

OTVORENOST
PRAVOSUDNIH
ORGANA
U SRBIJI
I REGIONU
U 2018. GODINI

OTVORENOST PRAVOSUDNIH ORGANA U SRBIJI I REGIONU U 2018. GODINI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



**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 IZNETH U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA

I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Uvod

CRTA je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže organizacija civilnog društva „ActionSEE“, izradio indeks otvorenosti institucija, u kome analizira nivo transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti izvršnih vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Predlog je rezultat detaljnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE provele u prethodnih nekoliko meseci. Cilj celokupnog istraživanja jeste da pruži temeljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese kvalitetu reformi u radu javnu uprave, utiče na jačanje principa dobre uprave i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje delimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Ovaj dokument je treći po redu u kome dajemo pregled stanja otvorenosti institucija i preporuke za unapređenje. Nakon prvog istraživanja koje je urađeno 2016. pristupili smo unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, bazirajući svoj rad na saznanjima i rezultatima monitoringa. Istraživanje za 2018. godinu je drugo po redu koje je sprovedeno na osnovu indikatora koji omogućavaju preciznu sliku koliko su institucije pravosuđa radili na unapređenju svoje otvorenosti u protekloj godini.

Rezultati pokazuju da je nivo otvorenosti pravosudnih institucija na gotovo istom nivou kao prethodne godine. Sudovi u regionu u proseku ispunjavaju 41.5% kriterijuma otvorenosti, a tužilaštva 31.26%. Kao što smo i ranije ukazivali - izazovi tekućih reformi ovih institucija širom regiona, kao i niska ocena transparentnosti, ne ukazuju na to da se preduzimaju konkretni naponi sa ciljem promovisanja otvorenosti i transparentnosti. Otvorenost nije samo cilj izvršne i zakonodavne grane vlasti, već i potreba pravosuđa, da bi steklo uvid u načine pomoću kojih se može unaprediti vladavina prava i demokratija.¹

Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja.

¹Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/stories/towards-open-judiciary-achieving-open-justice-through-citizen-participation-and-transparency>.

Otvorenost sudova i tužilaštava u regionu

Ovogodišnje istraživanje je potvrdilo da još uvek nemamo zadovoljavajući nivo otvorenosti pravosudnih organa. Sudovi i tužilaštva u regionu u proseku ispunjavaju manje od polovine indikatora otvorenosti. Ne ohrabruje ni to što je ovaj rezultat gotovo isti kao prošlogodišnji. Naprotiv, ukazuje da pitanje otvorenosti i dalje nije na listi prioriteta ovih institucija.

Većina naših nalaza i preporuka od prošle godine ostaje nepromenjena.

Građani se suočavaju sa brojnim poteškoćama u pronalaženju javnih informacija koje su u posedu sudova. Veliki broj sudova u regionu nema svoje internet stranice, dok je znatan broj onih koji objavljuje ograničen skup podataka na svojim internet stranicama. Kao dodatno ograničenje ostvarivanju pristupa informacijama, veliki broj sudova ne objavljuje kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama iako je to zakonska obaveza.

Oko polovine sudova u regionu nam nije dostavilo odgovore na upitnik koji smo im prosledili u cilju temeljnijeg istraživanja njihovog nivoa otvorenosti. To po sebi predstavlja indikator otvorenosti jedne institucije i njene posvećenosti saradnji sa organizacijama civilnog društva na ovim pitanjima.

Sudski postupci u regionu su po pravilu otvoreni za javnost. Međutim, pristupačnost sudnicama za osobe sa otežanim kretanjem i dalje predstavlja problem i pored postajanja zakona koji obavezuju javne institucije da prilagode infrastrukturu svojih objekata.

Slučajna raspodela predmeta je od suštinskog značajna za nezavisnost i nepristrasnost sudstva. U tom delu smo prepoznali potrebu za konkretnim koracima i intervencijama koje treba da vode ka potpunom uspostavljanju ovog načela. I u ovom merenju smo zabeležili probleme u pogledu objavljivanja obrazloženih sudskih presuda.

Ni tužilaštva ne pružaju dovoljno mogućnosti za pristup informacijama koje bi trebalo da budu javno dostupne. Zabrinjavajuće je da i dalje postoji znatan broj tužilaštava u regionu Zapadnog Balkana koji nisu izradili svoje internet stranice. Rezultati našeg istraživanja pokazuju nizak nivo organizacione transparentnosti onih tužilaštava koja imaju svoje internet stranice.

Značajan broj tužilaštava ne objavljuje osnovne informacije o svom radu, poput spiska zaposlenih, kontakata, programa ili izveštaja o radu. Često nisu dostupne ni informacije o disciplinskim postupcima koji se vode protiv tužilaca i njihovim ishodima.

Kao što smo i prethodne godine ukazivali, veliki broj tužilaštava još uvek nije usvojilo nikakvu vrstu uputstava ili smernica o saradnji sa medijima i načinu izveštavanja iako je i više nego neophodno u cilju sprečavanja ugrožavanja toka postupka i istrage.

Otvorenost sudova i tužilaštava u Srbiji

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. Ukupno 41 sud bio je obuhvaćen uzorkom – 17 osnovnih, 5 viših, Vrhovni kasacioni sud, 13 prekršajnih sudova, 4 privredna suda i Upravni sud.

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). Istraživanjem za 2018. bilo je obuhvaćeno ukupno 23 tužilaštava – 13 osnovnih, 6 viših, 2 apelaciona, Tužilaštvo za ratne zločine 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.

Rezultati indeksa otvorenosti domenu **transparentnost** pravosudnih organa Srbiji pokazuju neznatan napredak u odnosu na 2017. godinu - sa 30% na 33% ispunjenosti posmatranih indikatora. Pravosudni organi u Srbiji i tokom 2018. godine pokazuju veoma neujednačenu praksu u pogledu objavljivanja informacija. Retki organi imaju ažuriran veb sajt sa svim neophodnim informacijama koje omogućavaju građanima uvid u način rada i organizaciju, dok je daleko veći broj sudova i tužilaštava koji, ili nemaju svoj veb sajt, ili je on neažuran i ne sadrži sve potrebne informacije.

Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave preporučena je svim organima državne uprave izrada veb prezentacije. 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 organa.

Uzorkom obuhvaćeni pravosudni organi u Srbiji ispunili su samo 20% indikatora u domenu pristupačnosti. Lošijem rezultatu nego prošle godine doprinosi činjenica da organi po pravilu ne objavljuju informacije proaktivno niti sprovode obuke u vezi sa pravom na pristup informacijama od javnog značaja. Pristupačnost pravosuđa osobama sa invaliditetom i dalje je na niskom nivou.

Sudovi opšte i posebne nadležnosti

Mrežu sudova u Republici Srbiji čine **sudovi opšte nadležnosti** - osnovni sudovi (66), viši sudovi (25), apelacioni sudovi (4) i Vrhovni kasacioni sud i **sudovi posebne nadležnosti** - privredni sudovi (16), Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi (44), Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud. Ukupno 41 sud bio je obuhvaćen uzorkom – 17 osnovnih, 5 viših, Vrhovni kasacioni sud, 13 prekršajnih sudova, 4 privredna suda i Upravni sud.

Transparentnost sudova posmatrana je u odnosu na objavljivanje organizacionih informacija, i utvrđeno je da sudovi opšte i posebne nadležnosti u Srbiji tokom 2018. godine nisu zabeležili nikakav pomak u odnosu na prethodnu godinu, te i dalje ostvaruju izuzetno niskih **37%** postavljenih indikatora.

Istraživanjem je utvrđeno da čak 53% posmatranih sudova uopšte nemaju internet stranicu. Osnovne informacije o radu ovih sudova (kontakt podaci i radno vreme) nalaze se na Portalu sudova Srbije, na kom svaki sud u državi ima svoj profil koji najčešće sadrži samo osnovne podatke o sudu. Među sudovima koji imaju veb sajt, tek 24% njih sadržaj ažurira u periodima kraćim od 15 dana što dovodi u pitanje pouzdanost dostupnih informacija. Nizak skor koji na polju transparentnosti ostvaruju sudovi u Srbiji može se objasniti i činjenicom da čak 75% posmatranih sudova nemaju uspostavljene procedure niti usvojene strategije kojima bi unapredili sopstvenu transparentnost i otvorenost.

Vrhovni kasacioni sud ostvaruje najbolji rezultat u posmatranom uzorku i ispunjava 78% 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.

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 19 % postavljenih indikatora pristupačnosti što je za 15% manje nego 2017. godine. Zabeležene su značajne razlike u rezultatima i praksi pojedinačnih sudova obuhvaćenim istraživanjem.

Razvijeni mehanizmi za pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima (SOS telefon, brošure) postoji u svega 12% posmatranih sudova, dok osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup u preko 80% sudnica sudova obuhvaćenih uzorkom. Iako je zakonom propisana procedura za upotrebu manjinskih jezika i pisma, primena postojeće procedure u praksi je još uvek ograničena. Samo dva posmatrana suda na svom sajtu objavljuju uputstvo za podnošenje pritužbi na rad sudija i zaposlenih u sudu.

Javnost u sudskim postupcima u Srbiji može samo izuzetno biti izuzeta. Međutim, presude sudova opšte i posebne nadležnosti ne objavljuju se na internet stranama sudova, niti se objavljuju zapisnici sa suđenja.

Jedini sud koji redovno objavljuje svoje odluke na internet strani je Vrhovni kasacioni sud. Praksa Upravnog suda takođe je dostupna na internet strani ovog suda, ali u ograničenom broju predmeta (uglavnom onih koji se tiču zaštite izbornog prava). Sporadično, apelacioni sudovi u Novom Sadu i Beogradu objavljuju odabrane presude značajne za pojedine pravne oblasti ili za razvoj sudske prakse. 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

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 skoro polovina sudova. Tokom 2017/18. program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sproveden je u 2 posmatrana suda.

Integritet sudova opšte i posebne nadležnosti meren je na osnovu postojanja i objavljivanja **etičkog kodeksa za sudije i etičkog kodeksa za sudsko 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. U 2018. godini sudovi opšte i posebne nadležnosti ispunjavali su svega 15% postavljenih indikatora u ovom domenu.

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 sudsko 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.

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 18% indikatora.

Imovina i prihodi sudija moraju biti transparentni pa su oni dužni da ih redovno prijavljuju Agenciji za borbu protiv korupcije. Imovinske karte nosilaca pravosudnih funkcija dostupne su u online registru Agencije. Agencija vrši kontrolu imovine i prihoda redovno – na osnovu uzorka i vanredno, kada postoji sumnja da nisu prijavljeni tačni i potpuni podaci.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđena je i 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, njih sedam (17%) proaktivno objavio plan integriteta na svojoj veb strani. Dodatno, 80% sudova nije sprovela nikakve obuke zaposlenih iz oblasti sprečavanja korupcije, sukoba interesa ili uzbunjivanja

U domenu **učinkovitosti** sudovi opšte i posebne nadležnosti ostvaruju 27% postavljenih indikatora. U ovom domenu ocenjivan je nadzor rada sudova.

Zakonodavni okvir predviđa da se predmeti sudijama dodeljuju 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. O svakom odstupanju od redosleda prijema predmeta, predsednik suda je obavezan da pismeno obavesti predsednika neposredno višeg suda. Upotreba informacionih tehnologija prilikom dodele predmeta u sudovima u Srbiji, još uvek nije u potpunosti zaživela.

Vođenje statistika i izrada izveštaja je posao sudske uprave, u skladu sa odredbama Zakona o sudovima. Sudskim poslovníkom propisuju se unutrašnje uređenje 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 nadležnom organu u 2018. godini blagovremeno je podnelo svega 12% sudova obuhvaćenih uzorkom što je drastično manje u odnosu na 2017. godinu kada je svoju obavezu u zakonom predviđenom roku ispunilo 56% sudova. .

Visoki savet 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 pala je u odnosu na 2017. godinu – sa 65% na 58%.

Budžet Visokog saveta sudstva i izvešaj o njegovom izvršenju dostupni su u Informatoru o radu i to za poslednjih pet godina. 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 održavanje postojećih ili ulaganja u nove zgrade.

Nadležnosti VSS u predlaganju i izvršenju sudskog budžeta su ograničene. Iako je Zakonom o uređenju sudova predviđen prelazak nadležnosti u vezi sa predlaganjem i izvršenjem sudskog budžeta na Visoki savet sudstva, rok se iz godine u godinu pomera. Poslednjom izmenom Zakona došlo je do novog odlaganja, pa će znatan deo budžetske nadležnosti nad pravosuđem Ministarstvo pravde imati bar do 1. januara 2020. godine.

Informatorom o radu Visokog saveta sudstva obuhvaćene su i evidencije o sprovedenim postupcima javnih nabavki u poslednjih pet godina. Informacije o raspisivanju poziva za sprovođenje javnih nabavki nisu dostupne na sajtu Saveta, kao ni zaključeni ugovori o javnim nabavkama i njihovi aneksi.

Pristupačnost Visokog saveta sudstva posmatrana kroz *pristup pravdi* i *pristup informacijama* koji ova institucija obezbeđuje građanima. Visoki savet sudstva u ovom domenu beleži napredak u odnosu na prethodnu godinu kada je ispunjavao 27% postavljenih indikatora, ali i dalje ispunjava samo 37% indikatora.

Visoki savet sudstva je obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na internet strani objavljen je Informator 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, niti na internet strani ima poseban odeljak namenjen pristupu informacijama od javnog značaja. 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.

Na veb sajtu VSS objavljeno je uputstvo za podnošenje pritužbi na rad sudija i osoblja Visokog saveta sudstva ali ne postoji mehanizam elektronskog podnošenja ovih pritužbi putem veb sajta.

Učinkovitost Visokog saveta sudstva u ukupnom skor u iznosi 52%. U ovom domenu ocenjivan je nadzor rada Visokog saveta sudstva kao i nadzor koji nad radom sudova vršiti 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.

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 usvojio je 2010. godine Etički kodeks koji važi za sve sudove i sudije u zemlji. Visoki savet sudstva usvojio je septembra 2018. Poslovnik o radu Etičkog odbora, tela zaduženog za nadzor nad primenom Etičkog kodeksa. 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.

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 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.

Položaj sudija i Visokog saveta sudstva u svetlu najavljenih ustavnih reformi u oblasti pravosuđa

Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija čija je jedna od osnovnih nadležnosti izbor sudija na stalnu sudijsku funkciju. Ustav Republike Srbije predviđa da Visoki savet Sudstva čini 11 članova, od kojih su troje članova po položaju (ministar zadužen za pravosuđe, predsednik nadležnog skupštinskog odbora, predsednik Vrhovnog kasacionog suda), a osmoro su izborni članovi. Izborne članove bira Narodna skupština i to jednog iz reda advokata, jednog profesora pravnog fakulteta i šestoro sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. Kandidate iz reda advokata predlaže Advokatska komora Srbije. Zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Srbiji predlaže kandidate iz reda profesora prava, dok je ovlašćeni predlagatelj kandidata iz reda sudija Visoki savet sudstva, koji je obavezan da predloži kandidate neposredno izabrane od strane sudija.

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. godine. Reforme Ustava u oblasti pravosuđa u Srbiji podrazumevaju i izmenu sastava i načina izbora članova Visokog saveta sudstva. Posle nekoliko radnih tekstova Nacrta amandmana na Ustav Srbije u oblasti pravosuđa, Ministarstvo je u oktobru 2018. godine objavilo poslednju, "konačnu", verziju amandmana. Ovim tekstom predviđeno je će Visoki savet sudstva činiti 10 članova od kojih će petoro biti sudije neposredno izabrane od strane sudija a petoro će, među istaknutim pravnicima, birati Narodna skupština - na predlog nadležnih odbora. Ko su istaknuti pravnici odlučivaće parlament. Izbor članova VSS vršiće se dvotrećinskom većinom. Međutim, u slučaju da neko od članova ne bude izabran ovim putem, članove će, većinom glasova, birati komisija sastavljena od predsednika Narodne skupštine, Zaštitnika građana, predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog javnog tužioca.

Iako je stav Ministarstva pravde da su ovim amandmanom u potpunosti ispunjene preporuke Venecijanske komisije date na prethodne verzije amandmana, stav stručne javnosti je da ni poslednjim objavljenim tekstom amandmana nije obezbeđena nezavisnost Visokog saveta sudstva.

Prema odredbama člana 147. Ustava Republike Srbije, sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju na trogodišnji mandat bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva. Po isteku ovog „probnog“ perioda, sudije za trajno obavljanje funkcije bira Visoki savet sudstva. Kako je ovo rešenje pretrpelo brojne kritike, jer ne isključuje potencijalni uticaj na sudije koje su prvi put birane i nastoje da budu izabrane i na stalnu funkciju, Ministarstvo pravde je, postupajući u skladu sa preporukama Venecijanske komisije u poslednjem Nacrtu amandmana na Ustav Srbije, u potpunosti prepustilo postupak izbora sudija Visokom savetu sudstva, propisujući stalnost funkcije od prvog izbora do penzije.

Javno tužilaštvo

Ustavom Republike Srbije predviđeno je da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Republičko javno tužilaštvo je najviše javno tužilaštvo u državi.

Zakonom o javnom tužilaštvu precizirano je da javno tužilaštvo Republike Srbije čine Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i javna tužilaštva posebne nadležnosti. Javna tužilaštva posebne nadležnosti su Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine.

Mrežu javnih tužilaštava 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.

Istraživanjem za 2018. bilo je obuhvaćeno ukupno 23 tužilaštava – 13 osnovnih, 6 viših, 2 apelaciona, Tužilaštvo za ratne zločine i Republičko javno tužilaštvo. U ovoj analizi posebno će biti izneti rezultati istraživanja za Republičko javno tužilaštvo, dok će rezultati svih preostalih tužilaštava biti objedinjena.

Osnovna i viša javna tužilaštva i tužilaštvo posebne nadležnosti

Transparentnost u radu osnovnih i viših javnih tužilaštava u Srbiji kao i Tužilaštva za ratne zločine posmatrana je u odnosu na *objavljivanje organizacionih informacija*. Iako u ovom domenu ostvaruju blagi napredak u odnosu na prethodnu godinu, posmatrano na nivou uzorka, transparentnost u radu javnih tužilaštava i dalje je **izuzetno je niska. Javna tužilaštva u 2018. godini ispunjavaju 20%** posmatranih indikatora, dok su u 2017. ispunjavala tek 12% indikatora.

Loši rezultati tužilaštava u Srbiji u ovom domenu uzrokovani su time što mnoga osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji ne poseduju ili ne ažuriraju redovno svoje veb sajtove putem kojih bi ove informacije bile dostupne javnosti. Čak devet tužilaštava obuhvaćenih uzorkom u 2018. godini nije ispunjavalo nijedan od posmatranih indikatora u domenu transparentnosti. Sa druge strane, najviše podataka o svom radu učinili su dostupnim Osnovno javno tužilaštvo u Subotici koje ostvaruje 64% indikatora i Više javno tužilaštvo u Vranju (62%).

Stepen **pristupačnosti** u radu javnih tužilaštava meren je na osnovu *pristupa informacijama od javnog značaja*. Javna tužilaštva ispunjavaju svega 17% indikatora pristupačnosti. 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 2017/18. godine obuku zaposlenih za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama sproveda su samo 3 posmatrana tužilaštva. Kao i 2017. godine, ni u 2018., nijedno tužilaštvo nije na svom veb sajtu proaktivno objavilo odgovore na

zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Samo šest tužilaštva objavljuje ažurirane smernice 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."

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*, 18% tužilaštava ispunjava posmatrane indikatore, što je posledica činjenice da samo dva tužilaštva objavljuju interne antikorupcione procedure, te da je samo šest tužilaštva sprovelo obuku zaposlenih u oblasti prevencije sukoba interesa .

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 postupi kao poverenik za samostalnost. Odlukom Državnog veća tužilaca od 7. aprila 2017. godine određeno je da zamenik predsednika veća, kada postupi 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 postupi 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 .

Na polju učinkovitosti tužilaštva u Srbiji u 2018. godini ostvaruju svega 12% postavljenih indikatora. Iako je svako javno tužilaštvo u zemlji dužno da do 1. februara tekuće godine sačini izveštaj o radu za prethodnu godinu i dostavi ga neposredno višem javnom tužilaštvu, nijedno tužilaštvo obuhvaćeno uzorkom nije svoj izveštaj podnelo u zakonom predviđenom roku. 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.

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.

Transparentnost Republičkog javnog tužilaštva posmatrana je u odnosu na objavljivanje i dostupnost informacija o *budžetu*, *organizacionih informacija* i informacija o postupku sprovođenja *javnih nabavki*. U odnosu na ove tri oblasti, Republičko javno tužilaštvo beleži blagi napredak u odnosu na 2017. godinu i ispunjava ukupno 39% postavljenih indikatora, odnosno za 11% više nego prethodne godine .

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 zamenicima 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.

Pristupačnost Republičkog javnog tužilaštva, posmatrana je isključivo kroz prizmu *pristupa informacijama od javnog značaja* i utvrđeno je da u ovom domenu ovaj organ ispunjava 37% postavljenih indikatora. Istraživanje za 2018. godinu pokazalo je da najviše tužilaštvo u državi objavljuje kontakt podatke lica ovlašćenog za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja te da na svom veb sajtu ima posebnu rubriku posvećenu slobodnom pristupu informacijama. Republičko javno tužilaštvo, takođe, objavljuje smernice za podnošenje pritužbi i žalbi, međutim ne postoji onlajn alat kojim bi građani mogli da upute RJT ovu vrstu podnesaka.

Na rezultat RJT u ovom poddomenu negativno se odrazila okolnost da ni tokom 2017/18. godine nije sprovedena obuka u oblasti slobodnog pristupa informacijama niti obuka o otvorenim podacima. Dodatno, RJT nema ažuriran vodič za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja niti proaktivno objavljuje informacije kojima je omogućilo pristup. Najviše tužilaštvo u zemlji i dalje nema onlajn oglasnu tablu.

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 sprovođenju 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.

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, ovaj dokument 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. Pravila o dodeli predmeta propisana Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima važe za sva javna tužilaštva u državi, uključujući RJT.

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 odstupi 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. Elektronska dodela predmeta korišćenjem posebnih programa (algoritama) postoji samo u onim tužilaštvima u kojima za to postoje tehnološki uslovi.

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 u 2018, kao i prethodne godine, svi posmatrani indikatori ostali neispunjeni.

Mehanizam nadzora nižih javnih tužilaštva (osnovnih, viših i apelacionih) od strane Republičkog javnog tužilaštva uspostavljen je Zakonom o javnim tužilaštvima. Javno tužilaštvo je dužno da na zahtev 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. Zakonom o javnom tužilaštvu predviđeno je da Republički javni tužilac podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o radu svih javnih tužilaštava u zemlji.

Uvidom u aktivnosti Odbora Narodne skupštine nadležnog za pravosuđe utvrđeno je da je ovaj odbor dana 22.06.2019. godine razmatrao i jednoglasno usvojio Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. godini.

Državno veće tužilaca

Transparentnost Državnog veća tužilaca ocenjivana je na osnovu *dostupnosti organizacionih informacija, informacija o budžetu i javnim nabavkama. Istraživanjem je utvrđeno da je Državno veće tužilaca u toku 2018. godine ispunjavalo 65% posmatranih parametara, što je za 15% više u odnosu na 2017. godinu.* U pogledu dostupnosti organizacionih informacija, DVT ispunjava 67% indikatora. Osnovne organizacione informacije o ovom pravosudnom savetu 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, ali ne postoje kvartalni ili polugodišnji izveštaji niti godišnji plan rada Veća. Na sajtu ovog organa mogu se naći postojeća strateška dokumenta kao npr. Komunikaciona strategija tužilaštva za period 2015-2020. U informatoru o radu Veća su dostupne osnovne informacije članovima Veća i njihovim pozicijama, ali izostaju detaljniji podaci uključujući i biografija predsednika Veća.

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.

Sa stanovišta dostupnosti *informacija o budžetu*, DVT ostvaruje 71% postavljenih indikatora. Podaci o prihodima i rashodima ovog pravosudnog saveta dostupni su u Informatoru o radu. U zasebnoj sekciji na sajtu Veća pod nazivom "finansijski izveštaji" dostupne su informacije o izvršenju budžeta. Budžet ipak ne uključuje godišnji budžet namenjen za pravnu pomoć i budžet namenjen za obuku i obrazovanje tužilaca. Sa druge strane, prisutne su budžetske stavke za nabavku IT opreme i održavanje infrastrukture i objekata kojima ovaj organ raspolaže. Podaci o javnim nabavkama DVT su manje transparentni u odnosu na ostale posmatrane podatke, i u ovom poddomenu Veće ostvaruje 47% indikatora. 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. Ipak, sami ugovori kao ni njihovi aneksi nisu objavljeni.

Pristupačnost Državnog veća tužilaca ocenjivana je *na osnovu pristupa informacijama, u okviru koga ovaj organ u 2018. godini ostvaruje svega 20% postavljenih indikatora, odnosno za 11% manje nego u 2017. godini.* Informacije o licu ovlašćenom za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja nalaze se samo u Informatoru o radu Veća. Program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nije sproveden ni u 2017/18. godini. 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. Poslednji dostupan izveštaj o postupanju disciplinskog tužioca je Izveštaj za 2017. godinu.

Državno veće tužilaca ima usvojenu komunikacionu strategiju sa ciljem da predstavnici medija dobiju pristup odgovarajućim informacijama koje su neophodne kako bi javnost bila obaveštena 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.

Učinkovitost Državnog veća tužilaca merena je kroz *nadzornu ulogu veća* ali i kroz *nadzor nad radom veća.* U skladu sa Zakonom o Državnom veću tužilaca i Poslovníkom o radu ovog organa, DVT podnosi godišnji izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini, najkasnije do 15. marta tekuće godine i objavljuje ga na svom veb sajtu. 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 prijava, vrste povreda, vrste i broj odluka, u kojima su prijave rešene, objavljuju se na veb sajtu Veća, kao i u Informatoru o radu ovog organa.

Integritet Državnog veća tužilaca obezbeđuje se *nezavisnošću njegovog rada,* kao i *etičkim kodeksom.* U ukupnom skoru integritet Državnog veća tužilaca iznosi 28%.

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.

Položaj javnog tužilaštva i Državnog veća tužilaca u svetlu najavljenih ustavnih reformi u oblasti pravosuđa

Prema važećem članu 159. Ustava, Državno veće tužilaca ima nadležnost izbora isključivo zamenika javnog tužioca za trajno obavljanje funkcije. Osim toga, DVT je ovlašćeni predlagatelj zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju na trogodišnji mandat, dok konačnu odluku o izboru donosi Narodna skupština. Javne tužioce, na predlog Vlade, takođe bira Narodna skupština. Presudna uloga Vlade i Narodne skupštine u izboru javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i ograničen prvi mandat zamenika javnog tužioca na meti su kritika domaće i međunarodne javnosti. U Mišljenju o Ustavu Srbije Venecijanska komisija je 2007. godine navela da način izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca stvara rizik od neopravdane politizacije postupka izbora. Nacrtom amandmana na Ustav Srbije u oblasti pravosuđa od 15. oktobra 2018. godine, predviđeno je da će funkcija zamenika javnog tužioca trajati od izbora pa do penzije, i od ovog rešenja očekuje se da doprinese integritetu zamenika javnih tužilaca. Pored toga, Venecijanska komisija izrazila je mišljenje da je Vrhovni tužilac jedini čiji bi izbor mogao biti vršen u Skupštini, dok ostali tužioci ne bi smeli biti povezani u pogledu izbora i razrešenja sa institucijom zakonodavne grane vlasti. U skladu sa tim, Nacrtom amandmana predviđeno je da će javne tužioce i zamenike javnih tužilaca birati Visoki savet tužilaca. Prema važećem ustavnom rešenju Državno veće tužilaca ima 11 članova – 3 po funkciji (ministar nadležan za pravosuđe, predsednik Odbora za pravosuđe, Republički javni tužilac) i 8 koje bira Narodna skupština: 6 javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca predlaže DVT (nakon sprovedenih izbora za kandidate), dok po jednog predlažu Advokatska komora Srbije i Zajednička sednica dekana pravnih fakulteta. Prema rešenju predviđenim poslednjim Nacrtom ustavnih amandmana, Državno veće tužilaca promeniće naziv u Visoki savet tužilaca i imaće 10 članova: ministar pravde, Vrhovni javni tužilac, četvero „istaknutih pravnika“ koje bira Narodna skupština na predlog skupštinskog odbora i 4 zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca. Advokatska komora i univerziteti, sa druge strane, više neće imati nikakvu ulogu u predlaganju članova Visokog saveta tužilaca. Na ovaj način, budući da Parlament bira i Vrhovnog tužioca, šest članova VST bi bilo izabrano neposredno od strane Narodne skupštine, a prisustvo ministra pravde u sastavu Saveta dodatno povećava brojnost članova koji imaju podršku vladajuće političke opcije. Pri tome, ne treba izgubiti iz vida ni činjenicu da petoro članova koje bira Skupština predlažu skupštinski odbori. Kao i kod izbora članova VSS, Skupština će članove VST birati dvotrećinskom većinom, ali u slučaju neuspeha izbora, članove će birati petočlana komisija.

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 institucija.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su institucije 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 institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama² 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.

Merenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2018. godine do kraja aprila 2019. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica koje su usmerene institucijama.

² 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 civilnog 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 nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Da bi osnažila građane, druge NVO i medije da pozivaju javne funkcionere na odgovorno ponašanje, CRTA koristi informacione i komunikacijske tehnologije za razmenu podataka dobijenih praćenjem rada javnih institucija, istraživačkim i "data" novinarstvom, istraživanjem i anketama. CRTA razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da sami istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme za pozivanje političara i institucija na odgovorno ponašanje. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

www.crtars