

# GDE JE PRAVOSUĐE U SRBIJI U ISPUNJENJU PRELAZNIH MERILA IZ POGHLAVLJA 23?



UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA  
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA  
REPUBLIKE SRBIJE

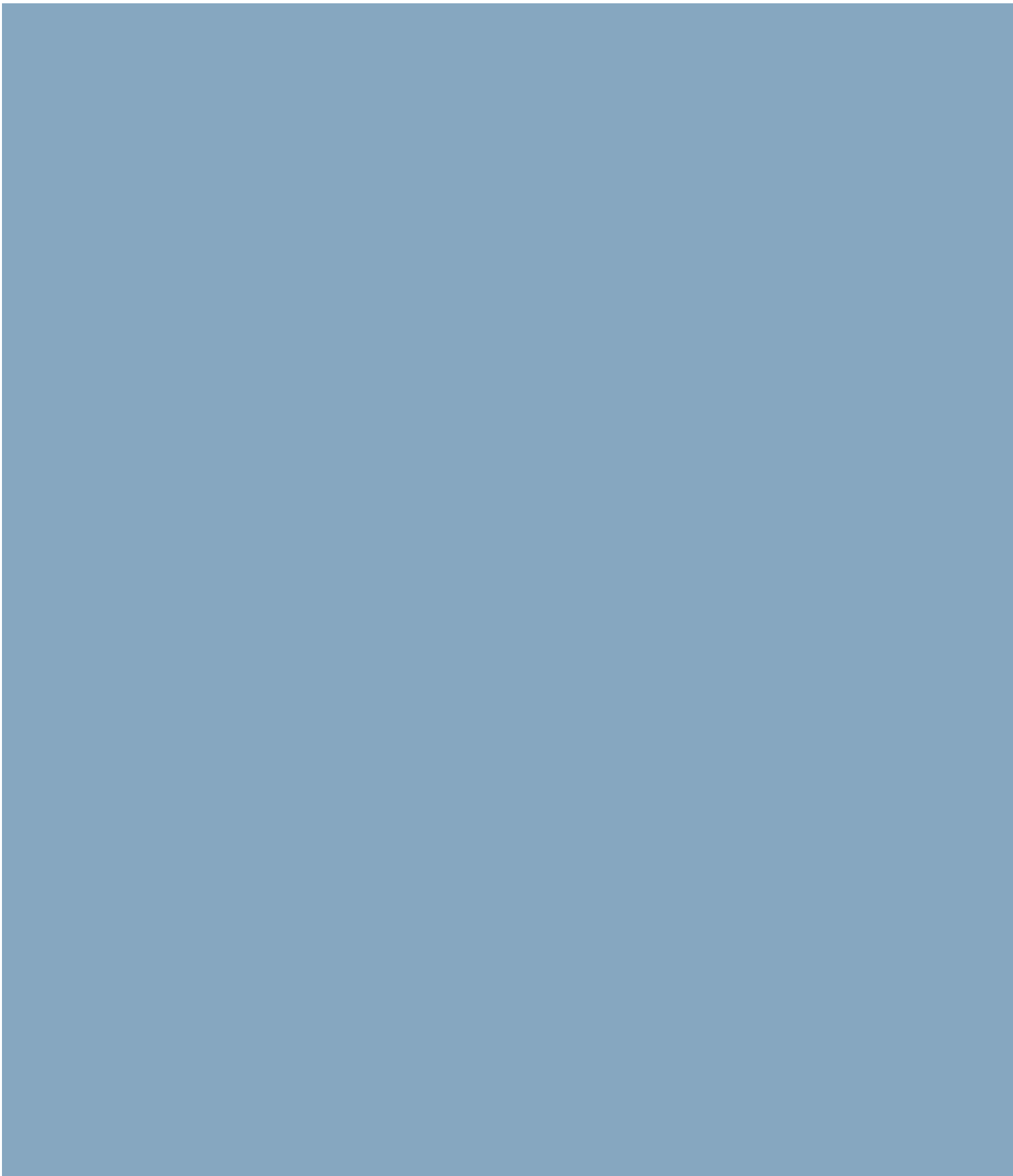
Rad Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca  
podržava Švedska u okviru programa Beogradske otvorene škole  
„Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji“.



CIVILNO DRUŠTVO ZA  
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA  
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska  
Sverige



---

GDE JE PRAVOSUĐE U  
SRBIJI U ISPUNJENJU  
PRELAZNIH MERILA IZ  
**POGLAVLJA 23?**

---

---

# GDE JE PRAVOSUĐE U SRBIJI U ISPUNJENJU PRELAZNIH MERILA IZ **POGLAVLJA 23?**

**Republika Srbija se obavezala da će u procesu evropskih integracija reformisati pravosuđe kako bi bilo u skladu sa evropskim vrednostima i standardima i kako bi građani Srbije imali pristup nezavisnom, nepristrasnom i efikasnom pravosudnom sistemu.**

U procesu evropskih integracija Evropska komisija je ustanovila prelazna merila na osnovu kojih se meri napredak Republike Srbije u oblasti reforme pravosuđa. Udruženje tužilaca u ovom, drugom po redu izveštaju, analizira napredak ostvaren od objavljivanja prethodnog izveštaja u oktobru 2020. godine. Iako je preduzet značajan broj aktivnosti one još uvek nisu doprinele izmeni opšteg nalaza. Broj realizovanih merila ostao je skoro na istom nivou.



## ANALIZA ISPUNJENOSTI PRELAZNIH MERILA

---

Od **13** prelaznih merila koja se odnose na ključne oblasti za reformu pravosuđa, u praksi do sad **ispunjeno jedno prelazno merilo**.

**DELIMIČNO JE ISPUNJENO 9 PRELAZNIH MERILA,  
DOK 3 MERILA NISU ISPUNJENA**



## PRELAZNO MERILO

Srbija usaglašava Ustavne odredbe u skladu sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije i na osnovu širokog i inkluzivnog postupka konsultacija, usvaja i primenjuje Zakon o organizaciji sudova, Zakon o sedištu i teritorijalnoj nadležnosti sudova i javnih tužilaštva, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o Pravosudnoj akademiji.

**PRELAZNO MERILO JOŠ UVEK NIJE ISPUNJENO,  
ALI JE MOGUĆE DA ĆE SE REALIZOVATI DO KRAJA 2021. GODINE** 

1. Predloženi amandmani na Ustav Srbije iz 2021. godine predstavljaju pozitivan napredak u odnosu na situaciju iz 2020. godine, kada nisu preduzimate aktivnosti u pogledu izmene Ustava.
2. Predloženi amandmani na Ustav Srbije iz 2021. godine u velikoj meri pružaju garancije samostalnosti i nezavisnosti sudija i tužilaca;
3. I novi Nacrt amandmana na Ustav zahteva određena dodatna usaglašavanja sa preporukama Venecijanske komisije iz oktobra meseca 2021. godine;
4. Spor an je sastav Državnog veća tužilaca (predloženi novi naziv Visoki savet tužilaca), pa bi iz njegovog sastava trebali da budu isključeni kako ministar pravde kao predstavnik izvršne vlasti, tako i Republički javni tužilac (predloženi naziv u amandmanima Vrhovni javni tužilac);
5. Proces konsultacija je inkluzivan, a strukovna udruženja sudija i tužilaca učestvuju u radnoj grupi Narodne skupštine u izradi radnog teksta amandmana na Ustav.

## PRELAZNO MERILO

**Srbija uspostavlja pravedan i transparentan sistem vrednovanja za sudije i tužioce koji se prvi put biraju na funkciju, kao i za sudije koji se unapređuju u više instance na osnovu periodične i stručne procene učinka.**

**PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO**



**1.** U pogledu unapređenja kriterijuma vrednovanja rada sudija i tužilaca u skladu sa utvrđenim izazovima u primeni i evropskim standardima, nije ostvaren napredak u odnosu na prethodni izveštajni period

**2.** U skladu sa evropskim standardima neophodno je unaprediti kvalitativne kriterijume za izbor i unapređenje nosilaca pravosudnih funkcija. Akcionim planom za Poglavlje 23 rok za unapređenje je IV kvartal 2022. godine.

**3.** Potrebno je izmeniti odredbe kojima je predviđeno da sudije i tužioci mogu da budu razrešeni nakon dobijanja ocene „ne zadovoljava“. Mogućnost za razrešenje je prema evropskim standardima moguća jedino nakon sprovedenog disciplinskog postupka u kojem se svakom nosiocu pravosudne funkcije mora dati mogućnost da učestvuje ne samo u disciplinskom postupku u kojem se odlučuje o njegovom razrešenju, već i u svakom postupku ocenjivanja i na taj način doprinese sopstvenom ocenjivanju.



## PRELAZNO MERILO

Srbija pruža adekvatan administrativni kapacitet sudskim i tužilačkim savetima i obezbeđuje im sopstveni budžet. Postoji efikasan mehanizam koji omogućava Savetima da reaguju protiv političkog uplitanja i uspostavlja početnu praksu potpunog poštovanja sudskih odluka i suzdržavanja od javnih komentara o radu sudova od strane državnih službenika i političara.

**PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO  
I OSTVAREN JE ODREĐENI NAPREDAK U  
ODNOSU NA PRETHODNI IZVEŠTAJ**



1. Uprkos tome što je u odnosu na prethodni izveštajni period detaljnije uređena nadležnost Poverenika za samostalnost javnih tužilaca Poslovnikom o radu i uvedena evidencija neprimerenih uticaja na rad javnih tužilaca, neophodno je da se vide efekti primene Pravilnika u praksi, da se obezbediti adekvatna sredstva za njegov rad i u cilju sprečavanja uticaja na nezavisnost i samostalnost omogućiti kontinuitet u radu tog tela nakon isteka mandata Povereniku za samostalnost
2. Izmenom Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca uspostavljen je institut Poverljivog savetnika, kao samostalnog tela DVTa.
3. Kapaciteti Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca nisu još uvek dovoljno unapređeni i nisu na nivou potrebno za efikasno obavljanje poslova koji su povereni Veću. Nedostaju osobe koje bi imale analitička znanja i mogla stručno da podrže rad DVT. Sličan nedostatak ima i VSS, što nije neuobičajen problem javne uprave u Srbiji.
4. Nacrtom Ustavnih amandmana iz 2021. godine nije predviđeno prenošenje pune budžetske autonomije Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. U tački 111. Mišljenja Venecijanske komisije iz 2021. godine data je preporuka da se prilikom izmene teksta izrađenih amandmana predvidi i budžetska autonomija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. To predstavlja bitan preduslov nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa.
5. Usvojeni Kodeksi Narodne skupštine i Vlade nisu sprečili komentarisanje sudskih postupaka.

## PRELAZNO MERILO

U Republici Srbiji je uspostavljen konherentan pravni okvir za postupanje i korišćenje informaciono komunikacionih alata kojima se obezbeđuje slučajna raspodela predmeta u svim sudovima i tužilaštvima. Osim toga, u Srbiji je uspostavljen sistem nadzora slučajne raspodele predmeta u sudovima i javnim tužilaštvima od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

### PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO ❌✅

1. U sudovima je uspostavljena i moguća automatizovana dodela predmeta, ali nije uspostavljen nadzor nad sistemom slučajne raspodele od strane VSS.
2. U javnim tužilaštvima nije uspostavljena automatizovana dodela predmeta. Zakonom o javnom tužilaštvu je predviđena mogućnost da viši javni tužilac može da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u predmetu drugog nižeg javnog tužioca ukoliko on ne može da postupa iz pravnih ili stvarnih razloga. Takođe, za automatizovu dodelu predmeta prema unapred utvrđenom algoritmu neophodno je postojanje automatskog sistema za upravljanje predmetima u svim javnim tužilaštvima.



## PRELAZNO MERILO

U Republici Srbiji je uspostavljena potpuna odgovornost sudija uz mogućnost vođenja evidencije o korišćenju sistema prijave imovine kao efikasnog sredstva za otkrivanje neosnovanog bogaćenja, podizanje svesti i stroga primena pravila o sukobu interesa, promovisanja i kontrola pravila poštovanja etičkih kodeksa, izbegavanje zloupotrebe koncepta funkcionalnog imuniteta, obezbeđivanje redovne kontrole rada sudija i tužilaca od strane nezavisnog tela.

### PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO



1. Agencija za sprečavanje korupcije vodi evidenciju imovine svih funkcionera, uključujući i sudije, zamenike javnih tužilaca i javne tužioce, koji imaju obavezu da prijavljuju imovinu.
2. Agencija za sprečavanje korupcije odlučuje o sukobu interesa, a efekti novog Zakona o sprečavanju korupcije će se tek videti.
3. Tokom 2021. godine unapređena su etička pravila javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Uz novi Etički kodeks usvojene su i smernice kojima je olakšana primena etičkih načela. Njihovo pojašnjenje povećava odgovornost javnih tužilaca u vršenju funkcije.
4. Tokom 2021. godine izmenjen je Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca, a kojim je predviđen institut Poverljivog savetnika. Njegova funkcija odvojena je od etičke funkcije Državnog veća tužilaca. Međutim, potrebno je dodatno precizirati da tu funkciju može da obavlja isključivo iskusan javni tužilac. Odredbe novog Etičkog kodeksa i izmene navedenog Poslovnika u potpunosti su usaglašene sa preporukama GRECO-a iz IV kruga evaluacije
5. Odredbama Nacrta akta o izmeni Ustava iz 2021. godine unapređene su odredbe kojima se garantuje funkcionalni imunitet nosilaca pravosudnih funkcija.



## PRELAZNO MERILO

**Srbija obezbeđuje efikasan disciplinski sistem sa svim garancijama pravičnog suđenja i pravom na osporavanje odluke i sankcija, kao i efikasnu primenu sankcija.**

### **PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO**



Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne pruža dovoljno garancija pravičnog suđenja. Međutim, u periodu od prethodnog izveštaja do danas nisu učinjeni pomaci kako bi se nedostaci otklonili.

Osim što je neophodno pojasniti odredbe kojima su propisani pojedini disciplinski prekršaji, neophodno je izmeniti i odredbe koje se tiču samog disciplinskog postupka.

1. Potrebno je izmeniti odredbu prema kojoj Disciplinska komisija može da sprovede postupak u slučaju neopravdanog izostanka kako Disciplinskog tužioca i njegovog zamenika, tako i tuženog i njegovog punomoćnika. Na taj način joj je ostavljena mogućnost da odluči po sopstvenom nahođenju, pa su moguća različita tumačenja.
2. Pravilnikom je potrebno propisati rok u kojem Disciplinska komisija nakon izjavljenog pravnog leka treba da dostavi predmet na dalje postupanje Državnom veću tužilaca (kao drugostepenom organu).
3. Pravilnikom je potrebno da se u cilju omogućavanja pravičnog suđenja, javnom tužiocu ili zameniku javnog tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje predvidi mogućnost rasprave pred drugostepenim organom (Državnim većem tužilaca).
4. Jedan od razloga zbog koje je neophodna i brza i adekvatna izmena odredbi Ustava jeste upravo činjenica što u drugostepenom postupku o disciplinskoj odgovornosti tužilaca i zamenika javnih tužilaca odlučuju predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti (imajući u vidu član 164. Ustava i član 5. Zakona o Državnom veću tužilaca). To može da predstavlja mogućnost za politički uticaj na rad javnog tužilaštva.

## PRELAZNO MERILO

U Republici Srbiji je usvojen višegodišnji program rada Pravosudne akademije koji obuhvata i ljudske i finansijske resurse i dalji razvoj programa obuke. Srbija pruža održivo i dugoročno rešenje za finansiranje Pravosudne akademije, primenjuje mehanizam kontrole kvaliteta i redovno procenjuje uticaj obuke. U Republici Srbiji se potrebe za obukom procenjuju kao deo procene učinka rada sudija i tužilaca.

### PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO

1. Pravosudna akademija je usvojila višegodišnji program rada 2020-2025, a kojim su obuhvaćeni i ljudski i finansijski resursi, kao i dalji razvoj programa obuke.
2. Finansiranje Akademije nije u skladu sa potrebama sudija i javnih tužilaca za obukama, jer se budžet ne priprema u skladu sa analizom potreba.
3. Nije razvijen mehanizam procene efekata obuke.
4. Potrebe za obukom nisu povezane sa vrednovanjem rada sudija i javnih tužilaca.

## PRELAZNO MERILO

Srbija sprovodi sveobuhvatnu procenu mreže sudova i tužilaštava sa fokusom na troškove i dodeljena sredstva, efikasnost, radno opterećenje i pristup pravdi pre nego što preduzme dalje korake u razvoju mreže sudova i tužilaštava.

### PRELAZNO MERILO NIJE ISPUNJENO

U Republici Srbiji nedostaje strateški i planski pristup proceni mreže sudova i javnih tužilaštava. Iako se redovno objavljuju godišnji izveštaji o radu Vrhovnog kasacionog suda i Visokog saveta sudstva u kojima su objedinjeni podaci koji se tiču ne samo rada, već i ljudskih i finansijskih resursa na nivou pravosuđa na osnovu njih nije moguće steći celovit uvid u stanje pravosudne mreže kako bi se preduzele adekvatne mere za njeno funkcionisanje. Zbog toga je potrebno razviti adekvatan pristup koji bi omogućio procenu funkcionisanja ne samo mreže sudova, već i javnih tužilaštava.

## PRELAZNO MERILO

**Srbija je usvojila i primenjuje strategiju ljudskih resursa za celokupan pravosudni sistem koji bi trebalo da doprinese merljivom unapređenju radnog opterećenja, efikasnosti i delotvornosti pravnog sistema.**

Strategija upravljanja ljudskim resursima još uvek nije doneta, ali je radni tekst pripremljen i očekuje se da bude dostupan za konsultacije krajem 2021. godine. Strategija bi trebalo da omogući planiranje optimalnog broja sudija i tužilaca, organizovanja adekvatne pravosudne mreže i planiranja obuka u oblasti pravosuđa. Navedenim dokumentom trebalo bi da budu obuhvaćena sledeća pitanja: donošenje pravilnika o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja nosilaca pravosudnih funkcija uzimajući u obzir uslove rada, broj predmeta, strukturu i složenost predmeta u kojima taj sud postupa, donošenje akata o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja i profila sudskih i tužilačkih pomoćnika, donošenje akta o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja i profesionalne strukture administrativnog osoblja u pravosuđu.

Drugi kvartal 2022. godine predviđen je kao rok za usvajanje Strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu. Nadzor nad njenim sprovođenjem trebalo bi da se vrši kontinuirano od strane Ministarstva pravde, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva i Pravosudne akademije. Njena primena u smislu efektivnog i optimalnog planiranja, zapošljavanja, raspoređivanja, motivisanja i napredovanja u okviru pravosuđa, kao i uspostavljanje baze podataka ljudskih resursa u svim javnim tužilaštvima predviđena je za četvrti kvartal 2023.godine.



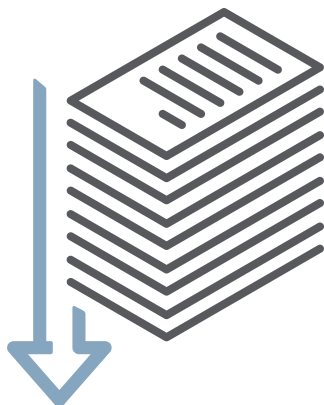
## PRELAZNO MERILO

Srbija uspostavlja nacionalni program smanjenja broja predmeta, uključujući i promociju korišćenja alternativnog rešavanja sporova i uspostavljanje mehanizma za smanjenje broja starih predmeta.

### PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO



1. Vrhovni kasacioni sud je doneo novi Jedinstveni program rešavanja starih predmeta za period 2021-2025, koji je doveo do određenih pomaka, ali je potrebno nastaviti sa praćenjem rešavanja starih predmeta.
2. Iako su uvedeni javni izvršitelji, u Republici Srbiji poseban problem i dalje predstavlja veliki broj predmeta u izvršnom postupku. Jedan deo njih jeste prenet na javne izvršitelje, ali je veći broj i dalje ostao u sudovima. Zbog toga se osim Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta u cilju podsticanja sudija i sudijskih pomoćnika da učestvuju u njihovom smanjenju to može uvesti kao dodatni kvalitativni kriterijum za napredovanje u radu.
3. Broj sprovedenih medijacija u poređenju sa nerešenim brojem parničnih sudskih postupaka je ispod 1%. To ukazuje da je neophodno dodatno promovisati korišćenje alternativnog rešavanja sporova. Preduslov za to bi bilo donošenje strateškog okvira za unapređenje medijacije



## PRELAZNO MERILO

Srbija je usvojila i primenjuje novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju i uspostavlja početnu evidenciju odobrenja i pokretanja izvršnog postupka u građanskim i privrednim predmetima. Srbija prati sistem izvršenja i razvija dalje mere gde je to neophodno.

### PRELAZNO MERILO JE ISPUNJENO



Srbija je tokom 2019. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Te izmene su stupile na snagu 1. januara 2019. godine. Ministar pravde je iste godine doneo novu Javnoizvršiteljsku tarifu, kao i druge podzakonske akte. Pravilnik je o načinu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju javnog izvršitelja, načinu izveštavanja, sadržini izveštaja o radu javnog izvršitelja i načinu postupanja sa arhivom. Njime su precizirani rokovi za upis podataka u evidenciju, propisana je obaveza i način ažuriranja podataka, propisan je sadržaj upisnika o podnetim pravnim lekovima, kao i upisnik dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka. Osim toga, detaljnije je uređen sadržaj upisnika finansijskog poslovanja i podataka o nepokretnostima koji nisu upisani u registar. To potvrđuje da se sistem izvršenja i obezbeđenja kontinuirano prati.

## PRELAZNO MERILO

Srbija razvija i uvodi koherentan sistem e-pravosuđa koji omogućava automatizovanu razmenu informacija preko sudskog sistema i tužilaštva, elektronsko dodeljivanje predmeta i razvoj i korišćenje statistike (u skladu sa smernicama CEPEJ-a) da bi se omogućilo praćenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. U Srbiji se sprovodi adekvatna obuka za korisnike sistema.

### PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO



1. Postoji nekoliko IKT sistema u pravosuđu koji nisu međusobno povezani, ali su preduzeti koraci kako bi se obezbedila komunikacija između tih Sistema.
2. Ne organizuju se odgovarajuće obuke za zaposlene.

## PRELAZNO MERILO

Srbija omogućava unapređenje dosledne primene sudske prakse i obezbeđuje jednostavan pristup sudskoj praksi svih sudova putem elektronske baze podataka i objavljivanja sudskih odluka u razumnom roku.

**PRELAZNO MERILO JE DELIMIČNO ISPUNJENO**



1. Ranije je postojala ideja u cilju harmonizacije sudske prakse da se Ustavom predvidi obaveza uzimanja u obzir ili dužnog poštovanja sudske prakse prilikom donošenja odluka od strane sudova. Od te ideje se odustalo u međuvremenu, pa takva odredba nije sadržana u Nacrtu amandmana na Ustav iz 2021. godine.

2. Nakon 2020. godine povećan je broj presuda u bazi sudske prakse i uključen je veći broj sudova prilikom objavljivanja sudske prakse, što predstavlja napredak u odnosu na prethodni period. Međutim, potrebno je vreme da se unapredi pravna sigurnost i izvesnost u sudskim postupcima.

3. Vrhovni kasacioni sud je u prethodnom periodu preduzeo značajne korake u pogledu ujednačavanja sudske prakse. Organizovani su sastanci predstavnika apelacionih sudova. Osim toga, izrađena je baza sudske prakse suda u kojoj su sadržane odluke Vrhovnog kasacionog suda u krivičnopravnoj, građanskopravnoj, upravnoj materiji i materiji koja se tiče prava na suđenje u razumnom roku. Osim toga, široj javnosti je dostupna i baza odluka Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde, a koje su dostupne na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda. Međutim, rezultati toga će biti vidljivi tek u narednom periodu.





