

Ana Brkić* i Ana Stevanović*

Pravosudna akademija u Republici Srbiji u raskoraku između proklamovanog i stvarnog

Sadržaj

1. Uvod
2. Normativna regulativa
3. Istorijat
4. Sporna primena Zakona o Pravosudnoj akademiji¹
 - 4.1. Osnovne odredbe
 - 4.2. Delatnost i organizacija Akademije
 - 4.3. Prijemni ispit i početna obuka korisnika
 - 4.4. Stalna obuka
 - 4.5. Mentori i predavači
 - 4.6. Obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika
 - 4.7. Obuka sudskog i tužilačkog osoblja
5. Problem dvostrukog koloseka
6. Pravac kretanja
7. Zaključak

1. Uvod

Pravosudna akademija je jedina ustanova u Republici Srbiji koja (bi trebala da) pruža početnu i stalnu obuku za buduće i postojeće sudije i javne tužioce, odnosno zamenike javnih tužilaca. Ako se kaže da kvalitet obuke, koju Akademija pruža, utiče na vršenje sudijske i tužilačke funkcije i na taj način oblikuje rad pravosuđa u Republici Srbiji, da li to znači da je sama Akademija odgovorna za propuste i omaške kako mladih naraštaja u pravosuđu, tako i „starog“ kadra? Da li od stručnosti mentora i zaposlenih u Akademiji, odnosno kvalitetno osmišljenih i pruženih početnih i kontinuiranih obuka zavisi efikasnost pravosudnog sistema i kvalitet rezultata rada pravosuđa? Da li je to preveliko breme za „nejaka“ leđa Akademije? Takođe, kako je vizija i

* Autorica je savetnik u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

* Autorica je rukovodilac Grupe za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

¹ Sl. gl. RS 104/09 i 32/14 – Odluka US.

plan za budućnost rada Akademije² pružanje kvalitetne početne i stalne obuke predstavnika pravosudnih profesija (izvršitelja, javnih beženika, sudskih veštaka i medijatora) da li je moguće, pogotovo kad je reč o obaveznoj obuci korisnika, sudija i tužilaca, uhvatiti „korak ka svetloj budućnosti“ ili će krajnji rezultat biti promašaj?

2. Normativna regulativa

Ustavni osnov za donošenje Zakona o Pravosudnoj akademiji sadržan je u odredbama čl. 97 tač. 2 i 17 Ustava Republike Srbije³, prema kojima Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, između ostalog, ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, postupak pred sudovima i drugim državnim organima, kao i druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa Ustavom. Zakon o Pravosudnoj akademiji, Zakon o sudijama⁴, Zakon o javnom tužilaštvu⁵, Zakon o Visokom savetu sudstva⁶, Zakon o Državnom veću tužilaca⁷ i Zakon o ministarstvima⁸ predstavljaju pravne izvore kojima se uređuju ciljevi Pravosudne akademije.

Zakonom o Pravosudnoj akademiji osnovana je Pravosudna Akademija i uređen njen status, delatnost, organi upravljanja i finansiranje, kao i početna i stalna obuka sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika te obuka sudskog i tužilačkog osoblja.⁹ Pravosudna akademija je započela sa radom 1. januara 2010. godine, a osnovni cilj jeste da doprinese profesionalnom, nezavisnom, nepristrasnom i efikasnom obavljanju sudijske i tužilačke funkcije te stručnom i efikasnom obavljanju poslova sudskog i tužilačkog osoblja.¹⁰

Zakonom o sudijama¹¹ i Zakonom o javnom tužilaštvu¹² predviđeno je da je pravo i obaveza sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca da se stručno usavršavaju i da se to pravo urediti posebnim zakonom. Takođe, predviđeno je i da pohađanje obuke, učešće u programima obuke bude i jedan od kriterijuma prilikom izbora i napredovanja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca,¹³ u zavisnosti od ocena i rezultata koje su dobili prilikom vrednovanja njihovog rada. Zakonom o Visokom savetu sudstva i Zakonom o Državnom veću tužilaca predviđeno je postojanje početne i stalne obuke o čemu brinu Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca,¹⁴ a kako bi se navedena prava i obaveze realizovale neophodno je bilo zakonom osnovati instituciju koja će biti nadležna za sprovođenje programa obuke nosilaca pravosudnih funkcija, kao i obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika, odnosno sudskog i tužilačkog osoblja. Zakonom o ministarstvima je propisano, između ostalog, da Ministarstvo

² Strateška smernica 3.5.1, 3.5.2 i 3.5.3 Zaključka o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, Sl. gl. RS, 71/13 i 55/14.

³ Sl. gl. RS 98/2006.

⁴ Sl. gl. RS 116/08, 58/09 – US, 104/09, 101/10, 8/12 – Odluka US, 121/12 i 101/13.

⁵ Sl. gl. RS 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – Odluka US, 121/12 i 101/13.

⁶ Sl. gl. RS 116/08, 101/10 i 88/11.

⁷ Sl. gl. RS 116/08, 101/10 i 88/11.

⁸ Sl. gl. RS 44/2014 i 14/2015.

⁹ Čl. 1 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

¹⁰ Isto, čl. 2.

¹¹ Čl. 9 Zakona o sudijama (bilj. 4).

¹² Čl. 54 Zakona o javnom tužilaštvu (bilj. 5).

¹³ Čl. 32 i 45 Zakona o sudijama (bilj. 4) i čl. 82 Zakona o javnom tužilaštvu (bilj. 5).

¹⁴ Čl. 13 Zakona o Visokom savetu sudstva (bilj. 6) i čl. 13 Zakona o Državnom veću tužilaca (bilj. 7).

pravde obavlja poslove državne uprave koje se odnose na: organizaciju i rad pravosudnih organa, pravosudni ispit, stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija i javnih beležnika, sudske veštake, prevodioce i tumače.¹⁵

Osnivač Akademije je Republika Srbija. Akademija je osnovana kao ustanova koja obavlja delatnosti radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom. Ima svojstvo pravnog lica, a sedište joj je u Beogradu. Na unutrašnje uređenje i poslove koje obavlja Akademija, shodno se primenjuju odredbe zakona koji uređuju javne službe, ako Zakonom o Pravosudnoj akademiji nije drukčije određeno. Nadzor nad zakonitošću rada Akademije vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe.¹⁶ Postavlja se pitanje da li je kontrola nad radom Akademije dovoljna, ako se ogleda u članstvu predstavnika Ministarstva nadležnog za pravosuđe u Upravnom odboru i prijemu kvartalnih izveštaja, koje je Akademija dužna da dostavlja ministarstvu. Obzirom da je delatnost Akademije tesno povezana sa pitanjima koja spadaju u nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, čini se da bi bilo bolje nadzor poveriti savetima umesto Ministarstvu i na taj način otkloniti preveliko mešanje izvršne vlasti u zakonodavnu.¹⁷

3. Istorijat

U periodu od 2002. do 2009. godine programe stalne obuke sudija i tužilaca sprovodio je Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje, čiji su osnivači bili Vlada Republike Srbije i Društvo sudija Srbije. Transformacijom Pravosudnog centra u Pravosudnu Akademiju težilo se ne samo ostvarivanju prava garantovanih Zakonom o Pravosudnoj akademiji, već se takođe činilo da je zakonom uspostavljen važan objektivni kriterijum prilikom izbora i napredovanja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Republika Srbija, kao članica Ujedinjenih Nacija i Saveta Evrope, preuzela je i obaveze sadržane u dokumentima usvojenim od tela ovih organizacija.¹⁸

Uspostavljanjem Pravosudne akademije trebalo je da se stvori jasan institucionalni okvir kojim se uređuje obuka u cilju daljeg razvijanja modernog, efikasnog i nepristrasnog pravosuđa. Takođe, Zakonom o Pravosudnoj akademiji dodatno je trebalo da se unapredi uspostavljeni objektivni i merljivi kriterijumi prilikom izbora i napredovanja u pravosuđu. Opšti cilj uspostavljanja Pravosudne akademije je bio i doprinos razvoju profesionalne pravne kulture i pravnih standarda, kao i doprinos daljem razvoju pravne države uz korišćenje priznate „najbolje

¹⁵ Čl. 9 Zakona o ministarstvima (bilj. 8).

¹⁶ Čl. 3 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

¹⁷ U uporednom pravu, nadzor je, takođe, poveren Ministarstvu nadležnom za pravosuđe. Mali izuzetak je Francuska Nacionalna škola, koja je nezavisna javna ustanova, ali vezana za Ministarstvo pravde. Međutim, nad radom ministarstva postoji kontrola, a nju vrše inspekcije koja vrše inspekciju rada svih sudova, osim kasacionog, i svih službi i tela koja potpadaju pod ministarstvo.

Dostupno na: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/expertise_juridique_francaise_an.pdf, očitavanje 13. 07. 2015.

¹⁸ U tim međunarodnim dokumentima, kako Ujedinjenih nacija tako i Saveta Evrope, ističe se uska povezanost početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema. Osnivanjem Pravosudne akademije prate se Osnovna načela nezavisnosti sudstva, tač. 7, načelo I 1 i 2 b Preporuke br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope, 1.1.6 Evropske povelje o statusu sudija, o uskoj povezanost početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog Sistema; Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane UN 1985; Preporuka Saveta Evrope br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; Principi III, 1.a i V, 3G; Evropska povelja o statusu sudija: čl. 1.3 i 2.3; Deklaracija br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija; i Mišljenje br. 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci.

prakse” u radu jedne značajne institucije. Republika Srbija je osnivanjem Akademije pokazala svoju posvećenost i opredeljenje da nastavi započete reforme pravosuđa¹⁹ i želju da stalno radi na unapređenu dostignutih standarda. Ipak, postavlja se pitanje da li je nešto od tih namera ostvareno i da li je postavljen osnov za reforme koje predstoje.

Pravosudna akademija je započela sa radom 1. januara 2010. godine, izabran je direktor i članovi Programskog saveta i Upravnog odbora. Pripremljen je program početne obuke koji traje 30 meseci²⁰, a korisnici obuke imaju platu u visini od 70% plate sudije osnovnog suda, za vreme trajanja radnog odnosa na određeno vreme u Akademiji.²¹ Od osnivanja Akademije, upisano je pet generacija, ukupno 137 polaznika (prva generacija 22, druga 27, treća 37, a u četvrtoj i petoj po 24 polaznika). Korisnici početne obuke prve i druge generacije su položili završni ispit, dok su samo korisnici prve generacije stupili na funkciju, tj. izabrani su za nosioce pravosudnih funkcija i položili zakletvu za stupanje na istu.²²

4. Sporna primena Zakona o Pravosudnoj akademiji

Postoji jedinstveni stav da Pravosudna akademija, kao institucija, treba da postoji i funkcionise. Takođe je nesporno, da, u ovom trenutku, Akademija ne funkcionise kako je zakonom određeno, a rezultati, koji su se od Akademije očekivali, su izostali. Sporno je kako obezbediti potpunu primenu Zakona o Pravosudnoj akademiji, a sve radi ostvarivanja svrhe Pravosudne akademije, kao nacionalne institucije, koja je u direktnoj vezi sa kvalitetom i efikasnošću u radu pravosuđa.

U primeni Zakona o Pravosudnoj akademiji uočena su dva osnovna nedostatka. Prvo, Zakon se ne primenjuje u potpunosti – selektivna primena. Drugo, materija koju Zakon uređuje ne koincidira sa ciljevima, koje Akademija treba da ostvari – materija je uža od onog što je planirano.

4.1. Osnovne odredbe

Član 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji različito opredeljuje korisnike obuka od onih predviđenih Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine.²³ Potrebno je jasno definisati ko su korisnici obuke, a u isto vreme imati i u vidu kapacitete kojima

¹⁹ Reforma pravosuđa započeta je 2000. godine. Donet je Ustav 2006. godine, niz procesnih zakona, promenjena organizacija i nadležnost sudova, kao i donete dve strategije za reformu pravosuđa za period 2006-2011. godine i 2013-2018. godine.

²⁰ U skladu sa čl. 35 st. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1) programe početne obuke usvajaju Visoki savet sudstva i Državno veće tuzilaca, na osnovu predloga koji je utvrdio Programski savet, a usvojio Upravni odbor Akademije. Ne postoji zvanična potvrda od Saveta, da su ikada usvojeni programi početne obuke za pet godina rada Akademije, kao ni zvaničan dokument sa prijemnim pečatom i datumom, koji bi opovrgao ovu tvrdnju.

²¹ Čl. 40 st. 3 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

²² Od 22 polaznika početne obuke prve generacije, 19 je izabrano na funkciju (20 polaznika je položilo završni ispit, jedan polaznik nikada nije započeo sa obukom, svojom odlukom, a drugi je izabran za nosioca pravosudne funkcije, za vreme trajanja obuke, te nikada nije položio završni ispit. Od 20 polaznika koji su završili Akademiju, jedan polaznik, pri izboru za funkciju nije se složio sa predloženim mestom za rad, te nije položio zakletvu). Druga generacija je, u kompletnom sastavu, završila obuku položivši završni ispit na Akademiji. Troje polaznika, iz druge generacije, je izabrano za nosioce pravosudnih funkcija.

²³ Sl. gl. RS 57/13-3.

raspoláže Akademija.²⁴ Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa predviđen je mnogo veći broj korisnika u odnosu na Zakon o Pravosudnoj akademiji. To stvara velike propuste, kako među pravosudnim profesijama, koje bi trebalo da budu korisnici obuka, a samo su neke delimično bile korisnici, tako i kod samog kadra Akademije, jer usled nemogućnosti organizovanja obuka, dolazi do potpunog izostanka obuka.

Transparentnost u radu²⁵ je slabo vidljiva, kao i pristup informacijama na zvaničnom sajtu Pravosudne akademije.²⁶ Potrebno je značajno unaprediti informisanost i omogućiti lakši pristup planu i rezultatima rada Akademije. Ovo je pre svega bitno, jer se na taj način gradi poverenje stručne i šire javnosti, te se na jednostavan način pokazuje ažurnost i odgovornost u radu.

4.2. Delatnost i organizacija Akademije

Organi Akademije su Upravni odbor, direktor i Programski savet.²⁷ Programski savet i Upravni odbor ne izvršavaju sve dužnosti nabrojane u zakonu.²⁸ Ne postoji kontrola unutar Akademije, iako Programski savet ne ispunjava zakonom nabrojane obaveze, Upravni odbor to ne sankcioniše. To je neprihvatljivo, jer kontrola mora postojati. Odnos između organa mora biti uređen jasnim pravnim pravilima, što je dobrim delom i učinjeno, ali se ta pravila ne primenjuju.

Status i organizaciono ustrojstvo Akademije ne idu u potpunosti u prilog nezavisnosti pravosuđa, jer u upravljanju Akademijom učestvuju predstavnici izvršne vlasti²⁹ i na taj način biraju nove polaznike Akademije, odnosno nove sudije i tužioce. Takvom strukturom se u potpunosti obesmišljava učešće Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u izboru novih polaznika. Šta više, izvršnoj vlasti se daje neograničena moć koja se ogleda u izboru novih polaznika, zatim obavezivanju Saveta (do donošenja ustavnih odluka) da prioritet pri predlaganju novih sudija i tužilaca imaju kandidati koji su završili početnu obuku na Akademiji i zatim imenovanju nosilaca sudija i javnih tužilaca koji prvi put stupaju na funkciju.

4.3. Prijemni ispit i početna obuka korisnika

Cilj prijemnog ispita za početnu obuku je utvrđivanje stepena stručnog zvanja potrebnog za pohađanje programa početne obuke i sposobnosti za vršenje sudijske i tužilačke funkcije.³⁰ Predmet prijemnog ispita obuhvata važeće materijalno i procesno pravo u oblasti građanskog,

²⁴ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, *Smernica br. 1*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5891/smernice-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije-.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

²⁵ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernica br. 5*.

²⁶ Pojedini linkovi i opcije su prazni, stavljeni pro forme. Postoji samo jedna objava vesti za čitavu 2014. godinu, i to 03. 10. 2014. Na zvaničnom sajtu ne postoji Pravilnik o polaganju prijemnog ispita, a koji je predviđen čl. 31 st. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

²⁷ Čl. 6 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

²⁸ Nije utvrđen ni predložen program polaganja prijemnog ispita za početnu obuku, predlog programa početne obuke sudije i tužilaca, predlog programa stalne obuke sudija i tužilaca. Istina je sa su formirane radne grupe za izradu predloga, ali konačnog rešenja još nema.

²⁹ Vlada Republike Srbije, Savet za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o reformi pravosuđa*, Beograd 4/2014, ss. 10-11.

³⁰ Čl. 29 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

krivičnog i prekršajnog prava, kao i poznavanje opšte kulture.³¹ Prijemni ispit se sastoji od pismenog i usmenog dela i testa ličnosti.³² Ispitna komisija ima pet članova koje imenuje Programski savet na period od četiri godine, od kojih su tri člana sudije, a dva tužioci.³³ Za sprovođenje testa ličnosti, Ispitna komisija angažuje stručna lica.³⁴ U praksi, polažu se dva testa. Prvi test od 60 pitanja, obuhvata važeće materijalno i procesno pravo i opštu kulturu. Pri polaganju pismenog dela, kandidat zaokružuje koju materiju (građansku ili krivičnu) želi da polaže na usmenom delu. Drugi test je test ličnosti. Na usmenom delu ispita, kandidat izvlači kovertu sa pravnim hipotetičkim slučajem, iz dela materije koju je zaokružio na pismenom delu. Nakon 30 minuta pripreme, uz korišćenje zakona, sudske prakse i druge literature, kandidat daje odgovore Ispitnoj komisiji. Od kandidata se traži analiza, pravna argumentacija i obrazloženje odluke. Članovi Ispitne komisije ocenjuju kandidata sa tri ocene, i to za: način izlaganja, pravnu argumentaciju i kvalitet zaključka.

Test ličnosti polažu kandidati koji su položili pisani test, a nakon uspešnog polaganja i testa ličnosti, kandidati polažu usmeni test. Psiho test sastavlja psiholog koji ga prilagođava nosiocima pravosudnih funkcija. Međutim, ako stručno lice da negativnu ocenu kandidatu, obrazloži je članovima Ispitne komisije, koji se slože sa navedenim, kandidat je eliminisan iz daljeg postupka polaganja ispita. Ovakav način polaganja ostavlja prostor za subjektivno i arbitrarno uklanjanje nepoželjnih kandidata. Isto važi i za slobodnu ocenu članova Ispitne komisije, koji mogu koristiti ocenjivanje na usmenom ispitu za istu svrhu. Ovakav način ocenjivanja nosi veliki stepen proizvoljnosti, koji usled izostajanja jasnih i preciznih pravila, kojima bi se uklonila subjektivnost u izboru, stvara mogućnost za zloupotrebe i korupcije.

Ako bismo morali da odredimo na skali važnosti, onda bi neusvajanje programa i plana rada početne obuke od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, koji su inicijalni akti za polaznike Akademije, što je i zakonska obaveza, bio problem na izuzetno visokom mestu na skali.³⁵ Program početne obuke postavljen je na zvaničnom sajtu Pravosudne akademije, ali je površno urađen, bez preciznih definicija, objašnjenja i obaveza koje se nameću korisnicima.

4.4. Stalna obuka

Stalna obuka je usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština radi stručnog i efikasnog vršenja sudijske i tužilačke funkcije. Korisnici stalne obuke su sudije i tužioci. Obuka može biti dobrovoljna i obavezna, te opšta i posebna.³⁶ Zakonom je predviđena i obuka za mentore i predavače, sudske pomoćnike i pripravnike i sudskog i tužilačkog osoblja. Kako je Zakonom

³¹ Isto, čl. 30 st. 1.

³² Isto, čl. 31 st. 2.

³³ Isto, čl. 32 st. 2.

³⁴ Isto, čl. 32. st. 4.

³⁵ Čl. 35 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1). Ne postoji dokaz da je ikada program početne obuke usvojen od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tuzilaca, za pet godina rada Akademije. Obaveza Akademije je da svake godine donosi predlog programa početne obuke. Možda je problem posledica neaktivnosti Programskog saveta i Upravnog odbora, a možda i posledica sastava i strukture organa. 2014. godine više od šest meseci nije bilo sastanaka Programskog saveta i Upravnog odbora, jer je prethodnom sazivu istekao mandat, a novi su formirani tek u četvrtom kvartalu.

³⁶ Čl. 41- 46 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

predviđena stalna obuka kao dobrovoljna, osim u određenim izuzecima,³⁷ ne postoji obligatornost prisustva, ni minimum časova godišnje – bez obzira na iskustvo, a ne postoji ni sankcija za izostajanje sa obuka. U prethodnim godinama, naročito od stupanja na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku, više pažnje je bilo posvećeno obukama iz krivične materije, a zanemarene su obuke za sudije građanskog prava.

4.5. Mentori i predavači

Na početku rada, postavlja se pitanje da li kvalitet obuka, koju pruža Pravosudna akademija, oblikuje današnje pravosuđe. Istina je da kvalitet obuke zavisi, u velikoj meri, od kvaliteta i posvećenosti mentora i predavača na Akademiji.³⁸ Korisnici programa početne obuke pohađaju obuku pod nadzorom mentora u sudovima, tužilaštvima i institucijama izvan pravosuđa. Prema zvaničnim informacijama dobijenih od strane direktora Akademije, trenutno na Akademiji, postoji samo jedan stalni predavač. Ako nema stalnih predavača, nema svrhe postojanja Akademije. Kako jedan mentor nadgleda samo jednog korisnika Akademije, postoji nejednakost u programu svakog kandidata. Takođe je veliki problem to što Upravni odbor nije usvojio program obuke mentora i predavača³⁹, jer Programski savet nije utvrdio program obuke mentora i predavača i drugih specijalizovanih programa obuke.⁴⁰

4.6. Obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika

Akademija je, između ostalog, Zakonom određena, kao institucija, za donošenje posebnog programa obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika.⁴¹ Zakon o Pravosudnoj akademiji je stupio na snagu 24. decembra 2009. godine. Do današnjeg dana, nije uveden prijemni ispit za rad u sudovima, te možemo reći da ni ova zakonska obaveza nije ispunjena.⁴² Što se tiče posebnog programa obuke, isti se sastoji od toga što pripravnik, volonter ili saradnik dobije veće i sudiju koji mu određuje način i vrstu rada.⁴³

³⁷ Isto, čl. 43 st. 2 i čl. 45 st. 1.

³⁸ Isto, čl. 19 i 20.

³⁹ Isto, čl. 9.

⁴⁰ Isto, čl. 17. Takođe, na zvaničnom sajtu Pravosudne akademije, na strani Početna obuka postoji odeljak Obuke mentora, ali je polje prazno, tj. klikom na tu opciju ne dobija se nikakva informacija.

⁴¹ Čl. 49 i 50 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

⁴² Sudovi raspisuju konkurs za pripravnike, saradnike i volontere, ali se isti sastoji od intervjua koji traje najviše tri minute, dovoljno da se da odgovor na sledeća pitanja: na kojem fakultetu si diplomirao, koliko godina su trajale studije i prosečna ocena, da li znaš da radiš na računaru i da li se koristiš engleskim jezikom. Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernice br. 22. i 23.*

⁴³ U pojedinim sudovima, postoji obaveza izrade mesečnog izveštaja o radu pripravnika, volontera ili saradnika, koji se dostavlja sekretarijatu suda. Međutim, nije obligatorna i izostanak izveštaja ne podleže sankciji. Takođe, Programski savet nije, za pet godina rada Akademije, utvrdio poseban program obuke, u saradnji sa predsednicima sudova i javnim tužiocima. Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernica br. 25.*

4.7. Obuka sudskog i tužilačkog osoblja

Obuka sudskog i tužilačkog osoblja je organizovano sticanje znanja i veština radi stručnog i efikasnog obavljanja poslova.⁴⁴ Korisnici obuke su sudsko i tužilačko osoblje koje obavlja administrativne poslove, a obuka je dobrovoljna, osim ako posebnim zakonom nije određeno drugačije.⁴⁵ Kako nisu obezbeđena finansijska sredstva za predmetne obuke, obuka navedenih lica nije kontinuirana.

5. Problem dvostrukog koloseka

Kako vršiti izbor za nosioce pravosudnih funkcija? Kako staviti u istu ravan dva voza koji različitim trasama i brzinom, putuju do istog cilja – sudijske i tužilačke saradnike i polaznike početne obuke do imenovanja za nosioce funkcija?

Ustavni sud je doneo Odluku kojom je utvrdio da odredbe člana 40 stav 8, 9 i 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji nisu u saglasnosti sa Ustavom, što za pravnu posledicu ima prestanak njihovog važenja objavljivanjem navedene odluke.⁴⁶ Osporenim odredbama je za mogućnost izbora na funkciju sudije osnovnog ili prekršajnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, pored opštih i posebnih zakonskih uslova propisan i dodatni uslov – završena početna obuka na Pravosudnoj akademiji. Prema navodima podnosioca ustavne žalbe „praktično je nemoguće biti izabran na navedene funkcije bez završene početne obuke na Pravosudnoj akademiji“. Ustavni sud je konstatovao da je Zakon o Pravosudnoj akademiji „organizacioni zakon“, jer se istim osniva Akademija kao ustanova koja obavlja delatnosti utvrđene zakonom. Odnosno, bavi se početnom i stalnom obukom sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obukom sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, zatim obukom sudskog i tužilačkog osoblja. Stoga je propisivanje uslova za izbor na sudijsku odnosno javnotužilačku funkciju predmet utvrđivanja zakona, koji na sistemski način uređuju ta pitanja, odnosno Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužilaštvima.

Odlukom je utvrđeno da je zakonodavac kandidatu koji je završio početnu obuku na Akademiji dao ne samo apsolutnu prednost prilikom prvog izbora u odnosu na sve druge kandidate koji ispunjavanju uslove propisane Zakonom o sudijama, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu, već i garanciju da će biti izabran ukoliko ima slobodnih mesta (osim ako na isto mesto nije konkurisao drugi kandidat koji je takođe završio početnu obuku, ali je tokom nje pokazao bolje rezultate). Ovim se krši načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji⁴⁷ i povređuje Ustavom zajemčeno pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima.⁴⁸

⁴⁴ Čl. 51 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

⁴⁵ Isto, čl. 52.

⁴⁶ Donošenjem Odluke Ustavnog suda br. IUz – 497/2011, na sednici održanoj 06. 02. 2014, odredbe čl. 40 st. 8, 9 i 11 Zakona o pravosudnoj akademiji su prestale da važe, nakon objavljivanja navedene odluke, te je ukinuta apsolutna prednost korisnicima početne obuke, što sada dovodi u pitanje koji su razlozi za upis u Akademiju budućih polaznika, ako je izgubljena ogromna prednost, kao i na koji način kvalifikovati obuku na Akademiji, kao jednu više stepenicu u obrazovanju ili kao „suvo zlato“ među kandidatima.

⁴⁷ Čl. 21 Ustava RS.

⁴⁸ Čl. 53 Ustava RS.

Ustavni sud je pronašao da se osporenim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost Visokog saveta sudstva⁴⁹ i Državnog veća tužilaca,⁵⁰ koji, kao samostalni i nezavisni državni organi, samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Ustavna funkcija ovih organa narušena je time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija, koja je obrazovana kao ustanova za obavljanje određenih delatnosti vezanih za stručno usavršavanje njenih „korisnika“.⁵¹

Takođe, iz gore navedenih razloga Ustavni sud je doneo još dve odluke. Prvom odlukom⁵² je utvrđeno da druga rečenica člana 50 stav 4 Zakona o sudijama: „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom“, nije u saglasnosti sa Ustavom, a drugom odlukom⁵³ da druga rečenica člana 75 stav 2 Zakona o javnom tužilaštvu: “Državno veće tužilaca dužno je da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužilaštva, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom“, takođe, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudije lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju.⁵⁴ Dok se na predlog Državnog veća tužilaca bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju.⁵⁵ Visoki savet sudstva, na osnovu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova,⁵⁶ pravi konačnu rang listu kandidata i iste predlaže Narodnoj skupštini za izbor za nosioce sudijske funkcije. Državno veće tužilaca, na osnovu Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije,⁵⁷ podnosi konačni predlog za izbor nosioca javnotužilačke funkcije.⁵⁸

Nakon donošenja odluka Ustavnog suda, o ovom pitanju, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uzimaju u obzir položen završni ispit na Akademiji kao dopunsko merilo koje vredi 10 bodova, a ne prednost u odnosu na ostale kandidate.⁵⁹

⁴⁹ Čl. 154 Ustava RS.

⁵⁰ Čl. 165 Ustava RS.

⁵¹ Odluka Ustavnog suda (bel. 46), ss. 6-9.

⁵² Odluka Ustavnog suda br. IUz – 427/2013, doneta na sednici održanoj 12. 06. 2014, Sl. gl. RS 111/2014.

⁵³ Odluku Ustavnog suda br. IUz – 428/2013, isto.

⁵⁴ Čl. 147 Ustava RS.

⁵⁵ Čl. 159 Ustava RS.

⁵⁶ Sl. gl. RS 49/2009.

⁵⁷ Sl. gl. RS 55/2009.

⁵⁸ U toku je izrada novih Pravilnika i od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

⁵⁹ Stav Asocijacije pravosudnih savetnika Srbije je da se što pre treba započeti sa primenom odredbe čl. 50 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1). Navedenom odredbom je propisana obavezna obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, kao i pripravnika – volontera prema posebnom programu obuke koji usvaja Upravni odbor Pravosudne akademije na predlog Programskog saveta i uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Od donošenja pomenutog zakona posebna obuka nije zaživela u praksi. Prema stanovištu Ustavnog suda Srbije izraženom u Odluci IUz-497/2011, završena početna obuka na Akademiji ne može biti suštinski opredeljujući uslov za dostupnost sudijske, odnosno javnotužilačke funkcije, jer se time onemogućava adekvatno vrednovanje ostalih propisanih uslova za obavljanje ovih funkcija. Iz navedene odluke proizilazi da bi Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca završenu početnu obuku na Pravosudnoj akademiji mogli vrednovati kao jedan od elemenata u okviru zakonom određenih kriterijuma stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, odnosno da bi se završena početna

U Evropskoj uniji, postoje različiti pristupi imenovanju sudija. U Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj sudije se biraju između iskusnih advokata da bi popunili određene sudijske položaje, i ne postoji formalni sistem sudijske službe i službenog vrednovanja u toku službe. Sasvim je drugačiji status sudija i tužilaca koji preovladava u zemljama kontinentalne Evrope. Oni se isključivo ili uglavnom zapošljavaju iz redova mladih diplomiranih pravnika bez prethodnog profesionalnog iskustva putem pismenih i/ili usmenih konkursnih ispita, čija je svrha vrednovanje njihovog opšteg znanja o raznim granama prava. Ovaj model izbora zasniva se na pretpostavci da će ovako zaposlene sudije i tužioci razvijati svoje stručne sposobnosti i biti socijalizovani kada je reč o kulturi u okviru pravosuđa, gde se lestvice temelje na uzastopnim vrednovanjima koja na različite načine uzimaju u obzir starešinstvo i zasluge u službi. Dalje, novoimenovane sudije i tužioci ne zapošljavaju se da za stalno popunjavaju određene sudijske funkcije, već radije da nepristrasno popunjavaju upražnjena mesta koja postoje na prvom nivou pravosuđa i, kada budu unapređeni, od njih se očekuje da, opet, nepristrasno popunjavaju postojeća upražnjena mesta na sudijskim pozicijama koje su rezervisane za više nivoe službe.⁶⁰

U devetnaest zemalja sudije i tužioci se zapošljavaju putem javnog konkursa. Izbor kandidata za upražnjena sudijska mesta oglašava se i organizuje u skladu sa nacionalnim procedurama, uglavnom putem pismenih ispita i razgovora za posao. Ali, u drugim zemljama (Kipar, Danska, Irska, Malta, Slovenija, Švedska, Holandija) sudije se biraju na osnovu ocene sa fakulteta (Slovenija) ili putem postupka prijavljivanja (Holandija), ili preko razgovora za posao, fakultetskih diploma ili bitnih informacija o radnom stažu, preporuka od pređašnjih poslodavaca, kurseva završenih u inostranstvu, itd.. U Nemačkoj, pokrajine imaju odgovornost i suverenu moć da zapošljavaju sudije, da odlučuju o izbornim postupcima i kriterijumima (npr. prethodno radno iskustvo kao advokat, zvanje doktora prava, itd.), centrima za procenu, usmenim razgovorima za posao, koji mogu da se razlikuju od pokrajine do pokrajine. Postoje dva ispita koja moraju da se polože i o zapošljavanju odlučuje, uglavnom, Ministarstvo pravde pokrajine. Ministarstvo je nadležno za zapošljavanje u većini evropskih zemalja. U Finskoj, nakon diplomiranja na pravnom fakultetu, studenti koji žele da slede pravosudnu službu prijavljuju se na jednogodišnju obuku u okružnim sudovima, apelacionim sudovima ili upravnim sudovima. Predsednik Republike imenuje sudije po preporukama koje daje nezavisni Odbor za imenovanje sudija. U Slovačkoj je moguće, samo u izvesnim slučajevima, da ministar izabere kandidata bez ispita. Na Malti sudije bira i imenuje izvršna vlast: moguće je da se to radi posle konsultacija sa komisijom za Upravljanje pravosuđem, ali ovaj pravac delovanja nije obavezan, osim u Engleskoj,

obuka mogla smatrati oborivom pretpostavkom o ispunjenosti uslova stručnosti i osposobljenosti kandidata koji se predlažu za izbor na sudijsku, odnosno tužilačku funkciju. Navedenim članom propisano je da predsednici sudova, odnosno javni tužioci dostavljaju Akademiji jednom godišnje izveštaj o radu sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, kao i mišljenje mentora. Sprovođenje posebne obuke prate predsednici sudova, odnosno javni tužioci, a mišljenje o uspešnosti savladavanja posebne obuke daju mentori. Zato je stav Asocijacije pravosudnih savetnika Srbije da se na ovaj način vrednuje i osposobljenost i stručnost sudijskih i tužilačkih pomoćnika i da im se u tom smislu moraju izdati i odgovarajuća uverenja, odnosno „sertifikati“, koji bi predstavljali dokaz o stručnosti i osposobljenosti jednako vredan onome koji korisnici početne obuke na Akademiji stižu po uspešnom okončanju te obuke. Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, *Zapisnik broj 5. Radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5875/zapisnici.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁶⁰ Više v. Savet Evrope, *Mišljenje generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava (Direktorat za ljudska prava) Saveta Evrope o Zakonu o pravosudnoj akademiji Republike Srbije i Nacrtu Pravilnika Državnog veća tužilaca za izbor kandidata za vršenje javnotužilačke funkcije*, Podrška sudstvu u Srbiji u primeni Evropske konvencije o ljudskim pravima, Strazbur 2015, s. 30.

petogodišnje pravne studije se uvek zahtevaju. Neke zemlje (Austrija, Republika Češka, Irska, Litvanija, Malta, Slovenija, Švedska, Engleska i Vels, Holadnija, Finska) zahtevaju radno iskustvo ili prethodnu obuku u sudovima nakon diplomiranja, dok druge dozvoljavaju kandidatima da pristupe sudijskoj službi odmah nakon završetka fakulteta (npr. Francuska, Rumunija, Poljska, Španija). Italija zahteva, da pored fakultetske diplome, kandidati imaju drugo akademsko zvanje: posebno, prijem u advokatsku komoru, doktorat ili dvogodišnje master studije u pravnoj struci. Mađarska pravosudna akademija, koja odabira kandidate za pravosuđe, zahteva i mišljenje psihologa o stručnoj spremnosti. Procenu psiholoških stavova kandidata traže i Republika Češka, Luksemburg i Francuska, dok se u Irskoj traži da kandidati navedu razloge zbog čega smatraju sebe doličnim za postavljanje za sudije (kao i potvrdu o izmirenim poreskim obavezama). U većini evropskih zemalja prosečna starost polaznika obuke jeste ispod trideset godina (Austrija, Belgija, Bugarska, Republika Češka, Mađarska, Luksemburg, Poljska, Portugalija, Slovenija, Španija, Švedska, Francuska). U Danskoj nove sudije su starosti između četrdeset i sedamdeset godina, dok tužioci imaju od 25 do 40 godina, zbog drugačijeg sistema zapošljavanja za njih. U Engleskoj i Finskoj sudije imaju više od 35 do 40 godina. U drugim zemljama prosek je između 30 do 35 godina.⁶¹

6. Pravac kretanja

Kao rezultat nastojanja da se koriguju nedostaci pravosudnog sistema koji su nastali kao posledica neadekvatnog planiranja i sprovođenja reforme u prethodnom periodu, usvojen je tekst nove Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine.⁶² Strategija je usvojena sa pratećim Akcionim planom,⁶³ u okviru kojeg su precizirane mere, aktivnosti, rokovi, potrebna sredstva i nadležna tela odgovorna za sprovođenje aktivnosti. Odgovornost za nadzor i uspešnost sprovođenja celokupne Strategije je na Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije.⁶⁴

Strategija je podeljena na pet ključnih načela: nezavisnost, nepristrasnost i kvalitet pravde, stručnost, odgovornost i efikasnost. U okviru načela stručnosti, predviđeno je postojanje pravosudnog sistema u kome se na organizovan način sprovodi obuka, stiču i usavršavaju teorijska i praktična znanja i veštine nosilaca pravosudnih funkcija, sprovodi obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika, pripravnika i volontera, kao i sudskog i tužilačkog osoblja. Takođe, Strategijom i Akcionim planom predviđeno je sprovođenje obuka kandidata za izvršitelje, javne beležnike, kao i samih izvršitelja, javnih beležnika, sudskih veštaka, medijatora.⁶⁵

⁶¹ Ovo su odgovori na upitnik poslat u trideset zemalja od strane Evropske mreže za pravosudnu obuku, <http://www.ejtn.eu/PageFiles/6343/OutcomesQuestionnairesInitialTrainingIchini.pdf>, očitavanje 13. 07. 2015. Samo Grčka, Letonija, Severna Irska i Škotska, od 30 zemalja, kojima je bio poslat upitnik, nisu odgovorile na njega. Savet Evrope (bel. 60), ss. 30-31.

⁶² Nacionalna strategija za reformu pravosuđa za period 2013-2018. godine je usvojena na sednici Narodne skupštine, dana 01. 07. 2013.

⁶³ Sl. gl. RS 71/13 i 55/14.

⁶⁴ Vlada RS, *Odluka o obrazovanju Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine*, Sl. gl. RS 76/13, 8/14, 57/14, 88/14, 118/14 i 14/15.

⁶⁵ Postoji mišljenje da je Akcioni plan prenormiran. Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, *Zapisnik br. 6*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

Strateška smernica: „Uspostavljanje Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija“ praćena je sa dve mere u Akcionom planu⁶⁶. Merama se predviđaju pripremne aktivnosti za izmenu ustavnog, odnosno normativnog okvira kako bi se omogućilo da Pravosudna akademija postane obavezan uslov za izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Ova smernica je u suprotnosti je sa odlukom Ustavnog suda, ali je budućnost kojoj Republika Srbija stremi.

Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa je formirala dve radne grupe radi izrade analize izmene ustavnog okvira, odnosno normativnog okvira. Prva radna grupa je radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije.⁶⁷ Nakon održanih sedam sastanaka, grupa je usvojila i predložila smernice i preporuke, u cilju daljeg razvoja Akademije i prevazilaženja nastalih dilema oko načina primene važećeg Zakona o Pravosudnoj akademiji, nakon donete odluke Ustavnog suda od 20. marta 2014. godine.⁶⁸ U okviru druge grupe, i to radne grupe za izradu analize izmene ustavnog okvira⁶⁹ sačinjen je Nacrt Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji,⁷⁰ u kojoj je izneto da radna grupa podržava stav koji je zauzela Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije. Prema kojem, Pravosudna akademija ne treba da postane ustavna kategorija.⁷¹

Strategija je politički dokument, nije pravno obavezujuć, ali sadrži određene smernice u kojem bi se pravcu trebalo kretati, odnosno viziju pravosudnog sistema kojem Republika Srbija teži. Takođe, Strategija ukazuje na potrebu jačanja Akademije, širenje obima posla i pružanja obuke za razne druge profesije, izvan onih predviđenih u samom Zakonu o Pravosudnoj akademiji.

U okviru Projekta „Podrška jačanju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje reformi pravosudnog sistema u kontekstu pripreme principa racionalizacije za reformu javne uprave“ sačinjena je Studija o razvojnim potrebama Pravosudne akademije.⁷² Cilj Studije je bio definisanje razvojnih potreba Pravosudne akademije u skladu sa njenim obavezama utvrđenim u okviru novog strateškog okvira, koji treba da obezbedi sveobuhvatnu analitičku osnovu za dalje planiranje izgradnje kapaciteta Pravosudne akademije i izradu nacrtu Strategije razvoja

⁶⁶ Vlada RS (bel. 64), strateška smernica broj 1.4.2.

⁶⁷ Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, *Odluka o osnivanju radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5868/radna-grupa-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁶⁸ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, *Smernice i preporuke*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5868/radna-grupa-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁶⁹ Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, *Odluka o osnivanju radne grupe za izradu analize izmene ustavnog okvira*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁷⁰ Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira, *Nacrt Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁷¹ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, *Zapisnik sa druge sednice*, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5875/zapisnici.php>, očitavanje 13. 07. 2015.

⁷² Projekat „Podrška jačanju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje reformi pravosudnog sistema u kontekstu pripreme principa racionalizacije za reformu javne uprave“ Projektni fond za institucionalni razvoj (PROFID), *Studija o razvojnim potrebama Pravosudne akademije*, Beograd 12/2014.

Pravosudne akademije, čime bi se doprinelo poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema uopšte.⁷³ Studijom je sačinjeno ili dato osam preporuka koje se odnose na unapređenje uloge, funkcionisanja i organizacije Akademije⁷⁴ i tri preporuke koje se odnose na unapređenje obuke/stručnog usavršavanja.⁷⁵

Republika Srbija, kao članica Ujedinjenih Nacija i Saveta Evrope, preuzela je i obaveze sadržane u dokumentima ovih organizacija. U tim međunarodnim dokumentima, kako Ujedinjenih Nacija tako i Saveta Evrope, ističe se uska povezanost početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema.⁷⁶

Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2014. godinu konstatovala da je neophodno prilagoditi zakonodavni i institucionalni okvir Akademije kako bi se omogućilo da ona postane obavezno mesto stupanja u sudijsku profesiju, vodeći računa o poštovanju odluke Ustavnog suda, kao i unaprediti kapacitet obuke i stručnost.⁷⁷ U tom smislu, neophodno je primeniti model dvostrukog koloseka za sudijske i tužilačke pomoćnike koji su prošli kroz početnu obuku i one koji nisu, kao prelazni režim do uspostavljanja Akademije kao jedinstvenog ulaza u pravosuđe.⁷⁸

7. Zaključak

Preispitivanjem postojeće prakse i zakonodavnog okvira, može se zaključiti da su mnogi nedostaci posledica nepotpune primene pre nego pogrešni zakoni. Koraci „ka svetlijoj budućnosti“ su:

1. Potrebno je pojačati nadzor nad radom Akademije, sankcionisati nepostupanje po zakonu, ali i napraviti koordinaciju između drugih institucija kako bi doprineli uspešnom radu Akademije.
2. Prilikom izbora članova Programskog saveta i Upravnog odbora voditi računa o funkcionalnoj nadležnosti sudija i tužilaca, odnosno zastupljenosti predstavnika svih pravnih oblasti,⁷⁹ kako građanske, upravne, krivične i privredne materije. Takođe, treba voditi računa o najboljem interesu pravosuđa, tako da izabrani članovi budu lica koja imaju najbolje znanje, najveće iskustvo i sposobnosti da drugome prenesu znanje. Akademija mora doneti jasne kriterijume kojima bi se odredilo koji su to članovi sa potrebnim znanjem, iskustvom i sposobnostima koji ih posebno kvalifikuju za obavljanje ovih poslova.⁸⁰
3. Prijemni ispit ne bi trebao da bude ponavljanje pravosudnog ispita, već da stavi akcenat na analitičke sposobnosti, obrazlaganje, verbalnu logiku i sposobnost tumačenja zakona, više

⁷³ PROFID (bel. 72), ss. 4 i 5.

⁷⁴ Isto, ss. 51-53.

⁷⁵ Isto, ss. 53 i 54.

⁷⁶ Osnovni principi koji se tiču nezavisnosti pravosuđa, UN 1985; Preporuka Saveta Evrope br. P (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (Principi III 1.a i V 3f); Evropska povelja o statusu sudija (čl. 1.3 i 2.3); Deklaracija br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija i Deklaracija br. 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci.

⁷⁷ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2014. godinu*, Brisel 10/2014, ss. 74-75.

⁷⁸ PROFID (bel. 72), s. 29.

⁷⁹ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernica br. 2*.

⁸⁰ Isto, *Smernica br. 6*.

nego poznavanje činjenica. Takođe, potrebno je preispitati sastav Ispitne komisije, jer od pet članova, samo je jedan član za građansku materiju, i to sudija radnog prava.⁸¹ Potrebno je i preispitati postojeći sistem prijemnog ispita.⁸²

4. Od velike važnosti je omogućiti ravnomerne obuke, kako iz građanske, tako i iz krivične materije, odnosno posebnu pažnju posvetiti planiranju obuka, kako bi se zadovoljile potrebe sudija i tužilaca, a naročito ispratio tok stupanja na snagu novih propisa. Potrebno je ne favorizovati materiju, bez obzira na nove zakone. Takođe, treba odrediti stalnu obuku, kao obaveznu, a ne dobrovoljnu i pored izuzetaka u zakonu. Prisustvo obukama potrebno je uzeti u obzir prilikom evaluacije rada sudija i tužilaca, te uvesti specijalizaciju sudija kako bi se podigla efikasnost u radu i kvalitet u odlukama.
5. Neophodno je birati predavače i mentore u otvorenom i transparentnom postupku, na osnovu objavljenog konkursa, koji navodi neophodna znanja i sposobnosti.⁸³ Pre nego što preuzmu mentorstvo, svi mentori i predavači, moraju imati uverenje o završenoj obuci namenjenoj za mentore i predavače.⁸⁴ Takođe, redovno vršiti ocenjivanje rada predavača i mentora, na osnovu prethodno jasno utvrđenih kriterijuma.
6. Što se tiče položaja i obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, potrebno je primeniti zakon u potpunosti.⁸⁵
7. Kako bi kontinuirana obuka sudskog i tužilačkog osoblja, u velikoj meri, doprinela profesionalizaciji sudova i tužilaštava, to je neophodno obezbediti sredstva za obuke.⁸⁶
8. Hitno usaglasiti sistem dvostrukog koloseka, kako bi se obezbedili jednaki uslovi za sve kandidate radi izbora za nosioce pravosudnih funkcija.⁸⁷

Kao izraz shvatanja ozbiljnosti situacije i potrebe za efikasnim i potpunim regulisanjem ove materije Ministarstvo pravde Republike Srbije je u martu 2015. godine donelo Rešenje o obrazovanju Radne grupe za pripremu teksta radne verzije Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji, kao i odgovarajuće izmene i dopune Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu.

⁸¹ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernice 14, 15 i 17*.

⁸² Postoji mišljenje, da s obzirom na nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, prijemni ispit bi trebalo da organizuju, nadgledaju i sprovode saveti. Međutim, ovakvo mišljenje je u suprotnosti sa Mišljenjem br. 4 CCJE/SE tač. 17 „Da bi se obezbedilo odgovarajuće razdvajanje uloga, isti organ ne bi trebao biti direktno odgovoran istovremeno i za obuku i disciplinsku odgovornost sudija. CCJE stoga predlaže da, po ovlašćenju sudijskog ili drugog nezavisnog tijela, obuku treba povjeriti specijalnoj autonomnoj instituciji koja ima svoj vlastiti budžet i koja je tako osposobljena da, u saradnji sa sudijama, izrađuje programe obuke i obezbeđuje njihovu implementaciju“.

⁸³ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernice br. 14, 15, 17, 20 i 21*.

⁸⁴ Čl. 47 i 48 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bilj. 1).

⁸⁵ Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije (bel. 24), *Smernice br. 22-25*.

⁸⁶ Isto, *Smernica br. 27*.

⁸⁷ Težiti da Akademija bude „the compulsory point of entry“ u budućnosti. Pravosudna akademija u Francuskoj je, nakon 15 godina rada, dobila taj status, dok je, kod nas, pre donošenja Ustavne odluke, od samog osnivanja Akademije, data prednost kandidatima koji polože završni ispit.

Pored odgovarajućih izmena u zakonodavstvu, neophodno je da se svest o značaju Pravosudne akademije i dalje razvija i širi. Sama normativna unapređenja neće biti dovoljna, ukoliko se sa više ozbiljnosti i odgovornosti Zakon ne primenjuje.