



ANALIZA EFEKTIVNOSTI RADA
DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA

Studije slučaja za nezavisna tela

ANALIZA EFEKTIVNOSTI RADA

DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA

Sadržaj

1.	Uvod	5
2.	Osnovna funkcija tela – svrha osnivanja	7
3.	Osnovni instrumenti za ostvarivanja funkcije tela – uloženi resursi, procesi i rezultati rada i potencijalne prepreke i problemi u ostvarivanju funkcija tela.....	9
4.	Mapiranje ukupnog institucionalnog sistema u kome institucija funkcionise i identifikovanje ključnih institucija koje u su direktnom odnosu sa posmatranom institucijom	13
5.	Primena tri korpe indikatora na osnovu prethodno urađene analize.....	17
6.	Analiza pojedinačnih korpi indikatora.....	23
7.	Analiza sve tri korpe indikatora.....	25
8.	Zaključak	27

1. Uvod

Institucija Državnog veća tužilaca, kao organa tužilačke samouprave je u pravni sistem Srbije uvedena u oktobru 2006. godine novim Ustavom Republike Srbije. Zakonom o Državnom veću tužilaca iz 2008. godine dobijen je i zakonski okvir. Prvi sastav Državnog veća tužilaca, koji je imao izuzetan zadatak da izvrši reizbor svih tužilaca, biran je prema prelaznim i završnim odredbama Zakona, u martu 2009. godine. Prvi izbori za redovan sastav Državnog veća tužilaca sprovedeni su 2011. godine te se ovaj datum može uzeti kao početak funkcionisanja institucije u njenom punom kapacitetu.

Značaj Državnog veća tužilaca za zaštitu samostalnosti javnih tužilaca i javnog tužilaštva, njegova specifična priroda i činjenica da se radi o novoj instituciji zahteva temeljnu i detaljnu analizu položaja, načina funkcionisanja i efekata ove institucije na ukupno stanje pravosuđa u Srbiji.

Osnovni ciljevi istraživanja su:

- Definisane indikatore za evaluaciju položaja i ukupnog učinka Državnog veća tužilaca na unapređivanju rada pravosuđa u Srbiji na trajnoj osnovi;
- Identifikovanje strukturnih prepreka za efikasno funkcionisanje institucije i ostvarivanje optimalnih rezultata u upravljanju pravosudnim sistemom:
 - Normativne prepreke – manjkavosti u ustavnom i zakonodavnim rešenjima;
 - Institucionalne manjkavosti- unutrašnja organizacija i način ustrojstva institucije;
 - Spoljni faktori koji ograničavaju ili onemogućavaju rad institucije – odnos sa drugim organima vlasti, spoljni uticaji, loše prakse;
- Izrada konkretnih preporuka za unapređivanja efikasnosti i efektivnosti institucije i otklanjanja identifikovanih prepreka;

Polazne pretpostavke

- Institucija Državnog veća tužilaca je utemeljena ustavom kao jedan od glavnih mehanizama zaštite samostalnosti javnog tužilaštva. Obezbeđivanje uslova za efikasno funkcionisanje ove institucija ustavna je obaveza izvršne vlasti i preduslov za ukupnu efektivnost upravljanja tužilačkim sistemom.
- Osnovna obeležja Državnog veća tužilaca, a u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom moraju biti nezavisnost, sloboda u delovanju i visok kredibilitet kod stručne javnosti i građana.
- Organi čija je funkcija samostalno upravljanje pravosudnim sistemom, su relativna novina u ustavno-pravnom poretku te zahtevaju posebnu pažnju u smislu utemeljenja, izgradnje prakse i dobrih osnova za dalju promociju i unapređivanje politike efikasnog upravljanja pravosudnim sistemom, od izbora nosilaca funkcije, do obezbeđivanja dovoljnih resursa za sprovođenje krivičnog postupka.
- Efikasno funkcionisanje institucije Državnog veća tužilaca je jedan od kriterijuma u procesu približavanja Srbije EU. U tu svrhu neophodno je utemeljiti objektivna merila za procenu položaja i učinka ove institucije kako bi se omogućilo redovno praćenje ostvarenog napretka.

Fondacija za otvoreno društvo primenjuje određene korpe indikatore kako bi se analizirala efektivnost rada određenog nezavisnog tela.¹

S obzirom na to da ne postoji uniforman način organizovanja rada institucije Državnog veća tužilaca, ne postoji ni detaljna metodologija niti indikatori za ovakvu vrstu analize.

Analiza prikupljenih podataka omogućila je da se definišu institucionalni kapaciteti i učinak Veća kao nezavisne institucije. Ova analiza odgovara na pitanja da li je institucija efiksana u obavljanju svojih funkcija, da li je i koliko dostupna građanima i da li ima kapacitete za obavljanje svoje nadležnosti. Navedena okvirna metodološka pitanja se dalje razvijaju na

¹ Zaštitnika građana, Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, itd.

niz specifičnih pitanja i pripadajućih indikatora čiji je prikaz dat u ovoj Publikaciji. Tri korpe indikatora zatim se analiziraju prvo pojedinačno, a zatim se vrši analiza sve tri korpe indikatora zajedno.

2. Osnovna funkcija tela – svrha osnivanja

„Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom.“²

„Državno veće je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.“³

Ideja uvođenja ovakvog tela u naš pravni sistem bila je da se na nesumnjiv način preko nezavisnog, samostalnog organa obezbedi samostalnost i nezavisnost tužilačke funkcije, uključujući izbor, napredovanje, kao i pozivanje na (disciplinsku) odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ali da se i na samostalan način upravlja tužilačkim sistemom (ravnomerna radna opterećenost, upravljanje resursima, ocena primene propisa, itd). Zanimljivo je opredeljenje i ustavotvorca i zakonodavca da eksplicitno navodi da je reč samo o samostalnom, ali nigde da je reč i o nezavisnom organu što bi po logici stvari bilo neophodno imajući u vidu ulogu tela.

Ono što se za sada može reći je da ovo telo nije u potrebnoj meri ispunjavalo svoju osnovnu funkciju. Utvrđeno je da sami tužioci i zamenici tužioca nemaju dovoljno poverenja u rad ovog tela. Pored toga, ni sama javnost nije dovoljno upoznata sa značajem i funkcionisanjem ovog tela što je u najvećoj meri rezultat njegovog nedovoljnog prisustva u javnosti do sad, kao i niskim stepenom saradnje sa zainteresovanom javnosti, pre svega sa organizacijama civilnog društva koje deluju u ovoj oblasti.

² Član 164, stav 1 Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)

³ Član 2, stav 1 Zakona o Državnom veću tužilaca („Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015)

3. Osnovni instrumenti za ostvarivanja funkcije tela – uloženi resursi, procesi i rezultati rada i potencijalne prepreke i problemi u ostvarivanju funkcija tela

Nadležnosti Državnog veća tužilaštva propisane su članom 165. Ustava Republike Srbije, a konkretizovane članom 13. Zakona o Državnom veću tužilaca⁴.

Imajući u vidu različite nadležnosti Državnog veća tužilaca, mogli bi izdvojiti instrumente vezane za sam status nosilaca tužilačke funkcije i instrumente za obezbeđivanje efikasnog rada javnih tužilaštava. U prvoj „grupi“ bilo – 1) utvrđivanje liste kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koja se dostavlja Vladi; 2) predlaganje Narodnoj skupštini kandidata za prvi izbor za zamenika javnog tužioca; 3) DVT bira zamenike javnih tužilaca za stalno obavljanje funkcije, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike u višem javnom tužilaštvu, odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca, udaljenju Republičkog javnog tužioca; 4) vođenje ličnog lista za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu i donošenje Pravilnika o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Druga „grupa“ se odnosi pre svega na predlaganje obima i strukture budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vršenje nadzora nad njihovim trošenjem, predlaganje broja zamenika javnih tužilaca prema obimu posla i praćenje priliva predmeta u javnim tužilaštvima.

Pre nego što se osvrnemo na konkretna rešenja vezana za nadležnosti ovog tela trebalo bi istaći da je u stručnoj javnosti veliki broj puta polemisano o sastavu ovog tela. Naime, postavlja se pitanje da li je adekvatno rešenje da u sastav tela, koje bi trebalo da obezbedi samostalnost (po slovu Ustava i Zakona), ali svakako i nezavisnost nosilaca tužilačke funkcije, ulaze po položaju i ministar zadužen za poslove pravosuđa, kao i predsednik nadležnog odbora Republike Srbije, koji su *par excellence* političke figure. Kako bi se dosledno obezbedila samostalnost i nezavisnost ovog tela svakako bi trebalo težiti da se budućim ustavnim i zakonskim izmenama predvidi drugačiji sastav ovog tela, tj. da izmene idu u smeru da u sastav ovog tela ulaze isključivo nosioci tužilačke funkcije.

⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015)

Što se tiče konkretnih rešenja vezanih za nadležnosti ovog tela, u stručnoj javnosti, kako domaćoj tako i stranoj, više puta su kritikovana rešenja vezana za utvrđivanje liste kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koje se dostavljaju Vladi, kao i predlaganje Narodnoj skupštini kandidata za prvi izbor za zamenika javnih tužilaca. Ovakvim rešenjima se bitno utiče na princip nezavisnost, tj. dolazi do značajnog upliva izvršne vlasti u ovaj proces u prvom slučaju, tj. zakonodavne u drugom slučaju. Imajući u vidu da Državno veće tužilaca odlučuje o udaljenju Republičkog javnog tužioca, kao i o postavljanju vršioca dužnosti Republičkog javnog tužioca ostaje nejasno zašto je sam izbor izuzet iz njegove nadležnosti. Slično paralela se može napraviti i kod izbora javnih tužilaca, kao i kod prvog izbora zamenika javnih tužilaca. Imajući u vidu da Državno veće tužilaca vodi lični list za svakog javnog tužioca i zamenika javnog tužioca (tj. da je po logici stvari najbolje upoznato sa kvalitetom rada, stručnošću, kao i ljudskim kvalitetima svakog od njih), da bira zamenika javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, da bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnih tužilaca u višem javnom tužilaštvu, da odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca i da utvrđuje razloge za razrešenje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ostaje nejasno zašto bi prvi izbor zamenika javnih tužilaca bio poveren Narodnoj skupštini.

Što se tiče pitanja budžeta, neophodno je da nadležni organi, pre svih Ministarstvo finansija, u budućnosti imaju znatno više „razumevanja“ za predlog koji podnosi Državno veće tužilaca. Takođe, Državno veće tužilaca bi trebalo da unapredi proces pripreme predloga budžeta, kao i da ojača kapacitete Administrativne kancelarije za pripremu i sprovođenje budžeta. Jedino na ovakav, detaljan, sistematičan i precizan način pripreme budžeta moglo bi se osigurati efikasno i efektivno funkcionisanje Državnog veća tužilaca (pre svega u pogledu popunjavanja kapaciteta ovog tela), a onda naravno i normalno i efikasno funkcionisanje svih organa koji čine tužilački sistem Republike Srbije. Sistematizovani broj javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca već dugi niz godina ostaje nepopunjen što u praksi neumitno dovodi do preopterećenja predmetima. Upravo zbog toga neophodno je da se izmeni postupak usvajanja budžeta, pre svega u tom pravcu da se predlog Državnog veća tužilaca poštuje i shvati kao „minimum“ sredstava potrebnih za normalno funkcionisanje celokupnog sistema.

Što se tiče vođenja ličnih listova za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i primene Pravilnika o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca⁵ neophodno je da Državno veće tužilaca ovaj posao radi detaljno, sistematično i strogo primenjujući kriterijume

⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 58/2014

utvrđene Pravilnikom. Isključivo ovakvo postupanje Državnog veća tužilaca može obezbediti pravilno i normalno funkcionisanje celokupnog tužilačkog sistema, adekvatnu primenu sistema „nagrade“ ali i pozivanja na odgovornost. Upravo ovakvo postupanje će sa jedne strane, osigurati poverenje nosilaca tužilačke funkcije u rad ovog tela, a sa druge strane obezbediti funkcionisanje celokupnog sistema na najbolji mogući način.

Što se tiče zakonodavnog dela, tj. davanje mišljenja o izmenama ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj i postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, organizaciju javnog tužilaštva, kao i drugih zakona koje javna tužilaštva primenjuju, posebno će u procesu EU integracija, prilikom izmene propisa, biti od presudne važnosti da , sa jedne strane Državno veće tužilaca aktivno učestvuje u ovo procesu u svakom pojedinačnom slučaju, a sa druge strane da se ova mišljenja razumeju i u svakom konkretnom slučaju uzimaju u obzir. Jedino na takav način može se osigurati da se propisi menjaju u pravom smeru, tj. da se prilikom njihove izmene pre svega vodi računa o problemima i potrebama koje se javljaju u praksi, kao i da se spreči donošenje propisa koji se ne mogu primeniti na odgovarajući način. Jedino se na taj način mogu pronaći najbolja rešenja za njihovo prevazilaženje.

Ono što se čini kao „goruće pitanje“ i gde je svakako najneophodnija izmena zakonskih propisa je pitanje adekvatnije upotrebe postojećih resursa. Neophodno je sprovesti detaljnu analizu opterećenosti tužilaštava u Srbiji kako bi se na adekvatan, efikasan i efektivan način obezbedilo njihovo funkcionisanje u budućnosti. Neophodno je izvršiti procenu potrebnih ljudskih resursa u javnom tužilaštvu (uključujući nosioce funkcija i zaposlene u javnom tužilaštvu), analizirati postojeću teritorijalnu organizaciju tužilaštava, uraditi detaljnu procenu potrebe uspostavljanja novih tužilaštava na teritoriji Republike Srbije, a sve u cilju obezbeđivanja ravnomerne opterećenosti tužilaštava i tužilaca. Ovo će svakako, pored rasterećivanja nosilaca tužilačke funkcije, obezbediti i znatno brže, efikasnije, efektivnije i kvalitetnije funkcionisanje celokupnog sistema.

4. Mapiranje ukupnog institucionalnog sistema u kome institucija funkcioniše i identifikovanje ključnih institucija koje u su direktnom odnosu sa posmatranom institucijom



Institucionalni sistem – povezanost sa drugim institucijama koje čine sistem:

a) Odnos DVT sa osnovnim, višim i apelacionim javnim tužilaštvima:

Državno veće tužilaca, utvrđuje listu kandidata za izbor javnih tužilaca, predlaže kandidate za prvi izbor za zamenike javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, bira zamenike javnih tužilaca za zamenike javnih tužilaca u višem javnom tužilaštvu, odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca, utvrđuje razloge za razrešenje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, donosi Etički kodeks, vodi lični list za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu, imenuje i razrešava Disciplinskog tužioca i njegove zamenike i članove Disciplinske komisije i njihove zamenike, donosi odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku, donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, donosi odluku o pravnom leku protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, odlučuje o prigovorima u postupku izbora za članove Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, utvrđuje sadržinu programa obuke za zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju i tužilačke pomoćnike u skladu sa zakonom.

b) Odnos DVT sa Republičkim javnim tužilaštvom

Državno veće tužilaca utvrđuje listu kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca, odlučuje o udaljenju Republičkog javnog tužioca, postavlja vršioca dužnosti Republičkog javnog tužioca, odlučuje po prigovoru na odluku Republičkog javnog tužioca o tome kada se smatra da nije bilo izbora javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Republičko javno tužilaštvo donosi godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava (koji se pre svega odnosi na broj predmeta i efikasnost u savladavanju priliva). Neophodna je tesna saradnja Republičkog javnog tužilaštva i Državnog veća tužilaca kako bi se osiguralo efikasno upravljanje sistemom – Državno veće tužilaca ne može efikasno da upravlja ljudskim i finansijskim resursima bez podataka o radnom opterećenju. Zakonsko rešenje prema kojem je Republički javni tužilac po funkciji predsednik Državnog veća tužilaca stvara zabunu oko prirode i uloge ovog tela (Državno veće tužilaca se pretvara u prezidijum Republičkog javnog tužilaštva).

c) Odnos DVT sa Narodnom skupštinom Republike Srbije

Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini Republike Srbije kandidate za izbor za zamenike javnih tužilaca, daje mišljenje o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj i postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, organizaciju javnog tužilaštva, kao i drugih zakona koje javna tužilaštva primenjuju.

d) Odnos DVT sa Pravosudnom akademijom

Državno veće tužilaca predlaže program obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji Pravosudna akademija usvaja. Program je rezultat koordinisanog rada ova dva tela.

Državno veće tužilaca predlaže članove Upravnog odbora Pravosudne akademije. Pravosudna akademija sprovodi inicijalnu obuku te na neki način ima posredni uticaj na izbor tužilaca.

e) Odnos DVT sa Vladom Republike Srbije, posebno Ministarstvom pravde

Državno veće tužilaca utvrđuje listu kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koju dostavlja Vladi, predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode, obavlja poslove u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa.

Ministarstvo pravde usvaja Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, donosi odluku o broju zamenika, donosi odluku o okvirnim merilima za određivanje broja zaposlenih u javnom tužilaštvu, upravlja delom tužilačkog budžeta, upravlja informacionim tehnologijama u javnim tužilaštvima. Ovakva podela nadležnosti u upravljanju sistemom onemogućava utvrđivanje jasne odgovornosti za (ne)efikasno funkcionisanje javnotužilačkog sistema.

f) Odnos DVT sa Visokim savetom sudstva

Državno veće tužilaca zajedno sa Visokim savetom sudstva predlaže 10 kandidata za izbor sudija Ustavnog suda. Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva imenuju po jednog člana Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018.

5. Primena tri korpe indikatora na osnovu prethodno urađene analize

Korpa indikatora

INTERNA EFIKASNOST I PRODUKTIVNOST

Ova grupa indikatora se fokusira na pitanje koliko su institucije interno efikasne, odnosno koliko efikasno troše dodeljene resurse. Ovaj tip indikatora takođe obuhvata visinu sredstava dodeljenih određenoj instituciji i omogućava da se otvori diskusija o adekvatnosti ukupnih mera na ovom polju. Indikatori idu u pravcu stavljanja u odnos inputa i autputi, ali se dopunjuju sa indikatorima koji govore o tome koliko efikasno institucije troše dodeljene resurse. Na primer, klasični indikatori produktivnosti (odnos sredstava/po zaposlenom ili po vremenu potrebnom da bi se procesuirao slučaj) takođe otkrivaju ukupan kapacitet institucije (npr. premali broj zaposlenih/preveliki broj zaposlenih i njihova kvalifikovanost).

Pokazatelji treba da ponude odgovor na sledeća pitanja:

- Da li institucija optimalno koristi dodeljene ljudske i finansijske resurse?
- Da li institucija ima kapaciteta da odgovori na zahteve koji se pred nju postavljaju?

Indikator	Vrednost indikatora
- Broj primljenih administrativnih predmeta i akata	- 2013 predmeta
- Broj rešenih predmeta	- 2013 predmeta
- Prosečno vreme postupanja po predmetu	- 10 dana
- Postojeći zaostatak predmeta	- Nema zaostatka u postupanju po predmetima
- Broj primljenih pritužbi	- 402 pritužbe
- Broj rešenih pritužbi	- 293 pritužbe + 109 koje su trenutno u radu
- Prosečno vreme postupanja po pritužbi	- 60 dana
- Postojeći zaostatak pritužbi	- Nema zaostatka u postupanju po pritužbama
- Procenat slučajeva u kojima je ispoštovan zakonski rok od 30 dana za obaveštavanje podnosioca pritužbe o preduzetim merama	- 100%
- Broj dostavljenih disciplinskih prijava	- 313 disciplinskih prijava
- Broj odbačenih disciplinskih prijava	- 167 disciplinskih prijava
- Broj pokrenutih disciplinskih postupaka	- 8 disciplinskih postupaka
- Broj okončanih disciplinskih postupaka	- 7 disciplinskih postupaka
- Prosečno vreme vođenja disciplinskog postupka (od prijema disciplinske prijave do okončanja)	- 4 meseca

<ul style="list-style-type: none"> - Postojeći zaostatak predmeta - Broj slučajeva u kojima su data mišljenja na zakone, odn. predloge zakona - Broj slučajeva u kojima je samostalno iniciralo postupak u kojima se odlučuje o nespojivosti funkcija, odn. poslova sa javnotužilačkim - Broj predloženih programa obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca - Broj ličnih listova koji se vode za tužioce i zamenike javnih tužilaca - Broj zaposlenih predviđen Pravilnikom o sistematizaciji 	<ul style="list-style-type: none"> - Nema zaostatka - Veće je, do sada, davalo mišljenje samo na predloge zakona dostavljenih od ovlašćenih predlagača. Veće blagovremeno dostavlja mišljenje na predloge zakona - 0 - jedan predlog programa obuke u oblasti finansijske istrage - 58 ličnih listova javnih tužilaca i 631 lični list zamenika javnih tužilaca - 25 zaposlenih
<ul style="list-style-type: none"> - Broj zaposlenih u Administrativnoj kancelariji DVT - Broj zaposlenih za stručne poslove - Broj zaposlenih za administrativne poslove - Obrazovna struktura zaposlenih - Broj usvojenih akata u zakonom previđenom roku- Stepen tehničke opremljenosti 	<ul style="list-style-type: none"> - 18 zaposlenih (72% od sistematizovanog broja) - 21 (po sistematizaciji) - 4 (po sistematizaciji) - 10 sa visokom stručnom spremom (najmanje 240 ESPB bodova), 2 sa visokom stručnom spremom (najmanje 180 ESPB bodova) i 6 sa srednjom stručnom spremom - Svi podzakonski akti su doneti u predviđenom roku- 70%

- Upotrebljiv radni prostor (m ² po zaposlenom)	- 2-3 m ²
- Izdvojena budžetska sredstva	- 61.137.000,00 RSD (ukupni budžet za DVT)
- Izdvojena budžetska sredstva za plate i doprinose zaposlenih	- 48.831.000,00 RSD
- Procenat realizovanog budžeta	- 94,81%

Korpa indikatora

FUNKCIONALNOST INSTITUCIONALNOG ARANŽMANA

Druga korpa indikatora se usredsređuje na to koliko dobro institucija funkcioniše u okviru institucionalnog konteksta. Indikatori su usmereni na identifikovanje veza između institucija koji čine sistem i povezuju efikasnost pojedinačne institucije sa efikasnošću relevantnog institucionalnog sistema. Posmatrajući veze između institucija, možemo steći uvid u to da li je problem u analiziranoj instituciji ili negde drugde u sistemu. Pokazatelji treba da odgovore na sledeća pitanja:

- Koliko su druge institucije rezpozivne na konkretne aktivnosti posmatrane institucije?
- Koliko je sama institucija rezpozivna na druge institucije?

Indikator	Vrednost indikatora
- Procenat zahteva dostavljen drugim institucijama u odnosu na broj izvršenih zahteva (broj traženih izveštaja od tužilaštava na čiji rad se stranke pritužuju / broj dostavljenih izveštaja)	- 95,77%
- Procenat predloga za RJT, izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koje su usvojili Vlada i Skupština	- Za RJT – 100% Za javne tužioce 98,1%
- Procenat predloga za razrešenje javnih tužilaca i zamenika koje su usvojili Vlada i Skupština	- Do sada nije bio nijedan slučaj
- Broj slučajeva u kojima je od DVT traženo mišljenje na zakone, odn. predloge zakona	- 3-4 puta godišnje (ispoštovano 100% od strane DVT)

Korpa indikatora

POVERENJE GRAĐANA/NOSILACA TUŽILAČKE FUNKCIJE : PERCEPCIJA I ISKUSTVO (AUPUT LEGITIMACY)

Treća korpa indikatora posmatra odnos institucije sa građanima. Efektivne institucije koje daju rezultate uživaju veće poverenje građana. Ova korpa indikatora obuhvata percepciju građana/nosilaca tužilačke funkcije o instituciji i zadovoljstvo građana/nosilaca tužilačke funkcije. Ovi pokazatelji treba da odgovore na sledeća pitanja:

- Da li građani poznaju i imaju poverenja u rad institucije? Da li nosioci tužilačke funkcije imaju poverenje u rad institucije?
- Da li su građani/nosioci tužilačke funkcije zadovoljni radom institucije (dostupnost, efikasnost, profesionalnost, itd.)?

Indikator	Vrednost indikatora

*Istraživanje će biti naknadno sprovedeno

6. Analiza pojedinačnih korpi indikatora

Od indikatora iz prve korpe u daljoj analizi mogli bi se posebno izdvojiti:

- a. Posmatranje međusobnog odnosa indikatora broja primljenih i rešenih predmeta, kao i broja primljenih i rešenih pritužbi. Ovakva kombinacija (procenat) bi se onda mogla dovesti u vezu sa prosečnim vremenom potrebnim za postupanje. Kraće vreme za postupanje bi svakako predstavljalo povećanje efektivnosti institucije.

- b. Posmatranje međusobnog odnosa sistematizovanog broja zaposlenih sa trenutnim brojem popunjenih radnih mesta bi se mogao posmatrati kao trend. Ukoliko bi ovaj broj u budućnosti ostao isti to bi jasno moglo ukazivati na to da država nije rešena da doprinese povećanju efektivnosti rada ovog tela. Imajući u vidu povećanja broja predmeta (posmatrajući 2014. i 2015. govorimo o povećanju od 4,52%), ukoliko se takav trend i u budućnosti bude nastavio, a broj zaposlenih ostane isti ovo bi nužno vodilo do pada efektivnosti u postupanju po predmetima. Trebalo bi da postavimo pitanje adekvatnosti postojeće sistematizacije, takođe Državno veće tužilaca nema Strateški plan razvoja (pravac u kome se želi ići u skladu sa procesom pregovora o pristupanju EU). Neophodno je značajno ojačati kapacitete Administrativne kancelarije. Pored ovoga, nužno je da još nadležnosti pređe na DVT, pre svega planiranje i upravljanje budžetom za zaposlene u javnim tužilaštvima, kao i upravljanje infrastrukturom i informacionim tehnologijama u javnom tužilaštvu.

Struktura Godišnjeg izveštaja koji Državno veće tužilaca podnosi je veoma formalna, bez suštinskih informacija koje se odnose na njegove nadležnosti kao i bez navođenja glavnih problema sa kojima se tužilaštva i nosioci tužilačke funkcije susreću u praksi (npr. da postoji problem u finansiranju tužilačke istrage, da javno tužilaštvo kreira docnje u pogledu troškova branilaca po službenoj dužnosti i veštaka, neravnomerna opterećenost javnih tužilaštava i nosilaca funkcije, neodgovarajuća opremljenost javnih tužilaštava za sprovođenje tužilačke istrage, itd).

- c. **Povećanje odobrenog budžeta kao i povećanje stepena tehničke opremljenosti su takođe indikatori koji bi mogli doprineti većoj efektivnosti institucije. Takođe, neophodna je promena strukture budžeta, prema sadašnjim podacima više od 80% se izdvaja za plate zaposlenih, što ostavlja malo prostora za inovacije i unapređenje rada.**

- d. **Povećanje broja programa obuke bi takođe mogao da bude indikator koji bi mogao da svedoči o povećanju efektivnosti rada institucije. Ne samo povećanje već i širi dijapazon tema i struktura predloženih obuka. Za javne tužioce kao šefove javnih tužilaštava, neophodno je organizovati obuke koje će se odnositi na efikasno upravljanje tužilaštvom, efikasno finansijsko upravljanje i planiranje i sl.**

Od indikatora iz druge korpe u daljoj analizi mogli bi se posebno izdvojiti:

- a. **Procenat predloga za Republičkog javnog tužioca, izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koje su usvojili Vlada i Narodna skupština. Ovde je potrebno staviti ogradu da Državno veće tužilaca nije vezalo Vladu podnetim predlogom, već da je Vlada birala sa liste koje je Državno veće tužilaca dostavilo.**

- b. **Procenat predloga za razrešenje javnih tužilaca i zamenika koje su usvojili Vlada i Narodna skupština.**

- c. **Broj slučajeva u kojima je od Državnog veća tužilaca traženo mišljenje na zakone, odn. predloge zakona.**

7. Analiza sve tri korpe indikatora

Svakako da bi povećanje efektivnosti institucije osiguralo i povećanje njene prepoznatljivosti i povećanju poverenja u nju kako od strane građana tako i od strane nosilaca tužilačke funkcije.

Pored toga od izuzetne važnosti bi moglo da bude uzajamno posmatranje indikatora koji se odnose na broj slučajeva u kojima je od Državnog veća tužilaca traženo mišljenje na zakone, odn. predloge zakona i bilo bi nužno da se to u svakom konkretnom slučaju i radi ali je od jednake važnosti i aktivno postupanje Državnog veća tužilaca u takvim situacijama, tj. da u svakom pojedinačnom slučaju izrazi svoje mišljenje. Ovo je posebno važno ako se ima na umu da je predviđena izmena Ustava i da bi Državno veće tužilaca aktivno trebalo da dostavi svoje mišljenje, da zauzme čvrst stav u javnosti o njemu, da insistira na njegovoj punoj implementaciji kao i da ga zagovara na stručnim skupovima ali i u javnosti generalno. Takođe, potrebno je da Državno veće tužilaca u budućnosti bude puno vidljivije u stručnim rasprava. Ono čemu bi svakako Državno veće tužilaca trebalo da teži je uspostavljanje znatno bolje saradnja sa organizacijama civilnog društva, kao jednim od potencijalnih „saveznika“ u procesu kako artikulisanja adekvatnih rešenja neophodnih za što efikasnije i efektivnije funkcionisanje sistema, tako i za zagovaranje istih u javnosti.

8. Zaključak

Kao što je već istaknuto, pored praćenja konkretnih indikatora, neophodno je težiti i izmeni postojećih ustavnih i zakonskih rešenja u cilju obezbeđivanja efikasnosti rada Državnog veća tužilaca i celokupnog tužilačkog sistema. Ovakva prilika će se ukazati upravo u procesu pristupanja EU i neophodno je iskoristiti. Nužno je, sa jedne strane, da u ovom procesu Državno veće tužilaca „igra“ zaista aktivnu ulogu u predlaganju konkretnih rešenja za prevazilaženje problema primetnih u praksi, a sa druge strane spremnost svih nadležnih organa na suštinsku saradnju. Upravo je ovakva saradnja i predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23 i neophodna je da ona zaista bude suštinska a ne samo *pro forme*. Kao jedan od prioriteta koji se ističu je obezbeđivanje potpune nezavisnosti i samostalnosti u radu ovog tela. Pored toga, podizanje kapaciteta ovog tela, barem do popunjavanja sistematizovanog broja zaposlenih, u budućem periodu biće od presudne važnosti za podizanje efektivnosti njegovog rada. Veći iznos materijalnih sredstava koji bi se iz budžeta izdvajao za njegov rad, pre svega onog iznosa koji bi se trošio na unapređenje tehničke opremljenosti, kao i organizovanje različitih vrsta obuka i stručnih usavršavanja nesumnjivo bi doveo do povećanja kako efikasnosti, tako i efektivnosti rada ovog tela. Efikasnije i efektivnije funkcionisanje Državnog veća tužilaca bi neumitno obezbedilo znatno veći stepen poverenja i zadovoljstva u njegov rad kako nosilaca tužilačke funkcije tako i opšte javnosti.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

**Realizaciju projekta finansijski je podržala
Fondacija za otvoreno društvo, Srbija**