



PARTNERI
SRBIJA

ANALIZA STANJA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI PRAVOSUDNIH ORGANA

Sažetak analize i preporuke





Izdavač:

Partneri Srbija
www.partners-serbia.org

Za izdavača:

Ana Toskić Cvetinović

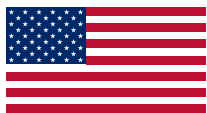
Autorka:

Kristina Kalajdžić, Partneri Srbija

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.



Uvod

Partneri Srbija sproveli su istraživanje o stanju u oblasti transparentnosti sudova i tužilaštava. Istraživanje je sprovedeno u period od avgusta 2021, do jula 2022. godine i se sastojalo iz tri tematske celine:

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

Na osnovu istraživanja nastala je Analiza stanja transparentnosti i otvorenosti pravosudnih organa, koja je dostupna na veb-sajtu Partnera Srbija.

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.

Istraživanje je sprovedeno 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.

Istraživački uzorak je činilo 30 % osnovnih sudova (20 sudova ukupno) i 30% tužilaštava (18 tužilaštava ukupno). 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.

Rezultati

Na osnovu pretrage sajtova sudova i tužilaštava uočen je veliki nesklad u broju, vrsti i kvalitetu informacija koje su na sajtovima dostupne. Uvidom u sajtove utvrđeno je da 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. Većina sudova i tužilaštava ne objavljuju vesti o svom radu, čak ni kada se radi o postupcima koji su od povećanog interesa javnosti¹. Takođe, pretragom sajtova je utvrđeno, da ne postoje informacije o planiranim ili održanim sednicama, što 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.

Slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja želeli smo da saznamo u kojoj meri su sudovi i tužilaštva transparentni kada su u pitanju predmeti povezani sa korupcijom, a odnose se na tužilačke istrage i

- 1 Pretragom veb- sajtova osnovnih sudova i tužilaštava utvrđeno je da čak 85% osnovnih sudova iz uzorka ne objavljuje informacija o svom radu na veb-sajtovima, a isto je i u 72% osnovnih tužilaštava koja su bila predmet istraživanja. Za više informacija pogledati Analizu stanja transparentnosti i otvorenosti pravosudnih organa, koja je dostupna na veb-sajtu Partnera Srbija.

sudske postupke koji su u toku, te da li je ujednačena praksa postupanja sudova, odnosno tužilaštava kada postupaju po zahtevima za pristup informacijama. 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, **ovo istraživanje je pokazalo da transparentnost sudova i tužilaštava opada ukoliko su predmet zahteva informacije koje su medijski interesantne i potencijalno uključuju nosice javnih funkcija.**

Većina sudova i tužilaštava je dostavila statističke podatke, ali je odbila zahtev u delu koji se odnosi na dostavljanje kopija optužnih akata. Na osnovu odgovora sudova i tužilaštava može se zaključiti da ne postoji jedinstvena praksa sudova, odnosno tužilaštava u situacijama kada su im upućeni istovetni zahtevi.

Kako bismo utvrdili da li sudovi i tužilaštva imaju strateška dokumenta u oblasti komunikacija i kako se ista sprovode uputili smo zahteve za pristup informacijama od javnog značaja Visokom savetu sudstva (VSS) i Državnom veću tužilaca (DVT).

Iz odgovora VSS ne vidi se šta je urađeno u vezi sa unapređenjem transparentnosti sudova i poboljšanjem komunikacije sa medijima, kao ni u kojoj meri je sprovedena postojeća Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova za period 2018-2022². Navedene su tri aktivnosti koje se odnose na unapređenje komunikacije sudova: 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. Druge 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.

U odgovoru DVT se navodi da je poslednja Komunikaciona strategija tužilaštva važila do 2020. godine, ali da DVT nije radio izveštaj o sprovođenju strategije. U odgovoru se takođe navodi da je izrađen nacrt nove Komunikacione strategije, te da je izrada strategije produžena usled pandemije Covid virusa i zbog izbora novog sastava DVT. Opravdano se može postaviti pitanje na osnovu kojih indikatora je 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 je strateški urađeno u vezi sa unapređenjem transparentnosti i poboljšanjem komunikacije tužilaštava i sudova sa medijima.

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

Za potrebe dela analize koji se odnose na saradnju pravosuđa i medija, održana su dva konsultativna sastanka na kojima je učestvovalo 35 predstavnika, među kojima su bili predstavnici osnovnih i viših sudova, Apelacionog suda u Beogradu, Visokog saveta sudstva, osnovnih i viših tužilaštava, Udruženja tužilaca Srbije, Nezavisno udruženje novinara Srbije, organizacija civilnog društva koji se u svom radu bave radom pravosuđa, i novinara.

Na sastancima su mapirani sledeći problemi i izazovi u saradnji:

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. Predstavnici medija i medijskih udruženja su se složili i 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 zatvorenija. Takođe, istakli 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.

2. Nemogućnost pristupa sudnicama i održavanju 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 ročištu u situacijama kada ne postoje zakonski razlozi za ograničenje javnosti.

3. Nedovoljno sistematizovani podaci

Novinari su ukazali i na problem nepostojanja sistematizovanih baza podataka, i predložili proširivanje evidencija koje sudovi i tužilaštva vode. Osvrnuli su se i na nefunkcionalnost portala sudova, koji bi po njihovom mišljenju trebalo da bude informativniji.

4. Nedostatak konferencija za medije

U toku sastanka u više navrata učesnici su se osvrnuli na nedostatak konferencija za medije, što potvrđuju i rezultati analize veb-sajtova sudova i tužilaštava koju su sprovedli Partneri Srbija koji pokazuju da 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.

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

Predstavnici novinarskih udruženja i novinara su naveli da pristup informacijama od javnog značaja zavisi od volje onih koji po zahtevima postupaju, te da ne postoji ujednačena praksa. Takođe su istakli da Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prilikom izjavljivanja žalbe neretko vraća zahtev prvostepenom organu na ponovno postupanje, čime se dodatno produžava rok za dobijanje informacija i informacije postaju zastarele. 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. Stavove iznete od strane novinara potvrđuje i sprovedeno istraživanje. 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.

6. Nepostojanje odgovornosti u slučaju neodgovaranja na upite i pitanja novinara

Nepostojanje odgovornosti i stvarnih sankcija za institucije koje čute 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, gore navedena, dodatno negativno utiče, na već teško ostvariva prava na pristup informacijama od javnog značaja.

7. Potreba za senzacionalizmom od strane pojedinih tabloidnih medija

Utisci učesnika sastanaka su da na nepoverenje pravosuđa u novinare posebno loše utiču mediji koji se prilikom izveštavanja o sudskim postupcima i istragama služe senzacionalizmom u cilju što većeg profita, što često dovodi do pojavljivanja netačnih informacija o sudskim postupcima i tužilačkim istragama, kršenja pretpostavke nevinosti, vršenja sekundarne viktimizacije žrtava i kršenja prava na privatnost žrtava, okrivljenih i drugih učesnika u sudskim postupcima itd.

8. Nedostatak ljudskih kapaciteta u sudovima i tužilaštvima

Predstavnici sudova i tužilaštava kao poseban problem istakli su nedovoljne kapacitete za komuniciranje sa javnošću. Istakli su da je neophodno za pošljavanje službenika koji bi se posebno bavili komunikacijom sa javnošću i saradnjom sa medijima, kao i postupanjem po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Naveli su da je trenutna situacija, u kojoj najčešće sudije i tužioci pored svojih redovnih poslova obavljaju i ove poslove, negativno utiče na kvalitet i brzinu dobijanja informacija.

9. Nedovoljno znanje novinara o funkcionisanju pravosuđa

Učesnici su naveli kao problem i to 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. Ovo je često posledica toga, što većina novinarskih redakcija nema novinare zadužene samo za praćenje pravosuđa, već se novinari bave širokim opsegom tema, zbog čega nemaju dovoljno znanja o osnovnim karakteristikama istražnog i sudskog postupka.

Preporuke

Na osnovu sprovedene Analize Partneri Srbija su izradili niz preporuka u cilju unapređenja stanja u oblasti transparentnosti pravosuđa i komunikacije pravosuđa sa javnošću. Izrađene preporuke korisne su kako za strateško i pravno regulisanje problema nedovoljne transparentnosti pravosuđa, tako i za pojedinačne sudove i tužilaštva 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.

1. 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.
2. Standardizacija vrste informacija koje se objavljuju na veb-sajtovima sudova, odnosno tužilaštava, tako da je na sajtovima svih sudova, odnosno tužilaštava moguće pronaći iste vrste informacija o tekućim i okončanim postupcima i istragama, a koje su od značaja za javnost.
3. Unapređenje elektronskih baza podataka koje vode tužilaštva i sudovi, radi laškeg pristupa informacijama i postupanja po upitima i zahtevima novinara.
4. 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 za različita tumačenja.

5. 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.
6. Organizovanje redovnih i vanrednih konferencija za novinare.
7. Izrada novih strateških dokumenata za komunikaciju sudova i tužilaštava sa javnošću i pratećih akcionih planova. Takođe, izrada evaluacije postojećih i realizovanih strategija u cilju što boljeg prepoznavanja izazova i problema u sprovođenju ovakve vrste aktivnosti.
8. 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. Praksa, kao i izrađena Analiza Partnera Srbija, pokazala je da je u ovim slučajevima postupanje sudova i tužilaštava neujednačeno, zbog čega dolazi do nesigurnosti na strani tražilaca informacija u pogledu vrste informacija koje mogu tražiti, kao i nesigurnosti lica koja postupaju po zahtevima za pristup informacijama koje vrste informacija mogu pružiti tražiocima.
9. Postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja u roku predviđenom Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nalaže da organ javne vlasti u roku od 15 dana od dana prijema zahteva za pristup informacijama od javnog značaja odgovori tražiocu informacije, tako što će mu učiniti dostupnim tražene informacije, ili doneti rešenje kojim odbija dostavljanje informacije. Čutanje, odnosno ignorisanje i neodgovaranje na zahteve se smatra kršenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

10. Omogućavanje pristupa ročištima novinara u postupcima u kojima je javnost dozvoljena. Ovde se misli na obustavu prakse da sudije brane prisustvo novinara i javnosti u situacijama kada ne postoje zakonske prepreke da suđenje bude javno. Takođe, i omogućavanje fizičkog pristupa ročištima, u situacijama kada se može očekivati da će zbog prirode predmeta veći broj novinara biti zainteresovan za prisustvo na suđenju, izmeštanjem suđenja u sudnicu koja ima veće kapacitete.
11. Organizovanje kontinuiranih obuka za novinare od strane pravosudnih organa o izveštavanju o sudskim postupcima i istragama.
12. Organizovanje obuka za portparole, sudije i tužioce o unapređenju veština za komunikaciju sa novinarima i javnošću.

