



**PARTNERI**  
SRBIJA

# ANALIZA STANJA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI PRAVOSUDNIH ORGANA





Analiza stanja transparentnosti i  
otvorenosti pravosudnih organa



**Izdavač:**

Partneri Srbija  
[www.partners-serbia.org](http://www.partners-serbia.org)

**Za izdavača:**

Ana Toskić Cvetinović

**Autorka:**

Kristina Kalajdžić

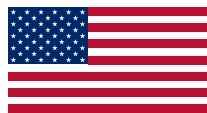
**Saradnici na istraživanju:**

Aleksandar Stankov  
Ana Toskić Cvetinović  
Damjan Mileusnić  
Milica Tošić

**Dizajn i prelom:**

Dosije Studio Beograd

Beograd, avgust 2022.



Izradu ove publikacije podržao je Biro za međunarodnu borbu protiv narkotika i sprovođenje zakona. Mišljenja, nalazi i zaključci iskazani u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

# Sadržaj:

---

UVOD	7
METODOLOGIJA	9
PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST SUDOVA I TUŽILAŠTAVA	10
REAKTIVNA TRANSPARENTNOST	17
Postupanje Poverenika po žalbama Partnera Srbija	23
SARADNJA PRAVOSUDNIH ORGANA I MEDIJA	25
OPŠTI ZAKLJUČCI	33



# Uvod

Prema različitim istraživanjima, građani Srbije godinama unazad imaju visok nivo nepoverenja u rad pravosudnih organa.<sup>1</sup> Iskustvo većine građana sa pravosudnim sistemom ogleda se u njihovom ličnom učešću u sudskim postupcima, koji su spori, a pravda i pravo često na suprotstavljenim stranama. Pored toga, na mišljenje građana o pravosuđu najviše utiče medijsko izveštavanje. Kako tendencija zatvaranja institucija nije zaobišla ni pravosudne organe, ćutanje pravosuđa dodatno otvara prostor za tabloidizaciju istraga i sudskih postupaka i otvara priliku da predstavnici vlasti u svojim obraćanjima unapred osuđuju i oslobađaju okrivljene, čime se u javnosti kreira slika nekompetentnosti i nesposobnosti pravosudnih organa. Preduslov za povećanje poverenja građana u rad pravosuđa, kao i za unapređenje nezavisnosti pravosudnih organa je unapređenje transparentnosti pravosudnih organa. Približavanje pravosuđa društvu zahteva da se pravosudni sistem otvori i nauči kako da komunicira sa građanima. To naravno ne znači dalju tabloidizaciju sudskih postupaka, nego način da se doprinese približavanju pravosuđa građanima. Kao što je poznato, puna transparentnost je nemoguća, pre svega zbog potrebe da se zaštiti učinkovitost istraga i interesa uključenih osoba, ali unapređenje razumevanja o tome kako pravosuđe funkcioniše doprinelo bi povećanju poverenja građana u pravosuđe. Uloga medija je da u tome daju svoj doprinos izveštavajući istinito i profesionalno, ali se ona tu ne završava. Mediji, a pre svega istraživački novinari, svojim istraživanjima i pričama ukazuju često na različite slučajeve korupcije i zloupotreba, što u idealnom scenariju treba da olakša rad tužilaštava. U pogledu unapređenja nezavisnosti pravosuđa i zaštite pojedinaca unutar pravosudnog sistema, takođe je značajna uloga medija. U situacijama pritisaka od strane drugih grana vlasti, jedina

1 Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021, YUKOM Komitet pravnik za ljudska prava, <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-o-pravosuđu-gradani-najvise-poverenja-imaju-u-notare/>

Istraživanje agencije Demostat 2021: <https://www.danas.rs/vesti/politika/demostat/samo-15-odsto-gradjana-srbije-veruje-sudstvu/>

Istraživanje organizacije Beogradski centar za bezbednosnu politiku 2020: <https://bezbednost.org/publikacija/poverenje-gradjana-srbije-u-bezbednosne-i-pravosudne-institucije-bezbednosni-barometar-na-zapadnom-balkanu/>

zaštita je javnost, a mediji su platforma koja treba da omogućí da se glas pravosuđa čuje.

Analiza koja se nalazi pred vama bavi se stanjem u oblasti transparentnosti pravosudnih organa i saradnjom medija i pravosuđa. Analizom su mapirani različiti nedostaci i neujednačene prakse pravosudnih organa u oblasti transparentnosti, kao i izazovi u saradnji pravosudnih organa i medija, sa ciljem da se da doprinos unapređenju komunikacije pravosudnih organa sa javnošću. Smatramo da je analiza dobar putokaz kako da se pravnim regulisanjem unapredi transparentnost pravosuđa, posebno imajući u vidu da se u drugoj polovini 2022. godini planira donošenje seta zakona kojima se uređuje rad pravosudnih organa. Takođe, analiza bi trebalo da posluži i ekspertima zaduženim za izradu strateških dokumenata za komunikaciju pravosuđa sa medijima i građanima, posebno imajući u vidu da tužilaštva trenutno nemaju izrađenu krovnu strategiju komunikacije sa javnošću, a da važenje Strategije za komunikaciju Visokog saveta sudstva i sudova ističe 2022. godine.

Analiza je namenjena i svim pravosudnim organima kako bi unapredili svoje postupanje u oblasti transparentnosti, posebno imajući u vidu da se neki od uočenih nedostataka relativno lako mogu unaprediti, i da pre svega zavise od volje pojedinačnih sudova i tužilaštava. Analiza je takođe namenjena i svim istraživačima i udruženjima koja prate rad pravosuđa, kao i predstavnicima medija i medijskih udruženja.



# Metodologija

---

U ovoj analizi predstavljeni su rezultati istraživanja transparentnosti sudova i tužilaštava, koje je sprovedeno u periodu od avgusta 2021. do jula 2022. godine, a podeljeni su u tri tematske celine:

1. Proaktivna transparentnosti i komunikacija pravosudnih organa putem internet stranica
2. Reaktivna transparentnost (postupanje pravosudnih organa po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja)
3. Saradnja pravosudnih organa i medija

Istraživački uzorak je sačinjen od 30 % osnovnih sudova (20 sudova ukupno) i tužilaštava (18 tužilaštava ukupno), koji su birani na osnovu geografskog položaja, stepena razvijenosti lokalne samouprave, kao i broja stanovnika. Pored navedenog, u uzorak su uključeni i svi viši sudovi i tužilaštava koja procesuiraju slučajeve povezane sa korupcijom. Radi se o specijalnim odeljenjima viših sudova i tužilaštava za suzbijanje korupcije u Nišu, Novom Sadu, Kraljevu i Beogradu, posebnom odeljenju Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal i Tužilaštvu za organizovani kriminal. Uzorak je ukupno činilo 45 sudova i tužilaštava.

Informacije su prikupljane analizom strateških dokumenata pravosuđa, pravnog okvira koji se odnosi na transparentnost i rad pravosuđa, pravnog okvira koji se odnosi na rad medija, sličnih istraživanja i analiza koje su do sada izrađene u Republici Srbiji, i drugih dokumenata i politika koje se odnose na transparentnost institucija, pretragom internet stranica sudova i tužilaštava, slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kao i kroz direktnu komunikaciju, u vidu konsultativnih sastanaka i intervju sa predstavnicima sudova, tužilaštva, medija i organizacija civilnog društva.

## Proaktivna transparentnost sudova i tužilaštava

Proaktivna transparentnost podrazumeva blagovremeno objavljivanje informacija od javnog značaja od strane samog organa javne vlasti, koji to čini samoinicijativno, pre nego što ih određeno lice zatraži, kroz pregledne internet stranice koje sadrže sve informacije od značaja za građane, informatore o radu, izveštaje o radu, organizovanje konferencija za medije i drugih događaja na kojima organ javne vlasti predstavlja informacije o svom radu ili promoviše dostupne usluge itd. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>2</sup> takođe upućuje na obavezu organa javne vlasti da budu proaktivno transparentni, odnosno da samoinicijativno objavljuju informacije o svom radu. Ova obaveza odnosi se i na sudove i tužilaštva. U članu 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa se kao obaveza izrade informatora o radu. Ovaj dokument treba da sadrži sve bitne informacije o radu: opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture, podatke o budžetu i sredstvima rada, podatke u pogledu vrsta usluga, o rashodima i prihodima, javnim nabavkama itd. Pored izrade, ova obaveza podrazumeva i objavljivanje dokumenta na veb- sajtu organa javne vlasti, i redovno ažuriranje informacija koje se predstavljaju u informatoru o radu. Smernice za proaktivnu komunikaciju sa građanima nalaze se i u strateškim dokumentima institucija, pa tako sudovi imaju i svoju Komunikacionu strategiju za period 2018-2022,<sup>3</sup> u kojoj su detektovani nedostaci i izazovi u komunikaciji sudova sa javnošću, i kreirane preporuke i smernice za unapređenje komunikacije. U trenutku pisanja ove analize ne postoji krovni strateški dokument koji bi se bliže bavio komuniciranjem tužilaštava sa javnošću u najširem smislu, ali pojedina tužilaštva imaju izrađene komunikacione strategije.

Problemi i izazovi u komunikaciji sudova koji su mapirani 2018. godine u Komunikacionoj strategiji koju je izradio Visoki savet sudstva dobra su po-

- 2 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021)[https://www.paragraf.rs/propsi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propsi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)
- 3 Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova za period 2018-2022: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%.pdf>

lazna osnova za preispitivanje transparentnosti sudova i pravosuđa uopšte i komunikacije pravosuđa sa javnošću. Mapirane probleme ovde prenosimo u celosti:

- 1. Savet i sudovi nemaju strateški pristup komunikaciji i njenom sprovođenju:** *Savet i sudovi u Srbiji ne komuniciraju planski, proaktivno i sa doslednom porukom, što umanjuje transparentnost kao i mogućnost stvaranja pozitivnije slike o Savetu/sudu u javnosti. Strateški pristup komunikaciji postoji u teoriji, ali ne i u praksi. Takođe, uočljivo je odsustvo posebne Komisije koja bi bila odgovorna za sprovođenje Komunikacione strategije.*
- 2. Postojeći komunikacioni sistem u sudstvu je neodrživ u kontekstu postizanja (željenih) rezultata komunikacije:** *Ključni razlozi za neplansku i reaktivnu komunikaciju jesu nepostojanje održivog komunikacionog sistema, nedovoljno razumevanje komunikacije i odnosa sa javnošću kao strateške funkcije od strane predsednika/članova Saveta, odnosno predsednika sudova i sudija, i sistem edukacije iz ove oblasti koji, uz sve uložene napore, ne doprinosi održivosti komunikacionih sistema.*
- 3. Savet i sudovi ne sprovode plansku i proaktivnu komunikaciju ka/sa medijima, kao jednoj od najbitnijih ciljnih javnosti** *Saveta/suda koja ima neosporan značaj u oblikovanju slike koju javnost ima o pravosuđu: lako mediji nisu glavni faktor koji utiče na nepoverenje građana u sudstvo, mediji imaju neosporan značaj u oblikovanju slike javnosti o pravosuđu. Savet/sudovi ne komuniciraju planski i proaktivno, ne „oslušuju“ potrebe medija, i skoro da se ne pojavljuju u medijima. Dodatno, tzv. „medijski predmeti“ najviše utiču na sliku koju o sudovima kreiraju mediji, dok sudovi nemaju dovoljan kapacitet da proaktivno prepoznaju i preventivno komunikaciono deluju u odnosu na ovaj tip predmeta. Končno, treba precizirati/unaprediti zakonski okvir koji određuje šta je dozvoljeno komunicirati ka medijima.*
- 4. Interna komunikacija i komunikacija sa korisnicima usluga suda postoji u „postupajućem“ obliku, ali nije dovoljno razvijena u „komunikacionom“ obliku:** *Metodologija interne komunikacije i komunikacije sudova sa korisnicima usluga je definisana prevashodno postupanjem, pretežno je administrativna po svojoj prirodi, i ne bavi se samim komunikacionim potrebama kako korisnika usluga, tako i zaposlenih u sudovima.*

**5. Pasivna internet komunikacija sudova:** *Pozicija sudova na internetu je pretežno pasivna, i nije u funkciji proaktivne promocije sudova i sudskih dostignuća kod ciljnih javnosti, posebno medija i građana.*<sup>4</sup>

Partneri Srbija uputili su Visokom savetu sudstva u avgustu 2022. godine zahtev za pristup informacijama od javnog značaja sa molbom da nam dostave informacije u vezi sa sprovođenjem Komunikacione strategije. Iz **odgovora VSS** ne vidi se šta je strateški urađeno u vezi sa unapređenjem transparentnosti sudova i poboljšanjem komunikacije sa medijima. Navedene su tri aktivnosti koje se odnose na sudove: organizovanje obuke za portparole sudova, izrada vodiča za portparole sudova, i radionica organizovana u cilju unapređenja odnosa sudova i javnih tužilaštava sa novinarima specijalizovanim za pravosuđe. Aktivnosti koje su navedene u odgovoru najvećim delom odnose se na unapređenje kapaciteta VSS za komunikaciju sa medijima i javnošću, i sve su sprovedene kroz različite međunarodne projekte. Na osnovu odgovora može se zaključiti da ne postoji strateški i planski pristup sprovođenju Strategije. Takođe, teško je izvršiti preciznu procenu ispunjenosti Strategije, čiji je rok važenja kraj 2022. godine. Na primer, jedan od zadataka Strategije bio je formiranje mreže portparola sudova *sa ciljem da bude pokretač i krovni nosilac razvoja odnosa sa javnošću u sudovima.*<sup>5</sup> Na osnovu dostupnih informacija na internetu i odgovora VSS, može se zaključiti da ovaj cilj Strategije do sada nije ostvaren.

Partneri Srbija uputili su zahtev i Državnom veću tužilaca (DVT) u vezi sa aktivnostima u oblasti komunikacija: da li je u planu izrada nove komunikacione strategije za tužilaštva; da li je rađena neka vrsta evaluacije ili izveštaja o sprovođenju poslednje strategije, imajući u vidu da na veb- sajtu DVT nema informacija o postojećoj ili planiranoj strategiji i aktivnostima u ovoj oblasti.

U **odgovoru DVT** se navodi da je poslednja Komunikaciona strategija tužilaštva važila do 2020. godine, kao i da DVT nije radio izveštaj o sprovođenju prethodne strategije. U odgovoru se takođe navodi da je izrađen nacrt nove Komunikacione strategija, te da je izrada strategija produžena usled pandemije Covid virusa i zbog izbora novog sastava DVT. Opravdano se može postaviti pitanje na osnovu kojih indikatora je

4 Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova za period 2018-2022, str 3: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%.pdf>

5 Ibid, str: 20.

izrađen nacrt nove strategije, ukoliko nije izrađena evaluacija prethodno sprovedene.

Iako su VSS i DVT odgovorili na zahteve Partnera Srbija, i dalje nije jasno šta se na strateškom nivou radi u vezi sa unapređenjem transparentnosti i poboljšanjem komunikacije tužilaštava i sudova sa medijima.<sup>6</sup>

Da VSS i DVT ne postavljaju transparentnost visoko na lestvici prioriteta pokazuje i istraživanje koje je sprovedla organizacija CEPRIS, i kojoj nije omogućeno prisustvo sednicama VSS i DVT uprkos zakonskom nacelu o javnosti rada ovih institucija.<sup>7</sup>

VSS i DVT institucije sa najvećim ovlašćenjima u oblasti pravosuđa, a nakon poslednjih izmena Ustava, ove institucije dobile su nove nadležnosti, uključujući i izbor svih sudija i javnih tužilaca (osim izbora najvišeg tužioca čiji izbor ostaje u nadležnosti Narodne skupštine)<sup>8</sup>. Kao takve, ove institucije su te koje izrađuju standarde u radu sudova i tužilaštava.

Uzimajući sve navedeno u obzir, Partneri Srbija izradili su set kriterijuma za ocenu proaktivne transparentnosti i razvijenosti komunikacije sudova i tužilaštava sa građanima. Kriterijumi koji su uzeti u razmatranje predstavljaju osnovne, najminimalnije standarde koje institucije treba da ispunjavaju u oblasti proaktivne transparentnosti. Ispunjenost kriterijuma ispitivana je pretragom veb-sajtova ovih institucija, jer je internet mesto na kojem se građani najčešće informišu.

Istraživački uzorak se sastojao od 30% osnovnih sudova i 30% osnovnih tužilaštava, 4 viša suda, 4 viša tužilaštva i tužilaštva za organizovani kriminal. Rezultati su predstavljeni u nastavku.

## 1. Objavljivanje vesti i saopštenja na veb- sajtovima

Prvi kriterijum koji je analiziran bio je da li sudovi/tužilaštva objavljuju vesti o svom radu na svojim veb-sajtovima. Ispitivano je da li su sudovi objavljivali vesti u poslednjih 45 dana od dana pregleda veb- sajta. Monitoring za ovaj kriterijum je izvršen 14. i 15. aprila 2022. godine, stoga je kao

---

6 Više postupanju VSS i DVT po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja pogledajte na sajtu Partnera Srbija: <https://www.partners-serbia.org/post?id=464>

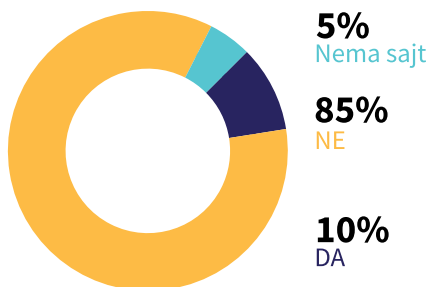
7 Izveštaj o javnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca april 2021 – februar 2022. godine CEPRIS: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/03/Izvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022.pdf&hl=en>

8 Ibid

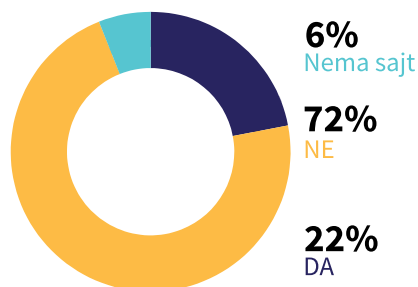
prvi dan od kog teče 45 dana uzet 01.03.2022. godine. **Nažalost, analiza je pokazala da većina osnovnih sudova i tužilaštava ne objavlju vesti i saopštenja na svojim sajtovima, ili da to veoma retko čini.**

Situacija je bolja kada je reč o višim sudovima. Tri od četiri viša suda iz uzorka redovno objavljuju vesti i saopštenja na svom veb-sajtu, dok jedan sud to ne čini. U pogledu viših tužilaštava, u koje je ubrojano i Tužilaštvo za organizovani kriminal tri od pet tužilaštava nije objavljivalo vesti u periodu koji je posmatran.

Da li **osnovni sudovi objavljuju vesti** i saopštenja na svom veb- sajtu?



Da li **osnovna tužilaštava objavljuju vesti** i saopštenja na svom veb- sajtu?



14

Analiza stanja transparentnosti i otvorenosti pravosudnih organa

The screenshot displays the website of the Higher Court in Niš. On the left is a blue navigation menu with items like 'O Višem sudu', 'Kontakt sa Višim sudom', 'Odnosi sa javnošću', 'Uputstvo za novinare - novinarsko akreditiranje', 'Prijem stranaka', 'Pritužbe stranaka', 'Vesti i saopštenja', 'Akti suda', 'Pravna pomoć građanima', 'Sudska pravsa', 'Služba za pomoć i podršku svedocima i oštećenima', 'Preuzimaju dokumenta', 'Medijacija', 'Sprovedeno planirano istraživanje', 'Strategija uvođenja sistema finansijskog upravljanja i kontrole', and 'Godišnji raspored poslova sudija Višeg suda'. At the bottom of the menu is a download icon and the text 'Информатор о раду'. The main content area shows three news items, each with a date, a title, and a brief description. The first item is dated 12 April 2022 and is titled 'Саопштење за јавност и медије'. The second is dated 08 April 2022 and is titled 'Распоред казаних суђења'. The third is dated 07 April 2022 and is titled 'Саопштење за јавност и медије'. Each item includes a short summary of the court's activities.

Илустрација 1- Веб- сајт Вишег суда у Нишу који редовно објављује вести на сајту.

## 2. Objavljivanje i ažuriranje informatora o radu

U pogledu informacija o radu sudova i tužilaštava najveći broj osnovnih informacija treba da bude dostupan u dokumentu - informator o radu. Izrada, ažuriranje i objavljivanje ovog dokumenta na veb- sajtu institucija obaveza je iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 39), koja se odnosi i na sudove i tužilaštva.

**Većina sudova i tužilaštava iz uzorka ima objavljene informatore, međutim informacije koje se nalaze u njima ne ažuriraju se dovoljno često.** Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa da se ažuriranje informatora o radu mora izvršiti najkasnije 30 dana od dana nastale promene. Većina pregledanih informatora o radu kao poslednje datume ažuriranja navodi jul ili avgust 2021. godine, iako se na osnovu redovnih godišnjih obaveza i poslovanja organa javne vlasti sa opravdanošću može pretpostaviti da je promena bilo.

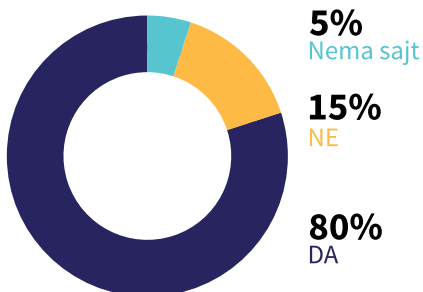
## 3. Imenovanje portparola

Važan preduslov za komuniciranje pravosudnih organa sa javnošću jeste i postavljanje osobe unutar suda ili tužilaštva koja bi bila zadužena za komunikaciju sa javnošću, ova funkcija najčešće se naziva portparol. Portparol je osoba koja treba da u kontinuitetu, a najčešće i veoma brzo, dostavlja zainteresovanima, najčešće novinarima potrebne informacije.

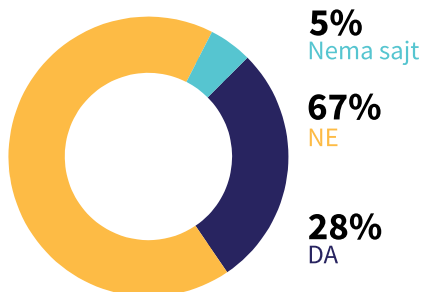
Kroz analiziranje sadržaja sajtova pokušali smo da utvrdimo da li sudovi i tužilaštva imaju portparole. Vodeći se time da ukoliko portparol postoji, ime i prezime ove osobe i kontakt podaci treba da budu dostupni na veb-sajtovima sudova i tužilaštava kako bi novinari i drugi zainteresovani lakše dobili tražene informacije.

Na osnovu analize veb-sajtova uočava se velika razlika u postupanju sudova i tužilaštava. Dok kod sudova 80% uzorka ima imenovanog portparola, kod tužilaštava je to slučaj tek u 28% uzorka.

Da li **osnovni sud** ima portparola (osobu zaduženu za komunikacije sa javnošću)?



Da li **osnovno tužilaštvo** ima portparola (osobu zaduženu za komunikacije sa javnošću)?



Neujednačena praksa da neki sudovi i tužilaštva imaju potparole, dok drugi nemaju pokazuje da ne postoje jedinstvena politika komuniciranja sa javnošću. Uvođenje pozicije portparola u sistematizaciju radnih mesta za sve sudove i tužilaštva na teritoriji Srbije, i profesionalizacija ove pozicije doprineli bi unapređenju komunikacije pravosudnih organa.

#### 4. Održavanje konferencija za medije

Kriterijum koji je posebno važan za novinare kada se radi o prikupljanju tačnih i pravovremenih informacija je i prisustvovanje konferencijama za medije, organizovanim od strane sudova i tužilaštava. Proaktivnim izlaženjem u javnost sa informacijama koje se odnose na tekuće ili okončane sudske postupke i istrage smanjila bi se pojava dezinformacija i tabloidizacija sudskih postupaka i istraga što je u interesu sudova i tužilaštava.

Analizirajući veb-sajtove sudova i tužilaštava nismo naišli na informacije o održanim ili planiranim konferencijama za medije u periodu od početka 2022. godine do polovine aprila 2022. godine kada je monitoring završen. Na sajtu samo jednog suda je pronađena vest o održanoj konferenciji za medije u 2021. godini. **Imajući u vidu broj slučajeva koji su u fazi istrage ili za koje su sudski postupci u toku, a o kojima postoji pojačano interesovanje javnosti (tzv. medijski predmeti) i o kojima se gotovo svakodnevno piše od strane tabloida, zabrinjava da pravosudni organi nisu osetili potrebu da preventivno komunikaciono deluju u odnosu na ove situacije.**

**Opšti zaključak je da ne postoji strateški pristup komunikaciji sa javnošću sudova i tužilaštava.** Veliki broj tužilaštava iz uzorka nema posebno imenovanu osobu za komuniciranje sa javnošću. Neki sudovi i tužilaštva i dalje nemaju veb-sajtove što je prvi preduslov za komunikaciju u vremenu u kom živimo. Činjenica da većina sudova i tužilaštava iz uzorka ne objavljuju vesti o svom radu, čak ni kada se radi o postupcima koji su od povećanog interesa javnosti navodi na zaključak da postoji duboko nerazumevanje od strane ovih institucija da i one, iako nezavisne, u krajnjoj instanci treba da polažu račune građanima, i da smo mi svi kao građani ovlašćeni da se interesujemo i preispitujemo rad ovih institucija. Nedostatak konferencija za medije, pokazuje da ne postoji kultura proaktivnog izlaženja u javnost sa informacijama koje se tiču istraga i sudskih postupaka za koje postoji povećano interesovanje javnosti i medija. Komuniciranje sudova i tužilaštava je ograničeno na informacije dostupne na sajtovima sudova i tužilaštava, gde je primećen veliki nesklad u broju, vrsti i kvalitetu informacija koje su na sajtovima dostupne.



# Reaktivna transparentnost

Reaktivna transparentnost odnosi se na postupanje institucija po upitima i zahtevima za informacije građana. Najčešće se vezuje za pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ustanovljeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja definiše obavezu organima javne vlasti da postupaju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, a ovaj mehanizam omogućava svim građanima da se informišu o radu institucija Republike Srbije.

U okviru analiziranja reaktivne transparentnosti upućena su dva zahteva za pristup informacijama od javnog značaja sudovima i tužilaštvima iz uzorka. Uzorak je činio je 30 % osnovnih sudova (20 sudova ukupno), i sve više sudove i tužilaštava koja procesuiraju slučajeve povezane sa korpcijom (4 viša suda, 4 viša tužilaštva i tužilaštvo za organizovani kriminal).

Slanjem zahteva želeli smo da saznamo:

1. U kojoj meri su sudovi i tužilaštva transparentni kada su u pitanju slučajevi povezani sa korupcijom, a odnose se na tužilačke istrage i sudske postupke koji su u toku;
2. U kojoj meri je ujednačena praksa postupanja sudova/tužilaštava kada postupaju po zahtevima za pristup informacijama;
3. Kako tretiraju privatnost-pravo na informacije od javnog značaja u slučajevima gde su osumnjičeni javni funkcioneri;

Prvi zahtevi upućeni su osnovnim sudovima kako bismo utvrdili u kojoj meri sudovi i dalje procesuiraju slučajeve povezane sa korupcijom, imajući u vidu da je Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije<sup>9</sup>, većina predmeta povezana sa korupcijom prešla u nadležnost posebnih odeljenja viših sudova i tužilaštava.

9 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon) <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-organizaciji-i-nadleznosti-drzavnih-organa-u-suzbijanju-organizovanog-kriminala-terorizma-i-korupcije.html>

U prvom zahtevu su traženi statistički podaci u vezi sa brojem predmeta/postupaka koji se vode u vezi sa krivičnim delima povezanim sa korupcijom. **Osnovni sudovi su u najvećoj meri odgovorili na upućene zahteve (17 od 20 sudova je odgovorili i dostavilo tražene informacije).** Na osnovu odgovora utvrđeno je da osnovni sudovi i dalje procesuiraju predmete koji se odnose na korupciju, međutim najčešće se radilo o predmetima u kojima je došlo do ponavljanja vođenja sudskog postupka (stari predmeti). Kako bismo ispitali kako sudovi i tužilaštva postupaju u predmetima povezanim sa korupcijom, istraživanje je usmereno na sudove i tužilaštva koji su po Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije dobili nadležnosti za postupanje u predmetima povezanim sa korupcijom. Radi se o sledećim tužilaštvima i sudovima:

- ▶ Tužilaštvo za organizovani kriminal
- ▶ Više javno tužilaštvo Beograd, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Više javno tužilaštvo Novi Sad, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Više javno tužilaštvo Kraljevo, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Više javno tužilaštvo Niš, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Viši sud u Beogradu, odeljenje za organizovani kriminal
- ▶ Viši sud u Beogradu, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Viši sud u Novom Sadu, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Viši sud u Kraljevu, odeljenje za suzbijanje korupcije
- ▶ Viši sud u Nišu, odeljenje za suzbijanje korupcije

Zahtevima su traženi statistički podaci o broju predmeta/istraga koji se vode pred sudom/tužilaštvom, a koja se odnose na krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359. i čl. 361. do 368. Krivičnog zakonika) i krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. Krivičnog zakonika);

Pored statističkih podataka, od ovih sudova i tužilaštava tražene su i kopije optužnih akata/delova optužnih akata, za sudske postupke koji su u toku, a koji se odnose na gorenavedena krivična dela, a iz kojih se mogu utvrditi sledeće informacije:

- ▶ Identitet okrivljenog;
- ▶ da li je KD koje se stavlja na teret izvršeno u službenom kapacitetu, odn. kao nosilac javne funkcije, odnosno zanimanje;
- ▶ ključne okolnosti izvršenog dela.

Kao napomena u zahtevu je stajalo da se zahtev ne odnosi na dostavljanje sve dokumentacije iz predmeta već samo optužnog akta/dela optužnog akta iz kojih se mogu videti gore navedene informacije.

Zahtevi su bili koncentrisani na tekuće sudske postupke da bi se utvrdilo koliko su sudovi i tužilaštva otvoreni da pružaju informacije o postupcima koji su u toku, a koji se odnose na korupciju, imajući u vidu da postoji legitiman interes javnosti da bude upućena u rad sudova i tužilaštava posebno kada su u pitanju mehanizmi za otkrivanje, sankcionisanje i suzbijanje korupcije, koja je često povezana za zloupotrebama položaja organa javne vlasti i zloupotrebama javnog novca i javnih dobara.

**Iako su ranija istraživanja u kojima su učestvovali Partneri Srbija ukazivala da su sudovi među najtransparentnijim organima kada se radi o postupanju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja<sup>10</sup>, ovo istraživanje je pokazalo da transparentost sudova i tužilaštava opada ukoliko su predmet zahteva informacije koje su medijski interesantne i potencijalno uključuju nosioce javnih funkcija.**

Većina sudova i tužilaštava je dostavila statističke podatke, **ali je odbila zahtev u delu koji se odnosi na dostavljanje kopija optužnih akata.** Dva suda nisu odgovorila uopšte - Viši sud u Novom Sadu, odeljenje za suzbijanje korupcije i Viši sud u Kraljevu, odeljenje za suzbijanje korupcije. Jedno tužilaštvo uopšte nije odgovorilo na zahtev - Više javno tužilaštvo Beograd, Odeljenje za suzbijanje korupcije.

Viši sud u Nišu, Odeljenje za suzbijanje korupcije, odbilo je da dostavi informacije, a kao razlog naveli da se radi o dokumentima koja su nastala u radu tužilaštva.

Odeljenje Višeg suda u Beogradu za suzbijanje korupcije dostavilo je deo informacija traženih u zahtevu, ali je odbilo da dostavi kopije optužnih akata. Ipak, nakon telefonske komunikacije Viši sud u Beogradu dostavio je istraživačima **tabelu** iz koje može da se vidi koje poslove obavljaju oni koji su optuženi za krivična dela zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem i primanje mita, na osnovu čega se može zaključiti da li među optuženima ima državnih službenika i nosilaca javnih funkcija.<sup>11</sup>

10 Analiza primene standarda transparentnosti u sudovima u Republici Srbiji, Partneri Srbija 2020: <https://www.partners-serbia.org//public/news/Analiza%20primene%20standarda%20transparentnosti%20u%20sudovima%20u%20Republici%20Srbiji%20WEB.pdf>

11 Na osnovu podataka iz tabele nastao je i tekst koji je dostupan na veb-sajtu Partnera Srbija: U kom delu javnog sektora ima najviše korupcije? <https://www.partners-serbia.org/post?id=383>

Viši sud u Beogradu, odeljenje za organizovani kriminal, odgovorio je takođe delimično, zahtev je odbijen u delu koji se odnosi na dostavljanje kopija optužnih akata.

U oba slučaja argumentacija je bila slična, da se radi o preobimnom zahtevu, da se radi o dokumentima nastalim u radu tužilaštava te da informacije treba tražiti od tužilaštava, kao i da tražilac informacija zloupotrebljava pravo na pristup informacijama.

Više javno tužilaštvo Novi Sad, odeljenje za suzbijanje korupcije, dostavilo je statističke podatke, a zahtev je odbilo u delu koji se odnosi na dostavljanje kopija optužnih akata, uz argumentaciju da bi se time ugrozilo, omešlo ili otežalo vođenje sudskih postupaka.

Više javno tužilaštvo Kraljevo, odeljenje za suzbijanje korupcije je takođe delimično odgovorilo na zahtev, odbili su da dostave kopije optužnih akata. Argumentacija VJT Kraljevo bila je da ne postoji zakonski osnov da nam traženu dokumentaciju dostave, jer o tome odlučuje sud, s obzirom da sud rukovodi glavnim pretresom i odlučuje o dokumentaciji koja može da se daje iz spisa predmeta.

Da je ipak moguće dobiti sve informacije tražene zahtevom, pokazali su Više javno tužilaštvo Niš, odeljenje za suzbijanje korupcije i Tužilaštvo za organizovani kriminal, koji su odgovorili na sva pitanja i dostavili kopije optužnih akata.

Naziv suda / tužilaštva	Institucija uopšte nije odgovorila na upućen zahtev	Institucija odgovorila i odbila dostavljanje traženih informacija	Institucija delimično postupila po zahtevu	Institucija dostavila sve tražene informacije
Viši sud u Novom Sadu, odeljenje za suzbijanje korupcije	X			
Viši sud u Kraljevu, odeljenje za suzbijanje korupcije	X			
Viši sud u Beogradu, odeljenje za suzbijanje korupcije			X	
Viši sud u Nišu, odeljenje za suzbijanje korupcije		X		
Viši sud u Beogradu, odeljenje za organizovani kriminal			X	
Više javno tužilaštvo u Novom Sadu, odeljenje za suzbijanje korupcije			X	
Više javno tužilaštvo u Beogradu, odeljenje za suzbijanje korupcije	X			
Više javno tužilaštvo u Kraljevu, odeljenje za suzbijanje korupcije			X	
Više javno tužilaštvo u Nišu, odeljenje za suzbijanje korupcije				X
Tužilaštvo za organizovani kriminal				X

Na osnovu odgovora sudova i tužilaštava stiče se zaključak da ne postoji jedinstvena praksa sudova, odnosno tužilaštava u situacijama kada su im upućeni istovetni zahtevi. Ovo se pre svega vidi iz argumentacije koju su sudovi, odnosno tužilaštva koristili prilikom odbijanja zahteva. Viši sud u

Nišu naveo je da optužne akte treba da dostavi tužilaštvo jer je dokument nastao u njihovom radu, dok je na primer VJT Kraljevo odbilo da dostavi kopije optužnih akata uz argumentaciju da o tome odlučuje sud, s obzirom da sud rukovodi glavnim pretresom i odlučuje o dokumentaciji koja može da se daje iz spisa predmeta. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja definiše da je informacija od javnog značaja **informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna**. Stoga je argumentacija da informacija ne treba da bude dostavljena jer ju je neki drugi organ izradio, potpuno pravno neutemeljena. Ukoliko organ javne vlasti raspolaže traženom informacijom dužan je da tražiocu omogući pristup.

Interesantna je i argumentacija Višeg suda u Beogradu, koji nije dostavio tražene optužne akte uz argumentaciju da se radi o preobimnom zahtevu, da se radi o dokumentima nastalim u radu tužilaštava te da informacije treba tražiti od tužilaštava, kao i da tražilac informacija zloupotrebljava pravo na pristup informacijama. Uvidom u statističke podatke utvrđeno je da se radi o 23 predmeta, a Viši sud je naveo i da bi za dostavljanje traženih optužnih akata morale da se saglase postupajuće sudije u svakom od 23 predmeta. Međutim, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, takva saglasnost nije navedena kao uslov da bi se javnosti informacije učinile dostupnim. Kao što je Poverenik naveo u više svojih rešenja i publikacija: „*organizacija poslova je stvar unutrašnje organizacije organa i ona ne može biti na štetu ostvarivanja prava tražioca na pristup informacijama od javnog značaja*”.

U Publikaciji „Slobodan pristup informacijama: stavovi i mišljenja“ Poverenika broj 4. iz 2015. godine<sup>12</sup>, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bliže određuje situaciju u kojoj dostavljanje podataka predstavlja nerazumno veliki zadatak za organ, tako što ističe da se ta činjenica mora proceniti u konkretnim okolnostima, uzevši u obzir ljudske i druge kapacitete organa, broj predmeta i redovnih zadataka.

Imajući u vidu sve navedeno, postavlja se pitanje da li dostavljanje kopija 23 optužna akta, bez priloga i drugih podnesaka, „predstavlja preveliki broj informacija“ u odnosu na kapacitete i redovne zadatke Višeg suda u Beogradu.

Prema podacima iz statističkih izveštaja sa zvaničnog sajta Višeg suda u Beogradu 2019. godine Viši sud u Beogradu imao je 166.172 predmeta u

12 Slobodan pristup informacijama: stavovi i mišljenja, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/prirucnik/publikacija4/poverenik\\_slobodan%20pristup%20informacijama\\_knjizni%20blok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/prirucnik/publikacija4/poverenik_slobodan%20pristup%20informacijama_knjizni%20blok.pdf)

radu, u 2020. godini 197.889 predmeta, a u 2021. godini ukupno 161.909, predmeta u radu. Partneri Srbija su tražili dostavljanje optužnih akata iz 23 predmeta. U odnosu na ukupan broj predmeta iz 2021, traženi broj predmeta predstavlja 0,014% od ukupnog broja predmeta. S obzirom na navedene podatke, smatramo da Viši sud u Beogradu nije pravilno upotrebio odredbu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koja se odnosi na zloupotrebu prava od strane tražioca informacija.

Dodatno, u prilog tražioca informacija govori i činjenica da je član o zloupotrebi prava na pristup informacijama od javnog značaja u potpunosti uklonjen iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja njegovim nedavnim izmenama, iz razloga jer je pozivanje na zloupotrebu prava neadekvatno primenivano od strane prvostepenih organa prilikom odlučivanja po zahtevima tražilaca informacija.

Zbog svega navedenog Partneri Srbija izjavili su žalbe na postupanje onih sudova i tužilaštava koji nam nisu dostavili sve tražene informacije.

## Postupanje Poverenika po žalbama Partnera Srbija

Postupanje Poverenika po izjavljenim žalbama predmet je ove analize zbog toga što je uočen novi negativni trend prilikom postupanja Poverenika po žalbama tražilaca informacija. Naime, ranija praksa Poverenika, a u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, bila je da kada ovaj organ primi žalbu pristupi utvrđivanju činjeničnog stanja i donese rešenje u kojem ili utvrđuje da su tražene informacije informacije od javnog značaja i u skladu sa tim nalaže prvostepenom organu dostavljanje traženih informacija, ili utvrdi da tražene informacije nisu informacije od javnog značaja i potvrdi prvostepenu odluku organa javne vlasti koji je odbio dostavljanje informacija. Prilikom postupanja po dve žalbe, koje su nastale tokom sprovođenja istraživanja, Poverenik je u ovim postupcima poništio rešenja o odbijanju dostavljanja traženih informacija Partnerima Srbija i naložio prvostepenim organima da ponovo postupe po istom zahtevu. Sudovi i tužilaštva su po dobijanju ove odluke od Poverenika, doneli nova rešenja u kojima su pozivajući se na iste argumente, ponovo odbila pristup traženim informacijama Partnerima Srbija. Zbog ovakvog postupanja Partneri Srbija su bili prinuđeni da opet izjavljuju Povereniku žalbe za iste zahteve. Prvi zahtevi upućeni su u decembru 2021. godine, što znači da Partneri Srbija već deset meseci nisu dobili tražene informacije, niti je Poverenik doneo odluku da tražene informacije ne predstavljaju informacije na koje javnost ima pravo pristupa. Ovakvo postupanje Poverenika stavlja tražioca informacija u nepovoljan položaj, jer

je se žalbeni postupak produžava, što znači da tražilac informacija treba duže da čeka na pristup traženim informacijama (ukoliko ga uopšte dobije). Zatim, od tražioca informacija se traži da izjavljuje više žalbi u vezi sa istim zahtevom, čime se od tražioca informacija očekuje dodatno angažovanje ljudskih kapaciteta, posebno u situacijama kada tražilac informacija nije pravnik, zbog čega se nalazi u nepovoljnom položaju u odnosu na instituciju od koje je tražena informacija i službu Poverenika. Takođe, na ovaj način se bez potrebe dodatno angažuju ljudski resursi službe Poverenika, jer Poverenika postupa dva puta u vezi sa istom pravnom situacijom. Zbog čega je nejasno zašto Poverenik pribegava ovoj praksi, kada je opšte poznato da služba Poverenika posluje sa manjkom ljudskih kapaciteta, kao i da ima veliki broj zaostalih predmeta, zbog čega tražioci čekaju duže na donošenje rešenja Poverenika, od roka koji je propisan Zakonom<sup>13</sup>. Ovakvim postupanjem institucije postaju dodatno motivisane da na zahtev tražilaca informacija odgovaraju negativno, jer je izvesno da iako tražilac informacija izjavi žalbu na ovakvo postupanje, sledi pravno iznurivanje tražioca informacija, koje sistematski omogućava organima javne vlasti da tražene informacije ne dostavljaju, ili da ih učine dostupnim tek nakon dve žalbe tražioca informacija i dva rešenja Poverenika po istoj pravnoj stvari, što u praksi može da traje i do dve godine. U toj situaciji sve i da institucija dostavi tražene informacije, postavlja se pitanje da li su te informacije i dalje relevantne za tražioca i javnost uopšte.

Da ovakva praksa nije izolovani slučaj, saznali smo i tokom konsultativnog procesa sprovedenog u okviru ovog istraživanja, tokom kojeg nam se više organizacija civilnog društva i redakcija koje se bave istraživačkim novinarstvom požalilo da su se susreli sa istom praksom Poverenika, o čemu će biti više reči u sledećem poglavlju analize.

Stoga smatramo da je od ključnog značaja da Poverenik izmeni ovakvu praksu kako bi tražiocima informacija bilo omogućeno ostvarivanje prava na pristup informacijama i u situacijama kada dođe do pokretanja žalbenog postupka.

---

13 Nakon izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, rok za postupanje Poverenika produžen je sa 30 na 60 dana, od dana prijema žalbe.



## Saradnja pravosudnih organa i medija

*“Iako su u Srbiji veoma često na suprotstavljenim stranama, mediji i pravosuđe zapravo imaju – idealno govoreći – identičnu društvenu misiju i ogroman broj zajedničkih ciljeva. Može se reći da se razvijenost i demokratičnost pojedinih država može meriti i odnosom između medija i pravosudnih organa. U zemljama sa razvijenim institucionalnim i demokratskim sistemom, mediji i pravosuđe se nalaze na istoj strani i zajednički predstavljaju korektiv društvenim devijacijama, ali i prepreku zloupotrebi vlasti. Sa druge strane, ako su instrumentalizovani, oni mogu da budu jedna od najznačajnijih poluga – zajedno ili ponaosob – za nekontrolisanu vladavinu i nesputanu kriminalizaciju društva.”<sup>14</sup>*

Iskustvo većine građana o pravosudnom sistemu ograničeno je na njihovo lično iskustvo kao učesnika u sudskim postupcima, i na ono što se u javnosti prezentuje o radu pravosudnih organa. Uloga medija je zato od izuzetne važnosti u informisanju javnosti o radu tužilaštava i sudova. Kao jedan od ključnih problema u odnosu pravosuđa i medija navodi se nepoverenje pravosuđa u medije, te strah sudija i tužilaca da će njihove izjave date za medije biti pogrešno interpretirane, tabloidizirane i stavljene u pogodan politički kontekst. Ono što se medijima zamera je tabloidizacija sudskih postupaka, kreiranje vesti kojima se krši pretpostavka nevinosti, vrši sekundarna viktimizacija žrtava i ugrožava pravo na privatnost žrtava, okrivljenih i drugih učesnika u sudskim postupcima. Takođe, često se navodi i pojava lažnih vesti o sudskim postupcima i istragama. Primeri medijskog i političkog linča onih pojedinaca iz pravosuđa koji su iznosili kritičke stavove u javnosti povodom nedavnih izmena Ustava utiču na dodatno zatvaranje pravosuđa. Tišinu o istragama i sudskim postupcima za koje je javnost posebno zainteresovana stoga veoma često popunjavaju javni funkcioneri koji na sebe preuzimaju ulogu sudija, i unapred oslobađaju i osuđuju po-

14 Medijske slobode i pravosuđe, Priručnik za sudije, javne tužioce i advocate, Nedim Sejdinović, NUNS:

<https://www.bezbedninovinari.rs/static/themes/bezbedni-novinari/documents/Medijske%20slobode%20i%20pravosudje%20-%20KON1.pdf>

jedince, u pokušaju da prikupe političke poene i pokažu da se u Srbiji vodi žestoka borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ipak, transparentan rad pravosudnih organa nije samo zakonska obaveza već i najbolji način samozaštite.

Mediji kao probleme u komunikaciji ističu da su tužilaštva i sudovi iz godine u godinu sve zatvoreniji, da se većina komunikacije odvija pisanim putem i sporo, te da je jako teško doći do informacija u realnom vremenu. Dalje, navodi se da određeni mediji imaju protekcije, te da informacije cure do određenih medija, iako se u više zakona garantuje jednakost u tretmanu novinara. Predstavnici pravosuđa često navode da *“mediji nemaju dovoljno znanja o pravosuđu, a često ni „luksuz“ da se za to specijalizuju, dok, s druge strane, novinari tvrde da predstavnici pravosuđa često ne razumeju prirodu medija, niti specifičnosti osnovnih novinarskih formi.”*<sup>15</sup>.

U Komunikacionoj strategiji VSS kao jedan od glavnih prepoznatih problema navodi se da ***sudovi ne sprovedu plansku i proaktivnu komunikaciju ka/sa medijima, kao jednoj od najbitnijih ciljnih javnosti.*** U obrazloženju se navodi da *u oblikovanju slike koju javnost ima o pravosuđu mediji imaju neosporan značaj.* Dalje se navodi da ***sudovi ne komuniciraju planski i proaktivno, ne „oslušuju“ potrebe medija, i skoro da se ne pojavljuju u medijima.*** Dodatno, tzv. „medijski predmeti“ najviše utiču na sliku koju o sudovima kreiraju mediji, dok sudovi nemaju dovoljan kapacitet da proaktivno prepoznaju i preventivno komunikaciono deluju u odnosu na ovaj tip predmeta. Kada je u pitanju postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u izveštaju Poverenika za 2021. godinu navodi se da je protiv pravosudnih organa podneto ukupno 595 žalbi što je ukupno 11,3% od svih izjavljenih žalbi.

Za potrebe izrade ovog dela analize održana su dva zatvorena konsultativna sastanka sa predstavnicima medija i pravosudnih organa kako bismo prikupili informacije o nivou i kvalitetu saradnje između pravosudnih organa i medija. Želeli smo da utvrdimo da li i na koji način pravosuđe saraduje sa medijima i pruža im podršku u izveštavanju, posebno kada se radi o slučajevima vezanim za visoku korupciju, kao i šta su izazovi u komunikaciji između pravosuđa i medija.

Na dva zatvorena događaja pozvani su predstavnici istraživačkih medija koji u svom radu izveštavaju o radu tužilaštava i sudova, organizacije civilnog društva koje prate rad pravosuđa, sudovi, tužilaštva, Visoki saveta sudstva, Državno veća tužilaca i strukovna udruženja sudija i tužilaca.

15 Leksikon medijskih i pravnih pojmova u Republici Srbiji, Savet Evrope:

<https://www.pars.rs/images/biblioteka/leksikon-medijskih-i-pravnih-pojmova-u-RS.pdf>

Na dva događaja ukupno je učestvovalo 35 učesnika. Bili su prisutni predstavnici osnovnih i viših sudova, Apelacionog suda u Beogradu, Visokog saveta sudstva, osnovnih i viših tužilaštava, Udruženja tužilaca Srbije, Nezavisno udruženje novinara Srbije, Slavko Ćuruvija Fondacije, CEPRIS-a, Centra za istraživačko novinarstvo (CINS), Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK), Južnih vesti, Insajdera, portala Bujanovačke, Media i reform centra Niš, itd.

Kako je na sastancima dogovoreno, u samoj analizi neće biti navođena imena lica koja su iznosila svoje stavove, već samo naziv institucije/organizacije iz koje učesnik dolazi. Ovakva praksa je česta prilikom prikupljanja informacija, kako bi se obezbedilo da se učesnici osećaju slobodno da iznose svoje stavove na navedene teme. Oba sastanka su održana u *online* formatu putem Zoom aplikacije, i bila su snimana u cilju što tačnijeg prenošenja stavova učesnika sastanaka.

### ► Perspektiva medija

Novinari i predstavnici medijskih udruženja istakli su da su iz godine u godinu sudovi i tužilaštva sve zatvorenija za saradnju sa novinarima. Kao posebno važno istakli su selektivnosti u odgovaranju kada su u pitanju predmeti od većeg javnog interesa, poput slučajeva visoke korupcije. Na osnovu svega što su novinari, predstavnici medija i udruženja izneli tokom prvog održanog sastanka mapirani su sledeći problemi:

## 1. Neujednačena praksa u komunikaciji sudova/odnosno tužilaštava

Tokom sastanaka mediji su istakli da uspešnost dobijanja informacija i saradnje najviše zavisi od pojedinaca koji su zaduženi za komunikaciju sa medijima i odgovaranje na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Naglasili su da je komunikacija ipak malo bolja sa sudovima, u odnosu na tužilaštva koja su dosta zatvorenija. Na brzinu dobijanja informacija, utiče i to da li sud, odnosno tužilaštvo ima osobu koja je zadužena za komunikaciju sa javnošću, odnosno da li postoji portparol unutar institucije.

*“Saradnja sa tužilaštvima je jako loša, retko kada od njih dobijamo ikakve informacije – za 2 godine uspeli smo da pribavimo samo jednu optužnicu.”*

Kao primere dobre saradnje naveli su Viši sud u Beogradu, dok su lokalni mediji sa juga Srbije kao primer dobre saradnje istakli portparole nižih sudova i tužilaštava.

*“Portparoli nižih sudova i tužilaštava mi uglavnom odgovaraju na pitanja i potrudite se da nađu predmet iako nemam konkretan broj, imena i prezimena i druge precizne informacije. Mogu da kažem da sa njima imam sasvim korektnu saradnju i da do sada skoro da nije bilo potrebe da ih podsećam da mi odgovore na pitanja.”*

*“Najbolju saradnju imamo sa Višim sudom u Beogradu, preko portparola Tatjane Tešić, koja je vrlo responsivna na upite. Često šaljem i zahteve za slobodan pristup ali teže dolazimo do informacija o konkretnim slučajevima.”*

Novinari su istakli da formalno saradnja sa sudovima i tužilaštvima postoji, ali često kasno dobijaju odgovore, te da najviše problema imaju kada pokušavaju da dobiju optužnice i optužne predloge. Ove stavove, potvrdila je i naša analiza, jer većina sudova i tužilaštava iz uzorka nije dostavila Partnerima Srbija kopije optužnih akata.

Kao problem naveli su i prebacivanje odgovornosti sa jednog organa na drugi.

*“Prilikom obraćanja tužilaštvima, ukoliko ne poseduju tražene informacije, oni najčešće navode da su se obraćali policiji i da čekaju njihov odgovor, pa zbog toga nisu u mogućnosti da dostave tražene informacije. Slično je i kada se obraćamo sudovima koji nas upućuju na tužilaštva i obrunto.”*

Učesnici su se složili da postoji selektivnost u postupanju sudova i tužilaštava po upitima i zahtevima novinara i da što je veći značaj postupka i veće interesovanje javnosti, sudovi i tužilaštva su po pravilu sve zatvoreni.

Takođe, naveli su i da postoji razlika u komunikaciji između viših i osnovnih sudova, odnosno tužilaštava, te da osnovni sudovi i tužilaštva ređe imaju imenovane portparole, i da je teže doći do informacija o kontaktima osoba zaduženih za komuniciranje sa javnošću, kao i da su to često upravo predsednici sudova.

## 2. Nemogućnost pristupa sudnicama i održavanje ročišta

Učesnici su kao problem istakli i pristup suđenjima, te da se neretko dešava da su sudnice male, kao i da ima primera da sudija zabrani novinarima pristup sudnici u situacijama kada ne postoje zakonski razlozi za ograničenje javnosti.

*“Ono što je čest problem prilikom praćenja suđenja, posebno kod slučajeva interesantnih široj javnosti, su tesne sudnice. Nema dovoljno mesta ni za sve koji su ključni za proces, a kamoli za novinara.”*

*re. Tako da se neretko desi da ne mogu svi novinari da uđu, već tu ekskluzivu imaju oni koji se bolje snađu.”*

### 3. Nedovoljno sistematizovani podaci

Novinari su ukazali i na problem nepostojanja sistematizovanih baza podataka, i predložili proširivanje evidencija koje sudovi i tužilaštva vode.

*“Zbog nedostataka evidencija u pravosuđu na strani tražioca informacija kao problem pojavljuje se kako uopšte postaviti pitanje instituciji kada su evidencije koje vode sudovi i tužilaštva ograničene i definisane pravilnicima.”*

Osvrnuli su se i na nefunkcionalnost portala sudova, koji bi po njihovom mišljenju trebalo da bude informativniji. Smatraju da bi unapređenje evidencija koje vode sudovi i tužilaštva i portal sudova dovelo do rasterećivanja i sudova i tužilaštva, Poverenika, kao i novinari kojima bi pristup informacijama bio olakšan.

### 5. Nedostatak konferencija za medije

U toku sastanka u više navrata učesnici su se osvrnuli na nedostatak konferencija za medije, što potvrđuju i rezultati ove analize, jer u periodu od januara do polovine aprila 2022. godine ne postoje informacije o organizovanim ili planiranim konferencijama za medije na sajtovima sudova i tužilaštava koja su činila uzorak.

*“Možda i najveći pokazatelj zatvorenosti pravosuđa, to što mi nemamo prilike već godinama da vidimo tužioce, sudije ili portparole tužilaštava i sudova na konferencijama za medije, i da im postavimo pitanja uživo, već informacije o istragama dobijamo od predstavnika vlasti.”*

Smatraju da bi organizovanje konferencija puno pomoglo i medijima, ali i pravosudnim organima i možda bi se zauzdao taj šum koji se ponekad javi zahvaljujući tabloidima koji se pozivaju na svoje “izvore” i iznose detalje iz istraga.

### 6. Ignorisanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i neadekvatna zaštita prava na pristup informacijama od javnog značaja

Prisutni predstavnici medija istakli su da zahteve za slobodan pristup informacijama kao mehanizam koriste kada imaju više vremena da prikupe potrebne informacije, kao i kada im je potrebna dokumentacija koja bi potvrdila informacije koje su na druge načine već prikupili. U ovom pogledu

istakli su da pristup informacijama zavisi od volje onih koji po zahtevima postupaju, te da ne postoji ujednačena praksa.

*“Gledamo da dobro formulišemo pitanja tako da nam institucija ne odbije zahtev, a onda se molimo Bogu da nam dostave tražene informacije. Ukoliko institucije ne odgovore žalimo se Povereniku, međutim Poverenik neretko vraća postupak na ponovno odlučivanje, čime se dodatno produžava rok i informacije postaju zastarele.”*

### ► Perspektiva pravosudnih organa

Predstavnici pravosuđa potvrdili su da postoji razlika u praksi i nivou transparentnosti različitih sudova i tužilaštava. Tako, istaknuto je da *postoji velika razlika u transparentnosti između prvostepenih i drugostepenih sudova, kao i da bolje funkcionišu sudovi koji imaju posebno radno mesto predviđeno za portparola, jer bi ovakav angažman sudijama predstavljao dodatno opterećenje.* Kao posebno bitno istaknuto je *objavljivanje i ažuriranje Informatora o radu – na primer, predstavnica Apelacionog suda u Beogradu navela je da Informator o radu ovog suda sadrži 260 strana, što sigurno utiče da dobijaju manji broj upita i zahteva za pristup informacijama građana i novinara. Istakla je i da se Apelacioni sud u Beogradu trudi da daje što više informacija medijima, ali je svesna da se nalaze u povlašćenom položaju jer imaju vremena da pripreme svoja saopštenja.*

Slično je i u praksi tužilaštava, gde se primećuje *neujednačena praksa u radu različitih portparola tužilaštava.* Tako je komunikacija sa nekim javnim tužilaštvima nesmetana, kakav je slučaj, prema rečima predstavnice Udruženja tužilaca Srbije, *sa Višim javnim tužilaštvom u Beogradu, dok se od pojedinih tužilaštava jako teško dobijaju pravovremene informacije.* Problem predstavlja i činjenica da *nije uspostavljena odgovornost ukoliko se informacije ne učine dostupnim, te da upravo zbog zatvorenosti tužilaštava, građani i nisu upoznati sa radom ovih institucija.*

U nedostatku nove Komunikacione strategije, neka tužilaštva (poput VJT Beograd) i dalje primenjuju pravila stare, pa je ukazano na potrebu da se bliže odredi okvir saradnje tužilaštava i medija.

Kao problem predstavnici pravosuđa navode i to da *novinari ne vode računa o postojanju pretpostavke nevinosti i tajnosti istrage kao i da postoji velika potreba za senzacionalizmom od strane pojedinih tabloidnih medija.* Takođe, s obzirom da *sudovi i tužilaštva upravljaju sa velikim brojem tajnih i zaštićenih podataka, utisak je da ne postoji razumevanje novinara koje vrste informacija ne mogu biti javno dostupne.*

Predstavnici pravosuđa ukazali su na to da su tražioci informacija sada mnogo edukovaniji. Prema rečima predstavnika VJT Niš, zahtevi koji stižu

u ovo tužilaštvo danas su dosta precizniji nego ranije, ali da je i dalje veliki problem nedostatak kapaciteta unutar organa. Tako, na primer, VJT Niš *nema osobu ili službu zaduženu za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, već "se to svima podrazumeva kao propratno zaduženje,"* zbog čega je *neophodno unaprediti kadrovske kapacitete institucije.*

Svi predstavnici sudova i tužilaštava složili su se da novinari nisu dovoljno senzibilisani da izveštavaju o istragama i sudskim postupcima, te da među novinarima nema dovoljno razumevanja da se pojedini podaci iz istraga i sudskih postupaka mogu iznositi u javnost samo u određenoj meri. Naveli su i da u pojedinim medijima nema razumevanja prema privatnosti žrtava. Kao važan preduslov za unapređenje saradnje sa medijima naveli su da je neophodno organizovanje obuka i edukacija za mediji na kojima bi im se približilo rad pravosudnih organa i koja su njihova ograničenja u komunikaciji o osetljivim predmetima.

Zaključci sa sastanka u pogledu aktivnosti koje bi trebalo preduzeti radi unapređenja stanja navedeni su u nastavku:

1. Imenovanje lica unutar sudova i tužilaštava koja bi se bavila komunikacijom sa javnošću i profesionalizacija tih lica, tako da novinarima i javnosti prezentuju informacije iz istraga i postupaka pravovremeno, na način koji je dovoljno jasan i razumljiv i smanjuje prostor različita tumačenja.
2. Regulisanje pitanja odgovornosti za sudove i tužilaštva, odnosno ovlašćena lica za komunikaciju sa javnošću u situacijama kada ne postupaju po upitima medija, kao i u slučajevima favorizacije određenih medija.
3. Organizovanje redovnih i vanrednih konferencija za novinare.
4. Unapređenje proaktivne transparentnosti pravosuđa objavljivanjem većeg broja informacija o tekućim istragama i postupcima na veb-sajtovima, čime bi se umanjio broj upita i zahteva za informacije.
5. Unapređenje elektronskih baza podataka koje vode tužilaštva i sudovi, radi lažskog pristupa informacijama i postupanja po upitima i zahtevima novinara.
6. Izrada novih strateških dokumenata za komunikaciju sudova i tužilaštava sa javnošću i pratećih akcionih planova, te sprovođenje istih.

7. Izrada uputstava i preporuka za tužilaštva i sudove radi ujednačavanja postupanja po upitima i zahtevima za pristup informacijama građana i medija, sa što preciznijim smernicama o tome šta sve jesu informacije na koje javnost ima pravo uvida. Ovde se pre svega misli na informacije o tekućim istragama i sudskim postupcima, kao i na postupanje kada je reč o tzv. medijskim predmetima.
8. Omogućavanje pristupa ročištima novinara u postupcima u kojima je javnost dozvoljena.
9. Organizovanje kontinuiranih obuka za novinare od strane pravosudnih organa o izveštavanju o sudskim postupcima i istragama.



## Opšti zaključci

Unapređenje transparentnosti rada sudova i tužilaštava kompleksan je zadatak koji podrazumeva sistematski pristup rešavanju ovog problema. Rezultati izrađene analize pokazuju da ne postoji ujednačen pristup u komunikaciji sudova, odnosno tužilaštava bilo da se radi o informacijama koje su dostupne na sajtovima ovih institucija, odgovaranju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, ili direktnoj komunikaciji i saradnji sudova i tužilaštava sa medijima. Ovo istraživanje je pokazalo i da komunikacija, bilo ona usmena ili pisana, najviše zavisi od pojedinaca koji su unutar sudova, odnosno tužilaštava zaduženi za komuniciranje sa javnošću.

U domenu proaktivne transparentnosti neophodno je uspostaviti osnovnu infrastrukturu za komuniciranje sa javnošću, što podrazumeva izradu veb-sajtova za sudove i tužilaštva koja ih nemaju, imenovanje lica unutar institucije koje bi se bavilo komunikacijom sa javnošću, te redovno ažuriranje veb- sajtova informacijama o aktuelnim istragama, odnosno sudskim postupcima i drugim informacijama koje se odnose na rad sudova i tužilaštava. Takođe, neophodna je standardizacija vrsta informacija koje treba da budu dostupne na veb-sajtovima sudova i tužilaštava, kako bi građani lakše i brže mogli da dođu do što većeg broja informacija o radu pravosuđa. Unapređenje proaktivne transparentnosti direktno bi uticalo na smanjenje broja zahteva i upita koje građani, istraživači i mediji šalju sudovima i tužilaštvima, čime bi se ove institucije rasteretile.

U kontekstu unapređenja saradnje sa medijima, neophodno je na sistemskom nivou usvojiti standarde komunikacije, i predvideti obaveze sudova i tužilaštava kada je u pitanju komunikacija sa medijima. U Komunikacionoj strategiji Visokog saveta sudstva iz 2018. godine dobro su mapirani problemi, međutim i ovo istraživanje pokazuje da se nije mnogo uradilo u tom pogledu. Primer za to je podatak iz ove analize koji pokazuje da sudovi i tužilaštva uopšte ne organizuju konferencije za medije, kao i činjenica da skoro 4 godine od donošenja Strategije nije formirana mreža portparola sudova.

Građenje odnosa između pravosuđa i medija počiva pre svega na pravosuđu. Informisanje javnosti o radu pravosudnih organa je obaveza koja je

propisana u više zakona, i ne treba da počiva na dobroj volji pojedinaca unutar pravosudnog sistema. Pored uloge portparola, i sudije i tužioci treba da budu otvoreniji za direktnu komunikaciju sa medijima. Komuniciranje sudija i tužilaca direktno sa novinarima doprinelo bi unapređenju saradnje pravosuđa i medija. Sudije i tužioci bi imali prilike da bolje razumeju šta je novinarima potrebno od informacija, kako mediji funkcionišu, a novinari bi postali veštiji u izveštavanju o pravosudnim temama.

Nepostupanje sudova i tužilaštava po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja koji su upućeni tokom ovog istraživanja zabrinjava, posebno imajući u vidu da su se tražene informacije odnosile na nosioce javnih funkcija protiv kojih su u toku sudski postupci povezani za korupcijom.

Nepostojanje odgovornosti i stvarnih sankcija za institucije koje ćute i koje su netransparentne omogućava institucijama da budu sve zatvorenije. Ne postoje kazne za predsednike sudova ili portparole ukoliko ne odgovore na upit novinara, ili zbog toga što ne objavljuju vesti na veb-sajtovima. Ovlašćenja Poverenika u tom pogledu su takođe skromna, a praksa vraćanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja na ponovno odlučivanje prvostepenim organima, opisana u ovoj analizi, dodatno negativno utiče, na već teško ostvarivo pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Sve navedeno uzrokuje tome da i poverenje građana u pravosuđe bude u kontinuitetu nisko. Za unapređenje transparentnosti pravosuđa neophodna je strateška reforma, međutim mali pomaci se mogu napraviti i na nivou pojedinačnih pravosudnih organa, posebno u domenu proaktivne transparentnosti i objavljivanja informacija na veb-sajtovima institucija.

Pozivamo sve pravosudne organe da preduzmu odlučne i konkretne korake na unapređenju stanja u oblasti transparentnosti pravosuđa, i nadamo se da će izrađena analiza biti od pomoći prilikom uspostavljanja boljih standarda u ovoj oblasti.



