

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



Implementirano
od strane Saveta Evrope

ANALIZA

POTREBNOG BROJA OSOBLJA U JAVNOM TUŽILAŠTVU

Beograd, jul 2021. godine

Autori:

Branko Nikolić

Marko Jovanović

Ova analiza je pripremljena uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope, kroz zajednički program „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019 - 2022“. Dokument su sačinili eksperti na projektu. Nalazi, zaključci i tumačenja koji su izraženi u njemu stav su autora i ni u kom slučaju ne izražavaju zvanične stavove Evropske unije ili Saveta Evrope

SADRŽAJ:

1. UVOD	3
2. NAČIN RADA	3
3. KRATAK PREGLED DATIH PREPORUKA	4
4. PREGLED STANJA U JAVNIM TUŽILAŠTVIMA U BEOGRADU	5
4.1. APELACIONO TUŽILAŠTVO U BEOGRADU	6
4.2. VIŠE TUŽILAŠTVO U BEOGRADU	7
4.3. OSNOVNA JAVNA TUŽILAŠTVA U BEOGRADU	9
4.3.1. <i>Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu</i>	9
4.3.2. <i>Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu</i>	11
4.3.3. <i>Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu</i>	13
5. UOČENI NEDOSTACI I PREPORUKE ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE	17
5.1. NEODGOVARAJUĆI RADNOPRAVNI STATUS DAKTILOGRAFA	17
5.2. NEDOVOLJAN BROJ ZAPISNIČARA	18
5.3. NEDOVOLJAN BROJ UPISNIČARA I DRUGOG ADMINISTRATIVNOG OSOBLJA.....	20
5.4. NEPOSTOJANJE PROPISANIH POSEBNIH FUNKCIONALNIH KOMPETENCIJA ZA SVO POTREBNO OSOBLJE	21
5.5. VELIKI BROJ DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMEŠTENIKA KOJI SU ANGAŽOVANI NA ODREĐENO VREME	22
6. UMEMSTO ZAKLJUČKA	23
6.1. ŠMANJENJE BROJA ZAMENIKA JAVNOG TUŽIOCA I POVEĆANJE BROJA PREDMETA U RADU	23
6.2. NEPOSTOJANJE PROGRAMA ZA REŠAVANJE STARIH PREDMETA	24
6.3. NEADEKVATNA FUNKCIONALNOST POSLOVNOG SOFTVERA U UPOTREBI U TUŽILAŠTVIMA	25
6.4. NEDOSTATAK ADEKVATNE I KONTINUIRANE OBUKE U JAVNIM TUŽILAŠTVIMA	25

1. Uvod

Ova analiza je rađena na zahtev Ministarstva pravde Republike Srbije od strane konsultanata Saveta Evrope u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa“, koji je deo programskog okvira „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku II“. Njena svrha je utvrđivanje realnih potreba javnih tužilaštava u Republici Srbiji za osobljem, pre svega u pogledu potrebnog broja zapisničara i drugog administrativnog osoblja, kako bi se u cilju jačanja kapaciteta javnog tužilaštva razmotrila potreba za eventualnom izmenom Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu (Sl. Gl. RS br. 72/09 i 79/09 iz 2009).

2. Način rada

U izradi ove analize prvenstveno su korišćeni zaključci sa sastanaka sa rukovodećim nosiocima javnotužilačkih ovlašćenja i administrativnim osobljem iz Prvog, Drugog i Trećeg osnovnog javnog tužilaštva, kao i iz Višeg i Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu. Ovi sastanci su organizovani krajem maja i početkom juna 2021. godine. Takođe su korišćeni pisani materijali dobijeni od strane ovih tužilaštava, pre svega Pravilnici o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, Nacrti kadrovskih planova i Informatori o radu, ali i Izveštaj Republičkog javnog tužilaštva o radu javnog tužilaštva na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti za 2020. god., iz aprila 2021. god.

Sastanci sa predstavnicima tužilaštava u Beogradu iskorišćeni su za prikupljanje informacija o trenutnom stanju kada je u pitanju organizacija rada, opterećenost predmetima i savladavanje priliva, kao i potreba za administrativnim osobljem, odnosno da li tužilaštva imaju objektivnu potrebu za povećanjem broja zapisničara, daktilografa, upisničara, ekspeditora, dostavljača, kurira i drugog osoblja.

Sastanci su takođe služili i da se neposredno čuju lična zapažanja, stavovi i mišljenja zaposlenih u ovim tužilaštvima. Izražavamo posebnu zahvalnost Republičkom javnom tužilaštvu i nosiocima javnotužilačkih ovlašćenja i zaposlenima u tužilaštvima koji su učestvovali u konsultacijama i omogućili nam da bolje shvatimo stvarne kadrovske i druge potrebe javnih tužilaštava.

U svome radu uzeli smo u obzir i merodavne domaće propise kojima se uređuje rad javnog tužilaštva i položaj državnih službenika i nameštenika koji u njima rade, kao što su Zakon o javnom tužilaštvu (Sl. Gl. RS“, br. 116/08, 104/09/10, 19/11, 101/11, 38/12 - US, 121/12, 101/13, 111/14 - US, 117/14, 106/15, 63/16 – US); Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu ("Sl. glasnik RS", br. 110/2009, 87/2010, 5/2012, 54/2017, 14/2018 i 57/2019); Zakon o državnim službenicima („Sl. Gl. RS“, br. 79/05, 81/05 - ispravka, 83/05 - ispravka, 64/07, 67/07 - ispravka, 116/08, 104/09, 99, 94/17, 95/18 157/20); Pravilnik o popunjavanju izvršilačkih radnih mesta i

položaja u javnim tužilaštvima ("Sl. glasnik RS", br. 104/06); Pravilnik o posebnim funkcionalnim kompetencijama za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i Državnom pravobranilaštvu ("Sl. gl. RS", br. 18/19); Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca "Sl. glasnik RS", br. 58/14; Pravilnik o merilima za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 79/2009); Uredba o razvrstavanju radnih mesta nameštenika ("Sl. glasnik RS", br. 5/06, 30/06); Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika ("Službeni glasnik RS", broj 117/05); Zakon o platama državnih službenika i nameštenika ("Sl. glasnik RS", br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07); Poseban kolektivni ugovor za državne organe ("Sl. glasnik RS", br. 23/98). Pored navedenih propisa, takođe su uzeti u obzir rezultati Analize potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji, koja je 2016 godine urađena od strane posebnog radnog tela Državnog veća tužilaštva.

3. Kratak pregled datih preporuka

1. Da ministar pravde, na osnovu člana 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše posebne funkcionalne kompetencije za zapisničare zaposlene u javnim tužilaštvima koje se razlikuju od propisanih posebnih funkcionalnih kompetencija radnika daktilo-biroa.
2. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, razdvoje zapisničari od daktilografa i predvide posebna merila za određivanje broja zapisničara i posebna merila za određivanje broja daktilografa.
3. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, predvide posebna merila za određivanje broja zapisničara u osnovim i višim javnim tužilaštvima, tako da na dva zamenika dolazi jedan zapisničar.
4. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, predvide posebna merila za određivanje broja daktilografa u osnovim i višim javnim tužilaštvima, tako da na tri zamenika dolazi jedan daktilograf.
5. Da se na osnovu izmenjenog Kadrovskog plana i usvojenih Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta raspišu javni konkursi za prijem potrebnog broja zapisničara, na koji bi se u skladu sa članom 172 stav 5 Zakona o državnim službenicima, mogli javiti i zainteresovani daktilografi, koji u statusu nameštenika sada rade u javnom tužilaštvu.
6. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu upisničari izdvoje od administrativnog osoblja i predvidi posebno merilo za određivanje broja upisničara, tako da se za osnovna i viša javnim tužilaštva predvidi da na dva zamenika dolazi jedan upisničar.
7. Ukoliko Ministarstvo pravde smatra da ne treba izdvajati upisničare od administrativnog osoblja, važeće merilo za određivanje broja osoblja na administrativnim poslovima, prema kome

na jednog zamenika tužioca dolazi 0,4 izvršioca, treba izmeniti tako da na jednog zamenika dolazi 0,8 izvršioca (po ugledu na merilo za određivanje broj sudskog osoblja na administrativnim poslovima u osnovnom i privrednom sudu).

8 Da ministar pravde, u skladu sa članom 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše posebne funkcionalne kompetencije za izvršioce na poslovima obezbeđenja u javnim tužilaštvima.

9. Da ministar pravde, u skladu sa članom 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše različite posebne funkcionalne kompetencije za IKT tehničare i sistem administratore na informatičkim poslovima u javnim tužilaštvima.

10. Da ministar pravde razmotri potrebu propisivanja posebnih funkcionalnih kompetencija i za druga radna mesta u javnom tužilaštvu koja zahtevaju specifičnu veštinu ili znanje.

11. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja predvide merila za određivanje broja izvršilaca na poslovima obezbeđenja, merila za određivanje broja izvršilaca na informatičkim poslovima i to posebna merila za IKT tehničare, a posebna merila za sistem administratore, kao i da se predvide merila za određivanje broja izvršilaca na poslovima propisanim posebnim zakonodavstvom koje uređuje rad uprave u državnim organima.

12. Da se na osnovu izmenjenog Kadrovskog plana i usvojenih Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta raspišu javni konkursi za prijem potrebnog broja osoblja na neodređeno vreme.

4. Pregled stanja u javnim tužilaštvima u Beogradu

Tužilaštva u Beogradu imaju u svom radu gotovo polovinu svih predmeta pred javnim tužilaštvima.¹ Oni imaju najveći broj nerešenih predmeta iz prethodnog perioda i najveći priliv novih predmeta.² Obzirom da imaju najviše predmeta u radu, može se pretpostaviti da je i eventualna potreba za povećanjem broja osoblja u njima najsnažnije izražena.

Potreba za povećanjem osoblja sigurno postoji i u drugim tužilaštvima u Srbiji, posebno onim iz većih gradova, koja se takođe bore sa velikim brojem predmeta u radu. Naravno, postoje i takozvana „mala tužilaštva“, sa malim brojem zamenika, u kojim ova potreba nije toliko izražena. Smatrajući ipak da merila za određivanje broja administrativnog osoblja pre svega treba da budu „skrojena po meri“ tužilaštava koja u radu imaju najveći broj predmeta, ova analiza je usmerena

¹ Prema podacima iz Izveštaj Republičkog javnog tužilaštva o radu javnog tužilaštva na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti za 2020 god , iz aprila 2021 god.

² Ovo se ne odnosi na Apelaciono tužilaštvo u Beogradu

na beogradska tužilaštva. Istovremeno, izražavamo žaljenje što usled objektivnih razloga nismo bili u mogućnosti da neposredno razgovaramo i sa zaposlenima u tužilaštvima van Beograda, kako bi takođe stekli uvid i u njihove potrebe za administrativnim i drugim osobljem.

4.1. Apelaciono tužilaštvo u Beogradu

Apelaciono javno tužilaštvo u Beogradu je nadređeno tužilaštvo područnim višim javnim tužilaštvima u Beogradu, Valjevu, Pančevu i Smederevu, kao i osnovnim javnim tužilaštvima u Beograd, Mladenovcu, Obrenovcu, Lazarevcu, Velikoj Plani, Valjevu, Mionici, Ubu, Pančevu i Vršcu. Rad u ovom tužilaštvu je organizovan u okviru organizacionih jedinica i to: odeljenja, sekretarijata i kabineta. U okviru odeljenja obrazovana su: krivično odeljenje, odeljenje za borbu protiv korupcije, odeljenje analitike i javnotužilačke prakse, kao i odeljenje za privredne prestupe. U okviru sekretarijata obrazuju se unutrašnje organizacione jedinice: pisarnica, daktil biro i tehnička služba.

Tokom posete ovom tužilaštvu ustanovljeno je da ono **nema potrebe za dodatnim administrativnim osobljem** u odnosu na važeću sistematizaciju radnih mesta. To se može zaključiti i iz činjenice da ovo tužilaštvo nema stare predmete, odnosno da se svi predmeti okončavaju u godini u kojoj su i primljeni.

Kao jedini problem vezan za administrativno osoblje istaknut je **nedostatak tehničara informaciono komunikacionih tehnologija (IKT tehničara) i sistem administratora**. Kako je objašnjeno, u tužilaštvu se prikupljaju podaci i generišu izveštaji vezani za kaznenu politiku, procesiranje različitih vrsta krivičnih dela, primenu rehabilitacije, primenu instituta oportuniteta itd. Iz ovih razloga tužilaštvo vrlo često u Odeljenju analitike prikuplja podatke od svih tužilaštava sa njegove teritorije, koje onda obrađuje i generiše u različite vrste izveštaja za Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo pravde i različite domaće ili međunarodne organizacije. Za rad Odeljenja analitike neophodno je da su izvršiocima na informatičkim poslovima kvalifikovani da obavljaju sve poslove iz član 35 Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu. U te poslove, između ostalog, spada održavanje IKT opreme i poslovnog softvera, izrada i održavanje baza podataka, održavanje internet konekcija, staranje o prijemu i slanju elektronske pošte, sprovođenju obuke zaposlenih itd.

U vezi sa navedenim, od strane naših sagovornika je istaknuto da uspešno obavljanje složenih informatičkih poslova zahteva dovoljan broj izvršilaca različitog profila obrazovanja i iskustva. Kako se posebno izdvaja potreba za IKT tehničarima i sistem administratorima, potrebno je omogućiti da se raspišu konkursi za prijem potrebnog broja izvršilaca na ovim poslovima.

4.2. Više tužilaštvo u Beogradu

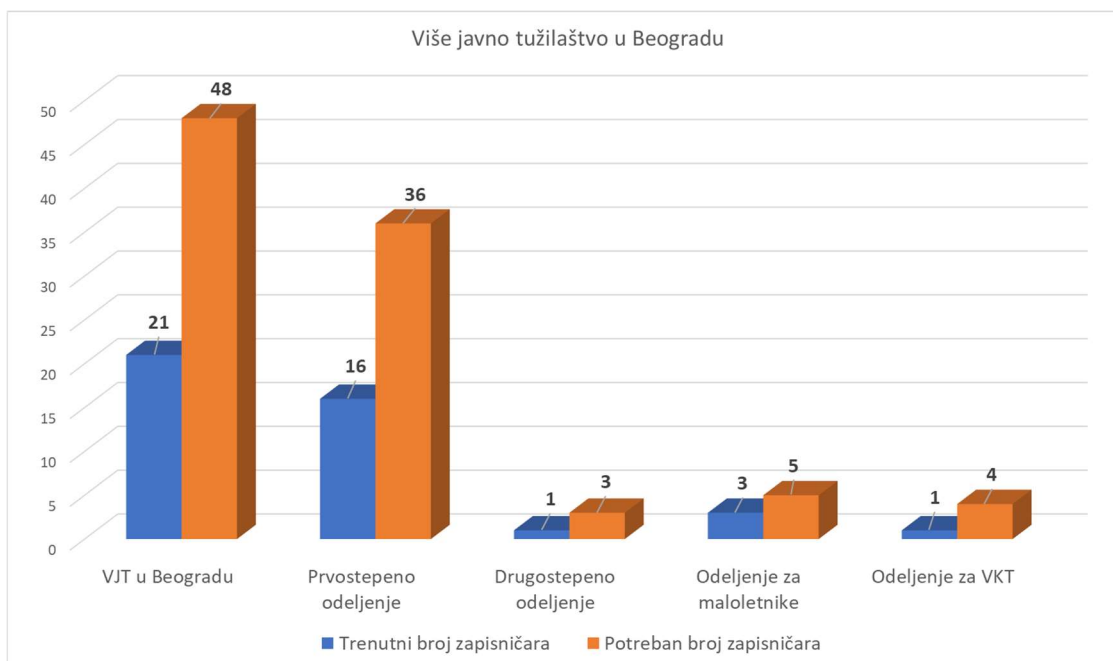
Više javno tužilaštvo u Beogradu je najveće tužilaštvo u državi. Ima preko 200 zaposlenih, uključujući i nosioce javnotužilačkih ovlašćenja. Ovo tužilaštvo ima najveći broj predmeta u radu u odnosu na sva druga viša javna tužilaštva i u njemu je najveća opterećenost zamenika javnih tužilaca. Tako su 2019. godini zamenici javnog tužioca imali prosečno po 264 predmeta u radu (211 novih i 53 predmeta koji su preneti iz prethodnog perioda), odnosno u 2020. godini su imali po 228 predmeta u radu (192 novih i 35 predmeta koji su preneti iz prethodnog perioda).

Uvođenje tužilačke istrage je, prema navodima predstavnika tužilaštva, povećalo obim posla za svakog obrađivača predmeta za više od 50%. Istaknuto je da su tužilaštva praktično preuzela ingerencije istražnih sudija ali da to preuzimanje nadležnosti nije pratila i odgovarajuća podrška kada su u pitanju tehnički uslovi, kancelarijski prostor, saradnici, zapisničari, upisničari i drugo osoblje.

Zahtevi za povećanje broja zamenika javnih tužilaca i administrativnog osoblja su parcijalno usvajani. Posle analize Državnog veća tužilaštva iz 2016., koja se primarno bavi procenom potrebnog broja zamenika javnih tužilaca, primetno je da su u većem broju usvajani zahtevi za povećanje broja zamenika, nego pre izrade ove analize. Sveukupno gledano, povećanje broja zamenika je donelo poboljšanje ali ne u meri koja bi omogućila optimalno funkcionisanje javnih tužilaštava – savladavanje priliva, postizanje potrebne ažurnosti u istrazi i rešavanje starih predmeta.

Trenutno u ovom tužilaštvu postupa **65 zamenika** višeg javnog tužioca (po sistematizaciji iz 2019.), dok je po proceni iz Analize DVT-a iz 2016. god., ovom tužilaštvu potrebno 70 zamenika. Rad tužilaštva je organizovan u 5 različitih odeljenja, koja imaju različiti broj angažovanih zamenika tužioca, pomoćnika, zapisničara i daktilografa, ali i različiti priliv predmeta i različitu opterećenost obrađivača predmeta.

Zajedničko svim odeljenjima je da im nedostaje dovoljan broj zapisničara. Prema sagovornicima, najveći broj zapisničara, preko 10, nedostaje u odeljenju Prvog stepena, gde je mesečni priliv 25 predmeta po obrađivaču (27 zamenika i 24 pomoćnika) i gde trenutno radi 16 zapisničara i 4 daktilografa. U Odeljenju drugog stepena, gde je mesečni priliv 50 predmeta po obrađivaču (4 zamenika i 2 pomoćnika) i gde radi 1 zapisničar, potrebno je angažovati još **2** zapisničara. U Odeljenju za maloletnike, gde je mesečno priliv 25 predmeta po obrađivaču (5 zamenika i 2 pomoćnika) i gde rade 3 zapisničara, potrebno je angažovati još **2** zapisničara. U Odeljenju za visoko tehnološki kriminal, gde je mesečni priliv 55 predmeta po obrađivaču (5 zamenika i 3 pomoćnika) i gde rade jedan zapisničar, potrebno je angažovati još **3** zapisničara. Prema proceni sagovornika, ovom tužilaštvu, da bi efikasno postupalo, **nedostaje oko 20 zapisničara**.



Sagovornici su nam skrenuli pažnju da, pored nedovoljnog broja zapisničara, poseban problem u radu tužilaštva stvara i formalno-pravni status daktilografa koji su zaposleni u zvanju nameštenika IV vrste. Naime, daktilograf, prema strogo jezičkom tumačenju Zakonika o krivičnom postupku, nema ovlašćenja da potpisuje zapisnik iz istrage. Usled ovog ograničenja u ovom tužilaštvu daktilografi samo prekucajavu tekstove sa diktafonskih traka i eventualno rade neke druge administrativne poslove. Zbog ovoga je istaknuta potreba da se poveća broj zapisničara u odnosu na broj angažovanih daktilografa ili da se razmotri mogućnost prekvalifikacije daktilografa iz nameštenika u državne službenike ili, kao treća opcija, da se precizira procesni zakon.

U Pisarnici ovog tužilaštva radi 16 upisničara, dok sistematizacija predviđa njih 20. U toku je konkurs za popunjavanje preostala 4 mesta. Na osnovu zaključka Vlade tužilaštvo ima 23 odobrena radna mesta u pisarnici po osnovu povećanog obima posla. Takođe, postoji i mogućnost povećanja broja zaposlenih bez odobrenja Vlade za još 10%, što bi ukupno činilo 25 izvršilačkih radnih mesta za ovu poziciju. Prema našim sagovornicima, neophodno je da ovo tužilaštvo ima minimum 32 upisničara, što bi odgovaralo odnosu od **jednog upisničara na dva zamenika tužioca**.

Nedostatak dovoljnog broja osoblja se nadomešćuje prijemom značajnog broja izvršilaca na određeno vreme. Sa tim u vezi je istaknuto da se ovo tužilaštvo svake godine bori sa velikim brojem predmeta u radu, iz čega jasno proizilazi da povećanje obima posla nije privremeno ili povremeno da bi se opravdalo dodatno angažovanje osoblja na određene vreme.

U tužilaštvu je zasada zaposlen samo jedan radnik u ekspediciji za svih 5 odeljenja, jedan depozitar, jedan statističar, kao i tri kurira u stalnom radnom odnosu i tri na određeno vreme, dok tužilaštvo nema predviđene pozivare u Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta. Prema

našim sagovornicima, obzirom na potrebe, neophodno je da imaju najmanje 7 zaposlenih kurira. Zbog nedostatka dovoljnog broja kurira, depozitar delom obavlja i ove poslove, mada potrebe nalažu da tužilaštvo ima jednu osobu koja će celokupno radno vreme da posveti isključivo poslovima depozitara. Takođe, istaknuto je da tužilaštvo ima potrebu i za jednim arhivatorom kao i za još jednim statističarem.

Što se tiče organizacije rada, prema našim sagovornicima, idealno bi bilo da se organizuju mini istražni timovi sastavljeni od zamenika tužioca, pomoćnika i zapisničara, po ugledu na organizaciju istrage u vreme dok je bila u nadležnosti suda. Oni takođe smatraju da eventualnim amandmanima na Pravilnik o merilima za određivanje broja osoblja treba drugačije urediti merila za viša i osnovna tužilaštva, obzirom da važeći odnos, određen članom 4, da na tri zamenika tužioca dolazi jedan zapisničar-daktilograf, nije adekvatan stvarnim potrebama ovog tužilaštva.

Istaknuto je da poseban problem za ovo tužilaštvo predstavljaju obaveze popunjavanja radnih mesta koje nameće posebno zakonodavstvo, koje uređuje rad uprave državnih organa (službenik za bezbednost na radu, lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbuđivanjem, službenik za sistem finansijskog upravljanja i kontrole, službenik za javne nabavke itd.) obzirom da ova radna mesta nisu predviđena Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta i Kadrovskim planom.

4.3. Osnovna javna tužilaštva u Beogradu

Situacija u beogradskim osnovnim javnim tužilaštvima je slična kao u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu. I za njih je karakterističan veliki broj predmeta u radu i nedovoljan broj zamenika javnog tužioca i obrađivača predmeta koji efektivno postupaju. Takođe je nedovoljan broj angažovanog osoblja, što se posebno odnosi na nedostatak potrebnog broja zapisničara i upisničara. U ovom pogledu, ova tužilaštva se međusobno vrlo malo razlikuju. Postoje među njima određene razlike u organizaciji rada, ali one nemaju suštinskog značaja kada su u pitanju njihove potrebe za povećanjem broja osoblja.

4.3.1. Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu

Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu je, po broju stanovnika na teritoriji mesne nadležnosti, najveće osnovno javno tužilaštvo u državi. Nadležnost Prvog osnovnog tužilaštva pokriva teritoriju gradskih opština Vračar, Zvezdara, Palilula, Savski venac i Stari grad. Nadležno je da postupa pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu, Privrednim sudom u Beogradu i Prekršajnim sudom u Beogradu

Po sistematizaciji koja je usvojena 2019. godine, ovo tužilaštvo, **od predviđana 52 zamenika javnog tužioca, ima popunjenih 46 mesta.** U tužilaštvu je angažovano 29 viših saradnika, 15 saradnika, 14 pripravnika-volontera i jedan polaznik Pravosudne akademije, koji zbog svog radnopravnog statusa ne zadužuju predmete.

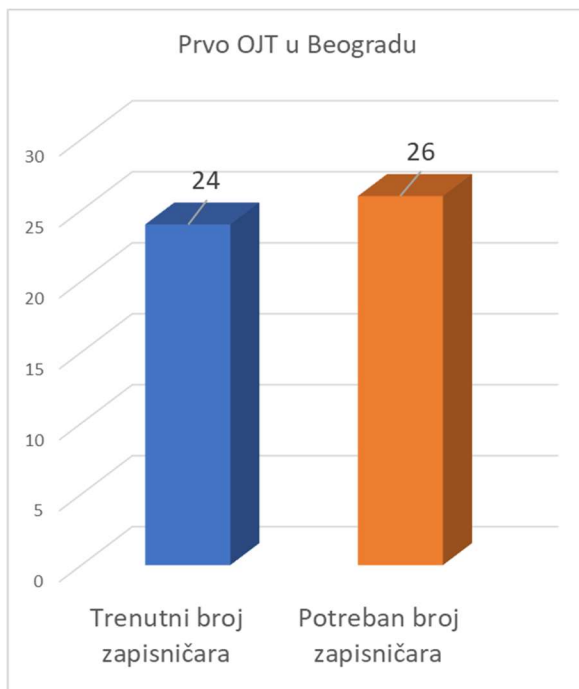
Godišnji priliv predmeta ovog tužilaštva iznosi između 18 i 20.000 predmeta, ne računajući predmete privrednih prestupa. Zamenici javnog tužioca su u 2020. godini imali prosečno po 1.743 predmeta u radu (232 nova i 1.511 predmeta koji su preneti iz prethodnog perioda), dok su u 2019. godini imali po 2.097 predmeta u radu (286 nova i 1.811 predmeta koji su preneti iz prethodnog perioda). Ukoliko se posmatra prosečan broj predmeta po obrađivaču, u 2020. godini je svaki obrađivač imao u radu 771 predmet (od čega novih 102 i prenetih 669), a u 2019. godini svaki obrađivač je imao 927 predmeta u radu (od čega novih 126 i prenetih 801).

Specifičnost ovog tužilaštva je da **izrađuje godišnje plan i program rešavanja starih predmeta**, koji podrazumeva redovno izveštavanje o rada na starim predmetima. Do sada su ovakvom organizacijom rada uspeli da reše sve predmete starije od 2017. godine.

Obim posla se i u ovom tužilaštvu značajno povećao izmenama ZKP-a iz 2013. godine. Kao i u drugim tužilaštvima, preuzimanje novih nadležnosti i obaveza nije bilo ispraćeno preuzimanjem organizacionog modela po kome je funkcionisao istražni sudija koji je ranije vodio istragu. Na 46 popunjenih mesta zamenika javnog tužioca, po važećem Pravniku o sistematizaciji iz 2019. godine, ovo tužilaštvo ima 18 zapisničara (od kojih dva rade u Odeljenju za privredne prestupe), 14 daktilografa i 20 upisničara (od kojih dva rade u Odeljenju za privredne prestupe).

Iz razgovora sa predstavnicima tužilaštva saznali smo da je usvojena većina predloga koji se tiču broja administrativnog osoblja u tužilaštvu iz najnovijeg nacrta kadrovske plana. Tako je tužilaštvu dozvoljeno povećanje broja osoblja za još 21 zaposlenog od čega 10 samostalnih (viših) saradnika, 1 saradnik za mesto rukovodioca službe za javne nabavke kao i 11 referenata – 3 upisničara, 6 zapisničara, IKT tehničar i referent za finansijsko poslovanje. Sva mesta koja su odobrena biće popunjena licima koja su već zaposlena u ovom tužilaštvu, ali su imala ugovor na određeno vreme. Pored ovoga, tužilaštvo je dobilo odobrenje Vlade da bez posebne odluke zaposli još 30 lica na određeno vreme. Ukupno u administraciji (sa saradnicima) tužilaštvo ima **86 zaposlenih na stalno i 43 na određeno vreme**, od kojih njih petoro menjaju kolegince koje su na trudničkom bolovanju.

U cilju što efikasnijeg sprovođenja istrage, Prvo osnovno javno tužilaštvo ima organizovan istražni centar. Njega čine 7 viših saradnika i 7 zapisničara. Po ugledu na mehanizme koji su postojali dok je istragu vodio istražni sudija, kada je zamenik javnog tužioca istražnom sudiji upućivao zahtev za sprovođenje istražnih dokaznih radnji, sada zamenik službenom beleškom nalaže istražnom centru sprovođenje dokaznih radnji. Pored ovoga, zamenici tužioca i ostali obrađivači jednom nedeljno neposredno sprovode istragu. Za ovu svrhu koristi se 10 istražnih kabineta, u kojima radi po jedan zapisničar.



U tužilaštvu radi ukupno 20 upisničara. Njihov rad je organizovan tako da svi upisničari rade na predmetima iz svih odeljenja. Broj upisničara koji trenutno rade nije dovoljan da se bez zastoja obavljaju poslovni procesi u tužilaštvu. Ovakva organizacija rada je iznuđeno rešenje, jer tužilaštvo nema dovoljno upisničara da bi se eventualno formirali timovi po ugledu na istražne sudije, što bi zahtevalo da svaki zamenik tužioca ima svog upisničara. Po rečima predstavnika ovog javnog tužilaštva, minimalan broj upisničara, koji ne bi omogućio idealno rešenje i formiranje istražnih timova ali bi bio dovoljan da se rad nesmetano odvija i savladava priliv predmeta, bio bi 35 upisničara, što bi odgovaralo odnosu od **jednog upisničara na dva zamenika tužioca**.

I za ovo tužilaštvo izrazit problem predstavljaju obaveze koje nameće posebno zakonodavstvo koje uređuje rad uprave u državnim organima, a u vezi sa popunjavanjem radnih mesta koja nisu predviđena sistematizacijom i kadrovskim planom.

4.3.2. Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu

Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu od 1.1.2014. godine vrši javnotužilačku funkciju za beogradske opštine Voždovac, Rakovica, Čukarica i Grocka, koje imaju oko pola miliona stanovnika. Zamenici tužioca su u ovom tužilaštvu raspoređeni u Krivično odeljenje, u okviru kog je ustanovljeno Odeljenje za opšti kriminal i Odeljenje za borbu protiv nasilja u porodici. U okviru Sekretarijata obrazovane su unutrašnje organizacione jedinice: pisarnica, daktil biro i dostavna i tehnička služba.

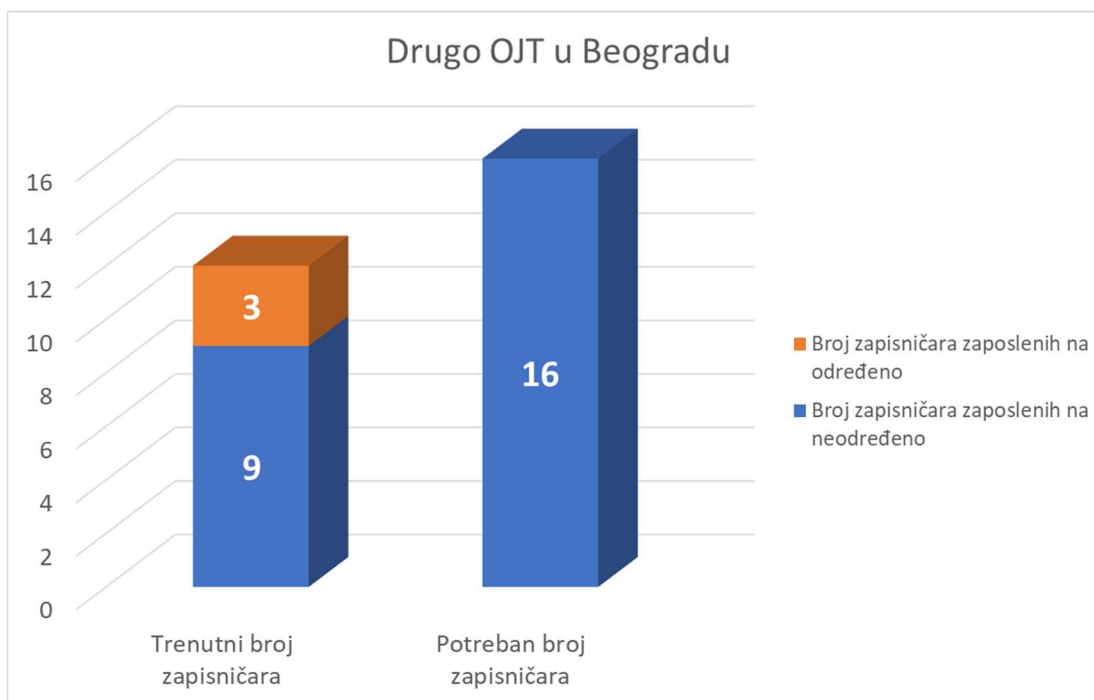
Odlukom o izmeni odluke o broju zamenika javnih tužilaca ("Službeni glasnik Republike Srbije", 68/18) od 7. septembra 2018. godine, određeno je da Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu **ima predviđena 32 zamenika javnog tužioca**, od kojih su dva mesta nepopunjena (u toku je konkurs za jedno mesto). Pored neizabranih, još četiri zamenika ne obavljaju svoju funkciju (dve zamenice su na porodiljskom bolovanju, jedan zamenik je upućen u drugo javno tužilaštvo, dok je jedan zamenik izabran za člana Državnog veća tužilaca), tako da u ovom tužilaštvu **ukupno postupa 26 zamenika**. Ovaj broj zamenika javnog tužioca je znatno manji od preporučenog broja zamenika iz Analize DVT-a iz 2016 godine, po kojoj je ovom tužilaštvu potrebno 52 zamenika, kako bi se dostigla preporučena norma od 15 predmeta mesečno, u odnosu na sadašnjih 22 predmeta. Ovo tužilaštvo ima i 30 saradnika, od kojih su njih samo 12 zaposleni na neodređeno vreme, kao i 10 volontera.

Drugo osnovno tužilaštvo je opterećeno velikim brojem predmeta u radu iz godine u godinu. U 2019. godini ukupno je u radu bilo 26.667 predmeta, tako da je svaki zamenik javnog tužioca imao u radu po 1.066 predmeta, tj. svaki obrađivač po 493 predmeta (predmete u rad primaju pored zamenika javnog tužioca, i saradnici i pripravnici, tako da se svi smatraju obrađivačima predmeta). U 2020. godini je tužilaštvo imalo sličan obim posla, odnosno 25.887 predmeta u radu, tako da je svaki zamenik javnog tužioca imao u radu po 1.035 predmeta, tj. svaki obrađivač po 479 predmeta.

Priliv novih predmeta je svake godine sličan. Tako je tužilaštvo u 2019. godini imalo priliv od 10.624 novih predmeta a u 2020. godini 9.863. Sa ovako velikim brojem predmeta u radu tužilaštvo uspeva da savlada samo 70% priliva, što znači da svake godine prenosi nerešene predmete u sledeću godinu i svake godine povećava broj nerešenih, a samim tim i starih nerešenih predmeta. Da bi se izborili sa ovako velikim prilivom, u dogovoru sa sudom prioritarno se rešavaju predmeti putem primene principa oportuniteta i sporazuma o priznanju krivice, što svakako nije najbolje rešenje za savladavanje priliva, jer zbog toga kasni rad na složenijim predmetima. U tužilaštvu su izrazili bojazan da bi najavljene promene u radu policije koje će navodno nastati usled reorganizacije njihovih upisnika dovesti do još većeg obima posla.

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta od 12.03.2019. sistematizovano je 17 radnih mesta sa 43 zaposlena i utvrđen je potreban broj državnih službenika i nameštenika za svako radno mesto. **Na neodređeno vreme zaposlena su 36 državnih službenika i nameštenika**. Zbog privremeno povećanog obima posla zaposleno je **na određeno vreme ukupno 32 lica**, od toga 28 državnih službenika i 4 nameštenika. Takođe, po ugovoru o delu su angažovani službenici za poslove javnih nabavki, bezbednost na radu i sl.

U ovom tužilaštvu je zaposleno na određeno vreme 7 daktilografa i 3 zapisničara, dok je 3 daktilografa i 9 zapisničara zaposleno za stalno. Tužilaštvo ima samo 8 upisničara, od kojih je dvoje zaposleno na određeno vreme, što je prema oceni sagovornika nedovoljan broj za obim posla koji obavlja ovo tužilaštvo. Zbog nedovoljnog broja upisničara i obima posla, njima pomažu 2 zapisničara.



U dostavnoj službi je takođe sistematizovan nedovoljan broj službenika. Predviđeno je samo jedno radno mesto ekspeditora pošte, dva radna mesta dostavljača i jedno radno mesto kurira. Ako se ima u vidu da se dnevno iz ove službe otpremi i preko 500 različitih akata (pozivi, podnesci, obaveštenja itd.) zbog nedovoljnog broja izvršilaca ova služba ima velikih poteškoća u postizanju ažurnosti.

Sagovornici su istakli da tužilaštvo ima potrebu za dodatnim brojem zapisničara zbog velikog obima posla koji svakodnevno obavljaju. Trenutno zapisničari vode zapisnike i za po 10 saslušanja dnevno. Takođe, uvođenjem nasilja u porodici u nadležnost osnovnog tužilaštva 2018. godine, javila se potreba za još najmanje 3 zapisničara koji bi se bavili ovim predmetima. Zbog nedovoljnog broja zapisničara, zamenici tužioca imaju na raspolaganju zapisničara samo jedan dan u nedelji za redovna saslušanja i eventualna vanredna saslušanja u hitnim predmetima.

Kako tužilaštvo nema svoje obezbeđenje, a sudska straža prioritarno obezbeđuje sud, sa kojim tužilaštvo deli zgradu, istaknuto je da tužilaštvo ima veliki problem da osigura odgovarajuće obezbeđenje za zaposlene u istrazi, obzirom da su imali nekoliko napada na njih od strane saslušanih lica.

4.3.3. Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu

Kao najmlađe tužilaštvo u Beogradu, Treće osnovno javno tužilaštvo počelo je sa radom 01.01.2014 god. Tužilaštvo postupa pred Trećim osnovnim sudom i mesno je nadležno za teritoriju opština Novi Beograd, Surčin i Zemun, sa oko 800.000 stanovnika. Njegova je specifičnost da je nadležno iz za međunarodni civilni i vojni aerodrom.

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta od iz 2014. bilo je predviđeno da ovo tužilaštvo ima 23 zamenika i 40 zaposlenih. Zbog povećanog obima posla od kojeg je došlo uvođenjem tužilačke istrage, tužilaštvo je odmah tražilo povećanje broja izvršilaca. Traženo povećanje je odobreno nakon analize radne grupe DVT-a iz 2016. Tako je Pravilnikom o sistematizaciji iz 2016. godine predviđeno da ovo tužilaštvo ima **31 zamenika javnog tužioca**.

Od donošenja Pravilnika do danas predviđen broj zamenika nikada nije popunjen. Od predviđanog 31 zamenika, 4 zamenika su upućena u druga tužilaštva, 5 zamenica je na trudničkom bolovanju, dok su 3 zamenička mesta još uvek nepopunjena. Ako se ima u vidu da dva prva zamenika rade poslove uprave i da ne zadužuju predmete, trenutno **efektivno postupa 15 zamenika javnog tužioca**. Po analizi DVT-a iz 2016. godine, sa kojom su u ovom tužilaštvu saglasni, u skladu sa potrebama koje nameće obim posla, optimalan broj zamenika bi trebalo da bude **45** (prema preporučenoj normi od 15 predmeta mesečno).

U Tužilaštvu su angažovana 24 saradnika i 10 volontera, tako da se nedostatak zamenika nadomešćuje relativno visokim brojem saradnika. U ovom tužilaštvu svi saradnici i pripravnici zadužuju predmete na svoje ime.³ Saradnici i pripravnici uglavnom zastupaju jednostavnije predmete, koji se okončavaju primenom instituta oportuniteta (posedovanje lake droge za ličnu upotrebu, lake saobraćajne nesreće i sl.). Jedan broj saradnika je angažovan iz reda polaznika Pravosudne akademije, koji zbog svog radnopravnog statusa nemaju ovlašćenja da zastupaju predmete jer su formalno zaposleni u Pravosudnoj akademiji. Inače, tužilački saradnici pomažu javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca u radu, prate sudsku praksu, izrađuju tužilačke akte, uzimaju na zapisnik krivične prijave, podneske i izjave građana, samostalno preduzimaju procesne radnje itd.

U Trećem osnovnom tužilaštvu je u 2019. godini ukupno je u radu bilo 23.813 predmeta, što je prosečno po 1.082 predmeta po zameniku javnog tužioca, tj. po obrađivaču po 476 predmeta. U 2020. godini je tužilaštvo imalo sličan obim posla, odnosno 22.462 predmeta u radu, tako da je svaki zamenik javnog tužioca imao u radu po 1.123 predmeta, tj. svaki obrađivač po 423 predmeta⁴. U toku 2019. godine Treće osnovno tužilaštvo je primilo 9.107 novih predmeta, a u 2020. godini priliv je iznosio 8.344 novih predmeta. Savladavanje priliva raste iz godine u godinu, u 2019. godini je bilo 67%, a u 2020. godini 84%.

Prema važećem pravilniku o sistematizaciji radnih mesta u ovom tužilaštvu je predviđeno 40 radnih mesta. Saglasnost Vlade za popunjavanje radnih mesta je stizala sukcesivno, da bi konačna popunjenost za sva predviđena radna mesta bila obodrena tek u maju 2021. godine. Znajući za gorući problem nedostatka osoblja, Ministarstvo pravde je povremeno davalo saglasnost za prijem osoblja na određeno vreme zbog povećanog obima posla. Nakon poslednjeg

³ Pripravnici zastupaju predmete za dela za koje je zaprećena kazna zatvora do 3 godine, saradnici zastupaju predmete za dela za koje je zaprećena kazna zatvora do 5 godina, a viši stručni saradnici zastupaju predmete za dela za koje je zaprećena kazna zatvora do 8 godina.

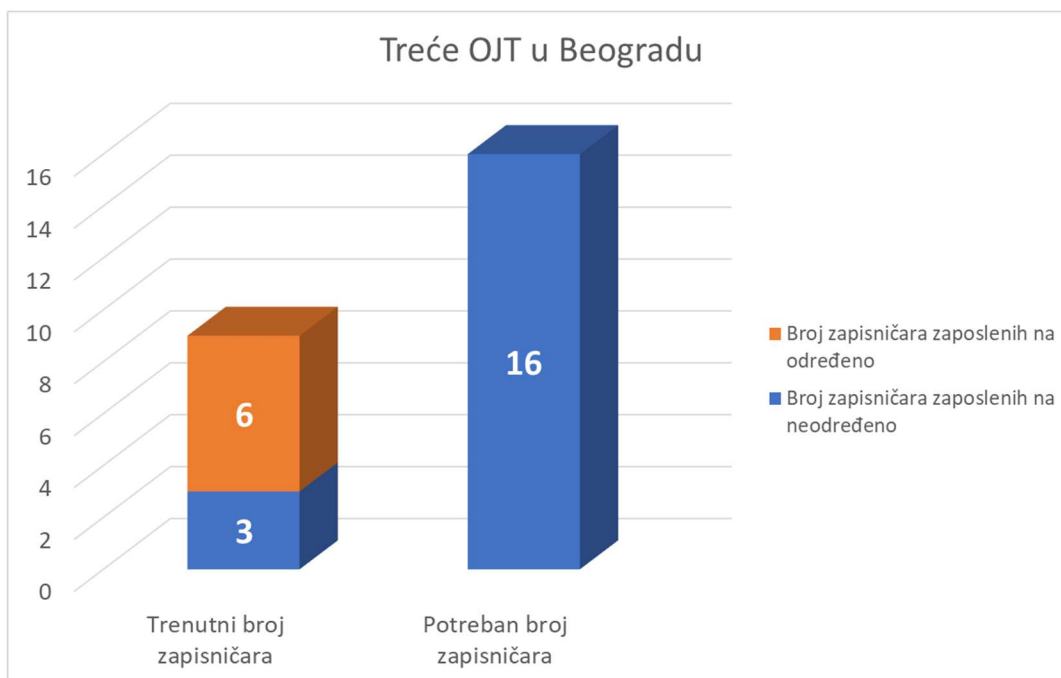
⁴ U Trećem osnovnom tužilaštvu je u 2019. godini postupalo 22 zamenika (ukupno 50 obrađivača), a u 2020. godini postupalo je 20 zamenika javnog tužioca (ukupno 53 obrađivača).

odobrenja iz aprila 2021. godine u ovom tužilaštvu je zaposleno **38 osoba na neodređeno vreme i 25 na određeno vreme.**

Daktilo-biro ovog tužilaštva, po sistematizaciji iz 2014. godine, koja se do danas nije menjala, ima 10 zaposlenih: šefa daktilo-biroa, 3 zapisničara i 6 daktilografa. Pored ovih zaposlenih na neodređeno vreme, zaposleno je 6 zapisničara po osnovu ugovora na određeno vreme preko Ministarstva pravde. To ukupno čini 16 osoba u daktilo-birou – šef biroa koji takođe radi kao zapisničar, 6 daktilografa i 9 zapisničara. Kako je od 2014. do danas najveći broj zapisničara primljen na određeno vreme, istaknuto je da to nije najbolji način obzirom je za dobrog zapisničara, pored prethodnog znanja kucanja, potrebna obuka od najmanje šest meseci kako bi savladao rad na različitim aktima tužilaštva. Takođe je istaknuto da većina obrađivača još uvek diktira svoje odluke u diktafon, zbog čega u ovom tužilaštvu još uvek postoji izražena potreba za daktilografima.

Ovakav broj zapisničara i daktilografa koje tužilaštvo ima na raspolaganju predodredilo je način na koji je organizovan rad u istrazi. Tužilaštvo raspolaže sa 12 istražnih kabineta. Ovi kabineti služe samo za izvođenje dokaznih radnji u istrazi. Svi zamenici tužioca neposredno postupaju u istrazi po jedan dan nedeljno. Zamenici su jedno vreme imali praksu da postupaju u istrazi po dva dana nedeljno, što je davalo mnogo bolje rezultate i takoreći bilo optimalno rešenje za ovo tužilaštvo. Međutim, daktilo-biro svojim kapacitetima nije mogao da ažurno obradi tako veliki broj predmeta, pa je tužilaštvo moralo da se vrati na prethodni režim rada.

Obzirom da je svakog dana 12 zapisničara i daktilografa raspoređeno po kabinetima da vode zapisnike u istrazi, da preostala zapisničari i daktilografi odrađuju sve ostale dnevne poslove daktil biroa, ali i poslove vezane za koordinacione sastanke u vezi sa nasiljem u porodici i dežurstva, potreba ovog tužilaštva za zapisničarima je značajno veća od angažovanog broja. Prema našim sagovornicima, stvarne potrebe ovog tužilaštva zahtevaju da imaju najmanje po jednog zapisničara po kabinetu, po dvoje u dežurstvu i dvoje za koordinaciju u vezi sa nasiljem u porodici i za vanredne aktivnosti, što ukupno čini 16 zapisničara. Pored njih, tužilaštvu je potrebno i 6 daktilografa u daktilo-birou.



U pisarnici ovog tužilaštva radi šef pisarnice i 6 upisničara. Zbog velikog obima posla, posao upisničara radi i službenik zadužen za statistiku. Takođe zbog nedostatka upisničara, referent iz ekspedicije pomaže u pripremi predmeta i skeniranju dokumenata. Za određene radnje, kao što je kopiranje predmeta po zahtevu branioca, nije niko posebno određen, što izaziva probleme, posebno kada se ima u vidu da Udruženja osiguravača često traže da im se obezbede kopije većeg broja predmeta iz oblasti osiguranja. Takvih zahteva ima na stotine. Rešenje bi bila aplikacija koja je ustanovljena u prekršajnom sudu, preko koje udruženja mogu preuzimati zapisnike. Koliko je poznato sagovornicima, u toku su pregovori za njeno uvođenje u tužilaštva. Uvođenjem ovakve aplikacije, prema proceni sagovornika, od ovih poslova bi se oslobodila dva izvršioca.

Po proceni sagovornika, optimalno bi bilo angažovati jednog upisničara na tri obrađivača predmeta, odnosno jednog upisničara na dva zamenika tužioca. Angažovanje većeg broja upisničara od ovoga, iako potrebno, ne bi bilo moguće obzirom na raspoložive smeštajne kapacitete tužilaštva.

Kao i u drugim tužilaštvima koja smo posetili i u ovom je istaknut problem vezan za obaveze koje propisuje posebno zakonodavstvo koje reguliše rad uprave državnih organa, a tiče se popunjavanja radnih mesta koja nisu predviđena sistematizacijom ili kadrovskim planom.

I u ovom tužilaštvu naši sagovornici smatraju da preuzimanje novih nadležnosti i obaveza koje su na javna tužilaštva prenete izmenama Zakonika o krivičnom postupku i uvođenjem tužilačke istrage, nije bilo ispraćeno preuzimanjem organizacionog modela po kome je funkcionisao istražni sudija koji je ranije vodio istragu. Idealno rešenje bi bilo formiranje istražnih

timova oko zamenika javnog tužioca, što bi značilo da svaki od zamenika ima svog saradnika, zapisničara i upisničara, tj. da svaki zamenik ima iste uslove kao što je imao istražni sudija.

5. Uočeni nedostaci i preporuke za njihovo prevazilaženje

U ovom delu je dat pregled nedostatka koji su uočeni u tužilaštvima koje smo analizirali, a tiču se potrebnog administrativnog i drugog osoblja. Naši sagovornici iz tužilaštava koje smo posetili istakli su, što posebno zabrinjava, da su gotovo svi zaposleni u tužilaštvima pod velikim pritiskom usled obima posla i manjka potrebnog broja obrađivača predmeta i osoblja. Da se nedostatak dovoljnog broja izvršilaca nadomešćuje velikim angažovanjem i požrtvovanošću svih zaposlenih. Da postoji osnovana bojazan da će oni snositi ozbiljne zdravstvene posledice usled velikog obima posla, stresa i malo odmora. Iz ovih razloga često iskusni obrađivači predmeta i osoblje napuštaju tužilaštva i odlaze u druge profesije.

Narušavanjem zdravlja i odlivom obučenog i iskusnog kadra gotovo nepovratno se troši nesumnjivo najvredniji resurs koji tužilaštva imaju. Iz ovog razloga je važno da se što pre pristupi rešavanju uočenih nedostataka i time smanji pritisak na zaposlene u tužilaštvima. Kao skroman doprinos postizanju ovog cilja, uz uočene nedostatke, u ovom delu su date i preporuke za njihovo prevazilaženje.

5.1. Neodgovarajući radnopravni status daktilografa

Pravilnik o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu ne pravi razliku između zapisničara i daktilografa. Takođe, ni Pravilnik o posebnim funkcionalnim kompetencijama za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i Državnom pravobranilaštvu, ne propisuje za njih različite posebne funkcionalne kompetencije. Članom 22. ovog Pravilnika uređene su samo posebne funkcionalne kompetencije u oblasti rada daktilo-biroa. Njih čine poznavanje propisa relevantnih za nadležnost i organizaciju tužilaštva i položen ispit za daktilografa I klase. Kako nisu predviđene posebne funkcionalne kompetencije, zapisničari i daktilografi suštinski obavljaju iste poslove, mada imaju različite radnopravne statuse. Zapisničari su državni službenici, a daktilografi državni nameštenici. Po prirodi posla, daktilografi u tužilaštvu obavljaju sve poslove koje rade i zapisničari. Jedina razlika se odnosi na ograničenje nastalo usled uskog jezičkog tumačenja člana 232. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku, koji koristi izraz zapisničar. Zbog ovoga, u nekim tužilaštvima, ali ne svim, daktilografi ne vode zapisnike sa saslušanja.

Za razliku od daktilografa u sudovima, koji su podeljeni na one koji rade u daktilo-birou, sudskoj upravi ili veću, u osnovim tužilaštvima, pored poslova vezanih za obavljanje javnotužilačke funkcije, daktilografi, pored svog osnovnog daktilografskog posla, često obavljaju i administrativne, opšte i upravne poslove. Tako, daktilografi po nalogu obrađivača predmeta

učestvuju u izradi zapisnika o prijemu krivičnih prijava, zapisnika o saslušanju svedoka, uzimaju podneske i izjave građana na zapisnik, vrše unos tekstova po diktatu, prekucavaju tekstove i rukopise, izrađuju sve vrste tabela, prekucavaju tekstove sa diktafonskih traka, vrše kontrolu tačnosti i ispravnosti unetih podataka, vode računa o tajnosti i poverljivosti unetih podataka, učestvuju u izradi i sastavljanju svih tužilačkih akata koji su vezani za opšte i upravne poslove, personalnu evidenciju i poslove pisarnice. Daktilografi imaju dežurstva i učestvuju u izradi akata koji se upućuju sudiji za prethodni postupak.

Iz ovog spiska poslova jasno se vidi da daktilografi rade na poslovima koji su od značaja za rad javnog tužilaštva i da oni bitno prevazilaze obavljanje pratećih pomoćno-tehničkih poslova, koje, prema članu 2. stav 3. Zakona o državnim službenicima, obavljaju nameštenici. Kako suštinski obavljaju poslove koje rade i zapisničari, imaju iste odgovornosti i podjednako su opterećeni velikim obimom posla, daktilografi mogu osnovano smatrati da se neopravdano nalaze u nepovoljnijem položaju u odnosu na zapisničare, s obzirom da rade isti posao ali sa manjim pravima iz radnopravnog odnosa, manjom platom i bez mogućnosti daljeg napredovanja kada su u pitanju platni razredi. Iz navedenih razloga je potrebno u normativnom smislu razdvojiti zapisničare od daktilografa i jasno definisati koje poslove svako od njih obavlja, imajući u vidu da su ti poslovi u skladu sa njihovim radnopravnim statusom.

PREPORUKE:

- 1. Da ministar pravde, na osnovu člana 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše posebne funkcionalne kompetencije za zapisničare zaposlene u javnim tužilaštvima koje se razlikuju od propisanih posebnih funkcionalnih kompetencija radnika daktilo-biroa.*
- 2. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, razdvoje zapisničari od daktilografa i predvide posebna merila za određivanje broja zapisničara i posebna merila za određivanje broja daktilografa.*

5.2. Nedovoljan broj zapisničara

Kao što je navedeno, Pravilnik o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu koji je donesen 2009. godine, nije mogao da uzme u obzir povećanje obima posla do koga je došlo usled uvođenja tužilačke istrage izmenama Zakonika o krivičnom postupku iz 2013. godine. Ovaj Pravilnik takođe ne pravi razliku između zapisničara i daktilografa, iako među njima postoje značajne razlike kada je u pitanju njihov radnopravni status.

Takođe, kao što je napred objašnjeno, ni Pravilnik o posebnim funkcionalnim kompetencijama za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i Državnom pravobranilaštvu, ne pravi razliku između zapisničara i daktilografa. Regulisanje posebne funkcionalne kompetencije za zapisničare je preduslov da se Pravilnikom o merilima za određivanje broja osoblja razdvoje zapisničari od daktilografa, kako bi se utvrdila posebna merila za ova radna mesta.

S obzirom na uvođenje nadležnosti vođenja istrage i izvođenja dokaznih radnji, odnos broja zamenika javnog tužioca i zapisničara, koji Pravilnik propisuje, ne odražava realnu potrebu javnih tužilaštava za zapisničarima. Takođe, uvođenjem predmeta nasilja u porodici u nadležnost osnovnog tužilaštva od 2018. godine, javila se potreba za dodatnim brojem zapisničara koji bi se bavili ovim predmetima. Nedostatak potrebnog broja zapisničara je posebno izražen u višem i osnovnim javnim tužilaštvima u Beogradu, dok Apelaciono tužilaštvo nema taj problem.

Prema našim sagovornicima iz osnovnih tužilaštava, zapisničari su preopterećeni obimom posla koji svakodnevno obavljaju. Oni svakodnevno vode zapisnike i sa po deset saslušanja dnevno, a obavljaju i druge poslove kao i dežurstva, posle kojih po pravilu nemaju slobodan dan za odmor. Idealno rešenje za osnovna tužilaštva bi bilo uvođenje organizacije rada koja je postojala dok je istraga vođena od strane istražnog sudije. To bi podrazumevalo da svaki zamenik tužioca ima svog zapisničara, saradnika i upisničara, odnosno da je odnos broja zamenika prema broju zapisničara 1 prema 1. Kako se to iz objektivnih finansijskih razloga trenutno čini nemogućim, drugo najbolje rešenje je prihvatiti model koji se sa uspehom primenjuje u Prvom osnovnom javnom tužilaštvu – obrazovanje istražnog centra, uz promenu važećeg merila za određivanje broja zapisničara, tako da na dva zamenika tužioca dolazi jedan zapisničar.

Vrlo je slična je situacija i u Višem tužilaštvu u Beogradu. Prema proceni sagovornika, ovom tužilaštvu, da bi efikasno postupao, fali oko 20 zapisničara. To bi značilo da odnos broja zapisničara prema broju zamenika javnog tužioca koji predviđa Pravilnik takođe treba promeniti i kada su u pitanju viša tužilaštva, tako da na dva zamenika dolazi jedan zapisničar.

Pored potrebe za većim brojem zapisničara, tužilaštvima su i dalje potrebni daktilografi. Naime, još uvek značajan broj obrađivača predmeta diktira svoje odluke, tako da i dalje postoji potreba da daktilografi prekucavaju tekstove sa diktafonskih traka, da unose tekstove po diktatu, da prekucavaju tekstove i rukopise i obavljaju druge administrativne poslove. Njih treba manje nego zapisničara, tako da bi, nakon razdvajanja od zapisničara, za daktilografe mogao da ostane važeći odnos da na tri zamenika javnog tužioca dolazi jedan daktilograf.

PREPORUKE :

- 1. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, predvide posebna merila za određivanje broja zapisničara u osnovnim i višim javnim tužilaštvima, tako da na dva zamenika dolazi jedan zapisničar.*
- 2. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu, predvide posebna merila za određivanje broja daktilografa u osnovnim i višim javnim tužilaštvima, tako da na tri zamenika dolazi jedan daktilograf.*
- 3. Da se na osnovu izmenjenog Kadrovskog plana i usvojenih Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta raspišu javni konkursi za prijem potrebnog broja zapisničara, na koji bi se u skladu sa članom 172 stav 5 Zakona o državnim službenicima, mogli javiti i zainteresovani daktilografi, koji u statusu nameštenika sada rade u javnom tužilaštvu.*

5.3. Nedovoljan broj upisničara i drugog administrativnog osoblja

Povećan broj predmeta u radu i veći broj starih predmeta, između ostalog, ukazuje i na potrebu zapošljavanja većeg broja referenata u pisarnici. Na to upućuje i trend savladavanja priliva koji je daleko ispod 100%. Kao što se moglo videti u osnovnim tužilaštvima, zbog nedovoljnog broja upisničara i velikog obima posla, njima u pisarnici često u radu pomažu zapisničari i drugi administrativni radnici, dok referenti iz ekspedicije pomažu u pripremi predmeta i skeniranju dokumenata. U Višem javnom tužilaštvu su takođe istakli potrebu za povećanjem broja upisničara sa postojećih 25 izvršilačkih radnih mesta za ovu poziciju na minimum 32 radna mesta, što bi odgovaralo odnosu od jednog upisničara na dva zamenika tužioca. Pokazatelj nedovoljnog broja upisničara je i prijem velikog broja službenika na određeno vreme, kako bi se nadomestio manjak stalno zaposlenih izvršilaca na ovim poslovima.

Pored nedovoljnog broja upisničara, u svim tužilaštvima koje smo posetili takođe je istaknut i nedostatak dovoljnog broja izvršilaca na drugim administrativnim poslovima. Tužilaštvima nedostaje dovoljan broj ekspeditora, dostavljača, kurira, statističara, depozitara, arhivatora itd. Kao razlog za povećanje administrativnog osoblja, navedeno je da je uvođenjem tužilačke istrage povećan obim posla za više od 50%, kao i da se ovo povećanje obima posla odnosi gotovo podjednako na postupanje u postupku ali i na administrativne poslove, za koje obrađivači predmeta potrebuju podršku odgovarajućeg administrativnog osoblja. Kako Pravilnik o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu nije menjan od svog donošenja, neophodno je da se propisana merila prilagode povećanju obima posla do koga je došlo usvajanjem izmena ZKP-a iz 2013. godine.

PREPORUKE:

1. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu upisničari izdvoje od administrativnog osoblja i predvidi posebno merilo za određivanje broja upisničara, tako da se za osnovna i viša javnim tužilaštva predvidi da na dva zamenika dolazi jedan upisničar.

2. Ukoliko Ministarstvo pravde smatra da ne treba izdvajati upisničare od administrativnog osoblja, važeće merilo za određivanje broja osoblja na administrativnim poslovima, prema kome na jednog zamenika tužioca dolazi 0,4 izvršioca, izmeniti tako da na jednog zamenika dolazi 0,8 izvršioca (po ugledu na merilo za određivanje broj sudskog osoblja na administrativnim poslovima u osnovnom i privrednom sudu).⁵

⁵ Pravilnik o merilima za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 79/2009)

5.4. Nepostojanje propisanih posebnih funkcionalnih kompetencija za svo potrebno osoblje

Važeći Pravilnik o posebnim funkcionalnim kompetencijama za zaposlene u sudovima, javnim tužilaštvima i Državnom pravobranilaštvu, ne propisuje posebne funkcionalne kompetencije za sva potrebna radna mesta u javnim tužilaštvima. Pored zapisničara za koje, kako je već objašnjeno, ovaj Pravilnik ne predviđa različite funkcionalne kompetencije u odnosu na daktilografe, ove kompetencije nisu predviđene ni za izvršioce na poslovima obezbeđenja. U tužilaštvima je istaknut problem nedostatka radnika obezbeđenja. Naime, kako tužilaštva nemaju svoje obezbeđenje, taj posao obavlja sudska straža. Kako ova služba prioritarno obezbeđuje sud sa kojim tužilaštva dele zgradu, često se dešava da nema raspoloživih sudskih stražara da obezbeđuju zaposlene u tužilaštvu. Dosadašnja praksa je pokazala da su rizicima od napada posebno izloženi obrađivači predmeta i osoblje koje postupa u istrazi.

Citirani Pravilnik o posebnim funkcionalnim kompetencijama u članu 21. vrlo uopšteno reguliše posebne funkcionalne kompetencije u oblasti rada na informatičkim poslovima. Predviđeno je posedovanje znanja i veština za implementaciju i održavanje poslovnog softvera za upravljanje predmetima u okviru pravosudnog informacionog sistema i poznavanje propisa relevantnih za nadležnost i organizaciju javnog tužilaštva. Međutim, ovaj opis informatičkih poslova se značajno razlikuje od poslova koje član 35 Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu propisuje kao poslove koje obavlja odeljenje za informatiku i analitiku.⁶ U te poslove spadaju administracija i održavanje IKT opreme u javnom tužilaštvu, administracija, održavanje i zaštita sistemskog, poslovnog softvera i baza podataka javnog tužilaštva; sprovođenje obuke zaposlenih; održavanje internet prezentacije javnog tužilaštva; administracija pristupa internetu i administracija elektronske pošte (e-mail) u javnom tužilaštvu; administracija i čuvanje projektno-tehničke dokumentacije iz oblasti IKT; izrada i čuvanje sigurnosnih kopija baza podataka, baza elektronskih dokumenata i drugih elektronskih zapisa uz istovremeno evidentiranje svih napravljenih kopija; vođenje evidencije informatičkih resursa u javnom tužilaštvu. Kao što je istaknuto i od strane naših sagovornika iz Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu, uspešno obavljanje ovako složenih informatičkih poslova zahteva izvršioce različitog profila, obrazovanja i iskustva, za koje je potrebno propisati različite posebne funkcionalne kompetencije.

Ovaj Pravilnik takođe ne predviđa posebne funkcionalne kompetencije za ekspeditore, dostavljače, kurire, pozivare, statističare, depozitare, arhivatore. Kako ova radna mesta spadaju u administrativne poslove za koje je propisano merilo za određivanje broja osoblja, za njih i nije neophodno da budu propisane posebne funkcionalne kompetencije, ali bi to bilo korisno za radna

⁶ Član 35 stav 1 – „Javno tužilaštvo koje u svome radu koristi informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) može da formira posebno odeljenje za informatiku i analitiku.“

mesta koja zahtevaju specifičnu veštinu ili znanje, kako bi se mogao raspisati konkurs za prijem izvršilaca koji poseduju odgovarajuće kvalifikacije i iskustvo.

U svim tužilaštvima koje smo posetili istaknut je problem vezan za obaveze koje su predviđene posebnim zakonodavstvom koje uređuje rad uprave u državnim organima, a odnose se na popunjavanje radnih mesta koja ovo zakonodavstvo propisuje. Kako ni za ova radna mesta nisu propisana merila za određivanje broja osoblja na ovim poslovima, nisu stvorene pretpostavke da se ona predvide kadrovskim planovima i Pravilnicima o sistematizaciji radnih mesta, na osnovu kojih bi se izvršilo njihovo popunjavanje.

PREPORUKE

1. Da ministar pravde, u skladu sa članom 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše posebne funkcionalne kompetencije za izvršioce na poslovima obezbeđenja u javnim tužilaštvima.

2. Da ministar pravde, u skladu sa članom 44g Zakona o državnim službenicima, svojim aktom propiše različite posebne funkcionalne kompetencije za IKT tehničare i sistem administratore na informatičkim poslovima.

4. Da ministar pravde razmotri potrebu propisivanja posebnih funkcionalnih kompetencija i za druga radna mesta u javnom tužilaštvu koja zahtevaju specifičnu veštinu ili znanje.

5. Da se izmenama Pravilnika o merilima za određivanje broja osoblja predvide merila za određivanje broja izvršilaca u javnom tužilaštvu na poslovima obezbeđenja, na informatičkim poslovima i to posebna merila za IKT tehničare, a posebna merila za sistem administratore, kao i da se predvide merila za određivanje broja izvršilaca na poslovima propisanim posebnim zakonodavstvom koje uređuje rad uprave u državnim organima.

5.5. Veliki broj državnih službenika i nameštenika koji su angažovani na određeno vreme

Veliki broj angažovanih izvršilaca na poslovima zapisničara, daktilografa, upisničara i drugog administrativnog osoblja na određeno vreme je još jedan pokazatelj da važeća merila za određivanje broja osoblja nisu odgovarajuća potrebama tužilaštava i obimu posla koji obavljaju. Podaci o broju predmeta u radu jasno pokazuju da se tužilaštva neprekidno, iz godine u godinu, bore sa velikim obimom posla. To ukazuje da povećanje obima posla u ovom tužilaštvu nije privremeno ili povremeno da bi se opravdalo dodatno angažovanje osoblja na određeno vreme. Kako je postojala zabrana zapošljavanja u državnim organima, zapošljavanje na određeno vreme je iskorišćeno kao prelazno privremeno rešenje. Međutim, sada kada je ta zabrana prošlost, nema više legitimnog opravdanja za dalje zapošljavanje administrativnog osoblja na ovaj način.

Angažovanje osoblja na određeno vreme nije odgovarajuće rešenje ni zbog činjenice da je za dobrog zapisničara, pored prethodnog znanja kucanja, potrebna obuka od najmanje šest

meseci kako bi savladao rad na različitim aktima tužilaštva. Sličan problem se javlja i kod popunjavanja drugih izvršilačkih mesta prijemom osoblja na određeno vreme.

PREPORUKE

1. Da se na osnovu izmenjenog Kadrovskog plana i usvojenih Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta raspišu javni konkursi za prijem potrebnog broja osoblja na neodređeno vreme.

6. Umesto zaključka

Pored navedenih nedostataka u vezi sa nedovoljnim brojem potrebnog osoblja, uočeni i su i drugi nedostaci koji imaju veliki uticaj na efektivnost i efikasnost rada tužilaštava koje smo analizirali. U ovom delu dat je kratak pregled uočenih nedostataka kad je u pitanju: potreban broj angažovanih zamenika javnog tužioca; rad na starim predmetima; funkcionalnost poslovnog softvera u upotrebi u tužilaštvima i adekvatna i kontinuirana obuke. Pregled ovih nedostataka je dat iako prevazilazi naš projektni zadatak, kako bi se na njih skrenula pažnja i podstaklo njihovo ubrzano rešavanje.

6.1. Smanjenje broja zamenika javnog tužioca i povećanje broja predmeta u radu

Analiza Državnog veća tužilaca iz 2016. godine koja se bavila potrebnim brojem zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji, zaključuje da broj zamenika javnih tužilaca nije adekvatan broju predmeta u radu i da treba povećati broj postupajućih zamenika, ne samo u odnosu na broj koji stvarno postupa, već da treba povećati i broj zamenika predviđeni kadrovskim planom za tužilaštvo.

Analiza je pokazala da je broj zamenika javnih tužilaca na 100.000 stanovnika u Srbiji do 2016. godine opadao iz godine u godinu, bez obzira na povećane nadležnosti i obim posla od uvođenja tužilačke istrage 2013. godine. U vreme izrade Analize u Srbiji je postupalo 8,8 zamenika na 100.000 stanovnika, što je bilo ispod proseka država članica Saveta Evrope koji je tada iznosio 11,8 zamenika na 100.000 stanovnika. Broj zamenika javnih tužilaca je u Srbiji bio daleko ispod proseka zemalja istočne Evrope čiji tužilački sistemi imaju manje-više slične korene i principe kao što je to bio slučaj u Srbiji pre uvođenja tužilačke istrage. Kako Analiza kaže „imajući u vidu povećan obim posla, logično je bilo za očekivati da nakon uvođenja tužilačke istrage dođe do povećanja broja zamenika, a ne do smanjenja“.

Danas, na osnovu podataka iz CEPEJ-ovog izveštaja iz 2020. godinu (podaci se odnose na 2018. godinu), prosek broja javnih tužilaca i zamenika na 100.000 stanovnika u zemljama Saveta Evrope je 12, dok je u Srbiji 11,2. Istovremeno, statistika iz javnih tužilaštva u Srbiji pokazuje da

je broj predmeta u radu (obim posla) u stalnom porastu. Prosečan broj predmeta u radu po zameniku javnog tužioca u beogradskim osnovnim javnim tužilaštvima u 2014. je bio 1.160, u 2015. 1.436, a u 2016. je iznosio 1.650 predmeta. Iako je u odnosu na 2016. godinu, poslednjih godina značajno povećan broj postupajućih zamenika javnih tužilaca, prosečan broj predmeta u radu se nije smanjio. U 2019. godini u beogradskim osnovnim tužilaštvima je po zameniku javnog tužioca prosečno u radu bilo 1.415 predmeta. U 2020. godini, ovaj broj je nešto manji i iznosi prosečno 1.300 predmeta u radu po zameniku, ali se podaci iz 2020. godine ne mogu porediti sa ostalim godinama, jer je zbog vanredne situacije izazvane pandemijom COVID-19 obim priliva predmeta bio sigurno niži nego što bi bio u redovnim okolnostima. Ovakav trend kretanja prosečne opterećenosti zamenika, i pored povećanja njihovog broja, ukazuje na konstantno povećanje obima posla, tj. broj predmeta u radu je još veći nego što je bio 2016. godine, a to znači da je broj postupajućih zamenika nedovoljan da bi javno tužilaštvo moglo da ažurno postupiti i savladava svoj redovni obim posla.

6.2. Nepostojanje programa za rešavanje starih predmeta

Može se reći da tužilaštva ulažu značajne napore, iako sa velikim deficitom zamenika i osoblja, da smanje broj predmeta koji traju dugo, tj. predmeta na kojima je rad započet u tužilaštvu u nekoj od prethodnih godina (kolokvijalno starih predmeta). U tom smislu se posebno ističe Prvo osnovno javno tužilaštvo koje jedino izrađuje svoj godišnji plan i program rešavanja starih predmeta, po kome zamenici imaju obavezu da svakog meseca podnesu izveštaj o radu na starim predmetima. Na ovaj način rešili su do sada sve predmete starije od 2017. godine.

Međutim, navedeno tužilaštvo je izuzetak obzirom da ne postoji instrukcija od strane Republičkog javnog tužioca (RJT) kada je u pitanju usvajanje programa i planova za rešavanje starih predmeta na nivou pojedinačnih tužilaštava. U tom pogledu RJT bi moglo da se ugleda na Vrhovni kasacioni sud, koji je počev od 2013. godine doneo više programa za rešavanje starih predmeta (Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji od 25.12.2013. godine; Poseban program mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u sudovima u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018., a zatim Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2016 – 2020, kao i Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021 – 2025). Ovi akti propisuju systemske, opšte i procesne mere za smanjenje broja starih predmeta, kao i posebne mere za smanjenje broja starih predmeta pojedine vrste. Takođe su propisani rokovi za izveštavanje, pokazatelji koje treba pratiti kao i ciljevi koje treba ostvariti.

6.3. Neadekvatna funkcionalnost poslovnog softvera u upotrebi u tužilaštvima

Neadekvatna funkcionalnost poslovnog softvera u upotrebi u javnim tužilaštvima – SAPO-a onemogućuje preciznu statističku obradu i praćenje rezultata rada tužilaštava. Bazične podatke o radu tužilaštva – broj predmeta u radu, broj primljenih predmeta u godini, savladavanje priliva, koje smo u svrhu ove analize tražili od javnih tužilaštava, nismo mogli da dobijemo kroz izveštaj iz SAPO-a. Ove podatke su zaposleni u tužilaštvima morali da nam „ručno“ prikupe iz različitih upisnika. Moglo bi se zaključiti da SAPO služi samo za vođenje predmeta u elektronskoj formi, ali ne i za izveštavanje.

Kako smo održali samo nekoliko sastanaka, koliko nam je dozvolio kratak vremenski rok na koji smo angažovani da izvršimo ovu analizu, te imajući u vidu da nam to nije bio prioritetni zadatak, ne možemo sa sigurnošću da tvrdimo da je SAPO nefunkcionalan kada se radi o izveštavanju, ali možemo da preporučimo da je potrebno da se neki drugi projekat duže i ozbiljnije pozabavi ovom tematikom. Samo potpuno funkcionalan sistem za automatsko vođenje predmeta, sa svim potrebnim izveštavanjima, može da bude mehanizam za kvalitetno praćenje i upravljanje radom tužilaštva.

6.4. Nedostatak adekvatne i kontinuirane obuke u javnim tužilaštvima

Prilikom razgovora sa predstavnicima tužilaštva nakon isticanja nedovoljnosti trenutnog broja zaposlenih s obzirom na opterećenje predmetima u radu, uvek smo dolazili na temu obuka. Zajednički zaključak je da obuka nema dovoljno, a da onda kada ih ima ne postoji kontinuitet u edukaciji zamenika javnih tužilaca, a pogotovo administrativnog osoblja. Češće se menja sastav ljudi u administraciji tužilaštava usled velikog broja zaposlenih na određeno vreme i stalnog odliva kadrova, nego što se održavaju potrebne obuke. Ako je neko od zaposlenih u administraciji javnih tužilaštava učestvovao jednom na obuci za određenu temu, vrlo je verovatno da je morao u toku obavljanja svojih dnevnih obaveza da prenosi znanje drugim kolegama. Ako je ta osoba nakon obuke napustila tužilaštvo, ne ostaje niko ko bi mogao da održava minimum nivoa znanja u određenim oblastima rada. Sa druge strane, neophodno je periodično, u kontinuitetu, ponavljati obuke za administrativno osoblje, kako bi se nivo znanja i veština održavao i podizao kroz duži period. Time bi se svakako unapredila i efikasnost rada javnih tužilaštva.

Najizraženija potreba postoji za obukama za administrativno osoblje iz oblasti koja je u Godišnjem programu stalne obuke Pravosudne akademije kvalifikovana kao Posebna znanja i veštine. Konkretno to su:

- Obuka za administrativno osoblje za rad u poslovnom softveru SAPO – kontinuirano kroz stalni program u Pravosudnoj akademiji,

- Obuka za administrativno osoblje iz oblasti upravljanje predmetima i izveštavanje o radu javnih tužilaštava - kontinuirano kroz stalni program u Pravosudnoj akademiji,
- Obuka na radu za administrativno osoblje iz oblasti upravljanje javnim tužilaštvom, upravljanje predmetima i izveštavanje o radu javnih tužilaštava,
- Obuka za administrativno osoblje iz oblasti komunikacijskih veština,
- Obuka za IKT tehničare i sistem administratore iz oblasti korišćenje SAPO poslovnog softvera i upravljanje bazama podataka.