



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

ПРЕДЛОГ ИЗМЕНА УСТАВА СА АСПЕКТА УНАПРЕЂЕЊА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА  
СУДИЈСКИХ И ТУЖИЛАЧКИХ ПОМОЋНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Судијски и тужилачки помоћници представљају саветнике носилаца судијске и јавнотужилачке функције, који су компетентни да обављају важне и одговорне задатке и послове у или у вези са поступцима пред судом. Примарно, они помажу судијама и тужиоцима у раду, израђују нацрте одлука, примају странке и предузимају друге радње по налогу својих ментора. Посебним законима помоћницима су дата и већа овлашћења у смислу самосталног поступања, као што је *exempli causa* случај са судијским сарадницима, који могу узимати све изјаве и предлоге учесника у поступку расправљања заоставштине, изузев изјаве о одрицању од наслеђа<sup>1</sup> или тужилачким сарадницима, који могу да предузимају доказне радње у кривичном поступку за кривична дела за која је забрањена казна затвора до 8 година.<sup>2</sup> У складу са тим, може се констатовати тенденција законодавца да спровођење појединих процесних радњи делегира судијским, односно тужилачким помоћницима, што доприноси експедитивнијем поступању целокупног правосудног система.

Фундаментална разлика између судијских и тужилачких помоћника с једне стране, и судија и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, са друге стране, манифестује се кроз регулисање њиховог правног положаја. Правни статус судија и тужилаца је конституционализован, а положај помоћника је базиран на закону и подзаконским актима. С обзиром на то да судијски помоћници представљају интегрални део судске организације, а тужилачки помоћници јавнотужилачког система, уставна начела о владавини права и подели власти и јемства о људским и мањинским правима, као и законске одредбе о уређењу судова и јавних тужилаштава примењују се и у контексту детерминисања положаја и рада помоћника.

Измена Устава из 2006. године<sup>3</sup> представља неспорно најважнију нормативну активност државе, која треба да допринесе отклањању установљених недостатака у погледу односа између међународног и унутрашњег права, каталога људских права, уређења државне власти, да уважи и помири конфронтиране интересе у различитим сегментима, али и да задржи визионарску перспективу. Како је од стране Министарства правде инициран консултативни поступак измене уставног оквира у материји правосуђа у складу са

1

Čl.90 Zakona o vanparničnom postupku, Sl. glasnik SRS 25/82, 48/88, Sl. glasnik RS 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, 106/15.

2

Čl.48 Zakonika o krivičnom postupku, Sl. glasnik RS 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

3

Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS 98/06.

Националном стратегијом реформе правосуђа,<sup>4</sup> у ревизијском духу у наставку биће образложени одређени предлози Удружења судијских и тужилачких помоћника Србије, а све с циљем стварања конструктивног амбијента за обезбеђење пуне независности и делотворности у функционисању правосудних органа и повећања квалитета, одговорности и транспарентности у раду, са посебним освртом на статус и правни положај судијских и тужилачких помоћника.

У суду поред носилаца судијске функције ради и судско особље. Међу њима издвајају се секретар, судијски помоћници, судијски приправници и волонтери, који својим радом доприносе ажурнијем поступању у предметима, омогућују странкама приступ суду и пружају им објашњења и опште поуке о модалитетима остваривања права у поступку. У опис послова радног места судијски помоћник убрајају се асистирање судијама у раду, израда нацрта процесних и мериторних одлука, анализа судске праксе и обављање других послова у складу са Законом о уређењу судова и Судским пословником. Осим тога, они су законом ауторизовани и да у појединим поступцима пред судом и самостално предузимају радње, како би се постигла што већа ефикасност и растеретиле судије, што је такође и један од стратешких циљева реформе правосуђа. С тим у вези, судијски помоћници на основу чл. 90 Закона о ванпарничном поступку<sup>5</sup> у поступку расправљања заоставштине могу без надзора или реферисања судијама да узимају све изјаве воље и предлоге учесника, изузев изјаве о одрицању од наслеђа, затим на основу чл.12. ст.3 Закона о извршењу и обезбеђењу<sup>6</sup> могу да предузимају судске радње у извршном поступку или поступку обезбеђења итд. Пошто је улога судијских помоћника веома значајна и због обима самосталних овлашћења требало би их имплементирати и у уставну материју, тако што ће се изменити чл.142 ст.4 Устава да гласи: „У судском поступку учествују судије и судијски помоћници, на начин утврђен законом.“

Иако на први поглед амбициозан предлог уставотворцу, резултат је савремене организације судова, настојања да се повећа делотворност поступка и потребе за рационалним коришћењем квалификованог кадра. Каузално, то би водило и сврставању судијских и тужилачких помоћника под ингеренцију Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Ови државни органи снабдевени су овлашћењима за гарантовање самосталности и независности судова, односно јавног тужилаштва, и доносиоци су кључних кадровских одлука о избору, напредовању или престанку јавних функција судија или јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца. Томе претходи и стратешко планирање и решавање проблема у функционисању правосудног система кроз редуковање оптерећености у раду судова и јавних тужилаштава. Да би квалитетно и систематично могли тиме да се баве, морају имати и надлежност за решавање о правима и обавезама помоћника. Судијски и тужилачки сарадници, као *sui generis* државни службеници, налазе се моментално под функционалним окриљем министарства надлежног за правосуђе, које доноси кадровски план, даје сагласност на акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, сагласност на расписивање јавног конкурса за пријем сарадника на неодређено време и сагласност за пријем у радни однос сарадника на одређено време, врши исплату зараде итд.

**Неопходно је да се судијски и тужилачки помоћници изузму из општег режима државних службеника и да њихов положај, звања и вредновање буду не само**

4

Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine, Sl. glasnik RS 57/13.

5

Zakon o vanparničnom postupku, Sl. glasnik SRS 25/82, 48/88 i Sl. glasnik RS 46/95,18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, 106/15.

6

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Sl. glasnik RS 106/15, 106/16.

**регулисани у складу са посебним законима, већ да се одредбе тих посебних закона конкретизују, ради њихове пуне примене, што до сада није био случај.** Кроз мониторинг и одлучивање о интеграцији помоћника у судове, односно јавна тужилаштва, Високи савет судства и Државно веће тужилаца би проширили надлежност и оснажили капацитет и свеобухватније би могли да делују на плану анализирања и предузимања конкретних мера за дефинисање, а потом и попуњавање оптималног броја функционера и устројавања њихове равномерне задужености предметима, јер су помоћници категорија кандидата која се каријерно определила за усавршање у судовима и јавним тужилаштвима и као такви дефинитивно су и најозбиљнији и најкредибилнији кандидати за избор на јавне функције.

Нужно је и **искључивање уставне могућности да се судије које се први пут бирају на судијску функцију бирају на пробни период у трајању од три године.** Овакав изузетак од начела сталности судијске функције је и у претходном периоду наишао на потешкоће у примени, јер није благовремено донет подзаконски акт о вредновању рада судија, те су све судије на трогодишњем мандату изабране на сталну функцију без претходне евалуације рада. Међутим, у сваком тренутку Високи савет судства има могућност контроле и надзора над радом судије које је први пут изабран и располаже механизмима, као што је нпр. поступак за разрешење, у ком може да искључи из рада оног судију који незаконито или нестручно врши свој посао. У том контексту преиспитивање одлуке о избору судије које се први пут бира нема никакав позитиван ефекат, нити важнији домашај, те би чл.146 ст. 2 Устава брисати.

Надаље, у чл.159 Устава треба додати нови став, који би гласио: **„Јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца замењују тужилачки помоћници, у складу са законом.“** Будући да је од доношења Законика о кривичном поступку из 2013. године изричито омогућено тужилачким помоћницима да предузимају радње у скраћеном поступку,<sup>7</sup> што је довело до делегације процесних овлашћења са јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца и на тужилачког помоћника, а све из разлога ефикасности и растерећивања посла носилаца јавнотужилачке функције, оправдано је увести и тужилачке помоћнике као уставну категорију, не као носиоце јавнотужилачке функције, него као лица унутар јавног тужилаштва која врши послове кривичног гоњења у скраћеном кривичном поступку.

Постојећа законска решења, у погледу судијских и тужилачких помоћника, у потпуности оправдавају увођење помоћника као уставне категорије у правосудни систем Републике Србије, из разлога што представљају еманацију једног од стратешких циљева реформе правосуђа, а који подразумева постизање што већег степена ефикасности.

Велику резерву око појединих предлога за измену уставног оквира, који се односе на увођење посебне институције за обуку (Правосудне академије) у нови Устав изразило је пре свих Удружење судијских и тужилачких помоћника Србије, као и о било каквој дискусији на тему о Правосудној академији у контексту уставних промена у правосуђу. Ово јер, је Правосудна академија је јавна установа за стручно усавршавање судија, тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, на чије се унутрашње уређење и послове примењује Закон о јавним службама<sup>8</sup>, те је по самој својој дефиницији део извршне власти. Када је реч о органима Правосудне академије, **Управни одбор** чине три члана које **именује Влада**, од којих је један државни секретар у министарству надлежном за правосуђе задужен за стручно усавршавање запослених у правосуђу, а један из реда запослених у Правосудној Академији, четири члана именује Високи савет судства из реда судија и два Државно веће тужилаца из реда тужилаца<sup>9</sup>, и директора Правосудне академије<sup>10</sup> и 15. чланова Програмског савета бира

7

Čl. 48 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku, Sl. glasnik RS 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

8

Zakon o javnim službama, Sl. glasnik RS 42/91, 71/94, 79/05, 83/14.

9

и разрешава Управни одбор<sup>11</sup>. Због оваквог мешовитог, хетерогеног састава са израженим утицајем представника извршне власти, евидентно је да Правосудна академија нема аутономни институционални капацитет, већ је воде и њоме управљају Влада и министарство надлежно за послове правосуђа. Самим тим, она је не само по законској дефиницији, него и због начина устројења, именовања и састава органа управљања *интегрални и неодвојиви део извршне власти*. Правосудна академија нема улогу у ступању на правосудне функције, с обзиром на то да су све компетенције у вези са ступањем на судијску или јавнотужилачку функцију Уставом и законима поверени Високом савету судства и Државном већу тужилаца. Нису предвиђени исти услови за кандидате који конкуришу на огласу за први избор на правосудне функције, већ практично постоји дуални систем, један за свршене полазнике почетне обуке на Правосудној академији, који не полажу тест провере стручности и оспособљености, и други за све остале пријављене, који су дужни да полажу писмени тест да би се квалификовали за наредну фазу поступка – обављање разговора са кандидатима. Насупрот оваквом преференцијалном положаја свршених полазника Правосудне академије судијски и тужилачки помоћници нису њихови опоненти, већ конкуренти у поступку избора за судије и заменике јавних тужилаца.

Са друге стране, дошло је до разноразних спорних ситуација и то не само са правосуђем у целини, него и за свршене полазнике почетне обуке на Правосудној академији, који су прекинули своје радне односе на неодређено време у судовима или јавним тужилаштвима и засновали радне односе на одређено време у Правосудној академији, а по окончању обуке већина њих није успела да уђе у правосудни систем. Такође, приликом њеног доношења није узет у обзир број судијских и тужилачких помоћника, врста послова који они обављају, нити су њихова улога и будућност били предмет анализе. Отварало би се и питање домаћаја завршене почетне обуке на Правосудној академији у поступку избора на функцију, начина рангирања кандидата и њене оцене од стране Високог савета судства и Државног већа тужилаца у случају да је та обука кредибилна и свеобухватна, што засигурно за сада није.

Ипак морамо напоменути, да интеграција свршених полазника Правосудне Академије у правосудни систем РС, је по мишљењу УСПП, спроведена на тај начин што су свршени полазници ПА, који нису изабрани на правосудну функцију, споразумом између ПА и судова и тужилаштва, распоређени на рад у истим органима на пословима судијских и тужилачких помоћника. Са друге стране указујемо на потребу решавања питања 1600 судијских помоћника који у правосудном систему РС раде више од 10 година након положеног правосудног испита, који су више пута доказали да су у потпуности обучени да ступе на правосудне функције.

Стога, требало би предвидети језгровит план мера за ревидирање и модификацију састава, одговорности и надлежности Правосудне академије и статуса њених корисника, уз уважавање свих категорија који су део правне традиције српског правосудног система, као што су судијски и тужилачки помоћници и њихових стечених права. Сачињавањем посебне платформе о решавању статуса заинтересованих учесника уз уважавање и вредновање другогодишњег радног искуства сарадника и редефинисање статуса Правосудне академије, тако да постане независна уз елиминисање деловања представника политичких структура, могуће је обезбедити једнаки приступ изборним функцијама. Аналогно томе, Правосудна академија у Републици Србији може постати респектабилна институција, која ће спроводити обуке и издавати сертификате о завршеним обукама релевантне за предлагање кандидата за избор функционера, али само уз установљавање прелазног периода не краћег од пет година, који је крајње нужан за консолидацију њене делатности.

---

Ћl. 7 st.2 Zakona o Pravosudnoj akademiji, Sl. glasnik RS 104/09, 32/14, 106/15.

Ћl.9 st.1 tač.3 Zakona o Pravosudnoj akademiji.

Ћl.9 st.1 tač.4 Zakona o Pravosudnoj akademiji.

Неспорно је да је у домену правосудног система неопходна уставна реформа. У тој великој борби из стручне, јавне и политичке дискусије не треба изоставити судијске и тужилачке помоћнике, који су инфилтрирани у судску, односно јавнотужилачку организацију. Маргинализовање њихових резултата одвело је правосуђе Републике Србије у ћорсокак и продужило његово кадровско оснаживање у протеклом периоду. Компетентни, перспективни, талентовани и независни људи који ће доносити квалитетне одлуке, аргументовано заступати јавну оптужбу и успоставити проактивну и јасну комуникацију са учесницима у поступку и грађанима од приоритетне важности су за успостављање стабилног и делотворног правосудног система. Само решења која одговарају постојећој правној стварности уз поштовање права судијских и тужилачких помоћника, могу довести до студиозне измене уставног оквира, који ће представљати базу за унапређење правосудног система у Републици Србији.

Имајући у виду текст члана 1. и члана 2. Уставног закона за спровођење амандмана I до XXIX на Устав републике Србије, потребно је изменити наведене законе тако што ће се формирати радне групе са задатком да се предвиде врсте обука за стицање уверења о стручности и оспособљености кандидата, као и услова и критеријума за пријем кандидата.

(Члан 1. Овај уставни закон доноси се за спровођење Амандмана I до XXIX на Устав Републике Србије. Члан 2. Закон о судијама („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09 - [УС](#), 104/09, 101/10, 8/12 - [УС](#), 121/12, 124/12 - [УС](#), 101/13, 111/14 - [УС](#), 117/14, 40/15, 63/15 - [УС](#), 106/15, 63/16 - [УС](#) и 47/17), Закон о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11, 101/13, 40/15 - др. закон, 106/15, 13/16, 108/16 и 113/17), Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - [УС](#), 121/12, 101/13, 111/14 - [УС](#), 117/14, 106/15 и 63/16 - [УС](#)), Закон о Високом савету судства („Службени гласник РС” бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) и Закон о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) ускладиће се са Амандманима I до XXIX на Устав Републике Србије у року од 90 дана од ступања на снагу Амандмана I до XXIX на Устав Републике Србије. Закон о правосудној академији („Службени гласник РС” бр. 104/09, 32/14 – УС и 106/15) ускладиће се са Амандманима I до XXIX на Устав Републике Србије у року од 90 дана од ступања на снагу Амандмана I до XXIX на Устав Републике Србије тако да видови обуке зависе од дужине радног искуства и послова правне струке које је корисник обуке обављао.)

Такође потребно је изменити Закон о правосудној академији у погледу састава Комисије за пријемни испит за упис на Правосудну академију, као и за завршни испит.

Прихватањем предлога и имплементирањем истих у измене Устава узело би се у обзир и мерљиво би се утврдио значај практичног искуства које поседују судијски и тужилачки помоћници. Ближе одређивање њиховог правог статуса у погледу права и дужности, те врсте послова које обављају, уредило би се каснијим законским и подзаконским актима.

**Председник Удружења судијских и тужилачких помоћника**

**Јелена Гајић**

