


OTVORENOST
PRAVOSUDNIH
ORGANA
U SRBIJI
I REGIONU
U 2017. GODINI



ANALIZA OTVORENOSTI PRAVOSUDNIH ORGANA U SRBIJI I REGIONU U 2017. GODINI



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED
- National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

STAVOVI IZNETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA

I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Analiza otvorenosti sudova i tužilaštava u Srbiji i regionu

Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije i pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni sudovi (66), viši sudovi (25), apelacioni sudovi (4) i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su privredni sudovi (16), Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi (44), Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud. Uzorkom je bio obuhvaćen 41 sud opšte i posebne nadležnosti.

Mrežu javnih tužilaštava Republike Srbije čine Republičko javno tužilaštvo, 4 apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), 25 viših javnih tužilaštava, 58 osnovnih javnih tužilaštava i 2 tužilaštva posebne nadležnosti (Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine). Uzorkom su bila obuhvaćena 22 tužilaštva i Republičko javno tužilaštvo.

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca ustanovljeni su Ustavom Republike Srbije i predstavljaju institucije koje garantuju i štite nezavisnost i samostalnost sudija odnosno samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Oba saveta konstituisana su 2009. godine, a njihovo formiranje predstavlja rezultat i sastavni deo reforme pravosuđa u Srbiji, kao i važan korak u procesu pristupanja Srbije EU.

Transparentnost pravosudnih organa Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou, a rezultati indeksa otvorenosti u ovom domenu, posmatrajući pravosudne organe kao celinu, iznosi 30%. Rezultati istraživanja ukazuju na neujednačenost prakse pravosudnih organa u pogledu objavljivanja informacija. Iako pojedini organi imaju ažuriran veb sajt sa svim neophodnim informacijama koje omogućavaju građanima uvid u način rada i organizaciju, daleko je veći broj sudova i tužilaštava koji ili nemaju svoj veb sajt, ili je on neažuriran i ne sadrži sve potrebne informacije, što je alarmantan podatak ako se ima u vidu stepen razvoja informacionog društva i broj korisnika interneta u Srbiji.

Svim organima državne uprave preporučena je izrada veb prezentacije Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave¹. Iako ovaj dokument nije obavezujući, on ukazuje na postojanje razvijene prakse i uputstava za izradu i održavanje veb sajtova javnih institucija.

Sa druge strane, svi organi imaju obavezu izrade i objavljivanja Informatora o radu, i dužni su poštovati odredbe Uputstva za izradu informatora o radu državnih organa².

Kao i u domenu transparentnosti, tako i na polju **integriteta** pravosudni organi ispunjavaju 30% indikatora.

Analizom **pristupačnosti** pravosudnih organa utvrđeno je da osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup većini sudnica, te da ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi za

¹ Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinca lokalne samouprave v 5.0, Republika Srbija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Direkcija za elektronsku upravu: http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

² Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima. Postojeću proceduru za podnošenje pritužbi na rad sudija, tužilaca i zaposlenih u pravosudnim organima putem veb sajta potrebno je unaprediti, kao i mogućnost da građani sami na sajtu suda mogu da pristupe svom predmetu. Na polju pristupačnosti, uzorkom obuhvaćeni pravosudni organi ispunili su 32% indikatora.

Sudovi opšte i posebne nadležnosti

Sudovi opšte nadležnosti u Srbiji su osnovni, viši i apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud, kao najviši sud u zemlji. Sudovi posebne nadležnosti su prekršajni sudovi, Prekršajni apelacioni sud, privredni sudovi, Privredni apelacioni sud i Upravni sud. Ukupno 41 sud bio je obuhvaćen uzorkom.

Transparentnost sudova opšte i posebne nadležnosti je posmatrana u odnosu na objavljivanje *organizacionih informacija*. Međutim, sudovi u Srbiji ostvaruju svega 37% postavljenih indikatora u ovom domenu. Pojedini sudovi uopšte nemaju veb sajt, a istraživanjem je utvrđeno da i među onima koji ga imaju postoji neujednačena praksa objavljivanja organizacionih informacija. Vrhovni kasacioni sud ostvaruje najbolji rezultat u posmatranom uzorku i ispunjava 77% postavljenih indikatora. Najviši sud u državi ima ažuran i pretraživ sajt na kome se posetilac može upoznati sa strukturom i nadležnostima ovog suda. Imena svih sudija objavljena su u Informatoru o radu, ali njihovi kontakti nisu dostupni. Podaci o osnovnim platama predsednika suda i sudija takođe su dostupna u Informatoru. Sa druge strane, informacije o sudskom osoblju ne obuhvataju spisak već samo broj zaposlenih kao i način obračuna i iznos osnovne mesečne zarade u skladu sa zvanjem koje zaposleni ima. Na sajtu ovog suda ne može se pristupiti elektronskoj oglasnoj tabli. Vrhovni kasacioni sud objavljuje godišnje izveštaje o radu ali ne i godišnji plan rada.

Najlošiji rezultat ostvaruju prekršajni sudovi u Leskovcu i Užicu koji ne ostvaruju nijedan od postavljenih indikatora budući da nemaju sopstvene internet prezentacije. Osnovne informacije o radu ova dva suda koje se odnose na kontakt podatke i radno vreme, nalaze se na Portalu sudova Srbije, na kom svaki sud u državi ima svoj profil koji u najvećem broju slučajeva sadrži samo osnovne podatke o sudu. Iako većina posmatranih sudova poseduje internet stranicu, tek 30% njih sadržaj ažurira u periodima kraćim od 15 dana što dovodi u pitanje pouzdanost dostupnih informacija.

Pristupačnost sudova opšte i posebne nadležnosti je merena na osnovu *pristupa pravdi, pristupa informacijama* kao i *javnosti sudskih postupaka*. Sudovi u Srbiji ostvaruju skor od 34% postavljenih indikatora pristupačnosti, ali postoje velike razlike u rezultatima i praksi pojedinačnih sudova obuhvaćenim istraživanjem.

U preko 80% posmatranih sudova ne postoje mehanizmi za pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima (SOS telefon, brošure), dok je osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup u oko 60% sudnica. Iako je zakonom propisana procedura za upotrebu manjinskih jezika i pisma, primena postojeće procedure u praksi je još uvek ograničena. Nijedan

od posmatranih sudova na svom sajtu ne objavljuje uputstvo za podnošenje pritužbi na rad sudija i zaposlenih u sudu.

Sudski postupci su javni (uz izuzetna odstupanja), sudske odluke (presude) objavljuje samo Vrhovni kasacioni sud. Zapisnici sa glavnih pretresa se ne objavljuju.

Samo sedam posmatranih sudova (17%) ima uspostavljenu posebnu kancelariju za odnose sa javnošću ili komunikaciju sa medijima. U okviru informatora o radu građani se mogu informisati o spisku dokumenata u posedu sudova. Informacije o osobi zaduženoj za informacije od javnog značaja objavilo je 43% sudova. Tokom 2016/17. program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sproveden je u 6 posmatranih sudova.

Građani mogu pristupiti podacima o toku predmeta sudova u Srbiji na Portalu sudova Srbije, unošenjem naziva suda i broja predmeta za čiji tok se interesuju. Ipak, link ka Portalu sudova nije postavljen na sajtovima pojedinih sudova. Sudovi u Srbiji i dalje ne objavljuju presude, a elektronsku bazu obrazloženih sudskih presuda na svom veb sajtu među sudovima obuhvaćenih uzorkom ima samo Vrhovni kasacioni sud.

Integritet sudova opšte i posebne nadležnosti meren je na osnovu postojanja i objavljivanja *etičkog kodeksa* za sudije i etičkog kodeksa za sudske osoblje. Osim toga, istraživanjem je ispitano i koliko sudova sprovodi mere usmerene na *prevenciju sukoba interesa* kroz objavljivanje planova integriteta i sprovođenje obuka za svoje zaposlene u ovoj oblasti.

Zakonom o sudijama predviđeno je da su sudije dužne da se u svakoj prilici pridržavaju **Etičkog kodeksa** koji donosi Visoki savet sudstva. Isti Zakon propisuje da Visoki savet sudstva, na osnovu Etičkog kodeksa, odlučuje o tome koji su postupci suprotni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda. Kršenje odredaba Etičkog kodeksa predstavlja disciplinski prekršaj i osnovu za pokretanje disciplinskog postupka.

Položaj, prava i obaveze sudskog osoblja regulisani su Zakonom o uređenju sudova, zatim Zakonom o državnim službenicima i nameštenicima, Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika i Sudskim poslovnikom. Svaki sud, na osnovu Zakona o uređenju sudova, usvaja **pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta** koji donosi predsednik suda a koji se usvaja uz prethodno datu saglasnost ministara pravde. Međutim, ovim dokumentom nisu obuhvaćeni standardi profesionalne etike kojih je sudske osoblje dužno da se pridržava. Kao drugi važan dokument u radu sudova ističe se **Sudski poslovnik**, kojim se propisuje unutrašnje uređenje i rad sudova u Republici Srbiji, ali ni njime nije uređeno ponašanje sudskog osoblja kojim se čuva ugled suda i lično dostojanstvo, osim što se bavi njihovim odevanjem, kao i odevanjem sudija, stranaka, drugih učesnika u sudskom postupku i svih koji svoje poslove obavljaju u sudu.

I pored postojanja Etičkog kodeksa sudija, koji važi za sve sudove i sudije u državi, njemu se može pristupiti isključivo na portalu Visokog saveta sudstva, dok pojedinačni portali sudova različitih nivo, ne objavljuju ovaj dokument. Niskom stepenu **otvorenosti sudova u Srbiji u domenu postojanja i objavljivanja etičkog**

kodeksa (35% ispunjenosti indikatora) naročito doprinosi činjenica da u Srbiji ne postoji etički kodeks koji bi regulisao moralna i profesionalna načela u radu sudskog osoblja.

U pogledu *prevencije sukoba interesa*, u okviru koje je ispitivano je da li sudovi objavljuju planove integriteta te da li se sprovode obuke zaposlenih u ovoj oblasti, utvrđeno je da sudovi u Srbiji ispunjavaju samo 15% indikatora.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđena je obaveza svih državnih organa i organizacija da donesu plan integriteta koji sadrži mere usmerene na sprečavanje i otklanjanje mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Detaljno uputstvo za izradu i način sprovođenja planova integriteta kao i rokovi za njihovo dostavljanje Agenciji za borbu protiv korupcije sadržani su u **Smernicama za izradu i sprovođenje planova integriteta**. Ipak, zakonski okvir osim obaveze izrade ne propisuje eksplicitno i obavezu objavljivanja planova integriteta. Analizom prikupljenih podataka utvrđeno je da je, među uzorkom obuhvaćenim sudovima, **samo jedan proaktivno objavio plan integriteta** na svojoj veb strani. Dodatno, većina sudova nije sprovela nikakve obuke zaposlenih iz oblasti sprečavanja korupcije, sukoba interesa ili uzbunjivanja

U domenu **učinkovitosti** sudovi opšte i posebne nadležnosti ostvaruju 74% postavljenih indikatora. U ovom domenu ocenjivan je *nadzor rada sudova*.

Predmeti se dodeljuju sudijama kroz nepristrasan sistem koji sprečava sudije da sami biraju predmete (tzv. *judge shopping*). Zakon o sudijama uređuje raspodelu predmeta slučajem, tako da sudija predmete prima prema redosledu nezavisnom od ličnosti stranaka i okolnosti pravne stvari. Sudiji se predmeti poveravaju na osnovu rasporeda poslova u sudu, u skladu sa sudskim poslovníkom, prema redosledu unapred utvrđenim za svaku kalendarsku godinu, isključivo na osnovu oznake i broja predmeta.

Vođenje statistika i izrada izveštaja je posao sudske uprave, u skladu sa odredbama Zakona o sudovima. Sudskim poslovníkom propisuju se unutrašnje uređenja i rad suda, a naročito vođenje statistika i izrada izveštaja o radu. Uputstvo za sastavljanje izveštaja o radu sudova donela je pravosudna uprava koju vrši Visoki savet sudstva. U okviru godišnjeg Izveštaj o radu sud objavljuje statistiku broja primljenih, rešenih i nerešenih predmeta, kao i vreme trajanja predmeta. Ovi podaci se objavljuju u okviru suda kao celine i za svakog sudiju pojedinačno.

Sudovi imaju obavezu podnošenja izveštaja o radu nadležnom organu. Prema Sudskom poslovníku, sastavljaju se tromesečni, šestomesečni i godišnji izveštaji o radu suda. Šestomesečni i godišnji izveštaji o radu suda se dostavljaju Visokom savetu sudstva, Vrhovnom kasacionom sudu, neposredno višem sudu i ministarstvu nadležnom za pravosuđe. Izveštaje o radu 56% sudova nadležnom organu podnosi blagovremeno.

Visoki savet sudstva

Ocena **integriteta** Visokog saveta sudstva izvršena je na osnovu analize *nezavisnosti u njegovom radu*, zatim usvajanja, sprovođenja i objavljivanja *etičkog kodeksa* kao i na osnovu toga da li ovaj organ sprovodi pojedine mere usmerene na *prevenciju sukoba interesa*.

Visoki savet sudstva ustanovljen je Ustavom Republike Srbije kao samostalan i nezavisan državni organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Njegova nezavisnost je potvrđena Zakonom o Visokom savetu sudstva, koji utvrđuje da se sredstva za rad Saveta obezbeđuju iz republičkog budžeta, a na predlog Saveta. Ipak, ustavne odredbe koje uređuju sastav i način izbora članova Saveta potencijalno ugrožavaju proklamovanu nezavisnost. Naime, Savet ima 11 članova – 3 po položaju (ministar pravde, predsednik skupštinskog odbora nadležnog za pravosuđe i predsednik Vrhovnog kasacionog suda) i 8 izbornih članova (6 sudija, 1 advokat i 1 profesor pravnog fakulteta) koje bira Narodna skupština na predlog ovlašćenih predlagača. Ovlašćeni predlagači su Savet, kada se radi o biranju članova iz redova sudija, Advokatska komora Srbije, koja kandiduje članove iz redova advokata, kao i zajednička sednica dekana pravnih fakulteta, koja predlaže članove iz redova profesora pravnih fakulteta. Ovakav način izbora članova Vrhovnog saveta sudstva, koji omogućava Narodnoj skupštini punu kontrolu nad procesom, bio je predmet kritike i preporuka Saveta Evrope kroz Evropsku komisiju za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) još od usvajanja Ustava 2006. godine³. Ministarstvo pravde je tokom 2018. godine izradilo Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije u oblasti pravosuđa koji su usmereni i na reformu Visokog saveta sudstva i dostavilo ih Venecijanskoj komisiji na ocenu. Komisija je zauzela stav da rešenjima predviđenim Nacrtom nije u potpunosti obezbeđena nezavisnost ovog organa. Ministarstvo pravde je nakon dobijenog mišljenja Venecijanske komisije izradilo radnu verziju nacrta novog teksta amandmana, i najavilo sprovođenje javne rasprave u cilju usaglašavanja konačnog teksta⁴. Stav stručne javnosti je da ni poslednjim objavljenim tekstom amandmana nije obezbeđena nezavisnost Visokog saveta sudstva⁵.

U nadležnosti Visokog saveta sudstva je da bira i razrešava sudije, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju, da predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova. Prilikom izbora sudija na stalne sudijske funkcije i predlaganja kandidata za predsednike sudova Savet se rukovodi pravilima sadržanim u Pravilniku o kriterijumima i

³ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije od marta 2007. godine [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

⁴ Radnom verzijom nacrta amandmana objavljenom 11.09.2018. godine, predviđeno je da Visoki savet sudstva ima 10 članova- petoro sudija koje biraju sudije i petoro istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština na predlog nadležnog skupštinskog odbora. Članove visokog saveta sudstva Skupština bi birala većinom od tri petine ukupnog broja narodnih poslanika, a u slučaju da na ovaj način ne budu izabrani svi članovi, preostale bi, među predloženim kandidatima, birala komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, Zaštitnik građana, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, i najviši javni tužilac. <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/20887/radni-tekst-ustavnih-amandmana-u-oblasti-pravosudja-uskladjjen-sa-preporukama-venecijanske-komisije.php>

⁵ Saopštenje Društva sudija Srbije o Nacrtu amandmana na Ustav RS od 12.09.2018. godine <http://www.sudije.rs/index.php/sr/aktuelnosti/ustav/432-saopstenje-o-nacrtu-amandmana-na-ustav-rs.html>

merilima za ocenu stručnosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda, usvojenim u septembru 2016. godine. Međutim, način na koji se sprovodi izbor sudija predstavlja predmet kontroverzi i debate kojom se osporava primena kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti u izboru sudija od početka reforme pravosuđa 2009. godine i koja je predmet kritike Saveta Evrope i Evropske unije. Ovakva situacija neretko preči blokadi u radu sudova. Podsetimo, tokom 2016. godine poništen je konkurs za izbor 58 novih sudija. Sve ovo dovodi do toga da se kredibilitet i samostalnost Saveta, čija je uloga da osigura nezavisnost i odgovornost sudija, sve više umanjuju i dovodi u pitanje.

Visoki savet sudstva usvojio je 2010. godine Etički kodeks koji važi za sve sudove i sudije u zemlji. Za kršenje odredaba Kodeksa Zakonom o sudijama predviđeno je pokretanje disciplinskog postupka. Istim Zakonom propisano je da Visoki savet sudstva obrazuje disciplinske organe iz redova sudija, odnosno imenuje Disciplinskog tužioca i njegove zamenike i formira Disciplinsku komisiju. Pored disciplinskih organa, Visoki savet sudstva obrazuje i druga stalna radna tela: Komisiju za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, kao i Izbornu komisiju. Osim Etičkog kodeksa koji važi za sve sudije, Savet je u martu 2016. godine usvojio Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva.

Transparentnost u radu Visokog saveta sudstva posmatrana je na osnovu *objavljivanja informacija o budžetu, sprovođenja javnih nabavki*, kao i *objavljivanja organizacionih informacija*. Transparentnost Visokog saveta sudstva u ova tri poddomena iznosi 65%. Budžet Visokog saveta sudstva i izveštaj o njegovom izvršenju dostupni su u Informatoru o radu i to za poslednje četiri godine. Budžetske stavke su organizovane tako da prikazuju sredstva koja su namenjena platama, nabavci opreme i održavanju, ali ne i stavke koje se odnose na usavršavanje sudija, kao ni potencijalne investicije u nove zgrade. Informatorom o radu Visokog saveta sudstva obuhvaćene su i evidencije o sprovedenim postupcima javnih nabavki u poslednje četiri godine. Informacije o raspisivanju poziva za sprovođenje javnih nabavki su dostupne na sajtu Saveta. Ipak, godišnji plan i program javnih nabavki niti zaključeni ugovori o javnim nabavkama nisu dostupni na internet prezentaciji Saveta.

Pristupačnost Visokog saveta sudstva ocenjena je kroz *pristup pravdi* i *pristup informacijama* koji ova institucija obezbeđuje građanima. Visoki savet sudstva u ovom domenu ispunjava svega 27% postavljenih indikatora.

Visoki savet sudstva je obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na internet strani objavljen je Informatoru o radu u kome se nalaze detaljne informacije u vezi sa korišćenjem mehanizma za pristupanje informacijama o radu ove institucije, kao i kontakt osobe koja je zadužena za pristup informacijama od javnog značaja. Savet ne objavljuje proaktivno na svom sajtu informacije kojima je već omogućio pristup tražiocima kroz mehanizam slobodnog pristupa informacijama, što je značajno uticalo na to da u domenu pristupačnosti Savet zabeleži lošiji rezultat u odnosu na prethodnu godinu. Na internet portalu Visokog saveta sudstva objavljuju se odluke i druga akta koje ova institucija donosi, a tiču se organizacije njenog rada i komunikacije.

U Informatoru o radu navedena su pravila koja se odnose na javnost rada ove institucije, dok je sama javnost zagarantovana Zakonom o Visokom savetu sudstva i Poslovnikom Visokog saveta sudstva. Sednice Visokog saveta sudstva su javne, osim u slučajevima kada zatvorenu sednicu "zahtevaju interesi čuvanja državne ili službene tajne, interesi javnog reda, razlozi morala ili privatnosti". Na javnim sednicama dopušteno je prisustvo zainteresovanih strana i predstavnika akreditovanih medija. Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva utvrđuje pravila unutrašnje i spoljne komunikacije i postavlja standarde njenog daljeg unapređivanja. Savetnik za odnose sa javnošću Visokog saveta sudstva koordinira svakodnevnu saradnju sa novinarima i predstavnicima medija, priprema konferencije, saopštenja za javnost i materijale za predstavnike medija. Savet u svojoj organizacionoj strukturi nema odsek za komunikaciju.

Pristupačnost ove institucije narušena je činjenicom da na veb sajtu nije objavljeno uputstvo za podnošenje pritužbi na rad sudija i osoblja Visokog saveta sudstva, kao i da ne postoji mehanizam elektronskog podnošenja ovih pritužbi putem veb sajta.

Učinkovitost Visokog saveta sudstva u ukupnom skor u iznosi 51%. U ovom domenu ocenjivan je *nadzor rada Visokog saveta sudstva* kao i *nadzor koji nad radom sudova vrši Savet*.

Postoje definisane obaveze i rokovi za podnošenje izveštaja sudova Visokom savetu sudstva. Međutim Visoki savet sudstva ne razmatra sve izveštaje o učinku sudova. Prema Sudskom poslovniku, sastavljaju se tromesečni, šestomesečni i godišnji izveštaji o radu suda. Šestomesečni i godišnji izveštaji o radu suda se dostavljaju Visokom savetu sudstva. Postoji pravni akt koji precizira sadržaj i formu ovih izveštaja. Na osnovu Zakona o uređenju sudova Visoki savet sudstva je doneo Uputstvo za sastavljanje izveštaja o radu sudova i Uputstvo za sastavljanje izveštaja o radu sudija. Izveštaj o radu sudova dat je kroz jedinstven prikaz statističkih podataka po jedinstvenom programu za sve sudove i to u celini kako za sve materije, tako i za sve postupajuće sudije, imajući u vidu sve podatke o broju prenetih, primljenih i ukupno rešenih predmeta, ukupan broj žalbi i odluka po žalbama. Izveštaj obuhvata i podatke o savladavanju priliva, ažurnosti i procentu rešenih predmeta, kao i podatke o rešavanju starih predmeta. Međutim, u svojim izveštajima Sudovi ne navode probleme u radu sa kojima se suočavaju.

Državno veće tužilaca

Istraživanjem je utvrđeno da **transparentnost** Državnog veća tužilaca u ukupnom skor u iznosi 50%. U okviru transparentnosti Državnog veća tužilaca ocenjivana je *dostupnost organizacionih informacija, informacija o budžetu i javnim nabavkama*.

Osnovne organizacione informacije o Državnom veću tužilaca sadržane su u Informatoru o radu i na veb sajtu Veća koji je pretraživ i redovno ažuriran.

Na sajtu je dostupan spisak članova Veća, ali biografije pojedinih članova, uključujući i predsednika Veća, nisu objavljene. Informacije o osnovnim zaradama članova Veća kao i zaposlenih u ovom organu dostupne su u Informatoru o radu.

Godišnji izveštaj o radu Državnog veća tužilaca je dostupan na veb sajtu za razliku od godišnjeg plana rada Veća. Na sajtu ovog organa mogu se naći postojeća strateška dokumenta kao npr. Komunikaciona strategija tužilaštva.

Državno veće tužilaca objavljuje informacije o procesu izbora tužilaca i kriterijumima odabira koji su uređeni Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije.

Informacije o budžetu Državnog veća tužilaca, odnosno podaci o prihodima i rashodima, dostupni su u Informatoru o radu. Pored toga, na sajtu Veća postoji zasebna sekcija "finansijski izveštaji" gde su dostupne informacije o izvršenju budžeta. Budžet tužilaštva ne uključuje godišnji budžet namenjen za pravnu pomoć i budžet namenjen za obuku i obrazovanje tužilaca. Postoji poseban deo sajta Veća koji sadrži informacije o sprovedenim *javnim nabavkama*. U ovom odeljku dostupan je plan javnih nabavki kao i odluke o dodeljivanju ugovora o zaključenim javnim nabavkama.

Pristupačnost Državnog veća tužilaca u ukupnom skor u iznosi 31%. U okviru pristupačnosti Državnog veća tužilaca ocenjivan je *pristup informacijama*.

Informacije o licu ovlašćenom za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja nalaze se samo u Informatoru o radu Veća. Tokom 2016/17. godine nije sproveden program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Državno veće nije samoinicijativno na svom sajtu objavilo dokumenta odnosno informacije koje je kroz mehanizam slobodnog pristupa informacijama učinilo dostupnim tražiocima informacija. Na ukupan skor Veća u ovom domenu negativno se odrazila i činjenica da ne postoji procedura za podnošenje pritužbi na rad Državnog veća tužilaca.

Državno veće tužilaca ima usvojenu komunikacionu strategiju sa ciljem da predstavnici medija dobiju pristup odgovarajućim informacijama koje su neophodne kako bi javnost bila obavještena o radu Državnog veća. Na osnovu strategije izrađene su smernice koje uređuju dostupnost informacija o radu tužilaštva medijima i uputstva za izveštavanje o radu tužilaštva. Sednice Državnog veća tužilaca su otvorene za javnost, međutim na osnovu izveštaja Veća nije zabeleženo prisustvo javnosti u posmatranom periodu.

Integritet Državnog veća tužilaca obezbeđuje se *nezavisnošću njegovog rada*, kao i *etičkim kodeksom*. U ukupnom skor u integritet Državnog veća tužilaca iznosi 63%.

Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. Državno veća tužilaca ima sopstveni budžet. U nadležnosti Veća je izbor zamenika javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu, odlučuje i o izboru zamenika javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji u drugo ili više javno tužilaštvo. Takođe, Državno veće tužilaca utvrđuje listu kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koju dostavlja Vladi, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca.

Postoji Etički kodeks za članove Državnog veća tužilaca i on je objavljen na veb sajtu Veća. Članovi Državnog veća tužilaca nisu obavezni da pohađaju obuke iz oblasti etike. Disciplinski sistem za pritužbe protiv članova Državnog veća tužilaca je uspostavljen, kao i procedure podnošenja pritužbi zbog navodnog neetičnog postupanja.

Državno veće tužilaca ne sprovodi istraživanja o poverenju građana u tužilaštvo. Takođe, javnosti nisu dostupni podaci o bilo kakvim istraživanjima koje sprovodi Državno veće tužilaca u pogledu rada tužilaštva.

Učinkovitost Državnog veća tužilaca u ukupnom skor u iznosi 68% i merena je kroz *nadzornu ulogu veća* ali i kroz *nadzor nad radom veća*.

Državno veće podnosi godišnji izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini, najkasnije do 15. marta tekuće godine. Godišnji izveštaj o radu se objavljuje na veb sajtu Veća. Ipak, ne postoje propisi koji određuju sadržaj i formu tih izveštaja. Godišnji izveštaj uključuje hronološki prikaz aktivnosti Veća kao i preduzetih disciplinskih mera i podnetih žalbi na rad tužilaca kao i podatke o redovnom i vanrednom javnom reagovanju Veća na postojanje političkog uticaja na rad javnog tužilaštva. Međutim, Izveštaj ne sadrži prijavljene probleme u radu Veća.

Podaci iz prakse disciplinskih organa Državnog veća tužilaca koji se odnose na broj prijave, vrste povreda, vrste i broj odluka, u kojima su prijave rešene, objavljuju se na veb sajtu Veća, kao i u informatoru o radu Državnog veća tužilaca.

Republičko javno tužilaštvo

Položaj Republičkog javnog tužilaštva, kao je najvišeg javnog tužilaštva u Republici Srbiji, definisan je Ustavom i Zakonom o javnom tužilaštvu. Rad ovog organa bliže je uređen Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.

Pristupačnost Republičkog javnog tužilaštva, ocenjena je u odnosu na *pristup informacijama od javnog značaja* i ovaj organ ispunjava 56% postavljenih indikatora. Na ostvareni rezultat negativno su se odrazile činjenice da u ovom organu tokom 2016/17. godine nije sprovedena obuka zaposlenih u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, kao i to što Republičko javno tužilaštvo ne objavljuje proaktivno odgovore na prispele zahteve za pristup informacijama. Dodatno, najviše javno tužilaštvo u Srbiji ne objavljuje uputstvo za saradnju sa medijima u vezi sa njihovim izveštavanjem o radu ovog organa.

Ovaj rezultat je ostvaren na osnovu postavljenog pravnog okvira, odnosno Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, koje obavezuje Republičko javno tužilaštvo da izrađuje Informator o radu. Prisustvo građana sprovedenju svakodnevnih aktivnosti Republičkog javnog tužilaštva je omogućeno u meri u kojoj ono ne ometa rad ovog tela, dok se u Informatoru o radu nalazi uputstvo za

osobe sa invaliditetom kako da pristupe prostorijama tužilaštva. Takođe, u Godišnjem planu i programu rada nalaze se bliže informacije o tome kako i kada građani mogu da zatraže prijem kod Republičkog javnog tužioca ili da se raspitaju o predmetima. Sednice Kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva su zatvorene za javnost, dok na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu i Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, tužilaštvo obaveštava javnost o stopi kriminaliteta, kao i drugim pojavama koje imaju društveni značaj. Prilikom obaveštavanja javnosti, vodi se računa o tome da se ne naruši privatnost učesnika u procesu. Kako bi Republičko javno tužilaštvo unapredilo poverenje između građana i ove institucije, kroz povećanje transparentnosti i dostupnosti, kao i kako bi unapredilo svoju komunikaciju, tokom 2015. godine usvojena je **Komunikaciona strategija tužilaštva**. Takođe, Republičko javno tužilaštvo u svojoj organizacionoj strukturi ima i Odeljenje za odnose sa javnošću, koje priprema obaveštenja za javnost, organizuje konferencije za štampu i obavlja druge poslove u vezi komunikacije sa medijima.

Međutim, nedostatak u pogledu pristupačnosti rada Republičkog javnog tužilaštva se ogleda u tome da ova institucija ne koristi jezike nacionalnih manjina prilikom komunikacije, kao i u tome da ne postoji mehanizam koji bi građanima omogućio da podnose pritužbe na rad tužilaca i osoblja javnog tužilaštva.

Transparentnost Republičkog javnog tužilaštva posmatrana je u odnosu na objavljivanje i dostupnost informacija o *budžetu*, zatim *organizacionih informacija* i informacija o postupku sprovođenja *javnih nabavki*. U odnosu na ove tri oblasti, Republičko javno tužilaštvo ispunjava ukupno 28% postavljenih indikatora.

Republičko javno tužilaštvo ima svoj internet portal koji je teško pretraživ. U pogledu organizacionih informacija, na internet prezentaciji se nalazi organogram Republičkog javnog tužilaštva, kontakti zaposlenih u ovoj instituciji, kao i biografija Republičkog javnog tužioca, dok su od podataka o njegovim zamenicama dostupna samo njihova imena. Informacije o platama predstavljene su u Informatoru o radu. Na sajtu je moguće pristupiti strategijama, kao i izveštajima o radu za prethodne četiri godine. Međutim, nije bilo moguće pronaći Godišnji plan i program rada ovog organa. *Budžet* Republičkog javnog tužilaštva je predstavljen u Informatoru, kao i podaci o njegovom izvršenju, za prethodnu godinu. Plan i program sprovođenja *javnih nabavki* nalazi se u Informatoru o radu, međutim informacije o raspisivanju javnih nabavki, rezultati tenderskih procedura, kao ni zaključeni ugovori nisu dostupni javnosti.

Integritet Republičkog javnog tužilaštva posmatran je u odnosu na postojanje *Etičkog kodeksa, nadzora nad radom* i *postojanja pretpostavki za prevenciju sukoba interesa*. Etički kodeks koji važi za Republičkog javnog tužioca i njegove zamenike važi i za sva osnovna i viša tužilaštva. Radi se o Etičkom kodeksu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Međutim, informacije o ovom dokumentu nije moguće pronaći na internet prezentaciji Republičkog javnog tužilaštva. Republičko javno tužilaštvo nije objavilo Plan integriteta na svom veb sajtu niti je sprovelo obuku zaposlenih u oblasti prevencije sukoba interesa.

U okviru učinkovitosti Republičkog javnog tužilaštva domena ocenjivan je *nadzor nad radom* Republičkog javnog tužilaštva. Tokom sprovođenja istraživanja nije bilo moguće pristupiti Godišnjem izveštaju o radu Republičkog javnog tužilaštva zbog čega su svi posmatrani indikatori ostali neispunjeni.

Mehanizam za dodelu predmeta je uspostavljen i uređuje se Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima koji donosi ministar pravde, po pribavljenom mišljenju Republičkog javnog tužioca. Dodelu predmeta vrši javni tužilac. Predmeti se, po pravilu, dodeljuju prema redosledu prijema i to tako što se predmet dodeljuje prvom narednom obrađivaču predmeta sa liste sačinjene po azbučnom redosledu. Javni tužilac može da odstupa od načina dodeljivanja predmeta gde je to opravdano stepenom opterećenosti, specijalizacijom za određenu oblast ili ukoliko to opravdavaju drugi razlozi. O dodeli predmeta vodi se evidencija.

Postoji mehanizam nadzora nižih javnih tužilaštva (osnovnih, viših i apelacionih) od strane Republičkog javnog tužilaštva. Javno tužilaštvo je dužno da na traženje nadređenog javnog tužilaštva, dostavi periodične i posebne izveštaje, podatke, analize i biltene o pojedinim pojavama i problemima. Kolegijum javnog tužilaštva razmatra izveštaj o radu javnog tužilaštva za prethodnu godinu, razmatra program i plan rada javnog tužilaštva, kao i godišnji izveštaj o radu.

Javno tužilaštvo je dužno da do 1. februara tekuće godine sačini izveštaj o radu za prethodnu godinu i dostavi ga neposredno višem javnom tužilaštvu. Republički javni tužilac određuje podatke koji se unose u izveštaj o radu javnog tužilaštva. Izveštaj neposredno višeg javnog tužilaštva sadrži i izveštaje nižih javnih tužilaštava. Izveštaji o radu se pre dostavljanja neposredno višem javnom tužilaštvu razmatraju na Kolegijumu, odnosno u odeljenjima tužilaštva.

Ministarstvo pravde vrši nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima i može u vršenju poslova nadzora od javnih tužilaštava tražiti izveštaje i podatke.

Osnovna i viša javna tužilaštva

Transparentnost u radu osnovnih i viših javnih tužilaštava u Srbiji posmatrana je u odnosu na *objavljivanje organizacionih informacija*. Posmatrano na nivou uzorka, transparentnost u radu javnih tužilaštava **izuzetno je niska, odnosno javna tužilaštva ispunjavaju tek 12%** posmatranih indikatora. Razlog tome je što mnoga osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji ne poseduju ili ne ažuriraju redovno svoje veb sajtove (primer Više javno tužilaštvo u Valjevu i Pančevu), putem kojih bi ove informacije bile dostupne javnosti.

Pristupačnost u radu javnih tužilaštava je na tek nešto boljem nivou u odnosu na njihovu transparentnost. Javna tužilaštva ispunjavaju svega 18% indikatora pristupačnosti. Stepem otvorenosti pristupačnosti meren je na osnovu *pristupa informacijama od javnog značaja*. Zakonom o javnom tužilaštvu i Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima predviđeno je da javno tužilaštvo obaveštava javnost o stanju kriminaliteta i drugim pojavama, kao i o postupanju javnog tužilaštva, kada postoji interes javnosti da sa njim bude upoznata. Uslov koji se postavlja prilikom obaveštavanja javnosti je da se time ne šteti interesima postupaka niti ugrožava privatnost učesnika u postupku. Takođe, javna tužilaštva obavezuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U toku 2016/17. godine obuku zaposlenih za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama sprovela su samo 3 posmatrana tužilaštva.

Dodatno, nijedno tužilaštvo ne objavljuje na veb sajtu proaktivno odgovore na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja.

Manje od polovine tužilaštava ima oglasnu tablu. Većina tužilaštava nema vodič za saradnju sa medijima. Ipak, na osnovu **Komunikacione strategije tužilaštva**, koju je izradilo Odeljenje za odnose sa javnošću Republičkog javnog tužilaštva zajedno sa Državnim većem tužilaca, izvršena je decentralizacija sistema komunikacije i obaveštavanja javnosti, na taj način što je svako tužilaštvo imenovalo "po jedno lice ovlašćeno za istupanje u javnosti, sačinilo svoje protokole za komunikaciju kako sa javnošću i medijima, tako i unutar samog tužilaštva."⁶

Integritet u radu javnih tužilaštava u Srbiji posmatran je kroz postojanje *etičkog kodeksa i pretpostavki za sprečavanje sukoba interesa*. Osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji obavezuje Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Etički kodeks, koji sadrži osnovne principe na kojima se zasniva rad i obezbeđuje ugled i integritet tužilaštva, nije dostupan na veb stranici nijednog tužilaštva.

Na polju *prevencije sukoba interesa*, 5% tužilaštava ispunjava posmatrane indikatore, što je posledica činjenice da su samo dva tužilaštva sprovela obuku zaposlenih u oblasti prevencije sukoba interesa a da nijedno od posmatranih tužilaštava na svom sajtu nije objavilo plan integriteta.

U cilju jačanja samostalnosti tužilaca i smanjenja političkih uticaja na nosioce javnotužilačke funkcije, izvršene su izmene Poslovnika Državnog veća tužilaca 2017. godine kojima je omogućeno da zamenik predsednika veća u propisanim slučajevima postupa kao poverenik za samostalnost. Odlukom Državnog veća tužilaca od 7. aprila 2017. godine⁷ određeno je da zamenik predsednika veća, kada postupa kao poverenik za samostalnost, može preduzimati određene mere preventivnog karaktera u cilju jačanja samostalnosti i institucionalnog integriteta javnog tužilaštva i zaštite i jačanja samostalnosti i profesionalnog integriteta nosilaca javnotužilačke funkcije. Između ostalog, poverenik za samostalnost može da ukaže na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet tužilaca i da obavesti Državno veće tužilaca i javnost o postojanju političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva. Poverenik postupa na osnovu inicijative nosioca javnotužilačke funkcije u slučajevima ukazivanja na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet unutar javnog tužilaštva, dok u slučajevima koji potiču izvan javnog tužilaštva može postupiti i bez inicijative.

Učinkovitost javnog tužilaštva ocenjivana je kroz *nadzor nad radom* javnog tužilaštva .

Dok je u 2016. godini posmatrano da li javna tužilaštva dostavljaju izveštaje o radu nadležnom organu, tokom 2017. mereno je i da li ona to čine u roku. Kako mnoga tužilaštva kasne sa dostavljanjem izveštaja, njihov skor u 2017. godini je slabiji nego prethodne godine i iznosi 41%. Javno tužilaštvo je dužno da do 1. februara tekuće godine sačini izveštaj o radu za prethodnu godinu i dostavi ga neposredno višem

⁶ Informator o radu Republičkog javnog tužilaštva, http://www.rit.gov.rs/assets/Informatoro_RIT100518.pdf poslednji put pristupljeno 18. septembra 2018. godine.

⁷ Odluka Državnog veća tužilaca od 07.04.2017. godine <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2017/09/Odluka-DVT-A-br.-39317-od-7.4.2017.pdf>

javnom tužilaštvu. Republički javni tužilac određuje podatke koji se unose u izveštaj o radu javnog tužilaštva, tako da izveštaj neposredno višeg javnog tužilaštva sadrži i izveštaje nižih javnih tužilaštava. Godišnji izveštaj ne obuhvata podatke o disciplinskim merama i žalbama prema tužiocima.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom sveta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenata.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su parlamenti zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) delotvornost.

Princip **transparentnosti** podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **delotvornost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁸ i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu grešku merenja od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od decembra 2017. do kraja februara 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica za institucije.

⁸ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

ActionSEE je mreža organizacija celog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

[CRTA](#) je organizacija mladih ljudi sa širokim iskustvom u građanskom aktivizmu, novinarstvu i politici. U svom zalaganju za primenu koncepta odgovornog ponašanja u društvu razvijamo različite mehanizme za praćenje i procenu stepena odgovornosti nosilaca vlasti, istražujemo i edukujemo građane/ke i političare/ke o konceptu odgovornosti i zagovaramo da se koncept odgovornog ponašanja primeni u praksi i zakonodavstvu kao osnovna vrednost razvijenog demokratskog društva. Želimo da nateramo donosiocce odluka da polažu račune građanima/kama i zato podvlačimo crtu i sumiramo njihov rad i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Želimo da nam se priključi što više građana/ki!

Kroz veb portale [Istinomer](#) i [Otvoreni parlament](#) CRTA informiše građane, podstiče kritičko mišljenje, unapređuje otvorenost i odgovornost institucija i proces donošenja odluka približava građanima.