

Gordana Krstić*

Tužilački pomoćnici u Republici Srbiji – pravni položaj i perspektive

Sadržaj

1. Uvod
2. Raniji legislativni koncept tužilačkih pomoćnika
3. Pozitivno-pravni položaj tužilačkih pomoćnika
4. Prijem tužilačkih pomoćnika u radni odnos
5. Zvanja tužilačkih pomoćnika
6. Poslovi i ovlašćenja tužilačkih pomoćnika
 - 6.1. Način preduzimanja radnji u krivičnom postupku od strane tužilačkih pomoćnika
 - 6.2. Ustavnost čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku i praksa Ustavnog suda Republike Srbije
7. Zarada tužilačkih pomoćnika
8. Vrednovanje rada tužilačkih pomoćnika
9. Stručno usavršavanje tužilačkih pomoćnika
10. Tužilački pomoćnici i Pravosudna akademija
11. Perspektive sa aspekta nedavno usvojenog Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije
12. Zaključak

1. Uvod

Pravni položaj tužilačkih pomoćnika u srbijanskom pravnom poretku predstavlja pitanje koje je tesno povezano sa položajem javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, jer su oni njihovi institucionalni savetnici u oblasti gonjenja učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzimanja mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Krucijalna razlika između tužilačkih pomoćnika, s jedne, i javnih tužilaca i zamenika, s druge strane, ogleda se u činjenici da tužilački pomoćnici nisu nosioci javnotužilačke funkcije i njihov status nije regulisan ustavnom normom, već zakonom i podzakonskim aktima. Nesporno je ipak da se ustavna jemstva o ljudskim i manjinskim pravima, podeli vlasti, povinovanju vlasti, Ustavu, zakonu i odredbama o javnom

* Autorka je tužilački pomoćnik u Tužilaštvu za organizovani kriminal u Republici Srbiji, stavovi izneti u radu predstavljaju lični stav autorke, a ne državnog organa u kom je zaposlena.

tužilaštvu reflektuju na rad tužilačkih pomoćnika i predstavljaju opšte smernice za njihovo postupanje.

U širem smislu, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i tužilački pomoćnici čine, pored sudija i sudijskih pomoćnika, srž pravosuđa Republike Srbije, koje je utemeljeno na principu pravne države sa kapacitetom za primenu prava na konkretne životne slučajeve. Prilikom preduzimanja radnji u krivičnom postupku tužilački pomoćnici deluju u odnosu na okrivljene tako što nakon predistražnog postupka sprovode dokazne radnje, a kasnije učestvuju na glavnom pretresu zastupajući optužne predloge koje su sačinili samostalno ili pod nadzorom javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca i predlažu sudu krivične sankcije koje se zatim u presudi izriču okrivljenima. S obzirom na inkorporiranost u javnotužilačku organizaciju, tužilački pomoćnici bitno doprinose prevashodno primeni krivičnog zakonodavstva kao značajnoj grani prava, ali i funkcionisanju pravosudnog sistema.

U poslednjih nekoliko godina aktuelizovano je pitanje pravnog položaja tužilačkih pomoćnika koje je dugo bilo na marginama. Koja prava i obaveze imaju tužilački pomoćnici? Koje poslove oni stvarno obavljaju? Kakve su im perspektive za izbor na javnotužilačku funkciju? Odgovori na navedena pitanja biće predmet analize rada s posebnim osvrtom na zakonski kontinuitet tužilačkih pomoćnika, opis njihovog posla, odluke Ustavnog suda kojima se štiti njihov pravni položaj itd.

2. Raniji legislativni koncept tužilačkih pomoćnika

Kategoriju tužilačkih pomoćnika poznavali su i raniji zakoni koji su uređivali funkcije javnog tužilaštva, izbor i prestanak javnotužilačke funkcije, nadležnost i unutrašnje uređenje ovog organa.

*Zakon o javnom tužilaštvu iz 1991. godine*¹ sadržao je termin „stručni saradnik“, koji se odnosio na diplomiranog pravnika sa položenim pravosudnim ispitom koji je pored pripravnika obavljao pravne poslove prema unutrašnjoj organizaciji rada javnih tužilaštava. Opis posla stručnog saradnika bio je sličan kao i danas tužilačkog pomoćnika i bio je formulisan kao pružanje pomoći javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca u radu, izrađivanje nacрта odluka, uzimanje na zapisnik prijava, podnesaka i izjava građana i samostalno ili pod nadzorom i po uputstvima javnog tužioca obavljanje drugih stručnih poslova. Zvanja stručnih saradnika nisu bila posebno propisana, već se na njih primenjivao režim koji je važio za zaposlene u državnim organima.

*Zakonom o javnom tužilaštvu iz 2001. godine*² prvi put je uveden pojam „tužilački pomoćnik“ i definisana su tri zvanja, koja je mogao da stekne tužilački pomoćnik – tužilački saradnik, viši tužilački saradnik i savetnik u javnom tužilaštvu. Pravosudni ispit je bio relevantan za sticanje zvanja tužilačkog saradnika, a radno iskustvo u pravnoj struci u trajanju od najmanje dve godine posle položenog pravosudnog ispita za višeg tužilačkog saradnika. Zvanje savetnika je eksplicitno postojalo samo u Republičkom javnom tužilaštvu, a uslov za njegovo sticanje je bio da tužilački pomoćnik ispunjava uslove za izbor za tada okružnog javnog tužioca, odnosno da je navršio šest godina radnog iskustva u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita. Poslovi tužilačkog pomoćnika bili su kvalifikovani na isti način kao i u ranije važećem zakonu, s

¹ Čl. 44-46 Zakona o javnom tužilaštvu, Sl. gl. RS 43/91 i 71/92.

² Čl. 82-85 Zakona o javnom tužilaštvu, Sl. gl. RS 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 51/04, 61/05, 46/06 i 106/06.

tim što je umesto izrade nacrtu odluka, bila navedena izrada nacrtu podnesaka kao opštiji izraz. Posebno je bilo utvrđeno da javni tužilac vrši nadzor nad blagovremenošću i kvalitetom rada tužilačkog pomoćnikakojegpotom ocenjuje po pribavljenom mišljenju zamenika javnog tužioca sa kojim tužilački pomoćnik radi.

3. Pozitivno-pravni položaj tužilačkih pomoćnika

Tužilački pomoćnici čine tužilačko osoblje u javnom tužilaštvu pored tužilačkih pripravnika, državnih službenika i nameštenika zaposlenih na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i drugim pratećim poslovima značajnim za javno tužilaštvo³. Sastavni su deo javnotužilačke organizacije, a njihov broj određen je u Pravilniku o uređenju i sistematizaciji radnih mesta, kao internom aktu svakog javnog tužilaštva koji donosi javni tužilac uz prethodno pribavljenu saglasnost ministra nadležnog za poslove pravosuđa.

Tematika tužilačkih pomoćnika pre svega uređena je Zakonom o javnom tužilaštvu. Normativni koncept ovog zakona obuhvata svrstavanje tužilačkih pomoćnika u tužilačko osoblje u okviru javnog tužilaštva, opis poslova koje obavljaju, zvanja koja mogu da steknu u toku rada i način i postupak vrednovanja njihovog rada. Na ona pravna pitanja koja su relevantna za pravni položaj tužilačkih pomoćnika, a nisu predviđena Zakonom o javnom tužilaštvu, niti za njih postoji upućujuća norma, primenjuje se opšti zakon koji reguliše radne odnose u državnim organima – Zakon o državnim službenicima. Iz ovoga se može izvesti zaključak da je primena Zakona o državnim službenicima supsidijernog karaktera u odnosu na Zakon o javnom tužilaštvu. Njegov domen obuhvata odredbe o načelima delovanja državnih službenika, pravima i dužnostima u redovnim okolnostima i pri promeni uređenja državnih organa, sprečavanju sukoba interesa, popunjavanju izvršilačkih radnih mesta, ocenjivanju i napredovanju, premeštaju, stručnom usavršavanju i osposobljavanju, odgovornosti, prestanku radnog odnosa i odlučivanju o pravima i dužnostima. Valjalo bi ovde napomenuti da se plate tužilačkim pomoćnicima isplaćuju na način utvrđen Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika. Stručno usavršavanje tužilačkih pomoćnika i pojedini poslovi predmet su materije Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, kao najznačajnijeg podzakonskog akata koji konkretizuje pojedina pitanja važna za položaj tužilačkih pomoćnika.

U praksi se često dešava da se nepravilno koriste i mešaju termini „tužilački pomoćnik” i „tužilački saradnik”. Prema Zakonu o javnom tužilaštvu, izraz „tužilački pomoćnik” označava *sui generis* pojam za državnog službenika u čijem je opisu posla da pomaže javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, izrađuje nacрте tužilačkih akata, prima krivične prijave na zapisnik, podneske i izjave građana, i samostalno ili pod nadzorom vrši poslove predviđene zakonom i drugim propisima, a izraz „tužilački saradnik“ je prvo zvanje koje stiče tužilački pomoćnik prilikom prijema u radni odnos.

³ Čl. 117 st. 1 Zakona o javnom tužilaštvu, Sl. gl. RS 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14 i 117/14.

4. Prijem tužilačkih pomoćnika u radni odnos

Iako je u čl. 119 st. 3 Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno da se postupak prijema tužilačkih pomoćnika bliže uređuje aktom ministra nadležnog za poslove pravosuđa⁴, takav akt još uvek nije donet⁵, te se tužilački pomoćnici primaju u radni odnos na osnovu odredaba Zakona o državnim službenicima i pratećih podzakonskih akata⁶. Da bi se popunilo ovo izvršilačko radno mesto, potrebno je da je ono predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u javnom tužilaštvu, da se uklapa u doneti kadrovski plan⁷ i da je javni tužilac doneo odluku kojom je inicirao postupak prijema. Najčešće je reč o popunjavanju slobodnog ili upražnjenog radnog mesta premeštajem na osnovu zaključenog sporazuma o preuzimanju između rukovodilaca dva javna tužilaštva, sprovođenjem javnog konkursa, kada se bira kandidat koji nije državni službenik⁸ ili prerastanjem radnog odnosa na određeno vreme u radni odnos na neodređeno vreme u slučaju da tužilački pripravnik položi pravosudni ispit⁹.

Na temelju čl. 119 Zakona o javnom tužilaštvu, treba doneti pravilnik koji će propisivati kriterijume i merila za prijem tužilačkih pomoćnika u radni odnos. Relevantni kriterijumi kod zaposlenja tužilačkih pomoćnika, pored opštih uslova za rad u državnim organima¹⁰, trebalo bi da budu opšti uspeh na pravosudnom ispitu¹¹, prethodno radno iskustvo, dužina studiranja, prosečna ocena na osnovnim studijama, sertifikat o završenim seminarima, obukama itd, poznavanje stranih jezika, poznavanje rada na računaru i razgovor sa kandidatom, s ciljem ocene poznavanja krivičnog materijalnog i procesnog prava, veštine komunikacije i elokventnosti. Ustanovljavanjem jasnih, objektivnih i uporedivih pokazatelja stručnosti i osposobljenosti kandidata bilo bi obezbeđeno stupanje u državnu službu u nepristrasnom i pravičnom postupku. Članove komisije koja bi sprovodila izborni postupak imenovao bi javni tužilac iz reda zamenika javnog tužioca i tužilačkih pomoćnika, koji bi morali da imaju isto ili više zvanje od onog koje je propisano za radno mesto koje se popunjava. Time bi se učvrstile garancije profesionalnosti i isključio pristup favorizacije pojedinih kandidata i diskriminacija. Primena Pravilnika obuhvatala bi svaki javni, kao i interni konkurs, uključujući kako prijem tužilačkih pomoćnika u radni odnos na neodređeno, tako i na određeno vreme. Donošenje ovog Pravilnika je u nadležnosti ministra za poslove pravosuđa. Postoji i stanovište da bi Državno veće tužilaca trebalo da uredi postupak prijema tužilačkih pomoćnika, broj radnih mesta, organe koji će sprovoditi izborni postupak, te kriterijume i merila koji bi se u izbornom postupku ocenjivali. Ipak, logičkim i sistematičnim tumačenjem pravnih normi Zakona o javnom tužilaštvu mogu se uočiti ovlašćenja ministra da donese podzakonski akt i konkretizuje postojeći radno-pravni okvir tužilačkih pomoćnika s

⁴ Prvi put predviđena Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, Sl. gl. RS 101/13.

⁵ Jedini korak koji je Ministarstvo pravde preduzelo jeste pružanje stručne podrške u radu Radne grupe za izradu analize položaja sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Informator-o-radu-Ministarstva-jun-2015.pdf>, očitavanje 19. 07. 2015.

⁶ To su: Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Sl. gl. RS 41/07 i 109/09, Pravilnik o popunjavanju izvršilačkih radnih mesta u javnim tužilaštvima, Sl. gl. RS 43/10, Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radon angažovanje kod korisnika javnih sredstava, Sl. gl. RS 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 i 59/15.

⁷ Čl. 47 st. 1 i st. 2 Zakona o državnim službenicima, Sl. gl. RS 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 i 99/14.

⁸ Čl. 48 Zakona o državnim službenicima (bel. 7).

⁹ *Ibid*, čl. 63 st. 3.

¹⁰ *Ibid*, čl. 45.

¹¹ Čl. 18 st. 2 Zakona o pravosudnom ispitu, Sl. gl. RS 16/97.

ciljem profesionalnog unapređenja i proširenja postojećih kapaciteta. Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, provodi postupak izbora i razrešenja nosilaca javnotužilačke funkcije, daje mišljenje o izmenama postojećih i donošenju novih propisa u vezi sa njihovim položajem i organizacijom javnih tužilaštava, i vrši druge poslove¹² uključujući poslove pravosudne uprave, ali samo u domenu obezbeđivanja finansijskih uslova za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode¹³. Za razliku od ovog organa, ministarstvo nadležno za pravosuđe vrši ostale poslove pravosudne uprave, između ostalih, daje saglasnost na akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, donosi kadrovski plan za javna tužilaštva sa prikazom broja zaposlenih državnih službenika i projekcijom broja državnih službenika za narednu kalendarsku godinu, koji će biti zaposleni na neodređeno i na određeno vreme, utvrđuje merila za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, uređuje postupak prijema tužilačkih pripravnika, kao i tužilačkih pomoćnika u radni odnos itd.

Nakon prijema u radni odnos javni tužilac raspoređuje tužilačkog pomoćnika na određene poslove i zadatke i postavlja mu mentora – zamenika javnog tužioca sa kojim će ubuduće raditi. Način raspoređivanja i broj tužilačkih pomoćnika propisan je *Pravilnikom o merilima za određivanje broja osoblja u javnim tužilaštvima*¹⁴. U osnovnom i višem javnom tužilaštvu na dva tužioca dolazi jedan tužilački pomoćnik, s tim da ukupan broj tužilačkih pomoćnika ne može biti veći od 2/3 ukupnog broja nosilaca javnotužilačke funkcije¹⁵. Procenjeni optimalan broj tužilačkih pomoćnika za apelaciono javno tužilaštvo je jedan na tri tužioca¹⁶. U Tužilaštvu za ratne zločine na dva tužioca dolazi po jedan tužilački pomoćnik, a u Tužilaštvu za organizovani kriminal jedan tužilački pomoćnik radi sa jednim tužiocem¹⁷. U Republičkom javnom tužilaštvu pravi se razlika između savetnika i višeg savetnika, te tako jedan savetnik dolazi na tri tužioca, a najveći broj viših savetnika je pet, nezavisno od broja tužilaca.

Ovakvo raspoređivanje tužilačkih pomoćnika srazmerno broju nosilaca javnotužilačke funkcije, posebno u osnovnim i višim javnim tužilaštvima, zbog sprovođenja tužilačke istrage, znatnog broja predmeta u radu i proširenja posla na tužilačke pomoćnike zahteva strateško revidiranje i povećanje resursa tako da sa jednim tužiocem radi jedan tužilački pomoćnik. Time bi pored harmonizacije sa važećim pravnim sistemom i faktičkim stanjem, bila zagarantovana još veća ažurnost i efikasnost prilikom rešavanja starih i novih predmeta, što bi za posledicu imalo i delotvornije rezultate rada usklađene sa evropskim zahtevima.

5. Zvanja tužilačkih pomoćnika

U zavisnosti od položenog pravosudnog ispita i dužine radnog iskustva u pravnoj struci tužilački pomoćnici mogu u toku svog rada steći sledeća zvanja: (1) tužilački saradnik, (2) viši tužilački saradnik, (3) savetnik i (4) viši savetnik.

Tužilački saradnik jeste lice koje ima položen pravosudni ispit, a *viši tužilački saradnik* lice koje nakon položenog pravosudnog ispita ima najmanje dve godine radnog iskustva u pravnoj struci.

¹² Čl. 13 Zakona o Državnom veću tužilaca, Sl. gl. RS 116/08, 101/10 i 88/11.

¹³ Čl. 43 i čl. 127 st. 3 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

¹⁴ Pravilnik o merilima za određivanje broja osoblja u javnim tužilaštvima, Sl. gl. RS 72/09 i 79/09.

¹⁵ *Ibid*, čl. 3.

¹⁶ *Ibid*, čl. 9.

¹⁷ *Ibid*, čl. 15.

Zvanje *savetnika* može steći lice koje ima šest godina iskustva nakon položenog pravosudnog ispita (odnosno koji ispunjava uslove za zamenika višeg javnog tužioca), i ono je rezervisano za Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva i javna tužilaštva posebne nadležnosti – Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine. Što se tiče *višeg savetnika*, ovo zvanje isključivo postoji u Republičkom javnom tužilaštvu, i pored materijalnog uslova – da je reč o licu koje ima zvanje savetnika, potreban je i formalan uslov koji podrazumeva da se stiče odlukom Kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva. Za razliku od ovog, za sticanje ostalih zvanja, pored ispunjenja materijalnog uslova, merodavna je odluka javnog tužioca koji rukovodi konkretnim javnim tužilaštvom i postojanje slobodnog ili upražnjenog radnog mesta, odnosno da je takva odluka u skladu sa Pravilnikom o uređenju i sistematizaciji radnih mesta u javnim tužilaštvima i odobrenim kadrovskim planom za kalendarsku godinu.

Osvrćući se na postojeću strukturu tužilačkih pomoćnika u osnovnim, višim, apelacionim javnim tužilaštvima i Tužilaštvima posebne nadležnosti, njihovo višegodišnje radno iskustvo i odgovornost i obimnost posla, bilo bi celishodno razmotriti mogućnost izmena Zakona o javnom tužilaštvu, kojima bi se omogućilo svima da steknu zvanja savetnika, odnosno višeg savetnika nezavisno od javnog tužilaštva u kom su zaposleni. Ovakvim rešenjem dodatno bi se motivisali u karijernom i materijalnom smislu tužilački pomoćnici da, i ako ne budu izabrani za nosioce javnotužilačke funkcije, nastave da rade u javnim tužilaštvima, da imaju status tzv. *karijernih savetnika* i sprečio bi se odliv profesionalnog kadra u druge državne institucije i privatni sektor.

6. Poslovi i ovlašćenja tužilačkih pomoćnika

Tužilački pomoćnici su stručnjaci koji samostalno ili pod nadzorom javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca obavljaju pravne poslove u javnom tužilaštvu i imaju poseban angažman u vidu obrade predmeta dodeljenih u rad. Njihovi poslovi obuhvataju:

- izradu procesnih tužilačkih akata¹⁸; u pitanju su akti koje su ovlašćeni da potpišu i tužilački pomoćnici, a koji su usmereni na ispunjenje procesnih pretpostavki za izvođenje pojedinih dokaznih radnji, prikupljanje dokaza, odnosno postupanje u postupku odlaganja krivičnog gonjenja¹⁹,
- izradu nacрта meritornih tužilačkih odluka²⁰; reč je o odlukama kojima se pokreće ili završava krivični postupak, ili koje bitno utiču na procesni položaj osumnjičenog u

¹⁸ U pitanju su *exempli causa*: poziv za saslušanje osumnjičenog iz čl. 191 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku Sl. gl. RS 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14, poziv za ispitivanje svedoka iz čl. 92 st. 3 Zakonika o krivičnom postupku, zahtev policiji da raspiše policijsku potragu iz čl. 286 st. 2 u vezi sa st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, naredba o odlaganju krivičnog gonjenja iz čl. 283 Zakonika o krivičnom postupku i propratni akti s ciljem realizacije prihvaćenih obaveza od strane osumnjičenog, dopis radi dostavljanja izveštaja iz kaznene evidencije iz čl. 102 st. 2 Krivičnog zakonika, Sl. gl. RS 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, itd.

¹⁹ Čl. 283 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

²⁰ U pitanju su *exempli causa*: naredba o sprovođenju istrage iz čl. 296 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, optužni predlog iz čl. 500 Zakonika o krivičnom postupku, predlog za izricanje mere bezbednosti iz čl. 522 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, optužnica iz čl. 332 Zakonika o krivičnom postupku, rešenje o odbacivanju krivične prijave iz čl. 284 Zakonika o krivičnom postupku, predlog za određivanje pritvora iz čl. 212 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, predlog za produženje pritvora iz čl. 214 st. 2 i čl. 215 st. 2 Zakonika o krivičnom postupku, žalba protiv prvostepene presude iz čl. 432 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, žalba protiv rešenja iz čl. 465 Zakonika o

krivičnom postupku, odluke kojima se inicira vođenje drugostepenog postupka, odnosno vanredni pravni lekovi i njih su ovlašćeni da potpišu isključivo javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca,

- preduzimanje dokaznih radnji saslušanja osumnjičenog i ispitivanja svedoka koje se manifestuje kroz vođenje zapisnika o saslušanju osumnjičenog ili zapisnika o ispitivanju svedoka za krivična dela za koja je predviđena kazna zatvora do osam godina,
- zastupanje optužnih akata na glavnom pretresu pred sudom za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do osam godina, odnosno aktivno učestvovanje na glavnom pretresu, predlaganje dokaza, kao i krivičnih sankcija²¹,
- uzimanje krivičnih prijava na zapisnik, posebno kad su u pitanju hitni predmeti ili su ugroženi interesi maloletnika, odnosno kada postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo nasilje u porodici, nedavanje izdržavanja, ugrožavanje sigurnosti itd,
- sačinjavanje drugih izjava stranaka u krivičnom postupku, odnosno građana, kao što su predstavke, molbe i sl,
- izdavanje dozvole za razmatranje predmeta ili izdavanje fotokopije spisa,
- prisustvovanje, učestvovanje i razmatranje pitanja stavljenih na dnevni red na sednicama kolegijuma javnog tužilaštva bez prava glasa²², vođenje i sačinjavanje zapisnika sa kolegijuma²³,
- izradu stručnih izveštaja o radu i analizu stanja kriminaliteta po nalogu javnog tužioca, a na osnovu statističkih podataka o radu javnog tužilaštva,
- pružanje pomoći portparolu javnog tužilaštva i sačinjavanje nacрта pismenih ili usmenih saopštenja u tzv. medijskim predmetima s ciljem obaveštavanja javnosti o pokretanju krivičnog postupka kada postoji zainteresovanost šire javnosti i ostvarivanje ciljeva proklamovanih u Komunikacionoj strategiji tužilaštva²⁴,
- izradu nacрта odluka u postupku ostvarivanja prava stranaka na pristup informacijama od javnog značaja²⁵,
- učestvovanje u komisijama na osnovu odluke javnog tužioca, npr. prilikom sprovođenja javnih nabavki male vrednosti, sprovođenja javnog konkursa za prijem pripravnika itd,
- proučavanje pravnih pitanja i novih pravnih instituta,
- praćenje javnotužilačke i sudske prakse i izradu nacрта sentenci i pravnih shvatanja.

krivičnom postupku, zahtev za ponavljanje postupku iz čl. 471 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, zahtev za zaštitu zakonitosti iz čl. 483 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

²¹ Čl. 500 st. 1 tač. 6 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

²² Čl. 23 st. 2 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, Sl. gl. RS 110/09, 87/10 i 5/12.

²³ *Ibid*, čl. 25 st. 3.

²⁴ Komunikaciona strategija tužilaštva, dostupno na: <http://www.dvt.jt.rs/doc/Komunikaciona%20strategija%20tuzilasta.pdf>, očitavanje 20. 07. 2015.

²⁵ Čl. 15 i čl. 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. gl. RS 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

Analizirajući upravo navedene poslove tužilačkih pomoćnika, može se izvesti zaključak da je reč o kompleksnim i raznovrsnim zadacima prevashodno iz krivično-pravne materije, upravnog, radnog i uopšte javnog prava, čije preduzimanje je od ključne važnosti za uspešno funkcionisanje javnog tužilaštva. Zato se od tužilačkih pomoćnika očekuje da kvalitetno i odgovorno preduzimaju radnje u postupku, poštuju zakonom propisane prekluzivne, ali i instruktivne rokove, precizno izlažu svoje pravne stavove zasnovane na temeljnom poznavanju domaćeg i međunarodnog prava, pokazuju inicijativu, kreativnost i inovativnost prilikom izrade tužilačkih i drugih akata, uvažavaju prava stranaka i drugih učesnika u postupku i prilagođavaju se svim procesnim situacijama itd.

6.1. Način preduzimanja radnji u krivičnom postupku od strane tužilačkih pomoćnika

Početak primene Zakonika o krivičnom postupku dana 1. oktobra 2013. godine²⁶ u javnim tužilaštvima opšte nadležnosti izričito je delegirano procesno ovlašćenje tužilačkim pomoćnicima da preduzimaju radnje u krivičnom postupku²⁷. Naime, čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku²⁸ uređuje način preduzimanja radnji u krivičnom postupku. U skladu sa tim, javni tužilac prvenstveno ima generalno pravo i dužnost da neposredno preduzima radnje gonjenja učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela²⁹ za koje je nadležan, ili posredstvom svojih zamenika, kao i posredstvom tužilačkih pomoćnika. *Ratio legis* ovih odredbi zasnovan je na činjenici da je novim Zakonikom o krivičnom postupku značajno proširena uloga javnog tužioca u krivičnom postupku, koji rukovodi predistražnim postupkom, odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja, sprovodi istragu, zaključuje sporazum o priznanju krivičnog dela i sporazume o svedočenju okrivljenog i osuđenog, podiže i zastupa optužbu pred nadležnim sudom, odustaje od optužbe, izjavljuje žalbe protiv nepravnosnažnih sudskih odluka i podnosi vanredne pravne lekove protiv pravnosnažnih sudskih odluka, i preduzima druge radnje u skladu sa Zakonikom³⁰.

Ovlašćenja tužilačkih pomoćnika na preduzimanje radnji u krivičnom postupku dvostruko su ograničena. S jedne strane, ona proizilaze iz čl. 119 st. 1 i st. 2 Zakona o javnom tužilaštvu, u skladu sa kojima javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca vrši nadzor nad radom tužilačkog pomoćnika. S druge strane, granicu ovlašćenja tužilačkih pomoćnika postavlja visina zaprećene kazne za krivično delo za koje se vodi krivični postupak, jer tužilački saradnici

²⁶ Čl. 608 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

²⁷ Ovo je prvi put da se takva ovlašćenja daju tužilačkim pomoćnicima u krivičnom postupku. Valjalo bi napomenuti da sudijski pomoćnici imaju izričita zakonska ovlašćenja da samostalno postupaju u pojedinim postupcima, te tako u skladu sa čl. 90 Zakona o vanparničnom postupku, Sl. gl. SRS 25/82 i 48/88, Sl. gl. RS 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14 i 6/15, mogu u postupku raspravljanja zaostavištine uzimati sve izjave i predloge učesnika, izuzev izjave o odricanju od nasleđa; prema čl. 5 Zakona o izvršenju i obezbeđenju, Sl. gl. RS 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 i 139/14, sudijski pomoćnici mogu po nalogu sudije obavljati poslove sudskog izvršitelja u postupku sprovođenja izvršenja.

²⁸ Čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

²⁹ Npr. za privredne presteupe na osnovu čl. 50 st. 1 Zakona o privrednim prestopima, Sl. l. SFRJ 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89 i 3/90, Sl. l. SRJ 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/01, Sl. gl. RS 101/05; pored toga, javni tužilac je na osnovu čl. 127 Zakona o prekršajima, Sl. gl. RS 65/13, ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i stekne procesni status stranke u prekršajnom postupku, a na osnovu čl. 128 st. 3 u vezi sa st. 1 Zakona o prekršajima javni tužilac ima pravo da odlučuje o preuzimanju gonjenja za prekršaj uvek kada je nadležni organ podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaj za koji je propisana kazna zatvora.

³⁰ Čl. 43 st. 2 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18).

preduzimaju radnje u postupku za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina³¹, odnosno viši tužilački saradnici za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do osam godina.

Tužilački pomoćnici samim tim imaju zakonsku mogućnost da preduzimaju radnje u skraćenom postupku, gde je kao glavna kazna zaprećena novčana kazna ili kazna zatvora do osam godina, a koje se manifestuju u prikupljanju dokaza, sprovođenju dokaznih radnji, odlaganju krivičnog gonjenja, zastupanju optužnih predloga na glavnom pretresu, gde je obavezno prisustvo zastupnika javne tužbe i gde je najširi obim samostalnog istupanja, a u slučaju dileme uvek mogu da se konsultuju sa javnim tužiocem ili zamenikom javnog tužioca. Ovo važi za tužilačke pomoćnike zaposlene u osnovnim javnim tužilaštvima, gde se pretežan broj predmeta i odnosi na krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do osam godina. U višim i apelacionim javnim tužilaštvima, tužilaštvima posebne nadležnosti, kao i u Republičkom javnom tužilaštvu tužilački pomoćnici prevashodno pripremaju nacрте tužilačkih akata i vrše obradu i referisanje predmeta javnom tužiocu, odnosno zameniku javnog tužioca zbog težine, složenosti predmeta i zaprećene kazne za krivična dela koja su predmet postupka, koja daleko premašuje postavljene limite prema čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku.

6.2. Ustavnost čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku i praksa Ustavnog suda Republike Srbije

Odredba čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku zauzela je mesto u jurisprudenciji Ustavnog suda Republike Srbije, a ishod prethodnog postupka bio je *zaključak 1 Uz-317/2013 od 15. aprila 2014. godine*, kojim je Ustavni sud odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti, jer je utvrdio da je očigledno neosnovana. Inicijativa je bila bazirana na stanovištu da je propisivanje mogućnosti da pored javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, tužilački pomoćnici preduzimaju konkretne radnje u postupku za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do pet, odnosno osam godina u koliziji sa čl. 159 st. 4 Ustava Republike Srbije³², po kom zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima. Argumentujući svoju odluku, Ustavni sud je našao da je inicijator zamenio tezu i pogrešno izjednačio način preduzimanja radnji u krivičnom postupku sa krugom lica koja vrše javnotužilačku funkciju, kao dva potpuno različita pravna instituta. Po Zakonu o javnom tužilaštvu, javno tužilaštvo ustrojeno je kao organ sa monokratskim uređenjem, kojim rukovodi javni tužilac, a zamenici javnog tužioca i osoblje javnog tužilaštva su njemu podređeni³³. Zamenik javnog tužioca dužan je da postupa po obaveznim uputstvima javnog tužioca, ali ima ingerencije da preduzme svaku radnju koju je ovlašćen da sprovede javni tužilac i bez njegovog posebnog odobrenja³⁴, dok tužilački pomoćnici pomažu javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca i radnje preduzimaju samostalno ili uz njihov nadzor. Sledstveno tome, način na koji je Zakonikom o krivičnom postupku predviđeno preduzimanje radnji ne može se posmatrati

³¹ Prema čl. 73 st. 2 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 18) advokata može da zameni advokatski pripravnik u postupku za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina, dakle reč je o licu koje nema položen pravosudni ispit, a koji ima izričito ovlašćenje da u istrazi ili na glavnom pretresu pruži stručnu pomoć u odbrani okrivljenog za krivično delo za koje mu se može izreći kazna zatvora do pet godina.

³² Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

³³ Čl. 12 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

³⁴ *Ibid*, čl. 23 st. 2.

izolovano od obima ovlašćenja tužilačkih pomoćnika propisanih Zakonom o javnom tužilaštvu, posebno jer je njima u skraćenom postupku dozvoljeno da preduzimaju radnje samo uz kontrolu i konsultacije sa nosiocima javnotužilačke funkcije.

Iako nije bilo osnova za upuštanje u meritum, ovakvim zaključkom Ustavnog suda data je verifikacija pravima i dužnostima tužilačkih pomoćnika da svoje poslove i zadatke obavljaju u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o javnom tužilaštvu, pružena je zaštita profesionalnom radu tužilačkih pomoćnika i ukazano je da je cilj spornih odredaba Zakonika o krivičnom postupku uspešnije vođenje krivičnog postupka, a ne proširivanje kruga nosilaca tužilačke funkcije i njihovih javnih ovlašćenja.

7. Zarada tužilačkih pomoćnika

Plata tužilačkih pomoćnika uređena je *Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika*³⁵. Međutim, po tom zakonu osnovna plata određuje se množenjem koeficijenta sa osnovicom za obračun i isplatu plata, a koeficijent za izvršilačka radna mesta zavisi od platne grupe u koju je svrstano određeno izvršilačko radno mesto, koja odgovara njegovom zvanju, pri čemu zvanja tužilačkih pomoćnika po Zakonu o javnom tužilaštvu nisu navedena u tabeli koeficijenata³⁶, niti su propisana Zakonom o javnom tužilaštvu za razliku od nosilaca javnotužilačke funkcije. Da bi tužilački pomoćnici mogli da se svrstaju u platne grupe i platne razrede, izvršeno je upodobljavanje zvanja tužilačkih pomoćnika sa zvanjima za izvršilačka radna mesta po Zakonu o državnim službenicima. Saglasno tome³⁷, zvanje savetnika u javnom tužilaštvu i višeg savetnika u Republičkom javnom tužilaštvu upodobljeno je zvanju višeg savetnika, a to je lice koje pored stečenog visokog obrazovanja ima i najmanje sedam godina radnog iskustva u struci³⁸, zvanje višeg tužilačkog saradnika upodobljeno je zvanju samostalnog savetnika, odnosno licu koje ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci³⁹, i zvanje tužilačkog saradnika zvanju savetnika, odnosno onom licu koje ima najmanje tri godine radnog iskustva⁴⁰. Ovakvo rešenje jeste prihvatljivo, jer u suprotnom tužilačkim pomoćnicima ne bi mogla biti određena isplata zarade, koeficijenti, platni razredi i platne grupe, ali bi ono trebalo da bude prelaznog karaktera i zbog stručnosti, osposobljenosti i specifičnosti poslova i zadataka tužilački pomoćnici moraju imati jedinstvene kriterijume za obračunavanje zarade i njeno stepenovanje po zvanjima.

Pored toga, valjalo bi ukazati i na činjenicu da su do juna 2014. godine odredbe Zakona o državnim službenicima o zvanjima za najviša izvršilačka radna mesta bile integrisane i u Pravilnike o uređenju i sistematizaciji radnih mesta u većini javnih tužilaštava u Republici Srbiji, te je za sticanje višeg zvanja tužilačkog pomoćnika bilo potrebno kumulativno ispunjenje uslova i po Zakonu o javnom tužilaštvu i po Zakonu o državnim službenicima. *Exempli causa*, iako po Zakonu o javnom tužilaštvu zvanje višeg tužilačkog saradnika stiče onaj kandidat koji nakon položenog pravosudnog ispita ima najmanje dve godine radnog iskustva u pravnoj struci, on je

³⁵ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Sl. gl. RS 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13 i 99/14.

³⁶ *Ibid.*, čl. 13 st. 3.

³⁷ Čl. 41 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, Sl. gl. RS 117/05, 108 od 25/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14 i 28/15.

³⁸ Čl. 36 st. 2 Zakona o državnim službenicima (bel. 7).

³⁹ *Ibid.*, čl. 37 st. 2.

⁴⁰ *Ibid.*, čl. 38 st. 2.

morao i da ima pet godina iskustva u pravnoj struci. Ovo je bio otežavajući dvostruki uslov, i jedino gde je, zbog blanketnih normi, dozvoljeno izjednačavanje po zvanjima jeste u pogledu plata, ali ne i na planu napredovanja i sticanja višeg zvanja, s obzirom na to da tužilački pomoćnici polažu pravosudni ispit i to je za njih *conditio sine qua non* za sticanje višeg zvanja, nije im potreban državni ispit, niti veći broj godina radnog iskustva u struci od onih predviđenih Zakonom o javnom tužilaštvu, kao *lex specialis* zakonom.

8. Vrednovanje rada tužilačkih pomoćnika

Vrednovanje rada tužilačkih pomoćnika⁴¹ je uređeno Zakonom o javnom tužilaštvu, ali samo načelno, premda je predviđeno da je nadležan za ocenjivanje javni tužilac, koji prethodno pribavlja mišljenje zamenika javnog tužioca sa kojim tužilački pomoćnik radi, kolegijuma ili drugih organa ukoliko je tužilački pomoćnik bio upućen na obuku, i sa dodatnom upućujućom normom o shodnoj primeni pravila o vrednovanju sudijskog pomoćnika⁴². Analogno tome, u Zakonu o uređenju sudova propisano je:

- vreme ocenjivanja, koje traje godinu dana, s tim što se ne ocenjuje rad onoga ko je u toku kalendarske godine radio kraće od šest meseci,
- kriterijumi, koji su uopšteni, neobjektivni i netransparentni: obim i kvalitet posla, savesnost, preduzimljivost i objavljeni stručni i naučni radovi, ali koji treba tačno da budu utvrđeni od strane Visokog saveta sudstva,
- ocene – „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „dobar“, „ističe se“ i „naročito se ističe“, uz ekskluzivnu mogućnost sticanja višeg zvanja sudijskog savetnika za višeg sudijskog saradnika čiji rad je najmanje dve godine uzastopno ocenjen sa najvišom ocenom ako dodatno ne ispunjava uslove za sudiju višeg suda, odnosno ako nema šest godina radnog iskustva u pravnoj struci posle položenog pravosudnog ispita⁴³,
- rešenje o oceni, kojim se utvrđuje ocena vrednovanja rada, protiv kog je dozvoljeno izjaviti prigovor Visokom savetu sudstva u roku od 15 (petnaest) dana od prijema rešenja.

Kada je reč o implementaciji ovih odredaba u postupku vrednovanja rada tužilačkih pomoćnika, i njihov rad se ocenjuje jednom godišnje i ocena se određuje rešenjem, što je saglasno i sa Zakonom o državnim službenicima, koji sadrži posebne odredbe o ocenjivanju državnih službenika⁴⁴. Međutim, nijednim zakonom niti podzakonskim aktom nisu propisani jasni, jedinstveni i objektivni kriterijumi, čijom valorizacijom bi se dobila realna ocena rada tužilačkih pomoćnika. Ona je posebno važna, ne samo zbog utvrđivanja eventualnih nedostataka ili propusta u radu tužilačkih pomoćnika, napredovanja, već i zbog toga što bi predstavljala pouzdan kriterijum za izbor na javnotužilačku funkciju. Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada tužilačkih pomoćnika trebalo bi da donese Državno veće tužilaca u skladu sa

⁴¹ Čl. 121 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3) i čl. 93 st. 1 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (bel. 22).

⁴² Čl. 61-64 Zakona o uređenju sudova, Sl. gl. RS 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13 i 40/15.

⁴³ Čl. 44 st. 1 tač. 3 Zakona o sudijama, Sl. gl. RS 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14 i 40/15.

⁴⁴ Čl. 82-86 Zakona o državnim službenicima (bel. 7).

čl. 13 st. 1 tač. 14 Zakona o Državnom veću tužilaca⁴⁵, te bi posebnu pažnju trebalo usmeriti narazličite kategorije tužilačkih pomoćnika, dužinu radnog iskustva i vrste javnih tužilaštava u kojima su radili⁴⁶.

9. Stručno usavršavanje tužilačkih pomoćnika

Iako radom tužilačkog pomoćnika koordinira zamenik javnog tužioca kod koga je na rad raspoređen u smislu da vrši nadzor i dužan je da pomoćniku pruži uputstva prilikom izrade nacarta akata i vršenja drugih poslova⁴⁷, tužilački pomoćnik ima obavezu da se stručno usavršava i pohađa programe obuke⁴⁸. Oni se mogu ostvariti aktivnostima koje preuzima javni tužilac, koji može tužilačkog pomoćnika na određeno vreme uputiti na obuku u drugo javno tužilaštvo, po pravilu višeg ranga, državni organ ili organ jedinice lokalne samouprave u mestu sedišta javnog tužilaštva, a van tog mesta, samo uz pismenu saglasnost pomoćnika. Pored toga, Pravosudna akademija organizuje stručno usavršavanje tužilačkog osoblja⁴⁹ kroz sprovođenje posebnog programa obuke tužilačkih pomoćnika⁵⁰, čiji predlog prvo utvrđuje Programski savet Akademije u saradnji sa javnim tužiocima, zatim usvaja Upravni odbor i dostavlja ga Državnom veću tužilaca radi utvrđivanja. Ovaj poseban program namenjen je tužilačkim pomoćnicima i bitno je diferenciran u odnosu na početnu obuku, koja se sastoji u sticanju praktičnih i teorijskih znanja i veština za samostalno, stručno i efikasno vršenje funkcije sudije u prekršajnom i osnovnom sudu, odnosno zamenika javnog tužioca u osnovnom javnom tužilaštvu, kao i u odnosu na stalnu obuku, čija ciljna grupa su nosioci sudijske i javnotužilačke funkcije. Program posebne obuke tužilačkih pomoćnika još uvek nije donet, ali je ovoj grupi tužilačkog osoblja omogućeno da pohađa pojedine seminare organizovane od strane Pravosudne akademije, kao što je npr. krivičnopravna zaštita maloletnih lica. Sem ovih, tužilački pomoćnici učestvuju i u drugim oblicima stručnog usavršavanja – stručnim skupovima, letnjim i zimskim školama prava, studijskim putovanjima itd.

Edukacija, bilo da je jednodnevna ili kontinuirana, mora predstavljati simbiozu teorijskog i praktičnog znanja, i pored detaljnog obaveštavanja i upoznavanja sa međunarodnom regulativom, novim zakonskim i podzakonskim aktima, mora biti dominantna njena usmerenost na pojašnjenje nedoumica u postupanju i unapređenje veština za izradu argumentovanih, jasnih i preciznih tužilačkih akata. Tužilački pomoćnici u nedovoljnom broju učestvuju u programima usavršavanja, jer su mesta pretežno rezervisana za druge interesne grupe, pre svega funkcionere. Važno je uspostaviti sistemski, multidisciplinarni i koherentni pristup stručnom usavršavanju i obrazovanju s ciljem afirmacije tužilačkih pomoćnika, njihovog napredovanja i profesionalnog

⁴⁵ Čl. 13 st. 1 tač. 14 Zakona o Državnom veću tužilaca (bel. 12).

⁴⁶ Visoki savet sudstva je na sednici održanoj dana 03. 06. 2014. godine obrazovao Radnu grupu za izradu Nacrta Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za ocenjivanje rada sudijskih pomoćnika, dostupno u formi izveštaja o radu Visokog saveta sudstva za 2014. godinu na: <http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%92%D0%A1%D0%A1%20%D0%B7%D0%B0%202014.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>, očitavanje 12. 07. 2015.

⁴⁷ Čl. 94 st. 2 Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (bel. 22).

⁴⁸ *Ibid*, čl. 83 st. 1.

⁴⁹ Čl. 5 st. 1 tač. 5 Zakona o Pravosudnoj akademiji, Sl. gl. RS 104/09 i 32/14.

⁵⁰ *Ibid*, čl. 50.

razvoja i uključiti ih u obuke, seminare i programe usavršavanja. Na ovom planu strukovna udruženja⁵¹ imaju važnu ulogu u očuvanju interesa i prava tužilačkih pomoćnika.

10. Tužilački pomoćnici i Pravosudna akademija

Od 2010. godine, kada je kao jedna od inovativnih mera reforme pravosudnog sistema Republike Srbije konstituisana Pravosudna akademija, pojavilo se pitanje njene involviranosti u pokušaj skretanja sa vidokrugom organima za izbor nosilaca javnotužilačke funkcije kategorije tužilačkih pomoćnika. U reformističkoj vizuri Pravosudna akademija imala je namensku ulogu u stručnom usavršavanju kadrova zaposlenih u pravosuđu, koja bi budućim kandidatima za nosioce tužilačke funkcije obezbedila ozbiljne i neoborive reference na polju stručnosti i osposobljenosti, a zatim i garancije za izbor. To potkrepljuje i njena zakonska definicija, iz koje proizilazi da je reč o ustanovi nadležnoj za sprovođenje više nivoa obuka radi profesionalnog, nezavisnog, nepristrasnog i efikasnog obavljanja sudijske i tužilačke funkcije i stručnog i efikasnog obavljanja poslova sudskog i tužilačkog osoblja⁵².

Međutim, od samog početka rada Akademija je bila okupirana organizacijom tzv. programa početne obuke, koji su mogli da pohađaju samo kandidati koji su na prijemnom ispitu ostvarili visoke završne ocene. Sa aspekta tužilačkih pomoćnika, ovaj program nije bio posebno primamljiv, jer je obuka podrazumevala praktični rad ne samo u javnom tužilaštvu, nego i u parničnom i krivičnom odeljenju suda osnovne nadležnosti i u prekršajnom sudu, što su već bili prošli tokom obavljanja pripravnčkog staža, bar u krupnim crtama. Takođe, drugi razlog za nezainteresovanost za učestvovanje u programu početne obuke tužilačkih pomoćnika leži u materijalnoj nesigurnosti zbog obaveze raskida radnog odnosa u javnom tužilaštvu u kom su bili zaposleni ukoliko budu izabrani na javnom konkursu, raspisanom za mali broj korisnika, kada bi sa Akademijom zasnivali radni odnos na određeno vreme, dok traje obuka i ne bude raspisan konkurs za izbor na sudijsku ili tužilačku funkciju. Inače, broj korisnika utvrđivali su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca na osnovu procene broja slobodnih mesta za sudije u prekršajnim i osnovnim sudovima i za zamenike javnog tužioca u osnovnim javnim tužilaštvima.

Vremenom su promocija svršenih korisnika početne obuke i lobiranje za njihov isključivi izbor na sudijske i tužilačke funkcije ozbiljno narušavali pravni položaj tužilačkih pomoćnika, nastojeći da ih u potpunosti diskredituju iz postupka izbora. Takvi radikalni uticaji Akademije instrumentalizovani su propisivanjem dužnosti Državnog veća tužilaca u čl. 40 st. 8, st. 9 i st. 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji⁵³ da za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Akademiji, prema uspehu ostvarenom u početnoj obuci. Odlukom Ustavnog suda Republike Srbije⁵⁴ utvrđeno je da citirane odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji u vezi sa prioritarnim predlaganjem svršenih polaznika Akademije za prvi izbor na javnotužilačku funkciju u trogodišnjem mandatu nisu u skladu sa Ustavom, jer je ustanovljen poseban uslov za izbor zamenika javnog tužioca u određenoj vrsti javnog tužilaštva,

⁵¹ Jedan od osnovnih ciljeva Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije je unapređenje efikasnosti rada sudijskih i tužilačkih pomoćnika kroz stalne obuke i stručna usavršavanja, dostupno na: <http://www.ustp.rs/resources/ciljevi.pdf>, očitavanje 22. 07. 2015.

⁵² Čl. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 49), navedeni zakon stupio je na snagu 24. 12. 2009.

⁵³ *Ibid.*, čl. 40.

⁵⁴ Odluka Ustavnog suda br. IUz – 497/11 od 06. 02. 2014, Sl. gl. RS 32/14 od 20. 03. 2014.

koji je superioran u odnosu na opšte uslove propisane Zakonom o javnom tužilaštvu⁵⁵ a koji važe za sve druge kandidate. Ovakvim normiranjem direktno je bilo prekršeno načelo zabrane diskriminacije, odnosno jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji iz čl. 21 Ustava i povređeno je ljudsko pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima zajemčeno čl. 53 Ustava⁵⁶. Ustavni sud je na isti način postupio i na sednici održanoj dana 12. juna 2014. godine⁵⁷ utvrdivši da identičan čl. 75 st. 2 Zakona o javnom tužilaštvu nije u saglasnosti sa Ustavom. Ove odluke Ustavnog suda nedvosmisleno su ukazale da je uloga tužilačkih pomoćnika u pozitivnom pravnom sistemu velika, da je njihova egzistencija u stvari tekovina smislenog i tradicionalnog koncepta, koji se ne može ignorisati pukim pospešivanjem položaja manjinskih grupacija intervencijama u legislativi.

Tužilački pomoćnici nisu oponenti korisnicima početne obuke Pravosudne akademije, ali se ovaj dobro obučeni profesionalni kadar ne može stavljati u senku prilikom konkurisanja za javnu funkciju uz automatsku korist drugoj grupaciji, koja je javnotužilački posao sumarno obavljala. Trebalo bi osmisлити jezgrovit plan mera za revidiranje i modifikaciju nadležnosti Akademije, kao i statusa njenih korisnika, koji bi omogućio svim tužilačkim pomoćnicima izdavanje potvrde o završenoj početnoj obuci, čemu bi prethodilo pohađanje formalnog edukativnog programa bez obaveze raskida radnog odnosa u javnim tužilaštvima i uporedo sa vršenjem tužilačkog posla, otvoreno integrisanje tužilačkih pomoćnika u sve druge programe obuke i razložno i temeljno uključivanje korisnika Akademije u obradu javnotužilačkih predmeta na način koji će pružiti kvalitativne garancije za uspešno obavljanje javnotužilačke funkcije.

Dakle, da bi Akademija postala jedina institucija iz koje bi se regrutovali kandidati za javnotužilačku funkciju, prethodno je potrebno ispraviti dosadašnje nedostatke, otkloniti svaki mogući oblik polarizacije između tužilačkih pomoćnika i korisnika koji su završili početnu obuku u Akademiji i obezbediti svakoj od ovih kategorija tretman koji zaslužuju u postupku izbora na javnotužilačku funkciju. Taj tretman opredeljuje ne samo potvrda o završenoj početnoj obuci nego posebno radno iskustvo u javnom tužilaštvu, ocene dobijene prilikom vršenja tužilačkog posla, stečeno obrazovanje i autoritativno i moralno ponašanje. Za postizanje ovakvog optimalnog i trajnog rešenja pored adekvatnog vremenskog okvira državni monitoring imaće presudan značaj.

11. Perspektive sa aspekta nedavno usvojenog Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije

Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije⁵⁸ prvi put su utvrđena merila za ocenu kriterijuma stručnosti i osposobljenosti koje kandidati za nosioce javnotužilačke funkcije treba da ispune. Pošto su inkorporisani od početka svog rada u javna tužilaštva radi

⁵⁵ Čl. 76 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

⁵⁶ Čl. 21 i čl. 53 Ustava Republike Srbije (bel. 32).

⁵⁷ Odluka Ustavnog suda br. IUz-428/13 od 12. 06. 2014.

⁵⁸ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, Sl. gl. RS 43/15, stupio na snagu 16. 05. 2015, narednog dana od dana objavljivanja u Sl. gl. RS.

stručnog osposobljavanja i samostalnog obavljanja javnotužilačke funkcije, tužilački pomoćnici predstavljaju najperspektivnije kandidate za izbor na javnotužilačku funkciju. U javnom i pravosudnom sektoru ovakvo regrutovanje kadrova pruža nesumnjivo veće garancije za kompetentno i valjano obavljanje javnotužilačkog posla.

Ipak, pošto je svima Ustavom zajemčeno pravo na rad i jednaka dostupnost radnih mesta pod istim uslovima⁵⁹ na konkursu za prvi izbor zamenika javnog tužioca, odnosno javnog tužioca prijave mogu podneti svi kandidati koji ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima i posebne uslove za izbor nosilaca javnotužilačke funkcije, koji zavise od nivoa javnog tužilaštva i određeni su prema godinama radnog iskustva u pravnoj struci od položenog pravosudnog ispita⁶⁰. Postupak predlaganja za javnotužilačku funkciju provodi Državno veće tužilaca i ono vrši selekciju i rangiranje zainteresovanih učesnika. Taj posao je vrlo zahtevan, složen i odgovoran, zato što je struktura kandidata heterogena. Među njima ima prvenstveno tužilačkih pomoćnikasa višegodišnjim radnim iskustvom na tim poslovima u osnovnim javnim tužilaštvima, u javnim tužilaštvima različitog ranga, u Tužilaštvima posebne nadležnosti, kao i onih koji su nedavno ispunili uslove za izbor za zamenike javnog tužioca, sudija, sudijskih pomoćnika, svršenih polaznika Pravosudne akademije, zaposlenih u javnim preduzećima, advokatskim kancelarijama, državnoj upravi itd. Svi oni ravnopravno učestvuju u postupku u kom se vrši provera ispunjenosti kriterijuma za izbor, a to su stručnost, osposobljenost i dostojnost.

Stručnost i osposobljenost kandidata vrednuje se na osnovu pismenog i usmenog testa. Kandidati koji su radili na poslovima tužilačkog pomoćnika u trajanju od najmanje tri godine imaju opciono pravo da ne polažu pismeni test, već da njihova stručnost i ospobljenost bude determinisana na osnovu poslednje ocene iz rešenja o ocenjivanju. Kako je Pravilnikom regulisano da je maksimalan broj bodova na pismenom testu pedeset⁶¹, ovaj broj bodova može dobiti tužilački pomoćnik čiji rad je valorizovan najboljom ocenom – „naročito se ističe“, a zatim četrdeset bodova onaj sa ocenom „ističe se“, trideset bodova sa ocenom „dobar“. Tužilački pomoćnik koji je vrednovan ocenom „zadovoljava“ dobija deset bodova, ali to nije dovoljno da dostigne propisanu kvalifikacionu normu od najmanje dvadeset šest bodova, te je u obavezi da, kao i tužilački pomoćnik koji je ocenjen ocenom „ne zadovoljava“, koji ne dobija bodove, radi pismeni test. Stav o tome da li će koristiti ovo pravo i tražiti priznavanje ocene iz rešenja o ocenjivanju tužilački pomoćnici su dužni da navedu u prijavi.

Pravo izbora tužilačkih pomoćnika da samostalno odluče da li će polagati pismeni test je s jedne strane pozitivno, jer implicira beneficije za tužilačke pomoćnike da ne odgovaraju na dvadeset teorijskih pitanja i ne izrađuju javnotužilačku odluku, što je sastavni deo njihovih redovnih radnih obaveza, jer je za svaku praktičnu izradu akata fundamentalna pretpostavka posedovanje teorijskih znanja iz materijalnog i procesnog krivičnog prava. S druge strane, ovo pravo nije ekskluzivno, u smislu da je rezervisano isključivo za tužilačke pomoćnike, već je omogućeno i kandidatima koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji i kandidatima koji su nosioci sudijske funkcije da izaberu da li će da polažu pismeni test ili će da traže da im se

⁵⁹ Čl. 60 st. 3 Ustava Republike Srbije (bel. 32).

⁶⁰ Čl. 76 i čl. 77 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

⁶¹ Čl. 8 Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije (bel. 58).

završna ocena, odnosno ocena vrednovanja rada upodobi bodovima propisanim na skali⁶². Usmeni test je oblatoran za sve i njime se utvrđuje veština komunikacije, umešnost obrazlaganja pravnih stavova, profesionalni integritet, te se analizira studija slučaja⁶³, i kandidat može da dobije najviše dvadeset bodova.

Postavlja se pitanje da li pismeni i usmeni testovi predstavljaju relevantne i merodavne pokazatelje objektivnog i stvarnog utvrđivanja liste kandidata za izbor, gde će najbolji moći da zauzmu najviše pozicije i gde neće doći do favorizacije manje kvalifikovanih? Naravno, primena Pravilnika je jedina koja će dati adekvatan odgovor, ali uvođenje dodatnih merila bi doprinelo jasnijoj sofisticiranijoj gradaciji i svrsishodnijem i pravednijem izboru. Dodatna merila koja bi se primenjivala bi morala biti uporediva, egzaktna i jednaka, kao npr. dužina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita u javnom tužilaštvu, vrsta poslova koje je kandidat obavljao, stručno usavršavanje, objavljeni stručni radovi, akademska zvanja.

Za razliku od stručnosti i osposobljenosti, kriterijum dostojnosti se pretpostavlja. Iako dostojnost⁶⁴ nije lako definisati i proveriti, jer su u njenom pojmu zastupljene moralne osobine: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, i ponašanje u skladu sa njima, koje podrazumeva manifestovanje moralnih osobina u službi i van nje, čuvanje ugleda javnog tužilaštva, posedovanje svesti o društvenoj odgovornosti i preuzimanje odgovornosti za pozitivnu sliku o javnom tužilaštvu u javnosti, trebalo bi voditi posebno računa o njoj i utvrđivati je u svakom konkretnom slučaju po objektivnim i proverljivim merilima, kao što su npr. izveštaji iz kaznene i prekršajne evidencije itd.

Nakon što komisija Državnog veća tužilaca⁶⁵ izvrši vrednovanje testova, formira se rang lista za predlaganje kandidata prema zbiru ostvarenih bodova. Ona je jedina merodavna za formiranje predloga Državnog veća tužilaca, koji se potom upućuje Narodnoj skupštini, radi glasanja i izbora kandidata za zamenika javnog tužioca na tu funkciju prvi put na period od tri godine⁶⁶.

Po novom Pravilniku još uvek nije sproveden konkurs za prvi izbor za zamenike javnog tužioca, ali se očekuje do kraja 2015. godine. Na ranijim konkursima Državno veće tužilaca većinski je biralo tužilačke pomoćnike za zamenike javnog tužioca, a praksa primarne orijentacije na unutrašnje potencijale bi zasigurno trebalo da bude nastavljena.

12. Zaključak

Pozitivni zakonski propisi pružaju relativno adekvatan normativni okvir za uređenje položaja tužilačkih pomoćnika, prvenstveno osvrćući se na Zakon o javnom tužilaštvu. Ipak, može se konstatovati da je reč o polju na kom je potrebno preduzeti sveobuhvatnu i konzistentnu zakonsku recenziju i institucionalnu nadgradnju. Tim pitanjima, kao i o konstantnom iznalaženju mehanizama za zaštitu, unapređenje položaja i promociju tužilačkih pomoćnika treba detaljno da

⁶² *Ibid*, čl. 9 st. 3 i st. 4.

⁶³ *Ibid*, čl. 7 st. 6.

⁶⁴ Čl. 82 st. 4 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

⁶⁵ Čl. 7 st. 6 Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije (bel. 58).

⁶⁶ Čl. 75 st. 1 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 3).

se bave ne samo tužilački pomoćnici ponaosob, njihova strukovna udruženja, nosioci javnotužilačke funkcije, nego i država.

Najvažniji pravci normativne aktivnosti nadležnih činilaca i predstavnika tužilačkih pomoćnika bi trebalo da budu usmereni na implementaciju u zakonske i podzakonske akte odredbi o proširenju viših zvanja tužilačkih pomoćnika na sve nivoe javnih tužilaštava, kako bi se omogućilo tužilačkim pomoćnicima sa više od šest godina radnog iskustva da steknu zvanja savetnika i viših savetnika i u javnim tužilaštvima nižeg ranga, zatim odredbi o jedinstvenom režimu obračunavanja zarada prema platnim razredima i platnim grupama koji bi se kategorizovali u skladu sa zvanjima tužilačkih pomoćnika po Zakonu o javnom tužilaštvu.

Reforma pravnog položaja tužilačkih pomoćnika mora da obuhvati i propisivanje transparentnih i uporedivih kriterijumima za prijem u radni odnos, npr. znanje materijalnog i procesnog krivičnog prava, opšti uspeh na pravosudnom ispitu, prethodno radno iskustvo, posedovanje veštine komunikacije i drugih sposobnosti od značaja za rad u javnom tužilaštvu. Pored primarne selekcije kandidata radi efikasnije raspodele posla i postizanja većeg nivoa uspešnosti u obradi javnotužilačkih predmeta potrebno je ozbiljno razmotriti proširenje sistematizacije u javnim tužilaštvima i broj tužilačkih pomoćnika izjednačiti sa brojem nosilaca javnotužilačke funkcije. Ustanovljavanje pravila o vrednovanju rada tužilačkih pomoćnika je od izuzetnog značaja za napredovanje tužilačkih pomoćnika sticanjem višeg zvanja ili prelaskom u viši platni razred. Ocena vrednovanja rada bi trebalo da predstavlja i distinktivno merilo za utvrđivanje stručnosti i osposobljenosti kandidata, što su pored dostojnosti, kriterijumi za predlaganje i izbor nosilaca javnotužilačke funkcije. Sledstveno tome, norme o vrednovanju rada moraju sadržati objektivnu valorizaciju vrste i složenosti predmeta u kojima su tužilački pomoćnici postupali, odluka koje su izradili ili nacrtali odluka koje su pripremili, ispoljene inicijativnosti i samostalnosti u radu. S tim u vezi je i potpuna primena Zakona o Pravosudnoj akademiji i izdavanje uverenja o završenoj obuci svim tužilačkih pomoćnicima koji završe programe posebne obuke, bez neutemeljenog insistiranja da tužilački pomoćnici završavaju i programe početne obuke, a samim tim i identična valorizacija uverenja o završenoj posebnoj obuci i uverenja o završenoj početnoj obuci prilikom izbora na javnotužilačku funkciju.

Prvi koraci su na planu reforme pravnog položaja tužilačkih pomoćnika preduzeti, jer je ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa formiralo Radnu grupu, koja je izradila preporuke za dalje postupanje. U narednom periodu preporuke moraju dobiti svoj zakonski i konkretan operativni izraz.

Verifikacija i unapređenje pravnog položaja tužilačkih pomoćnika nedvosmisleno će doprineti efikasnijem obavljanju posla i omogućiti ostvarivanje ključnih načela i strateških ciljeva reforme pravosuđa. Kompetentni, perspektivni, talentovani i nezavisni ljudi koji će donositi kvalitetne odluke, argumentovano zastupati javnu optužbu i uspostaviti proaktivnu i jasnu komunikaciju sa drugim državnim organima, učesnicima u postupku i građanima od prioritetne važnosti su za uspostavljanje stabilnog i delotvornog pravosudnog sistema.