

# OTVORENOST PRAVOSUDNIH ORGANA U REGIONU I SRBIJI



Ovaj 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.

## UVOD

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE”, pripremio analizu indeksa otvorenosti institucija, u kome analiziramo nivo transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti pravosudnih organa u regionu Zapadnog Balkana.

Cilj naših aktivnosti je da kroz objektivno merenje otvorenosti pravosudnih organa u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za unapređenje. Cilj je, takođe, i unapređenje poštovanja principa dobrog upravljanja, u kojima otvorenost zauzima značajno mesto.

Otvorenost pravosudnih organa merena je korišćenjem bazičnih pokazatelja uspeha.<sup>1</sup> Uprkos tome, stanje u regionu je loše, odnosno pravosudni organi još uvek nisu usvojili politiku otvorenosti kao ključ izgradnje institucija. Sudovi u regionu ispunjavaju 48%, a tužilaštva 40% indikatora uspeha. Ovakvi rezultati navode na zaključak da je potrebna hitna akcija za unapređenje otvorenosti, a nakon dostizanja bazičnog nivoa otvorenosti povećanje zahteva u skladu sa standardima otvorenosti.

Nivo otvorenosti pravosudnih organa merili smo u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine, u okviru Regionalnog indeksa otvorenosti institucija. Otvorenost se merila pomoću više od 100 pokazatelja uspeha, podeljenih u 4 dimenzije: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.

Imajući u vidu nizak nivo poverenja javnosti u pravosudne organe u regionu, potrebna je jaka politička volja za unapređenje otvorenosti iskazana kroz proaktivan pristup objavljivanju informacija i unapređenje rada službi za odnose sa javnostima.

Naš predlog je upućen donosiocima odluka, sudovima i tužilaštvima zemalja regiona. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem predlogu.

---

<sup>1</sup> Razlike u zakonodavnom okviru, u oblasti pravosuđa u regionu su uslovile korišćenje osnovnih kriterijuma otvorenosti, koje bi pravosudni organi trebalo da ispunjavaju u skladu sa međunarodnim standardima i praksama.

## SUDOVI I TUŽILAŠTVA U REGIONU

Istraživanje je pokazalo da otvorenost sudova i tužilaštva u regionu nije na zadovoljavajućem nivou. U proseku, sudovi ispunjavaju 48% a tužilaštva 40% indikatora uspeha.

Sudstvo i tužilaštvo moraju imati nezavisnu poziciju u sistemu vlasti i u svom radu poštovati osnovne principe: nepristrasnost, odgovornost, efikasnost i transparentnost.

Identifikovali smo nekoliko kritičnih tačaka u radu pravosudnih organa u regionu kojima sve zemlje treba da posvete posebnu pažnju u cilju dostizanja međunarodnih standarda.

## SUDOVI U REGIONU

### Princip slučajne dodele predmeta

Slučajna dodela predmeta predstavlja srž sudske organizacije, jer dotiče neke od osnovnih principa pravičnog suđenja: sudsku nezavisnost i nepristrasnost<sup>2</sup>, organizacionu fleksibilnost i efikasnost. Trećina sudova u regionu ne poštuje princip slučajne dodele predmeta. Ukoliko sudovi pravilno ne organizuju dodelu predmeta u javnosti se stvara utisak da su sudije pristrasne i da se u radu vode ličnim interesima, što je pogodno tlo za razvoj korupcije. To može imati dalekosežne posledice na poverenje javnosti u pravosudni sistem.

### Javnost suđenja

Princip javnosti suđenja, kao jedan od osnovnih uslova za pravično suđenje, poštuje se u više od 90% sudova u regionu. Ipak, ovaj princip značajno ograničava to što osobama sa invaliditetom nije omogućen pristup sudnicama, čak u polovini sudova u regionu. Ograničenje javnosti postoji i u prostornom smislu, jer sudnice u određenom broju sudova nisu dovoljno velike da prime zainteresovanu javnost, a da se time ne remeti tok samog suđenja.

### Objavljivanje informacija i odluka<sup>3</sup>

Analiza je pokazala da skoro 30% sudova u regionu nema aktivne veb stranice.<sup>4</sup> Izveštaje o radu ne objavljuje više od trećine sudova u regionu. Tek polovina sudova u regionu objavljuje ostale informacije o radu; planove i programe rada, delokrug, biografije sudija, oglase i obaveštenja.

---

<sup>2</sup> Konvencija Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, od 4. novembra 1950. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/uclfdF>. Pristupljeno: 01.06.2017.

<sup>3</sup> Velika povelja sudija (*Magna carta of Judges*), Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE), Strazbur, 2010. Dostupno na: <https://goo.gl/PCNBkW>. Pristupljeno: 01.06.2017.

<sup>4</sup> Analiza veb stranica sudova u regionu pokazala je da postoji različita struktura objavljivanja podataka. Neke zemlje imaju veb stranice samo za najviše pravosudne instance, postoje primeri portala gde se u okviru iste veb stranice na podstranicama nalaze informacije o svim pravosudnim institucijama pojedinačno. U nekim zemalja veb stranice postoje selektivno, samo za određene sudove ili tužilaštva.

Posebno je zabrinjavajuće što više od polovine sudova u regionu ne objavljuje obrazložene sudske odluke.

Objavljivanje informacija o radu garancija je efikasnog pravosuđa i pristupa pravdi. Transparentnost u radu sudova, kada se dosledno primenjuje, može pomoći u borbi protiv korupcije, poboljšati upravljanje i promovisati odgovornost pravosudnih institucija.

#### Finansijska transparentnost

Budžetska transparentnost predstavlja obavezu državnih institucija da javnosti omoguće da se upoznaju sa vrstom i veličinom budžetskih prihoda i rashoda. Jednako je važno objavljivanje podataka o javnim nabavkama i raspolaganju finansijskim sredstvima.

Godišnji budžet sudova u regionu dostupan je samo u trećini zemalja. Podaci o javnim nabavkama u sudovima, u vidu planova, odluka, ugovora, aneksa ugovora, nisu dostupni u preko tri četvrtine pravosudnih institucija u regionu. Zarade sudija i imovinski kartoni se, u najvećem broju zemalja, ne objavljuju.

## TUŽILAŠTVA U REGIONU

#### Dostupnost informacija o radu

Polovina tužilaštava u regionu nema veb stranice. Česta je praksa da samo najviša tužilačka instanca ima veb stranicu, na kojoj čak nema ni liste ostalih institucija. Ukoliko analiziramo sadržaj postojećih veb stranica, tek polovina tužilaštava objavljuje osnovne informacije o radu, delokrug, godišnje izveštaje, te planove i programe rada.

Postojeće stanje dostupnosti informacija ne doprinosi poverenju javnosti u rad tužilaštva. Pravo na pristup informacijama ograničava to što tek polovina institucija objavljuje kontakt osobe zadužene za slobodan pristup Informacijama. Praksa obaveze proaktivnog objavljivanja informacija prihvaćena je kao neizostavni deo otvorenosti i transparentnosti institucija u regionu. Proaktivan pristup odnosi se na obavezu institucija da pravovremeno i samoinicijativno građanima, medijima i javnosti stave na raspolaganje što veći broj informacija o svom radu<sup>5</sup>.

#### Odnos sa medijima i javnosti

Zatvorenost tužilačkih institucija i neadekvatna komunikacija sa javnošću opredeljuje i način izveštavanja medija o njihovom radu. Najčešći problemi, kojima se krše međunarodni standardi i načela izveštavanja u krivičnim postupcima<sup>6</sup> su: jednostrano izveštavanje medija, kršenje privatnosti

---

<sup>5</sup> Darbishire, Helen, *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, Washington, 2010

<sup>6</sup> Deklaracija o medijskoj distribuciji informacija u vezi sa krivičnim postupcima (2003) - usvojio Komitet ministara Saveta Evrope na 848. sastanku zamenika ministara održanom 10. jula 2003. godine; Preporuka br. R (2003) 13 Komiteta ministara državama članicama o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija - usvojio Komitet ministara na 848. sastanku zamenika ministara održanom 10. jula 2003. godine. Preporuka Komiteta ministara Saveta

i pretpostavke nevinosti, „curenje informacija“ iz tužilaštva i policije, objavljivanje poverljivih informacija u fazi istrage.<sup>7</sup>

Samo trećina zemalja regiona ima precizna uputstva za medije o načinu izveštavanja. Ova vrsta priručnika za medije značajna je jer ukazuje u kojim fazama krivičnog postupka koje informacije se mogu proslediti medijima, a da se ne ugrozi tok postupka i istrage. Posebno zabrinjava činjenica da dve trećine tužilaštava ne prati na koji način mediji izveštavaju o njihovom radu.

#### Kontrola rada tužilaštava

Dve trećine zemalja u regionu imaju uspostavljen mehanizam kontrole i praćenja rada tužilaštava, od strane više instance. Međutim, upitno je funkcionisanje ovih mehanizama u praksi. U polovini zemalja nadležni organi ne vrše redovnu kontrolu rada tužilaštava. Manje od polovine tužilačkih institucija u regionu dostavilo je nadležnom organu izveštaj o radu za prethodnu godinu.

Takođe, lica koja nisu zadovoljna radom državnih tužilaca, čak u polovini zemalja nemaju na raspolaganju definisane procedure za pritužbe.

Etički kodeks državnih tužilaca postoji u svim zemljama, ali ga tek jedna petina institucija objavljuje.

---

Evrope R (2000) 7 o zaštiti novinarskih izvora - usvojio Komitet ministara 8. marta 2000; Konvencija Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, od 4. novembra 1950. godine.

<sup>7</sup> Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Partneri za demokratske promene Srbija *Transparentnost, privatnost i pretpostavka nevinosti, tužilaštvo – mediji – građani*, Beograd, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/u7q3kX>. Pristupljeno: 15.06.2017; Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Građanska alijansa (GA), *Kako mediji izveštavaju o radu Državnog tužilaštva? Analiza medijskog izveštavanja*, 2016.

## SUDOVI I TUŽILAŠTVA U SRBIJI

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

Sistem javnog tužilaštva Republike Srbije čine Republičko javno tužilaštvo, 4 apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), 26 viših javnih tužilaštava, 34 osnovna javna tužilaštva i 2 tužilaštva posebne nadležnosti (Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine). Uzorkom su bila obuhvaćena 22 tužilaštva.

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca predstavljaju nezavisne institucije koje garantuju i štite nezavisnost i integritet pravosuđa i vode računa o odgovornosti sudija i tužilaca. Položaj dva nezavisna saveta sudstva i tužilaštva regulisan je Ustavom Republike Srbije. Ovaj sistem sudova je uspostavljen na osnovu preporuka Saveta Evrope i Evropske unije. Njihovo formiranje 2009. godine predstavlja rezultat i sastavni deo reforme pravosuđa u Srbiji, kao i važan korak u procesu pristupanja Srbije EU.

Transparentnost sudske vlasti u Srbiji je na nezadovoljavajućem nivou, a rezultati indeksa otvorenosti ukazuju na veliku neujednačenost prakse između pojedinačnih sudova kada je u pitanju objavljivanje informacija. Tako imamo situaciju da pojedini sudovi imaju ažuriran veb sajt sa svim neophodnim informacijama koje omogućavaju građanima uvid u način rada i organizaciju suda, dok s druge strane veliki broj sudova nema svoj veb sajt, ili je on neažuriran i ne sadrži sve potrebne informacije. Ovaj podatak je posebno zabrinjavajući ako se ima u vidu stepen razvoja informacionog društva i broj korisnika interneta u Srbiji.

U Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave<sup>8</sup> preporučuje se svim organima državne uprave da bi trebalo da poseduju veb prezentaciju. Uputstvo za izradu informatora o radu državnih organa<sup>9</sup> nalaže državnim organima, koji imaju veb sajt, ili koriste veb prezentaciju nekog drugog organa, da objavljuju Informatore o radu u elektronskoj formi. Iako Smernice za izradu veb sajtova nisu obavezujuće, dok objavljivanje Informatora jeste, oba dokumenta ukazuju na postojanje razvijene prakse i uputstava za izradu i održavanje veb sajtova javnih institucija.

Kada je u pitanju pristupačnost u većini sudova ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi za pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima, dok osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup u većini sudnica. Takođe, neophodno je

---

<sup>8</sup> 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](http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf)

<sup>9</sup> Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

unaprediti postojeću proceduru za podnošenje pritužbi na rad sudija i zaposlenih u sudu putem veb sajta, kao i mogućnost da građani sami na sajtu suda mogu da pristupe svom predmetu.

Zakon o sudijama uređuje raspodelu predmeta slučajem, tako da se predmeti dodeljuju sudijama kroz nepristrasan sistem koji sprečava sudije da sami biraju predmete. Vođenje statistika i izrada izveštaja je uređeno Zakonom o sudovima i sudovi imaju obavezu podnošenja Izveštaja o radu. Izveštaje o radu većina sudova nadležnom organu podnosi blagovremeno.

## **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, Viši prekršajni sud, privredni sudovi, Privredni apelacioni sud i Upravni sud.

**Transparentnost** sudova opšte i posebne nadležnosti je posmatrana u odnosu na objavljivanje *organizacionih informacija*. Međutim, sudovi u Srbiji ostvaruju svega 33% postavljenih indikatora u ovom domenu što ukazuje na nedovoljnu transparentnost u radu sudova opšte i posebne nadležnosti.

Rezultati ukazuju na različitu praksu objavljivanja organizacionih informacija u zavisnosti od nivoa suda, ali i u zavisnosti od postojanja veb portala pojedinačnih sudova. U tom pogledu Apelacioni sud u Beogradu ostvaruje najbolji rezultat u posmatranom uzorku i ispunjava 96% postavljenih indikatora. Apelacioni sud u Beogradu objavljuje godišnje izveštaje o radu i godišnji raspored poslova, organogram, arhivu programa, kao i aktuelni program rešavanja starih predmeta, i informacije koje su zakonom propisane da se nalaze na oglasnoj tabli: informacije o nadležnosti suda, raspored javnih sednica i pretresa u krivičnim postupcima, kao i kontakte i nadležnosti pojedinačnih sudija. Pored toga, na portalu Apelacionog suda se nalaze informacije o sudskom osoblju: imena i prezimena, kontakti i radne pozicije. Informacije na portalu Apelacionog suda se redovno ažuriraju.

Najlošiji rezultat ostvaruju prekršajni sudovi u Prijepolju i Sremskoj Mitrovici i osnovni sudovi u Kosovskoj Mitrovici, Mionici i Novom Pazaru, koji ne ostvaruju ni jedan od postavljenih indikatora. Osnovne informacije o radu pomenutih pet sudova, a koje se odnose na kontakt podatke i radno vreme, nalaze se na Portalu sudova Srbije, na kom svaki sud ima svoj profil, ali opet sa manje ili više dostupnih informacija o njihovom radu. Većina posmatranih sudova, sa druge strane, poseduje internet stranicu. Međutim, od ukupnog broja sudova koji poseduju sajt, skoro 70% nije ažuriralo sadržaj duže od 15 dana, tako da se dovodi u pitanje pouzdanost dostupnih informacija. U slučaju informacija koje se ažuriraju jednom ili nekoliko puta godišnje, kao što su godišnji izveštaji ili godišnji planovi rada, uočena je neujednačena praksa. U većini slučajeva, sudovi ili ne objavljuju ova dokumenta, ili ih objavljuju samo za prethodnu godinu ili godinu u toku.

**Pristupačnost** sudova opšte i posebne nadležnosti je merena na osnovu *pristupa pravdi*, 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 većini sudova ne postoje mehanizmi za pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima (SOS telefon, brošure), dok osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup u većini sudnica. Iako postoji propisana procedura za upotrebu manjinskih jezika i pisma, primena postojeće procedure u praksi je još uvek ograničena. Kod većine sudova postoji procedura za podnošenje pritužbi na rad sudija i zaposlenih u sudu putem veb sajta.

Iako su sudski postupci javni (uz izuzetna odstupanja), sudske odluke (presude) objavljuju samo Apelacioni sud u Beogradu i Vrhovni kasacioni sud. Zapisnici sa glavnih pretresa se ne objavljuju.

Samo četiri suda imaju 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. Većina sudova nema osobu zaduženu za informacije od javnog značaja, dok uopšte i ne postoji program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Mogućnost da građani sami na sajtu suda pristupe svom predmetu je još uvek ograničena. Naime, manje od polovine sudova obuhvaćenih istraživanjem omogućava pristup predmetu preko veb sajta. Elektronsku bazu podataka sudskih presuda na svom veb sajtu ima samo Apelacioni sud u Beogradu i Vrhovni kasacioni sud.

**Integritet** sudova opšte i posebne nadležnosti meren je na osnovu postojanja i objavljivanja *etičkog kodeksa* za sudije, ali i *etičkog kodeksa* za sudsko osoblje.

Na osnovu člana 3. Zakona o sudijama, **Etički kodeks** donosi Visoki savet sudstva, nezavisan i samostalan organ konstituisan 2009. godine, koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Zakon propisuje obavezu za sve sudije da se u svom radu pridržavaju Etičkog kodeksa. 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 odredbi Etičkog kodeksa, predstavlja disciplinski prekršaj i osnovu za pokretanje disciplinskog postupka. Sudovi u Srbiji nemaju obavezu da usvajaju pojedinačne etičke kodekse već Etički kodeks koji je usvojio Visoki savet sudstva važi za sve sudove i sudije.

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 poslovníkom. Svaki sud, na osnovu Zakona o uređenju sudova, usvaja **pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta**. Radi se o aktu koji donosi predsednik suda i koji je u skladu sa kadrovskim planom, a koji se usvaja uz prethodno datu saglasnost ministara pravde. Međutim, u ovom dokumentu se ne propisuju 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. Međutim, Sudski poslovnik ne

uređuju 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 republici, on je dostupan jedino na portalu Visokog saveta sudstva. Malobrojni pojedinačni portali sudova različitih nivoa, međutim, ne objavljuju ovaj dokument. Samim tim je **stepen otvorenosti sudova u Srbiji u domenu njihovog integriteta jako nizak i ispunjava svega 5% postavljenih indikatora**. Ovome doprinosi i činjenica da u Srbiji ne postoji etički kodeks koji bi regulisao moralna i profesionalna načela u radu sudskog osoblja.

U domenu **učinkovitosti** sudovi opšte i posebne nadležnosti ostvaruju 61% postavljenih indikatora. U ovom domenu ocenjivan je monitoring 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 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 69% sudova nadležnom organu podnosi blagovremeno.

## 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 iznosi 63%. Budžet Visokog saveta sudstva i izveštaj o njegovom izvršenju dostupni su u Informatoru o radu i to za poslednje tri godine. Budžetske stavke delimično prate uputstvo Saveta Evrope<sup>10</sup> i one su organizovane tako da prikazuju

---

<sup>10</sup> European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), CEPEJ Guidelines: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines_en.pdf)

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. Informacije o raspisivanju poziva za sprovođenje javnih nabavki su dostupne na sajtu Saveta, ali ne i godišnji plan i program javnih nabavki, kao ni zaključeni ugovori o javnim nabavkama.

**Pristupačnost** Visokog saveta sudstva ocenjena je kroz *pristup pravdi* koji ova institucija obezbeđuje građanima. Visoki savet sudstva u ovom domenu ispunjava 58% postavljenih indikatora.

Visoki savet sudstva je obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a u njegovom Informatoru o radu nalaze se detaljne informacije koje se odnose na korišćenje mehanizma za pristupanje informacijama o radu ove institucije, kao i kontakt osobe koja je zadužena za pristup informacijama od javnog značaja. U Informatoru se nalazi lista podataka kojima Savet raspolaže i koje su dostupne javnosti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, osim u slučajevima kada je to pravo ograničeno samim Zakonom. 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 zagantovana Zakonom o Visokom savetu sudstva i Poslovníkom 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”<sup>11</sup>. 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.

Međutim, pristupačnost ove institucije narušava nedostatak mehanizma koji omogućava javnosti podnošenje pritužbi na rad sudija i osoblja Visokog saveta sudstva.

**Integritet** Visokog saveta obezbeđuje se *nezavisnošću njegovog rada*, kao i *etičkim kodeksom*. Nezavisnost u radu Saveta garantovana je Ustavom Republike Srbije, prema kom je “Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.”<sup>12</sup> Njegova nezavisnost je dalje potvrđena Zakonom o Visokom savetu sudstva, koji utvrđuje da se sredstva za rad Saveta obezbeđuju iz republičkog budžeta, a na predlog Saveta. Međutim, narušavanje njegove nezavisnosti leži u načinu izbora članova Saveta. Sastav Visokog saveta sudstva čine tri člana po položaju (predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine) i 8 članova po izboru. Članove po izboru bira Narodna skupština na predlog ovlašćenih predlagača, a u skladu sa Zakonom. Predlagači mogu biti **Savet**, kada

---

<sup>11</sup> Informator o radu Visokog saveta sudstva, <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/INFORMATOR%20O%20RADU%20VSSa%2020%20jun%202016%20.pdf>, pristupljeno 5. juna 2017. godine.

<sup>12</sup> Ustav Republike Srbije, [http://paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html), pristupljeno 5. juna 2017. godine.

se radi o biranju članova iz redova sudija, **Advokatska komora Srbije**, kada se radi o biranju člana iz redova advokata, kao i **zajednička sednica dekana pravnih fakulteta**, kada se radi o biranju člana iz redova profesora pravnog fakulteta. Ovakav način izbora članova Vrhovnog saveta sudstva, koji ostavlja utisak potpune kontrole Narodne skupštine nad procesom, tema je kritike i preporuka Saveta Evrope kroz Evropsku komisiju za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). Kako se navodi u mišljenju Venecijanske komisije na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva iz oktobra 2014. godine, izbor članova Saveta od strane Narodne skupštine otvara prostor za politizaciju sudstva, narušava nezavisnost Saveta i podriva načelo podele vlasti.<sup>13</sup> Međutim, preporuka da se ovakva praksa izmeni i da svoje predstavnike u Savetu treba da predlažu i biraju sudije i da se preciznije reguliše izbor preostalih izbornih članova iz redova advokata i profesora, nije uneta u Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva. Budući da su izbor članova Saveta i uloga Narodne skupštine u tom procesu definisani i u samom Ustavu Republike Srbije, izmenu prakse treba započeti sa izmenom Ustava koja je najavljena za kraj godine.

Visoki savet sudstva se rukovodi pravilima prilikom izbora sudija na stalne sudijske funkcije i predlaganje kandidata za predsednike sudova. Pravila po kojima Savet postupa su sadržana 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*. Ovaj dokument je usvojen u septembru 2016. godine, a na osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama koji je stupio na snagu 1. septembra 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.<sup>14</sup> Ovakva situacija neretko pretili blokadi u radu sudova, kao što se dogodilo i 2016. godine kada je poništen konkurs za izbor 58 novih sudija.<sup>15</sup> 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 *Etički kodeks* koji važi za sve sudove i sudije u zemlji, dok je za kršenje njegovih odredbi Zakonom o sudijama predviđeno pokretanje disciplinskog postupka. Visoki savet sudstva, prema Zakonu o sudijama (član 93.) 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. ***Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva*** usvojen je u martu 2016. godine na sednici Saveta. Međutim, postojanje etičkog kodeksa mora biti upotpunjeno i obukom koja bi doprinela jačanju integriteta sudija. Na osnovu istraživanja Saveta Evrope iz 2015. godine, jedina obuka koja postoji jeste jednodnevni modul koji sprovodi Pravosudna

---

<sup>13</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva, oktobar 2014. godine, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)028-e)

<sup>14</sup> GRECO Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije u Srbiji o sprečavanju korupcije članova parlamenta, sudija i tužioca, <https://rm.coe.int/16806ca35d>

<sup>15</sup> Više: OEBS Izveštaj posmatrača o izborima za izborne članove Visokog saveta sudstva iz reda sudija i Državnog veća tužilaca iz reda tužilaca, maj 2016. godine, <http://www.osce.org/sr/odihr/242351?download=true>; Politika, "Poništen konkurs za sudije" <http://www.politika.rs/sr/clanak/367909/Ponisten-konkurs-za-sudije>, poslednji put pristupljeno 19.6.2017.

akademija. Ova obuka, opet, ne predstavlja deo stalne obuke sudija ili tužilaca već je stavljena na raspolaganje kao izborni, *ad hoc* kurs, koji se sprovodi u saradnji sa međunarodnim organizacijama kada se za tim ukaže prilika.<sup>16</sup> Međutim, ni postojanje etičkog kodeksa, niti valjane i obavezujuće obuke, ne predstavljaju garant integriteta. Integritet se u potpunosti obezbeđuje tek postojanjem funkcionalnih mehanizama koji garantuju i štite čast, ugled i nezavisnost sudske vlasti.

**Učinkovitost** Visokog saveta sudstva u ukupnom skoro iznosi 74%. U ovom domenu ocenjivan je monitoring rada Visokog saveta sudstva.

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

**Transparentnost** Državnog veća tužilaca u ukupnom skor u iznosi 55%. U okviru transparentnosti Državnog veća tužilaca ocenjivana je dostupnost organizacionih informacija, informacija o budžetu i javnim nabavkama.

Državno veće tužilaca ima svoj veb sajt, ali se on ne ažurira redovno. Osnovne organizacione informacije o Državnom veću tužilaca sadržane su u Informatoru o radu i na veb sajtu Veća. Imena, kontakti i pozicije, kao i visina primanja takođe su dostupne na sajtu.

Veće priprema godišnji plan rada i on ima programski karakter, međutim on se ne objavljuje na veb sajtu. S druge strane, Godišnji izveštaj o radu Državnog veća tužilaca je dostupan na veb sajtu. Takođe na sajtu Veća 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.

---

<sup>16</sup> Savet Evrope, *Obuka sudija i tužilaca Republike Srbije u oblasti etike i prevencije i otkrivanja korupcije: Ocena stanja i preporuke*, 2015, <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>

Budžet Državnog veća tužilaca, odnosno podaci o prihodima i rashodima dostupni su samo u informatoru o radu, dok 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, uz ugovore o zaključenim poslovima, međutim, javnosti nije dostupan plan javnih nabavki.

**Pristupačnost** Državnog veća tužilaca u ukupnom skor u iznosi 48%. U okviru pristupačnosti Državnog veća tužilaca ocenjivan je pristup informacijama.

Spisak dokumenta u posedu Državnog veća tužilaca dostupan je javnosti na veb sajtu Veća. Informacije o licu ovlašćenom za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja nalaze se samo u Informatoru o radu Veća. Ne postoji program obuke zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

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 60%.

Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. U okviru svoje nadležnosti Državno veće ostvaruje saradnju sa Visokim savetom sudstva, državnim i drugim organima i organizacijama, tužilačkim savetima drugih država i međunarodnim organizacijama. Državno veća tužilaca ima sopstveni budžet. Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom, bira zamenike 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. Zabeleženi su slučajevi pokretanja disciplinskog postupka

zbog nepoštovanja odredbi Etičkog kodeksa. Tom prilikom bile su sledeće povrede Etičkog kodeksa u pitanju: princip odgovornosti i brige za profesionalne dužnosti, princip profesionalnosti i princip nepristrasnosti. Tokom 2015 pokrenuto je 8 disciplinskih postupaka.

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 57%.

Državno veće podnosi godišnji izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini, međutim ne postoje propisi koji određuju sadržaj i formu tih izveštaja. Izveštaj sadrži hronološki prikaz godišnjih aktivnosti Veća i podatke o redovnom i vanrednom javnom reagovanju Veća na postojanje političkog uticaja na rad javnog tužilaštva. Godišnji izveštaj uključuje prikaz preduzetih disciplinskih mera i podnetih žalbi na rad tužilaca. Međutim, Izveštaj o radu Državnog veća tužilaca ne sadrži prijavljene probleme u radu Veća. Veće razmatra i usvaja godišnji izveštaj o radu najkasnije do 1. marta tekuće godine, a isti dostavlja Narodnoj skupštini najkasnije do 15. marta tekuće godine. Godišnji izveštaj o radu se objavljuje na veb sajtu 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**

Republičko javno tužilaštvo je najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji i njegov položaj je definisan Ustavom, kao i Zakonom o javnom tužilaštvu, dok je njegov rad bliže 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 64% postavljenih indikatora. 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 66% postavljenih indikatora.

Na internet portalu Republičkog javnog tužilaštva nalaze se strategije, kao i izveštaji o radu za prethodne tri godine. Međutim, nije bilo moguće pronaći Godišnji plan i program rada Republičkog javnog tužilaštva, iako se u Informatoru o radu građani upućuju da program rada pronađu na veb sajtu. U pogledu ostalih 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. Budžet Republičkog javnog tužilaštva je predstavljen u Informatoru, kao i podaci o njegovom izvršenju, međutim samo za prethodnu godinu od tri, koliko je istraživanjem bilo obuhvaćeno. Budžet ove institucije je predstavljen tabelarno, sa jasnim i razumljivo naznačenim stavkama za namensko trošenje sredstava. U odnosu na javne nabavke, plan i program njihovog sprovođenja nalazi se u Informatoru o radu, međutim informacije o raspisivanju javnih nabavki, kao ni rezultate tenderskih procedura, nisu dostupne javnosti.

**Integritet** Republičkog javnog tužilaštva posmatran je u odnosu na postojanje *Etičkog kodeksa*. 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..

**Učinkovitost** Republičkog javnog tužilaštva u ukupnom skoro iznosi 84%. U okviru ovog domena ocenjivan je *monitoring rada* Republičkog javnog tužilaštva.

Republičko javno tužilaštvo podnelo je izveštaj o radu za prošlu godinu i izveštaj je objavljen na veb sajtu. Godišnji izveštaj o radu Republičkog javnog tužilaštva uključuju pokazatelje obavljanja delatnosti tužilaštva, kao što je broj primljenih, odbačenih i procesiranih krivičnih prijava koje se iskazuju prema broju prijavljenih lica, broj rešenih predmeta, broj dobijenih presuda. Međutim,



godišnji izveštaj ne obuhvata podatke o disciplinskim merama, i pokrenutim žalbama prema tužiocima.

Mehanizam za dodelu predmeta je uspostavljen i uređuje se Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima koji donosi ministar nadležan za pravosuđe, po pribavljenom mišljenju Republičkog javnog tužioca. Dodelu predmeta vrši javni tužilac. Predmeti se, po pravilu, dodeljuju obrađivačima predmeta prema redosledu prijema i to tako što se predmet dodeljuje prvom narednom obrađivaču predmeta sa liste obrađivača sačinjene po azbučnom redosledu. Javni tužilac može da odstupi od načina dodeljivanja predmeta gde je to opravdano stepenom opterećenosti pojedinih obrađivača, specijalizacijom obrađivača 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 nadležno za pravosuđe vrši nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima. Ministarstvo nadležno za pravosuđe 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 **skoro da ne postoji**. Razlog tome je što osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji ne poseduju ili ne ažuriraju redovno svoje veb sajtove (primer Više javno tužilaštvo u Nišu i Kraljevu), putem kojih bi ove informacije bile dostupne javnosti.

**Pristupačnost** u radu javnih tužilaštava je na nešto boljem nivou u odnosu na njihovu transparentnost, ali opet ne ostvaruje zadovoljavajući rezultat, jer ispunjava svega 29% indikatora. Izvestan pomak u pogledu pristupačnosti, koja se meri na osnovu *pristupa informacijama od javnog značaja*, posledica je postojećeg pravnog okvira. 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. Međutim, činjenica da u najvećem broju slučajeva javna tužilaštva u Srbiji nemaju svoj veb sajt, nije moguće utvrditi da li u skladu sa Zakonom izrađuju Informatore o radu, jer su u najvećem broju slučajeva oni nedostupni (osim u slučaju Osnovnog javnog tužilaštva u Nišu i Višeg javnog tužilaštva u Kraljevu koji jedini u posmatranom uzorku imaju svoje veb sajtove, kao i nekolicine informatora o radu različitih tužilaštava dostupnih na portalu Republičkog javnog tužilaštva). Iz istog razloga, nije moguće utvrditi da li javna tužilaštva u redovima osoblja imaju kadar koji je zadužen da se bavi postupanjem po zahtevima građana za pristup informacijama. Na osnovu upitnika, utvrđeno je da 15 javnih tužilaštva, od 22 koja su bila predmet istraživanja, poseduje oglasnu tablu u prostorijama tužilaštava putem koje objavljuju oglase, saopštenja, obaveštenja o prijemu stranaka i drugih lica i druge informacije o radu tužilaštva, kako je to definisano Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima (član 77a). Takođe, 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"<sup>17</sup> Međutim, do pojedinačnih komunikacionih planova, kao i drugih informacija, nije bilo moguće doći usled nepostojanja veb sajtova i nemogućnosti uvida u pojedinačne Informatore o radu.

**Integritet** u radu javnih tužilaštava u Srbiji posmatran je kroz postojanje *etičkog kodeksa*. Osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji obavezuje Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Međutim, činjenica da su veb sajtovi javnih tužilaštava retkost, te da etički kodeks tim putem nije dostupan, ograničava uvid javnosti u osnovne principe na kojima se zasniva rad i obezbeđuje ugled i integritet ovih institucija.

**Učinkovitost** javnog tužilaštva u ukupnom skoro iznosi 56%. U ovom domenu ocenjivan je monitoring rada javnog tužilaštva.

Većina javnih tužilaštava je dostavilo svoj izveštaj o radu za prošlu godinu nadležnom organu. 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, tako da 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. Na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu izveštavanje je uređeno Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima kojim se uređuje: odnos javnog tužilaštva prema drugim državnim organima, građanima i javnosti, način vođenja evidencija, način raspodele predmeta, rukovanje predmetima, postupanje sa arhivskim materijalom i druga pitanja značajna za rad javnih tužilaštava. Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima donosi ministar nadležan za pravosuđe, po pribavljenom mišljenju Republičkog javnog tužioca. Ministarstvo

---

<sup>17</sup> Informator o radu Republičkog javnog tužilaštva, [http://www.rjt.gov.rs/upload/Document/File\\_ci/2016-03/Informator\\_O\\_Radu\\_RJT\\_Ispravljen.pdf](http://www.rjt.gov.rs/upload/Document/File_ci/2016-03/Informator_O_Radu_RJT_Ispravljen.pdf), poslednji put pristupljeno 12. juna 2017. godine.

nadležno za pravosuđe može u vršenju poslova nadzora od javnih tužilaštava tražiti izveštaje i podatke.

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.

Veliki broj zemalja preduzima 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 pravosudnih organa.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su pravosudni organi otvoreni prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

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 jačanje interakcije sa građanima. Integritet obuhvata mehanizme za obezbeđivanje nezavisnosti pravosudnih organa, sprovođenje etičkih kodeksa. Poslednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje se sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama 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, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost pravosudnih organa u regionu.

Merenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica koje su usmerene institucijama.

\*\*\*

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 donosioce 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.