

Strazbur, 11. decembar 2012.

CCPE(2012)3 Final

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH TUŽILACA (KVET)

Mišljenje br. 7 (2012) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o upravljanju resursima za potrebe javnih tužilaštava

usvojeno od strane CCPE-a na 7. plenarnoj sjednici (Strazbur, 26.-27. novembar 2012.)

UVOD

1. Konsultativno veće evropskih tužilaca (KVET) je osnovano 2005. godine od strane Komiteta ministara u cilju davanja mišljenja o pitanjima koja se odnose na tužilačku organizaciju i unapređenja delotvornog sprovođenja Rec(2000) 19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.
2. Komitet ministra je pozvao KVET da u 2012. godini usvoji Mišljenje o upravljanju resursima za potrebe javnih tužilaštava i podnese ga Komitetu na razmatranje.¹
3. KVET je izradilo ovo Mišljenje na osnovu odgovora na upitnik dobijenih od 30 država članica.² Prema ovim odgovorima, čini se da nivo finansijske autonomije ima uticaj na instrumente koje su na raspolaganju javnim tužilaštvima za upravljanje njihovim resursima. Nadležnost za utvrđivanje budžeta je u većini slučajeva podeljena između javnih tužilaštava i ministarstva pravde; često je neposredno uključeno i ministarstvo finansija. Približno polovina država ukazuje na činjenicu da se budžetima javnih tužilaštava upravlja sistemom upravljanja na osnovu rezultata, koji podrazumeva ciljeve kao što su efikasnost i produktivnost.
4. Pored toga, značajan broj država je ukazao na to da se budžeti opredeljeni za javna tužilaštva smatraju nedovoljnim, čemu doprinosi i postojeća ekonomska kriza. Postojeća ekonomska situacija predstavlja izazov za efikasnost pravosuđa; međutim, ona takođe može predstavljati priliku za uvođenje promena u načinima na koje se upravlja tužilačkim resursima. U svakom slučaju, javna tužilaštva treba da imaju u vidu potrebu da se raspoloživi resursi koriste na najefikasniji način.

A. Referentni akti

5. KVET naglašava značaj Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud).³
6. KVET je uzelo u obzir i Preporuku Rec(2000) 19, a naročito deo koji se odnosi na

¹ 1127. Sednica zamenika ministara (23. novembar 2011).

² Videti odgovore država članica na upitnik na KVET-ovoj internet stranici (www.coe.int/ccpe) pod "Preliminarni rad – priprema VII Mišljenja KVET-a".

³ Videti naročito *Broniowski protiv Poljske* (22. jun 2004.), §183.

garancije javnim tužilaštvima za obavljanje njihove funkcije. Takođe je uzelo u obzir relevantne zaključke i preporuke sadržane u prethodnom Mišljenju broj 3 (2008) o "Ulozi javnih tužilaštava izvan krivično-pravnog sistema» i broj 4 (2009) o odnosima između sudija i javnih tužilaca u demokratskom društvu.

7. KVET je takođe uzelo u obzir i Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca - Smernice iz Budimpešte⁴, Mišljenje broj 2 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) o finansiranju i upravljanju sudovima u vezi sa efikasnošću pravosuđa i članom 6 EKLJP, kao i Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pod nazivom „Evropski pravosudni sistemi: izdanje 2010"⁵ i Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se odnose na nezavisnost pravosudnog sistema - Drugi deo: Javno tužilaštvo.⁶

8. Konačno, KVET je takođe uzelo u obzir i akta usvojena od strane nekih međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije i Međunarodno udruženje tužilaca, kao i Završni dokument V plenarne sednice Mreže javnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima državama članicama Evropske unije, usvojen u Budimpešti 26. maja 2012. godine.⁷

B. Predmet i svrha ovog Mišljenja

9. Ovo Mišljenje se odnosi na obavljanje svih funkcija koje su poverene javnim tužilaštvima u skladu sa zakonom. Načela i odredbe ovog Mišljenja se shodno primenjuju u sistemima u kojima javna tužilaštva imaju ovlašćenja i izvan sistema krivičnog pravosuđa.⁸ Javna tužilaštva imaju ključnu ulogu u nacionalnim pravosudnim sistemima i obezbeđuju poštovanje ljudskih prava, uključujući i poštovanje ljudskih prava u pritvorskim, odnosno zatvorskim jedinicima. Posebno treba istaći da, kao organ nadležan za praćenje primene zakona i krivično gonjenje, javno tužilaštvo mora odgovoriti na društvenu potrebu borbe protiv domaćeg i međunarodnog kriminala.

10. U sadašnjem trenutku javna tužilaštva se suočavaju sa porastom stope kriminaliteta, što dovodi do povećanja osećaja nesigurnosti. Zbog ozbiljne opasnosti koju predstavlja po društvo, porast organizovanog kriminala, uključujući akte terorizma, trgovinu drogom i visokotehnološki kriminal, zahteva povećanu efikasnost tužilačkih aktivnosti i pojačanu zaštitu ljudskih prava i javnih interesa.

11. Bez obzira na činjenicu da se ovlašćenja javnih tužilaštava da samostalno upravljaju svojim budžetima i resursima razlikuju od države do države, samostalnost upravljanja predstavlja jednu od garancija njihove nezavisnosti i efikasnosti. Stoga je neophodno upravljanje prepustiti profesionalcima i detaljno urediti načela koja se odnose na upravljanje resursima, posebno finansijskim.

12. Ovo Mišljenje ima za cilj da detaljno izloži preporuke koje će omogućiti da se identifikuju potrebe i da se sredstva za potrebe javnih tužilaštava opredele i koriste na najefikasniji mogući način.

⁴ Usvojene na VI konferenciji vrhovnih javnih tužilaca Evrope u Budimpešti u maju 2005

⁵ Videti internet stranicu CEPEJ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

⁶ Usvojen na 85. Plenarnoj sednici Venecijanske komisije (17.-18. decembar 2010. godine).

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_7_Ref_doc_Network_pros_gen_en.asp

⁸ Videti Preporuku CM/Rec(2012)11 Komiteta Ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa.

POTREBE JAVNIH TUŽILAŠTAVA

A Priprema budžeta

13. Budžet javnog tužilaštva treba da bude prepoznat kao poseban razdeo u okviru državnog budžeta. Važno je obezbediti da postupci za utvrđivanje budžeta za javna tužilaštva i za opredeljivanje dodatnih finansijskih sredstava za njih budu uređeni zakonom o budžetu ili drugim finansijskim propisima. Uprkos činjenici da se opredeljivanje sredstava javnim tužilaštvima smatra političkom odlukom, zakonodavni i izvršni organ ne bi trebalo da budu u mogućnosti da izvrše neprimeren uticaj na javno tužilaštvo kada odlučuju o njegovom budžetu. Odluka o dodeli sredstava javnom tužilaštvu mora se doneti strogo u skladu sa načelom njegove nezavisnosti, i treba da obezbedi neophodne preduslove za ostvarivanje njegove misije.

14. Javna tužilaštva treba da učestvuju u izradi svog budžeta zajedno sa predstavnicima izvršne vlasti. U zemljama u kojima pravni sistemi to dozvoljavaju, pravo javnog tužilaštva da se neposredno obrati skupštini radi iznošenja mišljenja koje se odnosi na njegove potrebe može biti jedan od načina za aktivno učešće u postupku izrade sopstvenog budžeta. U svakom slučaju, tokom postupka za usvajanje budžeta javnog tužilaštva u skupštini treba omogućiti da se uzme u obzir mišljenje javnog tužilaštva.

15. Kako bi se obezbedilo da skupština (ili drugi nadležni državni organ) opredele dovoljna sredstva, procenjeni troškovi se moraju izračunati unapred. To podrazumeva postojanje pouzdanih shema budžetskog planiranja, kako u pogledu operativnih, tako i u pogledu investicionih budžeta. Statistički podaci o krivičnim delima i iz drugih relevantnih oblasti iz prethodnih godina, kao i održivi trendovi i aktivnosti javnog tužilaštva, a naročito planirani i tekući projekti, mogu poslužiti kao osnova za izradu ukupnog minimalnog budžeta za godinu ili predstojeći period. Upravljanje zasnovano na rezultatima nudi niz korisnih instrumenata za utvrđivanje budžeta za budući period.

16. U svakom slučaju, bitno je da odgovornost za sve administrativne odluke koje se odnose na opredeljivanje resursa, a koje neposredno utiču na aktivnosti javnih tužilaštava, snose javna tužilaštva.

17. Upravljanje budžetskim sredstvima treba da sprovodi samo javno tužilaštvo, na efikasan i odgovoran način, u skladu sa načelima dobrog upravljanja. Stoga, između ostalog, treba organizovati i odgovarajuću obuku tužilaca o toj temi. Javna tužilaštva takođe treba da imaju na raspolaganju, ako je to primereno, specijalizovani kadar sa iskustvom u finansijama, reviziji i upravljanju, kako bi se ove funkcije izvršavale i obezbedila adekvatna upotreba sredstava. Javna tužilaštva treba da budu upoznata sa mogućnošću da se oslone na takav specijalizovan kadar i da imaju na raspolaganju sredstva koja su im za to potrebna. Ona treba da imaju poslednju reč i odgovornost u odnosu na ključne odluke.

18. Budžet javnih tužilaštava treba da omogući brze reakcije na nepredviđene događaje i situacije.

B. Potrebe javnih tužilaštava

19. Brzi razvoj novih tehnologija, međunarodna integracije i globalizacija, širenje međunarodne trgovine i protoka podataka doveli su do novih izazova u oblasti krivičnog prava, kao i sve veće složenosti određenih vrsta krivičnih dela. Ovakva realnost je omogućila nove načine izvršenja krivičnih dela, što podrazumeva potrebu za saradnjom, uključujući i saradnju na međunarodnom nivou, radi njihovog otkrivanja i krivičnog gonjenja. Potrebna je i posebna obuka koja će se odnositi na način suočavanja sa pretnjama koje sa sobom nose gorenavedene pojave.

20. U vreme ekonomske krize, kada siromaštvo i nejednakost mogu izazvati povećane socijalne nemire i kriminal i učiniti da različite prevare i nepravde učinjene od strane onih koji krše zakon budu još nepodnošljivije čitavoj populaciji, sredstva opredeljena za javno tužilaštvo bi trebalo zadržati na istom nivou ili po mogućnosti povećati, kako bi se javnim tužiocima omogućilo da budu čuvari javnog interesa, ljudskih prava i osnovnih sloboda.

21. Postoji sve veća potreba za ljudskim resursima u javnim tužilaštvima, kao i za neophodnim materijalnim i budžetskim sredstvima za obavljanje tužilačkih zadataka. Uzimajući u obzir činjenicu da u velikom broju zemalja tužioci takođe obavljaju zadatke izvan sistema krivičnog pravosuđa, uključujući zadatke kojima se ublažavaju socijalni i ekološki problemi,⁹ ova potreba postaje sve očiglednija.

22. Prilikom obavljanja svojih funkcija u okviru krivičnog pravosuđa ili izvan njega, tužioci treba da budu pod odgovarajućim merama koje se odnose na njihovu bezbednost. U tu svrhu, države članice moraju obezbediti da tužioci i, ukoliko je to potrebno, članovi njihovih porodica, budu fizički zaštićeni kada je ugrožena njihova lična bezbednost zbog ispravnog obavljanja njihovih profesionalnih dužnosti.¹⁰

23. Učešće tužilaca u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima je sve skuplje. Kako bi se obezbedilo da se ova funkcija obavlja brzo i efikasno, potrebno je koristiti moderne tehnologije (kao što su videokonferenciji i enkripcija); potrebna su dodatna sredstva i ljudski resursi, na primer, za izradu međunarodnih konvencija, upućivanje službenika za vezu (naročito tužilaca) u nacionalne ambasade u stranim državama, finansiranje zajedničkih istražnih timova i učešće u relevantnim telima za koordinaciju.¹¹

24. Zbog važnosti zaštite ljudskih prava u mestima gde se nalaze lica lišena slobode, treba obezbediti dovoljno resursa da javna tužilaštva vrše nadzor nad njima, u slučaju kada je javnom tužilaštvu poverena takva funkcija.

⁹ Videti Rezoluciju (77)28 Komiteta ministara Saveta Evrope o doprinosu krivičnog prava zaštiti životne sredine.

¹⁰ Videti naročito Deklaraciju o minimalnim standardima u vezi sa bezbednošću i zaštitom javnih tužilaca i njihovih porodica, koju je usvojila Međunarodna asocijacija tužilaca u martu 2008. godine.

¹¹ Na primer, Evropska jedinica za pravosudnu saradnju, Evropska pravosudna mreža, Mreža javnih tužilaca ili ekvivalentnih institucija pri vrhovnim sudovima država članica Evropske unije, Konsultativni forum vrhovnih javnih tužilaca, Konsultativno veće evropskih tužilaca i Koordinacioni savet vrhovnih tužilaca Komonvelta nezavisnih država ili druge mreže tužilaca koje se svakodnevno osnivaju.

1. Obast krivičnog prava (istraga i gonjenje)

25. Odgovarajuća raspodela resursa za obavljanje tužilačkih aktivnosti je neophodan preduslov za implementaciju načela nezavisnosti tužilaca i/ili javnog tužilaštva, naročito u oblasti krivičnog prava.

26. Finansijska nezavisnost javnog tužilaštva ima za cilj da garantuje pravičnost krivičnog gonjenja, delotvornu zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u krivičnom postupku u celini, i, konačno, odgovarajuće sprovođenje krivične pravde.

27. Upravljanje finansijskim resursima za potrebe tekućih istraga se značajno razlikuje od države do države. Raznolikost postoji i u pogledu uloge javnih tužilaštava tokom istrage: u nekim državama, javna tužilaštva imaju određena ili puna ovlašćenja u istrazi, u drugim državama nemaju ovlašćenja u istrazi, ali mogu ili ne moraju imati pravo da izdaju naredbe istražnim organima da sprovedu istražne ili druge procesne radnje, čak i ako nemaju ovlašćenja u istrazi.

28. Troškove takvih istražnih ili drugih procesnih radnji, obično predujme istražni organi koji ih zapravo i sprovode. U mnogim državama članicama, javni tužioci se često suočavaju sa problemom da istražni organi - s obzirom na njihove male budžete – nisu u mogućnosti ili se uzdržavaju od izvršenja istražnih ili drugih procesnih radnji. Ovaj problem naročito je vidljiv u slučajevima kada istraga stvara dodatne troškove, kao što su troškovi nekih veštačenja (npr. homogenetska veštačenja, ekonomska veštačenja), DNK analize ili troškovi specijalnih istražnih tehnika.

29. Države članice treba da opredele dovoljno sredstava za sve istrage čije sprovođenje su naložili tužioci. Ovakav pristup bi značajno doprineo da se istrage okončaju i da nema nedostataka u krivičnom postupku koji mogu ometati sprovođenje pravde.

30. Stoga, države članice u kojima je sprovođenje istraga jedna od funkcija poverenih javnim tužilaštvima, treba da:

- javnim tužiocima obezbede neposredan i nesmetan pristup glavnim resursima namenjenim za obavljanje svih radnji potrebnih za delotvornu i nepristrasnu istragu;
- omogućće im da na odgovarajući način koriste moderne tehnologije u istrazi i radi obezbeđivanja vladavine prava tokom istrage (alatke za računarsku pretragu, forenzička oprema, elektronske baze podataka, videokonferencije i oprema iza enkripciju, presretanje telekomunikacija, audio i video nadzor itd.

Ista načela treba da se primenjuju na resurse koji su tužiocima potrebni za pravilno postupanje tokom sudskih postupaka.

31. Nadalje, posebnu pažnju treba obratiti na punu isplatu i – kada je to zakonom propisano – kasniji povraćaj troškova krivičnog postupka koje su snosili različiti organi. Treba da budu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi kako bi se osigurala takva naknada troškova. Ovaj aspekt naročito je važan za države članice i njihove pravosudne organe u vreme ekonomske krize.

32. Države članice mogu da razmotre usvajanje politika oduzimanja imovine u cilju

lišavanja kriminalaca imovine stečene izvršenjem krivičnih dela, što može pomoći u krivičnom gonjenju, ali se uvek mora poštovati uloga i nezavisnost tužilaca.

33. Javna tužilaštva ne bi trebalo da budu neopravdano ograničena u upravljanju budžetskim sredstvima opredeljenim u svrhe sprovođenja istraga. Korišćenje tih sredstava treba da bude racionalno, celishodno i transparentno.

2. Izvan oblasti krivičnog prava

34. Aktivnosti koje javno tužilaštvo obavlja izvan oblasti krivičnog prava, u različitom obimu u većini država članica Saveta Evrope, ponekad zahtevaju, između ostalog, posebna veštačenja iz različitih oblasti (npr. psiholozi u slučajevima iz oblasti porodičnog prava, računovođe i finansijski stručnjaci u stečajnim predmetima, hemičari i biolozi u pitanjima u vezi sa zaštitom životne sredine itd.).

35. Zavisno od vrste i obima rada, može se pojaviti potreba za formiranjem specijalizovanih jedinica ili tužilaca u okviru javnog tužilaštva radi obavljanja aktivnosti van oblasti krivičnog prava, uopšte ili u posebnim oblastima. Specifična priroda tih aktivnosti može zahtevati posebnu obuku osoblja.

MOGUĆA REŠENJA

A. Ljudski resursi

36. Postojeća situacija zahteva prilagođavanje potrebe za ljudskih resursima u skladu sa potrebama javnog delovanja, što može podrazumevati dovoljnu zaradu ili odgovarajuću obuku,¹² kako početnu, tako i stalnu.

37. Uopšteno posmatrano, postoje tri različita profesionalna nivoa u modernim javnim tužilaštvima:

- tužilačke funkcije obavljaju samo tužioci. U slučaju potrebe (i ako je to u skladu sa pravnim sistemom), mogu se angažovati pravni stručnjaci za specifične potrebe;

- stručnjaci iz određenih oblasti, na primer psiholozi ili psihijatri mogu biti od ključnog značaja kada je reč o predmetima maloletničke delinkvencije ili mentalno obolelih izvršilaca, ili kako bi se pomoglo žrtvama. Sociolozi i stručnjaci u oblasti statistike mogu biti veoma korisni ako postoji potreba za oslanjanjem na statističke podatke, računarski stručnjaci – u cilju istraživanja u vezi sa visokotehnološkim kriminalom, ili biolozi ili hemičari radi istraživanja ekoloških krivičnih dela, itd.

- administrativno osoblje je nezamenjiv deo javnog tužilaštva. Ovo osoblje mora biti osposobljeno da se nosi sa obimom posla koji se neizostavno povećava zajedno sa specijalizacijom i složenošću predmeta u kojima postupaju tužioci.

38. Sistem merenja radnog opterećenja tužilaca mora biti koncipiran tako da se utvrde njihove rastuće potrebe. Ovaj sistem takođe mora biti u stanju da izmeri one faktore koji utiču

¹² Videti „Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa: Deo II - Tužilaštvo

na izvršavanje njihovih zadataka, kako bi se ti zadaci mogli valjano obavljati.

B. Finansijska sredstva

39. Moraju se poštovati opšta načela korišćenja javnih sredstava: načelo celishodnosti, načelo delotvornosti i načelo zakonitosti. Kada je više organa uključeno u korišćenje sredstava (npr. javno tužilaštvo, policija i poreski organi), ova načela se moraju poštovati uz pažljivu koordinaciju, kako bi se izbeglo dupliranje aktivnosti i osiguralo da se sredstva koriste radi postizanja krajnjeg cilja - delotvornog sprovođenja pravde.

40. Pod uslovom da je obezbeđena njihova nezavisnost, u cilju ostvarivanja ušteta, javna tužilaštva se ohrabruju na zaključivanje ugovora sa drugim državnim organima, radi deljenja objekata i administrativnih usluga ili učešća u zajedničkim aktivnostima. Koordinacija je ključni način za izbegavanje nepotrebnog trošenja resursa i dupliranja aktivnosti – takođe i u okviru javnog tužilaštva, na primer, kada nekoliko tužilaca (mesno nadležnih) istražuje povezane činjenice.

41. Usled dejstva načela zakonitosti u korišćenju javnih sredstava, finansijsko upravljanje koje javna tužilaštva nezavisno sprovode mora biti predmet kontrole od strane državnih organa kojima su poverene nadležnosti kontrole i revizije, slično sudovima.

C. Oprema i materijalni resursi

42. Javna tužilaštva se pozivaju da uvedu i koriste kompatibilne sisteme informacionih tehnologija za planiranje, praćenje i upoređivanje troškova javnih tužilaštava. To može biti praktičan i delotvoran metod za uspostavljanje ravnoteže između korišćenja sredstava i radnog opterećenja mesno nadležnih tužilaštava, stvaranja merila za upotrebu sredstava na nivou različitih tužilaštava, omogućavanja brže preraspodele sredstava po potrebi i konačno, obezbeđivanja odgovornosti u trošenju.

43. Države članice se ohrabruju da omoguće javnim tužilaštvima da koriste IT opremu u svom svakodnevnom radu, uvođenjem alatki elektronske pravde, elektronskog upravljanja predmetima i sistema elektronske razmene podataka sa organima za primenu prava sa kojima su tužioci u kontaktu kada obavljaju svoje zadatke. To bi omogućilo da se obezbedi efikasnije upravljanje predmetima, uz skraćivanje dužine postupka i garantovanje primene mera zaštite podataka i poverljivosti.

44. Od država članica se takođe zahteva da podrže potrebu javnih tužilaštava da imaju svoje internet stranice i da imaju odgovarajuće prostorije u kojima se može primati javnost, radi održavanja potrebnog nivoa transparentnosti i javne svesti, kako i da bi se podržao i olakšao pristup pravdi.

D. Sredstva za potrebe javnih tužilaštava i vladini planovi štednje

45. Ekonomske krize, ukoliko se ne rešavaju na pravilan način, mogu uticati na funkcionisanje javnih tužilaštava. Obim ovog uticaja se razlikuje od države do države: od uvođenja opšte politike u pravcu štednje i preraspodele sredstava za osnovne delatnosti na račun kapitalnih investicija, sa jedne strane, do radikalnih smanjenja plata tužilaca, sa druge

strane. Pribavljanje dodatnih ljudskih i finansijskih resursa, bolje tehničke opreme, bolji pristup obukama za osoblje, kao i tehničkim znanjima koja su potrebna u cilju izvođenja dokaza koji se koriste na sudu, smatraju se prioritetom u mnogim državama članicama.

46. Sama javna tužilaštva moraju imati ulogu u smanjivanju negativnih uticaja ekonomske krize na njihov svakodnevni rad. Da bi to činili, mora biti uspostavljena ravnoteža između raspoloživih resursa i rezultata koje treba ostvariti. Bolja saradnja i koordinacija između evropskih i nacionalnih aktera u borbi protiv kriminala može znatno poboljšati situaciju. Na evropskom nivou, različite nove mogućnosti za međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima (na primer kroz Evropsku jedinicu za pravosudnu saradnju ili kroz vršenje zajedničkih istraga) treba koristiti mnogo intenzivnije. Na nacionalnom nivou, sporazumi sa lokalnim, regionalnim i državnim organima koji omogućavaju deljenje administrativnih poslova, kancelarijskih prostora i pomoćnog osoblja ili poboljšana saradnja sa drugim nadzornim organima (kao što su ekološke inspekcije) mogu pomoći u prevazilaženju problema vezanih za ekonomske krize.

47. Kada javna tužilaštva imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva za upravljanje ljudskim i finansijskim resursima, kvalitet njihovog rada neće trpeti negativne posledice. Uvođenje novih struktura unutar javnog tužilaštva (na primer, osnivanje posebnih odeljenja za borbu protiv privrednog kriminala ili visokotehnološkog kriminala) ili sistemu finansiranja tužilaštva (na primer, obezbeđivanje budžetske autonomije u zemljama u kojima je javna tužilaštva nemaju) može u velikoj meri doprineti održavanju profesionalnog kvaliteta.

48. U vremenima ekonomske krize posebno je važno da javna tužilaštva racionalizuju svoje organizacione strukture i da unaprede upravljanje u cilju obezbeđivanja optimalne upotrebe kako finansijskih, tako i ljudskih resursa. Takođe, može pomoći i reorganizacija mreže tužilaštva u okviru zemlje, uz racionalnu dodelu nadležnosti.

UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA JAVNIM TUŽILAŠTVOM

A. Revizija i kontrola

49. Kontrola i revizija su ključni elementi za obezbeđivanje pravilnog upravljanja javnim resursima. One treba da budu prilagođene specifičnim zadacima javnih tužilaštava. Zbog posebne uloge javnih tužilaštava, sredstva utrošena na istragu, na primer, ne mogu se procenjivati običnim obračunom troškova; istrage ne bi trebalo da se procenjuju u smislu ekonomičnosti. Kontrola može biti koristan instrument za uspostavljanje najbolje prakse u javnim tužilaštvima, upoređivanjem rada na predmetima u različitim organizacionim jedinicama i na različitim pitanjima, ali se ne može koristiti kao sredstvo upravljanja javnim tužilaštvom.

50. Samo u izuzetnim okolnostima javna tužilaštva treba da posežu za davanjem prioriteta određenim vrstama krivičnih predmeta ili krivičnih dela, kao kontrameri ograničenju resursa. Međutim, ovakvo određivanje prioriteta ne bi smelo da ide na štetu tužilačke aktivnosti u celini, a naročito ne na štetu efikasnog gonjenja drugih vrsta krivičnih dela, niti bi smelo da ograniči načelo jednakosti pred zakonom.

B. Upravljanje na osnovu rezultata

51. Koji god sistem upravljanja da je usvojen u različitim državama članicama, javni

tužiocima moraju uvek da obezbede da se sredstva koja su im na raspolaganju koriste na efikasan i ekonomičan način, i da postoje odgovarajući mehanizmi za kontrolu i praćenje.

52. Države članice mogu takođe razmotriti – ukoliko je to u skladu sa njihovim pravnim sistemima – mogućnost uvođenja ili jačanja modela kojima se aktivnostima javnih tužilaštava upravlja u skladu sa načelom upravljanja na osnovu rezultata. Ovaj koncept je interaktivan model koji se zasniva na sporazumu, pri čemu se sredstva opredeljuju na osnovu dogovorenih i očekivanih aktivnosti. Glavna ideja upravljanja po osnovu rezultata je da pomogne uključenim stranama da postignu ravnotežu između raspoloživih sredstava i rezultata koje treba ostvariti (na primer, smanjenje odlaganja postupaka ili unapređenje pristupa pravdi za korisnike) uz puno poštovanje uloge i nezavisnosti javnih tužilaštava i načela zakonitosti.

53. Ovaj model (koncept) je upravljački instrument uspostavljen na osnovu pregovora o učinku između relevantnih državnih organa (na primer, ministarstva finansija, ministarstva pravde ili skupštine) i javnog tužilaštva. Javno tužilaštvo bi trebalo da učestvuje u ovim pregovorima, jer je u najboljem položaju da definiše ciljeve za svoje rezultate koji će usmeravati tužioce u njihovom radu. Javna tužilaštva treba da imaju dovoljno slobode za postavljanje svojih ciljeva, kako bi se mogli ostvariti najbolji mogući rezultati.

54. Osnova za procenu učinka i opredeljivanje sredstava su ishodi i rezultati. Ishodi javnih tužilaštava odražavaju koliko su dobro postignuti njihovi društveni ciljevi (na primer, osiguranje krivične odgovornosti učinilaca). Rezultati se odnose na ciljeve na koje javno tužilaštvo može uticati samo, kroz sopstvene aktivnosti i kroz način upravljanja njima, to jest kroz efikasnost rada, kontrolu kvaliteta i upravljanje ljudskim resursima.

55. Ishodi i rezultati rada javnih tužilaštava treba da budu usko povezani sa osnovnim aktivnostima tužilaštva i raspoloživim resursima, tako da postizanje ciljeva zavisi isključivo od toga šta data agencija radi i kako se njome upravlja. Pažnju treba usmeriti na činjenicu da će definisanje rezultata uticati na aktivnosti koje obavljaju javni tužiocima.

56. Upravljanje po osnovu rezultata zahteva da data agencija podnosi izveštaj o postignutim ciljevima. Posebno, osnovna javna tužilaštva podnose izveštaj vrhovnom javnom tužiocu, koji potom izveštava prema vladinom telu koje opredeljuje sredstva ili skupštini. Ocena i merenje rezultata na jasan i pouzdan način su bitni, ali mogu predstavljati izazov. Indikatori dobrog upravljanja pokazuju šta je postignuto, a ne koja je aktivnost preduzeta.

57. Mera u kojoj su ciljevi ostvareni će uticati na postavljanje ciljeva i dodelu sredstava za naredni period. Procenu toga da li su postignuti ciljevi javnog tužilaštva uvek treba da prate konkretne mere koje treba da preduzme samo javno tužilaštvo.

PREPORUKE

- I. Javni tužiocima moraju imati na raspolaganju dovoljno sredstava radi obavljanja različitih zadataka u situaciji novih nacionalnih i međunarodnih opasnosti i izazova, uključujući i one koje donosi razvoj tehnologija i procesi globalizacije.
- II. Javnim tužilaštvima se mora obezbediti mogućnost da procene svoje potrebe, pregovaraju o svojim budžetima i odluče kako da koriste opredeljena sredstva.
- III. Radi pripreme svojih budžeta, javna tužilaštva treba da se oslanjaju na precizne i temeljne indikatore zasnovane na krivičnim ili drugim relevantnim statističkim podacima.

- IV. Teško ekonomsko-finansijsko okruženje predstavlja profesionalni izazov koji naglašava potrebu za racionalnijim upravljanjem. Nezavisnost, nepristrasnost, finansijska autonomija i efikasnost javnih tužilaštava su vrednosti koje moraju biti garantovane u svim ekonomskim okolnostima.
- V. Javna tužilaštva treba da koriste moderne upravljačke metode na efikasan i transparentan način. Upotreba indikatora učinka i sistema upravljanja na osnovu rezultata može biti od koristi u tom pogledu. Javna tužilaštva takođe moraju imati dovoljan nivo slobode da biraju koje aktivnosti će preduzeti radi postizanja željenih rezultata. Javna tužilaštva ne bi trebalo da se suočavaju sa preteranom rigidnošću budžeta.
- VI. Potrebno je obezbediti internu i eksternu kontrolu i reviziju upotrebe tužilaškog budžeta. Eksterna kontrola i revizija treba da budu u skladu sa onima koje se primenjuje na sudove.
- VII. Mora se obezbediti obuka u oblasti upravljanja za tužioce kojima su poverene upravljačke funkcije. Postupci za saradnju između javnih tužilaštava i eksternih stručnjaka za finansije i upravljanje treba da budu jasno regulisane.
- VIII. Javna tužilaštva se moraju konsultovati o uštedama koje treba ostvariti, kao i o inicijativama za privlačenje novih sredstava ili za povećanje postojećih.
- IX. U cilju objašnjavanja korišćenja sredstava potrebnih za njihove aktivnosti, javna tužilaštva moraju održavati odgovarajući nivo transparentnosti i svesti javnosti o njihovom radu, između ostalog, putem svojih godišnjih izveštaja. U svakom slučaju, mora se održati utisak o njihovoj nepristrasnosti.
- X. Preporučuje se razmena iskustava i dobrih praksi u oblasti upravljanja sredstvima od strane javnih tužilaštava, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

The translation was prepared as part of the Council of Europe project „Strengthening the judiciary reform process in Serbia“ and funded by the Federal Republic of Germany.