



This project is funded
by the European Union

JUDICIAL EFFICIENCY PROJECT



OSNOVNA ANALIZA LJUDSKIH RESURSA U OSNOVNIM JAVNIM TUŽILAŠTVIMA REPUBLIKE SRBIJE

Unapređenje efikasnosti pravosuđa – Aktivnost 1.6.



BRITISH This project is implemented by
COUNCIL a consortium led by the British Council



The project is funded by the European Union

Judicial Efficiency, Republic of Serbia
12SER01/01/121



The project is implemented by the consortium led by the British Council

Unapređenje efikasnosti pravosuđa

Aktivnost 1.6 – Strategija ljudskih resursa – početna analiza ljudskih resursa u osnovnim javnim tužilaštvima

1– Kontekst

EU projekat *Unapređenje efikasnosti pravosuđa* sprovodi konzorcijum koji predvodi Britanski savet u saradnji sa Ministarstvom pravde Velike Britanije i konzorcijumskim partnerima *DMI Associates, Alternative Consulting, 4DIGITS Consulting* i Institutom Mihajlo Pupin.

Osnovni cilj projekta je da unapredi rad pravosudnih institucija i njihovu mogućnost da mere sopstveni učinak kroz standardizaciju poslovnih procesa i procedura, uvođenje novih i unapređenih pristupa, bolju komunikaciju sa javnošću, unapređenje profesionalnih kompetencija i izmene zakonskih okvira.

Projektne aktivnosti su podeljene u pet komponenti, čiji je cilj unapređenje sveukupne efikasnosti pravosuđa i omogućavanje pravovremenog, fer i transparentnog sprovođenja pravde na način koji garantuje poverenje javnosti.

U okviru prve komponente projekta, ***Efikasnost sudske mreže kroz unapređeni učinak i funkciju pravosudnih organa***, razvoj Strategije ljudskih resursa je prepoznat kao važni faktor unapređenja učinka i funkcionisanja pravosudnih organa. Kako bi se ispunili zadaci Aktivnosti 1.6. –*Izrada Strategije ljudskih resursa u pravosuđu*, na projektu su anagažovani senior i junior ekspert za ljudske resurse.

Ključni zadaci i odgovornosti eksperata ove aktivnosti su sledeći:

- Procena trenutne situacije i izrada implementacionog plana kako bi se postigli ciljevi aktivnosti koji su definisani u Izveštaju o početnom napretku projekta.
- Analiza potreba i obima posla; opterećenja sudija i tužilaca uzimajući u obzir ljudske, materijalne i tehničke resurse kao i moguće buduće promene u strukturi sudov i odabiru i edukaciji zaposlenih.
- Izrada srednjeročne Strategije ljudskih resursa u pravosuđu, koji će između ostalog razmotriti i sledeća pitanja: broj i strukturu sudija i tužilaca kao i status, broj i strukturu sudijskih saradnika i javnotužilačkih pomoćnika.

Zainteresovane strane su odabrale šest osnovnih javnih tužilaštava, kao odgovarajući reprezentativni uzorak za potrebe ove analize. Ovaj izveštaj je formiran na osnovu nalaza i preporuka posećenih javnih tužilaštava tokom maja i juna meseca 2017. godine:

Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu
Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu
Osnovno javno tužilaštvo u Čačaku
Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu
Osnovno javno tužilaštvo u Nišu
Osnovno javno tužilaštvo u Vranju



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Pregled ključnih problema

Analiza situacije u javnim tužilaštvima se nadovezuje na izveštaj osnovne analize ljudskih resursa u sudovima, koji je predstavljen Radnoj grupi za izradu srednjeročne „Strategije ljudskih resursa za pravosuđe“ 11. maja 2017. godine. Iako se izveštaji bave različitim institucijama, postoje sličnosti koje su uzrokovane istim događajima kao što je zabrana zapošljavanja iz 2013. godine i izmena Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta iz 2015. godine.

Takođe, situacija u osnovnim javnih tužilaštvima je dodatno pogoršana uvođenjem novog Zakonika o krivičnom postupku koji se primenjuje od 2013. godine i koji je značajno izmenio obim rada javnih tužilaštava u Republici Srbiji. Nije nam poznato na koji način je sagledan i planiran uticaj promene ovog obima, ali ono što je uočeno tokom nastanka ovog izveštaja je hronični kadrovski nedostatak i disbalans u okviru pojedinačnih a i između različitih tužilaštava.

Slično našem izveštaju o stanju ljudskih resursa u sudovima, postoje brojni problemi koji utiču na učinak na strateškom nivou širom sistema i oni koji se pojavljuju na lokalom nivou, u pojedinačnim tužilaštvima.

Strateški nivo

Na strateškom nivou, smatramo da kadrovske potrebe koje su proistekle iz primene novog Zakonika o krivičnom postupku nikada nisu bile zadovoljene, što je dovelo do srazmernih posledica po efikasnost i učinak javnih tužilaštava. Nedostatak očiglednog procesa analize uticaja, dodatno je oslabio ionako krhku sredinu u kojoj se sprovode nove reforme, npr. primena novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici od juna 2017. godine kao i formiranje specijalizovanih regionalnih odeljenja za borbu protiv korupcije, koje će iziskivati povlačenje određenih kadrova sa nižih instanci tokom 2018. godine.

U prilogu ovog dokumenta nalazi se jednostavan primer obrasca analize uticaja. Važno je napomenuti da obrazac može poslužiti samo kao vodič dalje diskusije između rukovodioca na lokalnom i strateškom nivou, i kao osnova proračuna potreba za novim kadrovima. Donošenje odluka o tome šta je dostižno i u kom vremenskom periodu, a koje proističu iz ovih diskusija, je naredni i teži korak.

Aktivnosti iznete u prvoj i drugoj preporuci ovog izveštaja bave se ovim pitanjima.

Lokalni nivo

Pored preporuka na strateškom nivou, smatramo da bi postojanje veće fleksibilnosti za donošenje kadrovskih odluka na lokalnom nivou imalo neposredni uticaj na sveukupnu efikasnost tužilaštva bez dodatnih troškova; a posebno pružanje mogućnosti odabira popunjavanja upražnjenih kadrovskih pozicija shodno prioritetima, kao i mogućnosti prenamene sredstava dodeljenih kadrovima i materijalnim troškovima.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Preporuke

U nastavku se nalazi lista preporuka sadržana u ovom izveštaju:

Preporuka 1. Vlada Republike Srbije, Evropska unija i međunarodna zajednica donatora, bi trebalo da se pobrinu da postoje neophodna sredstva u pravosuđu za primenu prethodnih i trenutnih programa reforme, pre nego što razmotre sprovođenje daljih reformi.

Preporuka 2. Potrebno je sprovesti sistemsku analizu uticaja u ranim fazama planiranja budućih reformskih procesa, i brzinu promena planirati na osnovu dostupnosti potrebnih sredstava i resursa za uspešnu implementaciju reforme, a ne na osnovu drugih spoljnih agendi.

Preporuka 3. Potrebno je da Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca kritički pristupe ispitivanju prepreka za unapređenje učinka na lokalnom nivou javnih tužilaštava, i pobrinu se da interna organizaciona ograničenja ne predstavljaju prepreku javnim tužiocima da unaprede efikasnost i u periodu pre očekivane konsolidacije nadležnosti u Državno veće tužilaca.

Preporuka 4. Potrebno je uspostaviti sistem kadrovskog planiranja za javna tužilaštva, koji će dati tačne proračune budućih potreba u odnosu na trenutno kadrovsko stanje, raspoređenost i kompetencije pravnog i administrativnog osoblja.

Preporuka 5. Potrebno je razjasniti sistem za odabir zamenika javnih tužilaca. U trenutnom dvostrukom sistemu (1. Pravosudna akademija, 2. tužilački pomoćnici i sudijski saradnici) broj polaznika Pravosudne akademije potrebno je odrediti na osnovu potrebnog broja sudija i zamenika javnih tužilaca, uzimajući u obzir i postojeći broj tužilačkih pomoćnika i sudijskih saradnika. Ukoliko je tendencija preći na sistem Pravosudne akademije, preduzeti korake za formiranje održive i poželjne karijere tužilačkih pomoćnika/sudijskih saradnika.

Preporuka 6. Trenutne aktivnosti interoperabilnosti sistema i razmene podataka između državnih institucija imaju ogroman potencijal za unapređenje efikasnosti i umanjenje troškova. Potrebno je razmotriti sve mogućnosti za ubrzanje ovog procesa.

Preporuka 7. Potrebno je analizirati prednosti i mane formiranja zajedničkih službi kako bi se unapredila efikasnost pravosuđa. Potrebno je definisati mogućnosti za unapređenje koje proističu iz ovog pristupa, pripremiti profil povraćaja investiranih sredstava i pripremiti implementacioni plan.

Preporuka 8. Kako bi se efikasnost unapredila bez dodatnih troškova, potrebno je da Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca povećaju nadležnosti javnih tužilaca kako bi im se pružila mogućnost za kadrovske izmene (u smislu određivanja prioriteta pozicija prilikom zapošljavanja novih kadrova na upražnjenim pozicijama) i izmene namena budžetskih sredstava.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

2 – Upravljanje učinkom

2a – Trenutno praćenje učinka sistema i praćenje u odnosu na buduće promene

Iako je nadležnost za kadrove u tužilaštvima podeljena između Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca, ona ostaje jedinstvena funkcija u očima korisnika sistema – građana i ostalih držanih institucija, pre svega policije i sudova. Takođe, složeno je i nekorisno pokušati izdvojiti učinak komponenti koje pripadaju Ministarstvu pravde, uključujući zgrade, IKT i administrativno osoblje od vršilaca funkcije koji pripadaju nadležnosti Državnog veća tužilaca.

Iako smo svesni tendencija da se nadležnosti prenesu u Državno veće tužilaca, to se nije dogodilo u prethodno očekivanim rokovima, i nije izvesno da će se dogoditi u trenutno postavljenom roku. Iako je strateški pravac tužilačkih funkcija kompleksan u trenutno podeljenom sistemu, time samo dobija na značaju.

Mnogi od problema sa kojima se tužilaštvo trenutno susreće, su rezultat očiglednog nedostatka strateške analize uticaja sprovedenih reformi. Uvođenje tužilačke istrage novim Zakonikom o krivičnom postupku 2013. godine je primer gde uticaj značajne reforme nije ispraćen srazmernim kadrovskim izmenama potrebnim za njegovu primenu, što je i istaknuto u brojnim dokumentima.

Analiza potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji koja je rezultat rada radne grupe formirane od strane Državnog veća tužilaca 2016. godine, ukazuje da, iako se situacija razlikuje u različitim delovima Srbije, u sistemu postoji značajan nedostatak zamenika javnih tužilaca koji je potreban za postojeći obim posla.

Međutim, jasno je da samo povećanje broja zamenika javnih tužilaca na nivo iznet u prethodno pomenutoj analizi, samostalno neće obezbediti dugoročnu efikasnost tužilaštava, iz dva razloga:

1. Zamenici javnih tužilaca ne mogu postići optimalan učinak ukoliko nisu ispraćeni adekvatnim brojevima ostalog pravnog i administrativnog osoblja i odgovarajućom infrastrukturom kao što je kancelarijski prostor i IKT oprema.
2. Pravosudni sistem u Srbiji nastavlja da se menja što ima direktne posledice na rad zamenika javnih tužilaca. Već se može uočiti uticaj nove zakonske regulative kao što je uvođenje novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u junu 2017. godine, kao i formiranje specijalizovanih regionalnih odeljenja za borbu protiv korupcije u martu 2018. godine.

U vezi sa tačkom 1. jasno je da u ovom trenutku nije postignut adekvatan balans u odnosu na prethodne reforme, uključujući pre svega uvođenje tužilačke istrage. Ovaj zaključak je donet na osnovu pregleda različitih dokumenata, kao i zatečene situacije na terenu.

Ni jedno od osnovnih javnih tužilaštava koja smo posetili nije imalo adekvatno prateće osoblje i infrastrukturu koja bi zamenicima javnih tužilaca omogućila da rade u punom kapacitetu. Ipak, situacije na terenu se razlikuju.

Na primer, u Nišu, najupečatljiviji je bio najniži odnos administrativnog osoblja prema zamenicima javnog tužioca- 18 zamnika javnog tužioca :19 stalno zaposlenih i 5 na ugovorima na određeno vreme. Ova situacija nastala je još 2015. godine kada je 19 upražnjenih pozicija od ukupno 38 pozicija za



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

administrativno osoblje izbrisano iz Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, što predstavlja umanjeње od 50%.

Sledeća prepreka optimalnom učinku zamenika javnih tužilaca je nedostatak prostora za sprovođenje saslušanja, i ne samo da troje zamenika javnih tužilaca deli jednog zapisničara, oni takođe dele i jednu kancelariju, što ograničava njihov rad i sprovođenje saslušanja na određeni broj dana – svaki drugi dan u najboljem slučaju a njihov rad tokom dana kada nemaju saslušanja je ograničen uslovima i prostorom u kancelariji.

Čak i u Drugom osnovnom tužilaštvu u Beogradu, gde su uslovi rada veoma dobri, nema dovoljno administrativnog osoblja koje bi omogućilo pun kapacitet rada zamenika javnih tužilaca. Iako nije uvek moguće doneti jednostavne zaključke o potencijalima, u primerima Osnovnog javnog tužilaštva iz Niša i Drugog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu, potencijalni pozitivni uticaj dovoljnog broja administrativnog osoblja i odgovarajuće infrastrukture na rad zamenika javnih tužilaca je očigledan.

U vezi sa tačkom 2 – Stupanje na snagu novog Zakona o sprečavanju porodičnog nasilja ne samo da je rezultiralo povećanim brojem predmeta, već i sama priroda posla će povećati sate dežurstva zamenika javnih tužilaca i zapisničara. Takođe će doći i do povećanja obima posla tužilačkih pomoćnika i zaposlenih u pisarnici. Situaciju pogoršava neadekvatna naknada zapisničara za vreme dežurstva, gde se sati provedeni kod kuće tokom dežurstva plaćaju samo 15 RS po satu.

Osnovnu analizu uticaja ovakvih zaknoskih promena nije teško sprovesti. Na primer, grubi proračun uticaja novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu, podrazumeva:

3 ili 4 Zamenika javnih tužilaca
3 ili 4 zapisničara
1 ili 2 tužilačka pomoćnika
1 ili 2 upisničara

Kada je u pitanju administrativno osoblje, to bi značilo približno petoro dodatno zaposlenih, što je povećanje od oko 17% i zaposlenje 3 ili 4 zamenika javnih tužilaca, što je za OJT u Nišu povećanje od 26%.

Stoga, na strateškom nije teško izračunati unapred kadrovske posledice uvođenja novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. U ovom trenutku međutim, nije jasno da li ovi proračuni nisu odrađeni ili su proračuni odrađeni ali dodatni resursi nisu dodeljeni javnim tužiocima. U svakom slučaju, potrebni resursi za primenu ovog zakona nisu bili dostupni osnovnim javnim tužilaštvima koja smo posetili u vreme početka primene ovog zakona 1. juna 2017. godine.

U analizi stanja ljudskih resursa u sudovima-

<https://www.dropbox.com/s//JEP%20Final%20report%20on%20HR%20baseline%20analysis%20in%20basic%20courts.pdf?dl=0> – dali smo primer osnovnog alata za analizu uticaja koja bi unapredila proces sprovođenja reformi u pravosuđu.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Ova potreba je još očiglednija u tužilaštvima i u skladu sa tim, istu preporuku navodimo i u ovom izveštaju. U prilogu 1. ovog izveštaja se nalazi primer jednostavnog obrasca analize uticaja.

U javnim tužilaštvima koja smo posetili, kadrovi i infrastruktura nisu u skladu sa potrebama i zahtevima sistema. To remeti rešavanje priliva i negativno utiče na efikasnost.

Kao što možemo videti iz gore navedenih primera, nismo uočili dokaze postojanja mehanizma proračuna kadrovskih potreba kako bi se postigao efikasni balans u javnim tužilaštvima, kao ni dostupna sredstva za uspostavljanje tog balansa, ukoliko ovakav mehanizam postoji.

U nedostatku navedenog, a uzimajući u obzir program budućih reformi predviđen Akcionim planom za poglavlje 23 i Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa, ističemo zabrinutost da će ionako loša situacija biti dodatno pogoršana, ukoliko se nove promene sprovede bez dodatnih sredstava i kadrova.

Strateško planiranje, bi delom trebalo da bude uslovljeno holističkim upravljanjem učinkom koje je često jednostavno podeljeno na okvir koji obuhvata:

- Upravljanje informacijama
- Upravljanje ljudima
- Upravljanje finansijama
- Upravljanje učinkom

Rutinsko prikupljanje takvih informacija predstavlja osnov ne samo strateškog planiranja već i kadrovskog balansiranja među javnim tužilaštvima.

Trenutna odgovornost za ovakvo strateško planiranje je podeljena između Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca i dok ovakva situacija otežava proces planiranja, ne čini ga nemogućim niti uklanja odgovornost za sprovođenje pomenutog procesa.

Preporuka 1. Vlada Republike Srbije, Evropska unija i međunarodna zajednica donatora, bi trebalo da se pobrinu da postoje neophodna sredstva u pravosuđu za primenu prethodnih i trenutnih programa reforme, pre nego što razmotre sprovođenje daljih reformi.

Preporuka 2. Potrebno je sprovesti sistemsku analizu uticaja u ranim fazama planiranja budućih reformskih procesa, i brzinu promena planirati na osnovu dostupnosti potrebnih sredstava i resursa za uspešnu implementaciju reforme, a ne na osnovu drugih spoljnih agendi.

2b – Osnovna javna tužilaštva – upravljanje učinkom

Dok nacionalna strateška odgovornost za učinak pripada Ministarstvu pravde i Državnom veću tužilaca, na lokalnom nivou, tu odgovornost nose javni tužioci. U javnim tužilaštvima koja smo posetili, javni tužioci imaju aktivni uvid u predmete u radu zamenika javnog tužioca.

Od osnovnih javnih tužilaštava koja smo posetili, tužilaštva u Novom Sadu i Nišu koriste SAP sistem za upravljanje predmetima. Iako ovaj program unapređuje rad pisarnice, primetili smo da je njegov potencijal ograničen sledećim:



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

- Nedostatkom sistemskog uputstva za korišćenje
- Neadekvatnim kapacitetima za skeniranje, zbog kojih ne dolazi do skeniranja celokupne dokumentacije
- Uskim nizom dostupnih informacija o upravljanju učinkom

Nažalost, elektronski sistem za upravljanje predmetima ne pruža više opcija sa kvalitativnim podacima jer se čini da ne postoji efikasan sistem ocene učinka za zamene javnih tužilaca nakon inicijalnog trogodišnjeg perioda, i generalno ne postoji širi efikasan sistem ocene učinka u koji i zaposleni i rukovodioci imaju poverenje.

Što se tiče upravljanja učinkom na lokalnom nivou, najočiglednija je možda nemogućnost rukovodilaca da odaberu sastav zaposlenih koji im je dodeljen, kako bi postigli optimalni učinak. Dok su na marko nivou, Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca, najbolje pozicionirani da sprovedu strateška unapređenja kroz program reformi, na lokalnom nivou, visoki rukovodioci su dobro pozicionirani da donose odluke manjeg obima kako bi postigli optimalni učinak raspoloživim sredstvima.

U osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu, na primer, najurgentnija je potreba za dodatnim upisničarima i dostavljačima. Iako pragmatična odluka, trenutno može biti da se neznatno smanji broj pozicija zamene javnih tužilaca ili tužilačkih pomoćnika, ili iskoriste sredstva drugih namena kako bi se povećao broj administrativnog osoblja, javni tužilac nije u mogućnosti da donese takvu odluku. Tačnije, predlog da se umesto dodatnog tužilačkog pomoćnika zaposli dostavljač je u konkretnom slučaju i bio upućen Ministarstvu pravde, ali je snažno odbijen na svim nivoima.

Prihvatajući da je trenutna podela odgovornosti između Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca može dovesti do određenih poteškoća u sprovođenju ovakvih odluka, ističemo da odgovornost za sveobuhvatnu efikasnost, mora postojati i na individualnom i na sistemskom nivou između Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca.

Ukoliko u budućnosti celokupna odgovornost za tužilaštva bude prebačena na Državno veće tužilaštva, potrebno je razmotriti potencijal za maksimalni učinak ove promene kroz odgovarajući prenos odgovornosti na lokalne nivoe.

Preporuka 3. Potrebno je da Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca kritički pristupe ispitivanju prepreka za unapređenje učinka na lokalnom nivou javnih tužilaštava, i pobrinu se da interna organizaciona ograničenja ne predstavljaju prepreku javnim tužiocima da unaprede efikasnost i u periodu pre očekivane konsolidacije nadležnosti u Državno veće tužilaca.

3 – Ljudski resursi

3a Nosioci funkcija, tužilački pomoćnici i volonteri – kontekst

Tradicionalni karijerni put tužilaca, prolazio je kroz sledeće faze:

- Pripravnici/volonteri
- Niži tužilački pomoćnici
- Viši tužilački pomoćnici



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

- Zamenici javnih tužilaca
- Javni tužioci

Osnivanje Pravosudne akademije otvorilo je novi put, koji uključuje direktno imenovanje na poziciju zamenika javnog tužioca nakon položenog pravosudnog ispita, završenog programa Pravosudne akademije od 24 meseca i izbora od strane Državnog veća tužilaca i Narodne Skupštine. Međutim, ova promena nije prošla bez kontroverzi. U vreme nastanka ovog izveštaja, nije očigledna jasna politika koja određuje dugoročni pravac ova dva karijerna puta.

Pored, neizvesnosti koju trenutna situacija uzrokuje, postoje i sledeći problemi:

- 1) Kao što je navedeno u izveštaju o situaciji u sudovima, postoji neusklađenost između brojeva polaznika Pravosudne akademije i upražnjenih radnih mesta na koja oni mogu da se prijave, uzimajući u obzir postojeći broj sudijskih saradnika i tužilačkih pomoćnika koji takođe pretenduju na pomenuta mesta. Prema skorašnjoj statistici, samo 6% imenovanih sudija i zamenika javnih tužilaca su polaznici Pravosudne akademije i samo 33% polaznika Pravosudne akademije je izabrano za pozicije sudija i zamenika javnih tužilaca¹. To dovodi do određenog broja polaznika Pravosudne akademije koji ne mogu da pronađu posao nakon završene obuke, i iako su tokom naredne tri godine plaćeni iz budžeta Republike Srbije, oni praktično ne doprinose radu pravosuđa, niti dalje razvijaju veštine koje su stekli tokom obuke.
- 2) Veća je neizvesnost tužilačkih pomoćnika da li će se njihov karijerni put prirodno nastaviti u smeru pozicije zamenika javnih tužilaca – veći deo onih sa kojima smo razgovarali, ne smatra da će to biti moguće.
- 3) Na otpočinjanje karijere u tužilaštvima negativno je uticalo smanjenje šansi za napredovanje (kao što je objašnjeno u tački 2.) kao i nepostojanje plaćenih pripravničkih pozicija. S obzirom da su slične pozicije u privatnom sektoru plaćene (neke i od strane države) kao i da se na osnovu stažiranja u privatnom sektoru umanjuje cena upisa u advokatske komore, trenutna nezainteresovanost kandidata za pripravnički staž u javnih tužilaštvima verovatno će se nastaviti.

U svim zemljama koje su odlučile da pređu na sistem tužilačke istrage, kapacitet i sposobnosti javnih tužilaštava u velikoj meri određuju efikasnost pravosuđa.

Iako su neke od ključnih svakodnevnih prepreka efikasnosti u radu u javnim tužilaštvima uzrokovane nedostatkom administrativnog osoblja, na strateškom nivou, gorepomenuti problemi karijernog puta predstavljaju razlog za ozbiljnu i rastuću zabrinutost.

Od ključnog značaja je sposobnost da se sistematski i tačno proračunavaju potrebni brojevi zaposlenih na svakoj od pozicija, krećući od najviših pozicija ka nižim. Takav sistem godišnjeg i dugoročnog proračuna (možda za pet godina unapred), nije komplikovano a ni skupo održavati. Isti taj sistem bi pratio trenutne pozicije i nivoe kompetencija trenutno zaposlenih u svakoj fazi karijernog puta.

¹ Preporuke i predlozi u vezi sa postupcima odabira, vrednovanja rada i napredovanja javnih tužilaca, Državno veće tužilaca; Twining projekat EU, Jačanje kapaciteta Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, 2016. godine.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Ukupni troškovi javnotužilačkog sistema, moraju biti izbalansirani tako da obezbede dovoljno sredstava za plate koje će omogućiti jednak pristup svim zainteresovanim kandidatima za pripravnički staž u javnim tužilaštvima, bez obzira na njihov materijalni status. U okviru ukupnog budžeta, iznos koji je potreban za minimalne plate pripravnika, deluje dostupan ukoliko bi se postojeća sredstva drugačije rasporedila. Ta sredstva bi mogla biti dostupna ukoliko bi se izbegli prekomerni i nepotrebni rashodi kasnog plaćanja usluga veštaka i advokata, kao i kroz bolju organizaciju administrativnog osoblja.

Na primer, u osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu, jedan od ionako malog broja tužilačkih pomoćnika, u praksi obavlja posao statističara i sekretara tužilaštva, jer ove pozicije u osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu ne postoje iako je predviđeno da bi javna tužilaštva sa više od 10 zamenika javnih tužilaca trebalo da imaju sekretara.

Svrha predloženog karijernog upravljanja bi bio pregled ključnih faza uključujući i program za volontere/pripravnike. Kao što je gore navedeno, holistički pristup sredstvima širom tužilaštava bi trebalo da prioritetno obezbedi sredstva za plaćanje pripravnika.

Preporuka 4. Potrebno je uspostaviti sistem kadrovskog planiranja za javna tužilaštva, koji će dati tačne proračune budućih potreba u odnosu na trenutno kadrovsko stanje, raspoređenost i kompetencije pravnog i administrativnog osoblja.

Preporuka 5. Potrebno je razjasniti sistem za odabir zamenika javnih tužilaca. U trenutnom dvostrukom sistemu (1. Pravosudna akademija, 2. tužilački pomoćnici i sudijski saradnici) broj polaznika Pravosudne akademije potrebno je odrediti na osnovu potrebnog broja sudija i zamenika javnih tužilaca, uzimajući u obzir i postojeći broj tužilačkih pomoćnika i sudijskih saradnika. Ukoliko je tendencija preći na sistem Pravosudne akademije, preduzeti korake za formiranje održive i poželjne karijere tužilačkih pomoćnika/sudijskih saradnika.

3b Administrativno osoblje – kontekst

Daktilografi i zapisničari

Daktilografi i zapisničari imaju ključnu iako slabo plaćenu poziciju, koja je važna za sveukupnu efikasnost svakog javnog tužilaštva. Osnovno javno tužilaštvo u Nišu ima 9 daktilografa i zapisničara ukupno, 7 na ugovorima na neodređeno i 2 na ugovorima na određeno vreme. U Nišu je najniži odnos administrativnog osoblja i zamenika javnih tužilaca sa kojim smo se susreli tokom našeg programa poseta. Ukoliko bi se težilo standardu od jednog zapisničara na jednog zamenika javnog tužioca, ovaj kadar bi bilo potrebno udvostručiti.

Zapisničari i daktilografi takođe imaju dežurstva na kojima se smenjuju na nedeljnom nivou, zavisno od organizacije javnog tužilaštva. Ukoliko tokom dežurstva budu pozvani da prisustvuju određenim aktivnostima zamenika javnih tužilaca bez obzira na njihovo trajanje, narednog dana se od njih očekuje da se pojave na poslu u predviđeno vreme zajedno sa svim ostalim zaposlenima. Za rad tokom dežurstva, zaposleni dobijaju finansijsku naknadu ili dodatne slobodne dane (koje često ne mogu da iskoriste zbog nedostatka kadrova na njihovim pozicijama).

Kao posledica svega navedenog, nije lako naći dobre zapisničare/daktilografe koji bi radili u javnim tužilaštvima zbog malih plata i velikog obima posla. Situacija je dodatno pogoršana kroz zapošljavanje



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

na određeno vreme i činjenicu da su zaposleni na istoj poziciji različito plaćeni zavisno od nivoa obrazovanja i ugovora pozicije, a ne na osnovu svog učinka. Oni koji su zaposleni na pozicijama zapisničara imaju mogućnost da napreduju kroz platne razrede na osnovu ocene učinka, dok daktilografi nemaju mogućnost napredovanja niti se njihov učinak ocenjuje. Takođe, iako neki daktilografi ispunjavaju uslove potrebne za državne službenike, trenutni Pravilnici o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji ne dozvoljavaju prelazak na pozicije zapisničara.

Pisarnica

U pisarnicama u Nišu i Novom Sadu, u pilot fazi se primenjuje elektronski sistem za upravljanje predmetima SAPO. SAPO sistem je uveden 2014. godine i pruža značajan potencijal za bolji pregled i upravljanje predmetima u javnim tužilaštvima, kao i uštede vremena u procesu pronalaženja predmeta i reprodukcija dokumentacije. Međutim, uočeni su i određeni problemi:

- a) Ne postoje sistemska pravila niti uputstva koja upućuju na korišćenje elektronskog programa. Takođe zabrinjavajuće je da još uvek ne postoji sveobuhvatni priručnik za korisnike, što može otežati sistemsko širenje programa.
- b) Jedna od ključnih uloga pisarnice je povezana prikupljanjem i slanjem podataka Republičkom javnom tužilaštvu. Zabrinjavajuće je to što smo čuli da još uvek postoje različita tumačenja direktiva za zavođenje predmeta, kao što su obeležja povezana sa primenom novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Ovakva praksa može dovesti do netačne statistike na državnom nivou koja bi trebalo da obezbeđuje podatke za potrebe i kapacitete javnotužilačkog sistema.
- c) Sistem za upravljanje predmetima takođe pruža ograničene informacije o učinku. Navodno je ograničen na praćenje toga da li je zamenik javnog tužioca vratio predmet pisarnici u zakonski propisanom roku i da li je predmet bio uspešan na sudu. Sa druge strane, sastavljanje godišnjeg izveštaja je olakšano kroz korišćenje elektronskog sistema za upravljanje predmetima, što umnogome smanjuje potreban rad administrativnog osoblja na ovom zadatku.
- d) Dobrobiti sistema su i u Novom Sadu i u Nišu umanjene, nedostatkom osoblja koje bi skeniralo sva dokumenta kako bi se formirao kompletni elektronski zapis predmeta.

Arhiva

U javnim tužilaštvima koja smo posetili, nije bilo zaposlenih u Arhivi. Arhive javnih tužilaštva su često smeštene u prostore koji nisu adekvatni za čuvanje predmeta. Javna tužilaštva koja nemaju prostor za Arhivu, predmete čuvaju u pisarnicama, kancelarijama pa čak i hodnicima kroz koje prolaze klijenti, što je svakako neprihvatljivo.

Statističari

Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu je jedino javno tužilaštvo koje smo posetili a koje je imalo statističara. Osnovna uloga statističara je da prikuplja podatke za statističke izveštaje Republičkog zavoda za statistiku. Postoji lista redovnih izveštaja i perioda izveštavanja, a Zavod takođe može poslati upit za različite i specifične podatke. S obzirom da postoji manjak zaposlenih u pisarnici, statističar u Drugom osnovnom javnom tužilaštvu takođe svakodnevno radi i kao upisničar u pisarnici bez dodatnih finansijskih naknada.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

IKT

U javnim tužilaštvima koja smo posetili, ukoliko je bilo IKT službe tu je često radio samo jedan zaposleni, sa izuzetkom osnovnog javnog tužilaštva u Novom Sadu gde je radilo dvoje zaposlenih, sistem administrator i IT tehničar. Trenutno ne postoji centralna IT služba za tužilaštva u Republici Srbiji, već dvoje zaposlenih u IKT službama prvog i drugog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu, imaju zadatak da prikupljaju podatke za potencijalne EU projekte i izrađuju tehničke specifikacije. Ove poslove oni obavljaju pored svojih svakodnevnih zadataka i bez dodatne finansijske naknade.

IKT oprema koju smo zatekli na terenu je uglavnom zastarela (sa izuzetkom opreme u drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu). Sistem za elektronsko upravljanje predmetima se ne koristi u svim javnim tužilaštvima i kompjuterska oprema se primarno koristi za kucanje i štampanje dokumenata. Takođe, većina javnih tužilaštava nema zvaničnu e-mail adresu, već koristi besplatne e-mail adrese koje su otvorili zaposleni u tužilaštvima. Ove adrese se koriste za zvaničnu razmenu dokumenata iako nemaju odgovarajući nivo zaštite.

Dostavna služba

Dostavna služba javnih tužilaštava najčešće služi za razmenu dokumenata između javnih tužilaštava i ostalih državnih institucija, kao i za ručno popunjavanje pošiljki i zvaničnih poziva za saslušanja, koja se potom uručuju preko pošte, čije su usluge, kako smo mnogo puta čuli, skupe i neefikasne.

Proces provere adrese stanovanja sa drugim držanim institucijama je komplikovan i dug, uključuje pisanje zvaničnih dopisa i upotrebu dostavne službe. Za dobijanje informacija, potrebno je oko 2 ili 3 nedelje, što može dovesti do kumulativnih kašnjenja u administrativni delovima tužilačkog procesa.

S obzirom da i druge državne institucije elektronski čuvaju svoje podatke, dok se ne uspostavi sistem elektronske razmene podataka, logično bi bilo postaviti zaposlene iz tih državnih institucija pored zaposlenih u tužilaštvima i sudovima kako bi se informacije između sistema razmenjivale simultano, umesto komplikovanog i skupog sistema papirološke dostave.

Računovodstvo

U računovodstvima osnovnih javnih tužilaštava koja smo posetili, četo je radio samo jedan zaposleni. Iako jedan zaposleni može biti dovoljan za obim posla u tužilaštvu, nije u skladu sa finansijskim propisima da jedna osoba kontroliše sve finansijske procese.

Bilo je primera gde dva javna tužilaštva dele zgradu (npr. osnovno i više javno tužilaštvo u Vranju) ali imaju zasebne računovodstvene službe iako u računovodstvu osnovnog javnog tužilaštva radi samo jedna osoba.

Sa druge strane, u Beogradu, devetoro zaposlenih rade u zajedničkoj službi računovodstva za 5 tužilačkih institucija (prvo, drugo i treće osnovno javno tužilaštvo, više javno tužilaštvo i apelaciono javno tužilaštvo u Beogradu). Ovo se čini kao efikasan način korišćenja zajedničkih resursa, koji može pružiti informacije potrebne za formiranje sličnih zajedničkih službi.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Primarni finansijski problem računovodstva je nedostatak sredstava za troškove istrage, jer je inicijalno dodeljena suma uvek niža od potrebne, što se često nadomešćuje dodatnim uplatama tokom godine. Najčešće se dešava da te uplate stignu dva ili tri dana pred kraj finansijske godine, što stvara neverovatan pritisak na službu računovodstva da procesuirá veliki broj uplata u kratkom vremenskom roku.

Preporuka 6. Trenutne aktivnosti interoperabilnosti sistema i razmene podataka između državnih institucija imaju ogroman potencijal za unapređenje efikasnost i umanjeње troškova. Potrebno je razmotriti sve mogućnosti za ubrzanje ovog procesa.

Podaci CEPEJ izveštaja o tužilačkom osoblju

CEPEJ studija 23. iz 2016. godine, koja iznosi analizu podataka iz 2014. godine, ukazuje da je broj tužilaca u Srbiji na 100 000 stanovnika (tabela 3.25) nizak u odnosu na evropski prosek (u Srbiji taj broj je 9.2. dok je evropski prosek 11.3). Od 2010. godine do 2014. godine taj broj se menjao od 8.4. 2010. godine do 9.2. 2012. i 2014. godine. Ova promena može biti objašnjena reformom pravosuđa koja je sprovedena 2010. godine kada je sistem reizbora sudija i tužilaca ostavio 122 tužioca bez posla. U tom momentu u Srbiji je bilo 8.4. tužioca na 100 000 stanovnika. Međutim, Ustavni sud je ovaj sistem proglasio neustavnim i 2012. godine tužioci su vraćeni na posao što objašnjava porast u 2012. godini (CEPEJ tabela 3.25). Kao što je već pomenuto, 2013. godine Srbija je uvela sistem tužilačke istrage novim Zakonikom o krivičnom postupku, koji donosi značajne izmene krivičnog postupka prenoseći istragu sa istražnih sudija na tužioce. Međutim, podaci iz 2014. godine (CEPEJ tabela 3.25) pokazuju da nije bilo povećanja broja javnih tužilaca i da je na 100 000 stanovnika i dalje ostalo 9.2. tužioca. *Analiza potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji*, pokazuje da je 2016. godine, u Srbiji bilo 627^2 zamenika javnih tužilaca, što znači da je bilo 8.8. tužioca na 100 000 stanovnika, iako bi se nakon uvođenja novog Zakonika o krivičnom postupku očekivao drugačiji trend. Koliko je promena 2013. godine bila značajna može se videti i po obimu posla. CEPEJ podaci ukazuju da je 2012. godine broj predmeta po javnom tužiocu bio 344, a prema podacima gore pomenute Analize u 2016. godini bilo je 1197 predmeta po zameniku javnog tužioca.

Što se tiče administrativnog osoblja, CEPEJ podaci ukazuju da je 2010. godine bilo 1.7. administrativnog osoblja po jednom zameniku javnog tužioca i taj broj se nije menjao ni 2012. godine, iako je tada još 122 tužioca vraćeno na svoje pozicije. Neznatno povećanje primećeno je 2014. godine na 1.8. što može biti objašnjeno izmenom mreže sudova i javnih tužilaštava 2014. godine. Evropski standard tokom tog perioda bio je 1.5. u opsegu od 0.4 u Rusiji do 5.0 u Holandiji. Nakon naših poseta, očekujemo da podaci 2016. godine ukažu na dodatni pad stalno zaposlenog osoblja, uzrokovan zabranom zapošljavanja u javnom sektoru iz 2013. godine. Međutim, napominjemo da je ostalo nejasno da li su CEPEJ podaci obuhvatili broj zaposlenih na određeno vreme koji bi značajno mogao da utiče na rezultate.

Kada govorimo o broju nesudijskog osoblja, važno je da u obzir uzmemo trenutne poslovne procese, pravno propisane procedure za obradu predmeta kao i trenutno stanje IT opreme. Kao što je navedeno u našim izveštajima sa terena, provera adrese stanovanja klijenata može potrajati od 10 do 15 radnih dana, dok bi sa povezanim bazama podataka (na kojima se trenutno radi), takva informacija bila odmah dostupna, što bi umanjilo troškove i vreme uloženo u obradu ovakvih zahteva, a takođe i

² *Analiza potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji*, str.3



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

uticalo na potrebne brojeve zaposlenih. Na to utiče i nedostatak i zastarelost IT opreme. Svi ovi faktori zajedno imaju uticaja na potrebne brojeve i strukturu zaposlenih u tužilaštvima.

3c – Mogućnosti za zajedničke službe

Kada su u pitanju zajedničke službe, na terenu smo zatekli različite primere.

Osim službi računovodstva, npr. u Nišu ne postoje zajedničke službe sa ostalih 4 institucija koje se nalaze u istoj zgradi. U stvari, druge institucije su u boljem položaju u odnosu na osnovno javno tužilaštvo, s obzirom da OJT ne poseduje stražu koja bi mogla da prisustvuje saslušanjima po potrebi, a zaposleni u službama održavanja zgrade nisu spremni da rade u kancelarijama OJT-a jer ne smatraju da u njihov opis posla spada rad u kancelarijama javnog tužilaštva, pa čak ni kada od njih to zatraži predsednik Višeg suda.

Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu je organizovalo zajedničku dostavnu službu sa osnovnim sudom, a u trenutnim planovima za novu zgradu koja bi trebalo da bude završena do 2020. godine, planirane su sledeće zajedničke službe:

- Čišćenja zgrade
- Računovodstva
- IT služba
- Pravosudna straža

Takođe, Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu koristi zajedničku službu računovodstva koja opslužuje 5 tužilačkih institucija.

Gore navedeni primeri ukazuju da je organizovanje zajedničkih službi moguće, pa čak i uz poteškoće koje trenutna podela sistema donosi postignuta je efikasnost.

Tokom poseta sudovima, primetili smo da tamo gde male službe rade za pojedinačne sudove, a često u okviru zajedničkih zgrada, rezultati su sledeći:

- Nedovoljno osoblja da bi se obezbedilo održivo funkcionisanje službe npr. jedan zaposleni u IT službi, bez zamene tokom bolovanja i odmora iako je IT služba jedna od ključnih za funkcionisanje suda
- U okviru iste zgrade, nedostatak zaposlenih na određenoj poziciji u jednoj instituciji, dok u drugoj instituciji u istoj zgradi, zaposlenih na toj poziciji ima dovoljno a možda i više nego što je potrebno
- Kada u jednoj službi radi samo jedan zaposleni koji odluči da napusti instituciju, kompletno profesionalno znanje te pozicije odlazi sa njim, ukoliko nije zamenjen ili je teško naći zamenu.

Slični problemi postoje i u javnim tužilaštvima. Trenutna finansijska situacija i Pravilnici o unutrašnjem uređenju i sistemaizaciji, iako ne sprečavaju saradnju između različitih institucija koje dele zgradu, čini se da je ni ne ohrabruju niti nagrađuju.

Smatramo da postoji značajan potencijal za povećanje efikasnosti u pomoćnim službama i ohrabreni smo da takvi primeri već postoje u sistemu. Takođe napominjemo da *Analiza mogućnosti za*



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

unapređenje službi administrativnog osoblja u sudovima i javnim tužilaštvima, koju je uradio MDTF 2016. godine, pruža dodatne informacije o dobrobitima zajedničkih službi.

Teško je naći jedinstveno najbolje rešenje za uspostavljanje zajedničke službe. Ponekad teritorijalna rasprostranjenost i veličina diktiraju da li je formiranje zajedničkih službi u okviru jedne zgrade efikasno, npr. da svi sudovi i javna tužilaštva u okviru jedne zgrade dele službe kao što je IT, računovodstvo, dostava ili straža.

Tokom istraživanja, takođe smo se bavili problemom percipirane i stvarne nezavisnosti, u slučajevima gde različite institucije pravnog sistema dele određene pomoćne službe. Potpuno razumljivo je da javnost kao i profesija očekuju da postoji određena odvojenost između različitih delova krivično pravnog sistema u smislu osetljivih dokumenata, procesa i materijala. Iza njih međutim, je veliki broj administrativnih službi gde dobrobiti deljenja resursa nadmašuju stvarni ili potencijalni rizik po nezavisnost. Na primer, one mogu uključiti obezbeđenje i održavanje zgrade, IT, javne nabavke i računovodstvo kao što je to slučaj u Beogradu.

Iako ovo ne predstavlja rešenje za sve probleme pomoćnih službi, verujemo da zajedničke službe ili formiranje regionalnih centara, pruža određeni nivo unapređenja koji je potrebno detaljno ispitati.

Preporuka 7. Potrebno je analizirati prednosti i mane formiranja zajedničkih službi kako bi se unapredila efikasnost pravosuđa. Potrebno je definisati mogućnosti za unapređenje koje proističu iz ovog pristupa, pripremiti profil povraćaja investiranih sredstava i pripremiti implementacioni plan.

3d Odnosi administrativnog osoblja naspram obrađivača predmeta

Nismo mišljenja da bi fiksni odnos između optimalnog broja obrađivača predmeta i administrativnog osoblja bio koristan iz sledećih razloga:

- a) Brojevi zaposlenih će se menjati ukoliko se postigne određeni napredak kroz centralizaciju ili formiranje određenih zajedničkih službi
- b) Unapređenje IT sistema ima potencijal da smanji potrebnu za određenim administrativnim osobljem, posebno ukoliko se unapredi korišćenje elektronskih dokumenata i elektronskog sistema za upravljanje predmetima

Prepoznamo međutim, da gore pomenute promene neće uticati na operativnu situaciju u javnim tužilaštvima kratkoročno, jer tamo postoje hitne potrebe za dodatnim osobljem. U skladu sa tim, kroz istraživanje i pregled relevantne dokumentacije, došli smo do određenih optimalnih odnosa:

- **Tužilački pomoćnici** – 0.5 po jednom zameniku javnog tužioca
- **Zapisničar/daktilograf** – 1 po zameniku javnog tužioca – iako određeni broj zamenika sam kuca svoje odluke, uloga zapisničara je nezamenljiva tokom saslušanja.
- **Upisničari** – 0.5 po jednom zameniku javnog tužioca
- **Pripravnici/volonteri** – 1 po zameniku javnog tužioca

Osnovno javno tužilaštvo u Nišu ima najmanji odnos zamenika i administrativnog osoblja – 1:1.05 u poređenju sa 1:1.6 što se smatra optimumom prema Pravilniku o merilima za određivanje broja



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

osoblja u javnom tužilaštvu iz 2009. godine, koji je važio za period pre primene novog Zakonika o krivičnom postupku. Najveći odnos između stalno zaposlenog administrativnog osoblja i zamenika javnih tužilaca od osnovnih javnih tužilaštava koja smo posetili je u Vranju – 2.4., međutim ovaj odnos može biti objašnjen nedostatkom zamenika javnih tužilaca, što doprinosi većem rezultatu, kao i činjenicom da osnovno javno tužilaštvo u Vranju ima i jedinicu u Bujanovcu.

OJT	Sistematizovane pozicije			Trenutno popunjene pozicije		
	Zamenici javnih tužilaca	Administrativno osoblje	Odnos	Zamenici javnih tužilaca	Administrativno osoblje	Odnos
Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu	30	43	1.45	30	45	1.2
Osnovno javno tužilaštvo u Nišu	21	21	1	18	22	1.05
Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu	31	45	1.43	30	45	1.5
Osnovno javno tužilaštvo u Čačku	11	12	1.18	9	10	1.1
Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu	5	8	1.6	4	8	2
Osnovno javno tužilaštvo u Vranju	11	26	2.3	10	24	2.4

3e – Standardne komponente funkcije upravljanja ljudskim resursima

S obzirom da je rezultat aktivnosti 1.6. izrada nacrtu srednjeročne Strategije ljudskih resursa, u nastavku ćemo uporediti situaciju zatečenu na terenu sa ključnim elementima međunarodnih standarda funkcije upravljanja ljudskim resursima.

Opisi poslova

Struktura opisa poslova sa kojom smo se susreli, nije u skladu sa formatom zasnovanim na kompetencijama koji se sve više koristi u ministarstvima Vlade Republike Srbije, sa ciljem racionalizacije opisa poslova, kako bi se smanjio njihov broj i izjednačili platni razredi i uslovi na sličnim pozicijama.

Opisi poslova čine centralnu osovinu koja podupre sve procese ljudskih resursa. U skladu sa tim, ukoliko Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca žele da sistemski unaprede efikasnost svojih kadrova, mapiranje poslova u okvir kompetencija bi predstavljalo značajan prvi korak.

Otvoren, fer i transparentan proces zapošljavanja, selekcije, premeštaja i unapređenja

Javnog tužioca, na predlog Vlade, bira Narodna skupština na period od šest godina i može biti ponovo biran. Narodna skupština može izabrati zamenika javnog tužioca predloženog od strane Državnog veća



The project is funded by the European Union

The project is implemented by the consortium led by the British Council

tužilaca po prvi put na period od tri godine. Izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca mora biti javno oglašen u Službenom glasniku Republike Srbije. Građani Republike Srbije, koji su završili pravni fakultet, položili pravosudni ispit i imaju iskustva u pravnoj struci, ili koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, mogu biti izabrani za zamenike javnih tužilaca.

Zbog zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, tokom naših poseta objašnjeno nam je da ne postoji obaveza oglašavanja privremenih pozicija u sudovima kao ni standardni proces selekcije u tim situacijama. S obzirom da poverenje građana u pravosudni sistem velikim delom zavisi od integriteta i efikasnosti zaposlenih u pravosuđu, nedostatak otvorenog, fer i transparentnog procesa zapošljavanja, selekcije, premeštaja i unapređenja je značajan problem. Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca bi trebalo ne samo da privuku već i razviju i zadrže kadrove iz godine u godinu.

Ocena učinka

Obavešteni smo o uspostavljenom sistemu ocene učinka za vršioce funkcija i administrativno osoblje, ali osim direktnog uticaja na platne razrede, nije jasno da li, i u kojoj meri, je proces ocene učinka povezan sa kontinuiranim procesom profesionalnog razvoja ili karijernog napredovanja.

Kao što je gore navedeno, nezadovoljavajući učinak zabeležen od strane javnog tužioca podleže žalbenim procesima i nekoliko puta smo čuli da su ocene učinka kao posledica tog procesa bile izmenjene. Na sličan način, učinak zamenika javnih tužilaca se ne meri holistički ni sistemski.

Državni službenici se ocenjuju na isti način kao i državni službenici u sudovima, gde nakon dve godine ocene učinka „naročito se ističe“ prelaze u sledeći platni razred, kao i nakon četiri godine ocene „ističe se“. Međutim, državni službenici mogu biti ocenjeni samo tokom godine u kojoj nisu odsustvovali više od šest meseci, što znači da tokom godina koje zaposlene provedu na porodiljskom bolovanju, ne mogu biti ocenjene, niti preći u naredni platni razred na osnovu postignutog učinka.

Zamenici javnih tužilaca se ocenjuju jednom u tri godine, dok se na godišnjem nivou ocenjuju zamenici koji su po prvi put izabrani na tu funkciju. Učinak javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca se ocenjuje u skladu sa *Pravilnikom o kriterijumima i merilima rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca*.

Obuke i karijerni razvoj povezan sa trenutnim i budućim potrebama organizacije

Obavešteni smo da Pravosudna akademija dostavlja listu ponuđenih obuka i traži od javnih tužilaca da odrede zaposlene koji će ih pohađati. U ovom procesu, neki od javnih tužilaca su naveli da je problem ograničen broj mesta za određene obuke i da obuke nisu uvek usklađene vremenski sa zakonskim promenama. Na primer, samo četvoro zaposlenih Osnovnog javnog tužilaštva u Novom Sadu je završilo obuku za primenu novog Zakona o sprečavanju porodičnog nasilja čija je primena počela 1. juna 2017. godine.

Takođe administrativnom osoblju su nedostajale obuke za neke od osnovnih veština korišćenja MS Office paketa.

U ovom trenutku nije nam poznato da li ocena učinka uključuje i beleženje potrebnih obuka, koje bi trebalo da vode izradu razvojnog plana obuka za svako od javnih tužilaštava i koje bi trebalo da usmeravaju kreiranje i sprovođenje obuka Pravosudne Akademije.



The project is funded by
the European Union

Judicial Efficiency, Republic of Serbia
12SER01/01/121



The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

Projekat Unapređenje efikasnosti pravosuđa je uradio analizu potrebnih obuka i obezbedio jedan deo obuka. Međutim, potrebni su planovi za sistemsko rešenje koje će funkcionisati bez spoljne pomoći. Ovo pitanje biće obrađeno u predlogu nacrtu Srednjeročne strategije ljudskih resursa.

Karijerni razvoj

Svesni smo ograničenih mogućnosti Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca da kreiraju celokupnu funkciju upravljanja ljudskim resursima u kratkom vremenskom periodu, iako je prema našoj proceni efikasnija upotreba značajnog broja zaposlenih u javnim tužilaštvima od ključnog značaja za trenutne i buduće operativne izazove sa kojima se sistem suočava.

Kao što je već pomenuto, postoji potreba za tačnim kadrovskim planiranjem kroz predviđanje promena na pozicijama i napredovanje među pozicijama. Ova kvantitativna funkcija mora biti praćena kvalitativnim mapiranjem trenutnih kompetencija zaposlenih sa onim kompetencijama koje će se od njih očekivati na višim pozicijama. Takav sistem je u ovom trenutku veoma važan, jer već postoje brojne slabe tačke u karijernom putu pravnik.

Ovaj proces bi u velikoj meri bio olakšan upotrebom opisa poslova zasnovanim na kompetencijama.

Efikasno zakonodavstvo u oblasti zapošljavanja

Iako su niske plate i zabrana zapošljavanja u javnom sektoru u centru pažnje u odnosu na zakonodavstvo u oblasti zapošljavanja, mogućnost premeštaja zaposlenih u različitim institucijama na sličnim pozicijama je veoma važna ukoliko se želi postići fleksibilniji rad. Izrada standardizovanih opisa poslova zasnovanih na kompetencijama širom javnog sektora, kao što je uvela Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije, bio bi značajan prvi korak u unapređenju zakonodavstva u oblasti zapošljavanja.

Na sličan način, efikasnost bi bila unapređena ukoliko se uvedu jednostavnije rukovodilačke procedure za upravljanjem učinkom, koje bi omogućile progresivni dijapazon intervencija na čijem bi vrhu bilo otpuštanje zaposlenih koji dosledno imaju nezadovoljavajući učinak.

Strateško kadrovsko planiranje

Kao što je već pomenuto, sistemsko predviđanje potreba naspram dostupnih kadrova u javno tužilačkom sistemu, bi obezbedilo dovoljno kadrova sa odgovarajućim veštinama, koje bi moglo da se suoči sa trenutnim i budućim izazovima. Potencijal za unapređenje ovih vrsta analiza, povećava se sa očekivanom konsolidacijom odgovornosti u Državnom veću tužilaca.

Zaključci – upravljanje ljudskim resursima

U drugim delovima javnog sektora, značajan napredak je ostvaren u uspostavljanju struktura i sistema za uspostavljanje međunarodnih standarda praksi ljudskih resursa koje bi uticale pozitivno na efikasnost i poverenje građana. Taj pomak pruža mogućnost Ministarstvu pravde i Državnom veću tužilaca da iskoristi iskustvo svojih kolega koji su međunarodne standarde već prilagodili nacionalnom kontekstu.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

4. Infrastruktura

Infrastruktura javnih tužilaštava direktno utiče na efikasnost bez obzira na dostupne kadrove. Infrastruktura javnih tužilaštava ograničava optimalni učinak zamenika javnih tužilaca i njihovih pomoćnika koji nemaju adekvatan kancelarijski prostor za rad u punom kapacitetu.

Od osnovnih javnih tužilaštava koja smo posetili, Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, ima najbolje smeštajne uslove. U ovom tužilaštvo nije bilo prigovora zaposlenih na smeštajni prostor i zaposleni su prepoznali da su u daleko boljem položaju od većine njihovih kolega.

Sa druge strane, osnovno javno tužilaštvo u Nišu ima ekstremno loše uslove za rad. Zbog nedostatka prostora predmeti iz pisarnice su smešteni i u glavnom hodniku kroz koji prolaze klijenti, što predstavlja značajan bezbednosni rizik kao i rizik od požara. Zamenici javnih tužilaca dele kancelarije a nema ni dovoljno prostora za održavanje istražnih saslušanja u onoj meri u kojoj bi to 18 zamenika javnog tužilaca moglo da postigne.

Takođe, Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu je još jedan primer loših smeštajnih uslova. Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu se nalazi u zgradi opštine, na prostoru od 4 kancelarije na 88m². Jedna kancelarija je kancelarija javnog tužioca, dve kancelarije deli 4 zamenika javnog tužioca i jedan tužilački pomoćnik, i poslednja kancelarija je Pisarnica/kancelarija za zapisničare/administrativnog asistenta/ i vozača iako ima manje od 20m². Ova kancelarija se takođe koristi i kao Arhiva. Osim toga, Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu se nalazi u istom hodniku kao i policijska uprava, preciznije kancelarija za izdavanje ličnih dokumenata, pa se u hodniku stvaraju velike gužve. Osnovno javno tužilaštvo nema obezbeđenje i zaposlene u tužilaštvu često ometaju građani koji traže informacije o uslugama policijske uprave. Takođe, toaleti koji su van upotrebe se koriste kao prostor za čuvanje oduzetih predmeta, dok je samo jedan toalet u funkciji dostupan zaposlenima i strankama.

5. Budžet i decentralizovano donošenje odluka

Budžetska pravila ne dozvoljavaju javnim tužiocima da odlože troškove ili sačuvaju sredstva za jednu namenu i upotrebe ih za drugu urgentniju potrebu, bez komplikovane procedure zahteva i odobrenja. Takođe, ne postoje podsticaji za zaposlene da štede gde je to moguće, jer uštedena sredstva neće moći direktno da koriste za druge namene.

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju o kadrovima, smatramo da kada bi javnim tužiocima bila data veća fleksibilnost za raspodelu budžetskih sredstava, efikasnost bi bila unapređena.

Iznenadjujuće je da javni tužioci generalno nisu tražili dodatna sredstva za tekuću finansijsku godinu na ime povećanih potreba nastalih primenom novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici od 1. juna 2017. godine. Kao glavni uzrok su naveli to da takvi zahtevi verovatno ne bi bili odobreni.



The project is funded by
the European Union

The project is
implemented by the
consortium led by
the British Council

6. Zaključak

Strateški nivo

Na strateškom nivou, smatramo da kadrovske potrebe koje su proistekle iz primene novog Zakonika o krivičnom postupku nikada nisu bile zadovoljene, što je dovelo do srazmernih posledica po efikasnost i učinak javnih tužilaštava. Nedostatak očiglednog procesa analize uticaja, dodatno je oslabio ionako krhku sredinu u kojoj se sprovode nove reforme, npr. primena novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici od juna 2017. godine kao i formiranje specijalizovanih regionalnih odeljenja za borbu protiv korupcije, koje će iziskivati povlačenje određenih kadrova sa nižih instanci tokom 2018. godine.

Aktivnosti iznete u prvoj i drugoj preporuci ovog izveštaja bave se ovim pitanjima.

Lokalni nivo

Pored preporuka na strateškom nivou, smatramo da bi postojanje veće fleksibilnosti za donošenje kadrovskih odluka na lokalnom nivou imalo neposredni uticaj na sveukupnu efikasnost tužilaštva bez dodatnih troškova; a posebno pružanje mogućnosti odabira popunjavanja upražnjenih kadrovskih pozicija shodno prioritetima, kao i mogućnosti prenamene sredstava dodeljenih kadrovima i materijalnim troškovima.

Preporuka 8. Kako bi se efikasnost unapredila bez dodatnih troškova, potrebno je da Ministarstvo pravde i Državno veće tužilaca povećaju nadležnosti javnih tužilaca kako bi im se pružila mogućnost za kadrovske izmene (u smislu određivanja prioritetnih pozicija prilikom zapošljavanja novih kadrova na upražnjenim pozicijama) i izmene namena budžetskih sredstava.

Spisak priloga

*Svi prilozi su na engleskom jeziku

Prilog A – Matriks analize uticaja

Prilog B – Analiza rizika

Prilog C – Izveštaj o poseti Drugom osnovnom tužilaštvu u Beogradu

Prilog D – Izveštaj o poseti Osnovnom javnom tužilaštvu u Negotinu

Prilog E – Izveštaj o poseti Osnovnom javnom tužilaštvu u Čačku

Prilog F – Izveštaj o poseti Osnovnom javnom tužilaštvu u Novom Sadu

Prilog G – Izveštaj o poseti Osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu

Prilog H – Izveštaj o poseti Osnovnom javnom tužilaštvu u Vranju