

OKTOBAR 2016

OKVIR ZA 5-GODIŠNJI AKCIONI PLAN  
DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA I  
POTENCIJALNU PODRŠKU  
VIŠEDONATORSKOG POVERENIČKOG  
FONDA ZA PODRŠKU SEKTORU  
PRAVOSUĐA U SRBIJI (MDTF JSS) ZA  
RAZVIJANJE I SPROVOĐENJE AKCIONOG  
PLANA

Višedonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka



## Sadržaj

OKVIR ZA 5-GODIŠNJI AKCIONI PLAN DVT-a .....	2
UVOD .....	2
PLAN AKTIVNOSTI DVT-a ZA NAREDNIH PET GODINA.....	4
DISKUSIJA O ČETIRI GLAVNE AKTIVNOSTI I CILJU .....	5
1. Jačanje Administrativne kancelarije DVT-a .....	5
2. Unapređenje budžetskog procesa.....	7
3. Funkcionalna analiza tužilačkog sistema i usluga .....	9
a) Povećanje broja i unapređenje raspoređivanja zaposlenih (tužilaca, tužilačkih pomoćnika i administrativnog osoblja) u JT kako bi se omogućilo da oni obavljaju svoj posao.....	10
b) Funkcionalna analiza (FA) .....	12
4. Jačanje tužilačkog integriteta i nezavisnosti.....	13
5. Ostale aktivnosti.....	14
DALJA RAZMATRANJA O FORMULACIJI I PREDSTAVLJANJU AKCIONOG PLANA .....	15
NAREDNI KORACI .....	16

# OKVIR ZA 5-GODIŠNJI AKCIONI PLAN DVT-a

## UVOD

Upravljanje organizacijom javnih tužilaštava je podeljeno između Republičkog javnog tužilaštva (RJT) koje predvodi republički javni tužilac i nedavno (2009. god) formiranog Državnog veća tužilaca (DVT). DVT je nezavisno telo sa sopstvenim budžetom, od čega veći deo odlazi na finansiranje Administrativne kancelarije (AK) DVT-a koja sprovodi rutinske aktivnosti Veća. Što se tiče podele posla sa RJT, RJT je odgovorno za upravljanje i nadzor nad radom javni tužilaca i zamenika javnih tužilaca, dok DVT primenjuje i dalje razrađuje ili predlaže izmene pravila koja regulišu tužilačku karijeru (kriterijume za imenovanje, napredovanje, razrešenje i etiku), upravlja ljudskim resursima i operativnim budžetom (oko 8% od ukupnog budžeta) za javna tužilaštva i učestvuje u imenovanju sopstvenih izabralih članova i novih tužilaca kroz dostavljanje liste kandidata za finalni izbor koji vrši Narodna skupština. Trenutno, Ministarstvo pravde vrši izbor i upravlja radom pravnih i administrativnih službenika u javnim tužilaštima. Ovo je jedna od funkcija koja treba da bude prenesena na DVT u 2017. godini, kao deo Akcionog plana za poglavlje 23. Iako je donekle neizvestan tajming i obim transfera odgovornosti, DVT želi sada da se pripremi, kao i da obezbedi da će mu broj zaposlenih, infrastruktura i oprema u Administrativnoj kancelariji omogućiti da adekvatno sprovodi svoje trenutne odgovornosti.

Novi članovi su imenovani u aprilu 2016. godine na mandat od 5 godina i želeli bi da se bave nizom pitanja koja utiču na učinak JT, uključujući pitanja vezana za broj zaposlenih, što je i navedeno u zakonu koji propisuje nadležnosti Veća, "osiguravajući i garantujući autonomiju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca." Ovi ciljevi se takođe navode u poglavljju 23 pravne tekovine EU. U toku obavljanja svojih rutinskih aktivnosti, Veće predlaže rešavanje niza problema koji podrivaju sposobnost Veća da obavlja svoju zakonom definisanu ulogu na najbolji mogući način. Spisak aktivnosti treba da bude opisan kao strateški, akcioni ili plan rada, sastavljen od posebnih aktivnosti i predloženih krajnjih ciljeva – ili kao ono što DVT zamišlja kao svoja dostignuća tokom ovog mandata.

Ovaj dokument rezimira rezultate razgovora vođenih sa DVT o predloženoj agendi za petogodišnji mandat trenutnih članova DVT-a. Nakon niza sastanaka, utvrđeno je da je DVT potrebna pomoć u uobičavanju 5-godišnjih ciljeva i utvrđivanju koja vrsta pomoći bi bila potreba za pružanje podrške ovim naporima usmerenim ka dostizanju navedenih ciljeva.

DVT po zakonu (član 19 Zakona o Državnom veću tužilaca) ima obavezu da podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini. DVT je već podnelo izveštaj za 2015. godinu i neće početi sa izradom narednog izveštaja do pred kraj 2016. godine. Pošto je sadržina izveštaja propisana tradicijom i zakonima, nema mnogo prostora za kreativnost mada, ukoliko se pregleda najnoviji primer, čini se da bi navedeni podaci mogli da budu predstavljeni na interesantniji način uz dodavanje

grafikona i nekih analiza usmerenih ka tumačenju sadržine. Takođe je moguće navesti dodatni analitički rad, na primer, rezime nalaza i preporuka iz nedavno sprovedene studije DVT o stariim predmetima i raspoređivanju broja predmeta. Međutim, bilo kakva pomoć u dizajniranju i organizaciji bi neminovno došla na red kada DVT počne rad na izveštaju za 2016. godinu, dok trenutno postoje druga goruća pitanja.

Nacrt za diskusiju

## PLAN AKTIVNOSTI DVT-a ZA NAREDNIH PET GODINA

**Osnova i predloženi ciljevi treba da budu realizovani u narednih pet godina** – novi sastav DVT je razgovarao i analizirao pitanja za koja veruje da zahtevaju pažnju kako bi se obezbedilo da DVT dobro uradi povereni posao i ojača učinak tužilaca u čijem praćenju karijere veće pomaže. Ukoliko ove oblasti budu obuhvaćene u petogodišnjem mandatu, DVT predlaže dostizanje sledećeg:

- a. Administrativna kancelarija DVT-a u potpunosti popunjena zaposlenima u vidu adekvatno pripremljenih profesionalaca, koji imaju odgovarajući prostor za rad i dovoljno opreme za sprovodenje potrebnih funkcija
- b. Unapređenje budžetskog procesa kako bi se osiguralo predviđanje i pokrivanje prioritetnih troškova, kako bi se budžet povezao sa unapređenim učinkom (da bi ubedili Ministarstvo finansija, Narodnu skupštinu i javnost da su neophodna dodatna sredstva) i kako bi se krenulo ka višegodišnjem programiranju ili makar ka razvijanju budžeta koji prati nove potrebe.
- c. Unapređenje analitičkog donošenja odluka - Analiza kadrovskih potreba u javnim tužilaštвима, pregovaranje za dodatni broj zaposlenih (počevši od postojećih nivoa u sistematizaciji) na tom osnovu i postavljanje većeg broja tužilaca ili pravnika u skladu sa analizom najvećih potreba i uticaja. Uvoђenje procesa za rutinsko praćenje broja zaposlenih i učinka JT i periodične (verovatno dvogodišnje) naknadne analize u cilju utvrđivanja novih potreba nastalih iz promena u obimu posla i odgovornosti; Redovna analiza broja predmeta i opterećenja; Analiza broja starih predmeta i pripremanje Strategije za smanjenje broja starih predmeta; Jačanje kapaciteta disciplinskih tela (uključujući administrativno osoblje i finansijske resurse)
- d. Zabrinutost tužilaca oko pitanja nezavisnosti i integristeta treba da bude rešena kroz uspostavljanje kancelarije ili poverenika/službenika za integritet koja bi se bavila žalbama tužilaca o pritiscima koje trpe u okviru svojih aktivnosti, unapređenje kriterijuma za imenovanje i evaluaciju, veću transparentnost disciplinskog posutpka i druge povezane aktivnosti.
- e. Unapređenje transparentnosti – razvijanje jedinstvenog obrasca za veb stranice javnih tužilaštava, unapređenje komunikacije sa javnoшću i medijima, unapređenje metodologije izveštavanja (format godišnjeg izveštaja)

Dodatne oblasti koje mogu biti obuhvaćene uključuju reviziju postojećeg pravnog okvira (pogotovo ZKP, Zakona o Državnom veću tužilaca i moguće zakona o tužiocima) u cilju utvrđivanja oblasti koje zahtevaju izmene i razvijanje predloga prema tom cilju.

## DISKUSIJA O ČETIRI GLAVNE AKTIVNOSTI I CILJU

### 1. Jačanje Administrativne kancelarije DVT-a

Administrativna kancelarija Državnog veća tužilaca ima nedovoljan broj zaposlenih čak i prema zvaničnoj sistematizaciji. Postoji zabrinutost koja bi zahtevala dodatnu analizu da određeni broj trenutno zaposlenih lica nisu adekvatno pripremljeni za poslove koje obavljaju. Neke od ovih potreba su navedene u Proceni potreba za obukama koju je pripremio konsultant Svetske banke, ali se procena fokusirala na potrebe za obukama za postojeće zaposlene i nije bila proširena na dva preostala pitanja: da li je potrebno više zaposlenih za određene kancelarije i u kojoj meri postojeći zaposleni mogu biti obučeni kako bi ispunjavali stvarne i očekivane poslovne zahteve. Procena takođe nije izložila detalje konkretnog plana i programa, što treba da bude urađeno u određenom trenutku.<sup>1</sup>

**Tabela prikazuje “sistematizovana” radna mesta u Administrativnoj kancelariji DVT-a i preostala upražnjena radna mesta**

Vrsta zaposlenih	Važeća sistematizacija	Stvarni broj zaposlenih	Upraznjena radna mesta koja treba da budu popunjena
Grupa za budžet			
Grupa za ljudske resurse			
IT			
Ostali - lista			

Štaviš, kada DVT bude preuzeo funkcije koje je prethodno obavljalo Ministarstvo pravde (vezane za budžet, IT i broj, raspoređivanje i imenovanje pravnog i nepravnog osoblja) i kada/ako bude imalo proaktivniji pristup u toj ulozi,<sup>2</sup> biće potrebno dodatno povećanje broja zaposlenih i dodatna obuka za postojeće zaposlene. Dodatni zaposleni ili drugačiji profili zaposlenih mogu takođe biti potrebni ukoliko DVT želi da sprovodi funkcije kao što su davanje mišljenja na predložene propise ili analiza statistike o učinku, a neke od ovih funkcija su već u nadležnosti DVT-a ili se podrazumevaju, ali do sada nisu zvanično prepoznate.

<sup>1</sup>U okviru tvining projekta EU je dizajnirana i sprovodi se obuka za zaposlene zadužene za budžetska pitanja, što je oblast koja verovatno izaziva najveću zabrinutost. Obuke za ostalo administrativno osoblje, iako su preporučene u Proceni potreba za obukama, će možda više biti okrenute novim nadležnostima nego psotojećim.

<sup>2</sup>Kao što je navedeno u Proceni potreba za obukama, tradicionalni pristup administrativne uloge DVT-a je bio prilično pasivan – što se često naziva “održavanje” (ispunjavanje administrativnih zahteva), što je u suprotnosti sa proaktivnim upravljanjem, uključujući napredno planiranje, razmatranje alternativnog miksa resursa (npr. više IT može da znači manji broj zaposlenih ljudi ili različiti miks profesionalne podrške i podrške administrativnog osoblja).

Dodatne potrebe uključuju infrastrukturu, IT opremu i softver; kao i zaposlene, prostor i opremu za pojedince koji se bave disciplinskim postupcima. Počevši od infrastrukture, ovde su potrebe već očigledne. Postojeće kancelarije (u zgradи koју DVT delи sa VSS) су prenatrpane i bilo kakvo povećanje broja zaposlenih ће само pogoršati već postojeći problem. Za DVT je potrebno sprovesti ozbiljnu studiju postojećih i budućih potreba, specifičnih podataka o trenutnoj i preporučenoj veličini i strukturnoj organizaciji kancelarija, kao i neke scenarije troškova, tako da zahtev za finansiranje od vlade ili donatora može da bude podržan adekvatnim obrazloženjem i predlozima.

Što se tiče IT, za trenutni broj zaposlenih (mada ne i sa budućim dodatnim brojem zaposlenih) nema pritužbi na hardver, ali postoje zahtevi za sprovođenje analize potreba za softverom za upravljanje različitim programskim oblastima AK. Bilo kakva nova nabavka ћe morati da bude koordinirana kako bi se obezbedila adekvatna interoperabilnost među sistemima. DVT je konačno zaposlilo jednog stručnjaka za IT, ali jedna osoba jedva da može da ispunjava samo potrebe DVT-a; ukoliko nadležnost za održavanje IT, planiranje, softver, itd. za sva javna tužilaštva bude prenesena na DVT (sa Ministarstva pravde i Uprave za zajedničke poslove republičkih organa koja se bavi pitanjima nabavke za ceo javni sektor), biće potreban dodatni broj zaposlenih, prostor i budžet. Novi IT stručnjak procenjuje da bi sa dodatnih 8 – 10 tehničkog osoblja (među njima najmanje jedna osoba koja bi bila zadužena za statističku analizu) njegovo “odeljenje” moglo da ispunjava potrebe svih javnih tužilaštava. Međutim, da bi se potvrdile njegove procene i da bi se obezbedilo adekvatno planiranje za druge inpute, potrebno je sprovesti detaljnu analizu njegovog predloga u okviru administrativne studije.

Još jedno pitanje kojim bi moglo da se bavi IT odeljenje je međusobna povezanost između javnih tužilaštava koja koriste SAPO (i potencijalno uvođenje SAPO za ona tužilaštva koja vode predmete u drugim sistemima ili samo u Excel tabelama). Trenutno je čak i analiza DVT-a o broju predmeta morala da bude sprovedena tako što su tražene tabele od pojedinačnih javnih tužilaštava. U naprednoj zemlji kao što je Srbija, ovo ne bi trebalo da bude slučaj, već bi, s obzirom da RJT kontroliše SAPO, takav plan trebalo da bude koordiniran sa njima. Studija o administrativnim potrebama bi stoga trebalo da pokriva sva ova pitanja, analizirajući alternative i njihove troškove, kao i procedure za koordinaciju korišćenja SAPO sa RJT.

Takođe, DVT želi da unapredi svoje disciplinske funkcije sa novim, transparentnijim pravilima i određenom administrativnom podrškom u okviru centralne kancelarije. Postoji još jedno pitanje koje je jedinstveno za Srbiju, a treba da bude rešeno – trenutno javni tužioci i zamenici javnih tužilaca rade u Disciplinskoj komisiji u periodu od pet godina bez primanja nadoknade za taj posao. Ovo je posao sa skraćenim radnim vremenom, ali često zahteva da oni koji rade na drugim lokacijama moraju da putu dva ili tri puta mesečno u Beograd. Trenutno ne postoji način za refundiranje njihovih putnih troškova.<sup>3</sup> Administrativna studija bi stoga trebalo da obuhvati

<sup>3</sup> Ni DVT ni javna tužilaštva nemaju opredeljeni budžet za tu namenu.

analizu trenutne situacije, preporuke za dodatnu administrativnu podršku (kao i kancelarijski prostor, softver i hardver) za disciplinski postupak, kao i neke predloge na koji način bi putni troškovi članova koji se nalaze izvan Beograda mogli da budu pokriveni.<sup>4</sup>

Studija će biti sprovedena kako bi se utvrdile potrebe za dodatnim brojem zaposlenih i IT u okviru Administrativne kancelarije (AK) DVT-a, kao i alternative i prioriteti za njihovo ispunjavanje. Ova studija će možda doneti izmenu nekih preporuka datih u Proceni potreba za obukama, koja je, kao što je već navedeno, bila fokusirana samo na potrebe za obukama postojećih zaposlenih i takođe će pružiti detalje o preporučenom planu i programu za zaposlene u pojedinačnim odeljenjima (mada verovatno ne za grupu za budžet, jer se to pitanje rešava u okviru tvining projekta). Nova studija će se fokusirati ne samo na broj zaposlenih u AK, već će takođe (kao što je preporučeno u Proceni potreba za obukama) razviti profile zaposlenih (zadatke koje treba da ispunjavaju i obrazovanje i veštine za svaku poziciju). Neophodno je sprovođenje studije o infrastrukturi i IKT resursima koji bi mogli da doprinesu efikasnosti u procesima rada (tj. softver za budžet, softver za lične listove, disciplinska tela). Kada budu utvrđeni struktura i prioriteti za implementaciju, DVT treba da pregovara sa izvršnom vlasti i Narodnom skupštinom za odobrenje dodatnog broja zaposlenih i obuke, kao i budžete za ove potrebe. Relevantni delovi studije će takođe biti iskorišćeni kako bi se tražilo finansiranje za infrastrukturu i IT opremu, ili iz državnog budžeta ili od donatora.

**5-godišnji cilj DVT-a:** stvaranje administrativne strukture sposobne da sprovodi postojeće i nove zadatke na delotvorniji i efikasniji način. Tokom prve godine će biti sprovedena analiza potreba i biće definisan plan za sprovođenje. Plan bi trebalo da sadrži prioritete, faze za sprovođenje i troškove, kao i nisko i visokobudžetni scenario. Takođe će biti koordinisan sa ciljem unapređenog budžetiranja i bilo kakvim predloženim promenama u internim budžetskim procesima (kao što je razmatrano u delu 2, ispod) i sadržaće preporuke o obukama za postojeće i nove zaposlene. Kada je reč o postojećim kadrovima, po uslovom da budu dostupna budžetska sredstva, obuke preporučene u Proceni potreba za obukama bi mogle da otpočnu kada preporuke budu predstavljene i usvojene od strane DVT-a. Ispunjavanje drugih potreba za resursima utvrđenih u studiji će biti postepen proces, koji zahteva pregovore sa vladom i donatorima.

## **2. Unapređenje budžetskog procesa**

Tradicionalno je budžet za DVT i javna tužilaštva pratilo istorijske obrasce koji više ne odražavaju stvarne potrebe (niti u količini ni u distribuciji resursa). Štaviše, kada je istražna funkcija prenesena sa sudija na tižioce u okviru novog Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), celokupni sastav

---

<sup>4</sup>Tvining projekat će se umesto toga fokusirati na pravila i interne procese, obezbeđujući između ostalog doslednost sa standardima EU.

ljudskih<sup>5</sup> i finansijskih resursa koje su koristili sudovi za ove potrebe nije dodeljen javnim tužilaštvima. Iako, prema informacijama dobijenim od sagovornika, nekoliko sudova i dalje plaća neke troškove,<sup>6</sup> propust da se obezbede dodatna sredstva za tužilačku istragu doveo je do situacije neadekvatnog finansiranja i trenutnog stvaranja docnji koje su neodržive.<sup>7</sup>

Pored toga, kao i u pravosuđu, iako Ministarstvo finansija definiše budžetski limit, globalni budžeti se dalje razvijaju odozdo na gore, na osnovu budžetskih zahteva koje priprema svaka radna jedinica (JT). Kada su ovi budžeti primljeni, DVT vrši njihovu konsolidaciju i pošto ukupan iznos verovatno prevazilazi budžetski limit, DVT smanjuje pojedinačne zahteve. Kriterijumi za ovaj deo procesa ostaju u određenoj meri nejasni, mada je to možda zato što konsultant nije tražio sve detalje od sagovornika (štaviše, razgovarao je sa članovima DVT i sekretarom Administrativne kancelarije koji još uvek nisu prolazili taj proces). Mada veoma demokratskog dizajna, ova procedura odozdo na gore praktično garantuje da bilo koji sveobuvatni institucionalni prioriteti neće biti uključeni i da će istorijski obrasci diktirati nove zahteve (“malo ili mnogo više nego prošle godine”). Bez obzira da li je ovaj proces propisan zakonom, postoje načini da se očuva njegov demokratski aspekt, a da se istovremeno pruže smernice i pravila za kreiranje novih zahteva u najnižem delu, kao i za konsolidaciju zahteva na vrhu.

Međutim, Državnom veću tužilaca takođe nedostaje dobra analiza postojećih i budućih potreba, što predstavlja neophodan korak za unapređeno budžetiranje. Samostalno ili uz pomoć donatora, DVT će sprovesti budžetsku analizu na osnovu istorijskih obrazaca, novih aktivnosti i njihovog finansiranja u sudovima i iskoristiće te podatke kako bi došlo do zaključaka o budžetskim potrebama za zaposlene i istražne i proceduralne troškove. Dodatni eksperti, koji će možda biti obezbeđeni kroz tvining proces, će takođe biti uključeni u procenu procesa za pripremanje budžeta i pružiće podršku DVT u preuzimanju dodatnih budžetskih nadležnosti.

Jedan od rezultata ove analize će biti razvijanje smernica za podnošenje budžetskih zahteva za JT, tako da procenjene potrebe resursa budu zasnovane na kriterijumima poput sledećih:

- a. Broj primljenih tužbi i kog su tipa
- b. Obrasci u sredstvima za rešavanje i procenjeni troškovi prema vrsti
- c. Broj tužilaca

<sup>5</sup> Bivše istražne sudije su ostale u sudovima i sada obavljaju srodne funkcije. Mogli su da budu premešteni u JT, ali bi to zahtevalo njihov pristanak i odobrenje DVT i RJT. Iz nekog razloga to nije sprovedeno, mada u zemljama koje su sprovele takve promene rezultati nisu uvek bili pozitivni, jer sudije mogu imati poteškoća u prilagođavanju na rad tužilaca, čak i kao istražni tužioci.

<sup>6</sup> Ovo je delimično zbog stalnih pitanja o tome koja organizacija je po zakonu odgovorna za određene troškove – na primer, prevoz zatvorenika i naknade za veštace. To je takođe možda i zbog toga što čak i ako sudovi smatraju da odgovornost leži na tužiocu, oni ipak daju neki doprinos kako bi osigurali nastavak suđenja. Nikakvo dodatno objašnjenje nije dato niti su priložene informacije o tome koliko često se ovo dešava.

<sup>7</sup> Postoji povezani problem sa budžetima za odbranu po službenoj dužnosti, što je sada takođe preneseno na tužilaštva. Docnje u ovom segmentu su još veće, ali rigidnost budžeta pomaže u određenoj meri jer sredstva za druge rashode ne mogu biti prenesena za plaćanje advokatima. Budžet za obaveznu odbranu je stoga posebna tema, a dok se mnogi slažu da su neophodne promene u razvijanju i korišćenju tog budžeta, niko (uključujući i DVT) trenutno ne želi da se u to upušta.

- d. Ukupan broj pomoćnika (pravnih saradnika i čisto administrativnog osoblja) i broj pomoćnika po tužiocu.
- e. Preložena unapređenja u rešavanju predmeta i produktivnosti za narednu godinu.

Kada ova vrsta smernica bude pružena JT, ukupni budžetski zahtevi će imati jedinstveno obrazloženje i način njihovog sastavljanja. Tokom dužeg perioda, takav proces korišćen u Holandiji, Francuskoj i drugim zapadnoevropskim zemljama – ugovori o učinku ili povećanje budžeta na osnovu predloženih dostignuća – bi mogao biti uveden. Kratkoročno, namera je da se racionalizuju zahtevi korišćenjem niza jednobraznih kriterijuma za njihovu izradu. Proces u okviru grupe za budžet u Državnom veću tužilaca će morati da bude podešen u skladu sa tim, kako bi konsolidacija predloženih zahteva bila više zasnovana na ishodima nego na potražnji.

Međutim, ono što ovu studiju čini hitnom je drugi aspekt. Nastanak docnji na kraju generiše troškove za vladu, jer poverioci podnose tužbe potražujući ne samo novac koji im se duguje, već i troškove postupka, kamate i kazne. DVT treba da dokumentuje iznose koji su uključeni kao prvi korak ka traženju dodatnog finansiranja ili preraspodele nadležnosti za plaćanje veštaka, advokata po službenoj dužnosti, troškova transporta zatvorenika iz zatvora u sudove i drugih sličnih troškova. DVT predviđa mogućnost da takvo usklađivanje bude uneto u okviru sledećih izmena Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) te stoga želi da ovaj deo studije (kao i ostatak) bude urađen što je pre moguće.

**Cilj za narednih pet godina:** Za ove promene će biti potrebno vreme (i ukoliko se Srbija prebaci na ugovore po učinku, zahtevaće izmene zakona), ali je cilj za sledećih nekoliko godina da se budžetski proces učini transparentnijim (odozgo na dole i odozdo na gore), da se taj proces poveže sa učinkom i očiglednim nedostacima koji utiču na kvantitet i kvalitet, kao i da se dozvoli DVT da pravi projekcije budžeta u trogodišnjem periodu, kao i da se smanji, ako ne i eliminiše problem docnji. Da bi se ove aktivnosti delotvorno sprovele, biće potreban pristup statističkim podacima RJT o učniku, jer će oni pružiti dodatnu podršku u procesu procene potreba od strane javnih tužilaštava. DVT navodi da već imaju pristup podacima u SAPO programu i spremni su da koriste ove podatke za potrebe analize. Međutim, to očigledno nije urađeno prilikom sprovođenja analize učinka koju su upravo završili članovi DVT-a, pa možda još uvek postoje nerešena pitanja koordinacije ili je ovo samo odraz neadekvatnosti podataka koje SAPO prikuplja i velikog broja javnih tužilaštava koja ne koriste ovaj program.

### **3. Funkcionalna analiza tužilačkog sistema i usluga**

DVT-a je u septembru 2016. godine pripremio analizu opterećenja tužilaca i rezultata rada. Na osnovu mukotrpno prikupljenih informacija od pojedinačnih javnih tužilaštava, za sprovođenje studije je bilo potrebno 4 meseca i ona je pokrenula onoliko pitanja koliko je i rešila, posebno kada je reč o velikim razlikama u broju primljenih i završenih predmeta među 89 javnih tužilaštava u

zemlji. Nova pitanja bi stoga mogla da budu istražena u sveobuhvatnoj proceni koja bi mogla da bude sprovedena kao posebna studija ili kao deo Funkcionalne analize (FA) tužilačkog sistema i usluga, u kom slučaju bi DVT želelo je iskoristi za dalje usmeravanje dodatnih pitanja obrađenih u FA.

*a) Povećanje broja i unapređenje raspoređivanja zaposlenih (tužilaca, tužilačkih pomoćnika i administrativnog osoblja) u JT kako bi se omogućilo da oni obavljaju svoj posao*

Broj zaposlenih u javnim tužilaštima još uvek ne dostiže staru sistematizaciju, ali pored toga novi Zakonik o krivičnom postupku dodaje funkcije koje nisu razmatrane kada je sastavljana stara šema. Sistematizacija je izmenjena najmanje jednom od tada, ali još uvek postoji sumnje da je ta sistematizacija adekvatna trenutnim zahtevima kada je reč o broju ili distribuciji tužilaca, pravnih saradnika i administrativnog osoblja. Prethodni sastav DVT-a je sproveo analizu potreba, ali je potrebno da se ta analiza ažurira i pregleda kako bi se u potpunosti sagledali novi zahtevi. Pored toga, metodologija korišćena za analizu nikada nije navedena, ali izgleda da je zasnovana na grubim procenama koliko predmeta jedan tužilac može da obradi, što je izvedeno bez ikakvog obrazloženja takvih podataka. Štaviše, analiza posmatra samo novoprисpele predmete, a ne broj i vrstu rešenih predmeta niti gomilanje nerešenih predmeta (onih koji su preneti u narednu godinu). Da bi se utvrdilo da li je broj zaposlenih adekvatan, takođe je potrebno razmotriti ishode. Prethodna analizatakođe nije uzela u obzir broj pravnih saradnika i administrativnog osoblja, niti korišćenje ovih službenika koji bi preuzeli neko rutinsko i administrativno opterećenje sa leđa tužilaca.<sup>8</sup>

Trenutni sastav DVT-a je već sastavio ažuriranu verziju studije iz 2012. godine koja je utvrdila probleme sa gomilanjem starih predmeta i nejednakom raspodelom predmeta. Radi proširenja ove analize, potrebno je sprovesti studiju koja bi razmotrla sledeće:

- a. Obim stvarne i očekivanje potražnje – ukupno, po JT i po vrsti predmeta
- b. Broj i vrsta rešenih predmeta – opet ukupno, po JT i po vrsti predmeta
- c. Gomilanje nerešenih predmeta (prenesenih u narednu godinu), ukupno i po JT i po vrsti predmeta<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Jedna od pritužbi koje smo čuli od sagovornika je da tužioc i zamenici tužilaca provode mnogo vremena na poslovima koji bi mogli da budu delegirani, po zakonu, na pravosudno i administrativno osoblje ukoliko bi bilo dovoljno takvog osoblja.

<sup>9</sup>Analiza koju je sprovelo DVT, na osnovu podataka dobijenih od svakog JT stoga pokazuje da neka JT ubrzano gomilaju stare predmete – na primer, Prvo javno tužilaštvo u Beogradu je počelo 2013. god sa 11,000 nerešenih predmeta, a do 2016. god taj broj je narastao na 17,500 iako je broj novih predmeta ostao stabilan (oko 9,000 godišnje). Ovo je možda pitanje distribucije predmeta, broja zaposlenih ili neefikasnih operativnih procedura, ali je jasno da stari predmeti ne mogu da nastave sa gomilanjem ovim tempom, ukoliko se uzme u obzir pravo na suđenje (i istragu) u razumnom roku.

- d. Analiza vremena koje je zaposlenima potrebno za svaku vrstu predmeta i rešavanje predmeta<sup>10</sup>
- e. Kadrovske alternative kako bi se ispunila nova potražnja – korišćenje zamenika tužilaca, kao i posao koji bi mogao/trebalo da bude sproveden od strane tužilačkih pomoćnika i administrativnog osoblja

Na osnovu ove analize će biti razvijeni proračuni za ukupan broj potrebnih zaposlenih i različiti scenariji za ispunjavanje tih proračuna će biti razvijeni zajedno sa listom prioriteta pojedinačnih JT gde su potrebe najhitnije. To bi trebalo da dovede do nove, makar neformalne sistematizacije, koja bi se zatim razmatrala sa Ministarstvom finansija (i Ministarstvom pravde ukoliko je još uvek uključeno), Narodnom skupštinom i RJT. U nekom trenutku novi sistem treba da bude razmotren sa svim tužiocima, ali je najverovatnije da kada ostali akteri budu usvojili sistem – mišljenje tužilaca će naravno biti uzeto u obzir u izradi sistema, ali bi zahtevanje da tužioc glasaju za sistem samo oteglo čitav proces. Ukoliko bude usvojena, revidirana sistematizacija može da bude osnov za pregovore za povećanje broja i raspoređivanje zaposlenih, a na osnovu analize bi se pokazalo da postojeće matrice zaposlenih ne odražavaju nove potrebe i da bi JT mogla da obave više posla brže ukoliko bi matrice zaposlenih bile prilagođene.

U kratkom roku (pre nego što se sproveđe analiza i donesu preporuke), DVT bi moglo da traži da upražnjena radna mesta u postojećoj sistematizaciji budu popunjena. Međutim, to treba uraditi pažljivo, pošto postoji rizik da se tužioc koji ne mogu da se pomjeraju postave na pozicije gde nisu potrebni, ili barem nisu potrebni u toj meri u kojoj su potrebni na drugom mestu.

**Petogodišnji cilj:** Cilj, koji treba dostići postepeno u periodu od 5 godina, jeste povećanje broja zaposlenih, prema redosledu najhitnijih potreba. U tom procesu je moguće sprovesti neke eksperimente sa alternativnim matricama zaposlenih (odnos broja zamenika tužilaca i ostalog osoblja) kako bi se utvrdila relativna delotvornost i troškovi. Pravni saradnici i administrativno osoblje su naravno jeftiniji od tužilaca, ali ukoliko su prisutni u adekvatnom broju, to može omogućiti tužiocima da se bave važnijim poslovima. Pošto će budžeti ostati oskudni u celoj državi u narednih nekoliko godina, biće važno pronaći manje skupe načine za povećanje ishoda.

---

<sup>10</sup> Ovaj proces bi mogao da pogura tužioce ka sistemu ponderisanja predmeta, ali pošto je za to potrebno mnogo vremena (i neizbežno dovodi do kontroverze), neposredni cilj bi bio dobijanje boljih procena o tome koliko vremena najčešće vrste predmeta (i rešavanje) zahtevaju. Kada se to uradi, kao u nekoliko zapadnoevropskih zemalja, obično se ispusti da je za veoma jednostavne predmete potrebno samo nekoliko sati rada tužioca i njenog/njegovog osoblja. Čak i u predmetima koji zahtevaju dugu istragu, može da se desi da je vreme čekanja dugo između faza u kojima se tužilac i osoblje aktivno bave predmetom. Detaljna studija nivoa napora usmerenih na predmet bi takođe oduzela mnogo vremena, ali bi analiza koja se ovde preporučuje bila kraća i usmerena samo na dobijanje okvirnih procena koji bi predstavljale smernice za dalju analizu.

### b) Funkcionalna analiza (FA)

DVT je razvilo predloženi okvir za FA, ali taj okvir treba dodatno razmotriti.

Ova analiza će predstavljati nadogradnju na posao koju je započelo DVT, ali će ići mnogo dalje od praćenja razlika u distribuciji vrsta predmeta među javnim tužilaštima; njihovog odnosa prema brojevima ishoda (tj. da li neka javna tužilaštva imaju više završenih istraga ili drugih vrsta predmeta zato što se u velikoj meri bave različitim vrstama krivičnih dela?); istraživanja drugih razloga koji bi objasnili razliku u rezultatima; i veličini i razlozima za gomilanje starih predmeta. Važno je istaći da se gomilanje starih predmeta dešava u skoro svim zemljama koje prelaze sa sistema sudske na sistem tužilačke istrage i optužni postupak. Međutim, razlozi mogu da se razlikuju, od neadekvatnog broja tužilaca i pratećeg osoblja, do loših odnosa sa policijom ili jednostavno lošeg policijskog posla, pa sve do nedostatka adekvatke obuke (i procedura) za tužioce u sprovođenju njihovog dela krivičnog lanca. Dok analitička studija teško može predložiti rešenja koja bi DVT moglo da sproveđe za sve identifikovane probleme, ona svakako može da pruži mapu puta koju odgovarajući akter ili akteri treba da preduzmu.

Još važnije, za neposredne potrebe (FA) nalazi analize o učinku mogu da pomognu u strukturiranju naknadne studije o ulozi različitih inputa u oblikovanju promenljivih elemenata učinka. Jedini predloženi dodatak na okvir koji je naveden za drugu fazu jeste fokus na procedure i prakse, bilo da su one zakonski određene ili jednostavno pitanje “načina na koji se stvari uvek rade”.

Na kraju treba spomenuti da će FA koristiti podatke iz dve gore pomenute studije, kao i iz drugih aktivnosti, uključujući one koje finansiraju drugi donatori, kao što je tvining projekat. Ovo će obezbediti daleko bogatiju sadržinu, a istovremeno će smanjiti troškove i vreme potrebno za sprovođenje studije. FA takođe treba da obuhvati studiju o mišljenju javnosti/korisnika kako bi se uključili drugi aspekti učinka, uključujući mišljenje javnosti o instituciji, njihov pogled na usluge koje zaista dobijaju, sklonosti građana da pristupaju tim uslugama i druge oblasti u kojima nepoverenje ili drugi faktori mogu obeshrabriti prijavljivanje krivičnih dela i saradnju sa istragom i odlučivanjem.

**Petogodišnji cilj:** FA treba da bude dogovorena sa svim članovima DVT-a, a takođe treba da bude koordinirana sa RJT čija će saglasnost ne samo za realizaciju, već i za učestvovanje RJT u procesu biti potrebna radi uspešnog sprovođenja FA. Sprovođenje FA je kratkoročni cilj. Širi cilj ove aktivnosti je povećanje razumevanja faktora koji sprečavaju unapređenje učinka, davanje ideja za način na koji se mogu prevazići te prepreke, i korišćenje nalaza i preporuka za traženje neophodne saradnje sa vladom, donatorima i javnošću u ostvarivanju ovih ciljeva. U zavisnosti od nalaza i preporuka FA, DVT (i RJT) mogu identifikovati druge aktivnosti koje treba da se sproveđu u cilju unapređenja ukupnog učinka, rasterećenja tužilaca i većeg razumevanja javnosti o izazovima i dostignućima celokupne institucije (DVT i RJT).

#### **4. Jačanje tužilačkog integriteta i nezavisnosti**

##### a) Jačanje tužilačke nezavisnosti

Članovi DVT-a iz sopstvenog iskustva i iz razgovora sa drugim tužiocima prepoznaju niz zabrinutosti vezanih za osećaj tužilaca da su pod pritiskom u donošenju odluka o tome na koji način i da li da postupaju u predmetu. Oni takođe izražavaju zabrinutost zbog nedovoljno objektivnosti i transparentnosti u sistemu imenovanja i vrednovanja rada; tužiocu veruju da to utiče na njihov status nezavisnosti. U rešavanju ovih pitanja, DVT bi moglo da sproveđe nekoliko aktivnosti, od kojih se neke već nalaze u platformama nekih od izabranih članova:

- i. Daleko sistematičniji razgovori i radionice sa tužiocima kako bi se bolje razumela njihova zabrinutost. Ovu aktivnost je moguće kombinovati sa aktivnošću ii ispod, korišćenjem metodologije fokus grupe za potrebe dopunjavanja navedene studije.
- ii. Spoljašnja dijagnostička analiza kako bi se dao objektivan pregled situacije – radi pružanja eksternih dokaza o problemima i, u zavisnosti od rezultata, jačanja argumenata za potrebu da se pronađu rešenja.
- iii. Razmatranje mehanizama korišćenih u drugim zemljama (na primer, mehanizam tužilačkog ombudsmana u Norveškoj i Holandiji) za rešavanje zabrinutosti tužilaca o eroziji njihove nezavisnosti i na toj osnovi stvaranja Kancelarije ili službenika/poverenika za nezavisnost (ili integritet) koji bi se bavili ovim pitanjem. Ukoliko DVT izabere model iz druge zemlje, konsultanti iz te zemlje bi mogli da pomognu u uspostavljanju kancelarije u Srbiji.

**Petogodišnji cilj:** Cilj za narednih 5 godina je razvijanje mehanizama za reakciju na političke i druge neprimerene pritiske na tužioce, kao što je propisano poglavljem 23 Akcionog plana EU. Ovo će se verovatno sprovesti kroz formiranje kancelarije u okviru DVT-a ili imenovanje jednog poverenika kao ombudsmana za nezavisnost. Željeni rezultat je da tužiocu više ne osećaju pritisak da rade u suprotnosti sa svojim zakonskim nadležnostima i da, kada se to dogodi, pravni lek bude odmah dostupan, tako da tužiocu mogu biti sigurni da ako rade dobro svoj posao, neće biti suočeni sa negativnim posledicama iz bilo kog izvora (uključujući štampu i članove javnosti).

##### b) Jačanje integriteta tužilaca: imenovanje, napredovanje i disciplina

Trenutno se razmatraju naredne dve aktivnosti, ali se očekuje da će one biti sprovedene u koordinaciji sa Twining projektom EU. Funkcionalna analiza će, na predlog DVT-a, dati pregled neophodnog administrativnog osoblja, kancelarijskog prostora, opreme i softvera kako bi se olakšao rad Disciplinske komisije.

- i. Analiza postojećih kriterijuma za imenovanje i vrednovanje rada tužilaca, prikupljanje predloga od tužilaca i drugih interesnih strana o načinu na koji ovi kriterijumi mogu da budu unapređeni i predlaganje promena propisa (i ako je potrebno, zakona) radi uvođenja objektivnijeg, meritokratnijeg i transparentnijeg sistema za evaluaciju novih kandidata i učinka tužilaca koji su već u sistemu.
- ii. Analiza postojećeg disciplinskog sistema i razvijanje jasnih pravila i podzakonskih akata koji će upravljati ovim sistemom, kako u pogledu procesa razmatranja slučajeva, tako i u pogledu pravila i sankcija koje usmeravaju njihove odluke

**Petogodišnji cilj:** Stvaranje transparentnijeg sistema za imenovanje, evaluaciju, napredovanje i disciplinski postupak, tako da tužioci znaju šta se od njih očekuje i na koji način će se ocenjivati njihov učinak. Ovo treba da posluži za potrebe dva cilja, povećanja njihove nezavisnosti i obezbeđivanja njihovog integriteta.

## *5. Ostale aktivnosti*

Bez preslikavanja rada i uloge Udruženja tužilaca, DVT bi moglo da se angažuje u nekim od sledećih oblasti – koje su možda manje hitne ili nisu toliko uznapredovale, ali još uvek zahtevaju razvijanje posebnih analiza i preporuka. Većina aktivnosti će biti fokusirane na unapređenje transparentnosti.

- a. Istraživanje javnog mnjenja, ili uključivanje pitanja u postojeće istraživanje kako bi se utvrdilo na koji način javnost vidi tužilačke usluge i u kojoj meri imaju poverenja u njihov kvalitet. Znamo da je bilo javnog kritikovanja načina na koji se obrađuju javnosti poznati predmeti, ali razumljivo, javnost ima pozitivniji utisak u svom kontaktu sa JT. Slično tome, bilo bi od pomoći da se bolje razume bilo koja kritika koju javnost ima, uključujući navodne negativne stavove o sporazumu o priznanju krivice i predmetima “oportuniteta”
- b. U zavisnosti od rezultata istraživanja, kampanje za informisanje javnosti o bilo kojim spornim praksama. NVO i štampa bi mogli da budu uključeni u preliminarne diskusije, a zatim i u njihove komunikacione kampanje.
- c. Medijske kampanje kako bi se podstaklo razumevanje javnosti kada je reč o ulozi tužilaca, potrebi za integritetom i nezavisnošću i suštinskoj prirodi tužilačkih usluga koje dobro funkcionišu u unapređenju vladavine prava i pravednog i ravnopravnog društva. Predlozi konsultanta na osnovu razgovora sa članovima DVT-a i drugim sagovornicima koji poznaju situaciju o sopstvenoj percepciji javnog mnjenja.
- d. Obezbeđivanje da veb stranice svih javnih tužilaštava u zemlji budu u skladu sa jedinstvenim obrascem i smernicama za održavanje.

- e. Razgovori sa tužiocima o neophodnim zakonskim promenama (ZKP, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o tužiocima, Ustav?) u cilju olakšavanja učinka u njihovom radu. Formulisanje preporuka.
- f. Razgovori i formulisanje preporuka o potrebi za fizički boljim radnim okruženjem – ova tema bi možda zahtevala angažovanje stručnjaka koji bi sproveo studiju o prostorijama javnih tužilaca i razvio listu potreba, kao i plan za njihovo ispunjavanje. Studija bi mogla da bude iskorišćena za pregovore za donatorske projekte fokusirane na unapređenje infrastrukture. Međutim, treba obratiti pažnju da ovo ne postane jednostrana molba za dobijanje “sopstvenih zgrada”. Ponekad je iznajmljivanje bolja opcija, pod uslovom da iznajmljena struktura odgovara institucionalnim potrebama.
- g. Razgovori i formulisanje preporuka o ostalim aspektima uslova rada. Ovo može da se uradi kroz naručenu studiju, niz fokus grupa sa predstvincima tužiocima ili manje formalnim razgovorima koje bi vodilo DVT.

## DALJA RAZMATRANJA O FORMULACIJI I PREDSTAVLJANJU AKCIONOG PLANA

Nameće se logično pitanje da li “Petogodišnji akcioni plan” DVT ili jednostavnije rečeno, ciljevi koje DVT želi da ispuni pored sprovođenja svojih rutinskih dužnosti, treba da bude najavljen na neki zvaničan način, uključen u naredni i sledeće Godišnje planove ili bi jednostavno trebalo da bude urađen bez dodatnog publiciteta.

Iako će plan ove vrste biti naveden u Poslovniku o radu DVT-a, DVT bi jednostavno moglo da sprovede takav plan bez dodatnog publiciteta. Da li objavljivati plan ili ne je taktičko i političko pitanje, a postoje argumenti za i protiv, a do većine tih argumenata je konsultant došao nakon razgovora, te oni tek treba da se razmatraju sa DVT.

Na pozitivnoj strani, trenutni sastav DVT je možda zainteresovan za pravljanje petogodišnjeg plana i ciljeva poznatih relevantnoj javnosti (prvenstveno ostalim tužiocima, ali i državnim institucijama uključenim u odobravanje budžeta, NVO i široj javnosti) delimično zbog toga što su izabrani članovi sprovodili kampanju na platformi u kojoj se pojavljuje većina ovih aktivnosti. To bi pomoglo u zalaganju za objavljivanje plana među tužiocima, ali ne i za opštu javnost. Ipak, saznanje javnosti o planu bi moglo da pomogne u generisanju podrške za navedene ciljeve i pomoglo bi u prevazilaženju otpora. Štaviše, u onoj meri u kojoj je DVT potrebno donorsko finansiranje različitih inicijativa, veći publicitet bi povećao interesovanje donatora i stoga mobilizovao različite izvore finansiranja. Takođe, u onoj meri u kojoj bi sadržina plana mogla da bude povezana sa ispunjavanjem kriterijuma za pristupanje EU u okviru poglavla 23 i 24, objavljivanje bi predstavljalo plus.

Sa negativne strane, pošto bi uspeh plana mogao da ugrozi uobičajeno poslovanje i interes u uložene u održavanje trenutnog stanja, publicitet bi mogao da generiše opoziciju čak i među najrelevantnijim akterima, javnim tužiocima. Postoje možda još neke prednosti u nenajavljuvanju plana dok ne bude postignut neki napredak u nekoliko oblasti i ukoliko plan bude najavljen, i dalje se postavlja pitanje kome i kako. Način i tajming predstavljanja plana su razmatrani kratko sa DVT, ali nedovoljno detaljno niti je bilo dovoljno vremena da bi se dali odgovori na pitanja kao što su:

- a. Kome bi plan bio predstavljen? Tužiocima, javnosti i/ili Narodnoj skupštini?
- b. Na koji način će biti predstavljen? U izjavi za javnost, u dokumentu ili u nekoj drugoj formi?
- c. Da li je od početka ili na kraju taj plan biti uključen u Godišnji izveštaj?

Razmišljajući naknadno, vrlo je moguće da ni članovi DVT nisu došli do ove tačke u svojim razmišljanjima – a umesto toga su se fokusirali na suštinske projekte koje žele da sprovedu i potencijal za pomoć u finansiranju iz MDTF ili drugog donatora. Međutim, dok su publika i predstavljanje definitivno sekundarna pitanja, o kojima je najbolje odlučiti kada DVT dodatno definiše svoj plan za narednih pet godina, ova pitanja će morati da budu rešena.

Ovaj plan će možda jednostavno biti uključen u Godišnji izveštaj za 2016. godinu, jer se deo aktivnosti sprovodio tokom te godine, ali neki članovi DVT (posebno oni koji su vodili kampanju na sličnoj platformi) će možda želeti da objave plan i ranije. To pokreće pitanje na koji način će plan ili posebni elementi plana biti predstavljeni – u posebnom dokumentu, na veb stranici DVT ili na javnom događaju.

## NAREDNI KORACI

Iako su implicirane u prethodnoj diskusiji, možda bi bilo korisno da se rezimiraju preporučene aktivnosti i redosled po kome bi ove aktivnosti trebalo da budu sprovedene. U svim slučajevima, DVT treba da dodatno razvije svoj Strateški plan i doneše odluke o sledećim pitanjima:

- Vremenski okvir za završetak Strateškog plana;
- Da li će biti formalno usvojen na sednici DVT-a;
- Da li će to biti javno dostupan dokument;
- Da li će biti masovno predstavljen;
- Kako pratiti sprovođenje Strateškog plana.