.

Imajući u vidu izraženi odnos prosečnih primanja i ustanovljenih naknada prema Advokatskoj tarifi, te činjenicu da troškovi usluga advokata značajno

premašuju prosečnu neto zaradu ili medijalnu neto zaradu, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]



### S10: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA SU UPOZNATI SA MOGUĆNOŠĆU DA SE OSLOBODE PLAĆANJA TAKSI, ODNOŠNO TROŠKOVA POSTUPKA [0,5 POENA]

Na osnovu sprovedene ankete korisnika pravosudnog sistema ustanovljeno je da čak 60,6% ispitanika nije upoznato sa mogućnošću da se oslobode plaćanja taksi, odnosno troškova postupka. Najveći procenat lica koja su se ovako izjasnila potiču sa teritorije Šumadije i Zapadne Srbije, sa prosečnim mesečnim primanjima koja variraju od 18.000 do 30.000 dinara po članu domaćinstva. Sa druge strane, 32,4% anketiranih građana smatra da jeste upoznato sa ovom mogućnošću. Takođe, važno je napomenuti i da 7% ispitanika nije znalo, odnosno odbilo je da odgovori na ovo pitanje.

<sup>267</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 121/2012 i 99/2020

<sup>268</sup> Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata („Sl. glasnik RS“, br. 121/2012 i 99/2020), član 4

<sup>269</sup> Kodeks advokata, tačka 18.2.2

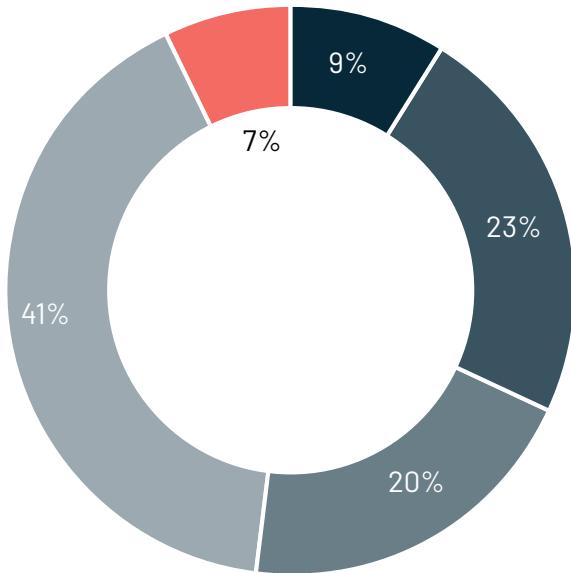
<sup>270</sup> Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Beograd, 2014, str. 189.

<sup>271</sup> Preporuka A.5, Mišljenje br. 6 (2004) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE), Strazbur, 2001.

<sup>272</sup> U iznos od 87.000 dinara je uračunata naknada za tužbu, 3 ročišta i jedan podnesak.

Kako svega 32,74% ispitanika smatra da je upoznato sa mogućnošću da se oslobode plaćanja taksi, odnosno troškova postupka, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

- U potpunosti se slažem
- Donekle se slažem
- Uglavnom se ne slažem
- Uopšte se ne slažem
- Ne zna/ Odbija da odgovori



*Upoznatost korisnika pravosudnog sistema sa mogućnošću oslobađanja od plaćanja taksi, odnosno troškova u postupku*

## POD-INDIKATOR 1.5. FIZIČKA PRISTUPAĆNOST SUDOVIMA U PRAKSI

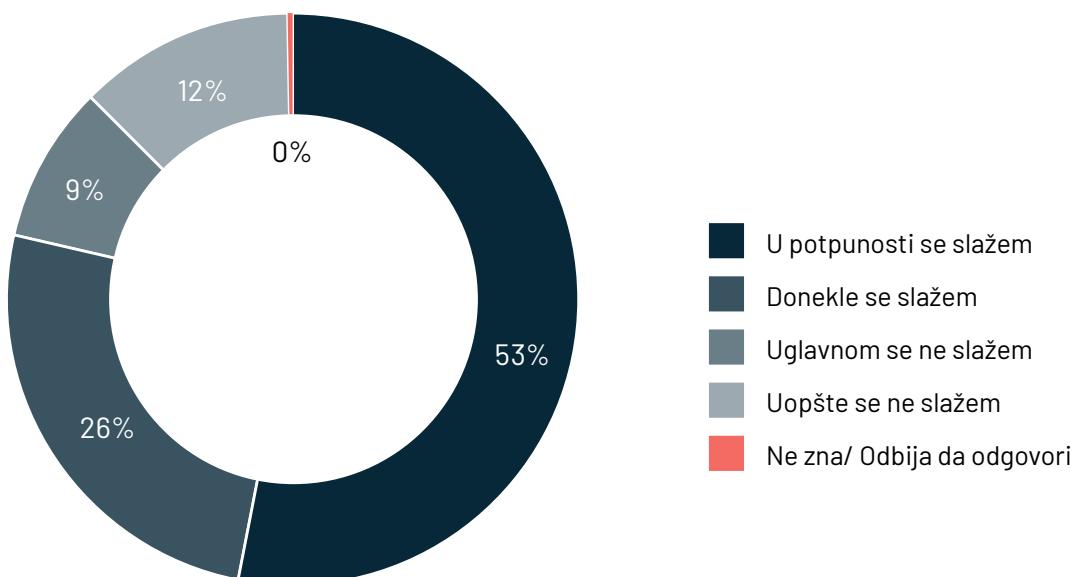
STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Korisnici sistema smatraju da mreža sudova obezbeđuje adekvatnu teritorijalnu pokrivenost Republike Srbije	1/1
2. Korisnici sistema smatraju da su sudovi pristupačni svima, uključujući osobe sa invaliditetom i sa teškoćama u kretanju, u jednakoj meri	0,5/1
3. Sudovi imaju najmanje 1 zaposlenog koji je obučen da komunicira i pruži podršku različitim društvenim kategorijama, uključujući i osobe sa invaliditetom i teškoćama u kretanju	0/1
4. Korisnici sistema smatraju da je snalaženje u zgradu suda jednostavno i da je signalizacija (putokazi, plan suda, brojevi sudnica, i sl.) u sudu dobra i razumljiva.	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2/3,5</b>

**S1: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA MREŽA SUDOVA OBEZBEĐUJE ADEKVATNU TERITORIJALNU POKRIVENOST REPUBLIKE SRBIJE**  
[1 POEN]

Građani su putem ankete odgovarali na sledeću tvrdnju: „*Najближи prvostepeni sud (osnovni ili viši sud) u mom mestu stanovanja se nalazi na udaljenosti koja me ne sprečava da pristupim sudu*”, te su ustanovljeni sledeći rezultati. Čak 78,8% ispitanika se saglasilo sa ovom tvrdnjom.

Ipak, 21% ispitanika izrazilo je neslaganje. Veći deo lica koja su se izjasnila na ovaj način potiče iz ruralnih sredina, sa teritorije Šumadije i Zapadne Srbije i prosečnim primanjima do 18.000 dinara po članu domaćinstva na mesečnom nivou.

Imajući u vidu da se čak 78,8% ispitanika izrazilo potvrđno o ovoj temi, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

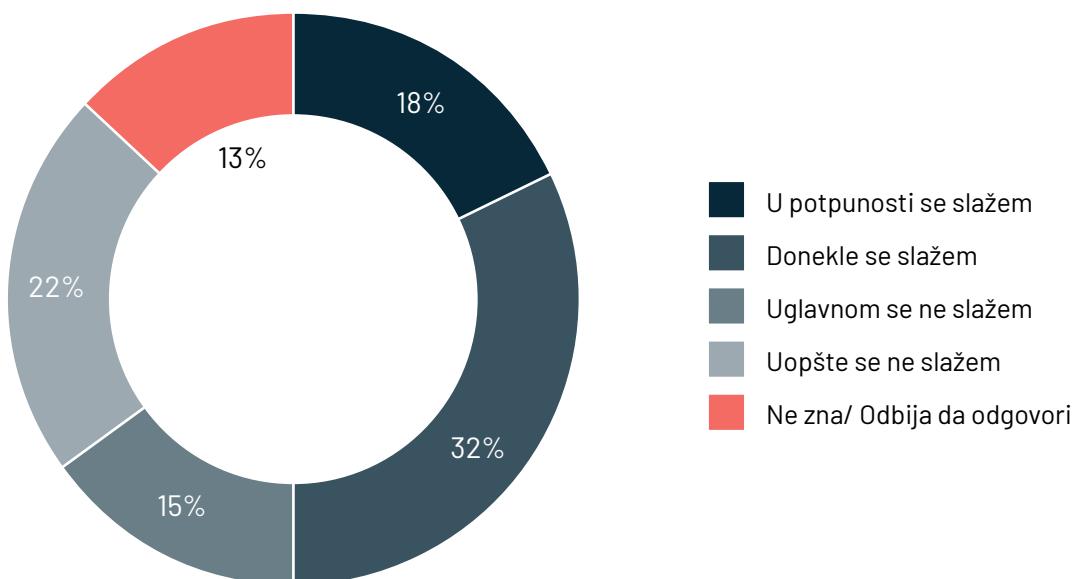


*Najbliži pravstupeni sud (osnovni ili viši sud) u mom mestu stanovanja se nalazi na udaljenosti koja me ne sprečava da pristupim sudu*

**S2: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA SU SUDOV  
PRISTUPAČNI SVIMA, UKLJUČUJUĆI OSOBE SA  
INVALIDITETOM I SA TEŠKOĆAMA U KRETANJU, U  
JEDNAKOJ MERI**  
[1 POEN]

Na pitanje o pristupačnosti suda licima sa teškoćama u kretanju (licima u kolicima, odnosno starijim osobama), kao i mogućnosti ulaza i kretanja bez prepreka kroz zgradu suda (uz postojanje rampe, posebnog pristupačnog/ravnog ulaza, lifta i sl.), 50,6% ispitanika smatra da su sudovi pristupačni svima, te da postoje odgovarajuće mogućnosti za ulaz i kretanje kroz zgradu suda

lica sa invaliditetom i teškoćama u kretanju. Više od polovine ispitanika koji su se izjasnili na ovaj način su sa teritorije Beograda i poseduju više ili visoko obrazovanje. Međutim, čak 36,6% građana smatra da to nije slučaj, te da ove mogućnosti ne postoje. Osim toga, važno je napomenuti i to da je čak 12,8% ispitanika odbrilo da odgovori, odnosno nije znalo da odgovori na postavljeno pitanje. Stoga, uzimajući sve dobijene rezultate u obzir, može se zaključiti da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]



*Pristupačnost sudova - ulaz i kretanje kroz zgradu suda*

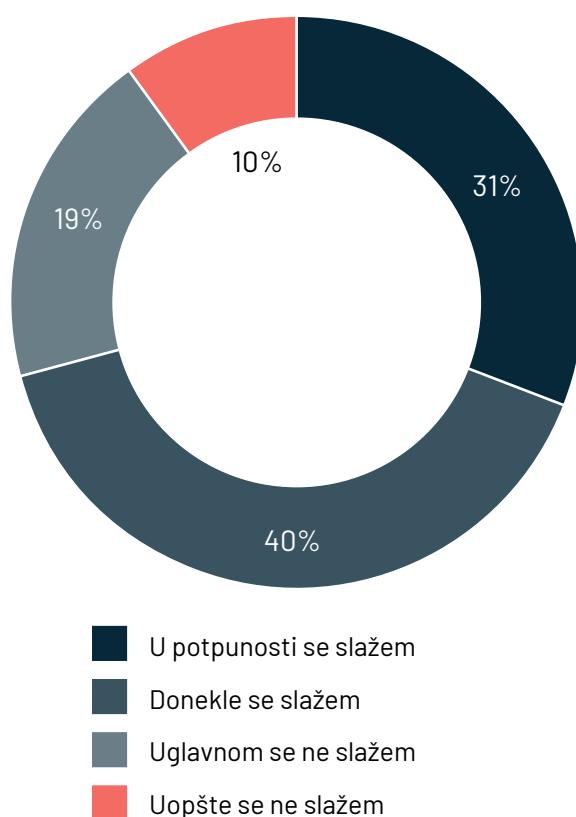
**S3: SUDOVI IMAJU NAJMANJE 1 ZAPOSLENOG KOJI JE OBUČEN DA KOMUNICIRA I PRUŽI PODRŠKU RAZLIČITIM DRUŠTVENIM KATEGORIJAMA, UKLJUČUJUĆI I OSOBE SA INVALIDITETOM I TEŠKOĆAMA U KRETANJU**  
[1 POEN]

Predviđeno je da se ovaj standard utvrđuje na osnovu kvalitativne analize podataka Pravosudne akademije o sprovedenim obukama. Međutim, podaci Pravosudne akademije o obukama koji obuhvataju početne i stalne obuke, posebne programe i ispite, kao i obuke mentorai predavača, ne sadrže podatke o obukama zaposlenih u sudovima radi komuniciranja i pružanja podrške različitim društvenim kategorijama, uključujući i lica sa invaliditetom i teškoćama u kretanju.-

Kako podaci o obučenosti lica za komunikaciju i podršku različitim društvenim kategorijama, uključujući i lica sa invaliditetom i teškoćama u kretanju nisu dostupni u podacima Pravosudne akademije, a da je, prema podacima Ministarstva pravde, svega 30% sudova opremljeno za pristup lica sa invaliditetom, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S4: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA JE SNALAŽENJE U ZGRADI SUDA JEDNOSTAVNO I DA JE SIGNALIZACIJA (PUTOKAZI, PLAN SUDA, BROJEVI SUDNICA, I SL.) U SUDU DOBRA I RAZUMLJIVA**  
[0,5 POENA]

Slaganje sa tvrdnjom da je snalaženje u zgradiji suda jednostavno i da je signalizacija u sudu (putokazi, plan suda, brojevi sudnica i sl.) dobra i razumljiva, izrazilo je 70,8% anketiranih građana. Sa ovim stavom se nije saglasilo 29,2% ispitanika. Stoga, ovaj standard možemo smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]



*Snalaženje u zgradiji suda je jednostavno. Signalizacija (putokazi, plan suda, brojevi sudnica, i sl.) je razumljiva*

## POD-INDIKATOR 1.6.

### JEZIČKA PRISTUPAČNOST SUDOVIMA U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Informacije o pravu na tumača i prevodioca su objedinjene, javne i lako dostupne	0,5/1
2. Sudovi obezbeđuju informacije o besplatnim prevodiocima za pripadnike nacionalnih manjina čiji su jezici u službenoj upotrebi u području u kom se nalazi sud	0/1
3. Sudovi obezbeđuju informacije o besplatnim prevodiocima za pripadnike nacionalnih manjina čiji jezici nisu u službenoj upotrebi na području suda	0/1
4. Sudovi obezbeđuju informacije o ovlašćenim prevodiocima za strane državljanke tokom trajanja postupka	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>0,5/3,5</b>

**S1: INFORMACIJE O PRAVU NA TUMAČA I PREVODIOCA SU OBJEDINJENE, JAVNE I LAKO DOSTUPNE**  
[1 POEN]

Utvrđivanje vrednosti ovog standarda vršeno je na osnovu podataka iz informatora o radu i sa internet stranica sudova u posmatranom uzorku. Kada govorimo o javno dostupnim podacima o pravu na tumača i prevodioca, treba napomenuti da je Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine - nacionalne zajednice učinio javno dostupnom bazu sudskeih prevodilaca u okviru koje je moguće izvršiti pretragu po gradovima i jezicima.<sup>273</sup> Osim toga, podaci o tumačima i prevodiocima su dostupni i za neke od sudova iz uzorka putem njihovih internet stranica, odnosno informatora. Ipak, za 8 od 17 sudova iz reprezentativnog uzorka ovi podaci nisu učinjeni dostupnim. Treba takođe napomenuti da, na osnovu uvida u podatke Ministarstva pravde o evidenciji o stalnim sudskeim tumačima<sup>274</sup>, utvrđena su upisana 22 stalna tumača za lice oštećenog sluga. Stoga, uzimajući u obzir sve navedeno, a imajući u vidu da su ove informacije javne i dostupne, iako nisu sasvim objedinjene, ovaj standard se može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: SUDOVI OBEZBEĐUJU INFORMACIJE O BESPLATNIM PREVODIOCIMA ZA PRIPADNIKE NACIONALNIH MANJINA ČJI SU JEZICI U SLUŽBENOJ UPOTREBI U PODRUČJU U KOM SE NALAZI SUD**  
[1 POEN]

Utvrđivanje vrednosti ovog standarda vršeno je na osnovu podataka iz informatora o radu sudova i sa internet stranica uzorka od 17 sudova. U mestima u kojima jezici nacionalnih manjina nisu u službenoj upotrebi, ovaj standard nije procenjivan. Od 17 sudova iz opšteg uzorka, izdvojeno je 5 sudova na čijoj teritoriji su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi. Od tog broja, samo jedan sud, Osnovni sud u Subotici, na svojoj internet stranici ima dostupne podatke o besplatnim prevodiocima za pripadnike nacionalnih manjina čiji su jezici u službenoj upotrebi na teritoriji suda. Takođe, treba napomenuti da Viši sud u Novom Sadu, koji ima poseban odeljak na sajtu koji se tiče sudske tumača i prevodilaca, ne sadrži podatke o jezicima u službenoj upotrebi iako su, pored srpskog, u službenoj upotrebi i mađarski, slovački i rusinski. Imajući u vidu veoma mali procenat sudova koji obezbeđuju ove informacije, iako su na njihovoj teritoriji jezici određenih nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

<sup>273</sup> <http://www.puma.vojvodina.gov.rs/tumaci.php>

<sup>274</sup> Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, 44/2020-176

**S3: SUDOVI OBEZBEĐUJU INFORMACIJE O BESPLATNIM PREVODIOCIMA ZA PRIPADNIKE NACIONALNIH MANJINA ČIJI JEZICI NISU U SLUŽBENOJ UPOTREBI NA PODRUČJU SUDA**  
[1 POEN]

Utvrđivanje vrednosti ovog standarda vršeno je na osnovu podataka iz informatora o radu sudova i sa internet stranica sudova. Od 17 sudova iz uzorka, ustanovljeno je da 8 sudova imaju dostupne informacije o besplatnim prevodiocima za pripadnike nacionalnih manjina čiji jezici nisu u službenoj upotrebi na teritoriji suda. Imajući u vidu da je ideo sudova koji ovakve informacije imaju dostupne ispod 60%, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S4: SUDOVI OBEZBEĐUJU INFORMACIJE O OVLAŠĆENIM PREVODIOCIMA ZA STRANE DRŽAVLJANE TOKOM TRAJANJA POSTUPKA**  
[0,5 POENA]

Utvrđivanje vrednosti ovog standarda vršeno je na osnovu podataka iz informatora o radu sudova i sa internet stranica sudova. Od 17 sudova iz uzorka, ustanovljeno je da 8 sudova (tj. 47,05%) sadrži dostupne informacije o obezbeđivanju ovlašćenih prevodilaca za strane državljane tokom trajanja postupka pred sudom u Republici Srbiji. Kako manje od 50% sudova obezbeđuje ove informacije, smatra se da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

## OCENA IDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>29</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>14,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-5,5	6-11,5	12-17,5	18-23,5	24-29,5
FINALNA OCENA IDIKATORA	<b>3</b>				

Pravno uređenje fizičke i jezičke pristupačnosti suda se ocenjuje u velikoj meri adekvatnim, dok se javljaju otvorena pitanja u vezi sa uređenjem finansijske pristupačnosti, pre svega za osetljive i socijalno ugrožene društvene grupe. Ocena pristupačnosti suda na finansijskom planu u praksi je još nepovoljnija. Konstatovani su problemi u pogledu primene pravila dokazivanja o ispunjenosti uslova za oslobođanje od troškova

postupka, predviđljivosti mogućih troškova sudskog postupka do njegovog okončanja, kao i advokatske tarife. Pored toga, građani smatraju da troškovi sudskog postupka nisu primereni njihovim primanjima i da sprečavaju pristup pravdi, a nisu adekvatno upoznati sa mogućnošću da se oslobole tih troškova. Fizička pristupačnost suda, u praksi, je na zadovoljavajućem nivou, ali je potrebno unapređenje jezičke pristupačnosti.

## PREPORUKE

1. Potrebno je unaprediti pravni okvir koji uređuje troškove parničnog postupka, naročito u pogledu mogućnosti oslobađanja pripadnika ranjivih grupa od plaćanja sudske takse, s obzirom na to da su ove društvene grupe veoma usko postavljene, kao i radi propisivanja rokova za odlučivanje po podnetim zahtevima. Potrebno je predvideti i obavezu pouke stranke o mogućnosti podnošenja zahteva za oslobađanje od troškova. Pored toga, potrebno je usklađivanje pravila o oslobađanju od plaćanja sudske takse i troškova u merodavnom zakonodavstvu, s obzirom na to da se javljaju paralelni pravni režimi, koji različito uređuju ključne pojmove i uslove, zbog čega se javlja konfuzija u primeni i otežava finansijski pristup sudu.
2. Potrebno je otkloniti ograničenja Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama u pogledu prava na vođenje sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine koja nisu u skladu sa Ustavom zajamčenim pravom da se postupak vodi i na njihovom jeziku u sredinama u kojima čine značajnu populaciju. Potrebno je uspostaviti evidenciju i objaviti podatke o korišćenju jezika nacionalnih manjina i drugih jezika u sudskom postupku, radi redovnog praćenja sprovođenja ovih obaveza.
3. Radi ispitivanja ekonomskog uticaja visine i strukture sudske takse na pristupu sudu, a imajući u vidu negativnu percepciju građana koji su imali prilike da se pojave kao stranka u postupku, potrebno je sprovesti tematsko istraživanje problema finansijskog pristupa sudu, posebno imajući u vidu odnos visine takse i naknada u postupku i platežne sposobnosti građana, kao i identifikacije društvenih grupa i kategorija lica koje su posebno ekonomski osetljive i kojima ti troškovi stvaraju nepremostive prepreke za pristupu sudu.
4. Na planu fizičkog pristupa sudu, potrebno je prilagođavanje uslova prostora i komunikacija za kretanje osoba sa invaliditetom i sa teškoćama u kretanju, kao i obezbeđivanja potrebne podrške ranjivim društvenim grupama, uključujući i osobe sa invaliditetom i teškoćama u kretanju, u prostorijama suda. Potrebno je obezbediti više sredstava u budžetu sudova za adaptaciju prostora za ove namene.
5. Potrebno je dopuniti Sudski poslovnik odredbama koje predviđaju obavezu obezbeđenja tehničkih uslova za nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom i starim osobama, u skladu sa propisanim tehničkim zahtevima.



# KLJUČNA OBLAST IV: SUDSKA EFIKASNOST

## INDIKATOR 1: EFIKASNOST SUDSKOG POSTUPKA

### POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O PROCESNOM ASPEKTU SUDSKOG POSTUPKA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Merodavni propisi uređuju suđenje u razumnom roku	0,5/1
2. Zakonom su regulisana procesna prava stranaka i učesnika u postupku	0,5/1
3. Zakonom je obezbeđena zaštita procesnih prava stranaka i učesnika u postupku	0,5/1
4. Propisane su odredbe koje uređuju procesnu disciplinu stranaka i učesnika u postupku	0,5/1
UKUPNO BODOVA	2/4

#### S1: MERODAVNI PROPISI UREĐUJU SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

[1 POEN]

Pravo na pravično suđenje, garantovano Ustavom Republike Srbije<sup>275</sup>, ostvaruje se između ostalog i suđenjem u razumnom roku<sup>276</sup>. Osim Ustava, i drugi pravni instrumenti propisuju ovaj standard,

kao na primer Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>277</sup>, ZPP<sup>278</sup> i Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: ZZPSRR)<sup>279</sup>. ZZPSRR predviđa pravna sredstva za zaštitu tog prava i to: prigovor<sup>280</sup>, žalbu<sup>281</sup> i zahtev za pravično zadovoljenje<sup>282</sup>. Pravo na pravično zadovoljenje se sastoji od prava na novčano obeštećenje,

<sup>275</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006), član 32

<sup>276</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006), član 32 (1)

<sup>277</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Sl. list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 12/2010 i 10/2015), član 6 (1)

<sup>278</sup> ZPP, član 10 (1)

<sup>279</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS”, br. 40/2015), član 1

<sup>280</sup> ZZPSRR, čl. 3 i 5-13

<sup>281</sup> ZZPSRR, član 3, članovi 5-21

<sup>282</sup> ZZPSRR, čl. 3, 22 i 23

prava na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobranilašta kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku i prava na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.<sup>283</sup> Za ova prava je predviđena objektivna odgovornost države<sup>284</sup>. Takođe, predviđeno je i da su pri odlučivanju o pravičnom zadovoljenju, Pravobranilaštvo i sudovi vezani rešenjima predsednika sudova kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku.<sup>285</sup> ZZPSRR ne reguliše na konkretn način postupanje sudije koje bi obezbedilo ovo pravo stranke. Pretpostavka je da su pravila i rokovi određeni u procesnim zakonima. Što se tiče merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku<sup>286</sup>, zakonski kriterijumi su veoma široko postavljeni. Slabost ovakvog određenja je što ne govori o tome kako se gradira nivo hitnosti, niti daje upustva sudiji u radu kako da omogući suđenje u razumnom roku. Ovaj propis određuje procedure za kontrolu i sankcionisanje države zbog povrede ovog prava, ali ne i prevenciju. ZPP daje instrukcione rokove za postupanje sudije, ali oni nisu obavezujući i često nisu primenljivi s obzirom na izuzetno izražene razlike u opterećenosti brojem predmeta sudova i samih sudija<sup>287</sup>. ZPP ne daje rešenja niti mehanizme za ovakve situacije, postupanje sudije, predsednika suda, pa ni države.

Postupak po prigovoru i donošenje odluke spadaju u nadležnost predsednika suda pred kojim se vodi postupak.<sup>288</sup> Godišnjim rasporedom poslova, on određuje jednog ili više sudija da pored njega, ili sami, vode postupak i odlučuju o prigovorima.<sup>289</sup>

Sudija koji postupa po prigovoru utvrđuje razloge zbog kojih je povređeno pravo stranke i nalaže sudiji u predmetu one procesne radnje koje delotvorno ubrzavaju postupak<sup>290</sup>, rok u kome je sudija dužan da ih preduzme<sup>291</sup> i primeren rok u kome sudija izveštava o preduzetim radnjama.<sup>292</sup>

Zakon propisuje podnošenje predloga za poravnanje kao mogućnost.<sup>293</sup> Postupak pravičnog zadovoljenja je parnični postupak po pravilima za sporove male vrednosti<sup>294</sup> i nadležnost je u ovom slučaju predviđena u mestu prebivališta tužioca, ali ne kao isključiva.<sup>295</sup> Zakon takođe pominje i kategoriju teže povrede prava na suđenje u razumnom roku, međutim, primena prava je otežana budući da nisu jasni kriterijumi šta se smatra težom povredom. Težina može da se odnosi kako na radnju kojom je povreda izazvana tako i na posledice.

ZZPSRR sadrži odredbe koja značajno unapređuju kontrolu postupanja suda, ali ne daju uvek jasna uputstva. Ipak, organizacija rada sudije i suda, kao ni mehanizmi u slučaju povećanja obima posla i evidentne nemogućnosti suda da postupak završi u razumnom roku nisu predmet ovog zakona. Problemi u ostvarivanju ovog prava se prevazilaze kroz Programe rešavanja starih predmeta, ali još uvek u nedovoljnoj meri. Takođe, obaveza postupanja suda u razumnom roku nema jasne, zakonom propisane mehanizme prevencije i pravovremenog reagovanja koje sprečava nastanak povrede prava. Konstatuje se, na osnovu navedenog, da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>283</sup> ZZPSRR, čl.3 i 23 (1)

<sup>284</sup> ZZPSRR, čl. 3 i 23 (2)

<sup>285</sup> ZZPSRR, čl. 3 i 23 (3)

<sup>286</sup> Kako to ZZPSRR, član 4 definiše: „...uvažavaju se sve okolnosti predmeta suđenja, pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka.“

<sup>287</sup> Ogromna je razlika u mogućnostima postupanja sudije kada u radu ima manje od 100-200 predmeta ili ako u radu ima 500-1000 predmeta. U osnovnim sudovima u odeljenjima radnih sporova i u višim sudovima koji imaju specifičnu nadležnost za postupanje po zakonima koji po pravilu predviđaju hitnost kao obavezu, to je posebno uočljivo.

<sup>288</sup> ZZPSRR, član 7 (2)

<sup>289</sup> ZZPSRR, član 7 (2)

<sup>290</sup> U zavisnosti od okolnosti, a posebno ako je postupak hitan, predsednik suda može odrediti prvenstvo u odlučivanju, zatim oduzeti predmet sudiji i dodeliti ga drugom, ako je pravo stranke povređeno zbog preopterećenosti ili dužeg odsustva sudije; Videti ZZPSRR, član 11 (3)

<sup>291</sup> Koji ne može biti kraći od 15 dana, niti duži od četiri meseca

<sup>292</sup> ZZPSRR, član 11

<sup>293</sup> ZZPSRR, član 24

<sup>294</sup> ZZPSRR, član 27

<sup>295</sup> ZZPSRR, član 28

## S2: ZAKONOM SU REGULISANA PROCESNA PRAVA

### STRANAKA I UČESNIKA U POSTUPKU

[1 POEN]

Procesna prava stranaka i učesnika u postupku omogućavaju ostvarenje prava na pravično suđenje. Naime, Ustav garantuje da svako ima prava da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.<sup>296</sup> Ustav garantuje pravo na besplatnog prevodioca i besplatnog tumača, ali i izuzetno isključenje javnosti u postupku, onda kada su ispunjeni zakonom ustanovljeni uslovi.<sup>297</sup> Osim toga, utvrđeno je i pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo, kojim se jemči jednak zaštita prava strankama pred sudovima i drugim državnim organima, imaočima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.<sup>298</sup> Dodatno, svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.<sup>299</sup> ZPP, sa svoje strane, detaljno reguliše prava stranaka i drugih učesnika u postupku. Stranke imaju pravo na jednaku i pravičnu zaštitu<sup>300</sup> i slobodne su da raspolažu svojim zahtevima<sup>301</sup>. Pravilo je usmenost, neposrednost i javnost.<sup>302</sup> Predviđene su i dužnosti stranke da iznesu sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahteve i da predlože dokaze<sup>303</sup>.

Iako ZPP na adekvatan način propisuje strogu kontrolu vremenskog okvira pri odlaganju ročišta<sup>304</sup>, ona nije česta u primeni. Iako su principi efikasnosti i ekonomičnosti osnovna načela parničnog postupka, ZPP ipak na nekim mestima propušta da uredi ovo pitanje na adekvatniji način.

Odredbe o određivanju i postavljenju punomočnika za prijem, primer su procesnih pravila koja mogu da utiču na odugovlačenje postupka u praksi. Propisano je da predsednik veća može, u toku pripremanja glavne rasprave, posle prijema odgovora na tužbu, doneti presudu ako utvrdi da među strankama nisu sporne činjenice i nema drugih smetnji.<sup>305</sup> Pravo stranke da bude upoznata sa predmetom je donekle u praksi otežano i pored izričite odredbe ZPP-a koja predviđa pravo stranke-punomočnika da pregleda, fotokopira ili fotografiše spis parnice u kojoj učestvuje.<sup>306</sup> Od njih se zahteva da podnose poseban zahtev koji odobrava sudija i daje posebnu naredbu što dodatno opterećuje rad sudije ili sudske uprave za okončane predmete, a i Sudski poslovnik to nigde ne navodi kao obavezu sudije.

Održavanje pripremnog ročišta često nije potrebno, pa je odredba ZPP-a koja predviđa mogućnost da se pripremno ročište ne održi<sup>307</sup>, veoma korisna u pogledu efikasnosti postupka. Međutim, ona je jezički neusaglašena sa odredbom koja se tiče mogućnosti donošenja presude na osnovu priznanja, odricanja, zbog propuštanja, ili da primi na zapisnik poravnanje stranaka tokom pripremanja glavne rasprave<sup>308</sup>. Oba slučaja podrazumevaju situacije kada među stranama u postupku nisu sporne činjenice, ali odrednica „odnosno ako je spor jednostavan“ nije u potpunosti jasna. Pravo na pravni lek, ali i pravo na pravično suđenje, kao prava koja proizlaze iz opštih načela parničnog postupka u nekim situacijama mogu biti ugrožena. Naime, ZPP u članu koji se tiče postupaka za smetanje državine, predviđeno je da tužilac gubi pravo da u izvršnom postupku zahteva izvršenje rešenja kojim se tuženom nalaže izvršenje određene radnje, ako nije zahtevao izvršenje u roku od 30 dana od proteka roka koji je rešenjem određen

<sup>296</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 32

<sup>297</sup> Ustav Republike Srbije, član 32

<sup>298</sup> Ustav Republike Srbije, član 36

<sup>299</sup> Ustav Republike Srbije, član 36

<sup>300</sup> ZPP, član 2

<sup>301</sup> ZPP, član 3 (2)

<sup>302</sup> ZPP, član 4 (1)

<sup>303</sup> ZPP, član 7 (1)

<sup>304</sup> ZPP, član 108

<sup>305</sup> ZPP, član 291 (2)

<sup>306</sup> ZPP, član 149

<sup>307</sup> ZPP, član 302

<sup>308</sup> ZPP, član 291

za izvršenje.<sup>309</sup> Međutim, u praksi se može desiti da tužilac ne zna da je odluka doneta, a rok već protekne.

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da postoje procesne garancije, ali zahtevaju unapređenja u određenim segmentima. Pojedine procesne odredbe, iako formulisane na adekvatan način, mogu u praksi stvoriti situacije koje ugrožavaju ili onemogućavaju sprovođenje prava stranaka u postupku, i posledično utiću na sprovođenje osnovnih načela parničnog postupka. Konstatuje se da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

### S3: ZAKONOM JE OBEZBEDENA ZAŠTITA PROCESNIH PRAVA STRANAKA I UČESNIKA U POSTUPKU [1 POEN]

Prava učesnika u postupku su garancija pravičnog suđenja. S druge strane, odgovornost suda i sudija za postupanje predstavljaju osnovu za ostvarenje prava stranaka. Ustav Republike Srbije predviđa katalog garancija<sup>310</sup> koje se kasnije odgovarajućim procesnim zakonima razvijaju. ZPP i Sudski poslovnik propisuju zaštitu procesnih prava stranaka i učesnika u postupku kroz propisana pravila rada i postupanja suda. Sud je dužan da postupa zakonito, jednako, pravično<sup>311</sup>, da savesno i brižljivo ceni dokaze<sup>312</sup>, da postupak sprovodi bez odgovlačenja, da odredi vremenski okvir i da postupa ekonomično<sup>313</sup>. Dužnost je suda da spreči i kazni zloupotrebe prava stranaka.<sup>314</sup> Zakon o sudijama (u daljem tekstu: ZS) predviđa i odgovornost države za štetu koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom<sup>315</sup>, sa pravom na regres u

slučaju ako je šteta prouzrokovana namerno.<sup>316</sup> Propisano je pravo stranke da se postupak okonča bez odgovlačenja.<sup>317</sup> Sudija je dužan da predsednika suda obavesti zašto prvostepeni postupak nije okončan u roku od jedne godine i da ga zatim na svaka tri meseca obaveštava o daljem razvoju postupka, a zakon propisuje i druge obaveze i rokove u vezi sa obaveštenjem o trajanju postupka.<sup>318</sup>

Inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice<sup>319</sup>, a sam postupak za razrešenje sudije pokreće Visoki savet sudstva (VSS), po službenoj dužnosti ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije.<sup>320</sup> Sudija može i disciplinski odgovarati za povredu načela nepristrasnosti ako, između ostalog, propusti da traži izuzeće kada postoji razlog, neopravdano kasni u izradi odluka, uzima predmete u rad redom koji neopravdano odstupa od reda prijema, neopravdano odgovlači postupke, prihvata poklone suprotno propisima koji regulišu sukob interesa, itd.<sup>321</sup> Program rešavanja starih predmeta<sup>322</sup> koji je doneo Vrhovni kasacioni sud (VKS) dodatno predviđa mere za ubrzanje postupka starih predmeta, ali i za prevenciju nastanka starih predmeta. Takođe, sudsku efikasnost u postupku obezbeđuje i sam ZZPSRR<sup>323</sup>.

Pritužba je mehanizam koji je izuzetno koristan za uočavanje slabih tačaka sistema, analizu i preduzimanje adekvatnih mera. Nadzor nad radom suda i zaštita procesnih prava stranaka i učesnika je i u nadležnosti pravosudne uprave i to Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde.<sup>324</sup> Učesnicima u postupku je u toku

<sup>309</sup> ZPP, član 453

<sup>310</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 27-37

<sup>311</sup> ZPP, član 2

<sup>312</sup> ZPP, član 8

<sup>313</sup> ZPP, član 10 (2)

<sup>314</sup> ZPP, član 9 (2)

<sup>315</sup> Zakon o sudijama („Sl. glasnik RS“, br. 47/2017), član 6 (1)

<sup>316</sup> ZS, član 6 (2)

<sup>317</sup> ZS, član 6 (2)

<sup>318</sup> ZS, član 28

<sup>319</sup> ZS, član 64

<sup>320</sup> ZS, član 64 (2)

<sup>321</sup> ZS, član 90

<sup>322</sup> Videti Izmenjeni Program rešavanja starih predmeta za period od 2016. do 2020. godine

<sup>323</sup> ZZPSRR

<sup>324</sup> ZUS, član 70

postupka omogućeno da putem pritužbe ostvare svoja prava<sup>325</sup>, ukoliko smatraju da se postupak odgovlači, da je nepravilan ili da postoji bilo kakav uticaj na njegov tok, odnosno ishod, i preduzmu odgovarajuće mere.<sup>326</sup> Predsednik suda je dužan razmotri pritužbu, da je dostavi na izjašnjenje sudiji na koga se odnosi i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe.<sup>327</sup> Pritužba se može podneti i preko ministarstva, neposredno višeg suda ili Visokog saveta sudstva.<sup>328</sup> Sudovi posebno vode evidenciju osnovanih pritužbi.<sup>329</sup> Predmete u kojima je podneta osnovana pritužba na dugo trajanje postupka, predsednik prati sve do pravnosnažnog okončanja postupka i po potrebi preduzima mere za njegovo ubrzanje.<sup>330</sup> Viši sud prati postupanje nižestepenog suda po podnetoj pritužbi i kada utvrdi da izveštaj nižestepenog suda ne sadrži sve potrebne podatke za ocenu osnovanosti pritužbe, traži dopunu izveštaja od nižestepenog suda i preduzima druge mere radi otklanjanja propusta u radu nižestepenog suda po podnetoj pritužbi.<sup>331</sup>

Procesna prava stranaka se predviđaju i štite procesnim propisima, a paralelno sa tim je predviđena i odgovornost suda i sudija. Procesnom okviru nedostaju jasni mehanizmi praćenja i delovanja kada se uoče poremećaji u radu koji su sistemskog karaktera, kao i obaveze koje iz toga proističu. Nema pravila koja omogućavaju razvoj i unapređenje organizacije i sistema rukovođenja i upravljanja. Pritužba, kao primer mehanizma na raspolaganju stranaka, iako delovoran, nije sistemski mehanizam kojim bi se predupredilo odgovlačenje postupka. Na osnovu svega navedenog, utvrđuje se da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

#### S4: PROPISANE SU ODREDBE KOJE UREĐUJU PROCESNU DISCIPLINU STRANAKA I UČESNIKA U POSTUPKU [1 POEN]

Procesna disciplina stranaka i učesnika u postupku od izuzetnog su značaja za funkcionisanje sudskih postupaka. Stranke su dužne da savesno koriste prava koja su im prznata ZPP-om, a sud je dužan da spreči i kazni svaku zloupotrebu ovih prava.<sup>332</sup> Takođe, pravo je stranke, a dužnost suda da o zahtevima postavljenim u postupku i predlozima odluci u razumnom roku.<sup>333</sup> Sud je dužan da postupak sprovede bez odgovlačenja, u skladu sa prethodno određenim vremenskim okvirom za preduzimanje parničnih radnji i sa što manje troškova.<sup>334</sup> Nepostupanje sudije u vremenskom okviru je osnov za pokretanje disciplinskog postupka u skladu sa odredbama Zakona o sudijama.<sup>335</sup> Nepoštovanje procesne discipline od strane učesnika u postupku je sankcionisano ZPP-om koji predviđa novčano kažnjavanje u situacijama kada se vreda sud, stranke ili drugi učesnici u postupku, u slučaju korišćenja procesnih ovlašćenja suprotno cilju, kada se svedok ili veštak ogluše o poziv suda, bez opravdanja, i slično.<sup>336</sup> Protiv rešenja suda kojim se kažnjava, dozvoljena je žalba koja nema suspenzivno dejstvo.<sup>337</sup> Pored kazne, sud može naložiti naknadu troškova prouzrokovanih drugim učesnicima u postupku.<sup>338</sup> U pogledu izvršenja novčanih kazni, ZPP upućuje na primenu odredaba zakona koji reguliše krivične sankcije.<sup>339</sup> Novčane kazne svojom visinom i određenjem su garancija discipline u postupku. Nisu česte u praksi u sudskim postupcima, ali su dovoljno određene, jasne i adekvatne. Neprimenjivanje ovih odredaba u situacijama kada je to potrebno dovodi do povrede prava na pravično suđenje i prava na suđenje u razumnom roku jer je sud

<sup>325</sup> ZUS, čl. 9, 9a, 9b, 9v i 10.

<sup>326</sup> Sudski poslovnik („Sl. glasnik RS“, br. 43/2019 i 93/2019), član 9

<sup>327</sup> ZUS, član 55 (1)

<sup>328</sup> ZUS, član 55 (5)

<sup>329</sup> Sudski poslovnik, član 9b (1)

<sup>330</sup> Sudski poslovnik, član 9b (2)

<sup>331</sup> Sudski poslovnik, član 9v

<sup>332</sup> ZPP, član 9

<sup>333</sup> ZPP, član 10

<sup>334</sup> ZPP, član 10 (2)

<sup>335</sup> ZS, član 25 (2)

<sup>336</sup> ZPP, član 333

<sup>337</sup> ZPP, član 333 (4)

<sup>338</sup> Videti npr. ZPP, čl. 257 (4) i 267 (6)

<sup>339</sup> ZPP, član 190

dužan da vodi računa o procesnoj disciplini i da koristi zakonske mogućnosti za kažnjavanje<sup>340</sup>. Iz tog razloga, može se zaključiti da su odredbe koje uređuju procesnu disciplinu stranaka i učesnika u postupku jasne, ali možda bi njihova primena bila efikasnija ukoliko bi postojala obaveza, a ne

diskreciona mogućnost suda da izriče ovakve mere. Prema tome, utvrđeno je da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

## POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU KVALITET SUDSKOG ODLUČIVANJA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon propisuje izradu presude koja zadovoljava standard dobro obrazložene odluke	1/1
2. Propisi omogućavaju početnu i kontinuiranu multidisciplinarnu obuku sudija, sudske pomoćnike i pripravnika	1/1
3. Propisi omogućavaju adekvatnu alokaciju ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa	0/0,5
4. Zakon omogućava izdvojena mišljenja u okviru sudske odluke	0,5/0,5
5. Zakon omogućava vrednovanje rada sudija	0,5/1
6. Propisi omogućavaju dosledne i predvidive sudske odluke	1/1
UKUPNO BODOVA	4/5

**S1: ZAKON PROPISUJE IZRADU PRESUDE KOJA ZADOVOLJAVA STANDARD DOBRO OBRAZLOŽENE ODLUKE**  
[1 POEN]

Standard dobro obrazložene presude proizlazi iz ustavnog prava na pravično suđenje, koje je sadržinski preuzeto iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>341</sup>. Pravično suđenje, u tom smislu, pored materijalopravne ispravnosti sudske odluke, obuhvata i njenu procesnu ispravnost, čiji je bitan element obrazloženje. ZPP, pored ostalog uređuje sadržinu sudske odluke, kao i sadržinu njenog obrazloženja<sup>342</sup>, ali ne uređuje metodologiju izrade odluke i pravnu argumentaciju. U dosadašnjoj

praksi Ustavnog suda Srbije, iskristalisala su se dva parametra za ocenu „dobro obrazložene odluke“:<sup>343</sup> prvo, ocena da li se sudska odluka zasniva na proizvoljnom ili arbitrenom tumačenju i primeni materijalnog i procesnog prava i drugo, da li je sudska odluka dovoljno obrazložena. Citirana zakonska odredba je opštег karaktera i propisuje nužne elemente obrazloženja sudske odluke, pa je potrebno kod pravilne primene standarda dobro obrazložene odluke, uključiti i druge smernice. U tom smislu, izdat je vodič čiji je cilj kako se navodi "da ukaže na značaj obrazložene sudske presude, te da omogući korisnicima podatke i o zajedničkim elementima za izradu pojedinih vrsta prвostepenih sudske odluke i po formalnoj sadržini, da bi se posebni pravni instituti obradili istovrsno, što će omogućiti i efikasniju zaštitu u

<sup>340</sup> Videti Rešenje VKS Rž g 1382/2015 od 09.09.2015. godine

<sup>341</sup> Ustav RS, član 32. i EKLjP, član 6

<sup>342</sup> ZPP, član 355.

<sup>343</sup> Odluke Už-4717/2013 od 26.05.2016. godine i Už-2048/2009 od 22.02.2012. godine

postupku instancione kontrole.<sup>344</sup> Imajući u vidu značaj prakse Ustavnog suda, kao i jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava u pogledu primene ovog prava, posebno i detaljnije zakonsko normiranje ovog standarda, nije potrebno. Prema tome, metodološki posmatrano, citirana odredba ZPP-a je pravilno redigovana i dovoljno obuhvatna za zakon koji uređuje građanski sudski postupak. Međutim, sudije bi trebalo da budu dovoljno stručno obučene i posvećene neprestanom praćenju i primeni odluka USS i ESLJP. Standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S2: PROPISI OMOGUĆAVAJU POČETNU I KONTINUIRANU MULTIDISCIPLINARNU OBUKU SUDIJA, SUDIJSKIH POMOĆNIKA I PRIPRAVNIKA**  
[1 POEN]

U pogledu početne i kontinuirane obuke sudija, sudijskih pomoćnika i pripravnika, Zakon o pravosudnoj akademiji uređuje pravosudnu obuku i poverava te poslove ovoj ustanovi.<sup>345</sup> Obuka sudija je podeljena na početnu i stalnu, s tim da početna obuka nije obavezna. Na sudijsku funkciju mogu biti birana i lica koja ne završe ovu obuku, pod uslovom da polože poseban ispit pred Visokim savetom sudstva.<sup>346</sup> Osim obuke sudija, Zakon predviđa i obuku sudijskih pomoćnika i pripravnika. Program obuke ovog sudskog osoblja usvaja Upravni odbor Akademije na predlog Programskog saveta. Zakonodavstvo Republike Srbije omogućava obuku sudija i ostalog sudskog osoblja. Standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S3: PROPISI OMOGUĆAVAJU ADEKVATNU ALOKACIJU LJUDSKIH, FINANSIJSKIH I MATERIJALNIH RESURSA**  
[0,5 POENA]

Adekvatna alokacija ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa, međutim, nije adekvatno uređena zakonom. Prelaznim merilima za

pregovaračko poglavje 23 traži se unapređenje efikasnosti pravosuđa usvajanjem i primenjivanjem strategije kadrovske resurse za celokupno pravosuđe i sprovođenjem nacionalnog programa za smanjenje broja zaostalih predmeta. Međutim, nedavno doneta Strategija razvoja pravosuđa propušta da obuhvati ovu tematsku oblast.<sup>347</sup> Prema tome, pozitivnim propisima još uvek nije normirana adekvatna alokacija ljudskih i materijalnih resursa u pravosuđu, niti je obuhvaćena relevantnim planskim dokumentima. Imajući to u vidu, utvrđuje se da standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S4: ZAKON OMOGUĆAVA IZDVOJENA MIŠLJENJA U OKVIRU SUDSKE ODLUKE**  
[0,5 POENA]

Povodom pitanja izdvajanja mišljenja kod donošenja sudske odluke, procesni zakoni, kako u krivičnom, tako i parničnom postupku predviđaju takvu mogućnost, koja je detaljnije uređena Sudskim poslovnikom. Stoga, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S5: ZAKON OMOGUĆAVA VREDNOVANJE RADA SUDIJA**  
[1 POEN]

Vrednovanje rada sudija treba da doprinose većoj motivaciji, priznanju njihovog rada i predvidljivosti prilikom napredovanja. Prema važećim propisima, osnovna merila za vrednovanje kvaliteta rada sudija je procenat ukinutih odluka i vreme njihove izrade, a merilo za ocenu kvantiteta je broj urađenih odluka, odnosno tzv. mesečna norma.<sup>348</sup> Prilikom nagrađivanja i ocenjivanja vodi se računa o broju rešenih starih predmeta, najmanjem broju ukinutih odluka, ali ne i radu izvan suđenja, kao što su predavanja, objavljanje stručnih radova, obuka sudijskih pomoćnika, i sl. Pored toga, nije adekvatno regulisano ni pitanje veze vrednovanja rada i napredovanja sudija, koje je u velikoj

<sup>344</sup> Vodič za izradu prvostepenih sudske odluka iz građanske materije s osvrtom na navođenje presuda Evropskog suda za ljudska prava, Lj. Milutinović, S. Andrejević, Savet Evrope, Beograd, 2016, str. 8.

<sup>345</sup> Zakon o Pravosudnoj akademiji, („Sl. glasnik RS“, br. 106/2015)

<sup>346</sup> ZS, član 45a

<sup>347</sup> Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine („Sl. glasnik RS“, br. 101/2020)

<sup>348</sup> Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova („Sl. glasnik RS“ br. 81/14, 142/14, 41/15 i 7/16)

meri netransparentno i zavisi od diskrecione ocene Visokog saveta sudstva. Na ovaj način pozitivni propisi uređuju vrednovanje sudske prakse, ali ne obezbeđuju u potpunosti ostvarivanje svrhe vrednovanja niti uslova za napredovanje. Utvrđuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S6: PROPISI OMOGUĆAVAJU DOSLEDNE I PREDVIDIVE SUDSKE ODLUKE**  
[1 POEN]

Ustavno pravo na jednaku zaštitu prava, između ostalog podrazumeva i jednako postupanje sudova u istim činjeničnim i pravnim situacijama. Do doslednih i predvidivih sudske odluka se dolazi ujednačavanjem sudske prakse, i posledično se obezbeđuje pravna sigurnost, a samim tim i veće poverenje građana u pravosudni sistem. Zakon o uređenju sudova (u daljem tekstu: ZUS) je ujednačavanje sudske prakse poverio najvišim sudovima u zemlji, Apelacionim sudovima i

naravno, Vrhovnom kasacionom sudu. Čini se da su potreba za nezavisnošću sudova i jednakog postupanja sudova dva sukobljena načela, jer se jedno od njih uvek ostvaruje na uštrb drugog. Omogućiti sudovima da sude na osnovu svog uverenja znači otvoriti put donošenju različitih odluka u istovrsnim činjeničnim slučajevima. Bilo u okviru istog suda, bilo od različitih sudova istog ranga. Ova sloboda zadire u proklamovano načelo za jednakom pravnom zaštitom. Sa druge strane, donošenje uniformnih odluka (jednakog postupanja u sličnim činjeničnim situacijama) lišava sudu svog slobodnog uverenja. ZUS svojim odredbama o usvajanju pravnih shvatanja na sednici odeljenja i pravnih stavova na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda, ide za tim da se postupanje sudova učini predvidljivijim, ali ujedno i da se sačuva njihova samostalnost. Zakonodavstvo predviđa adekvatan pravni okvir za ostvarivanje ovog standarda, te se standard smatra ispunjenim. [1/1 poena]

## POD-INDIKATOR 1.3. POSTUPANJE SUDA/SUDIJE U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo osnovanih pritužbi na rad sudova od strane građana u odnosu na ukupan broj pritužbi	1/1
2. Udeo osnovanih pritužbi na rad sudija od strane građana u odnosu na ukupan broj pritužbi	1/1
3. Udeo ukinutih presuda prvostepenih sudova zbog povreda pravila postupka u odnosu na ukupan broj presuda	0,5/1
4. Udeo usvojenih vanrednih pravnih lekova zbog povrede procesnih zakona u odnosu na ukupan broj izrečenih pravnih lekova	0,5/1
5. Udeo usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede procesnih prava stranaka u odnosu na ukupan broj ustavnih žalbi	0/1
6. Udeo usvojenih predstavki pred ESLjP zbog povrede procesnih prava u odnosu na ukupan broj predstavki pred ESLjP	0,5/1
7. Korisnici sistema smatraju da sudija postupa efikasno, u skladu sa vremenskim i zakonodavnim okvirom	0,5/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>4/7</b>

**S1: UDEO OSNOVANIH PRITUŽBI NA RAD SUDOVA OD STRANE GRAĐANA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PRITUŽBI [1 POEN]**

Radi obezbeđenja efikasnosti rada sudova, zakonodavstvo Republike Srbije predviđa pravo na pritužbu – kao pravno sredstvo kojim građani mogu uticati na ubrzanje sudskega postupaka koji ih se tiču. ZUS je propisao da stranka i drugi učesnik u postupku ima pravo pritužbe na rad suda kada smatraju da se postupak odgovlači, da je nepravilan ili da postoji bilo kakav nedozvoljen uticaj na njegov tok i ishod, o čijoj osnovanosti odlučuje predsednik suda.<sup>349</sup> Sudskim poslovnikom je propisan način vođenja evidencija osnovanih pritužbi, a posebno da predmeti u kojima je podneta osnovana pritužba na dugo trajanje postupka, takva oznaka „hitno - osnovana pritužba“ mora biti naznačena na koricama predmeta.<sup>350</sup> Upravo obaveza vođenja ovakvih evidencija olakšala je rad i na ovoj analizi.

Analizirajući prikupljenu građu reprezentativnih

sudova iz uzorka, dobijeni su podaci koji se odnose na pritužbe građana na rad suda u postupcima iz oblasti građanskog, radnog, porodičnog prava, kao i u vanparničnom postupku. Zahvaljujući odgovorima sudova na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, ustanovljeno je da ukupan broj izjavljenih pritužbi na rad reprezentativnih sudova iznosi 1.271, a broj osnovanih pritužbi iznosi 188, što znači da procenat osnovanih pritužbi u odnosu na ukupan broj iznosi 14,16%. Prema tome, konstatuje se da je ovaj standard ispunjen. [1/1 poena]

**S2: UDEO OSNOVANIH PRITUŽBI NA RAD SUDIJA OD STRANE GRAĐANA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PRITUŽBI [1 POEN]**

Postupanje sudija kao rukovodilaca sudskega postupka od čijih procesnih odluka zavisi efikasnost samog toka postupka, takođe može biti predmet ispitivanja u postupku po pritužbama, te je u tom smislu i postavljeno pitanje izabranim

<sup>349</sup> ZUS, član 8

<sup>350</sup> Sudski poslovnik, član 9b

sudovima u zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Na pitanje *Koliki je ukupan broj pritužbi na rad sudija uzimajući u obzir sve predmete (osim predmeta koji se odnose na krivičnu materiju i materiju izvršenja), kao i koliki je broj osnovanih pritužbi, imajući u vidu odredbe članova 9, 9a i 9b Sudskog poslovnika?* ustanovljeno je sledeće:

Ukupan broj izjavljenih pritužbi na rad sudija u 2019. godini iznosi 673, a broj osnovanih pritužbi iznosi 86,5, što znači da procenat osnovanih pritužbi u odnosu na ukupan broj iznosi 12,85%. Potrebno je napomenuti da Viši sud u Beogradu i Osnovni sud u Pirotu nisu dostavili tražene podatke, uz objašnjenje da u datim sudovima ne postoji posebno izdvojena evidencija ovih podataka. Ipak, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S3: UDEO UKINUTIH PRESUDA PRVOSTEPENIH SUDOVA ZBOG POVREDA PRAVILA POSTUPKA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PRESUDA**

[1 POEN]

Analizom prikupljenih podataka reprezentativnih sudova iz uzorka dobijeni su sledeći rezultati. Ukupan broj izjavljenih žalbi na presude izabranih za analizu sudova iznosi 22.737, a broj ukinutih odluka zbog procesnih pravila postupka iznosi 3.014, što znači da procenat ukinutih odluka samo zbog procesnih razloga u odnosu na ukupan broj iznosi 13,25%. Potrebno je napomenuti da su podaci za Viši sud u Beogradu i Prvi osnovni sud u Beogradu pribavljeni iz Godišnjeg izveštaja Vrhovnog kasacionog suda, budući da su ti sudovi izvestili da je dostavljanje podataka nemoguće usled tehničkih problema, odnosno daje izdvajanje ovih podataka tehnički neizvodljivo, te da je jedini podatak koji je moguće dobiti – broj predmeta vraćenih iz Apelacionog suda u Beogradu nakon odlučivanja po izjavljenoj žalbi. Iako ova dva suda nisu pružila odgovarajuće podatke, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S4: UDEO USVOJENIH VANREDNIH PRAVNICH LEKOVA ZBOG POVREDE PROCESNIH ZAKONA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ IZREČENIH PRAVNICH LEKOVA**

[1 POEN]

Prilikom analize ispunjenosti ovog standarda, dobijeni rezultat zasnovan je isključivo na podacima iz sledećih sudova: Osnovni sud u

Smederevu, Osnovni sud u Bujanovcu, Viši sud u Kruševcu, Prvi osnovni sud u Beogradu, Viši sud u Novom Sadu i Viši sud u Nišu, budući da su to jedini sudovi koji su odgovorili na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. U slučaju ostalih sudova iz uzorka, rečeno je da se ne vode takve evidencije, što zapravo upućuje na zaključak da bi se ovde najpouzdaniji podaci dobili fizičkom pretragom predmeta u izabranim sudovima i razmatranjem stvarnih razloga ukidanja presuda od strane eksperata na projektu (da li je reč o procesnim ili materijalnim razlozima, posebno uzimajući u obzir da se u kompleksnim situacijama ti razlozi mogu i podudarati i nije ih lako jasno i na prvi pogled prepoznati).

Ukupan broj izjavljenih vanrednih pravnih lekova na presude reprezentativnih sudova iznosi 471, a broj usvojenih vanrednih pravnih lekova usled povrede procesnih pravila iznosi 117, što znači da procenat usvojenih vanrednih pravnih lekova u odnosu na ukupan broj iznosi 24,84%. Dakle, standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S5: UDEO USVOJENIH USTAVNIH ŽALBI ZBOG POVREDE PROCESNIH PRAVA STRANAKA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ USTAVNIH ŽALBI**

[1 POEN]

Ustavni sud je odgovarajući na podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja jasno naveo da, imajući u vidu veliki priliv podnesaka i predmeta koji se formiraju po ustavnim žalbama, Ustavni sud vodi evidenciju podataka vezanih za istaknute povrede Ustavom zajemčenih prava samo za meritorno rešene predmete. Prema tome, Ustavni sud ne raspolaže podacima o ukupnom broju izjavljenih ustavnih žalbi u kojima je istaknuta povreda određenog Ustavom zajemčenog prava. Naprotiv, podaci kojima Ustavni sud raspolaže su broj primljenih podnesaka i formiranih predmeta ustavnih žalbi, kao i podaci o donetim odlukama kojima je sud meritorno rešio o istaknutoj povredi prava. Takođe, s obzirom na veoma veliki broj rešenih predmeta, u Ustavnom суду se vode podaci samo o utvrđenim povredama Ustavom zajemčenih prava i sloboda, a ne i o povredama procesnih prava stranaka. Ipak, ovakva sistematika u pogledu ustavnih žalbi bi u budućnosti možda mogla doprineti višem nivou

transparentnosti pravosudnog sistema, pa se u tom smislu preporučuje da se ubuduće razmotri ova mogućnost, od strane nadležnih organa. Imajući u vidu izloženo od strane Ustavnog suda, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

#### S6: UDEO USVOJENIH PREDSTAVKI PRED ESLJP ZBOG POVREDE PROCESNIH PRAVA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PREDSTAVKI PRED ESLJP

[1 POEN]

Procena ovog standarda izvršena je na osnovu dobijenih odgovora Ustavnog suda na podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja o broju usvojenih predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog povreda procesnih zakona koje se odnose na odluke protiv Republike Srbije.

Utvrđeno je da je Evropski sud za ljudska prava u 2019. godini objavio 23 presude po predstavkama podnetih protiv Republike Srbije, a da je u 21 slučaju utvrđena povreda prava. Od toga u dve presude je utvrđena povreda i materijalnog i procesnog prava, dok je u jednoj utvrđena samo povreda procesnog prava. Kako su tri presude ukinute zbog povrede procesnih prava u odnosu na 21 presudu u kojima je nađeno da je došlo do povreda prava građana, procenat iznosi 14,28%. Imajući u vidu navedene vrednosti, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

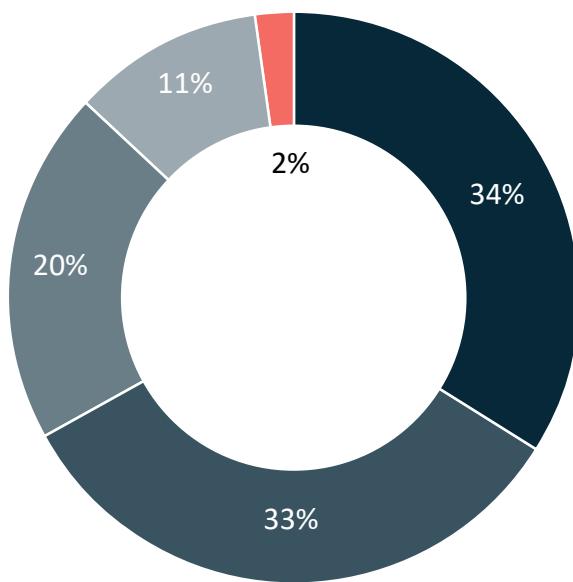
#### S7: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA SUDIJA POSTUPA EFIKASNO, U SKLADU SA VREMENSKIM I ZAKONODAVNIM OKVIROM

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog standarda, korisnici pravosudnog sistema su se izjašnjavali o sledećoj tvrdnji: *Tokom postupka, sudija je sve radnje sprovodio efikasno, u skladu sa vremenskim i zakonodavnim okvirom.* Na osnovu prikupljenih podataka, došlo se do sledećih zaključaka:

67% građana saglasilo se sa ovom tvrdnjom – 33,8% građana se u potpunosti slaže, a 33,2% se donekle slaže. U okviru ispitanika koji su se na ovaj način izjasnili, najveći procenat predstavljaju ispitanici sa visokim, odnosno višim nivoom

obrazovanja, sa prosečnim primanjima većim od 18.000 dinara mesečno, po članu domaćinstva. Nasuprot ovom stanovištu izjasnilo se 31,2% građana, pretežno osnovnog i nižeg obrazovanja i u velikom delu sa teritorije Južne, odnosno Istočne Srbije čija su primanja u proseku do 18.000 dinara po članu domaćinstva, na mesečnom nivou. Od ovog procenta, 11% građana se uopšte ne slaže sa datom tvrdnjom, dok se preostalih 20,2% uglavnom ne slaže. Imajući u vidu da se o ovoj tvrdnji pozitivno izjasnilo 67% građana, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]



- █ U potpunosti se slažem
- █ Donekle se slažem
- █ Uglavnom se ne slažem
- █ Uopšte se ne slažem
- █ Ne zna/ Odbija da odgovori

*Tokom postupka, sudija je sve radnje sprovodio efikasno, u skladu sa vremenskim i zakonodavnim okvirom*

## POD-INDIKATOR 1.4. TRAJANJE SUDSKOG POSTUPKA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo rešenih predmeta u građanskoj materiji u odnosu na ukupan broj predmeta koji se smatraju starim po kriterijumima iz Programa za rešavanje starih predmeta VKS i Sudskog poslovnika	0/1
2. Udeo rešenih predmeta od ukupnog broja starih izvršnih predmeta po kriterijumima iz Programa za rešavanje starih predmeta VKS	0/1
3. Udeo usvojenih zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u građanskoj materiji u odnosu na ukupan broj ovih zahteva	1/1
4. Udeo usvojenih zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u izvršnom postupku u odnosu na ukupan broj ovih zahteva	0,5/1
5. Udeo usvojenih ustavnih žalbi protiv sudskeh odluka, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u odnosu na ukupan broj žalbi pred Ustavnim sudom	0/1
6. Udeo usvojenih predstavki pred ESLjP zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u odnosu na ukupan broj žalbi pred ESLjP	0,5/1
7. Korisnici sistema smatraju da su rokovi i trajanje sudskog postupka poštovani	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2,5/6,5</b>

**S1: UDEO REŠENIH PREDMETA U GRAĐANSKOJ MATERIJI U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PREDMETA KOJI SE SMATRAJU STARIM PO KRITERIJUMIMA IZ PROGRAMA ZA REŠAVANJE STARIH PREDMETA VKS I SUDSKOG POSLOVNIKA**

[1 POEN]

Sudski poslovnik poznaće više grupa „starih predmeta“. Naime, propisuje da predmeti koji po datumu inicijalnog akta traju preko dve godine predstavljaju stare predmete, predmeti koji po datumu inicijalnog akta traju preko pet godina označavaju se kao „hitno – stari predmeti“, dok se oni koji po datumu inicijalnog akta traju preko deset godina označavaju kao „naročito hitno – stari predmeti“.<sup>351</sup> Obaveza je Vrhovnog kasacionog suda (VKS) da vodi evidenciju i da ima u svakom trenutku podatak o broju starih predmeta u cilju organizovanja suđenja na način da se stari predmeti okončaju što pre.

U tom smislu, ukupan broj „starih predmeta“ u građanskoj materiji u 2019. godini je 132.258, a rešenih starih je 11.134, dakle izračunati procenat iznosi 8,42%. Potrebno je napomenuti

da je broj ukupnih predmeta koji se smatraju starim predmetima uzet iz Godišnjeg izveštaja VKS. Ovako nizak procenat dovoljno govori o tome koliko je potrebno dodatnog napača da se prevaziđe najčešće isticani problem srpskog pravosuđa. Prema tome, konstatuje se da ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S2: UDEO REŠENIH PREDMETA OD UKUPNOG BROJA STARIH IZVRŠNIH PREDMETA PO KRITERIJUMIMA IZ PROGRAMA ZA REŠAVANJE STARIH PREDMETA VKS**

[1 POEN]

Efikasnost jednog sudskog postupka se najbolje ogleda u izvršenju sudskeh odluka. Srpski pravosudni sistem je uvođenjem javnih izvršitelja i tektonskim promenama procesnih zakona koji se tiču izvršenja umnogome rasteretio srpske sudove. Međutim, uzimajući u obzir prikupljene podatke i to da ukupan broj predmeta u radu u izvršnoj materiji koji se smatraju starim po kriterijumima iz Programa za rešavanje starih predmeta Vrhovnog kasacionog suda (VKS) je

<sup>351</sup> Sudski poslovnik, član 166a

275.187, a rešenih „starih izvršnih predmeta“ je 19.632. Prema tome, procenat iznosi 7,13%, što jasno govori da i dalje postoje ozbiljni problemi u smislu rešavanja ovih predmeta u izvršenju. Potrebno je napomenuti da su u analizi uzeti samo osnovni sudovi, dok su podaci o ukupnom broju utvrđeni shodno Godišnjem izveštaju VKS za 2019. godinu. Na osnovu izloženog, utvrđuje se da standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S3: UDEO USVOJENIH ZAHTEVA ZA ZAŠITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U GRAĐANSKOJ MATERIJI U ODNOSU NA UKUPAN BROJ OVIH ZAHTEVA**

[1 POEN]

ZZPSRR<sup>352</sup> je donet u cilju realizovanja prava na pravično suđenje propisanog odredbom člana 32 Ustava Republike Srbije i predviđeno je pravno sredstvo podnošenja zahteva za zaštitu tog prava.

Nakon pribavljenih podataka od strane sudova iz reprezentativnog uzorka pomoću podnetih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja došlo se do sledećih zaključaka. Broj izjavljenih zahteva je 1.259, a broj usvojenih 131, što čini udeo od 10,40%. Potrebno je napomenuti da je iz Višeg suda u Beogradu rečeno da sud ne vodi evidenciju o usvojenim već samo o rešenim predmetima, bez obzira na ishod. Kako se smatra da izostanak ovih podataka ne utiče drastično na ishod analizu, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S4: UDEO USVOJENIH ZAHTEVA ZA ZAŠITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U IZVRŠNOM POSTUPKU U ODNOSU NA UKUPAN BROJ OVIH ZAHTEVA**

[1 POEN]

Za potrebe ove analize, posmatrana je odredba člana 22, stava 2 Zakona o uređenju sudova<sup>353</sup> koja u prvi plan, u pogledu nadležnosti u materiji izvršenja, ističe osnovne sudove. Stoga, fokus ove analize predstavljaju osnovni sudovi, pre svega. Nakon prikupljenih podataka, ustanovaljeno je da je broj izjavljenih zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u 2019. godini u izvršnoj materiji 1.461, a da je broj usvojenih 494, pa je

prema tome procenat 33,81%. Uzimajući u obzir ocenu standarda koji se tiče starih predmeta, te činjenicu koliko starih predmeta je još uvek u radu, kao i procenat izjavljenih zahteva, može se reći da građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svojim pravima u tom pogledu, odnosno da je niska stopa uloženih pravnih sredstava koja im stoje na raspolaganju u cilju efikasnosti sudskog postupka koji ih se tiče. Na osnovu svih iznetih podataka, može se zaključiti da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S5: UDEO USVOJENIH USTAVNIH ŽALBI PROTIV SUDSKIH ODLUKA, ZBOG POVREDE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU, U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ŽALBI PRED USTAVNIM SUDOM**

[1 POEN]

Kao što je već istaknuto u pod-indikatoru 1.3, standardu 5, Ustavni sud zbog veoma velikog priliva podnesaka i predmeta koji se formiraju po ustavnim žalbama ne vodi evidencije po navedenom kriterijumu, već se samo vode podaci o meritorno rešenim predmetima. U tom smislu, u konkretnom slučaju nije bilo moguće dobiti podatke, imajući u vidu da se ne vodi posebna statistika o ukupnom broju ustavnih žalbi izjavljenih zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (do početka primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku), već samo podaci o broju donetih odluka kojima je Sud meritorno rešio o istaknutoj povredi prava na suđenje u razumnom roku. Tako je raspoloživ samo podatak da je do početka primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (1. januar 2016. godine) Ustavni sud utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku u ukupno 3.215 odluka.

Imajući u vidu značaj vođenja ovakve evidencije za transparentnost pravosudnog sistema naše zemlje, potrebno je razmotriti evidentiranje ovakvih podataka ubuduće. Kako se do ovih podataka nije moglo doći, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

<sup>352</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS“, br. 40/2015)

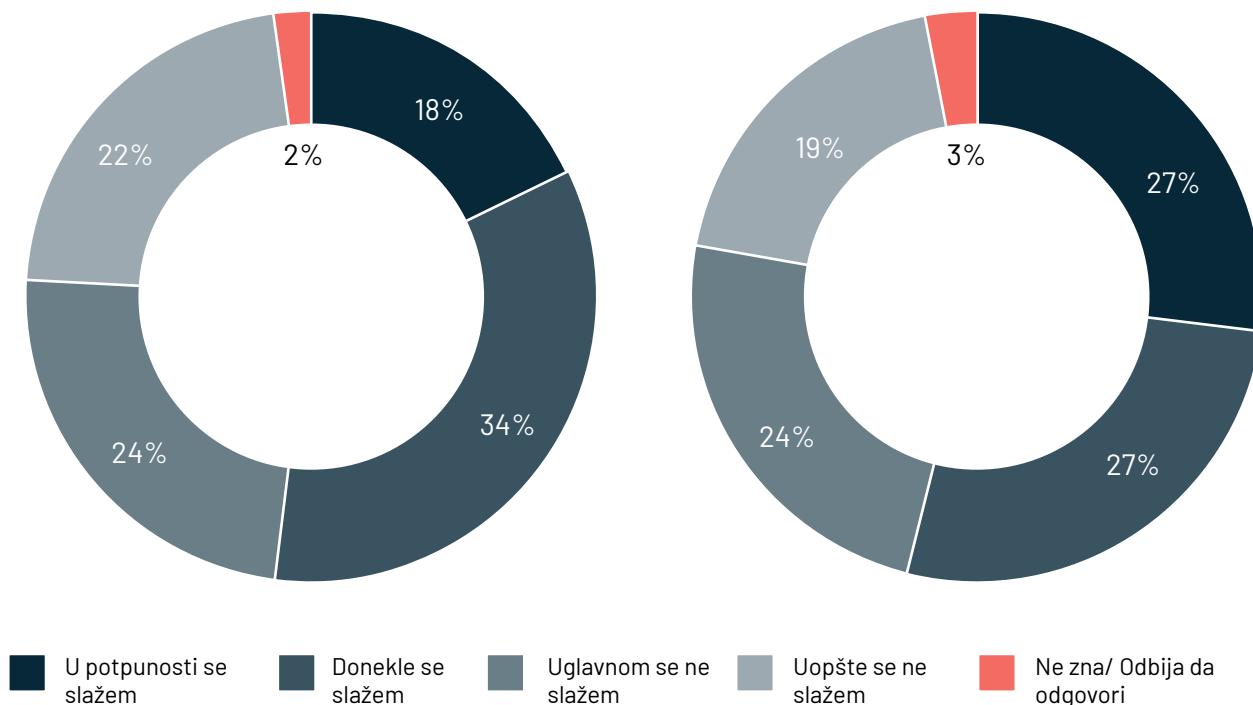
<sup>353</sup> ZUS, član 22 (2)

**S6: UDEO USVOJENIH PREDSTAVKI PRED ESLJP ZBOG POVREDE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU, U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ŽALBI PRED ESLJP [1 POEN]**

Vrednost za ovaj standard dobijena je analizom statističkih podataka Ustavnog suda, data na osnovu dokumenata pod nazivom „Analysis of statistics 2019“ i „Serbia – Press country profile“, koji su u januaru 2020. godine objavljeni na internet stranici Evropskog suda za ljudska prava, u vezi sa predstavkom protiv Republike Srbije. Na osnovu datih podataka, proizlazi da je ukupan broj predstavki zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u toku 2019. godine 24, dok je ukupan broj usvojenih predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku 10. Stoga, utvrđeni procenat iznosi 41,67%, pa se ovaj standard smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S7: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA SU ROKOVII TRAJANJE SUDSKOG POSTUPKA POŠTOVANI [0,5 POENA]**

Na osnovu sprovedene ankete sa korisnicima sistema, utvrđeno je sledeće: 52,4 % ispitanika odgovorilo je da je zadovoljno trajanjem sudskog postupka, dok je 45,8% ispitanika izrazilo neslaganje. Na tvrdnju da je suđenje trajalo duže nego što je trebalo, 54% ispitanika odgovorilo je pozitivno. Sa druge strane, 43% smatra da to nije slučaj, te je izrazilo neslaganje. Kako je u slučaju oba pitanja, procenat pozitivnih odgovora ispitanika iznad 50%, samim tim je u oba slučaja ovaj standard ispunjen, te se i ovaj standard u celini smatra ispunjenim. [0,5/0,5]



*Dužina mog sudskog postupka je bila zadovoljavajuća*

*Suđenje je trajalo duže nego što je trebalo*

## POD-INDIKATOR 1.5. KVALITET SUDSKOG ODLUČIVANJA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo usvojenih redovnih pravnih lekova protiv odluka prvostepenih sudova zbog pogrešne primene prava u odnosu na ukupan broj odluka prvostepenih sudova	0/1
2. Udeo usvojenih vanrednih pravnih lekova, zbog povrede materijalno-pravnih propisa u odnosu na ukupan broj podnetih vanrednih pravnih lekova	0/1
3. Udeo usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede Ustavom garantovanih prava i sloboda, izuzev onih koje se odnose na trajanje suđenja u razumnom roku, u odnosu na ukupan broj ovih ustavnih žalbi	1/1
4. Udeo usvojenih predstavki pred ESLjP, izuzev onih koje se odnose na trajanje suđenja u razumnom roku u odnosu na ukupan broj ovih predstavki pred ESLjP	1/1
5. Korisnici pravosudnog sistema smatraju da je odluka suda/sudije jasna i razumljiva	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2,5/4,5</b>

**S1: UDEO USVOJENIH REDOVNIH PRAVNIIH LEKOVA PROTIV ODLUKA PRVOSTEPENIH SUDOVA ZBOG POGREŠNE PRIMENE PRAVA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ ODLUKA PRVOSTEPENIH SUDOVA**  
[1 POEN]

S obzirom na to da se zvanične sudske statistike ne vode po zadatom kriterijumu, u ovom momentu nije moguće pouzdano utvrditi vrednost ovog standarda. Naime, postoje samo podaci o ukupnom broju ukinutih i preinačenih odluka, ali se ne vode podaci o tome koliko je od istih ukupno preinačeno zbog pogrešne primene prava. Prema tome, imajući u vidu značaj vođenja ovakve evidencije u budućnosti za transparentnost sistema, a s obzirom na to da ona u ovom trenutku ne postoji, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S2: UDEO USVOJENIH VANREDNIH PRAVNIIH LEKOVA, ZBOG POVREDE MATERIJALNO-PRAVNIIH PROPISA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PODNETIH VANREDNIH PRAVNIIH LEKOVA**  
[1 POEN]

Vrednost za ovaj standard nije bilo moguće utvrditi, s obzirom na to da se zvanične sudske statistike

ne vode po zadatom kriterijumu. Ipak, prisutan je interes vođenja ovakve evidencije u budućnosti kako bi se pravosudni sistem približio građanima, a u cilju povećanja nivoa pravne sigurnosti. Kako ovakva statistika u ovom trenutku ne postoji, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S3: UDEO USVOJENIH USTAVNIH ŽALBI ZBOG POVREDE USTAVOM GARANTOVANIH PRAVA I SLOBODA, IZUZEV ONIH KOJE SE ODNOSE NA TRAJANJE SUĐENJA U RAZUMNOM ROKU, U ODNOSU NA UKUPAN BROJ OVIH USTAVNIH ŽALBI**  
[1 POEN]

Vrednost ovog standarda utvrđena je analizom statističkih podataka Ustavnog suda. Prema ovim podacima, broj izjavljenih ustavnih žalbi protiv sudskeh odluka u 2019. godini iznosi 14.112. Veoma je značajno istaći da je Ustavni sud u cilju racionalnijeg i efikasnijeg postupanja, u tzv. tipskim predmetima<sup>354</sup>, jedan ustavnosudski predmet formirao spajanjem 10 ili više ustavnih žalbi, tako da je broj podnetih pojedinačnih ustavnih žalbi znatno veći. Sa druge strane, ukupan broj usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede Ustavom zagarantovanih prava i sloboda, osim onih koje se odnose na suđenje u razumnom roku,

<sup>354</sup> Tipski predmeti podrazumevaju ustavne žalbe različitih podnositelaca kojima se ističe povreda istog zajemčenog prava u istom postupku ili u odnosu na isti osporeni pojedinačni akt.

676. Potrebno je napomenuti da je Ustavni sud odgovorio da je procena broja usvojenih ustavnih žalbi u konkretnom slučaju okvirno 4,79%, te se konstatuje da je ovaj standard ispunjen. [1/1 poena]

**S4: UDEO USVOJENIH PREDSTAVKI PRED ESLJP, IZUZEV  
ONIH KOJE SE ODNOSE NA TRAJANJE SUĐENJA U  
RAZUMNOM ROKU U ODNOSU NA UKUPAN BROJ OVIH  
PREDSTAVKI PRED ESLJP**

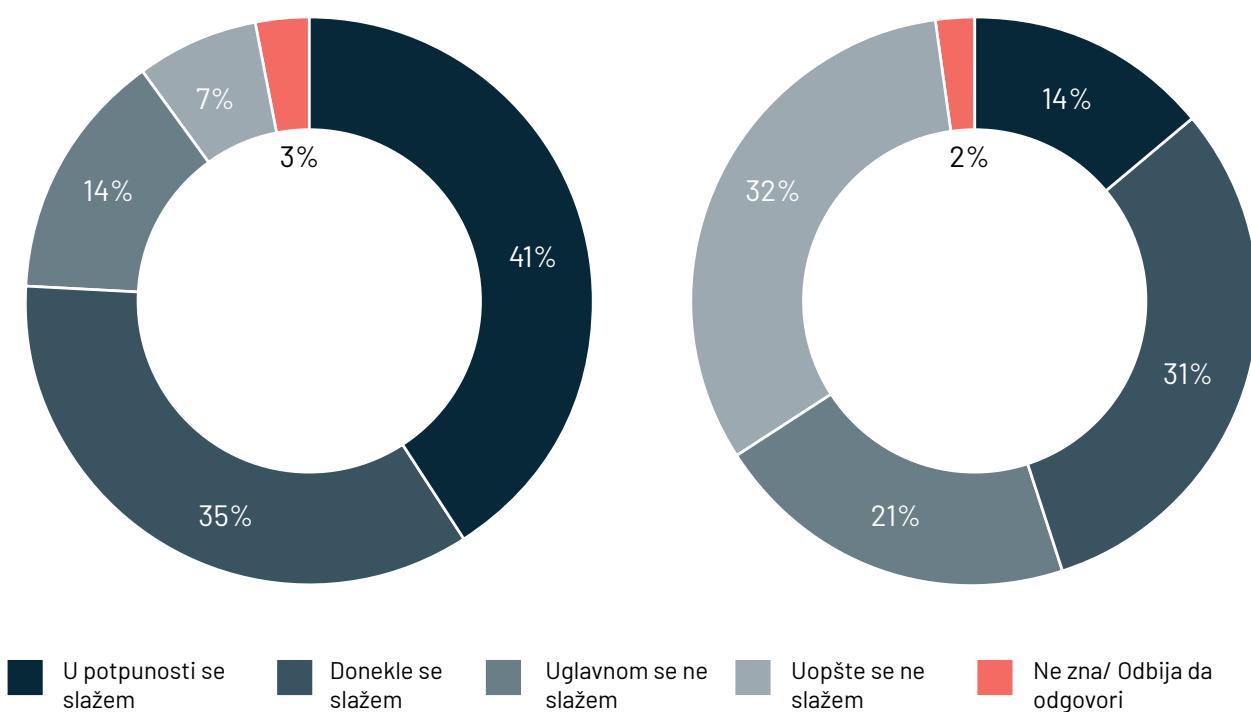
[1 POEN]

Analizom statističkih podataka Ustavnog suda, na osnovu dokumenata pod nazivom „Analysis of statistics 2019“ i „Serbia – Press country profile“, koji su u januaru 2020. godine objavljeni na internet stranici Evropskog suda za ljudska prava, u pogledu predstavki protiv Republike Srbije, ustanovljeni su sledeći podaci. Ukupan broj predstavki protiv Republike Srbije zbog povrede prava i sloboda u 2019. godini (izuzev onih koje se tiču povrede prava na suđenje u razumnom roku) iznosi 127. U ukupno 11 presuda utvrđena je povreda prava, pa samim tim, ovaj procenat iznosi 8,66 %. Stoga, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S5: KORISNICI PRAVOSUDNOG SISTEMA SMATRAJU DA JE  
ODLUKA SUDA JASNA I RAZUMLJIVA  
[0,5 POENA]**

Ispunjenošć ovog standarda procenjivana je na osnovu ankete korisnika pravosudnog sistema. Anketirani građani su davali svoj sud nasledeće dve tvrdnje – *Odluka sudije je razumljiva?* i *Neophodno je bilo angažovati advokata za tumačenje sudske odluke?*

U pogledu razumljivosti sudske odluke, 75,6% građana je izrazilo slaganje sa ovom tvrdnjom, dok se 21,2% ispitanika nije saglasilo po ovom pitanju. Što se tiče neophodnosti angažovanja advokata radi tumačenja sudske odluke, 53,6% građana se izrazilo negativno o ovoj tvrdnji. Sa druge strane, 44,8% ispitanika iznalo je stav da je angažovanje advokata radi tumačenja odluke suda bilo neophodno. Prema tome, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]



Dužina mog sudskog postupka je bila zadovoljavajuća

Suđenje je trajalo duže nego što je trebalo

## OCENA INDIKATORA

<b>Maksimalni zbir svih pod-indikatora</b>	<b>27</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
<b>Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora</b>	<b>15</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
<b>Tabela za konverziju</b>	0-5,5	6-11,5	12-16,5	17-22,5	23-27
<b>FINALNA OCENA INDIKATORA</b>	<b>3</b>				

Propisi relevantni za kvalitet sudskog odlučivanja su u značajnoj meri usaglašeni sa definisanim standardima, dok je ocena procesnog aspekta nešto slabija. U procesnom zakonodavstvu, uočene su potrebe za unapređenje u vezi sa svim navedenim standardima, i to propisanih mehanizama koji obezbeđuju suđenje u razumnom roku, koji garantuju ostvarivanje procesnih prava stranaka i učesnika u postupku i zaštitu tih prava, kao i u delu obezbeđivanja procesne discipline stranaka. Na planu normativnih uslova za kvalitet sudskog odlučivanja, konstatovani su nedostaci u pogledu pravila alokacije ljudskih i materijalnih resursa u pravosuđu i njihovog obuhvata relevantnim planskim dokumentima.

Praksa sudova i sudija je sa procesnog aspekta, takođe relativno pozitivno ocenjena, posmatrano kroz prizmu podataka o pritužbama na njihov rad od strane građana, ukinutih prvostepenih presuda po žalbi i po vanrednim pravnim lekovima

zbog povrede pravila postupka, i usvojenih predstavki Evropskom суду за ljudska prava, po ovom osnovu. Način evidencije i sistematika podnetih ustavnih žalbi, nažalost ne omogućava adekvatnu ocenu iz ugla prakse Ustavnog suda. S druge strane, u anketi javnog mnjenja, građani ne ocenjuju u potpunosti afirmativno procesno postupanje sudova, ali ni negativno. Slična, relativno pozitivna ocena je na osnovu mišljenja građana o efikasnosti i trajanju sudskog postupka. Međutim, prema datim standardima trajanja sudskog postupka, na osnovu podataka o broju tzv. starih predmeta u radu, broju usvojenih zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i broju usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, kao i broja usvojenih predstavki pred ESLjP po istom osnovu, opšta ocena trajanja sudskog postupka nije zadovoljavajuća.

## PREPORUKE

1. Na normativnom planu, potrebno je dalje usklađivanje Zakona o suđenju u razumnom roku i procesnog zakonodavstva. Pored ostalog, potrebno je obezbediti sadržajnija i preciznija uputstva za postupanje sudija, preciziranje načina gradiranja hitnosti, kao i usklađivanja instrukcionih rokova procesnog zakonodavstva sa obavezama efikasnog sudskeg postupka.
2. Potrebno je identifikovati mogućnosti za unapređenja na organizacionom i tehničkom planu, koja bi obezbedila efikasnije odvijanje sudskeh postupaka, odnosno dalji razvoj mehanizama predviđenih postojećim programom rešavanja starih predmeta, kao i mehanizama prevencije stvaranja velikog broja zaostalih predmeta.
3. Potrebno je uvesti obaveznu vođenja evidencija o broju usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede procesnih prava stranaka.
4. Potrebno je uvesti obaveznu vođenja evidencija o broju osnovanih pritužbi o radu sudova i sudija, usvojenih vanrednih pravnih lekova prema vrsti povrede propisa, kao i o broju ukinutih i preinačenih odluka prvostepenih sudova zbog pogrešne primene prava od strane nadležnih pravosudnih organa.
5. Potrebno je dalje unapređenje obuke sudija u savladavanju veštine dobrog obrazlaganja odluke, uz veće i svestranije angažovanje Vrhovnog kasacionog suda, kako bi u potpunosti mogao da odgovori zadatku i ulozi koju ima u pravnom sistemu.
6. Potrebno je građane upoznati i bolje informisati o mogućnosti podnošenja zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, samoj proceduri i svrsi ovog mehanizma.

## INDIKATOR 2: PRAVNA PREDVIDLJIVOST

### POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI KOJE UREĐUJU UJEDNAČAVANJE PRAKSE PRAVOSUDNIH ORGANA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Pravni okvir predviđa obavezno praćenje primene planova aktivnosti sudova koji se odnose na ujednačavanje sudske prakse	0,5/1
2. Zakon propisuje obavezu vođenja i objavljivanja baze sudske prakse	1/1
3. Zakon propisuje nadležnost i jasnu proceduru za ujednačavanje sudske prakse	0,5/1
4. Zakon propisuje mogućnost prvostepenih sudova da iniciraju zahteve za rešavanje spornog pravnog pitanja	0,5/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2,5/4</b>

#### S1: PRAVNI OKVIR PREDVIĐA OBAVEZNO PRAĆENJE PRIMENE PLANOVA AKTIVNOSTI SUDOVA KOJI SE ODNOSE NA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE [1 POEN]

Pravni sistem Republike Srbije sledi tradiciju kontinentalnog prava, te formalno posmatrano, sudske odluke nisu izvor prava, a pravni stavovi sudova više instance nisu obvezujući za niže sudove. U tom smislu, Ustav Republike Srbije navodi da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona.<sup>355</sup> ZS u svom prvom članu dalje naglašava da sudija sudi i presuđuje na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, potvrđenih međunarodnih ugovora, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.<sup>356</sup> Ipak, pravne stavove izražene u sudske odlukama sudova više instance sudije ostalih sudova najčešće uvažavaju, pa sudske odluke faktički mogu postati izvor prava. Sudije bi stoga trebalo da budu upoznate sa relevantnom sudske praksom i da je uzimaju u obzir pri odlučivanju. Pri donošenju odluke, sudija bi trebalo da bude upoznat sa argumentima iznetim u odlukama sudova viših instanci, posebno sa odlukama apelacionih i sudova republičkog ranga. Ukoliko

odlučuje suprotno stavovima zauzetim u odlukama viših sudske instanci, sudija mora da obrazloži razloge koji su do takve odluke doveli. Upravo snagom argumenata iznetih u odluci koja odstupa od tada usaglašene sudske prakse, sudija osnažuje sopstveni autoritet i njegovi stavovi dalje bivaju prihvaćeni. Prema tome, donošenje odluka u skladu sa ranijim odlukama viših sudske instanci počiva na njihovoj argumentaciji i autoritetu pravnih stavova o tumačenju pravnih normi. Ovakvim autoritetom, uz ujednačene propise koje sudije primenjuju, obezbeđuje se predvidivost pravnih sudske odluka, a time i jednakost svih pred zakonom i pravna sigurnost. Kako bi, međutim, sudija mogao da doneše pravu odluku, bilo u skladu sa ranije donetim sudske odlukama ili da argumentovano odstupi od usaglašene sudske prakse, neophodno je da je nezavisan u postupanju i donošenju odluke.<sup>357</sup> Jedino sudija koji je nezavisan u postupanju i odlučivanju može doneti odluku koja je pravična, i na taj način održati pravnu sigurnost.

U skladu sa međunarodnim standardima i pravom Republike Srbije, sudije se pri odlučivanju vode praksom sudova najviših instanci, koji imaju ulogu obezbeđivanja usaglašenosti sudske prakse.

<sup>355</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), član 145

<sup>356</sup> ZS, član 1 (2)

<sup>357</sup> ZS, član 1

Na taj način, ZUS predviđa da Vrhovni kasacioni sud (VKS), kao najviša sudska instanca u Srbiji ima posebna ovlašćenja u ovom smislu i stoga, obezbeđuje jedinstvenu sudsку primenu prava i jednakost stranaka u sudske postupcima.<sup>358</sup> VKS u svom sastavu ima odeljenje sudske prakse koje prati i proučava sudske prakse, inicira preispitivanje usvojenog pravnog shvatanja, obaveštava sudije i savetnike suda o pravnim shvatanjima sudske prakse, kao i način njihovog evidentiranja, obrade i unošenja u publikacije, radi obezbeđivanja jedinstvene sudske primene prava.<sup>359</sup> VKS u cilju ujednačavanja sudske prakse takođe zauzima pravna shvatanja kada postoje „duboke i dugoročne razlike u sudske praksi“ kao sistemski poremećaj, koji je doveo do kršenja prava na pravnu sigurnost ili podriva poverenje javnosti u pravosudni sistem, objavljuje odluke donete u repetitivnim predmetima i objavljuje utvrđene sentence. VKS je u obavezi da dva savetovanja godišnje posveti spornim pravnim pitanjima, kao i da organizuje multidisciplinarnu raspravu spornih pravnih pitanja u kojem učestvuju svi sudovi republičkog ranga, apelacioni sudovi i pravna nauka.<sup>360</sup> Svi sudovi u Republici Srbiji mogu da kandiduju pitanja koja će se na ovim raspravama razmatrati.<sup>361</sup>

Ujednačavanje sudske prakse vrši se, međutim, i na nivou apelacionih sudova. U tom smislu, apelacioni sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju VKS o spornim pitanjima od značaja za ujednačavanje sudske prakse.<sup>362</sup> Pre obaveštavanja VKS-a, odeljenja apelacionih sudova se izjašnjavaju na sednicama odeljenja iz oblasti iz koje se javilo sporno pitanje, kao i na zajedničkoj sednici, uz izrade referata i koreferata.<sup>363</sup> Usvojeni zaključci se potom dostavljaju VKS-u na izjašnjenje, a zaključke koje VKS ovom prilikom usvoji, apelacioni sudovi objavljuju na svojim stranicama.<sup>364</sup> Pored VKS-a, i

u apelacionim i sudovima sa većim brojem sudija, u skladu sa Sudskim poslovnikom, formiraju se odeljenja sudske prakse kojima rukovodi jedan sudija koji je za to određen.<sup>365</sup> Ova odeljenja imaju zadatku da prate i proučavaju sudske praksu sudova i međunarodnih sudske organa, te obaveštavaju sudije, sudijske pomoćnike i sudijske pripravnike o pravnim shvatanjima sudova.<sup>366</sup> U sudovima se vodi opšti registar pravnih shvatanja, koji uključuje pravne stavove izražene u odlukama koji su od značaja za sudske prakse, kao i posebni registri za odluke sudova viših sudske instanci i međunarodnih sudova i institucija.<sup>367</sup> Na osnovu navedenog, konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

## S2: ZAKON PROPISUJE OBAVEZU VODENJA I OBJAVLJIVANJA BAZE SUDSKE PRAKSE [1 POEN]

Obaveze sudova da vode baze sudske prakse i da tu praksu objavljuju uređene su i zakonom i podzakonskim aktima. Zakonska regulativa utvrđuje objavljivanje odluka VKS koje su bitne za praksu sudova, koje se objavljuju u posebnoj zbirci, i svih odluka koje je VKS doneo odlučujući o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom. Takođe, propisano je i da odeljenje sudske prakse postoji u суду s većim brojem sudija, ali zakon u tom pogledu ne vrši dodatno preciziranje, već navodi da se ovo pitanje detaljnije uređuje Sudskim poslovnikom. Poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda precizira način rada, sastav i druga bitna pitanja koja se odnose na Odeljenje sudske prakse u tom sudu, uključujući i naziv publikacije koju objavljuje (Bilten sudske prakse). Bazama sudske prakse se može pristupiti preko internet sajta VKS. Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018<sup>368</sup> ističe da VKS i apelacioni sudovi na svojim internet stranicama objavljuju

<sup>358</sup> ZUS, član 3

<sup>359</sup> Poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda („Sl. glasnik RS“, br. 74/2018), član 38

<sup>360</sup> Poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda („Sl. glasnik RS“, br. 74/2018), član 47

<sup>361</sup> Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse, I CY-724/2014 od 01.04.2014. godine, str. 6

<sup>362</sup> ZUS, član 24

<sup>363</sup> Sudski poslovnik, član 29a

<sup>364</sup> Sudski poslovnik, član 29a

<sup>365</sup> Sudski poslovnik, član 27

<sup>366</sup> Sudski poslovnik, član 27

<sup>367</sup> Sudski poslovnik, član 28

<sup>368</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, od 01.07.2013. godine

pojedine sudske odluke koje su ocenjene kao značajne za sudsku praksu, ali da u tom pogledu ne postoje razrađeni kriterijumi po kojima se odluke objavljuju, te da je na taj način javnosti dostupan ograničen broj odluka, ali da ne postoji centralizovana baza podataka koja bi sadržala praksu VKS i apelacionih sudova.<sup>369</sup> Kako važeća regulativa propisuje obavezu vođenja i objavljivanja baze sudske prakse, ovde je dodeljen maksimalan broj poena i standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena].

### S3: ZAKON PROPISUJE NADLEŽNOST I JASNU PROCEDURU ZA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE [1 POEN]

U aprilu 2014. godine usvojen je Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse. Ovim dokumentom, izlistavaju se sve aktivnosti u pravcu ujednačavanja sudske prakse, kako samog VKS, tako i svih ostalih sudova. Za sam VKS, predviđa se ujednačavanje sudske prakse kroz odlučivanje o vanrednim pravnim sredstvima u pojedinačnim predmetima, zauzimanje pravnih shvatanja, objavljivanje odluka donetih u repetitivnim predmetima i objavljivanje utvrđenih sentenci.<sup>370</sup> U zavisnosti od vrste i instance suda, Plan aktivnosti utvrđuje niz mera u pravcu horizontalnog i vertikalnog ujednačavanja sudske prakse.<sup>371</sup> Ni ZUS, niti Plan aktivnosti, ne propisuju deklaratивno obavezu praćenja primene planova aktivnosti sudova koje se odnose na ujednačavanje sudske prakse. Međutim, budući da je shodno zakonu, VKS nadležan za obezbeđivanje jedinstvene sudske primene prava, podrazumeva se da i ova obaveza potпадa pod delokrug rada VKS. Ipak, kako pravni okvir ne predviđa izričito obavezu praćenja primene planova aktivnosti, ali određuje obavezu VKS da se stara o jedinstvenoj primeni prava, konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

### S4: ZAKON PROPISUJE MOGUĆNOST PRVOSTEPENIH SUDOVA DA INICIRAJU ZAHTEVE ZA REŠAVANJE SPORNOG PRAVNOG PITANJA [1 POEN]

Sporno pravno pitanje predstavlja situaciju kada se u postupku pred prvostepenim sudom u većem broju predmeta ukaže potreba za zauzimanjem stavaopravnopitanjuodznačajazaodlučivanje.<sup>372</sup> U tim situacijama, prvostepeni sud *ex officio* ili na predlog stranke, zahtevom pokreće postupak pred VKS.<sup>373</sup> Planom aktivnosti predviđeno je da ovaj sud spornim pravnim pitanjima posvećuje dva savetovanja godišnje.<sup>374</sup> Prvo je u vidu multidisciplinarnog raspravljanja spornih pravnih pitanja, koje podrazumeva učešće svih sudova republičkog ranga, apelacionih sudova i nauke.<sup>375</sup> Sporna pitanja imaju pravo da kandiduju svi sudovi i VKS odlučuje o kom pitanju će se raspravljati. Drugo su Sudijski dani - godišnje savetovanje svih sudija.<sup>376</sup> Takođe, određuju se apelacioni sudovi kao posrednici u procesu ujednačavanja prakse osnovnih, viših i privrednih sudova, i to tako što delegacije viših sudova održavaju sastanke sa delegacijama nadležnih apelacionih sudova, o čemu se obaveštava VKS, ali i tako što VKS anketira osnovne i privredne sudove o spornim pravnim pitanjima, nakon čega određuje koji će sud rešiti koje sporno pitanje i posle ga o tome obavestiti.<sup>377</sup> Važno je napomenuti da je Zakonom o uređenju sudova ranije bilo predviđeno da VKS može zauzimati načelne pravne stavove. Međutim, u skladu sa Mišljenjem Venecijanske komisije, ta odredba je brisana iz Zakona jer se smatralo da se njome ugrožava nezavisnost sudstva i podela vlasti pošto je odredba ostavljala prostor da VKS faktički postane zakonodavac. Usled propusta, slična odredba je preostala u ZPP. Stoga, iz svega gorenavedenog sledi da je prvostepenim sudovima zakonom omogućeno pokretanje spornog pravnog pitanja, pa je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>369</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, od 01.07.2013. godine, str. 21.

<sup>370</sup> Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse, I CY-724/2014 od 01.04.2014. godine,

<sup>371</sup> Videti Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse, I CY-724/2014 od 01.04.2014. godine, poglavljje IV

<sup>372</sup> ZPP, član 180

<sup>373</sup> ZPP, član 180

<sup>374</sup> Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse, I CY-724/2014 od 01.04.2014. godine

<sup>375</sup> Plan aktivnosti Vrhovnog kasacionog suda radi ujednačavanja sudske prakse, I CY-724/2014 od 01.04.2014. godine, str. 2

<sup>376</sup> *Idem*

<sup>377</sup> *Idem*

## POD-INDIKATOR 2.2. DOSTUPNOST INFORMACIJA O SUDSKOJ PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Baza sudske prakse je javno dostupna	1/1
2. Pristup bazi sudske prakse se ne naplaćuje	1/1
3. Baza sudske prakse se redovno dopunjaje, kao preduslov predvidljivosti i ujednačene primene prava	0,5/1
4. Automatsko vođenje sudske prakse pomoću interface-a (AVP i SAPS) radi lakše razmene predmeta putem intraneta	0,5/0,5
5. Omogućena je razmena sudske prakse kroz intranet	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>3/4</b>

### S1: BAZA SUDSKE PRAKSE JE JAVNO DOSTUPNA

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene provere dostupnosti baza podataka ustanovljeni su sledeći rezultati. Vrhovni kasacioni sud (VKS) kao i sva četiri apelaciona suda u Republici Srbiji poseduju javno dostupne baze podataka. Što se tiče viših sudova, situacija je dosta drugačija – svega 7 od 25 sudova poseduje javno dostupnu bazu podataka.<sup>378</sup> Na kraju, svega 5 od 66 osnovnih sudova sa teritorije Republike Srbije poseduje javno dostupnu bazu podataka.<sup>379</sup> Važno je napomenuti da je za ujednačavanje sudske prakse bitnija dostupnost odluka sudova viših instanci. Stoga, kako su baze podataka sudova ipak javno dostupne, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena].

### S2: PRISTUP BAZI SUDSKE PRAKSE SE NE NAPLAĆUJE

[1 POEN]

Kao i u slučaju vrednovanja standarda 1, ustanovljeno je da su javno dostupne baze podataka dostupne na stranicama VKS-a, kao i

na stranicama sva četiri apelaciona suda. Osim toga kod 7 viših sudova<sup>380</sup> i 5 osnovnih sudova<sup>381</sup> se takođe može pristupiti javno dostupnim bazama podataka. Sve ove baze podataka se ne naplaćuju. Pored baza sudske prakse dostupnih na stranicama sudova, postoje i posebne stranice koje objedinjuju te baze, poput www.sudskapraksa.sud.rs, koja je dostupna svim građanima i www.sudskeodluke.sud.rs, koja je dostupna samo sudovima. Obe ove baze se ne naplaćuju. Postoje i komercijalni portali www.sudskapraksa.com, www.pravno-informacioni-sistem.rs i www.propisi.net i drugi sa kojih se, uz pretplatu, mogu preuzeti sudske odluke i bilteni sa praksom više sudova u Srbiji. Imajući u vidu navedene podatke, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

### S3: BAZA SUDSKE PRAKSE SE REDOVNO DOPUNJUJE, KAO PREDUSLOV PREDVIDLJIVOSTI I UJEDNAČENE PRIMENE PRAVA

[1 POEN]

Na osnovu uvida u internet stranice VKS-a i apelacionih sudova, ustanovljeno je da sva

<sup>378</sup> U pitanju su sledeći sudovi: Viši sud u Šapcu, Viši sud u Novom Sadu, Viši sud u Somboru, Viši sud u Nišu, Viši sud u Leskovcu, Viši sud u Vranju i Viši sud u Valjevu.

<sup>379</sup> Osnovni sud u Užicu, Osnovni sud u Somboru, Osnovni sud u Požegi, Osnovni sud u Novom Sadu i Osnovni sud u Nišu.

<sup>380</sup> U pitanju su sledeći sudovi: Viši sud u Šapcu, Viši sud u Novom Sadu, Viši sud u Somboru, Viši sud u Nišu, Viši sud u Leskovcu, Viši sud u Vranju i Viši sud u Valjevu.

<sup>381</sup> Osnovni sud u Užicu, Osnovni sud u Somboru, Osnovni sud u Požegi, Osnovni sud u Novom Sadu i Osnovni sud u Nišu.

četiri apelaciona suda sa teritorije Republike Srbije, kao i VKS, poseduju baze sudske prakse koje se redovno dopunjaju. Međutim, svega 3 viša suda<sup>382</sup> (od 25 analiziranih) i jedan osnovni sud, Osnovni sud u Novom Sadu, (od ukupno 66 koliko je analizirano), vrše redovnu dopunu svojih baza. Potrebno je napomenuti da ni u jednoj bazi nisu dostupne sve odluke sudova, već samo odabrane. Ipak, iako relativno aktuelizovane, baze sudske prakse određenih sudova sadrže svega nekoliko sentenci. Stoga, preporuka je da se u budućnosti ovaj standard poboljša, te da se veća količina sudske prakse učini dostupnom, na konzistentan način, te da se redovno dopunjuje, radi boljeg uvida u razvoj sudske prakse u našoj zemlji. Imajući u vidu sve navedene podatke, ovaj standard se, s obzirom na postojanje podataka, smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S4: AUTOMATSKO VOĐENJE SUDSKIH PREDMETA POMOĆU INTERFACE-A (AVP I SAPS) RADI LAKŠE RAZMENE PREDMETA PUTEM INTRANETA**  
[0,5 POENA]

Na osnovu sprovedene analize javno dostupnih baza podataka u sudovima različitih instanci,

ustanovljeno je da se svi predmeti u sudovima automatski vode putem postojećih interface-a. Kako je utvrđeno da automatsko vođenje sudske prakse pomoću interface-a važi za sve sudske predmete, ovaj standard se smatra u potpunosti ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S5: OMOGUĆENA JE RAZMENA SUDSKЕ PRAKSE KROZ INTRANET**  
[0,5 POENA]

Na osnovu sprovedene analize baza podataka sudova koje su dostupne javnosti, ustanovljeno je da razmena sudske prakse kroz intranet nije omogućena. Iako je, kako je navedeno, postojala inicijativa da se ovakva razmena sudske prakse omogući, to ipak nije učinjeno, budući da je postojala bojazan od povrede odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>383</sup> Prema tome, kako ovakva mogućnost u sudskim bazama podataka ne postoji, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

### POD-INDIKATOR 2.3. UJEDNAČENOST PRIMENE PRAVA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo zauzetih pravnih stavova u ukupnom broju podnetih zahteva za rešavanje spornog pravnog pitanja ka VKS	0/1
2. Zauzeti pravni stavovi VKS i zajednički pravni stavovi apelacionih sudova utiču na ujednačavanje sudske prakse	0,5/1
3. Doneta obavezna uputstva Republičkog javnog tužioca utiču na ujednačeno postupanje tužilaca	0,5/1
4. Odluke Ustavnog suda utiču na ujednačavanje sudske prakse	1/1
5. Tužioci jednoobrazno primenjuju zakon prema svim licima u sličnim situacijama	0/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2/5</b>

<sup>382</sup> To su Viši sud u Šapcu, Viši sud u Novom Sadu i Viši sud u Valjevu.

<sup>383</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018)

**S1: UDEO ZAUZETIH PRAVNICH STAVOVA U UKUPNOM BROJU PODNETIH ZAHTEVA ZA REŠAVANJE SPORNOG PRAVNOG PITANJA KA VKS**  
[1 POEN]

U periodu od 2010. do 2020. godine, VKS je primio 277 predmeta povodom zahteva za rešavanje spornog pravnog pitanja. Od tog broja 41 zahtev je usvojen, 74 zahteva odbijeno, a 133 zahteva je odbačeno. Osim toga, 29 zahteva rešeno je na drugi način. Samo u 2019. godini VKS je primio 14 predmeta povodom zahteva za rešavanje spornog pravnog pitanja od čega su usvojena 2 pravna shvatanja i 2 pravna zaključka. Kako je procenat zauzetih pravnih stavova ispod 30%, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S2: ZAUZETI PRAVNI STAVOVI VKS I ZAJEDNIČKI PRAVNI STAVOVI APELACIONIH SUDOVA UTIČU NA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE Ž**  
[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja vrednosti ovog standarda korišćeni su rezultati strukturisanih intervju u apelacionim sudovima i utvrđivanje zauzetih stavova VKS koji utiču na ujednačavanje sudske prakse u periodu prethodne 2 do 3 godine.

Intervjuisano je 7 sudija koji sude u građanskoj materiji i 1 koji sudi u krivičnoj. 6 sudija sude u Apelacionom sudu u Beogradu, 1 u Apelacionom sudu u Kragujevcu i 1 u Apelacionom sudu u Novom Sadu. Intervjuisane sudije u proseku rešavaju 260 predmeta godišnje. Pravni stavovi VKS su dostupni sudijama apelacionih sudova kako putem interneta i interne stranice VKS, tako i obaveštavanjem od strane sudske uprave i odeljenja sudske prakse. Odluke Ustavnog suda su dostupne putem internet stranice Ustavnog suda. O zajedničkim stavovima apelacionih sudova sudije se obaveštavaju usmeno na sastancima odeljenja. Sve intervjuisane sudije su postupale u predmetima u kojima je zauzet zajednički pravni stav apelacionih sudova, ali u proseku nije bio značajan broj takvih predmeta.

Sve sudije koje sude u građanskoj materiji se susreću sa predmetima u kojima je zauzet pravni stav VKS. Upitanjuje nekoliko pravnih stavova VKS, koji u zavisnosti od materije u kojoj sudija sudi, mogu uticati na veći ili manji broj odluka. Primera

radi, zauzeti stavovi utiču na veći broj odluka u radnoj materiji. U proseku u 20-30% predmeta u kojima sudije postupaju postoje zauzeti pravni stavovi VKS. Ipak, postoje problemi pri nedovoljno dobrom apstrahovanju situacija kod zauzimanja stava, zatim odsustvu adekvatne argumentacije i(l) obrazloženja i u situaciji u kojoj stavovi nisu u saglasnosti sa odlukama Ustavnog suda. Problem nastaje i kada VKS menja već zauzete pravne stavove.

Gotovo sve sudije su na stanovištu da je moguće odstupiti od zauzetog pravnog stava VKS, ukoliko se takvo odstupanje pravilno obrazloži. Međutim, to nisu česte situacije. Razlozi za odstupanje su uglavnom bili odsustvo saglasnosti sa argumentacijom zauzetog stava VKS i neistovetnost pravne ili činjenične situacije. Sudije apelacionih sudova u najvećem broju slučajeva prihvataju stavove VKS, ukoliko isti nisu u suprotnosti sa stavovima apelacionih sudova i odlukama Ustavnog suda, dok nižestepeni sudovi u većoj meri prihvataju stavove ako su informisani o njima. Sve intervjuisane sudije su stava da postoje odluke Ustavnog suda koje su uticale na njihovo postupanje.

U pogledu pitanja o uticaju zauzimanja zajedničkog pravnog stava apelacionih sudova na ujednačavanje sudske prakse, dolazi do izvesnog razmimoilaženja u stavovima intervjuisanih sudija. Dok neke sudije u potpunosti prihvataju zajedničke pravne stavove apelacionih sudova, druge ne smatraju da ovi stavovi dovode do ujednačavanja sudske prakse. Nisu retke situacije da apelacioni sudovi na zajedničkim sednicama ne uspevaju da zauzmu zajednički pravni stav, zbog razlika u pristupu, što utiče na dalje različito postupanje.

Imajući u vidu sve navedeno, 62% anketiranih sudija u potpunosti pozitivno ocenjuje uticaj odluka VKS-a na sudsку praksu. Stoga, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S3: DONETA OBAVEZNA UPUTSTVA REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽIOCA UTIČU NA UJEDNAČENO POSTUPANJE TUŽILACA**  
[1 POEN]

Zbog čestih izmena nacionalnih propisa, ali i neujednačenosti sudske prakse moguća je

nekonzistentnost javnih tužilaca u postupanju. Imajući u vidu mogućnost diskretionog postupanja javnih tužilaca prilikom primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja, od posebnog značaja u toj oblasti (ali i u drugim u zavisnosti od procene) potrebno je donošenje opštih uputstava od strane Republičkog javnog tužioca. Zakon o javnom tužilaštvu (u daljem tekstu: ZJT)<sup>384</sup> propisuje da Republički javni tužilac u pisanoj formi izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.

Polazeći od prepostavke da zbog nedovoljne transparentnosti opštih uputstava Republičkog javnog tužioca ne postoji konzistentnost u njihovoj primeni, sprovedena je anketa u javnim tužilaštima različitog nivoa nadležnosti (tri viša javna tužilaštva i osamnaest osnovnih javnih tužilaštava). Razlog opredeljenja za tužilaštva različitog nivoa bio je provera poštovanja obaveze postupanja svih nižih javnih tužilaštava u skladu sa opštim uputstvom Republičkog javnog tužioca.<sup>385</sup> Kao uzorak uzeto je uputstvo iz 2019. godine O. Broj 2/19 od 22.07.2019. godine koje se odnosi na obavezu javnih tužilaca da prilikom primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja<sup>386</sup> u vezi sa krivičnim delom *neovlašćeno držanje opojnih droga*, kada su za to ispunjeni zakonski uslovi, osumnjičenom ponude da prihvati kao obavezu ili jednu od obaveza da se podvrgne odvikavanju i lečenju od zavisnosti od opojnih droga ukoliko to nalaže okolnosti konkretnog slučaja (iskaz osumnjičenog, medicinska dokumentacija i sl.), a imajući u vidu i akt Republičkog javnog tužioca A. Broj 478/10 od 24.02.2011. godine o obavezi da se osumnjičenom ponudi ispunjenje obaveze kao uslov za primenu instituta odlaganja krivičnog gonjenja i u slučajevima neovlašćenog držanja opojne droge „marihuana“ u količini od pet grama. Istim uputstvom Republičkog javnog tužioca se ukazuje i na nemogućnost primene instituta krivičnog gonjenja u vezi sa krivičnim delom *poreska utaja*, s obzirom na to da je za navedeno delo propisana kazna zatvora i novčana kazna, a što isključuje mogućnost primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja. U vezi sa primenom navedenog uputstva sačinjeni su upitnici od

deset pitanja koji su dostavljeni na adrese javnih tužilaštava različitog nivoa nadležnosti. Svoje odgovore dostavio je dvadeset jedan zamenik javnih tužilaca (osamnaest zamenika javnih tužilaca osnovih javnih tužilaštava i tri zamenika iz viših javnih tužilaštava). Sedamnaest zamenika javnih tužilaca se izjasnilo da ne primenjuje institut odlaganja krivičnog gonjenja kada su u pitanju krivična dela za koja je kumulativno propisana kazna zatvora i novčana kazna. Tri zamenika javnog tužioca su se izjasnila da uvek primenjuju navedeni institut u takvim slučajevima, dok se jedan zamenik izjasnio da navedeni institut primenjuje ponekad u slučaju kada se radi o krivičnom delu za koje je kumulativno propisana kazna zatvora i novčana kazna. Iako se veći broj javnih tužilaca izjasnilo da postupa u skladu sa zakonom i opštim uputstvom Republičkog javnog tužioca iz 2019. godine, može se zaključiti da ne postoji ujednačeno postupanje zamenika javnih tužilaca uprkos zakonskoj odredbi i postojanju opštег uputstva iz 2019. godine.

Imajući u vidu da se radi o opštem uputstvu Republičkog javnog tužioca relativno novijeg datuma, može se zaključiti da ne postoji ujednačeno postupanje javnih tužilaca u skladu sa navedenim uputstvom. Iako većina osnovnih javnih tužilaca postupa u skladu sa opštim uputstvom iz 2019. godine, viša javna tužilaštva ne postupaju ni u skladu sa njim, a ni u skladu sa zakonskim odredbama. Osim toga, neki javni tužioci kao razlog svog postupanja ne navode odredbe zakona i opšte uputstvo, već Priručnik o primeni oportuniteta krivičnog gonjenja, pa je prema tome standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

#### S4: ODLUKE USTAVNOG SUDA UTIČU NA UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE [1 POEN]

Rad Ustavnog suda je veoma važan za ujednačavanje sudske prakse. Iz tog razloga, na osnovu sprovedenih intervjuja sa sudijama apelacionih sudova, tokom kojih su sudije odgovarale na pitanje o postojanju odluka

<sup>384</sup> ZJT, član 25(1)

<sup>385</sup> ZJT, član 25 (1)

<sup>386</sup> ZKP, član 283 (1) (5)

Ustavnog suda koje su uticale na odluke intervjuisanih sudija i njihov uticaj, utvrđeno je sledeće. Sve intervjuisane sudije su stava da postoje odluke Ustavnog suda koje su uticale na njihovo postupanje. Iz tog razloga, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S5: TUŽIOCI JEDNOOBRAZNO PRIMENJUJU ZAKON  
PREMA SVIM LICIMA U SLIČNIM SITUACIJAMA**  
[1 POEN]

Vrednost ovog standarda utvrđena je na osnovu rezultata ankete određenog broja advokata o pitanjima percepcije jednoobrazne primene zakona od strane javnih tužilaca u Republici Srbiji. Advokati su se izjašnjavali o nekoliko ključnih pitanja vezanih za postupanje javnih tužilaca u postupku: zakonitost krivičnog gonjenja, odlaganje krivičnog gonjenja, odbacivanje krivične prijave, pravna kvalifikacija krivičnog dela, predlaganje krivične sankcije, posebno predlaganje kazne lišenja slobode i mogućnost zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela sa okrivljenim u zakonom propisanim uslovima. Od 7 postavljenih pitanja, jedino je u slučaju pravne kvalifikacije krivičnog dela koje je predmet gonjenja, više od polovine anketiranih advokata odgovorilo potvrđno (58,3%) i saglasilo se da javni

tužioци jednoobrazno primenjuju zakon po ovom pitanju. Zanimljivo je istaći da čak i u ovom slučaju, procenat onih koji su izrazili negativan stav iznosi značajnih 41,7%. U pogledu drugih pitanja situacija je još jasnija. Tako se npr. 75% ispitanika izjasnilo negativno na pitanje o jednoobraznosti primene pravila o zakonitosti krivičnog gonjenja od strane javnih tužilaca u Republici Srbiji, u smislu člana 6. Zakonika o krivičnom postupku<sup>387</sup>. Takođe, na pitanje o jednoobraznoj primeni zakona prema svim licima u pogledu primene pravila o odlaganju krivičnog gonjenja, 75% ispitanika se izrazilo negativno, dok je 8,3% reklo da je to situacija u većini slučajeva. Kada govorimo o odbacivanju krivične prijave, 83,3% ispitanika izrazilo je stav da ne dolazi do jednoobrazne primene pravila. Što se tiče jednoobraznosti primene zakona u slučaju predlaganja kazne lišenja slobode za delo za koje se goni, 83,3% advokata je izrazilo negativan stav. U slučaju jednoobrazne primene pravila u pogledu mogućnosti zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela sa okrivljenim, 66,7% je izrazilo negativan stav. Na kraju, na pitanje o jednoobraznosti primene zakona od strane javnih tužilaca u smislu predlaganja krivične sankcije za krivično delo koje je predmet gonjenja, 91,7% advokata izrazilo neslaganje. Imajući sve navedeno u vidu, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

<sup>387</sup> ZKP, član 6

## OCENA INDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>13</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>7,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-2,5	3-5,5	6-8,5	9-11	11,5-13
FINALNA OCENA INDIKATORA	<b>3</b>				

Na planu pravne predvidljivosti u radu i odlučivanju pravosudnih organa, prevashodno u pogledu pravila o ujednačavanju sudske prakse, konstatovan je visok stepen usaglašenosti sa postavljenim standardima. Potrebna su određena normativna unapređenja, naročito u vezi sa sprovođenjem i praćenjem planova aktivnosti sudova u oblasti ujednačavanja sudske prakse. Takođe, opšta ocena dostupnosti podataka o sudskoj praksi je u značajnoj meri pozitivna.

Praksa sudova, kao i tužilaštava u izvesnoj meri, usmerena u pravcu obezbeđivanja jednake primene materijalnog i procesnog zakonodavstva u pojedinačnim slučajevima, ne odgovara u potpunosti postavljenim standardima. Nedostaci se uočavaju u delu utvrđivanja i primene pravnih stavova i shvatanja nadležnih sudova, kao i kod pitanja jednoobraznog postupanja tužilaštava u sličnim situacijama.

## PREPORUKE

- Potrebno je precizirati pravni okvir koji uređuje način praćenja primene planova aktivnosti sudova koji se odnose na ujednačavanje sudske prakse, kao i u delu nadležnosti i procedure ujednačavanja sudske prakse.
- Potrebno je menjati i unaprediti kriterijume po kojima se vodi sudska statistika, radi užeg klasifikovanja razloga zbog kojih su odluke prvostepenih sudova ukinute, odnosno preinačene, kao i radi uvođenja drugih parametara koji omogućavaju precizniju i dublju analizu sudske prakse, kao što je povezivanje sa merodavnim materijalnim propisom, klasifikaciju po vrstama sporova koji trenutno nemaju svoje posebne upisnike, stratifikaciju kategorija stranaka u postupku, i sl.
- Potrebno je ojačati interne kapacitete sudova radi lakšeg pristupa sudskoj praksi od strane sudija, kao i unapređenje implementiranih aplikacija kako bi se obezbedila mogućnost automatske pretrage sudske prakse po pravnoj oblasti, merodavnom materijalnom propisu, naznaci predmeta, kategorijama tužilaca i tuženih i ključnih reči.
- Potrebno je ojačati i intenzivirati praksu utvrđivanja pravnih stavova i shvatanja, njihovu pristupačnost sudijama, kao i mehanizme uticaja na ujednačanje sudske prakse.
- Potrebno je unaprediti mehanizme ujednačavanja prakse tužilaštva, pre svega putem opštih uputstava Republičkog javnog tužioca, koja bi bila u celini dostupna javnosti, kako bi advokati i stručna javnost bili blagovremeno upoznati sa utvrđenim preporukama.



# KLJUČNA OBLAST V: ETIKA U SUDSTVU

## INDIKATOR 1: INTEGRITET SUDIJE

### POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O INTEGRITETU SUDIJE

Standardi pod-indikatora	Bodovi
1. Ustav i zakon utvrđuju nezavisnost sudija u postupanju i donošenju odluka	1/1
2. Postoji adekvatan mehanizam koji garantuje pravo na nepristrasnog sudiju	1/1
3. Zakonom i Sudskim poslovnikom uređen je pristup za slučajnu raspodelu predmeta	1/1
4. Zakonom o sudijama i Pravilnikom o disciplinskom postupku uređen je sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila sudskega ponašanja	0,5/1
5. Zakonom o sudijama uređen je postupak ocene nespojivosti sudskega i ostalih poslova	0,5/1
6. Zakonom je uređen način procesuiranja sudije u krivičnom postupku za krivično delo izvršeno od strane sudije	0,5/1
UKUPNO BODOVA	4,5/6

**S1: USTAV I ZAKON UTVRĐUJU NEZAVISNOST SUDIJA U POSTUPANJU I DONOŠENJU ODLUKA  
[1 POEN]**

Povodom standarda koji predviđa da Ustav i zakon utvrđuju nezavisnost sudija u postupanju i donošenju odluka, treba konstatovati da Ustav Republike Srbije izričito propisuje nezavisnost sudske vlasti. Razrađujući dalje to načelo, na nivou organa i pojedinačnih nosilaca funkcije,

Ustav i zakon utvrđuju da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu, a sudije nezavisne u vršenju sudske funkcije. Međutim, pored ovog osnovnog principa, kao dodatne garancije, propisana je stalnost sudske funkcije, ključna uloga Visokog saveta sudstva (VSS) kod izbora i prestanka sudske funkcije, precizno i taksativno navođenje razloga za prestanak sudske funkcije, kao i princip nepremestivosti sudije. Bitne garancije su i odredbe o materijalnom položaju sudije, koje

treba da obezbede materijalnu nezavisnost, kao i odredbe o funkcionalnoj nezavisnosti, prema kojima sudija nije dužan da bilo kome, pa ni drugim sudijama niti predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shvatanja i utvrđeno činjenično stanje, izuzev u obrazloženju odluke ili kada to zakon posebno nalaže. Navedene ustavne i zakonske garancije se mogu oceniti kao adekvatne, te se ovaj standard smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S2: POSTOJI ADEKVATAN MEHANIZAM KOJI GARANTUJE PRAVO NA NEPRISTRASNOG SUDIJU**

[1 POEN]

Zakon predviđa adekvatne mehanizme koji garantuju pravo na nepristrasnog sudiju (isključenje i izuzeće). Naime, isključenje/izuzeće poimenično određenog sudije koji postupa u predmetu mogu tražiti i stranke i njihovi pravni zastupnici. Zahtev se može podneti odmah po saznanju da postoji razlog za to, a najkasnije do završetka faze postupka u kojoj se isključenje/izuzeće zahteva. Stranke i njihovi pravni zastupnici dužni su da zahtev obrazlože navođenjem dokaza i činjenica zbog kojih smatraju da postoji neki od razloga za isključenje/izuzeće, koji su propisani zakonom. Zahtev za isključenje/izuzeće je u funkciji omogućavanja prava na pravično suđenje, tačnije treba da doprinese objektivnom i nepristrasnom suđenju. Ovaj standard, uključujući precizne razloge, rokove, postupak i ovlašćenja, adekvatno je zakonski uređen, te se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S3: ZAKONOM I SUDSKIM POSLOVNIKOM UREĐEN JE PRISTUP ZA SLUČAJNU RASPODELU PREDMETA**

[1 POEN]

Standard koji zahteva da je zakonom i Sudskim poslovnikom uređena slučajna raspodela predmeta, zapravo predstavlja pravo na tzv. prirodnog sudiju, jedno od temeljnih principa pristupa pravdi i pravičnog suđenja. Princip slučajne raspodele predmeta u skladu je i tesno vezan sa načelom nezavisnosti sudske vlasti, odnosno neposredno proizlazi iz načela da samo

sudska vlast može da sudijama raspoređuje predmete po unapred utvrđenim pravilima. Istovremeno, raspodela predmeta vrši se i u cilju obezbeđivanja podjednake opterećenosti svih sudija. Ovaj princip se konkretizuje odredbama Sudskog poslovnika koje predviđaju da raspodelu predmeta vrši pisarnica tako što se novoprimaljeni predmeti najpre razvrstavaju po hitnosti i vrsti postupka, a zatim raspoređuju prema astronomskom računanju vremena prijema, metodom slučajnog određivanja sudije<sup>388</sup>. Pojedinačni predmeti se raspoređuju ručnim upisivanjem u upisnik prema redosledu prijema i rednom broju, odnosno primenom poslovnog softvera za upravljanje predmetima. Prema tome, na nivou propisanih pravila postupanja u sudu, standard je u potpunosti ispunjen. [1/1 poena]

**S4: ZAKONOM O SUDIJAMA I PRAVILNIKOM O DISCIPLINSKOM POSTUPKU UREĐEN JE SISTEM DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI ZA POVREDU PRAVILA SUDIJSKOG PONAŠANJA**

[1 POEN]

U vezi sa pitanjem da li je zakonom i podzakonskim aktima uređen sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila sudijskog ponašanja, treba konstatovati da zakon propisuje vrste i oblike disciplinske odgovornosti, dok su uslovi i postupak utvrđivanja detaljnije uređeni podzakonskim aktom<sup>389</sup>. Nedostatak predstavlja okolnost da je disciplinski postupak po pravilu zatvoren za javnost, izuzev ukoliko sudija u odnosu na koga se postupak vodi ne zahteva da postupak bude javan, dok se podnositelj prijave ne smatra strankom u postupku, niti ima mogućnost učešća u postupku na bilo koji način. Na ovaj način nije obezbeđena spoljna kontrola rada disciplinskih organa, a naročito kontrola da li (ne)jednako postupaju u istim stvarima, odnosno da li postoji ujednačavanje prakse. Stoga, standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

<sup>388</sup> Sudski poslovnik, čl. 49

<sup>389</sup> Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova („Sl. Glasnik RS“, br. 41/2015)

## S5: ZAKONOM O SUDIJAMA UREĐEN JE POSTUPAK OCENE

### NESPOJVOSTI SUDIJSKIH I OSTALIH POSLOVA

[1 POEN]

Standard zakonske garancije nespojivosti sudijskih i drugih poslova, sproveden je Zakonom o sudijama, odredbama koje propisuju da je sudijska funkcija nespojiva sa drugim javnim funkcijama, političkim delovanjem, kao i drugom službom, poslovima i postupcima koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudske funkcije ili štete ugledu suda.<sup>390</sup> Zakon predviđa disciplinsku odgovornost u slučaju da VSS utvrdi postojanje nespojivosti sudijske funkcije sa drugim poslom ili službom. Pored toga, na sudske funkcije se primenjuju i opšti uslovi nadzora nad radom javnih funkcionera i obavljanja nespojivih poslova, u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije<sup>391</sup>. Međutim, propisani kriterijumi nespojivosti nisu dovoljno jasni i precizni, a sam postupak ispitivanja nespojivosti pred VSS nije detaljnije i posebno uređen, u skladu sa specifičnostima ovog instituta, te je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

## S6: ZAKONOM JE UREĐEN NAČIN PROCESUIRANJA

### SUDIJE U KRIVIČNOM POSTUPKU ZA KRIVIČNO DELO

### IZVRŠENO OD STRANE SUDIJE

[1 POEN]

Povodom zakonskog uređenja načina procesuiranja sudske funkcije u krivičnom postupku, treba imati u vidu da se javljaju dva osnovna vida krivične odgovornosti sudske funkcije: za krivična dela izvan sudijske funkcije, na sudske funkcije se primenjuju opšta pravila krivičnog postupka i krivične odgovornosti. S druge strane, ako je krivično delo u vezi sa sudijskom funkcijom, javlja se procesni imunitet sudske funkcije. VSS nadležan je da odlučuje o pitanjima imuniteta sudske funkcije koji se nalaze na stalnoj sudijskoj funkciji, dok je za sudske funkcije koji se prvi put biraju na tu funkciju, nadležan resorni odbor za mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine.

Prema tome, procesuiranje sudske funkcije u krivičnom postupku je propisano i pravno moguće, s tim da se može oceniti da je imunitet sudske funkcije od krivičnog gonjenja izuzetno uzak i da ne pruža dovoljan stepen pravne zaštite od neosnovanog uticaja putem krivičnih prijava za povredu sudijske dužnosti. Pored toga, javlja se i nedoumica u pogledu obima zaštite sudske funkcije od krivičnog gonjenja za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, da li se odnosi samo na glasanje kod donošenja odluke ili na ceo sudske funkcije postupak u kojem se donosi ta odluka. Stoga, standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

<sup>390</sup> ZS, član 30

<sup>391</sup> Zakon o sprečavanju korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019 i 88/2019), primenjuje se od 1.9.2020. godine, kada prestaje da važi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 53/10, 66/11 - US, 67/13 - US, 108/13 - dr. zakon, 112/13 - autentično tumačenje i 8/15 - US)

## POD-INDIKATOR 1.2. POLITIČKI ILI DRUGI NEDOZVOLJENI UTICAJI NA RAD SUDIJE

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zastupljenost reakcija strukovnih udruženja koje ukazuju na nedozvoljene uticaje na rad sudije	0,5/1
2. Udeo reakcija VSS u odnosu na ukupan broj javnih reagovanja strukovnih udruženja povodom pisanja medija i izjava političara ocenjenih kao pritisak na nezavisnost	0/0,5
3. Broj pritužbi koje su sudije uputile VSS zbog nedozvoljenog uticaja na rad sudija	0/0,5
4. Korisnici sistema smatraju da ne postoji nedozvoljeni uticaj na sudstvo	0/0,5
5. Korisnici sistema smatraju da je integritet sudija na odgovarajućem nivou	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>0,5/3</b>

### S1: ZASTUPLJENOST REAKCIJA STRUKOVNIH UDRUŽENJA KOJE UKAZUJU NA NEDOZVOLJENE UTICAJE NA RAD SUDIJE

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene analize reakcija nezavisnih strukovnih udruženja koje ukazuju na nedozvoljene uticaje na rad sudije, konstatuje se da su javna saopštenja ovih udruženja (Društvo sudija Srbije, Forum sudija), bila pretežno vezana za različite vrste nedozvoljenog uticaja na rad pravosuđa (od ukupno 36 reakcija, u 14 slučajeva, tj. 38%), a sledeća najzastupljenija tema je bila kritika najavljenih ustavnih amandmana koje je pripremila Vlada, za koje je ocenjeno da utiču na nezavisnost sudstva. Standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

### S2. UDEO REAKCIJA VSS U ODNOSU NA UKUPAN BROJ JAVNIH REAGOVANJA STRUKOVNIH UDRUŽENJA POVODOM PISANJA MEDIJA I IZJAVA POLITIČARA OCENJENIH KAO PRITISAK NA NEZAVISNOST

[0,5 POENA]

Analiziran je odnos broja reakcija VSS u odnosu na broj javnih reagovanja strukovnih udruženja povodom pisanja medija i izjava političara koja je

ocenio kao pritisak na nezavisnost, na godišnjem nivou. Od ukupnog broja saopštenja VSS (283 u periodu 2018, 2019. i dela 2020. godine), svega 3% se odnosi na izjave pojedinih državnih ili stranačkih funkcionera o radu sudija koje se ocenjuju kao nedozvoljeni pritisak. Pored toga, od 17 slučajeva koji su u tim saopštenjima kritikovani, svega 3 slučaja se poklapaju sa reakcijama nezavisnih sudskih udruženja. Prema tome, može se uočiti velika diskrepanca između konkretnih slučajeva u kojima se javlja javna reakcija VSS, s jedne, a strukovnih udruženja sudija, s druge strane, kao i izuzetno mali udeo saopštenja VSS koja su tematski usmerena na slučajeve pisanja medija i izjava političara koja se ocenjuju kao pritisak na nezavisnost. Stoga, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

### S3: BROJ PRITUŽBI KOJE SU SUDIJE UPUTILE VSS ZBOG NEDOZVOLJENOG UTICAJA NA RAD SUDIJA

[0,5 POENA]

U 2019. godini se 7 sudija putem pritužbe obratilo VSS, i to u 6 slučajeva po osnovu prijavljivanja nedozvoljenog uticaja (čl. 29. Zakona o sudijama).<sup>392</sup> Izvori i okolnosti vezane za nedozvoljeni uticaj u pojedinačnim slučajevima se

<sup>392</sup> Godišnji izveštaj o radu 2019, VSS

ne vide iz podataka u godišnjem izveštaju o radu VSS, ali se može konstatovati da je nedozvoljeni uticaj daleko najčešći razlog za obraćanje sudija VSS. Prema tome, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

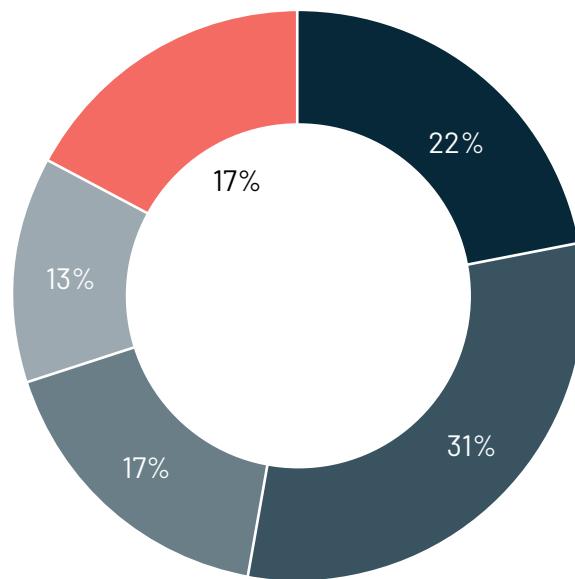
**S4: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA NE POSTOJI NEDOZVOLJENI UTICAJ NA SUDSTVO**  
[0,5 POENA]

Povodom pitanja percepcije korisnika sistema o postojanju nedozvoljenog uticaja na sudstvo, na osnovu podataka iz ankete sprovedene među građanima kao korisnicima pravosudnog sistema, većina građana smatra da je u radu sudija u Srbiji vidljiv politički uticaj na postupanje i odlučivanje

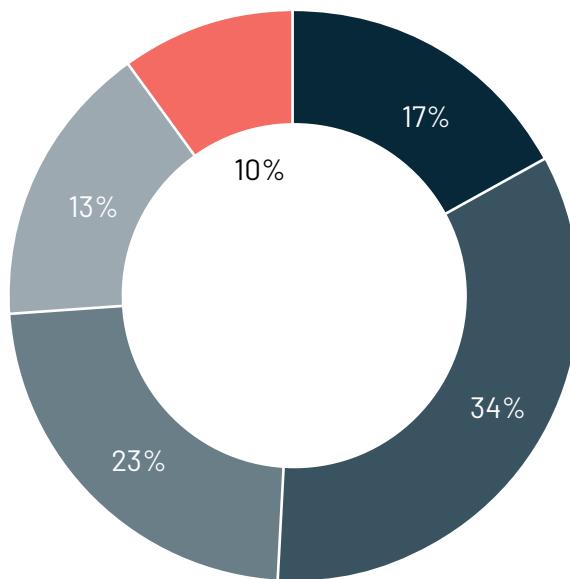
(52,8%), dok je manji procenat ispitanika (29,8%) po ovom pitanju smatra da to nije slučaj.<sup>393</sup> Prema tome, ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S5: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA JE INTEGRITET SUDIJA NA ODGOVARAJUĆEM NIVOU**  
[0,5 POENA]

S druge strane, percepcija korisnika sistema o integritetu sudija je povoljnija, ali ne na zadovoljavajućem nivou. Nešto više od polovine anketiranih građana smatra da je integritet sudija na visokom nivou (51,6%). Kako je ciljna vrednost za ispunjavanje ovog standarda metodologijom istraživanja postavljena na 60%, konstatuje se da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]



Ocena da je vidljiv uticaj na rad sudija



Ocena da je rad sudija na visokom nivou

<sup>393</sup> Anketa

## POD-INDIKATOR 1.3. PROFESIONALNOST SUDIJE TOKOM SUDSKOG POSTUPKA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Udeo osnovanih pritužbi na rad sudije podnetih predsedniku suda	1/1
2. Korisnici sistema smatraju da se sudija ponaša profesionalno tokom trajanja postupka	1/1
3. Udeo donetih načelnih mišljenja Etičkog odbora VSS u broju podnetih inicijativa za davanje mišljenja	0/1
4. Korisnici sistema smatraju da je sudija ljubazan tokom trajanja postupka	0,5/0,5
5. Korisnici sistema smatraju da se sudija ponaša dostojanstveno tokom trajanja postupka	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>3/4</b>

**S1: UDEO OSNOVANIH PRITUŽBI NA RAD SUDIJE PODNETIH PREDSEDNIKU SUDA**  
[1 POEN]

Vrednost ovog standarda utvrđena je na osnovu analize izveštaja VSS koji sadrži, između ostalog, i podatke o pritužbama na rad sudije podnetih predsedniku suda. Kako se navodi u Izveštaju VSS-a za 2019. godinu<sup>394</sup>, od 1.144 novoformiranih predmeta, 866 predmeta predstavlja predmete po osnovu podnetih pritužbi stranaka ili drugih učesnika u postupku<sup>395</sup>, koje je onda predsednik suda dužan da razmotri, dostavi na izjašnjenje sudiji na koga se odnosi i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Od tog broja, predsednik suda je u 68 predmeta ocenio da je pritužba osnovana. Takođe, u 338 predmeta ocenjeno je da pritužbe nisu osnovane. U 34 slučaja, pritužbe su odbačene, dok za 94 pritužbe predsednik suda nije ocenio podnesak. Osim toga, važno je reći i da je u 23 predmeta koji se odnose na disciplinske prekršaje sudija kao što su, između ostalih, povreda načela nepristrasnosti,

propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje, neopravданo kašnjenje u izradi odluka itd<sup>396</sup>, podnesak prosleđen Disciplinskom tužiocu VSS u nadležnost.<sup>397</sup> Stoga, kako procenat osnovanih pritužbi na rad sudija u odnosu na broj primljenih pritužbi iznosi 7,85%, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S2: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA SE SUDIJA PONAŠA PROFESIONALNO TOKOM TRAJANJA POSTUPKA**  
[1 POEN]

Na osnovu sprovedenog istraživanja javnog mnjenja među građanima koji su imali nedavna iskustva u postupku pred sudom (korisnici sistema), velika većina ocenjuje da se sudija ponašao profesionalno tokom trajanja postupka, 85% ispitanika („u potpunosti se slažem“ i „donekle se slažem“)<sup>398</sup>. Posmatrano regionalno, najpovoljnija ocena profesionalnog držanja sudije u postupku je u Vojvodini, gde je 63,9% građana dalo ocenu „u potpunosti profesionalno“, dok je relativno najmanja u Južnoj i Istočnoj Srbiji, gde

<sup>394</sup> Godišnji izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2019. godinu, februar 2020. godine, dostupan na <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/IZVESTAJ%202020.%20za%20sednicu.pdf>, str. 38-39

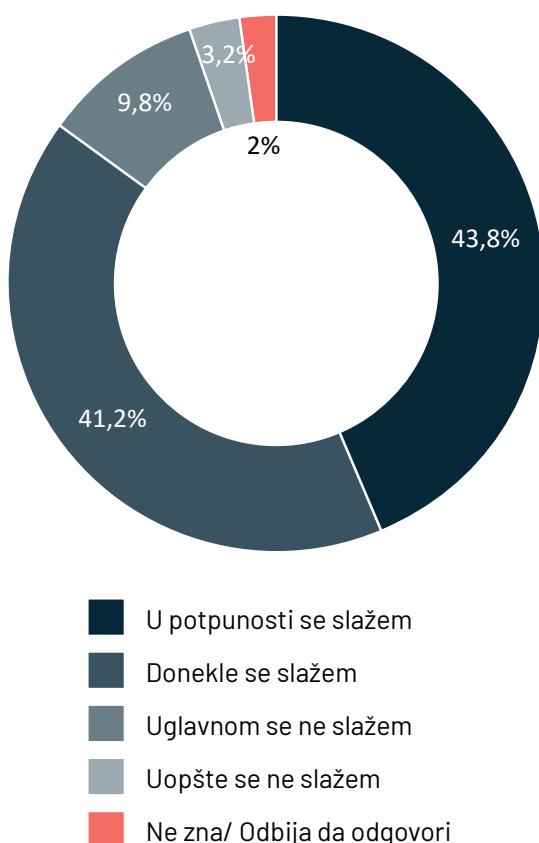
<sup>395</sup> ZUS, član 55 (1)

<sup>396</sup> Videti ZS, član 90

<sup>397</sup> Godišnji izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2019. godinu, str.39

<sup>398</sup> Anketa

takvu ocenu potvrđuje svega 23,8% ispitanih građana. Prema tome, standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]



### S3: UDEO DONETIH NAČELNIH MIŠLJENJA ETIČKOG ODBORA VSS U BROJU PODNETIH INICIJATIVA ZA DAVANJE MIŠLJENJA

[1 POEN]

Iako bi analiza ovog standarda trebalo da se zasniva na odabranom uzorku mišljenja Etičkog odbora VSS, kojom će biti utvrđen tačan broj odluka Etičkog odbora VSS u odnosu na ukupan broj zahteva, nije postojala mogućnost utvrđivanja ovih podataka. Naime, čini se da Etički odbor VSS, iako osnovan, ne sprovodi svoje ingerencije u potpunosti. Dokaz za ovakve tvrdnje može se pronaći u GRECO Drugom izveštaju usklađenosti Republike Srbije u okviru Četvrtog kruga evaluacije, usvojenom krajem oktobra

2020. godine. Naime, u izveštaju se navodi da Etički odbor treba da, između ostalog, obezbedi pisane smernice o etičkim pitanjima i ostvari i druge svoje nadležnosti.<sup>399</sup> Osim toga, utvrđuje se i da Etički odbor VSS-a još uvek nije počeo da sprovodi mandat u pogledu sudske etike, da Etički kodeks za tužioce još nije usvojen, te da treba preduzeti dalje mere da se efikasno prenesu etička pitanja na sudije i tužioce, obezbede smernice i poverljivo savetovanje.<sup>400</sup> Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim, budući da je, u skladu sa postojećim citiranim izveštajem, pre svega potrebno preduzeti neophodne korake, učiniti sam rad Etičkog odbora transparentnijim, pa onda na osnovu postojećih podataka, doneti odgovarajuće zaključke. [0/1 poena]

### S4: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA JE SUDIJA LJUBAZAN TOKOM TRAJANJA POSTUPKA

[0,5 POENA]

U pogledu načina verbalne komunikacije sudije sa strankom u postupku, pristojnosti, ljubaznosti i uvažavanja, rezultati sprovedenog istraživanja javnog mnjenja pokazuju da ga građani sa ličnim iskustvom pozitivno ocenjuju, ukupno 84,8%. Međutim, mogu se uočiti razlike u pogledu ove ocene između grupa građana sa manjim i sa višim prihodima po članu domaćinstva. Naime, pozitivnu ocenu („u potpunosti se slažem“, „donekle se slažem“), dalo je 78,3% ispitanika iz domaćinstava sa manjim prihodima, dok građani sa srednjim i višim primanjima imaju bolje mišljenje o ponašanju sudija u sudnici u odnosu na stranku (87%). Stoga, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

### S5: KORISNICI SISTEMA SMATRAJU DA SE SUDIJA PONAŠA DOSTOJANSTVENO TOKOM TRAJANJA POSTUPKA

[0,5 POENA]

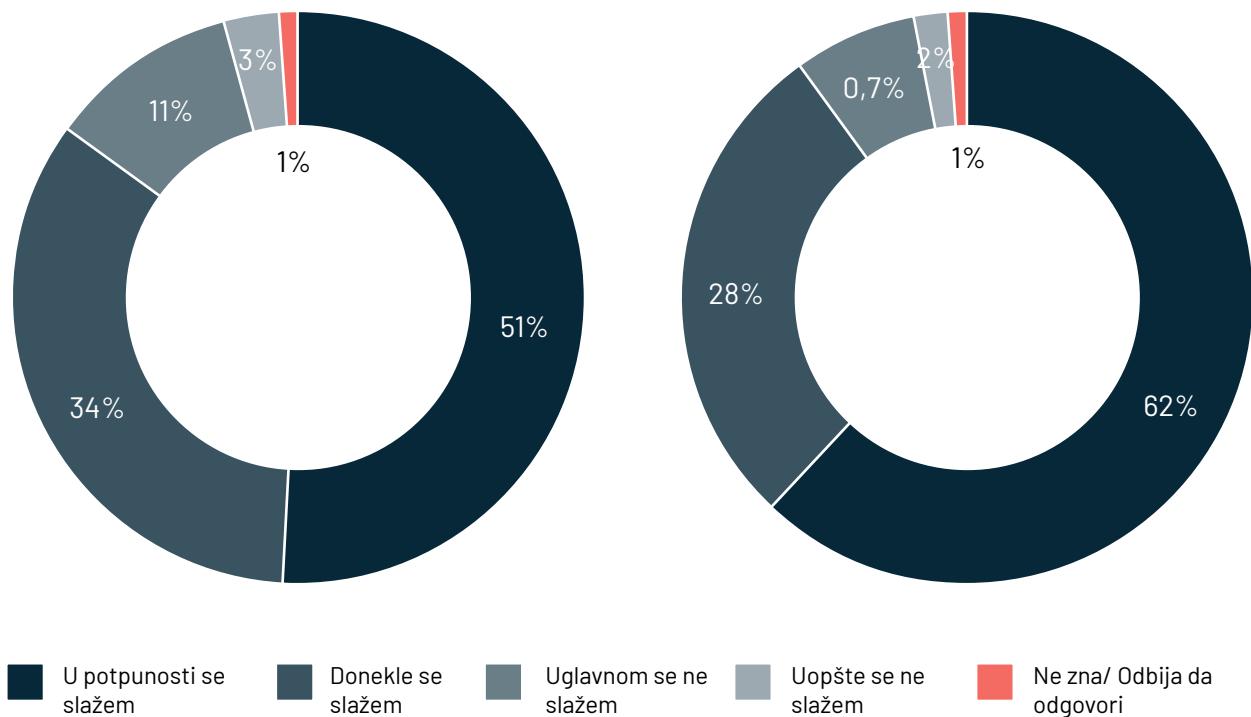
Građani koji su imali iskustva u postupku pred sudom, velikom većinom pozitivno ocenjuju dostojanstvenost ponašanja i držanja sudije u sudnici (89,8% ispitanika). Vrlo mali broj građana

<sup>399</sup> Drugi izveštaj usklađenosti Republika Srbija, Četvrti krug evaluacije – Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, GRECO, Savet Evrope, GrecoRC4(2020)12, usvojeno 29.10.2020. godine, objavljeno 26.11.2020. godine, tačka 43

<sup>400</sup> Drugi izveštaj usklađenosti Republika Srbija, Četvrti krug evaluacije – Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, GRECO, Savet Evrope, GrecoRC4(2020)12, usvojeno 29.10.2020. godine, objavljeno 26.11.2020. godine, tačka 84

je dao u potpunosti negativnu ocenu (1,6%), dok su žene davale nešto višu potpuno pozitivnu ocenu, u odnosu na muškarce. Ponavlja se da je po regionalnom kriterijumu, najpovoljnija slika u Vojvodini (79,7% se potpuno slaže sa ocenom o

dostojanstvenom držanju), a takvu ocenu u Južnoj i Istočnoj Srbiji daje nešto manji broj građana (45,2% se potpuno slaže). Prema tome, ovaj standard se može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]



*Sudija se ponašao pristojno, ljubazno i sa uvažavanjem*

*Sudija se držao dostojanstveno tokom trajanja postupka*

## OCENA IZVJEŠTAJA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>13</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>8</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-2,5      2,5-5      5,5-8      8,5-10,5      11-13				
FINALNA OCENA INDIKATORA	<b>3</b>				

Normativne garancije integriteta sudija, koje se odnose na nezavisnost sudija u postupanju i donošenju odluka, na mehanizam koji garantuje

pravo na nepristrasnog sudiju i kojim je razrađen princip slučajne raspodele predmeta, ocenjene su kao adekvatne i celovite. Određeni nedostaci

pravnog okvira su uočeni u pogledu načina na koji je uređen sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila sudijskog ponašanja, postupak ocene nespojivosti sudijskih i ostalih poslova, kao i načina procesuiranja sudije u krivičnom postupku za krivično delo izvršeno od strane sudije. Međutim, procena postojećeg stanja u pogledu političkih i drugih nedozvoljenih uticaja na rad sudija je bitno drugačija. Posmatrano kroz reakcije strukovnih udruženja koje ukazuju na nedozvoljene uticaje na rad sudije i njihov relativan odnos prema reakcijama VSS povodom pisanja medija i izjava političara koje su ocenjene kao pritisak na nezavisnost, kao pritužbe koje su sudije uputile VSS zbog nedozvoljenog uticaja i reakcija VSS na te pritužbe, opšta ocena je nezadovoljavajuća. Slična je i percepcija javnosti u pogledu ovog problema, jer građani koji su imali svojstvo korisnika sistema pravosuđa, pretežno

ocenjuju da postoji nedozvoljeni uticaj na sudstvo i da integritet sudija nije na visokom nivou.

U pogledu pitanja profesionalnosti sudija tokom sudskog postupka, na osnovu podataka o udelu osnovanih pritužbi na rad sudija u odnosu na ukupan broj podnet predsednicima sudova, i na osnovu ankete korisnika sistema, može se konstatovati da sudije postupaju profesionalno u svom radu. Povoljna je percepcija korisnika sistema i u pogledu načina na koji se sudija ponašao i odnosio prema strankama u postupku, kao i dostojanstvenosti i držanja postupajućeg sudije. Ocena na osnovu reakcija organizacija civilnog društva, povodom pojedinačnih slučajeva nedoličnog ponašanja sudija i na osnovu prakse Etičkog odbora VSS, nije zadovoljavajuća.

## PREPORUKE

1. Potrebno je da VSS pruži snažniju podršku integritetu sudija i reakciju povodom svih oblika pritisaka na nezavisnost u radu sudija, uključujući medijske pritiske i izjave političara i javnih funkcionera. VSS bi trebalo da, svojim aktima i delovanjem, u potpunosti preuzme i ispuni svoju zakonsku ulogu nezavisnog i samostalnog organa koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, što trenutno nije slučaj.
2. Potrebno je intenzivirati rad Etičkog odbora Visokog saveta sudstva i učiniti ga transparentnijim, kako bi njegove odluke i praksa obezbedili veći uticaj pravila i uspešniju primenu Etičkog kodeksa. Potrebno je da Etički odbor pruži načelna mišljenja o ponašanju nosilaca sudijske funkcije u odnosu na pravila Etičkog kodeksa, da donosi pisana uputstva i praktične smernice, i naročito da obavlja poverljiva savetovanja sa podnosiocima inicijative.



# KLJUČNA OBLAST VI: PRISTUP PRAVDI U KRIVICI

## INDIKATOR 1: ZAŠTITA PRAVA STRANKE U POSTUPKU

### POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O ZAŠTITI PRAVA OKRIVLJENOG

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon garantuje pristup braniocu licu lišenom slobode i okrivljenom	0,5/1
2. Propisi garantuju pravo licu lišenom slobode da bude obavešteno o razlozima lišenja slobode na jeziku koji razume	0,5/0,5
3. Zakon garantuje pravo okrivljenom da bude obavešten o delu koje mu se stavlja na teret i prirodi i razlozima optužbe	0,5/1
4. Zakon garantuje okrivljenom mogućnost prikupljanja i predlaganja dokaza na jednak način kao i tužiocu	0,5/1
5. Propisi garantuju odgovarajući način dodelje branioca po službenoj dužnosti	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>2,5/4</b>

**S1: ZAKON GARANTUJE PRISTUP BRANIOCU LICU  
LIŠENOM SLOBODE I OKRIVLJENOM**  
[1 POEN]

Garancija pristupa braniocu lica lišenog slobode i okrivljenog se izvodi iz ustavnog prava na odbranu i prava na branioca po sopstvenom izboru, s kojim se nesmetano komunicira i ima primereno vreme i odgovarajuće uslove za pripremu odbrane.

Okrivljeni koji ne može da snosi troškove branioca ima pravo na besplatnog branioca ako to zahteva interes pravičnosti u skladu sa zakonom<sup>401</sup>. Licu lišenom slobode bez odluke suda, odmah se saopštava da ima pravo da ništa ne izjavi i da ne bude saslušano bez prisustva branioca koga samo izabere ili branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ukoliko ne može da je plati.<sup>402</sup> ZKP propisuje da se najkasnije pre prvog saslušanja okrivljenom predoči, podrobno i na

<sup>401</sup> Ustav Republike Srbije, član 33. (2) i (3)

<sup>402</sup> Ustav Republike Srbije, član 29

jeziku koji razume, o delu koje mu se stavlja na teret, prirodi i razlozima optužbe, da sve što izjavi može biti korišćeno kao dokaz u postupku, kao i da ima pravo da njegovom saslušanju prisustvuje braničac.<sup>403</sup> Međutim, takva zakonska formulacija omogućava da okrivljeni ne bude obavešten o pravima neposredno prilikom lišavanja slobode, tj. u toku prvih 48 časova zadržavanja od strane policije, zbog čega je moguća nepovratna šteta za odbranu, na šta ukazuje praksa Evropskog suda za ljudska prava.<sup>404</sup> Pored toga, zakon predviđa tzv. poverljiv razgovor sa braničem pre nego što bude saslušan, koji se nadzire gledanjem, a ne i slušanjem<sup>405</sup>, ali se ovde postavlja pitanje kako će okrivljeni biti upoznat o ovim pravima u najranijim fazama postupka ukoliko se radi o pravno neukoj stranci. Sudska odluka se ne može zasnivati na iskazu okrivljenog ukoliko nije pravilno poučen ili mu nije omogućeno da koristi pravo na stručnu odbranu<sup>406</sup>. Konstatuje se daje standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S2: PROPISI GARANTUJU PRAVO LICU LIŠENOM SLOBODE DA BUDE OBAVEŠTENO O RAZLOZIMA LIŠENJA SLOBODE NA JEZIKU KOJI RAZUME**

[0,5 POENA]

Zakon garantuje pravo licu lišenom slobode da na jeziku koji razume bude obavešteno o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret, kao i o svojim pravima da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru<sup>407</sup>.

Ukoliko okrivljeni ne razume jezik postupka, njemu je garantovano pravo da mu se pitanja postavljaju preko prevodioca. Ako je okrivljeni gluv, pitanja mu se postavljaju pismeno, ukoliko je nem, poziva se da pismeno odgovara, a ako je slep prilikom saslušanja će mu se usmeno izložiti sadržaj pisanog dokaznog materijala.<sup>408</sup> Takvo postupanje omogućava i blagovremeno pripremanje odbrane bilo da se okrivljeni brani sam ili putem stručne odbrane (braniča).

Prema tome, propisi sadrže adekvatne odredbe kojima se garantuje pravo licu lišenom slobode da bude obavešteno o razlozima lišenja slobode na jeziku koji razume. Stoga, ovaj standard je u celini ispunjen. [0,5/0,5 poena]

**S3: ZAKON GARANTUJE PRAVO OKRIVLJENOM DA BUDE OBAVEŠTEN O DELU KOJE MU SE STAVLJA NA TERET I PRIRODI I RAZLOZIMA OPTUŽBE**

[1 POEN]

Ustavom je garantovano pravo okrivljenog da u najkraćem roku u skladu sa zakonom, podrobno i na jeziku koji razume bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koja se tereti, kao i dokazima prikupljenim protiv njega. ZKP donekle drugačije konkretizuje ovo pravo, propisujući obavezu da se pre prvog saslušanja okrivljeni na jeziku koji razume upozna samo o delu koje mu se stavlja na teret i prirodi i razlozima optužbe, dok se o dokazima upoznaje tek prilikom prijema optužnog akta ili privatne tužbe. Prema ZKP okrivljenom nije omogućeno da se upozna sa dokazima koji su prikupljeni protiv njega u ranijim fazama postupka, čime se narušava mogućnost pripreme odbrane, u odnosu na odgovarajući standard evropskog humanitarnog prava<sup>409</sup>. Konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S4: ZAKON GARANTUJE OKRIVLJENOM MOGUĆNOST PRIKUPLJANJA I PREDLAGANJA DOKAZA NA JEDNAK NAČIN KAO I TUŽIOCU**

[1 POEN]

Izmenom ZKP, čija je primena počela tokom 2013. godine, uvođenjem tužilačke istrage i napuštanja ranijeg načela materijalne, u korist tzv. formalne istine, značajno je promenjena konцепција krivičnog postupka, koja se bitno odrazila i na procesni položaj i prava okrivljenog u postupku. Sastavni element ovog pristupa, ali i uopšte, prava na pravično suđenje, predstavlja

<sup>403</sup> ZKP, član 68 (2)

<sup>404</sup> *Öcalan v. Turkey* (GC), 46221/99 od 12.05.2005. godine, u vezi sa primenom člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLjP)

<sup>405</sup> ZKP, član 69. (1) (2)

<sup>406</sup> ZKP, član 85. (5)

<sup>407</sup> ZKP, član 69

<sup>408</sup> ZKP, član 87

<sup>409</sup> U suprotnosti sa članom 6. st. 2. tač. b) Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

načelo „jednakosti oružja”, koji se odnosi na jednak tretman stranaka u postupku u pogledu izlaganja svog slučaja pred sudom, i naročito u pogledu pristupa, uvida i izvođenja dokaza<sup>410</sup>. Zasnovano na tom principu, načelno, okrivljeni bi trebalo da ima jednaka prava prikupljanja i predlaganja dokaza, kao i javni tužilac. Međutim, nejednakost stranaka u pogledu mogućnosti predlaganja dokaza se javlja već sa pravilom da se okrivljeni izjašnjava o navodima iz optužnog akta, kao i da daje predloge dokaza u vezi sa tim navodima<sup>411</sup>. U toku postupka se može javiti problem jer se izvode samo dokazi koji se odnose na deo optužbe koji je osporen, kao i dokazi koji su predloženi na samom početku postupka, a u vezi sa optužnim aktom. Pored toga, okrivljeni i njegov branilac imaju pravo da razmatraju spise i dokaze, ali nemaju zakonom garantovano pravo da kopiraju pojedine spise i dokumentaciju koja bi bila od značaja za pripremu odbrane. Poseban problem se javlja kod veštačenja, kao dokaznog sredstva, koje se u fazi istrage izvodi po nalogu tužilaštva, koje stupanjem na snagu optužnice stiče tretman nalaza sudskog veštaka, dok s druge strane stručna pomoć iste vrste nije uvek dostupna okrivljenom, i zavisi od njegovog materijalnog položaja. Odbrana može samostalno da prikuplja dokaze u svoju korist, i ima pravo da razgovara sa licima koja im mogu pružiti podatke korisne za odbranu, da pribavlja pisane izjave i obaveštenja.

Prema tome, nedostatak obavezne stručne odbrane okrivljenog u svakom slučaju, nemogućnost svakog okrivljenog da angažuje stručnog savetnika, nemogućnost kopiranja spisa i dokumentacije radi pripreme odbrane prilikom uvida u spise i prikupljene dokaze, neki su od najznačajnijih ograničenja principa jednakosti stranaka u krivičnom postupku. Konstatuje se da je standard delimično ispunjen.  
[0,5/1 poena]

##### S5: PROPISI GARANTUJU ODGOVARAJUĆI NAČIN DODELE BRANIOLA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI [0,5 POENA]

Zakonom o krivičnom postupku daje se mogućnost da se okrivljeni opredeli za branioca prema svom izboru.<sup>412</sup> Međutim, ukoliko on ne bude izabran u toku krivičnog postupka ili okrivljeni ostane bez branioca u toku postupka (a prema odredbama Zakonika odbrana je obavezna<sup>413</sup>) ili ukoliko se ne sporazume sa saokrivljenima oko zajedničkog branioca, a sam ne izabere dugog, javni tužilac ili predsednik postupajućeg suda će mu rešenjem postaviti branioca po službenoj dužnosti prema redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora.<sup>414</sup>

Tokom 2018. godine AKS je potpisala Protokol o razmeni podataka u postupku postavljanja branioca po službenoj dužnosti sa Ministarstvom pravde, VKS i RJT.<sup>415</sup> Tim Protokolom je uspostavljen *kol-centar*, kao i softver putem kojeg se dodeljuju advokati sa spiska Advokatske komore. Organ koji imenuje advokata po službenoj dužnosti može biti sud, javno tužilaštvo ili nadležni organ unutrašnjih poslova. U ime suda u cilju angažovanja advokata po službenoj dužnosti prema Protokolu, *kol-centru* Advokatske komore se javlja predsednik suda, za javno tužilaštvo postupajući javnitužilac ilizamenik javnog tužioca, a za Ministarstvo unutrašnjih poslova postupajući policijski službenik. Na taj način izbegava se dodela branioca po službenoj dužnosti prema ličnom nahodenju tužioca, policijskog službenika i policije i smanjuje se mogućnost zloupotreba.

Na osnovu podataka koji se unose u aplikaciju moguće je pretražiti podatke i statističke izveštaje po advokatu, organu koji je imenovao branioca po službenoj dužnosti, kao i dobijanje podataka o svim imenovanim i postavljenim braniocima po službenoj dužnosti na dnevnom, mesečnom ili godišnjem nivou. Tako se izbegava favorizovanje jednog advokata prilikom dodelje predmeta u

<sup>410</sup> Navedeni princip je sadržan i u odredbi člana 6. st. 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a prema kojoj okrivljeni ima pravo da ispituje svedoke protiv sebe ili da postigne da se oni ispitaju, kao i da se obezbedi prisustvo i saslušanje svedoka u njegovu korist pod istim uslovima koji važe za one koji svedoče protiv njega.

<sup>411</sup> ZKP, član 349

<sup>412</sup> ZKP, član 68

<sup>413</sup> ZKP, član 74

<sup>414</sup> ZKP, član 76

<sup>415</sup> Više o ovoj temi pogledati: <https://www.drzavnauprava.gov.rs/vest/21370/potpisan-protokol-o-razmeni-podataka-u-postupku-postavljanja-branioca-po-sluzbenoj-duznosti.php>

odnosu na druge branioce. Spisak advokata kojima su dodeljeni predmeti na taj način nalazi se u izveštaju koji se redovno ažurira na internet stranici AKS.<sup>416</sup> Ranije je postojala mogućnost zloupotreba iako je ZKP predvideo obavezu izbora advokata sa spiska koji se nadležnom organu dostavlja od strane Advokatske komore. Potpisivanjem Protokola o razmeni podataka u postupku postavljanja branioca po službenoj

dužnosti sa Ministarstvom pravde, VKS i RJT, omogućena je uspešnija primena propisanih pravila.

Stoga, može se zaključiti da nacionalni propisi garantuju na adekvatan način dodelu branioca po službenoj dužnosti, te se ovaj standard može smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

## POD-INDIKATOR 1.2. ADEKVATNOST PRAVNICH NORMI O ZAŠTITI PRAVA OŠTEĆENOG

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakonom su obezbeđena pravna sredstva za zaštitu prava i interesa oštećenog u pretkrivičnom postupku	0,5/1
2. Zakonom su obezbeđena pravna sredstva za zaštitu prava i interesa oštećenog u krivičnom postupku	0,5/1
3. Zakon garantuje oštećenom učešće u odlučivanju o oportunitetu i sporazumu o priznanju krivičnog dela	0/0,5
4. Zakon uređuje pravo oštećenog da preuzme krivično gonjenje	0,5/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1,5/3,5</b>

**SI: ZAKONOM SU OBEZBEĐENA PRAVNA SREDSTVA  
ZA ZAŠTITU PRAVA I INTERESA OŠTEĆENOG U  
PREKRIVIČNOM POSTUPKU  
[1 POEN]**

Osnovna pravna sredstva za zaštitu prava i interesa oštećenog u pretkrivičnom postupku su prigovor i imovinskopravni zahtev. Oštećeni ima pravo da podnese prigovor ako javni tužilac odbaci prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti.<sup>417</sup> Oštećeni može da podnese imovinskopravni zahtev, koji se odnosi na naknadu štete, povraćaj stvari ili poništaj određenog pravnog posla, kao posledice izvršenja krivičnog dela, u svakom momentu tokom trajanja

postupka, a najkasnije do završetka glavnog pretresa pred prvostepenim sudom.<sup>418</sup> Pored toga, oštećeni ima pravo na dokazne predloge, razmatranje spisa i razgledanje dokaza u predmetu, kao i da bude obavešten o odbacivanju krivične prijave ili o odustanku javnog tužioca od krivičnog gonjenja. S druge strane, oštećeni nema pravo, za razliku od odbrane, da podnese prigovor zbog nepravilnosti u toku istrage. Pored toga, propisana je obaveza obaveštavanja oštećenog o odbacivanju krivične prijave ili o odustanku javnog tužioca od krivičnog gonjenja, ali i o bitnim okolnostima tokom trajanja istrage, pa ni u tom pogledu nema adekvatnog pravnog sredstva. Utvrđuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>416</sup> Videti Kol centar Advokatske komore Srbije, [https://aks.org.rs/sr\\_lat/kol-centar-aks-dnevni-izvestaj-o-redosledu-pozivanja-8/](https://aks.org.rs/sr_lat/kol-centar-aks-dnevni-izvestaj-o-redosledu-pozivanja-8/)

<sup>417</sup> ZKP, član 51

<sup>418</sup> ZKP, član 254

**S2: ZAKONOM SU OBEZBEĐENA PRAVNA SREDSTVA ZA  
ZAŠTITU PRAVA I INTERESA OŠTEĆENOG U KRIVIČNOM  
POSTUPKU**

[1 POEN]

U pogledu pravnih sredstava za zaštitu prava i interesa oštećenog u krivičnom postupku, oštećeni ima pravo da se pravično i u razumnom roku na javnoj raspravi odluci o njegovim pravima i obavezama, ima pravo da zastupa optužbu u krivičnom postupku i da podnese predlog i dokaze za ostvarivanje imovinskopravnog zahteva, kao i da predloži privremene mere za njegovo obezbeđenje.

Pored toga, oštećeni ima pravo da angažuje punomoćnika iz reda advokata i zahteva postavljanje punomoćnika, a ukoliko preuzme krivično gonjenje, ima sva prava koja pripadaju javnom tužiocu, osim onih koja javnom tužiocu pripadaju kao državnom organu. Nedostaci procesno-pravnog okvira se odnose na nepostojanje mera kojima se omogućava izbegavanje vizuelnog kontakta između oštećenih (žrtava) i okrivljenih tokom iznošenja dokaza, odnosno drugih mera zaštite ličnog integriteta oštećenog i sprečavanja izlaganjadodatnompsihičkomimoralnompritisku, naročito tokom saslušavanja na pretresu. Osim toga, nedostaje preciznije uređenje načina dostavljanja relevantnih informacija oštećenom tokom postupka. Iz svega navedenog se stoga, ovaj standard može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S3: ZAKON GARANTUJE OŠTEĆENOM UČEŠĆE U  
ODLUČIVANJU O OPORTUNITETU I SPORAZUMU O  
PRIZNANJU KRIVIČNOG DELA**

[0,5 POENA]

Povodom pitanja postojanja garancije učešća oštećenog u odlučivanju o sporazumu o priznanju krivičnog dela, treba konstatovati da Zakon ne predviđa učešće niti saglasnost oštećenog prilikom zaključivanja i odobrenja sporazuma, pa čak ni učešće na sudskom ročištu na kojem se razmatra sporazum. Ako bi oštećeni i saznao za vreme održavanja ročišta, ne bi mogao da se pojavi na njemu ni kao javnost, jer je propisano

da se ročište održava bez prisustva javnosti, dok se odluka suda o sporazumu o priznanju krivičnog dela ne dostavlja oštećenom, već samo strankama i braniocu.

U slučaju odbacivanja krivične prijave usled izvršenja obaveze od strane osumnjičenog na osnovu uslovnog oportuniteta (odlaganje krivičnog gonjenja), oštećeni takođe nema prava na prigovor, kao ni u slučaju odbacivanja krivične prijave iz razloga celishodnosti. Konstatuje se da standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

**S4: ZAKON UREĐUJE PRAVO OŠTEĆENOG DA PREUZME  
KRIVIČNO GONJENJE**

[1 POEN]

Zakon uređuje pravo oštećenog da preuzme krivično gonjenje, i to izjašnjnjem na samom ročištu na kojem javni tužilac saopšti odluku o odustanku od optužbe, ili u roku od osam dana od dana kada je primio obaveštenje i pouku o mogućnosti da preuzme krivično gonjenje i zastupa optužbu, odnosno u roku od tri meseca od dana odustanka, ako nije bio obavešten.<sup>419</sup> Specifičnost, u odnosu na ranije pravno rešenje, jeste da je preuzimanje moguće samo nakon donošenja optužnog akta, a pre toga pravno sredstvo na raspolaganju oštećenog je prigovor. Konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>419</sup> ZKP, član 52

## POD-INDIKATOR 1.3. ZAŠTITA PRAVA OKRIVLJENOG U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Okrivljeni je jasno obavešten o delu kojim se tereti, o prirodi i razlozima optužbe, kao i da sve što izjavи može da bude korišćeno kao dokaz u postupku	0,5/1
2. Okrivljenom se predočava da slobodnom voljom može da uskrati odgovor na pojedina pitanja, slobodno iznese svoju odbranu i prizna ili ne prizna krivicu	1/1
3. Okrivljenom je tokom saslušanja omogućeno da obavesti i pozove branioca po svom izboru da prisustvuje toj radnji	1/1
4. Okrivljeni se u najkraćem roku izvodi pred sud	1/1
5. Okrivljenom je neposredno pre prvog saslušanja omogućeno da pročita krivičnu prijavu, zapisnik o uviđaju kao i nalaz i mišljenje veštaka	0/1
6. Okrivljenom je obezbeđeno dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu odbrane	0,5/1
7. Odbrani okrivljenog je omogućeno razgledanje spisa i dokaza	0,5/1
8. Okrivljenom je omogućeno nesmetano prikupljanje dokaza za sopstvenu odbranu i njihovo predlaganje	0,5/1
9. Okrivljeni može nesmetano da se izjašnjava o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i nesmetano iznosi činjenice i dokaze u svoju korist	0,5/0,5
10. Okrivljenom je omogućeno korišćenje svih pravnih sredstava kao i pravnih lekova koji su mu bili dostupni u tom trenutku	1/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>6,5/9,5</b>

**S1: OKRIVLJENI JE JASNO OBAVEŠTEN O DELU KOJIM SE TERETI, O PRIRODI I RAZLOZIMA OPTUŽBE, KAO I DA SVE ŠTO IZJAVI MOŽE DA BUDA KORIŠĆENO KAO DOKAZ U POSTUPKU**

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete među advokatima, ustanovljeni su sledeći nalazi. 100% ispitanika izjavilo je da je standard u praksi, u suštini ispunjen. Međutim, najčešća zamerka je u pogledu kvalitativnog sprovođenja ovog standarda, te činjenice da se formalno okrivljeni obaveštava o delu koje mu se stavlja na teret, iako vrlo formalno i u nekim situacijama nedovoljno jasno. Uzakano je i na nekonistentnosti samih zakonskih rešenja koja neretko oštećene krivičnim delom ostavljaju sa nedovoljno informacija. Iako je napomenuto da se formalno ovaj princip poštuje, 30% ispitanika je

iznelo zamerke na postupanje organa unutrašnjih poslova prilikom sprovođenja ovog standarda. Ipak, na osnovu dobijenih podataka putem sprovedene ankete sa advokatima, ovaj standard se može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: OKRIVLJENOM SE PREDOČAVA DA SLOBODNOM VOLJOM MOŽE DA USKRATI ODGOVOR NA POJEDINA PITANJA, SLOBODNO IZNESE SVOJU ODBRANU I PRIZNA ILI NE PRIZNA KRIVICU**

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja standarda, sprovedena je anketa među advokatima. Svi advokati učesnici ove ankete izjasnili su se da je ovaj standard ispunjen. Ipak, kao i u prethodnom slučaju,

ispitanici su imali određene komentare i sugestije na sprovođenje standarda od strane različitih organa. Naime, napomenuto je da se poštovanje ovog standarda od strane suda sprovodi bez izuzetaka. U pogledu tužilaštava, dvojica ispitanika od 10 anketiranih izjasnili su se da su u praksi nailazili na izvesna odstupanja, ali da to svakako ne znači da se ovaj standard inače ne poštuje od strane tužilaštava. Slični odgovori bili su i u pogledu policije, uz ogragu da se odstupanja od poštovanja standarda mogu dešavati do momenta dok se ne pojavi tužilac, kao i da policija saopštava ove informacije okriviljenima na sažetiji način, što može dovesti do izvesnih nejasnoća. Ipak, i pored ovih komentara, ovaj standard se ima smatrati ispunjenim. [1/1 poena]

**S3: OKRIVLJENOM JE TOKOM SASLUŠANJA OMOGUĆENO DA OBAVESTI I POZOVE BRANIOLA PO SVOM IZBORU DA PRISUSTVUJE TOJ RADNJI**

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete, ustanovljeno je sledeće. Od ukupno 10 anketiranih advokata, samo jedan od ispitanika se izjasnio da je u svom iskustvu imao situaciju gde navedeni standard nije ispunjen. Sa druge strane, iako pojedini ispitanici imaju posredna saznanja da se to desilo nekom od njihovih kolega, ipak, čak i u ovakvoj postavci stvari, preostalih 7 anketiranih advokata je istaklo da nisu imali problema sa poštovanjem ovog standarda u praksi. Prema tome, na osnovu svega navedenog, ovaj standard se može smatrati ispunjenim. [1/1 poena]

**S4: OKRIVLJENI SE U NAJKRAĆEM ROKU IZVODI PRED SUD**

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete među advokatima, ustanovljeno je da se u praksi formalno okriviljeni u najkraćem roku izvodi pred sudiju za prethodni postupak. Ipak, izražena je bojazan da istražni postupci protiv lica u pritvoru traju neopravdano dugo i da je jedan od mogućih razloga nedostatak zaposlenih u tužilaštvu. Prema tome, i u ovom slučaju je dodeljena maksimalna vrednost i standard je ispunjen. [1/1 poena]

**S5: OKRIVLJENOM JE NEPOSREDNO PRE PRVOG SASLUŠANJA OMOGUĆENO DA PROČITA KRIVIĆNU PRIJAVU, ZAPISNIK O UVIĐAJU KAO I NALAZ I MIŠLJENJE VEŠTAKA**

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog standarda, ustanovljena je percepcija advokata o poštovanju ovog principa. Svi anketirani advokati stoje na stanovištu da se u praksi standard ne poštuje u potpunosti. Ocenu da je standard delimično ispunjen dala je polovina anketiranih advokata, ističući da praksa nije uniformna. Takođe je polovina anketiranih istakla da su i sami morali da intervenišu kako bi ostvarili uvid. U prilog argumentu da praksa nije ujednačena navodi se da dosta zavisi od volje lica koje istupa ispred postupajućeg organa. Izražena je zabrinutost za situacije u kojima su okriviljeni bez branioca, jer za tu situaciju ispitanici nisu imali saznanja o ispunjenosti standarda u praksi. Ovo pravo se u iskustvu jednog od ispitanika uskraćuje onima koji ne znaju da ga imaju. I sami advokati kao branioci nailaze na probleme da ostvare pravo na uvid u sve navedeno.

Imajući u vidu izražen stav advokata o ovom pitanju, te činjenicu da je polovina ispitanika izrazila negativan stav, ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S6: OKRIVLJENOM JE OBEZBEĐENO DOVOLJNO VREMENA I MOGUĆNOSTI ZA PRIPREMU ODBRANE**

[1 POEN]

Prilikom ustanavljanja ispunjenosti ovog standarda, utvrđeno je da polovina ispitanika smatra da se ovaj standard poštuje. Preostali deo ispitanika, tačnije druga polovina, izrazila je neslaganje, te je stava da okriviljenom nije obezbeđeno dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu odbrane. Ipak, u većini ovih slučajeva, anketirani se nisu decidno izjašnjivali, već su ostavljali mogućnost da u određenim slučajevima ovaj princip ipak bude primenjivan. Osim toga, jedan od ispitanika je napravio razliku, te izneo stav da se princip ne poštuje u toku istražnog postupka, za razliku od ostalih postupaka.

Stoga, na osnovu ovako iznetih stavova ispitanika, može se utvrditi da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S7: ODBRANI OKRIVLJENOG JE OMOGUĆENO****RAZGLEĐANJE SPISA I DOKAZA****[1 POEN]**

Na osnovu sprovedene ankete, ustanovljeni su sledeći rezultati. U principu, celina anketiranih advokata izjasnila se potvrđno o poštovanju ovog standarda. Ipak, u velikom broju slučajeva bilo je i dodatnih komentara ispitanika koji nam daju širu sliku konkretne situacije. Naime, od 10 anketiranih, čak 6 advokata izrazilo je stav da se princip uglavnom poštuje, ili da je poštovanje ovog principa u praksi 50:50, a takođe i da dosta zavisi od same faze postupka i postupajućeg organa. Ipak, kako je generalni zaključak ispitanika taj da se ovaj princip u praksi ipak sprovodi (uz pojedine neusaglašenosti), standard je delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S8: OKRIVLJENOM JE OMOGUĆENO NESMETANO PRIKUPLJANJE DOKAZA ZA SOPSTVENU ODBRANU I NJIHOVO PREDLAGANJE****[1 POEN]**

Od ukupno 10 anketiranih advokata, čak 8 je ocenilo da je okriviljenom omogućeno nesmetano prikupljanje dokaza za sopstvenu odbranu i njihovo predlaganje. S druge strane, dvoje advokata ocenilo je standard kao delimično ispunjen u praksi. Kao problem su istakli što ne mogu da vide dokaze pre nego što se oni uvedu, kao i da tužiocи zaboravljaju da imaju dužnost da prikupljaju dokaze i u korist, ali i protiv okriviljenog. Stoga, ovaj standard se ima smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S9: OKRIVLJENI MOŽE NESMETANO DA SE IZJAŠJAVA O SVIM ČINJENICAMA I DOKAZIMA KOJI GA TERETE I NESMETANO IZNOSI ČINJENICE I DOKAZE U SVOJU KORIST****[0,5 POENA]**

Od ukupnog broja anketiranih advokata, samo je jedan advokat dao ocenu neispunjenošću standarda u praksi. Razlog vidi u tome što se navodi da okriviljeni ima branioca i da branilac treba da se izjašjava u postupku. Potrebno je napomenuti da su predmet analize odgovori o slučajevima gde su okriviljeni imali branioca, ali nije

poznato kakva je situacija sa okriviljenima koji nisu imali branioca, što čini značajan ideo u ukupnom broju krivičnih predmeta. Jedan od anketiranih advokata je upravo i naveo kao problem slučajeve kada okriviljeni nemaju branioce. Ipak, kako je 9 od 10 advokata stava da se ovaj princip postupka u praksi poštuje, ovaj standard se mora smatrati ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S10: OKRIVLJENOM JE OMOGUĆENO KORIŠĆENJE SVIH PRAVNICH SREDSTAVA KAO I PRAVNICH LEKOVA KOJI SU MU BILI DOSTUPNI U TOM TRENUTKU****[1 POEN]**

Od deset anketiranih, čak osam advokata je decidno dalo ocenu ispunjenosti ovog standarda u praksi. Jedan advokat je dao ocenu da je standard delimično ispunjen u praksi, dok se u jednom slučaju ispitanik ogradio da ne može sa sigurnošću da odgovori, ali da su ipak pravne pouke u najvećem broju slučajeva dobre. Potrebno je napomenuti da su predmet analize odgovori vezani za slučajeve gde su okriviljeni imali branioca, ali nije poznato kakva je situacija sa okriviljenima koji nisu imali branioca, što čini značajan ideo u ukupnom broju krivičnih predmeta.

Imajući u vidu da je većina anketiranih advokata iznelo pozitivan stav, te smatra da je okriviljenom omogućeno korišćenje svih pravnih sredstava i pravnih lekova koji su mu dostupni u bilo kom trenutku, ovaj standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

## POD-INDIKATOR 1.4. ZAŠTITA PRAVA OŠTEĆENOG U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Oštećeni je dobio pismenu potvrdu podnete krivične prijave	0/1
2. Oštećeni je obavešten o radnjama tužilaštva u skladu sa Zakonom	0/1
3. Oštećeni je obavešten o vremenu i mestu ispitivanja svedoka ili veštaka	0/1
4. Oštećenom je omogućen pristup spisima i uvođenje dokaza u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku	1/1
5. Oštećenom je dostavljena presuda	1/1
6. Oštećeni je upoznat sa pravom na podnošenje imovinskopopravnog zahteva	0,5/0,5
7. Oštećeni je obavešten o puštanju na slobodu okrivljenog	0/1
8. Oštećenom je omogućeno pravo na prevođenje i tumačenje	0,5/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>3/7,5</b>

**S1: OŠTEĆENI JE DOBIO PISMENU POTVRDU PODNETE KRIVIČNE PRIJAVE**  
[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete sa advokatima koji rade na teritoriji Srbije, ustanovljeni su sledeći rezultati. Naime, kako je ova tema vrlo osetljiva i u praksi često neujednačeno primenjena, to su i dobijeni rezultati vrlo heterogeni. Od 10 anketiranih advokata, 4 advokata su decidno izjavila da se ovaj standard u praksi ne poštuje, dok su takođe 4 advokata stava da se standard delimično poštuje. Ovi poslednji su izneli svoje stavove uz ogragu da se standard u suštini poštuje onda kada je podnose sami advokati. Od preostala dva ispitanika, samo je jedan izneo pozitivan stav o poštovanju ovog standarda, dok je jedan rekao da ne zna kako bi odgovorio na ovo pitanje.

Prema tome, imajući u vidu sveukupan izražen stav ispitanika, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S2: OŠTEĆENI JE OBAVEŠTEN O RADNJAMA TUŽILAŠTVA U SKLADU SA ZAKONOM**  
[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja ovog standarda, 9 od 10 anketiranih advokata se izjasnilo da standard nije ispunjen u praksi. Jedan advokat naveo je da do ispunjenja ovog standarda dolazi u manje od 50% slučajeva. Kao jedna od zamerki istaknuto je da je standard ispunjan ranije kada je, umesto važeće tužilačke, sproveđena sudska istraga. Prema tome, iz svega navedenog, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S3: OŠTEĆENI JE OBAVEŠTEN O VREMENU I MESTU ISPITIVANJA SVEDOKA ILI VEŠTAKA**  
[1 POEN]

Sedam od deset anketiranih advokata je navelo da je, po njihovom iskustvu, standard retko poštovan, te da se uglavnom radi o izuzecima ukoliko i dobiju

obaveštenje. Dva advokata su zauzela stav da je standard u suštini, odnosno uglavnom, ispunjen, dok je jedan advokat izjavio da nema saznanja o načinu sprovođenja opšte prakse. Stoga, ovaj standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S4: OŠTEĆENOM JE OMOGUĆEN PRISTUP SPISIMA I UVODENJE DOKAZA U SKLADU SA ZAKONOM O KRIVIČNOM POSTUPKU**

[1 POEN]

Na osnovu sprovedene ankete među advokatima, ustanovljeno je da čak 8 od 10 anketiranih smatra da je standard uglavnom, odnosno u suštini ispunjen u praksi, ali su iznete i određene rezerve. Skrenutaje pažnja da problemi postoje u tužilaštvu i naročito u predmetima u kojima se odlučuje po oportunitetu. Prema tome, imajući u vidu opšti stav izražen o ovom pitanju, može se smatrati da je ovaj standard ispunjen. [1/1 poena]

**S5: OŠTEĆENOM JE DOSTAVLJENA PRESUDA**

[1 POEN]

Prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog standarda, došlo se do podataka da devet od deset anketiranih advokata tvrdi da se ovaj princip poštuje, te da se po pravilu presuda dostavlja oštećenom. Jedan advokat je, sa svoje strane, takođe naveo da se presude redovno dostavljaju, onda kada je oštećeni istakao imovinskopravni zahtev. Stoga, na osnovu svega navedenog, ovaj standard je ispunjen. [1/1 poena]

**S6: OŠTEĆENI JE UPOZNAT SA PRAVOM NA PODNOŠENJE IMOVINSKOPRavnog ZAHTEVA**

[0,5 POENA]

Svi advokati su standard ocenili kao ispunjen u praksi, ali su istakli da oštećeni uglavnom ne razumeju šta ih sud pita ukoliko im sami zastupnici ne objasne i da je problem to što krivični sudovi skoro nikada ne rešavaju po imovinskopravnim zahtevima.

Prema tome, i pored iznetih zamerki i komentara advokata na obaveštenost i razumevanje ove problematike od strane oštećenih, ovaj standard je u svojoj suštini ipak ispunjen. [0,5/0,5 poena]

**S7: OŠTEĆENI JE OBAVEŠTEN O PUŠTANJU NA SLOBODU OKRIVLJENOG**

[1 POEN]

Prema podacima iz sprovedene ankete, svi ispitanici su stanovišta da se oštećeni ne obaveštavaju o puštanju na slobodu okrivljenog, iako bi trebalo da budu obavešteni. Prema tome, ovaj standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S8: OŠTEĆENOM JE OMOGUĆENO PRAVO NA PREVOĐENJE I TUMAČENJE**

[1 POEN]

Od 10 anketiranih advokata, 5 se izjasnilo da ne zna odgovor, jer nisu imali slučajeve koji zahtevaju omogućavanje prava na prevođenje oštećenom. Što se tiče preostalih 5 ispitanika, oni su izrazili stav da je ovaj standard ispunjen. Do ovakvog stanovišta došli su ili na osnovu ličnog iskustva, ili pak, posredno, na osnovu iskustava kolega koji su imali slučajeve gde je oštećenom bilo potrebno pravo na prevođenje i ono mu je bilo omogućeno. Stoga, ovaj standard se može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

## OCENA INDIKATORA

<b>Maksimalni zbir svih pod-indikatora</b>	<b>24,5</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
<b>Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora</b>	<b>13,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
<b>Tabela za konverziju</b>	0-4,5	5-9,5	10-14,5	15-19,5	20-24,5
<b>FINALNA OCENA INDIKATORA</b>	<b>3</b>				

Opšta ocena adekvatnosti pravnog okvira koji uređuje zaštitu prava okrivljenih i prava oštećenih u krivičnom postupku je polovična. Svi postavljeni standardi, kao što je zakonska garancija pristupa braniocu licu lišenom slobode i okrivljenom, prava okrivljenog da bude obavešten o delu koje mu se stavlja na teret i prirodi i razlozima optužbe, kao i mogućnosti prikupljanja i predlaganja dokaza na jednak način kao i tužiocu, s jedne strane, i garancije pravnog sredstva za zaštitu prava i interesa oštećenog u pretkrivičnom i krivičnom postupku, kao i prava oštećenog da preuzme krivično gonjenje, su prisutni u zakonodavstvu, ali nisu u potpunosti adekvatni. Odredbe o načinu dodele branioca po službenoj dužnosti su pozitivno ocenjene, dok u potpunosti nedostaje

garancija učešća oštećenog u odlučivanju o oportunitetu i sporazumu o priznanju krivičnog dela.

Praksa zaštite prava okrivljenog je u značajnoj meri odgovarajuća postavljenim standardima, a određeni nedostaci su uočeni kod sprovođenja prvog saslušanja okrivljenog i njegove mogućnosti da pripremi svoju odbranu. Potpuno je drugačija slika zaštite prava oštećenog u praksi, naročito u pogledu postupanja kod podnošenja krivične prijave, obaveštavanja o radnjama koje preuzima tužilaštvo i o vremenu i mestu ispitivanja svedoka i veštaka, kao i u krajnjoj liniji, obaveštavanja o puštanju na slobodu okrivljenog.

## PREPORUKE

1. Na normativnom planu, potrebno je izmeniti ZKP kako bi se predvidelo da se odmah u trenutku lišenja slobode lice lišeno slobode ili zadržano od strane nadležnog organa mora poučiti o pravu na stručnu odbranu, kao i da se upozna sa dokazima prikupljenim protiv njega i pre dostavljanja optužnog akta.
2. Potrebno je izmeniti ZKP kako bi se omogućila obavezna odbrana okrivljenog u svakom slučaju i time u potpunosti obezbedila primena načela jednakosti oružja.
3. Potrebno je unaprediti zaštitu prava oštećenog u krivičnom postupku, kako na normativnom planu, tako i u praksi, kako bi se obezbedila aktivnija uloga oštećenog u dokaznom postupku, čime bi bio bolje informisan o radnjama koje preuzima tužilaštvo i imao odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu prava i interesa. Posebno je značajno omogućiti da oštećeni preuzme gonjenje i ako javni tužilac odustane pre podnošenja optužnog akta. Pored toga, potrebno je propisati učešće oštećenog u odlučivanju o oportunitetu i sporazumu o priznanju krivičnog dela.

## INDIKATOR 2: INTEGRITET I KVALITET RADA JAVNIH TUŽILACA

### POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O INTEGRITETU U RADU JAVNIH TUŽILACA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Zakon obezbeđuje samostalnost u postupanju javnih tužilaca/zamenika i donošenju odluka javnog tužilaštva	0,5/1
2. Zakon obavezuje tužioca da se u svom radu pridržava Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca DVT	0,5/1
3. Postoji adekvatan mehanizam koji garantuje nepristrasnost i uređuje izuzeće tužioca	0,5/1
4. Zakonom o javnom tužilaštvu i Pravilnikom o disciplinskom postupku uređen je sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila ponašanja	0,5/1
5. Zakon propisuje obavezu postupanja javnog tužilaštva povodom krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti	0,5/1
6. Zakon propisuje mehanizam kontrole i sankcionisanja kršenja obaveze tužilaštva iz standarda 5	0/0,5
7. Zakon sadrži mehanizme kojima se spričava politički ili drugi nedozvoljeni uticaj na tužilaštvo	0,5/1
8. Zakon predviđa pravna sredstva koje javni tužilac ima na raspolaganju u slučaju da dobije nezakonito ili neosnovano uputstvo	0,5/1
9. Zakon propisuje obavezu da uputstva Republičkog javnog tužilaštva budu u pisanoj formi i da se objavljuju	0,5/1
UKUPNO BODOVA	4/8,5

**S1: ZAKON OBEZBEĐUJE SAMOSTALNOST U POSTUPANJU JAVNIH TUŽILACA/ZAMENIKA I DONOŠENJU ODLUKA JAVNOG TUŽILAŠTVA**  
[1 POEN]

Samostalnost u postupanju javnih tužilaca/zamenika i donošenju odluka javnog tužilaštva garantuju ustavne odredbe o izboru javnih tužilaca u Narodnoj skupštini, kao i položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaštva (DVT).<sup>420</sup>

Javne tužioce predlaže Vlada, sa liste predloga koji utvrđuje DVT, dok se navedeni zamenici biraju na predlog DVT. Zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije bira DVT. Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva kojim rukovode, kao i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini.<sup>421</sup> Niži javni tužioci za svoj rad su odgovorni i neposredno višem javnom tužiocu, a zamenici javnog tužioca javnom tužiocu. Navedene odredbe ne obezbeđuju u

<sup>420</sup> Ustav RS, čl. 160. i 164.

<sup>421</sup> ZJT, čl. 74 i 75

potpunosti garancije samostalnosti, s obzirom na moguć uticaj političke vlasti na rad javnih tužilaca kroz Narodnu skupštinu i Vladu, kao i preko DVT, u čijem su sastavu ministar nadležan za poslove pravosuđa i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Rezerve ili kritike pristupa u uređenju samostalnosti javnog tužilaštva, kao i rešenja sadržanih u predloženim ustavnim amandmanima u delu koji se odnosi na uređenje javnog tužilaštva, date su u mišljenjima Konsultativnog veća Evropskih tužilaca i Venecijanske komisije.<sup>422</sup> Pored toga, GRECO preporučuje reformu postupka izbora i napredovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Srbiji, koja treba da podrazumeva isključenje Narodne skupštine iz postupka izbora uz ograničavanje diskrecionih ovlašćenja Vlade<sup>423</sup>. Zakon dozvoljava devoluciju, tj. preuzimanje svih radnji od strane višeg javnog tužioca, a za koje je ovlašćen niži javni tužilac, bez ograničenja, osim ako je neosnovano (bez povoda i razloga) na koji način se ograničava samostalnost rada nižih javnih tužilaca<sup>424</sup>. Prema tome, postojeće Ustavno i zakonsko rešenje omogućava politički uticaj na rad javnog tužilaštva, dok je zbog hijerarhijskih ovlašćenja javnog tužioca u odnosu na rad zamenika javnih tužilaca, moguć uticaj na njihovu samostalnost u radu sa konkretnim predmetima. Konstatuje se da je standard delimično ispunjen.

[0,5/1 poena]

## S2: ZAKON OBAVEZUJE TUŽIOCA DA SE U SVOM RADU PRIDRŽAVA ETIČKOG KODEKSA JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA DVT

[1 POEN]

Zakon obavezuje tužioce da se u svom radu pridržavaju Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca DVT, tako što je to izričito propisano<sup>425</sup>. Etičkim kodeksom je predviđena dužnost javnih tužilaca i njihovih zamenika da svoju dužnost obavljaju zakonito, pravedno, nepristrasno i predano, uz poštovanje ljudskih

prava i dostojanstva i zaštitu kako javnog interesa, tako i interesa pojedinaca u postupku. Navedenim dokumentom propisana je obaveza poštovanja principa samostalnosti, nepristrasnosti, poštovanje prava odgovornog i profesionalnog postupanja u vršenju funkcije uz uvažavanje javnog interesa i očuvanje dostojanstva javnog tužilaštva. U slučaju postojanja sumnje da je došlo ili da bi moglo doći do kršenja Etičkog kodeksa, javni tužilac i zamenik javnog tužioca se mogu obratiti za tumačenje odredbe, savet ili razjašnjenje činjeničnog stanja Etičkom odboru DVT<sup>426</sup>. Iako je sadržina Etičkog kodeksa u većoj meri usklađena sa evropskim standardima, njegove odredbe zahtevaju dodatna usklađivanja. Pored toga, Zakon propisuje disciplinsku odgovornost samo u slučaju značajnog kršenja odredbi Etičkog kodeksa, ali ne postoje smernice na osnovu kojih bi se utvrdilo šta se podrazumeva pod teškim i učestalim narušavanjem.<sup>427</sup> Konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

## S3: POSTOJI ADEKVATAN MEHANIZAM KOJI GARANTUJE NEPRISTRASNOST I UREĐUJE IZUZEĆE TUŽIOLA

[1 POEN]

Povodom pitanja postojanja adekvatnog mehanizma koji garantuje nepristrasnost i uređuje izuzeće tužioca, prema odredbama ZKP tužilac i zamenik javnog tužioca se izuzimaju ukoliko postoje iste okolnosti zbog kojih se izuzima sudija ili sudija porotnik sa dužnosti u određenom predmetu. O izuzeću lica koja su na osnovu zakona ovlašćena da ga zamenjuju u postupku, odlučuje javni tužilac, a o izuzeću Republičkog javnog tužioca (RJT) odlučuje DVT, na osnovu pribavljenog mišljenja RJT. Propisana je i nadležnost za odlučivanje o postojanju sukoba interesa javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, kao i način pokretanja postupka. Kršenje odredaba o postojanju sukoba interesa od strane tužioca ili zamenika javnog tužioca predstavlja

<sup>422</sup> Mišljenje Konsultativnog veća Evropskih tužilaca od 27.03.2019. godine, CCEP-BU(2019)2 na Amandmane na Ustav Republike Srbije broj XXVI i XIX, i mišljenje Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost u pravosudnom sistemu (deo II-tužilaštvo, CDL-AD(2010)040), koja ističu da je potrebno obezbediti standard nezavisnosti u radu javnog tužilaštva, a ne samo samostalnosti.

<sup>423</sup> Izveštaj sa 68. plenarnog zasedanja GRECO u Strazburu (15-19.06. 2015. godine)

<sup>424</sup> ZJT, član 13

<sup>425</sup> ZJT, član 47

<sup>426</sup> Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 87/2013)

<sup>427</sup> ZJT, član 104

osnov za razrešenje ili disciplinsku odgovornost.<sup>428</sup> Navedenim zakonskim odredbama je utvrđen adekvatan mehanizam kojim se omogućava nepristrasnost i izuzeće javnog tužioca u slučaju postojanja sukoba interesa, s tim što nedostaje mehanizam usklađivanja sa propisima iz oblasti sprečavanja korupcije, u pogledu utvrđivanja i sankcionisanja sukoba interesa, imajući u vidu da su javni tužioci i zamenici nosioci javnih funkcija. Imajući prednje u vidu, utvrđuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S4: ZAKONOM O JAVNOM TUŽILAŠTVU I PRAVILNIKOM O DISCIPLINSKOM POSTUPKU UREĐEN JE SISTEM DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI ZA POVREDU PRAVILA PONAŠANJA**

[1 POEN]

Zakonom o javnom tužilaštvu definisan je pojam disciplinskog prekršaja, propisani su disciplinski prekršaji, disciplinske sankcije, disciplinski organi, postupak, odluke disciplinskog tužioca, uređen je položaj javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca u disciplinskom postupku, odluke disciplinske komisije i odluke DVT. Pravilnikom o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca je detaljnije uređen sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila ponašanja<sup>429</sup>. Međutim, odredbe kojima je uređen sistem disciplinske odgovornosti sadrže i određene manjkavosti: neopravdano je kao poseban postupak propisan postupak za razrešenje zbog utvrđene disciplinske odgovornosti u odnosu na disciplinski postupak. Osim toga problem predstavlja i način definisanja disciplinskog prekršaja, a prekršaji sadrže jezičke nepreciznosti. DVT je nadležno i za prvostepeni i za drugostepeni postupak. Zakon sadrži određene nepreciznosti i nelogičnosti u pogledu disciplinske odgovornosti tužilaca, dok Pravilnik koji detaljnije propisuje sistem disciplinske odgovornosti, zahteva izmene u cilju unapređenja efikasnosti i pravičnosti postupka, kao i sprečavanju političkog uticaja u postupku odlučivanja o postojanju odgovornosti jer u drugostepenom postupku kao članovi DVT

odlučuju predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti. Na osnovu navedenog, konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S5: ZAKON PROPISUJE OBAVEZU POSTUPANJA JAVNOG TUŽILAŠTVA POVODOM KRIVIČNIH DELA KOJA SE GONE PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI**

[1 POEN]

Zakon propisuje obavezu postupanja javnog tužilašta povodom krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti, u skladu sa načelom legaliteta krivičnog gonjenja. Međutim, propisani su i izuzeci, jer ne postoji obaveza postupanja povodom svih krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti. Tako javni tužilac može da odloži krivično gonjenje za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina ukoliko osumnjičeni prihvati da ispuni neku od propisanih obaveza<sup>430</sup>. U vezi sa primenom navedenog instituta problem predstavlja nemogućnost učešća oštećenog, jer njegova saglasnost nije potrebna prilikom donošenja odluke javnog tužioca o odlaganju krivičnog gonjenja. Osim toga, javni tužilac ima pravo da odbaci krivičnu prijavu ukoliko se radi o delu malog značaja, kada stepen krivice izvršioca nije visok, štetne posledice su odsutne ili neznatne i opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivične sankcije<sup>431</sup>. Primena tih odredaba je ograničena isključivo na krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna. Pored toga, imajući u vidu različita tumačenja prilikom primene instituta odlaganja (opportuniteta) krivičnog gonjenja u praksi, potrebna su detaljnija i preciznija uputstva RJT. Na osnovu prednjeg, može se konstatovati da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S6: ZAKON PROPISUJE MEHANIZAM KONTROLE I SANKCIONISANJA KRŠENJA OBAVEZE TUŽILAŠTVA IZ STANDARDA 5 [0,5 POENA]**

Zakon propisuje mehanizam kontrole i sankcionisanja kršenja obaveze tužilaštva iz ovog

<sup>428</sup> ZJT, čl. 66 i 67

<sup>429</sup> Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca („Sl. glasnik RS“, broj 64/2012, 109/2013 i 58/2014)

<sup>430</sup> ZKP, član 283

<sup>431</sup> KZ, član 18

standarda, pre svega kroz navedenu disciplinsku odgovornost za povrede Etičkog kodeksa. Međutim, Zakonom o javnom tužilaštvu nije izričito propisano ko i kako vrši kontrolu nad poštovanjem Etičkog kodeksa od strane javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, s tim što je propisano da se Etički odbor DVT stara o sprovođenju Etičkog kodeksa i promovisanju profesionalne etike. U tom pogledu, potrebna je detaljnija razrada odredbi o nadzoru nad primenom Etičkog kodeksa i ovlašćenjima Etičkog odbora DVT. U ovom momentu, ne može se konstatovati da je standard ispunjen. [0/0,5 poena]

**S7: ZAKON SADRŽI MEHANIZME KOJIMA SE SPREČAVA POLITIČKI ILI DRUGI NEDOZVOLJENI UTICAJ NA TUŽILAŠTVO**  
[1 POEN]

U pogledu mehanizma kojim se sprečava politički ili drugi nedozvoljeni uticaj na tužilaštvu, treba pre svega imati u vidu ustavne odredbe o samostalnosti javnog tužilaštva, koje goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Upravo je zbog onemogućavanja političkog uticaja, zabranjeno političko delovanje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca<sup>432</sup>. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca moraju da budu samostalni u vršenju svojih ovlašćenja. Istom odredbom je zabranjen svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva<sup>433</sup>. U skladu sa tim, javni tužilac i zamenik javnog tužioca su dužni da odbiju svaku radnju koja predstavlja uticaj na samostalnost u radu javnog tužilaštva. Propisano je da o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva, DVT obaveštava zamenik predsednika DVT-a, koji u tom slučaju postupa kao Poverenik za samostalnost.<sup>434</sup> Međutim, čini se da je način njegovog postupanja nedovoljno uređen i da

ima dosta prostora za normativno unapređenje. Nedostaju instrumenti kojima se obezbeđuje puna samostalnost i nezavisnost rada Poverenika, kao i koji uređuju njegov odnos sa DVT. To se npr. može postići donošenjem posebnog Poslovnika o radu poverenika za samostalnost, a kojim bi bio definisan njegov odnos sa DVT. Konstatuje se da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S8: ZAKON PREDVIĐA PRAVNA SREDSTVA KOJA JAVNI TUŽILAC IMA NA RASPOLAGANJU U SLUČAJU DA DOBJE NEZAKONITO ILI NEOSNOVANO UPUTSTVO**  
[1 POEN]

Povodom standarda koji zahteva da zakon predviđa pravna sredstva koje javni tužilac ima na raspolaganju u slučaju da dobije nezakonito ili neosnovano uputstvo, treba konstatovati da niži javni tužilac ima pravo da izjavi prigovor sa obrazloženjem Republičkom javnom tužiocu u roku od osam dana od dobijanja obaveznog uputstva višeg javnog tužioca koje smatra nezakonitim ili neosnovanim.<sup>435</sup> Isto pravno sredstvo ima i zamenik javnog tužioca i izjavljuje ga neposredno višem javnom tužiocu. Problem sa ovim pravnim sredstvom je kumulativnost navedena dva razloga, kao i izostanak suspenzivnog dejstva prigovora. Takvo zakonsko rešenje je suprotno evropskom standardu prema kojem bi u toj situaciji tužilac trebalo da se osloboди daljeg postupanja.<sup>436</sup> Imajući u vidu da izdavanje pojedinačnih uputstava predstavlja uticaj na samostalnost u postupanju, potrebno je zakonom predvideti posebne uslove u kojima se pojedinačno uputstvo može izdati ili čak isključiti takvu mogućnost.<sup>437</sup> Prema tome, iako pravno sredstvo postoji, mehanizam zaštite od javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca u cilju dodatne zaštite samostalnosti u obavljanju funkcije nije dovoljno snažan, pa je utvrđeno da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

<sup>432</sup> Ustav RS, član 163

<sup>433</sup> ZJT, član 5

<sup>434</sup> Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca („Sl.glasnik RS“, broj 29/2017 i 46/2017), član 9

<sup>435</sup> ZJT, član 18

<sup>436</sup> Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnih tužilaca u krivičnopravnom sistemu Rec(2000)19

<sup>437</sup> Pojedinačna uputstva su zabranjena u Francuskoj i Sloveniji.

**S9: ZAKON PROPISUJE OBAVEZU DA UPUTSTVA  
REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA BUDU U PISANOJ  
FORMI I DA SE OBJAVLJUJU  
[0,5 POENA]**

U vezi sa pitanjem da li Zakon propisuje obavezu da uputstva RJT budu u pisanoj formi i da se objavljuju, propisano je ovlašćenje neposredno višeg javnog tužioca da nižem javnom tužiocu može izdati obavezno uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja, a RJT ga može izdati svakom javnom tužiocu<sup>438</sup>. Prema navedenoj odredbi obavezno uputstvo se izdaje u pisanoj formi i mora da sadrži razlog i obrazloženje za njegovo izdavanje. Propisano je

i da RJT izdaje u pisanoj formi opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju<sup>439</sup>. Zakonom nije propisana obaveza objavljivanja takvih uputstava. Postojanje obaveze objavljivanja opštih uputstava RJT predstavljalo bi garant zakonitosti i osnovanosti takvih uputstava, a samim tim i zakonitosti postupanja javnih tužilaštava, naročito s obzirom na to da protiv opštih uputstava RJT nije dozvoljeno izjavljivanje prigovora. Imajući u vidu da Zakon propisuje obaveznu pismenu formu uputstava, ali da se opšta uputstva RJT ne objavljuju, može se konstatovati da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**POD-INDIKATOR 2.2. SPREČAVANJE NEDOZVOLJENOG UTICAJA NA RAD JAVNIH TUŽILACA**

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Postoje funkcionalni mehanizmi za zaštitu javnih tužilaca od nedozvoljenih političkih i drugih uticaja	0,5/1
2. Stručna javnost je upoznata sa radom i reagovanjima Poverenika za samostalnost tužilaca u slučajevima javnog komentaranja krivičnih postupaka od strane vršilaca javnih funkcija	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1/1,5</b>

**S1: POSTOJE FUNKCIONALNI MEHANIZMI ZA ZAŠТИTU  
JAVNIH TUŽILACA OD NEDOZVOLJENIH POLITIČKIH I  
DRUGIH UTICAJA  
[1 POEN]**

Za svrhe istraživanja ispunjenosti ovog standarda, vršena je analiza izveštaja Poverenika za samostalnost Državnog veća tužilaca (DVT), a konsultovana je i funkcionalna analiza Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu iz 2019. godine.<sup>440</sup>

Što se tiče izveštaja Poverenika za samostalnost

DVT, u Izveštaju o radu DVT za 2019. godinu navedeno je da je Poverenik za samostalnost u 2019. godini imao ukupno 19 predmeta. Od toga je za tri predmeta dostavio izveštaj DVT gde smatra da DVT treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti radi osiguranja samostalnosti nosioca javnotužilačke funkcije, kada su izloženi kritici koja prevazilazi dozvoljenu i potrebu kritiku; Poverenik je u tri predmeta obavestio podnosioce predstavki da iz sadrzine spisa ne proizlazi bojazan da je u konkretnom predmetu bilo političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja;

<sup>438</sup> ZJT, član 18

<sup>439</sup> ZJT, član 48

<sup>440</sup> Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji, dr Goran Ilić, dr Marina Matić Bošković, Svetlana Nenadić, Lidija Komlen Nikolić, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2019, dostupna ovde: [https://www.uts.org.rs/images/2019/jacanje\\_integriteta\\_13.pdf](https://www.uts.org.rs/images/2019/jacanje_integriteta_13.pdf)

U jednom predmetu je prosledio predstavku RJT na nadležnost i postupanje, a u osam predmeta je preduzeo radnje da mu se dostave na uvid spisi predmeta da bi utvrdio da li je bilo političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja. Takođe, na osnovu funkcionalne analize Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu iz 2019. godine može se konstatovati da postoji percepcija javnih tužilaca da nisu adekvatni mehanizmi sprečavanja uticaja na njihov rad.<sup>441</sup>

Na osnovu svega gore navedenog, ovaj standard se može smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: STRUČNA JAVNOST JE UPOZNATA SA RADOM I REAGOVANJIMA POVERENIKA ZA SAMOSTALNOST TUŽILACA U SLUČAJEVIMA JAVNOG KOMENTARISANJA KRIVIČNIH POSTUPAKA OD STRANE VRŠILACA JAVNIH FUNKCIJA**  
[0,5 POENA]

Prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog standarda, anketirani su advokati kao deo stručne javnosti kako bi se utvrdilo da li su upoznati

sa postojanjem Poverenika za samostalnost tužilaca u slučajevima javnog komentarisanja krivičnih postupaka od strane vršilaca javnih funkcija, njegovim radom i reagovanjima u javnosti. Samo 2 od 10 advokata je odgovorilo da nije upoznato sa radom i reagovanjima Poverenika za samostalnost tužilaca. Stoga, kako su advokati, kao deo stručne javnosti čiji rad i uticaj u pravosudnom sistemu i radu sa klijentima predstavlja veoma značajan aspekt funkcionisanja, upoznati sa postojanjem, radom i istupanjima Poverenika za samostalnost tužilaca u slučajevima javnog komentarisanja krivičnih postupaka od strane vršilaca javnih funkcija, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

## OCENA IĐIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>10</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-1,5	2-3,5	4-6	6,5-8	8,5-10
FINALNA OCENA INDIKATORA	<b>3</b>				

Pravni okvir koji uređuje integritet rada javnih tužilaca ne može biti ocenjen u potpunosti kao adekvatan, jer je uočen niz nedostataka, u vezi sa garancijama samostalnosti u postupanju javnih tužilaca i zamenika, obavezama pridržavanja

Etičkog kodeksa, sistemom disciplinske odgovornosti za povredu pravila ponašanja, mehanizmom kontrole i sankcionisanja kršenja obaveze tužilaštva postupanja povodom krivičnih dela koja se gume po službenoj dužnosti, kao

<sup>441</sup> Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji

i pravnih sredstava i obaveze pisane forme obavezujućih uputstava. Praksa tužilaštva je, međutim, ocenjena kao zadovoljavajuća, povodom pitanja neselektivnog postupanja kod krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti i primene načela oportuniteta. Istovremeno, nije konstatovano značajnije prisustvo drugog nedozvoljenog političkog uticaja na rad javnih tužilaca, kao i da je stručna javnost upoznata sa radom Poverenika za samostalnost.

Pored napred navedenih standarda integriteta i kvaliteta rada javnih tužilaca, inicijalnom metodologijom istraživanja bilo je predviđeno i ispitivanje neselektivnosti u postupanju javnih tužilaštava, kao i postupanja u tzv. slučajevima

visokog profila koji su predstavljeni u nezavisnim istraživačkim medijima, a koji sadrže indicije za pokretanje krivičnog postupka protiv nosilaca javnih funkcija ili lica visokog političkog ranga. Međutim, tokom istraživanja je utvrđeno da način i uslovi za pristup podacima nisu adekvatni, odnosno da nalazi zasnovani isključivo na medijskim napisima nisu dovoljno pouzdani, a da drugi bitni podaci o slučajevima iz utvrđenog uzorka nisu bili javno dostupni. Ova pitanja ostaju u obuhvatu istraživanja za naredni ciklus praćenja, u kojem bi bilo potrebno obezbediti sve relevantne podatke radi davanja pouzdanih ocena u ovoj osetljivoj tematskoj celini.

## PREPORUKE

1. Potrebno je amandmanima na Ustav Republike Srbije predvideti garancije samostalnosti i nezavisnosti javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Samostalnost nije dovoljna garancija funkcionalne nezavisnosti javnih tužilaca.
2. Potrebno je izmeniti ZJT u pogledu izbora, postupka prestanka funkcije i razrešenja javnih tužilaca u skladu sa preporukama Konsultativnog veća evropskih tužilaca i GRECO preporukama.
3. Potrebno je ograničiti princip devolucije i u Zakonu o javnom tužilaštvu predvideti u kojim situacijama viši javni tužilac u određenom predmetu može preuzeti radnje od nižeg javnog tužioca.
4. U pogledu pravila o disciplinskoj odgovornosti, potrebno je izmeniti Etički kodeks u skladu sa evropskim standardima i pojasniti koja ponašanja predstavljaju osnov za disciplinsku odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Potrebno je jezički precizirati odredbe Zakona o javnom tužilaštvu kojima su propisani disciplinski prekršaji, kao i propisati izuzetke kada nije moguće postupiti u skladu sa određenim odredbama. Potrebno je obezbediti i potpunu dvostopenost postupka, kako DVT ne bi odlučivalo u prvom i drugom stepenu.
5. Potrebno je precizirati način rada Poverenika za samostalnosti i uređiti njegov položaj i nadležnost Zakonom, kao i donošenjem Poslovnika o radu poverenika za samostalnost, a kojim bi bio definisan njegov odnos sa DVT.
6. Potrebno je dodatno ojačati mehanizam zaštite javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca u cilju dodatne zaštite samostalnosti u obavljanju funkcije. Imajući u vidu da nezakonito i neosnovano uputstvo mogu da budu u vezi sa političkim ili drugim nezakonitim uticajem na njegov rad, potrebno je dopuniti odredbe Pravilnika o upravi u javnim tužilaštвима kako bi se o dostavljanju prigovora moglo obavestiti i DVT, ali je potrebno i obavezno vođenje evidencije o izjavljenim prigovorima u slučaju eventualnog nedostavljanja istog višoj instanci, s obzirom na to da se on dostavlja putem javnog tužioca koji je takvo uputstvo i izdao.

# INDIKATOR 3: KVALITET KAZNENE POLITIKE

## POD-INDIKATOR 3.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O KAZNAMA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Normativni uslovi za izricanje krivičnih sankcija za pet najčešćih krivičnih dela usklađeni su sa praksom država članica Evropske unije	0,5/1
2. Vrste i trajanje sankcija propisanih zakonima kojima se uređuje krivičnopravna oblast su u skladu sa evropskim standardima i međunarodnim konvencijama	0,5/1
3. Normativni uslovi za izricanje alternativnih sankcija za pet najčešćih krivičnih dela usklađeni su sa praksom država članica Evropske unije	0,5/1
UKUPNO BODOVA	1,5/3

### S1: NORMATIVNI USLOVI ZA IZRICANJE KRIVIČNIH SANKCIJA ZA PET NAJČEŠĆIH KRIVIČNIH DELA USKLAĐENI SU SA PRAKSOM DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE

[1 POEN]

U sklopu pravne analize normativnih uslova za izricanje krivičnih sankcija za pet najčešćih krivičnih dela, a povodom pitanja usklađenosti sa zakonodavnim praksom država članica Evropske unije, sprovedeno je istraživanje zakonodavstva Hrvatske, Slovenije i Nemačke. Hrvatska i Slovenija su odabrane iz razloga što su, kao i Republika Srbija, bivše članice SFR Jugoslavije i imaju sličnu pravnu tradiciju, a članice su Evropske unije. Odredbe nemačkog zakonodavstva su predmet uporedne analize jer je u pitanju značajna zemlja članica EU i pravni sistem evropskog kontinentalnog prava koji je imao veliki istorijski uticaj na zakonodavstvo u Srbiji, uključujući krivičnu materiju. Istraživanjem su obuhvaćena sledeća krivična dela: nasilje u porodici, nedavanje izdržavanja, neovlašćeno držanje opojnih droga, ugrožavanje javnog saobraćaja i krađa<sup>442</sup>. Predmet istraživanja su bili uporedna pravna analiza opisa elemenata navedenih krivičnih dela, odnosno kvalifikacija koje pokrivaju biće tih krivičnih dela, ako pojedino nacionalno zakonodavstvo ne sadrži istovetno krivično delo, zatim preciznost i

jasnoća kvalifikacija, kao i adekvatnost propisane sankcije u odnosu na težinu dela, društvenu opasnost i svrhu kažnjavanja. U nastavku su dati ključni nalazi sprovedene uporedne pravne analize. U cilju uspešnije kaznene politike, neke odredbe zahtevaju dodatna usaglašavanja u cilju adekvatnijeg određivanja elemenata bića krivičnog dela i efikasnije zaštite žrtava krivičnog dela. Izmene su potrebne u vezi sa odredbom člana 195 Krivičnog Zakonika (KZ)<sup>443</sup>, kojom je propisano krivično delo nedavanje izdržavanja, radi preciziranja bića krivičnog dela i težih posledica zbog nedavanja izdržavanja. U vezi sa navedenim krivičnim delom, krivično zakonodavstvo Republike Srbije, kao i hrvatsko zakonodavstvo prednost daje izmirenju obaveze izdržavanja u odnosu na izricanje krivične sankcije. Članom 283 Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije propisana je mogućnost odlaganja krivičnog gonjenja, kao i odustanak od krivičnog gonjenja ukoliko davalac izdržavanja izmiri neplaćenu obavezu izdržavanja i izmiruje dospele obaveze po tom osnovu. Međutim, navedenu odredbu Zakonika o krivičnom postupku bi trebalo izmeniti po uzoru na član 206 D, stav 1, tačka 3) Kaznenog zakonika Hrvatske, a kojim je propisana obavezna saglasnost žrtve ili oštećenog lica pre odlučivanja javnog tužioca o primeni odlaganja krivičnog gonjenja, tj. odustanka od krivičnog gonjenja. Potrebno je dekriminalizovati

<sup>442</sup> Pet krivičnih dela koja su najčešća u praksi sudova Republike Srbije su utvrđena na osnovu izveštaja Republičkog Zavoda za statistiku o punoletnim izvršiocima krivičnih dela za poslednjih pet godina.

<sup>443</sup> Krivični Zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), član 195

krivično delo *neovlašćeno držanje opojnih droga* u delu u kojem se odnosi na držanje za sopstvenu upotrebu, po uzoru na hrvatsko i slovenačko zakonodavstvo. Držanje opojnih droga namenjenih prodaji ili omogućavanje konzumiranja drugom licu bi i dalje trebalo da bude osnov za krivičnopravno sankcionisanje, ali u okviru krivičnih dela iz člana 246 KZ-a *neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga* i člana 247 *omogućavanje uživanja opojnih droga*. U preostalom delu, odredbe kojima su propisana krivična dela za pet najčešćih krivičnih dela u praksi sudova Republike Srbije u značajnoj meri su usaglašeni sa odredbama zemalja članica Evropske unije kojima su propisana ista ili slična krivična dela, ali imajući u vidu navedena odstupanja, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: VRSTE I TRAJANJE SANKCIJA PROPISANIH ZAKONIMA KOJIMA SE UREĐUJE KRIVIČNOPRAVNA OBLAST SU U SKLADU SA EVROPSKIM STANDARDIMA I MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA**

[1 POEN]

Prilikom ispitivanja i ocene standarda koji se odnosi na vrstu i trajanje sankcija propisanih zakonima kojima se uređuje krivičnopravna oblast koji su u skladu sa evropskim standardima i međunarodnim konvencijama, uzet je u obzir veliki broj relevantnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti. Problem je naročito uočen u vezi sa izostankom mogućnosti uslovnog otpusta pre proteka 27 godina kazne, kod kazne doživotnog zatvora za najteža krivična dela, propisane novelom KZ RS iz 2019. godine. Takva odredba je u koliziji sa standardima iz Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope o uslovnom otpuštanju od 2003. godine R(2003)22, stava Evropskog suda za ljudska prava kojim se zahteva da je nacionalnim zakonodavstvom propisan mehanizam koji omogućava da se doživotna kazna zatvora nakon određenog broja godina njenog izdržavanja (ne duže od 25) preispita kako bi se utvrdilo da li su nastupile značajne promene u životu osuđenog lica i da li je postignut napredak, u skladu sa članom 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Isto tako je članom 110 stav 3 i 5 Statuta Međunarodnog krivičnog suda predviđeno obavezno preispitivanje uslova za uslovno otpuštanje osuđenih lica nakon dve trećine izdržane kazne, odnosno 25 godina u slučaju kazne doživotnog zatvora. U pogledu

ostalih kazni koje podrazumevaju zatvaranje prema članu 46 KZ, nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa navedenim standardima jer se propisuje da osuđenog koji je izdržao dve trećine kazne zatvora sud može uslovno otpustiti sa izdržavanja kazne ako se u toku izdržavanja tako popravio da se može sa osnovom očekivati da će se na slobodi dobro vladati, a naročito ako do isteka vremena za koje je izrečena kazna ne izvrši novo krivično delo.

Kazne lišenja slobode bi trebalo, u skladu sa Standardnim minimalnim pravilima UN za postupanje sa zatvorenicima iz 1955. godine (pravilo broj 58) i Pravilima Nelsona Mendele iz 2015. godine (pravilo broj 41), primeniti samo kada su one opravdane zbog zaštite društva od kriminaliteta i smanjenja recidivizma, a da se vreme lišenja slobode iskoristi u cilju reintegracije osuđenika u društvo nakon puštanja na slobodu, tako da se osposobezapoštovanje zakona i staranje ovlastitim potrebama u skladu sa njim. Prilikom analize, razmatrani su i sledeći međunarodni standardi: Preporuke R(92)17 Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja (preporuka 26), da bi zatvorske sankcije trebalo smatrati krajnjom sankcijom i izricati samo u situaciji kada bi izricanje neke druge kazne bilo neadekvatno težini krivičnog dela; Preporuke R(86)12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjivanje opterećenja sudova; Preporuke R(87)18 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa pojednostavljenjem krivičnog postupka; Memoranduma uz Preporuku R(92)16, kojim je predviđeno da je prilikom odabira krivičnih sankcija neophodno uspostaviti odnos između društva, učinjoca i žrtve; Preporuke Saveta Evrope R(99)22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije učinjocima lakših krivičnih dela, kojom se predviđa potreba da se izriču nezatvorske alternativne sankcije kako bi resursi penitencijarnih ustanova bili slobodniji za efikasniji rad sa licima kojima je zatvorska kazna jedina opcija, a istom preporukom je propisano i da bi tužioc i sudije trebalo da budu uključeni u proces usmeravanja i formiranja kaznene politike u vezi sa prenaseljenošću zatvora i porastom zatvorske populacije; Tokijska pravila Ujedinjenih nacija ili Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija, iako nisu obavezujuća, od značaja su za izricanje vanzavodskih mera.

Na osnovu navedenih standarda, može se zaključiti da kazna zatvora treba da bude krajnje sredstvo, a krivične sankcije treba da imaju što manje retributivan karakter. Cilj njihovog izricanja je reintegracija učinioca uz vođenje računa o interesima kako učinioca, tako i oštećenog i šire društvene zajednice. Imajući u vidu navedeno, može se reći da usaglašavanje nacionalnih standarda sa evropskim standardima u navedenoj oblasti nije u potpunosti sprovedeno. Na osnovu navedenog, utvrđuje se da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S3: NORMATIVNI USLOVI ZA IZRICANJE ALTERNATIVNIH SANKCIJA ZA PET NAJČEŠĆIH KRIVIČNIH DELA USKLAĐENI SU SA PRAKSOM DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE**  
[1 POEN]

U Republici Srbiji su propisane sledeće alternativne krivične sankcije: uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, kućni zatvor, rad u javnom interesu i oduzimanje vozačke dozvole. Alternativne sankcije nisu neposredno vezane za pojedina krivična dela, već se vezuju za visinu zaprećene kazne, dok je za neka dela isključena njihova primena. Od evropskih standarda, u ovom pogledu, od posebnog značaja jesu preporuke Saveta Evrope R(92)16 tj. Evropska pravila kao i njihova dopuna R(2000)22, prema kojima nijedna alternativna sankcija ili mera ne sme biti neograničenog trajanja. Radi sprovođenja alternativnih krivičnih sankcija potrebna je saradnja, kao i pristanak izvršioca za njihovo izricanje. Na taj način razvija

se osećaj odgovornosti prema zajednici, kao i žrtvi krivičnog dela. Preporukama Saveta Evrope je naglašena potreba integracije osuđenika u društvenu zajednicu. Iste preporuke sadržane su i u Preporuci Komiteta ministara R(99)2 državama članicama o prenaseljenosti zatvora i porastu broja zatvorenika. Pored toga, Preporuka broj R(2010)1 o probacionim pravilima usvojena od strane Komiteta ministara, kao i preporuka R(2014)4 o elektronskom nadzoru, preporučuju da države članice svojim nacionalnim zakonodavstvima uspostave probacione službe tj. elektronski nadzor u skladu sa smernicama. Dalje je pravnom analizom obuhvaćeno zakonodavstvo Hrvatske, Slovenije i Nemačke, u pogledu propisivanja i načina sprovođenja alternativnih kaznenih sankcija.

Na osnovu sprovedene pravne analize, utvrđena je potreba da se posebno obrazloži odluka suda o izricanju kazne zatvora, ako postoji mogućnost alternativne sankcije (kao što je slučaj u Hrvatskoj i Nemačkoj). Opšti zaključak je da krivično zakonodavstvo Republike Srbije sadrži adekvatan pravni okvir za izricanje alternativnih krivičnih sankcija, umesto kratkotrajne kazne zatvora. Alternativne sankcije se mogu primeniti na osnovne oblike napred navedenih najčešćih pet krivičnih dela u praksi nacionalnih sudova Republike Srbije. Međutim, nacionalni pravni okvir za primenu alternativnih sankcija nije u potpunosti i adekvatno zaokružen. Na osnovu navedenog može se konstatovati da je ovaj standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**POD-INDIKATOR 3.2. PERCEPCIJE O PRAVIČNOSTI IZRICANJA KRIVIČNIH SANKCIJA**

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Učesnici u krivičnom postupku smatraju da postoji ujednačena praksa o primeni krivičnih sankcija za pojedinačna krivična dela	0/1
2. Učesnici u krivičnom postupku smatraju da je politika jednaka za sve okrivljene, bez obzira na njihov lični i društveni status	0/1
3. Učesnici u krivičnom postupku smatraju da kolizije zakona ne utiču na jednakost primene krivičnih sankcija	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>0/2,5</b>

**S1: UČESNICI U KRIVIČNOM POSTUPKU SMATRAJU DA POSTOJI UJEDNAČENA PRAKSA O PRIMENI KRIVIČNIH SANKCIJA ZA POJEDINAČNA KRIVIČNA DELA**

[1 POEN]

Imajući u vidu da je pristup i anketiranje lica koja su imala svojstvo okriviljenog u okončanom krivičnom postupku u novije vreme, odnosno protiv kojih je izrečena krivična sankcija u tom postupku, izuzetno otežano u praksi, tokom istraživanja je sprovedena serija intervjuja sa advokatima koji su specijalizovani kao branioci ili čija je praksa pretežno u krivičnoj materiji, kao i manjeg broja javnih tužilaca, a radi dobijanja kvalitativne ocene ispunjenosti standarda koji se odnose na kaznenu politiku sudova u praksi. Nalazi ukazuju da je čak 90% intervjuisanih advokata ocenilo da ne postoji ujednačena praksa u primeni krivičnih sankcija za pojedina krivična dela. Intervjuisani javni tužioci imaju donekle drugačije viđenje, ali je njihova zajednička ocena da se delimično slažu sa konstatacijom o postojanju ujednačene prakse.<sup>444</sup>

Prema ranije sprovedenoj funkcionalnoj analizi pravosuđa, problem na koji se ukazuje jeste da krivični zakoni često uključuju široke raspone kazni, dozvoljavajući tako sudijama da donose diskrecione odluke<sup>445</sup>. Isti dokument, takođe ukazuje na različito viđenje problema iz ugla tužilaštva i advokature, gde tužioci smatraju da sudije rutinski teže blažoj strani u rasponu kazni, dok advokati potenciraju pravnu nepredvidivost kao ključni problem, jer za iste vrste dela u sličnim vrstama predmeta okriviljeni mogu dobiti različite kazne, neke blaže od drugih, u velikoj meri, u zavisnosti od diskrecione odluke sudskega veća. Prema navedenom, ne može se konstatovati da je ovaj standard ispunjen. [0/1 poena]

**S2: UČESNICI U KRIVIČNOM POSTUPKU SMATRAJU DA JE KAZNENA POLITIKA JEDNAKA ZA SVE OKRIVLJENE, BEZ OBZIRA NA NJIHOV LIČNI I DRUŠTVENI STATUS**

[1 POEN]

Kao i kod prethodnog standarda, i na pitanje ujednačenosti kaznene politike s obzirom na lični i društveni status okriviljenih, jedinstvena

ocena advokata je da to nije slučaj u praksi.<sup>446</sup> Ponovo, ocena javnih tužilaca je nešto drugačija, ali su i oni saglasni da se ne može u potpunosti eliminisati diskriminacija okriviljenih prema ličnom i društvenom statusu, s tim što ocenjuju da su takve situacije ipak izuzeci u sudskej praksi. Pored toga, na određene faktore nejednake kaznene politike u pogledu statusa okriviljenih, ukazuju i nalazi iz funkcionalne analize pod nazivom Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji.<sup>447</sup> Imajući u vidu sve navedeno, konstatuje se da standard nije ispunjen. [0/1 poena]

**S3: UČESNICI U KRIVIČNOM POSTUPKU SMATRAJU DA KOLIZIJE ZAKONA NE UTIČU NA JEDNAKOST PRIMENE KRIVIČNIH SANKCIJA**

[0.5 POENA]

U pogledu pitanja uticaja kolizija koje se javljaju između merodavnih zakona u krivičnoj materiji na ujednačenu primenu krivičnih sankcija, ocena advokata je nešto blaža nego kod prethodnih standarda, ali i dalje velika većina ocenjuje da normativne kolizije imaju uticaj na primenu sankcija u sudskej praksi.<sup>448</sup> Ovu ocenu u značajnoj meri dele i intervjuisani tužioci. S tim u vezi, mogla se čuti ocena tužilaca da je najveći problem učestala izmena KZ, to što isti ne sadrži sva krivična dela, već je i dalje značajan deo korpusa krivičnog materijalnog prava u posebnom zakonodavstvu, kao i da se javljaju kolizije između krivičnog i prekršajnog zakonodavstva, kao što je slučaj sa istovetnim opisima radnje izvršenja pojedinih krivičnih dela i prekršaja. Na osnovu navedenog, konstatuje se da ovaj standard nije ispunjen. [0/0,5 poena]

<sup>444</sup> U intervjuima javnih tužilaca, saglasna ocena je da ako se govori o proceni ispunjenosti standarda od 1 do 5, da bi njihova ocena bila 3.

<sup>445</sup> Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014, str. 147; očekuje se da uskoro bude izrađena nova funkcionalna analiza, sa podacima za 2019. godinu, ali ista nije objavljena do zaključivanja ovog izveštaja.

<sup>446</sup> 90% intervjuisanih advokata se ne slaže sa konstatacijom iz ovog standarda, a 10% smatra da je delimično tačna.

<sup>447</sup> *Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji*

<sup>448</sup> 80% intervjuisanih advokata se ne slaže sa konstatacijom iz ovog standarda.

## OCENA INDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>5,5</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>1,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-0,5	1-1,5	2-2,5	3-3,5	4-5,5
FINALNA OCENA INDIKATORA	<b>2</b>				

Izveštaj je konstatovao da je krivično zakonodavstvo u delu uređenja krivičnih sankcija, u velikoj meri usaglašeno sa definisanim uporednim i međunarodnim standardima. Određeni nedostatak je uočen u pogledu propisanih pravila o vrsti i trajanju sankcija. Međutim, kaznena politika sudova je izrazito loše ocenjena, posmatrano iz ugla iskustava advokata

koji su specijalizovani kao branioci ili čija je praksa pretežno u krivičnoj materiji. Njihova je ocena da ne postoji ujednačena praksa o primeni krivičnih sankcija za pojedinačna krivična dela, da kaznena politika nije jednaka za sve okrivljene i da su prisutne kolizije zakona koje utiču na jednakost primene krivičnih sankcija.

## PREPORUKE

1. U pogledu usklađivanja krivičnog zakonodavstva sa zemljama članicama Evropske unije, potrebno je ispitati mogućnost dekriminalizacije krivičnog dela neovlašćenog držanja opojnih droga u delu u kojem se one drže za sopstvenu upotrebu, po uzoru na zakonodavstvo Hrvatske i Slovenije.
2. Potrebno je unaprediti odredbe kojima su propisane alternativne sankcije, i u skladu sa evropskim standardima predvideti obavezan pristanak učinioca krivičnih dela na ispunjenje obaveza koje mu se izriču uz uslovnu osudu i uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom, što bi bio i dodatni garant njegove spremnosti na ispunjenje tih obaveza.
3. Kadaje u pitanju kazna doživotnog zatvora, trebalo bi izmeniti odredbu KZ u skladu sa evropskim standardima, tako da se uslovni otpust može izreći ne nakon isteka 27, već 25 godina od početka izdržavanja kazne doživotnog zatvora.



# KLJUČNA OBLAST VII: PRISTUP PRAVOSUDNIM USLUGAMA

## INDIKATOR 1: KVALITET RADA JAVNIH IZVRŠITELJA

POD-INDIKATOR 1.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O RADU JAVNIH IZVRŠITELJA JAVNIM IZVRŠITELJIMA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Propisano je delotvorno pravno sredstvo koje obezbeđuje pravnu zaštitu dužnika	1/1
2. Propisano je delotvorno pravno sredstvo koje obezbeđuje pravnu zaštitu trećih lica	0,5/1
3. Zakon omogućava dokazne predloge dužnika i trećih lica	0,5/0,5
4. Propisane su garancije objektivnog i jednakog pravnog tretmana stranaka od strane javnih izvršitelja / ne propisuje se povlašćeni procesni položaj poverioca	0/1
5. Propisana je raspodela nadležnosti tako da obezbeđuje pravilno i efikasno postupanje suda i javnih izvršitelja	0,5/0,5
6. Propisani su kriterijumi za ujednačenu raspodelu predmeta javnim izvršiteljima	0/0,5
7. Predviđen je pouzdan način dostave pismena u postupku i obaveštavanja stranaka o svim bitnim okolnostima za postupak	0,5/0,5
8. Postoje zakonske garancije protiv zloupotreba u postupku naplate potraživanja	0,5/0,5
9. Propisan je delotvoran nadzor nad radom javnih izvršitelja	0,5/0,5
10. Podnositelj pritužbe na rad javnog izvršitelja ima pravo uvida u podatke i ishod nadzora	0/0,5
UKUPNO BODOVA	4/6,5

**S1: PROPISANO JE DELOTVORNO PRAVNO SREDSTVO****KOJE OBEZBEĐUJE PRAVNU ZAŠTITU DUŽNIKA**

[1 POEN]

Propisivanjem delotvornog pravnog sredstva koje obezbeđuje pravnu zaštitu dužnika u izvršnom postupku, obezbeđuje se sprovođenje ustavne garancije na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Zakonom o izvršenju i obezbeđenju (u daljem tekstu: ZIO)<sup>449</sup> je žalba predviđena kao osnovno pravno sredstvo protiv rešenja o izvršenju, kojom se može pobijati rešenje ako je izvršna isprava prestala da važi, ako nije protekao rok za ispunjenje obaveze izvršnog dužnika, ako je potraživanje iz izvršne isprave prestalo po drugom osnovu, ako je nedozvoljen predmet izvršenja ili je nemoguće sprovesti izvršenje na tom predmetu, i iz drugih zakonskih razloga. Ako žalba bude usvojena, moguća je obustava izvršnog postupka, preinacavanje prvostepenog rešenja o izvršenju i odbijanje predloga za izvršenje, ili ukidanje prvostepenog rešenja o izvršenju i odbacivanje predloga za izvršenje. Prigovor je osnovno pravno sredstvo protiv rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, uključujući komunalne predmete i može se izjaviti ako potraživanje iz verodostojne isprave nije nastalo, ako je u verodostojnu ispravu unet neistinit sadržaj, ako potraživanje nije dospelo, ako je obaveza izvršena ili na drugi način prestala, ako je potraživanje zastarelo, i iz drugih razloga propisanih ovim ili posebnim zakonom. Prigovor odlaže izvršenje, a njegovo dejstvo je da se predmet, ako bude usvojen prigovor, upućuje na parnicu pred nadležnim osnovnim sudom. Prema navedenom, izvršni dužnik raspolaže efektivnim pravnim sredstvima, i to žalbom, kao osnovnim pravnim lekom, koja ima devolutivno dejstvo i mogućnost ispitivanja zakonitosti akata donetih u postupku, i prigovorom, koji upućuje na parnicu u kojoj se može ispitivati sadržina i osnovanost potraživanja, pa se standard smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S2: PROPISANO JE DELOTVORNO PRAVNO SREDSTVO****KOJE OBEZBEĐUJE PRAVNU ZAŠTITU TREĆIH LICA**

[1 POEN]

Povodom pitanja delotvornog pravnog sredstva koje obezbeđuje pravnu zaštitu trećih lica, svako ko smatra da ima neko pravo koje sprečava izvršenje, pre svega pravo svojine ili drugo pravo na predmetu izvršenja, može javnom izvršitelju podneti prigovor kojim zahteva da se izvršenje utvrdi nedozvoljenim na tom predmetu.<sup>450</sup> Prigovor trećeg lica, za razliku od žalbe, nema devolutivno dejstvo. U slučaju odbacivanja ili odbijanja prigovora, treće lice može u roku od 30 dana od dana prijema rešenja po prigovoru, da pokrene parnični postupak protiv izvršnog poverioca radi utvrđenja da je izvršenje na predmetu nedozvoljeno. Međutim, pokretanje parničnog postupka ne odlaže izvršenje. Pored toga, treće lice je dužno da u prigovoru navede razloge za prigovor i da odmah priloži isprave kojima dokazuje postojanje svoga prava, inače se prigovor odbacuje. S druge strane, kod popisa i prodaje stvari izvršnog dužnika javlja se zakonska prepostavka da su sve stvari u njegovoj državini u svojini izvršnog dužnika i da mogu biti predmet izvršenja, uz propisane izuzetke po vrsti i nameni stvari.<sup>451</sup> Na taj način se štiti interes poverioca da se efikasno sproveđe izvršenje, ali je značajno otežana zaštita interesa trećeg lica, koje mora da dokazuje da su stvari u njegovoj svojini, a ne dužnikovoj, a da se pritom zahteva dokazivanje svojine, a ne da se učini verovatnim takva okolnost, kao i stroga pisana forma dokaza (*forma ad probationem*) već u fazi podnošenja prigovora, odnosno pre parničnog postupka u kojem bi se ti dokazi ispitivali. Kako dokazivanje svojine naročito na pokretnim stvarima nije jednostavno, treće lice može da se nađe u izuzetno teškom položaju - da se sproveđe izvršenje, da pokretne stvari budu prodate, da se suoči sa dugim i neizvesnim ishodom parničnog postupka, za koji nije odgovorno, sa troškovima tog postupka, pa na kraju sa pitanjem mogućnosti povraćaja ili naknade štete na ime vrednosti stvari koje su prodate u izvršenju. Stoga, ovaj standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

<sup>449</sup> Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS“, br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 - autentično tumačenje, 54/2019 i 9/2020 - autentično tumačenje), član 24

<sup>450</sup> ZIO, član 108

<sup>451</sup> ZIO, čl. 221. i 218

**S3: ZAKON OMOGUĆAVA DOKAZNE PREDLOGE DUŽNIKA I TREĆIH LICA  
[0,5 POENA]**

U pogledu pitanja zakonskog ovlašćenja dužnika i trećih lica da stavlju dokazne predloge u izvršnom postupku, Zakon propisuje takvu mogućnost u vezi sa navodima iz uloženih pravnih sredstava, žalbe i/ili prigovora. Napred su navedena određena ograničenja u pogledu tereta dokazivanja i izvesne neravnopravnosti u odnosu na izvršnog poverioca, s tim da nema pravnih prepreka da se u postupku predlože dokazi na okolnosti koje su relevantne i koje mogu biti predmet ispitivanja, ako takvima dokazima raspolazu u datom trenutku i u odgovarajućoj formi. Treba imati u vidu da je postupak zasnovan na načelu formalnog legaliteta, koje podrazumeva da su sud i javni izvršitelj vezani izvršnom i verodostojnom ispravom, pa ispitivanje osnovanosti potraživanja iz isprave nije predmet postupka, i ne može biti ni predmet dokazivanja u tom postupku. Stoga, ovaj standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S4: PROPISANE SU GARANCIJE OBJEKTVNOG I JEDNAKOG PRAVNOG TRETMANA STRANAKA OD STRANE JAVNIH IZVRŠITELJA / NE PROPISUJE SE POVLAŠĆENI PROCESNI POLOŽAJ POVERIOCA  
[1 POEN]**

Zakon ne sadrži posebna pravila koja garantuju jednakost svih izvršnih poverilaca i izvršnih dužnika, odnosno garancije sprečavanja diskriminacije. Nepristrasno i jednakost postupanja javnih izvršitelja je propisano na uopšten način na nivou profesionalnih kriterijuma Etičkim kodeksom javnih izvršitelja.<sup>452</sup> Suprotno, Zakon eksplicitno propisuje povlašćen položaj za pojedine kategorije stranaka u određenim situacijama – konkretno, u oblasti komunalnih i srodnih usluga, izvršni poverilac je povlašćen u odnosu na izvršne poverioce u drugim materijama, s obzirom na to da je ceo poseban postupak kreiran iz razloga efikasnosti u sprovođenju i naplati, odnosno u posebnom interesu ove kategorije poverilaca. Prema tome, garancije nepristrasnog i jednakog postupanja javnih izvršitelja nisu zakonskog ranga, nego su na nivou profesionalnog kodeksa, uopštene su i ne pružaju adekvatan nivo pravne

zaštite od diskriminacije, odnosno od nejednakog postupanja javnih izvršitelja u istim stvarima, s obzirom na lice koje se javlja u tom postupku. Stoga, standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

**S5: PROPISANA JE RASPODELA NADLEŽNOSTI TAKO DA OBEZBEĐUJE PRAVILNO I EFIKASNO POSTUPANJE SUDA I JAVNIH IZVRŠITELJA  
[0,5 POENA]**

Povodom pitanja zakonske raspodele nadležnosti radi obezbeđivanja pravilnog i efikasnog postupanja suda i javnih izvršitelja, Zakon propisuje da je sud nadležan za odlučivanje po predlogu za izvršenje, na osnovu izvršne isprave i na osnovu verodostojne isprave (uz propisani izuzetak u komunalnim stvarima), dok su javni izvršitelji nadležni sa sprovođenje izvršenja (uz propisane izuzetke kad to čini sud, kao i kad doneše rešenje u komunalnim stvarima). Pored toga, sud je nadležan za odlučivanje po pravnim lekovima (uz propisani izuzetak kod prigovora trećeg lica). Može se konstatovati da je dosledno sprovedena konceptualna premlisa podele nadležnosti, po kojoj sud donosi odluke u postupku, a javni izvršitelji sprovode izvršenje na osnovu tih odluka, dok su propisani izuzeci većinom logični i celishodni. Prema tome, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S6: PROPISANI SU KRITERIJUMI ZA UJEDNAČENU RASPODELU PREDMETA JAVNIM IZVRŠITELJIMA  
[0,5 POENA]**

Standard koji predviđa kriterijume za ujednačenu raspodelu predmeta javnim izvršiteljima nije zakonski sproveden. Izvršenje sprovodi mesno nadležni izvršitelj koga je izvršni poverilac naznačio u predlogu za izvršenje, sa izuzetkom u postupku naplate potraživanja iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti. Suprotstavljeni su principi „slučajnog“ određivanja javnog izvršitelja, s jedne strane, i njihove uzajamne konkurenциje koja se javlja na tržištu usluga sprovođenja izvršenja, s druge. Javni izvršitelji su, prema svom pravnom statusu, preduzetnici koji pružaju javne usluge, pa je postojeći „tržišni“ model u skladu sa

<sup>452</sup> Etički kodeks javnih izvršitelja ("Sl. glasnik RS", br. 105/2016), član 6

tim statusom. S druge strane, mehanizam koji je trenutno na snazi u komunalnim predmetima bi mogao da bude dobar model za određivanje javnih izvršitelja u svim predmetima izvršenja, imajući u vidu da je reč o imaocima javnih ovlašćenja koji sprovode postupak i naplaćuju svoje usluge prema propisanom troškovniku, a troškove u krajnjem ishodu snosi izvršni dužnik, pa je u tom svetlu teza o „konkurenčiji na tržištu usluga izvršenja“ problematična. Prema tome, standard se ne smatra ispunjenim. [0/0,5 poena]

**S7: PREDVIĐEN JE POUZDAN NAČIN DOSTAVE PISMENA U POSTUPKU I OBAVEŠTAVANJA STRANAKA O SVIM BITNIM OKOLNOSTIMA ZA POSTUPAK**  
[0,5 POENA]

Povodom pitanja propisivanja pouzdanog načina dostave pismena u postupku i obaveštenja o svim bitnim okolnostima za postupak, ZIO predviđa da akte suda i javnog izvršitelja, kao i druga pismena, dostavlja javni izvršitelj, ako sud nije isključivo nadležan za izvršenje.<sup>453</sup> Ako dostava ne uspe, pismo se u roku od tri dana ističe na elektronskoj oglasnoj tabli suda koji je doneo rešenje o izvršenju na osnovu izvršne ili verodostojne isprave, a kad je reč o rešenju o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, dostavljanje se ponavlja još jednom po isteku roka od osam dana od prethodnog dostavljanja, a ako ni ponovljeno dostavljanje ne uspe, rešenje se u roku od tri dana ističe na elektronskoj oglasnoj tabli nadležnog suda. Elektronska oglasna tabla je nedavna zakonska novela, koja otvara pravnu mogućnost za unapređenje tehničkih rešenja za efikasnu i efektivnu dostavu obaveštenja i dopisa, naročito elektronskim putem. Stoga, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S8: POSTOJE ZAKONSKE GARANCIJE PROTIV ZLOUPOTREBE U POSTUPKU NAPLATE POTRAŽIVANJA**  
[0,5 POENA]

Zakon propisuje garancije protiv zloupotreba u postupku naplate potraživanja, putem pravila koja uređuju postupak popisa, procene i prodaje stvari, odnosno plenidbe i prenosa iznosa potraživanja.

Ova pravila detaljno uređuju radnje koje se preduzimaju u postupku naplate i namirenja potraživanja, čime se sprečava proizvoljnost i diskreciono postupanje javnih izvršitelja. Načelo srazmere treba da spreči zloupotrebe koje se javljaju u slučajevima popisa i prodaje stvari, kada je potraživanje značajno manje od stvarne vrednosti stvari, naročito kad su u pitanju nepokretnosti. Pored toga, nedavnim izmenama ZIO, proširen je krug lica koja ne mogu da se pojave kao kupci kod prinudne prodaje, a uvedena je prodaja nepokretnosti putem elektronskog javnog nadmetanja, kao odgovor na nepravilnosti koje su ranije uočene u praksi. Donošenjem pravilnika koji uređuje organizaciju i postupak elektronskog javnog nadmetanja, zaokružen je pravni okvir za sprovođenje ove radnje. Prema tome, standard je ispunjen. [0,5/0,5 poena]

**S9: PROPISAN JE DELOTVORAN NADZOR NAD RADOM JAVNIH IZVRŠITELJA**  
[0,5 POENA]

Zakon propisuje delotvoran nadzor nad radom javnih izvršitelja, koji sprovode nadležno ministarstvo i Komora javnih izvršitelja.<sup>454</sup> Ministarstvo vrši nadzor na sopstvenu inicijativu, na predlog predsednika suda za čije područje je javni izvršitelj imenovan ili po pritužbi drugog javnog izvršitelja, stranke ili učesnika u postupku. Rad javnog izvršitelja nadzire i Komora javnih izvršitelja, najmanje jednom u dve godine(redovni nadzor), pri čemu proverava i primenu Standarda profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja, kao i putem vanrednog nadzora po pritužbi stranke ili učesnika u postupku. Način sprovođenja nadzora i standardi profesionalnog ponašanja su bliže uređeni podzakonskim aktima. Prema tome, ovaj standard je ispunjen u celosti. [0,5/0,5 poena]

<sup>453</sup> ZIO, čl. 36 i 37

<sup>454</sup> ZIO, čl. 523 i 524

**S10: PODNOSILAC PRITUŽBE NA RAD JAVNOG  
IZVRŠITELJA IMA PRAVO UVIDA U PODATKE I ISHOD  
NADZORA  
[0,5 POENA]**

Pravo podnosioca pritužbe na rad javnog izvršitelja na uvid u podatke i ishod nadzora nije propisano na adekvatan način. Naime, podnositelj pritužbe nema nikakvih ovlašćenja u postupku nadzora nad radom javnog izvršitelja koji je iniciran na osnovu njegove pritužbe (vanredni

nadzor), nema svojstvo učesnika u tom postupku, nema pravo uvida u spise, nema pravo davanja dokaznih predloga, osim onih koji su sadržani u samoj pritužbi. Disciplinski tužilac je dužan da u roku od 30 dana od prijema pritužbe obavestiti podnosioca o postupanju po njemu, ali nije dužan da ga obavesti o ishodu postupka nadzora koji je iniciran tom pritužbom. Stoga se standard ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

**POD-INDIKATOR 1.2. RAD JAVNIH IZVRŠITELJA U PRAKSI**

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Stranke u izvršnom postupku smatraju da javni izvršitelji nediskriminatorno i neselektivno postupaju prema svim kategorijama lica u postupku	0,5/1
2. Javni izvršitelji imaju aktivnu ulogu u posredovanju između stranaka radi sporazumnog namirenja	0/1
3. Udeo pritužbi stranaka na rad javnih izvršitelja u odnosu na ukupan broj predmeta u radu u kalendarskoj godini	1/1
4. Stranke u izvršnom postupku smatraju da su javno-izvršiteljski troškovi predvidivi	0/0,5
5. Stranke u izvršnom postupku smatraju da je javno-izvršiteljska tarifa jasna i nedvosmislena	0/0,5
6. Stranke u izvršnom postupku smatraju da je predujam troškova predvidiv za stranke u postupku	0/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>1,5/4,5</b>

**S1: STRANKE U IZVRŠNOM POSTUPKU SMATRAJU DA  
JAVNI IZVRŠITELJI NEDISKRIMINATORNO I NESELEKTIVNO  
POSTUPAJU PREMA SVIM KATEGORIJAMA LICA U  
POSTUPKU  
[1 POEN]**

Na osnovu nalaza kvalitativnog istraživanja iskustva građana koji su imali iskustva sa postupkom prinudne naplate potraživanja<sup>455</sup> i

kvalitativnog istraživanja i studije koju je objavio Centar za evropske politike na temu pristupa pravdi u izvršnom postupku<sup>456</sup>, može se uočiti da građani pokazuju visok stepen nepoverenja u rad javnih izvršitelja. U ovom momentu, razloge za ovako visok stepen nepoverenja, posebno među građanima koji su imali iskustva u izvršenju, potrebno je detaljnije ispitati, jer je nezadovoljstvo u velikoj meri subjektivnog karaktera. Specifičnost izvršnog postupka je to

<sup>455</sup> Fokus grupe, IPSOS

<sup>456</sup> Problemi i prepreke u pristupu pravdi u izvršnom postupku iz perspektive zaštite potrošača, CEP, 2019. (USAID Vladavina prava) dostupno na <https://cep.org.rs/publications/problemi-i-prepreke-za-pristup-pravdi-u-izvrsnom-postupku-iz-perspektive-zastite-potrosaca/>

što je za razliku od parničnog, usmeren protiv jedne strane, dužnika, i to prirodno izaziva njegovo subjektivno nezadovoljstvo, bez obzira na pitanje pravilnosti i kvaliteta rada javnih izvršitelja. U razgovorima sa javnim izvršiteljima, može se dobiti potpuno suprotna slika –, da ne postoji nikakva diskriminacija ili selektivnost u njihovom radu, a za lošu sliku u javnosti pretežno okrivljuju medije, koji po pravilu ovu profesiju prikazuju u lošem svetlu, isključivo u vezi sa incidentnim situacijama, koje se senzacionalistički prikazuju<sup>457</sup>. Pored toga, veliki veo izvršenja čini prinudna naplata komunalnih i srodnih potraživanja – prema podacima iz godišnjih izveštaja javnih izvršitelja za 2019. godinu, komunalni predmeti čine čak 62% od ukupnog broja predmeta primljenih u rad u toj godini<sup>458</sup>. U ovim predmetima rešenje o izvršenju neposredno donosi javni izvršitelj, a ne izvršni sud, što dodatno stvara animozitet građana-dužnika prema nosiocima ove pravosudne profesije.

Sagovornici na fokus grupama, koji su imali iskustva kao poverioci, ističu da su očekivanja bila velika kada je u pitanju naplata potraživanja, ali da su se tu izvršitelji pokazali kao nedovoljno efikasni i da su fokus stavili na naplaćivanje dugova građana prema komunalnim preduzećima, što je po njima znatno manji problem u odnosu na naplatu potraživanja. Kada je u pitanju rad izvršitelja, na fokus grupama mnogo je više zabeleženih negativnih nego pozitivnih asocijacija među sagovornicima. Jedino pozitivno što se izdvaja jeste znatno brže rešavanje postupka u odnosu na „stare sudske izvršitelje“. Zanimljivo je da se kao pozitivno navodi naplaćivanje dugovanja („finansijska disciplina“ neplatiša), kada su u pitanju oni za koje se zna da nemaju finansijskih poteškoća. Međutim, istovremeno se uočava da je među negativnim ocenama, selektivnost u postupanju na poslednjem mestu, a ispred su ocene vezane za velike troškove, procesne nedostatke ili način postupanja. Takođe, selektivnost u postupanju javnih izvršitelja nije identifikovana kao jedan od ključnih problema u istraživanju o pristupu pravdi u izvršnom postupku, ali su se na okruglim stolovima sporadično moglo

čuti primedbe građana i potrošačkih organizacija u pogledu „povlašćenog“ položaja pojedinaca u nekim sredinama, bilo kao dužnika ili poverilaca<sup>459</sup>.

U ovom pogledu, može se zaključiti da građani, generalno, nemaju adekvatan nivo poverenja u rad javnih izvršitelja, ali da nije moguće pouzdano vezati to nezadovoljstvo za konkretne radnje diskriminatornog ili selektivnog postupanja javnih izvršitelja. Prema tome, može se konstatovati da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

### S2: JAVNI IZVRŠITELJI IMAJU AKTIVNU ULOGU U POSREDOVANJU IZMEĐU STRANAKA RADI SPORAZUMNOG NAMIRENJA

[1 POEN]

U pogledu pitanja aktivne uloge javnih izvršitelja u posredovanju između stranaka radi sporazumnog namirenja, takav podatak se na javlja u godišnjim izveštajima o radu, niti drugim izveštajima koje obrađuje Komora. Prema rezultatima fokus grupe, osim programa isplate duga u ratama, građani nemaju nikakva saznanja da je na bilo koji način izvršitelj posredovao između dužnika i poverioca. Može se uočiti da je posredovanje između poverioca i dužnika, iako zakonom eksplicitno propisano kao jedna od dužnosti javnog izvršitelja, u praksi zanemarljivo ili uopšte nije prisutno. Stoga, standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/1 poena]

### S3: UDEO PRITUŽBI STRANAKA NA RAD JAVNIH IZVRŠITELJA U ODNOSU NA UKUPAN BROJ PREDMETA U RADU U KALENDARSKOJ GODINI

[1 POEN]

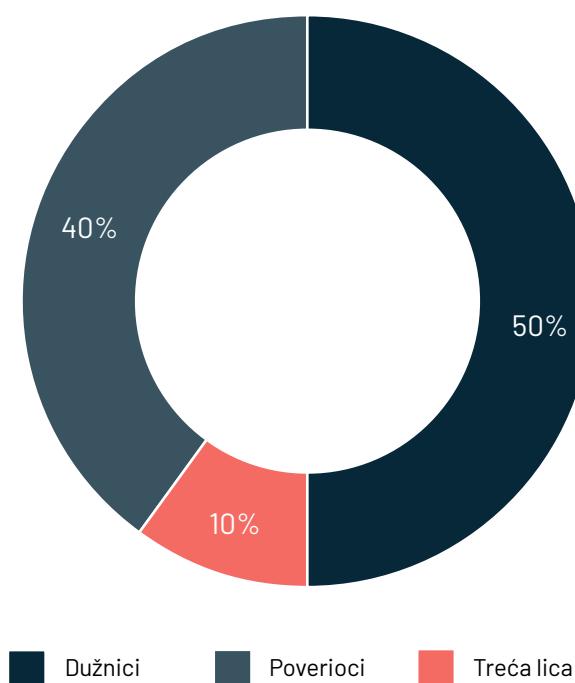
Prema podacima dobijenim od Komore javnih izvršitelja, na osnovu upita o broju i strukturi pritužbi, na godišnjem nivou je Komori podneto ukupno 759 pritužbi na rad javnih izvršitelja, od kojih je 50% dužnika, 10% su poverioci, a 40% posto su ostali učesnici u postupku (treća

<sup>457</sup> Intervjui i okrugli stolovi sprovedeni u sklopu istraživanja CEP, prezentovani u izveštaju *Problemi i prepreke u pristupu pravdi u izvršnom postupku iz perspektive zaštite potrošača*, kao i u okviru istraživanja *Podizanje nivoa razumevanja građana o njihovim pravima i obavezama u izvršnom postupku na lokalnom nivou* (USAID Vladavina prava, 2020)

<sup>458</sup> Podaci iz godišnjih izveštaja o radu javnih izvršitelja za 2019. godinu, dostupni ovde <https://www.komoraizvrsitelja.rs/ovde> <https://www.komoraizvrsitelja.rs/>

<sup>459</sup> Okrugli stolovi organizovani u sklopu istraživanja CEP

lica, druga zainteresovana lica, i sl.).<sup>460</sup> U istom periodu je primljeno u rad 505.678 novih izvršnih predmeta, a 1.610.165 predmeta je bilo ukupno u radu u toj kalendarskoj godini. Iako nisu raspoloživi podaci koji povezuju pritužbe sa pojedinačnim predmetima, može se uočiti da je relativni ideo pritužbi u odnosu na ukupan broj aktivnih predmeta na godišnjem nivou 0,047% (manje od 1 pritužba na 5.000 aktivnih predmeta). Komora je podnela 8 disciplinskih prijava u datom periodu, od kojih je u 5 slučajeva doneta disciplinska mera protiv javnih izvršitelja. Prema tome, standard je ispunjen. [1/1 poena]



*Podnosioci pritužbi na rad javnih izvršitelja*

#### S4: STRANKE U IZVRŠNOM POSTUPKU SMATRAJU DA SU JAVNOIZVRŠITELJSKI TROŠKOVI PREDVIDIVI [0,5 POENA]

Prema rezultatima fokus grupe, uočava se tesna veza između nivoa informisanosti stranke i pitanja predvidivosti javnoizvršilačke tarife, imajući u vidu da je informisanost građana na dosta niskom

nivou, uprkos činjenici da su neki od učesnika imali iskustva sa više izvršnih postupaka u poslednjih par godina ili su čak imali iskustva i kao poverioci i kao dužnici. Na fokus grupama se moglo čuti, od građana koji su bolje informisani, da je u rešenju naveden iznos duga i predujmljeni troškovi poverioca, te daje na početku postupka nepoznata samo naknada za uspešno sproveden postupak. Problematično je ipak ne samo što se visina ove naknade određuje po okončanju izvršenja, već i činjenica da se visina naknade veoma razlikuje od slučaja do slučaja i od izvršitelja do izvršitelja. Česta primedba koja se čuje u razgovorima sa građanima i potrošačkim organizacijama jeste da su troškovi javnih izvršitelja preveliki u odnosu na visinu potraživanja, naročito u komunalnim predmetima<sup>461</sup>. S druge strane, pojedini poverioci su istakli da su bili zatečeni visinom predujma troškova izvršenja. Prema navedenom, dva su osnovna razloga za nedovoljan stepen predvidljivosti troškova izvršenja: jedan je vezan za kompleksnost načina obračuna i naplate troškova, koji čine naknada za rad i stvarni troškovi, koliko iznesu u konkretnom predmetu, a drugi je nizak nivo informisanosti građana uopšte o postupku izvršenja i njegovim specifičnostima. Stoga, standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

#### S5: STRANKE U IZVRŠNOM POSTUPKU SMATRAJU DA JE JAVNOIZVRŠITELJSKA TARIFA JASNA I NEDVOSMISLENA [0,5 POENA]

Građani se često žale da nemaju uvid u javnoizvršiteljsku tarifu, da im je nepoznata ili eventualno, da su je slučajno pronašli na internetu.<sup>462</sup> Međutim, javnoizvršiteljska tarifa je propis, koji donosi ministar pravde, koji se objavljuje u „Službenom glasniku“, i za koji važi pravna prepostavka poznavanja za sve građane<sup>463</sup>. Građani koji su imali uvid u tarifu, međutim, nisu uspevali da samostalno izračunaju troškove postupka, da utvrde koje aktivnosti je izvršitelj naplatio, niti znaju šta su konkretno platili u okviru onoga što su ti dodatni troškovi mimo stvarnog

<sup>460</sup> Podaci za 2018. godinu dobijeni su na osnovu dopisa koji je dostavila Komora javnih izvršitelja.

<sup>461</sup> Studija, str. 36

<sup>462</sup> Fokus

<sup>463</sup> Javnoizvršiteljska tarifa („Sl. glasnik RS“, br. 93/2019); tarifa je dostupna i na internet stranici Ministarstva pravde, kao i na stranici Komore javnih izvršitelja, ali na teže dostupnom mestu.

duga. Tarifa je, prema tome, dostupna, iako građani nisu dovoljno informisani gde i kako, ali svakako nije dovoljno jasna za stranke u postupku, pa je ovaj standard neispunjeno. [0/0,5 poena]

**S6: STRANKE U IZVRŠNOM POSTUPKU SMATRAJU DA JE PREDUJAM TROŠKOVA PREDVIDIV ZA STRANKE U POSTUPKU**  
[0,5 POENA]

Problem načina obračuna predujma i predvidljivosti je deo pitanja jasnoće i predvidljivosti obračuna troškova postupka uopšte, u skladu sa javnoizvršiteljskom tarifom, pa

se prednje primedbe i komentari jednako odnose i na predvidljivost visine predujma. Na fokus grupama su mogli da se čuju kritički komentari pojedinih građana kako u ulozi poverioca (višekratne naplate predujma, nejasna visina), tako i dužnika (uračunavanje neopravdanih troškova poverioca u iznos predujma, koji se potom prevljuje na dužnika, ponekad višestruko veći iznos u odnosu na glavni dug). Tarifa predviđa kriterijume za obračun i naplatu predujma, ali sagovornici daju ocenu da deluje da obračun predujma u velikoj meri zavisi od diskrecione odluke javnih izvršitelja, i da se zato javlja naizgled neujednačena praksa. Prema tome, standard se ne može smatrati ispunjenim. [0/0,5 poena]

## OCENA IDIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>11</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>5,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-2,5	3-4,5	5-6,5	7-9	9,5-11
FINALNA OCENA IDIKATORA	1	2	3	4	5

Sistem izvršenja koji se zasniva na ključnoj ulozi jedne pravosudne profesije, javnih izvršitelja, kojima su zakonom poverena odgovarajuća javna ovlašćenja, uveden je pre nepune decenije. Novi sistem je predstavljao radikalni zaokret, obeležen pravnim, organizacionim i širim društvenim posledicama, a najvažnija je visok stepen izvesnosti sprovođenja izvršenja, za razliku od ranijeg sistema. Zakon je u međuvremenu imao nekoliko novela, ali se može uočiti potreba za daljim unapređenjima, pre svega u pogledu delotvornosti pravnog sredstva koje obezbeđuje pravnu zaštitu trećih lica u postupku, mogućnosti dokazivanja

navoda dužnika i trećih lica, garancije objektivnog i jednakog pravnog tretmana stranaka od strane javnih izvršitelja, kao i mogućnosti podnosioca pritužbe na rad javnog izvršitelja da izvrši uvid u podatke iz nadzora i da bude upoznat za njegovim ishodom. U praksi, uočava se nedostatak potpuno nediskriminatorskog i neselektivnog postupanja javnih izvršitelja, kao i izostanak sprovođenja zakonske obaveze posredovanja između stranaka radi namirenja potraživanja. Pored toga, troškovi postupka se ocenjuju kao nepredvidivi za stranke u postupku.

## PREPORUKE

1. Potrebno je unaprediti transparentnost rada javnih izvršitelja, s jedne strane, i nivo informisanosti javnosti o pravilima izvršnog postupka, s druge strane, kao bi se umanjilo uzajamno nepoverenje koje se često javlja kao posledica nedostatka pouzdanih informacija.
2. Potrebno je razmotriti model obračuna troškova postupka koji bi bio jasniji i transparentniji za stranke u postupku, i time obezbedio veći stepen predvidljivosti troškova postupka.
3. Potrebno je da javni izvršitelji u svojoj praksi pruže snažnije uveravanje da ne postupaju selektivno i da obezbede primenu mehanizama koji su usmereni na umanjenje konflikata između stranaka i unapređenje zaštite interesa dužnika, kao što je postupak posredovanja u izvršenju.

## INDIKATOR 2: KVALITET RADA JAVNIH BELEŽNIKA

### POD-INDIKATOR 2.1. ADEKVATNOST PRAVNIH NORMI O RADU ZA RAD JAVNIH BELEŽNIKA

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Pravni okvir za rad javnih beležnika obezbeđuje adekvatne uslove solemnisacije isprava	0,5/1
2. Zakon propisuje jedinstvenu javno-beležničku tarifu	1/1
3. Zakon propisuje da javno-beležnička tarifa mora biti adekvatna u odnosu na pruženu uslugu	0,5/1
4. Zakon propisuje da radno vreme javnih beležnika bude takvo da je strankama omogućen pristup usluzi i izvan uobičajenog radnog vremena	0,5/1
5. Zakon dozvoljava pravo pripadnicima nacionalnih manjina da javnobeležnička isprava bude ispisana i na jeziku koji razumeju na mestima gde je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine	1/1
6. Zakon propisuje odgovarajuću naknadu štete i način ostvarivanja prava na naknadu u slučaju propusta od strane javnog beležnika (u slučaju zastarelosti potraživanja)	1/1
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>4,5/6</b>

**S1: PRAVNI OKVIR ZA RAD JAVNIH BELEŽNIKA OBEZBEĐUJE ADEKVATNE USLOVE SOLEMNIZACIJE ISPRAVA**  
[1 POEN]

Povodom pitanja adekvatnosti pravnog okvira koji uređuje rad javnih beležnika u pogledu obezbeđivanja adekvatnih uslova solemnisacije isprava, treba konstatovati da se

pod solemnisacijom podrazumeva potvrđivanje privatne isprave i time davanje svojstva javnobeležničke isprave. Na prvom mestu, to se odnosi na ugovore o prometu nepokretnosti, hipotezi i založne izjave, ugovore o zasnivanju stvarnih i ličnih službenosti. Zakonskom novelom iz 2015. godine su detaljnije uređeni uslovi solemnisacije u pogledu oblika i sadrzine klauzule

o potvrđivanju isprave, i načina njenog stavljanja. S druge strane, Zakon o javnom beležništvu (u daljem tekstu: ZJB) propisuje obavezu javnog beležnika da solemnizuje privatnu ispravu (samo) kada je to zakonom određeno, odnosno kada je to uslov za punovažnost pravnog posla.<sup>464</sup> Prema tome, dispozicija stranke nije kriterijum za solemnizaciju kada to zakon ne propisuje. To se može oceniti kao nedostatak, imajući u vidu da je reč o pravosudnoj usluzi u cilju veće pravne sigurnosti, i da se javlja mogućnost i potreba solemnizacije privatnih isprava po zahtevu stranke i za isprave za koje nije propisana takva zakonska forma. Standard se ima smatrati delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

**S2: ZAKON PROPISUJE JEDINSTVENU JAVNO-BELEŽNIČKU TARIFU**  
[1 POEN]

Zakon propisuje jedinstvenu javnobeležničku tarifu, koju svojim aktom donosi ministar i koja je jedinstvena za sve javne beležnike i celo područje Republike Srbije. Javnobeležničkom tarifom se utvrđuje nagrada za rad javnog beležnika i naknada troškova nastalih u vezi sa obavljenim posлом javnog beležnika, način utvrđivanja vrednosti obavljenog posla i način obračunavanja iznosa nagrade i naknade troškova. Prema tome, standard je ispunjen. [1/1 poena]

**S3: ZAKON PROPISUJE DA JAVNO-BELEŽNIČKA TARIFA MORA BITI ADEKVATNA U ODNOSU NA PRUŽENU USLUGU**  
[1 POEN]

Zakon ne propisuje da javnobeležnička tarifa mora biti adekvatna u odnosu na pruženu uslugu. Međutim, akt o javnobeležničkoj tarifi propisuje da javnom beležniku pripada nagrada za rad i naknada troškova nastalih u vezi sa obavljenim poslom u visini i na način određen tarifom propisanim od strane nadležnog ministra<sup>465</sup>. Visina nagrade se obračunava prema kriterijumima vrednosti predmeta pravnog posla ili radnje, u

fiksnom iznosu i prema utrošenom vremenu za pripremu i obavljanje određene radnje. Prilikom obračunavanja nagrade za obavljeni pravni posao, uzimaju se u obzir sve radnje povezane sa konkretnim pravnim poslom, uključujući i pripremne poslove. Javni beležnik je u obavezi da postupa na način koji je ekonomski najpovoljniji za stranku (osim ako strana ne zahteva drugačije postupanje). Prema tome, standard nije zakonski uređen, već je sproveden podzakonskim aktom kojim je predviđena supsidijarna primena kriterijuma srazmernosti nagrade u odnosu na utrošak vremena, u odnosu na vrednost pravnog posla. Standard se smatra delimično ispunjenim [0,5/1 poena]

**S4: ZAKON PROPISUJE DA RADNO VРЕME JAVNIХ BELEŽNIKA BUДЕ TAKVO DA JE STRANKAMA OMOGUĆЕН PRISTUP USLUZI I IZVAN UOBIČAJENOГ RADNOГ VРЕMENA**  
[1 POEN]

Povodom pitanja da li zakon propisuje da radno vreme javnih beležnika bude takvo da je strankama omogućen pristup usluzi i izvan uobičajenog radnog vremena, merodavne norme ponovo nisu zakonskog ranga, već se daje ovlašćenje resornom ministru da svojim aktom uređuje radno vreme<sup>466</sup>. Pravilnik predviđa da radno vreme javnog beležnika iznosi 40 časova nedeljno, od ponedeljka do petka, u periodu od 9 do 17 časova. Navedeni član dozvoljava da se overa potpisa, kao i fotokopiranje javne ili nejavne isprave, mogu obavljati i do 19 časova tokom radnih dana, bez prava na uvećanje nagrade za rad izvan radnog vremena. Pored toga, uz obrazloženi zahtev stranke, javni beležnik može službenu radnju obaviti izvan radnog vremena, kao i u dane praznika i druge dane kada ne radi. Međutim, ponovo je reč o aktu podzakonskog ranga i nedostatku zakonskih garancija usklađenosti radnog vremena sa potrebama stranaka. Stoga, standard se smatra delimično ispunjenim. [0,5/1 poena]

<sup>464</sup> Zakon o javnom beležništvu („Sl. glasnik RS“, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015), čl. 93. i 93a

<sup>465</sup> Javnobeležnička tarifa („Sl. glasnik RS“, br. 91/2014, 103/2014, 138/2014, 12/2016, 17/2017, 67/2017, 98/2017, 14/2019, 49/2019, 17/2020 i 91/2020)

<sup>466</sup> Pravilnik o javnobeležničkoj kancelariji i radnom vremenu javnog beležnika („Sl. glasnik RS“, br. 31/2012, 87/2014 i 15/2017)

**S5: ZAKON DOZVOLJAVA PRAVO PРИПАДНИЦИМА  
NACIONALNIH MANJINA DA JAVNOBELEŽNIČKA ISPRAVA  
BUDE ISPISANA I NA JEZIKU KOJI RAZUMEJU NA MESTIMA  
GDE JE U SLUŽBENOJ UPOTREBI JEZIK NACIONALNE  
MANJINE**  
[1 POEN]

U vezi standarda da Zakon dozvoljava pravo pripadnicima nacionalnih manjina da javnobeležnička isprava bude ispisana i na jeziku koji razumeju na mestima gde je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine, propisana je obaveza za javne beležnike na područjima jedinica lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalne manjine, da sastavljaju javnobeležničke isprave na srpskom jeziku ciriličnim pismom ili na jeziku i pismu nacionalne manjine ili na oba jezika i pisma, u skladu sa zahtevom stranke.<sup>467</sup> Sledstveno tome, standard se smatra ispunjenim u celini. [1/1 poena]

**S6: ZAKON PROPISUJE ODGOVARAJUĆU NAKNADU ŠTETE  
I NAČIN OSTVARIVANJA PRAVA NA NAKNADU U SLUČAJU  
PROPUSTA OD STRANE JAVNOG BELEŽNIKA (U SLUČAJU  
ZASTARELOSTI POTRAŽIVANJA)**  
[1 POEN]

Zakon eksplicitno propisuje obavezu naknade štetezbogpropustajavnogbeležnika<sup>468</sup>. Propisano je i da je javni beležnik odgovoran za svaku štetu koju su prouzrokovali javnobeležnički pripravnik, javnobeležnički saradnik i javnobeležnički pomoćnik, kao i administrativno osoblje koje radi u javnobeležničkoj kancelariji, nezavisno od toga da li oni samostalno odgovaraju i prema opštim pravilima obligacionog prava. S tim u vezi, javni beležnik je dužan da postupa s povećanom pažnjom, u skladu sa pravilima struke i običajima tokom izvršenja svojih obaveza. Imajući u vidu sve prethodno navedeno, standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

## POD-INDIKATOR 2.2. RAD JAVNIH BELEŽNIKA U PRAKSI

STANDARDI POD-INDIKATORA	BODOVI
1. Javni beležnici nepristrasno savetuju stranke	0,5/1
2. Javni beležnici savesno postupaju u vršenju svojih usluga	1/1
3. Saradnici i pomoćnici javnog beležnika su stručno sposobljeni za vršenje usluga	1/1
4. Cena usluge je adekvatna	0,5/0,5
5. Teritorijalna rasprostranjenost javnobeležničkih kancelarija obezbeđuje jednak pristup građanima cele zemlje	0,5/1
6. Usluga javnog beležnika je lako fizički dostupna	0,5/0,5
<b>UKUPNO BODOVA</b>	<b>4/5</b>

**S1: JAVNI BELEŽNICI NEPRISTRASNO SAVETUJU STRANKE**  
[1 POEN]

Na osnovu sprovedenog terenskog istraživanja korisničkog iskustva<sup>469</sup>, korisnici usluga su u

46% slučajeva potvrdili da su bili upoznati od strane javnog beležnika ili njegovog pomoćnika o svim pravima i obvezama koji proističu prilikom obavljanja radnje ovore. Sa ocenom da su javni beležnik ili njegov pomoćnik jasno i

<sup>467</sup> ZJB, član 18

<sup>468</sup> ZJB, član 58

<sup>469</sup> Terensko istraživanje putem anketiranja korisnika usluga u 13 gradova, sprovedeno u periodu jun-jul 2020. godine

precizno odgovorili na svako postavljeno pitanje i razrešili svaku nedoumicu u vezi sa predmetnom uslugom, složilo se 69% korisnika. Na osnovu navedenog, može se utvrditi da je prosečna vrednost ostvarivanja ovog standarda 57,5%, pa se konstatiuje da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

**S2: JAVNI BELEŽNICI SAVESNO POSTUPAJU U VRŠENJU SVOJIH USLUGA**  
[1 POEN]

Polazeći od sprovedenog istraživanja korisničkog iskustva, konstatovano je da je zahtev za sprovođenje radnje kod javnog beležnika podnet bez teškoća (84% saglasno sa takvom ocenom), da je tražena radnja zakazana u razumnom roku (92% saglasno), i da su prilikom prijema u kancelariji, saradnici javnog beležnika bili ljubazni i predusretljivi (100%). Na pitanje da li u kancelariji postoji adekvatan prostor za čekanje, sa mestima za sedenje, i pregledan sistem prozivanja stranaka, 84% korisnika se izjasnilo afirmativno. U celini, zadovoljstvo pruženom uslugom javnog beležnika, izrazilo je 92% korisnika (u potpunosti 54%, a donekle zadovoljno 38%). Prema tome, standard se smatra ispunjenim. [1/1 poena]

**S3: SARADNICI I POMOĆNICI JAVNOG BELEŽNIKA SU STRUČNO OSPOSOBLJENI ZA VRŠENJE USLUGA**  
[1 POEN]

Na pitanje da li ocenjuju da su saradnici i pomoćnici javnog izvršitelja u potpunosti stručno osposobljeni za vršenje usluge, 38% korisnika je u potpunosti saglasno, a 54% se donekle slaže. Kako pozitivna ocena čini ukupno 92%, konstatiuje se da je ovaj standard ispunjen. [1/1 poena]

**S4: CENA USLUGE JE ADEKVATNA**  
[0,5 POENA]

Povodom pitanja troškova rada javnih beležnika, 77% korisnika se tokom istraživanja pozitivno izjasnilo na ocenu da iznos nagrade koji je plaćen za obavljeni javnobežnički posao odgovara pruženoj usluzi, s obzirom na složenost posla, vreme i trud potreban da se radnja završi. Istovetna je ocena korisnika i kada se postavi pitanje da li iznos nagrade koji je plaćen za obavljeni javnobežnički posao ne predstavlja preterano finansijsko opterećenje za domaćinstvo, s obzirom na vrstu ovare. Stoga, standard se smatra ispunjenim. [0,5/0,5 poena]

**S5: TERITORIJALNA RASPROSTRANJENOST JAVNOBEŽNIČKIH KANCELARIJA OBEZBEĐUJE JEDNAK PRISTUP GRAĐANIMA CELE ZEMLJE**  
[1 POEN]

Zakonom o javnom beležništvu propisana su pravila o teritorijalnoj rasprostranjenosti javnobežničkih kancelarija, prema kojima broj javnobežničkih mesta određuje ministar, po pribavljenom mišljenju Komore, tako da se za područje jedne lokalne samouprave, po pravilu, određuje najmanje jedno javnobežničko mesto, a na područjima sa većom koncentracijom stanovništva i intenzivnjim privrednim poslovanjem broj javnobežničkih mesta određuje se tako da se na svakih 25.000 stanovnika odredi po jedno javnobežničko mesto.<sup>470</sup>

Analizom podataka o broju i sedištu javnih beležnika koji su imenovani i rade u vreme izrade ovog izveštaja<sup>471</sup>, polazeći od navedenih zakonskih kriterijuma teritorijalne rasprostranjenosti, utvrđeno je da su javni beležnici prisutni u 88 od 145 gradova i opština. Pored toga, na području jedinica lokalne samouprave gde je potrebno imenovati više od jednog javnog beležnika, prema navedenom kriterijumu broja stanovnika, u 23 slučaja nije ispunjen ovaj kriterijum. Prema tome, kriterijum prisustva u svim jedinicama lokalne

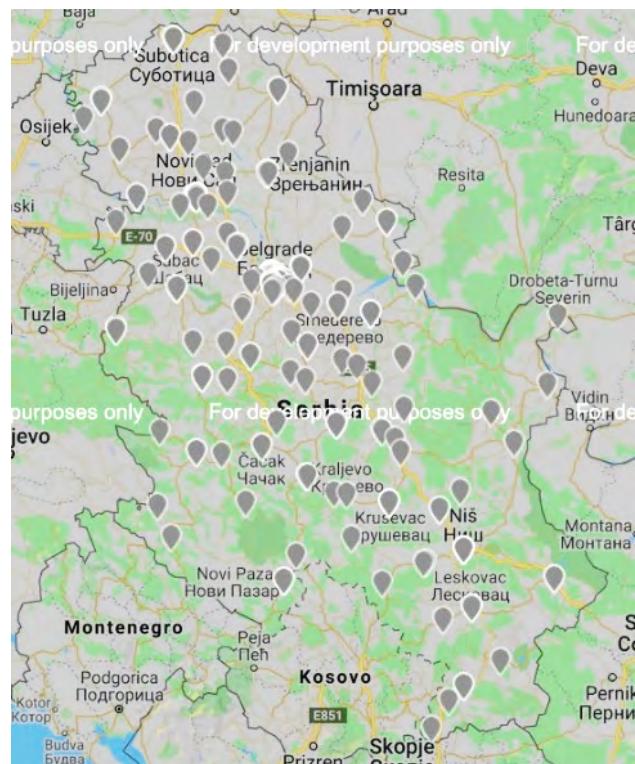
<sup>470</sup> ZJB, član 15

<sup>471</sup> Spisak javnobežničkih kancelarija, dostupan na internet stranici Javnobežničke komore Srbije, dostupan na <http://beleznik.org/index.php/sr/pronadi-svog-javnog-beleznika/spisak-javnih-beleznika-i-kontaktina> Spisak javnobežničkih kancelarija, dostupan na internet stranici Javnobežničke komore Srbije, dostupan na <http://beleznik.org/index.php/sr/pronadi-svog-javnog-beleznika/spisak-javnih-beleznika-i-kontakti>

samouprave je ispunjen sa 65%, a kriterijum adekvatnog broja javnih beležnika tamo gde je to potrebno po broju stanovnika je ispunjen sa 74%, pa se stoga konstatiše da je standard delimično ispunjen. [0,5/1 poena]

#### S6: USLUGA JAVNOG BELEŽNIKA JE LAKO FIZIČKI DOSTUPNA [0,5 POENA]

Na osnovu podataka iz istraživanja, 93% korisnika je dalo ocenu da se kancelarija javnog beležnika nalazi na lako dostupnoj lokaciji u gradu. Ocenu da je kancelarija javnog beležnika jasno i precizno obeležena u javnom prostoru (da su lako uočljivi i razumljivi putokazi do prostorije kancelarije), dalo je 77% korisnika. Prosječna vrednost navedenih pozitivnih ocena je 85%, čime se izvodi zaključak da je standard lage fizičke dostupnosti javnog beležnika korisnicima sistema ispunjen. [0,5/0,5 poena]



Mapa rasprostranjenosti kancelarija javnih beležnika  
(izvor: internet stranica KJB)

### OCENA IĐIKATORA

Maksimalni zbir svih pod-indikatora	<b>11</b> (Zbir maksimalnih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Zbir svih dodeljenih vrednosti pod-indikatora	<b>8,5</b> (Zbir dodeljenih vrednosti svih pojedinačnih pod-indikatora u ovom indikatoru)				
Tabela za konverziju	0-2,5	3-4,5	5-6,5	7-8,5	9-11
FINALNA OCENA IĐIKATORA	1	2	3	4	5

Uvođenjem notarskog sistema značajno je unapređena pravna sigurnost kod ovare ugovora i drugih isprava za koje je zakonom propisana takva pravna forma. Pravni okvir koji uređuje javno beležništvo se ocenjuje kao adekvatan. Konstatiše se potreba za unapređenjem zakonodavstva u vezi

sa visinom troškova za overu i radnim vremenom javnih beležnika. U radu javnih beležnika se ne uočavaju značajniji problemi i njihova praksa se povoljno ocenjuje, naročito u pogledu savesnog postupanja, stručne osposobljenosti i teritorijalne pristupačnosti.

## PREPORUKE

1. Potrebno je unapređenje pravnog okvira u delu garancije sprovođenja principa srazmernosti nagrade u odnosu na pruženu uslugu, kao i u pogledu radnog vremena koje bi bilo bolje prilagođeno potrebama građana.
2. Upraksi je potrebno da javni beležnici obezbede veće poverenje stranaka u svoju nepristrasnost i neselektivnost u postupanju, kao i da obezbede pružanje usluge solemnizacije privatnih isprava po zahtevu stranke, kada to zakon dozvoljava.
3. Potrebno je unaprediti teritorijalnu rasprostranjenost javnobeležničkih kancelarija, kako bi se građanima omogućio jednak pristup uslugama ovare na teritoriji cele zemlje.

# ZAKLJUČAK

*Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu predstavlja prvi izveštaj pripremljen u sklopu nezavisnog mehanizma praćenja napretka u pravosudnim reformama u Srbiji koalicije organizacija civilnog sektora, koji daje objektivnu ocenu stanja i preporuke za unapređenje, zasnovano na činjenicama i nezavisnim stručnim ocenama, a prema posebno razvijenoj metodologiji. Princip koji karakteriše i prožima ceo izveštaj, kao i mehanizam praćenja u celini, jeste artikulacija interesa građana, pojedinaca, u pristupu pravdi. Prikupljeni i analizirani podaci, stručne ocene i nalazi dati su na osnovu definisanih standarda, strukturisani su i izloženi u sedam ključnih oblasti: pravna pomoć, pristup podacima i transparentnost sudova i tužilaštava, pristup sudovima, sudska efikasnost, etika u sudstvu, pristup pravdi u krivici i pristup pravosudnim uslugama.*

Opšta ocena stanja u oblasti pravne pomoći nije zadovoljavajuća. Ustanovljeni su problemi u pogledu uređenja sistema besplatne pravne pomoći, naročito u pogledu uslova za njeno ostvarivanje, kriterijuma kako za određivanje pružalaca, tako i primalaca te pomoći, kao i problema paralelnog toka rokova za odlučivanje po zahtevu za odobravanje besplatne pravne pomoći i procesnih rokova u sudskom postupku. Konstatuje se da zakonodavstvo adekvatno uređuje pravni položaj advokature, ali se uočava potreba za unapređenjem u pogledu postupka

njihove disciplinske odgovornosti, problema ekskluziviteta zastupanja u parnici, kao i kod obaveznog zastupanja maloletnika. Uočeni su i nedostaci u pogledu teritorijalne dostupnosti pravne pomoći, kako besplatne pravne pomoći, tako i neravnomerne rasprostranjenosti advokature. Percepcija građana, u pogledu kvaliteta pružene pravne pomoći je pretežno pozitivna. Međutim, građani prepoznaju visoke troškove advokata i nepoznavanje uslova za besplatnu pravnu pomoć kao glavne prepreke za ostvarivanje pravne pomoći.

U oblasti pristupa podacima i transparentnosti rada sudova i tužilaštava, pravni okvir je ocenjen kao adekvatan, sa preporukama za manje korekcije i preciziranja. S druge strane, praksa informisanja javnosti o radu sudova i tužilaštava je slabije ocenjena, jer su uočene potrebe veće dostupnosti informacija na jezicima nacionalnih manjina i za potrebe slabovidih osoba, dostupnosti sažetaka presuda, sadržajnijih informatora, i naročito boljeg informisanja javnosti o radu tužilaštava. U pogledu pristupa informacijama od javnog značaja, konstatovan je nedostatak lica zaduženih za odgovor na ove zahteve u pojedinim tužilaštвима, kao i potreba lakšeg pristupa tim informacijama.

Pravno uređenje pristupa sudu, naročito uslova za fizičku i jezičku pristupačnost, ocenjeno je u velikoj meri adekvatnim. Finansijska

pristupačnost je, i na normativnom i na praktičnom planu, nešto nepovoljnija, naročito u pogledu pitanja predvidljivosti mogućih troškova sudskog postupka i troškova pravnog zastupanja, primerenosti tih troškova prosečnim primanjima građana, i nedovoljnog poznavanja pravila i mogućnosti za oslobođanje od tih troškova.

Oblast sudske efikasnosti objedinjava podindikatore koji se odnose na efikasnost sudskog postupka i pravnu predvidljivost. U procesnom zakonodavstvu, uočene su potrebe za unapređenje mehanizama koji obezbeđuju suđenje u razumnom roku, garanciju ostvarivanja procesnih prava stranaka i učesnika u postupku, kao i u delu obezbeđivanja procesne discipline stranaka. Na planu normativnih uslova za kvalitet sudskog odlučivanja, konstatovani su nedostaci u pogledu pravila alokacije ljudskih i materijalnih resursa u pravosuđu i njihovog obuhvata relevantnim planskim dokumentima. Data je opšta pozitivna ocena prakse sudova i sudija sa procesnog aspekta, posmatrano kroz prizmu podataka o pritužbama na njihov rad od strane građana, ukinutih prvostepenih presuda po žalbi i po vanrednim pravnim lekovima zbog povrede pravila postupka, kao i usvojenih predstavki Evropskom суду за ljudska prava. Percepcija građana o efikasnosti rada sudova je manje pozitivna, ali pruža zadovoljavajuću ocenu: na osnovu sprovedene ankete korisnika sistema, 33,8% građana se u potpunosti slaže, a 33,2% se donekle slaže sa tvrdnjom da je tokom postupka sudija sve radnje sprovedio efikasno, u skladu sa vremenskim i zakonodavnim okvirom.

Prema datim standardima trajanja sudskog postupka, na osnovu podataka o broju tzv. starih predmeta u radu, broju usvojenih zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i broju usvojenih ustavnih žalbi zbog povrede istog prava, kao i broja usvojenih predstavki pred ESLjP po tom osnovu, opšta ocena trajanja sudskog postupka nije zadovoljavajuća.

Na planu pravne predvidljivosti u radu i odlučivanja pravosudnih organa, konstatovana je potreba za određenim normativnim unapređenjima, naročito u vezi sa sprovođenjem i praćenjem planova aktivnosti sudova u oblasti ujednačavanja sudske prakse, a na praktičnom planu, uočeni su nedostaci u delu utvrđivanja i primene pravnih stavova i shvatanja nadležnih sudova, kao i kod

pitanja jednoobraznog postupanja tužilaštava u sličnim situacijama.

Nalazi u oblasti etike u sudstvu ukazuju na postojanje adekvatnih normativnih garancija integriteta sudija, koje se odnose na nezavisnost sudija u postupanju i donošenju odluka, na mehanizam koji garantuje pravo na nepristrasnog sudiju i princip slučajne raspodele predmeta. Procena postojećeg stanja u pogledu političkih i drugih nedozvoljenih uticaja na rad sudija je drugačija, posmatrano kroz reakcije strukovnih udruženja koje ukazuju na nedozvoljene uticaje na rad sudije i potrebu daljeg jačanja mehanizama zaštite integriteta sudija. Percepcija građana koji su imali svojstvo korisnika sistema pravosuđa jeste da postoje nedozvoljeni uticaji na sudstvo, kao i da integritet sudija nije na visokom nivou. S druge strane, data je pozitivna ocena profesionalnosti u postupanju sudija u praksi, a povoljnija je i percepcija građana u ovom pogledu. Uočena je potreba intenziviranja rada i veće transparentnosti u radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, kako bi njegove odluke i praksa obezbedili uspešniju primenu Etičkog kodeksa.

U oblasti pristupa pravdi u krivici, konstatovana je polovična ispunjenost definisanih standarda pravnog okvira koji uređuje zaštitu prava okrivljenih i prava oštećenih u krivičnom postupku. Istovremeno su pozitivno ocenjene odredbe o načinu dodelе branioca po službenoj dužnosti, dok nedostaju garancije učešća oštećenog u odlučivanju o oportunitetu i sporazumu o priznanju krivičnog dela. Praksa zaštite prava okrivljenog je u značajnoj meri odgovarajuća postavljenim standardima, a određeni nedostaci su uočeni kod sprovođenja prvog saslušanja okrivljenog i njegove mogućnosti da pripremi svoju odbranu. Suprotno, zaštitu prava oštećenog u praksi karakterišu problemi kod podnošenja krivične prijave, obaveštavanja o radnjama koje preduzima tužilaštvo i dokazima koji se izvode, kao i kod obaveštavanja o puštanju okrivljenog iz pritvora.

U pogledu integriteta i kvaliteta rada javnih tužilaca, pravni okvir nije ocenjen u potpunosti pozitivno jer je uočen niz normativnih nedostataka, naročito u vezi sa garancijama samostalnosti u postupanju javnih tužilaca i zamenika, i obaveze pridržavanja Etičkog kodeksa. Data je ocena da je delimično ispunjen

standard funkcionalnosti mehanizma za zaštitu javnih tužilaca od nedozvoljenih političkih i drugih uticaja, a konstatovano je da je stručna javnost upoznata sa radom i reagovanjima Poverenika za samostalnost tužilaca. Ovaj izveštaj, međutim, ne obuhvata inicijalno predviđene standarde koji se odnose na ispitivanje neselektivnosti kod krivičnog gonjenja, kao i postupanja tužilaštva kod tzv. slučajeva visokog profila koji su u prethodnom periodu predstavljeni u nezavisnim istraživačkim medijima, zbog nedostataka uočenih tokom ovog istraživanja u pogledu načina i uslova za pristup podacima, ali ova pitanja ostaju u obuhvatu istraživanja za naredni ciklus praćenja.

Povodom pitanja kvaliteta kaznene politike, konstatovano je da je krivično zakonodavstvo u delu uređenja krivičnih sankcija u velikoj meri usaglašeno sa definisanim uporednim i međunarodnim standardima. Međutim, kaznena politika sudova je izrazito loše ocenjena, posmatrano iz ugla iskustava advokata koji postupaju kao branioci ili čija je praksa pretežno u krivičnoj materiji.

U oblasti pristupa pravosudnim uslugama, ispitivan je kvalitet rada javnih izvršitelja i javnih beležnika. Pravni okvir za rad javnih izvršitelja je ocenjen pretežno pozitivno, uz potrebe za daljim unapređenjima u pogledu delotvornosti prigovora trećeg lica, mogućnosti dokazivanja navoda dužnika i trećih lica u izvršnom postupku, garancije objektivnog i jednakog pravnog tretmana stranaka, kao i mogućnosti podnosioca pritužbe na rad javnog izvršitelja da izvrši uvid u podatke iz nadzora i da bude upoznat za njegovim ishodom. U praksi se uočava nedostatak potpuno nediskriminatorskog i neselektivnog postupanja javnih izvršitelja, a troškovi postupka se ocenjuju kao nepredvidivi za stranke u postupku.

Pravni okvir koji uređuje javno beležništvo se ocenjuje kao adekvatan, a konstatuje se potreba za unapređenjem zakonodavstva u vezi

sa usklađenošću troškova ovare sa primanjima građana, kao i radnog vremena javnih beležnika. U radu javnih beležnika se ne uočavaju značajniji problemi i njihova praksa se povoljno ocenjuje, naročito u pogledu savesnog postupanja i stručne sposobljenosti, dok se javlja potreba za unapređenjem teritorijalne pristupačnosti.

Navedeni osnovni nalazi istraživanja bacaju novo svetlo na stanje u pravosuđu Srbije, koje nije isključivo vezano za formalističke i statističke izveštaje o radu pravosudnih organa, već daje objektivizirano viđenje problema i moguće pravce za njihovo rešavanje u cilju boljeg pristupa pravdi. Kreiranje posebne metodologije istraživanja, sprovođenje aktivnosti prikupljanja i obrade podataka, formulisanje stručnih mišljenja i nalaza u okviru složene strukture izveštaja, predstavljalo je veliki izazov za široku i raznorodnu koaliciju organizacija civilnog sektora, koja implementira ovaj mehanizam praćenja. Kako je prvi ciklus sprovođenja mehanizma praćenja, istovremeno pilotiranje metodologije mehanizma, javlja se potreba za njegovim daljim „finim podešavanjem“, na osnovu dobijenih podataka i stečenih iskustava. Pored toga, treba imati u vidu da su tokom sprovođenja analitičkih aktivnosti, učesnici u istraživanju imali prilike da prošire i unaprede svoja znanja o uslovima i radu pravosudnih organa, kao i mogućnostima ostvarivanja i zaštite prava građana. Neposredna komunikacija i saradnja sa predstavnicima pravosudnih organa u prikupljanju podataka i sprovođenju istraživanja predstavljaju dragoceno iskustvo za učesnike istraživanja iz reda organizacija civilnog sektora, koje će unaprediti nivo razumevanja procesa koji se odvijaju u pravosudnom sistemu i omogućiti kvalitetnije participacije ovih organizacija u kreiranju javnih politika u oblasti vladavine prava.



# TABELA SKRAĆENICA

- po redosledu pojavljivanja u tekstu -

<b>USTAV</b>	Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)
<b>ZBPP</b>	Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 87/2018)
<b>ZUP</b>	Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 95/2018 – autentično tumačenje)
<b>ZOA</b>	Zakon o advokaturi („Službeni glasnik RS“, br. 24/2012 – odluka US)
<b>AKS</b>	Advokatska komora Srbije
<b>AK</b>	Advokatska komora
<b>STATUT AKS</b>	Statut Advokatske komore Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 86/2013)
<b>KODEKS ADVOKATA</b>	Kodeks profesionalne etike advokata („Sl. glasnik RS“, br. 27/2012)
<b>ZPP</b>	Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 18/2020)
<b>ZKP</b>	Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019),
<b>ZOMUKD</b>	Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005)
<b>ZUS</b>	Zakon o uređenju sudova („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018 i 88/2018 – odluka US)
<b>ZSPIJZ</b>	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 36/2010)
<b>SUDSKI POSLOVNIK</b>	Sudski poslovnik („Sl. glasnik RS“, br. 93/2019)
<b>ZTP</b>	Zakon o tajnosti podataka, („Sl. glasnik RS“, br. 104/2009)
<b>ZZD</b>	Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS“, br. 22/2009)
<b>ZST</b>	Zakon o sudskim taksama ( „Sl. glasnik RS“, br. 95/2018)
<b>ZP</b>	Zakon o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 91/2019 – dr. zakon)
<b>ZSDOI</b>	Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS“, br. 13/2016)
<b>ZPI</b>	Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 9/2020)
<b>ZSUJP</b>	Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama („Sl. glasnik RS“, br. 48/2018)
<b>ZZPSRR</b>	Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS“, br. 40/2015)
<b>ZS</b>	Zakon o sudijama („Sl. glasnik RS“, br. 47/2017)
<b>ZJT</b>	Zakon o javnim tužilaštvoima, („Službeni glasnik RS“, br. 63/2016-odлука US)
<b>KZ</b>	Krivični Zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 35/2019)
<b>ZJB</b>	Zakon o javnom beležništvu („Sl. glasnik RS“, br. 106/2015)
<b>ZIO</b>	Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Sl. glasnik RS“, br. 9/2020 – autentično tumačenje)
<b>VKS</b>	Vrhovni kasacioni sud
<b>VSS</b>	Visoki savet sudstva
<b>RJT</b>	Republičko javno tužilaštvo

## OTVORENA VRATA PRAVOSUĐA



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34.038(497.11)"2020"(0.034.2)

347.9(497.11)(0.034.2)

347.921.8(497.11)(0.034.2)

ПРОТИЋ, Душан, 1970-

Извештaj o praćenju stanja u pravosudu za 2020. godinu [Elektronski izvor] : polazni izveštaj u ciklusu praćenja za 2020. godinu / Dušan Protić, Katarina Grga. - Beograd : Centar za evropske politike - CEP, 2021 [Beograd : Centar za evropske politike - CEP]. - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slika ; 12 cm

Tiraž 10. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-89217-21-6

1. Грга, Катарина, 1990- [автор]

а) Правосуђе -- Србија -- 2020 б) Бесплатна правна помоћ -- Србија в) Судство -- Транспарентност -- Србија

COBISS.SR-ID 36432905



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

Ovaj izveštaj omogućen je velikodušnom podrškom američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je odgovornost Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM), Centra za evropske politike i partnerskih organizacija na projektu, i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država



**BCBP**



Belgrade Centre  
for Human Rights



**PARTNERI**  
SRBIJA



**CHRIS**  
Među Odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS  
Network of the Committees for Human Rights in Serbia CHRIS



**Transparentnost**  
Srbija



**YUCOM**  
Komitet pravnika  
za ljudska prava