

Ana Stevanović*

Pravosudna akademija u Republici Srbiji: velika očekivanja na nejakim plećima

Sadržaj

1. Uvod
2. Predloženi ustavni amandmani
3. Venecijanska komisija
4. Nacionalna strategija razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine
5. Poglavlje za pristup Evropskoj Uniji broj 23
6. Zaključak

1. Uvod

Društvo sudija Srbije, zajedno sa Vladom Srbije, osnovalo je Pravosudni centar 2001. godine. Ni tadašnji ustav¹, ni trenutno važeći², nije bio prepreka postojanju Pravosudnog centra ili Pravosudne akademije (Akademija), odnosno institucije za početnu i stalnu obuku. Važno je imati u vidu da je obuka u Pravosudnom centru ili Akademiji samo jedan od mogućih puteva i sredstava za dostizanje glavnog cilja – stručnosti sudije. Akademija je započela sa svojim aktivnostima 01. januara 2010. godine, iako je za svoj program početne obuke prvi put dobila odobrenje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca tek 2015. godine. Akademija je osnovana kako bi doprinela profesionalnom, nezavisnom, nepristrasnom i efikasnom obavljanju sudijske i tužilačke funkcije³, kao i da se odrede i objektivni kriterijumi prilikom izbora i napredovanja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Cilj je samo delimično ispunjen, u pogledu početne obuke i to ne bez primedaba, a koje je iznela i Evropska Unija u svom Izveštaju o napretku Srbije.⁴

* Autorica je diplomirani pravnik, savetnik u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

¹ Sl. l. RS 1/90.

² Sl. gl. RS 98/06.

³ Čl. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji, Sl. gl. RS 104/09, 32/12 – odluka US i 106/15.

⁴ Komentari Radnog teksta amandmana na Ustav RS sa obrazloženjima, Društvo sudija Srbije, <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%94%D1%80%D1%83%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

U poslednjih par godina, Akademija je značajno unapređena, ali i dalje postoji razlika između proklamovanog i stvarnog. Kapaciteti Akademije su nedovoljni, a kriterijumi za odabir komisija, mentora i predavača nisu dovoljno izgrađeni niti pouzdani kako bi institucija mogla da postane jedini „ulaz“ u pravosuđe. Od samog početka aktivnosti Akademije, srpsko pravosuđe se suočilo sa problemom koji je proizašao od nedovoljno dobro osmišljenog položaja početne obuke. Prema Zakonu o sudijama⁵ i Zakonu o javnom tužilaštvu⁶, kao i Zakonu o Pravosudnoj akademiji, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca je trebalo da daju prioritet, u postupku predlaganja kandidata za sudije i javne tužioce, kandidatima koji su završili Akademiju. Ovi zakoni su „zaboravili“ na skoro 2000 sudijskih i tužilačkih pomoćnika u tom trenutku, koji su uključeni u pravosudni sistem pre 2010. godine i koji su imali legitimna očekivanja, pošto su položili pravosudni ispit i radili u pravosuđu godinama, da će moći da konkurišu za funkciju sudije ili zamenika javnog tužioca.

Ustavni sud je proglasio odredbe pomenutih zakona neustavnim⁷ našavši da se njima krši načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, da se ograničava Ustavom utvrđena nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao i da su ustavnopravno neprihvatljiva zakonska rešenja prema kojima su sva lica koja nisu završila početnu obuku na Akademiji, samim tim, suštinski eliminisana iz kruga kandidata za prvi izbor za sudiju određene vrste sudova i zamenike javnih tužilaca određene vrste javnih tužilaštava. Ovo posebno kada se ima u vidu da polaznici Akademije tokom početne obuke prvenstveno obavljaju poslove sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, jednako kao i sudijski i javnotužilački pomoćnici koji nisu „korisnici“ te obuke.

Odlukom Ustavnog suda ukinuta je apsolutna prednost kandidata koji su završili početnu obuku na Akademiji. Propisivanje uslova za izbor na sudijsku, odnosno javnotužilačku funkciju predmet je Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužilaštvima, a ne Zakona o Pravosudnoj akademiji, koji je „organizacioni zakon“.⁸ Takođe, u odluci je navedeno da se spornim članovima krše načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji i povređuje Ustavom zajemčeno pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima.

Osam generacija Akademije je upisano od njenog formiranja 2010. godine.⁹ Od toga je samo 40 polaznika početne obuke izabrano na funkciju. Samo su polaznici prve generacije početne obuke, skoro svi, izabrani za pravosudne funkcije.¹⁰ Pet godina nakon odluke Ustavnog suda, Srbija i dalje ima isti problem. Sa jedne strane su sudijski i tužilački pomoćnici, koji su godinama

⁵ Sl. gl. RS 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 40/15, 63/15 – odluka US, 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.

⁶ Sl. gl. RS 116/08, 104/09, 101/10, 78/11- dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 106/15, 63/16 – odluka US.

⁷ 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.

⁸ Akademija, kao ustanova koja obavlja delatnosti utvrđene zakonom, bavi organizovanjem početne i stalne obuke sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obukom sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, kao i obukom sudskog i tužilačkog osoblja.

⁹ Prema dostupnim podacima prva generacija je imala 22 polaznika, druga 27, treća 37, a u četvrtoj i petoj po 24 polaznika.

¹⁰ Od 22 polaznika početne obuke prve generacije 19 je izabrano na funkciju. Jedan polaznik nije ni započeo obuku, drugi je izabran za nosioca pravosudne funkcije za vreme trajanja obuke, a treći se, pri izboru za funkciju, nije složio sa predloženim mestom za rad, te nije položio zakletvu.

volontirali i radili, i sada bi da konkurišu za pravosudnu funkciju, a sa druge, polaznici Akademije, koji su nakon 30 meseci obuke, položili završi ispit, i imaju istu težnju kao i sudijski i tužilački pomoćnici. Obe strane imaju razloga za nezadovoljstvo, a nepostojanje konačne odluke, kao i neujednačenost u odlukama o izboru i nezaustavljanje stava povodom ove stvari, ozbiljno doprinosi tim razlozima. Kako očekivati da jedna država ima jako, stabilno i nezavisno pravosuđe, kad je sam ulaz u isto, kao i potencijalni nosioci funkcija, pod znakom pitanja i bez odgovora već skoro deset godina.

Političari u Srbiji, sa posebnim žarom, istrajavaju u nameri da još uvek nekada Akademija postane jedini način izbora mladih pravnik za sudije. Ovakvo veliko interesovanje političara opravdava strahovanje sudija da Akademija može biti skriveni provodnik političkog uticaja na sudstvo. Vlast „instalira“ taj provodnik zato što je primorana, ustavnim izmenama, da se odrekne prvog izbora sudija u Skupštini. Stoga, prepuštajući Akademiji selekciju polaznika, vlast unapred utiče na to ko će biti sudija.¹¹

Razumem borbu za vlast, uticaj na sudstvo, kao i prolongiranje kandidata, sve su to koruptivna pitanja sa kojima se suočavanju i druge države, naročito u regionu. Ali ne razumem zašto, pored toliko jake pravne struke i stručnjaka, ne možemo da nađemo rešenje za ovo vrlo bitno pitanje. Postoji toliko jakih strukovnih udruženja i ogromno iskustvo trenutnih vršioaca funkcije, da je besmisleno ne dati veći značaj i ulogu njima. Mišljenja sam da bi uzajamna saradnja sa navedenim licima mogla samo da pomogne, ako ne i otkloni veći deo problema.

2. Predloženi Ustavni amandmani

Za sudiju može biti izabran državljani Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije.¹² Takođe, potrebno je posedovanje dovoljnog radnog iskustva. Nacrtom ustavnih amandmana svemu ovome se dodaje još i uslov “završene obuke u Pravosudnoj akademiji”.¹³ U finalnoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Srbije¹⁴ Akademija se definiše kao samostalna institucija koja obučava sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i kandidate za te funkcije i vrši druge poslove određene zakonom. Pored novine koja se ogleda u predlogu ustavnih amandmana, oformljena je i nova radna grupa u Ministarstvu pravde, koja je započela rad na izmenama Zakona o Pravosudnoj akademiji, a sve u cilju razvoja pravosuđa.

Zakonima (pre svega Zakonom o sudijama i Zakonom o Visokom savetu sudstva¹⁵) nije uspostavljen pravi karijerni sistem u sudstvu. Zapravo, svako upražnjeno mesto u sudskom sistemu, bez obzira na nivo (prvi stepen, drugi ili najviši) oglašava Visoki savet sudstva i svako ko ispunjava kriterijume kvalifikuje se kao mogući kandidat. Posledica ovog otvorenog sistema jeste da se bira, ne sudija, nego sudija određenog suda. Drugim rečima, kandidati ne ulaze u sudski sistem i ne postaju njegov deo za ceo život, bez obzira u kojem tačno sudu rade. U ovom

¹¹ Društvo sudija Srbije (bel. 4).

¹² Čl. 43 Zakona o sudijama (bel. 5).

¹³ Radni tekst amandama Ministarstva pravde na Ustav RS, <http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/11/Ustavni-amandmani-IV-verzija-srp.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

¹⁴ *Ibid*, Amandman XXXI.

¹⁵ *Sl. gl. RS* 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.

kontekstu, amandman će stvoriti vrstu „spiska“ mogućih kandidata za prvi izbor na sudijsku funkciju, na koju bi se moglo „ući“ samo kroz instituciju za obuku u pravosuđu.¹⁶

Naime, sudovi isključivo prvostepene nadležnosti su prekršajni (660 sudija), osnovni (1.464 sudije), privredni (178 sudija) sudovi i Upravni sud (40 sudija), ukupno 2.342 od 2.586 sudija koji su radili u sistemu na kraju 2017. godine. Drugim rečima, izbor sudija koji se prvi put biraju za određene sudijske funkcije (i to na više od 90% sudijskih mesta) biće prethodno izvršen u Akademiji, među kandidatima koje je ona „predodabrala“ kao svoje polaznike.¹⁷

Neophodni zakoni bi morali da uredi mnoge aspekte koje Ustav ne može da predvidi u detalje. Treba imati u vidu da ovaj amandman, koji nosi naziv: Uslovi za izbor za sudija,¹⁸ u stvari ne propisuje opšte i posebne uslove za izbor sudije, i time ne postavlja ograničenje zakonodavcu. Njime je samo propisan dodatni uslov (završena obuka u instituciji za obuku u pravosuđu). To ima za posledicu da će zakoni urediti uslove za izbor, od kojih su neki od ključnog značaja, poput: akreditacije institucije za obuku u pravosuđu; načina i postupka u kome se to čini; određivanja javnog karaktera institucije ili eventualnog dopuštanja da ona ima i privatni karakter; mogućnosti postojanja razumnih ograničenja troškova koje bi polaznici snosili, kako bi se izbeglo da se sudije biraju na posredan način (ili „predodabiraju“) na osnovu njihovih primanja.¹⁹

Drugim rečima, to znači da ne bi bio protivustavan podzakonski akt Vlade (na primer, pravilnik) koji predviđa da je „akreditovana privatna institucija za obuku u pravosuđu“ ovlašćena da organizuje i pruži „vidove obuke predviđene zakonom“. Trenutno, čini se da je Akademija jedina institucija za obuku koja može da „predodabira“ kandidate, ali ne bi bila neustavna ni moguća brza promena u navedenom smislu. Pored toga, postojanje institucije za predizbor (ili više njih), bi suštinski obesmisliло ulogu Visokog saveta sudstva, čija je obaveza/ovlašćenje da izabere i imenuje sudije ograničena, bar što se tiče „prvog izbora kandidata na određene funkcije“, na one koji ispunjavaju dodatni preduslov. Ova situacija će za nekoliko godina praktično uticati na sve kandidate na pomenutim funkcijama, i ponovo će pokrenuti problem statusa „ovlašćenih institucija za obuku u pravosuđu“ i mogućeg političkog uticaja na njih.²⁰

Ovom izmenom, završene obuke u Akademiji, bi se budućnost domaćeg pravosuđa gradilo na principu isključivanja kandidata koji poseduju potrebno znanje, veštinu i moralne odlike jer nisu završili obuku u Akademiji.²¹ Prioritet pri izboru na pravosudnu funkciju mora biti da li kandidat ispunjava uslove, a ne način sticanja istih. Od velike važnosti je da uslovi budu postavljeni tako da bi se izabrao najbolji kadar, jer od kvaliteta sudija, javnih tužilaca i zaposlenih, zavisi pravilno funkcionisanje pravosuđe.

Postoji predlog rešenja za sudijske i tužilačke pomoćnike, a ogleda se u tome da u prelaznoj fazi im se omogući da budu zastupljeni u izborima na funkcije kroz tzv. model „kvote“, gde bi se pored svršenih polaznika Akademije birali i ostali kandidati u zakonom određenom procentu do

¹⁶ Društvo sudija Srbije (bel. 4).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Amandman na Ustav (bel. 13).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Komentar Društva sudija Srbije, http://www.sudije.rs/images/2018_04_30_JAS_-_Komentari_Nacrta_amandmana.pdf, očitavanje: 07. 06. 2019.

²¹ Pravosudna akademija kao jedini način ulaska u pravosuđe: ko dobija, a ko gubi, <http://www.emins.org/pravosudna-akademija-kao-jedini-nacin-ulaska-u-pravosude-ko-dobija-a-ko-gubi/>, očitavanje: 07. 06. 2019.

potpunog uvođenja završne početke obuke kao neophodnog uslova za izbor. Nakon tog trenutka, ova kategorija bi bila zastupljena u vidu polaznika Akademije, koji i inače u najvećem delu na početnu obuku dolaze sa radnih mesta sudijskih i tužilačkih pomoćnika.²²

Postavlja se pitanje, da li davanjem ustavnog ranga instituciji za obuku, Ministarstvo pravde u stvari isključuje svaku mogućnost ocene ustavnosti odredaba koje ograničavaju ustavom propisanu nadležnost pravosudnih saveta propisivanjem njihove dužnosti da sudije i zamenike javnih tužilaca izaberu među kandidatima koje je prethodno selektirala i „formirala“ Akademija.²³ Mišljenja sam da je Akademiji mesto u Ustavu, ali su potrebne jake garancije i čvrst organ vođenja, jer u suprotnom bi se mogli pojaviti novi problemi, a koje navodim u daljem tekstu.

3. Venecijanska komisija

Ustavni amandman²⁴, koji pored opštih uslova, dodaje i uslov „završene obuke u Pravosudnoj akademiji“ je jedini specifičan aspekt u samom Ustavu. Delegacija Venecijanske komisije je obavestena da je odredba namenjena rešavanju problema ustavnosti izazvanom odlukom koju je doneo Ustavni sud Srbije. Venecijanska komisija je navela dve glavne primedbe²⁵ u vezi sa dizanjem Akademije na ustavni rang. Prva primedba se odnosi na to da nezavisnost ove institucije nije garantovana Ustavom. A druga se tiče praktičnog iskustva sudijskih pomoćnika, koji tradicionalno rade u sudsom sistemu sa očekivanjem da se ovim može otvoriti mogućnost bar za neke od njih da postanu sudije, nije uzeta u obzir.

Venecijanska komisija smatra da je postojanje Akademije dobrodošlo i da postavljanje nje kao jedinog „čuvara ulaza“ u pravosuđe dobro postavljeno, uz aspiracije i posvećenost da se ojača kapacitet i profesionalizam sudske i tužilačke obuke, ali da bi bilo preporučljivo zaštititi Akademiju od mogućeg neprimerenog uticaja, tako što bi joj se obezbedio čvrst statut u Ustavu, da sama Akademija mora imati garancije nezavisnosti.²⁶ Prema prelaznom merilu, Srbija treba da obezbedi da Akademija usvoji višegodišnji program rada, pokrivajući ljudske i finansijske resurse i dalji razvoj programa obuke. Srbija, takođe, treba da omogući održivo i dugoročno rešenje finansiranja Akademije, da primenjuje kvalitetan mehanizam kontrole i redovno i efikasno ocenjuje uticaj obuke. Venecijanska komisija je savetodavno telo, koje daje samo konkretna mišljenja o konkretnim ustavnopravnim rešenjima pojedinačnih država i njihovoj usaglašenosti sa standardima. Ona nije izvor standarda u oblasti pravosuđa i nezavisnosti sudstva, tako da Srbija nije obavezna da slepo prati mišljenje i savete. Mnoga druga tela pak

²² Predlog Alumni klub Pravosudne akademije za dopunu Nacrta Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2019-2024. godine Ministarstva pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%90%-D0%BB%D1%83%D0%BC%D0%BD%-D0%B8%20%D0%BA%D0%BB%D1%83%D0%B1%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B5%20%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%98%D0%B5.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

²³ Društvo sudija Srbije (bel. 4).

²⁴ Amandman na Ustav (bel. 13), Amandman VII.

²⁵ Mišljenje Venecijanske komisije br. 921/2018 o nacrtu amandmana na Ustavne odredbe o pravosuđu, tač. 40, https://www.mpravde.gov.rs/files/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20_prevod%20srpski.pdf, očitavanje: 07. 06. 2019.

²⁶ *Ibid*, tač. 42.

kreiraju te standarde, uključujući i Sud za ljudska prava u Strazburu, Konsultativno veće evropskih sudija, tužilaca i dr.

Ustavnu materiju ne čine, te im stoga možda i nije mesto ni u radnom tekstu eventualnog predloga budućeg Ustava, materija koja se tiče sistema obrazovanja i stručnog usvršavanja u bilo kojoj oblasti, pa tako ni usavršavanje pravnika zarad sticanja potrebnih znanja za poziv sudije, a još manje ustavno utvrđivanje ustanova za obuku u pravosuđu, odnosno Akademije kao za sada jedine takve ustanove, čiji dosadašnji rad nije dobro ocenjen, niti su za njenu nezavisnost i kvalitet rada uspostavljeni kriterijumi i sistem kontrole od strane naučnih ustanova, i koja i inače ne postoji svuda. Slažem se sa mišljenjem da je pozivanje srpske javnost na stavove Venecijanske komisije preterano, pogrešno, neodgovarajuće ili nepotrebno – bez uvažavanja pravne nauke i struke u Srbiji, kao da se Ustav menja zbog drugih a ne zbog nas samih, naročito jer se kao obrazloženje za destak amandmana navode stavovi Venecijanske komisije koji se uopšte ne odnose na sadržinu amandmana.²⁷

Sa jedne strane, zakonodavac preferira stavove Venecijanske komisije i koristi je kao opravdanje za određena mišljenja, ali zato zanemaruje da Venecijanska komisija, takođe, zahteva jače i na ustavni nivo podignute garancije nezavisnosti za „nove demokratije“: o istim pitanjima zauzima različite stavove u različitim prilikama (npr. prvi izbor na ograničeni vremenski mandat); očekuje da se predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti uzdržavaju od svih izjava kojima se urušava poverenje u sudstvo, a što je negirano dosadašnjim nastupima predstavnika političke vlasti, kao i Radnim tekstom kojim se sugeriše da druge dve grane vlasti treba da budu nadređene sudskoj, čime se dodatno urušava poverenje u sudsku vlast.²⁸

4. Nacionalna strategija razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine

Kako bi se korigovali nedostaci pravosudnog sistema i sprovela reforma pravosuđa, 2013. godine usvojen je tekst Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013. do 2018. godine²⁹ (Strategija 2013-2018)³⁰ i Akcioni plan³¹, a odgovornost za nadzor i uspešnost sprovođenja strategije je bila na Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije.³² U okviru Strategije postojala je strateška smernica: „Uspostavljanje Pravosudne akademije kao obavezan uslov za

²⁷ Javno slušanje profesora, ključni stavovi o radnom tekstu amandmana na Ustav RS, http://www.sudije.rs/images/Prilog_1_-_Klju%C4%8Dni_stavovi_profesora_20.02.18.pdf, očitavanje: 07. 06. 2019.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Strategija za razvoj pravosuđa za period 2019-2024. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%A0%D0%90%D0%94%D0%9D%D0%98%20%D0%A2%D0%95%D0%9A%D0%A1%D0%A2%20%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%88%D0%95%20%D0%A0%D0%90%D0%97%D0%92%D0%9E%D0%88%D0%90%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%A1%D0%A3%D0%82%D0%90%20%D0%97%D0%90%20%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%98%D0%9E%D0%94%202019-2024.%20%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%95.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³⁰ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2019. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine%201.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³¹ Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2019. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20spovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja%201.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³² Odluka o obrazovanju Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2019. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22580/odluka-o-obrazovanju-komisije.php>, očitavanje: 07. 06. 2019.

prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija“.³³ Strategija nije pravno obavezujuća, već politički dokument, i u trenutku donošenja je bila u suprotnosti sa ustavnom odlukom, ali jeste oslikavala pravac u kojem je Srbija želela da se kreće. U okviru Komisije, formirane su i dve radne grupe, i to radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije,³⁴ u okviru koje su donete smernice i preporuke,³⁵ u cilju daljeg razvoja Akademije,³⁶ i radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira,³⁷ u okviru koje je donet Nacrt pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji.³⁸

Kako je završen petogodišnji rad Komisije, a uočena je potreba za strateškim planiranjem i nastavkom reformskih aktivnosti postavljenim prethodnom strategijom, osnovana je radna grupa za pripremu radnog teksta Nacionalne strategije razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine, Ministarstvo pravde je ukazalo na potrebu donošenja nove strategije, kao korak koji treba ispuniti u daljem procesu evropskih integracija i ispunjavanja prelaznih merila definisanih u poglavlju 23. Radna grupa je objavila na sajtu Ministarstva pravde radni tekst Nacionalne strategije razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine, na koji se mogu slati komentari i na taj način učestvovati u izradi same Strategije.

Prioriteti nove strategije su: dalje jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva kroz unapređeni normativni i institucionalni okvir, dalje jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz jačanje mehanizma odgovornosti sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, podizanje kvaliteta pravosudnog sistema jačanjem stručnosti i osposobljenosti nosilaca pravosudnih funkcija i zaposlenih u pravosuđu.³⁹ Kao jednu od najznačajnijih mera, Strategija, predviđa potrebu za izmenom ustavnog okvira u oblasti pravosuđa, koja se pre svega odnosi na uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, uz preciziranje uloge i položaja Akademije, kao mehanizma ulaska u pravosuđe. Ovaj proces je u prethodnom periodu započet, ali će njegovo okončanje i adekvatno sprovođenje predstavljati najveći izazov nove Strategije.⁴⁰

Kao rezultat sprovođenja Strategije 2013-2018, a u okviru mera usmerenih na jačanje nezavisnosti pravosuđa, izmenom seta pravosudnih zakona, u meri u kojoj je to dozvoljavao važeći Ustav, umanjen je uticaj zakonodavne vlasti na proces izbora nosilaca pravosudnih funkcija. Usvajanjem neophodnih pravilnika od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća

³³ Akcioni plan (bel. 31), mera 1.4.2.

³⁴ Odluka o osnivanju radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22825/radna-grupa-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³⁵ Smernice i preporuke radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22845/smernice-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³⁶ Više vidi: A. Brkić/A. Stevanović, *Pravosudna akademija u Republici Srbiji, u raskoraku između proklamovanog i stvarnog*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ana_Brkcic_i_Ana_Stevanovic.pdf, očitavanje: 05. 08. 2019.

³⁷ Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22785/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³⁸ Analiza Ustava, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22785/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, očitavanje: 07. 06. 2019.

³⁹ Strategija (bel. 29), ss. 7 i 8.

⁴⁰ *Ibid*, ss. 4.

tužilaca, precizirana su pravila i procedure izbora, napredovanja i vrednovanja rada nosilaca pravosudnih funkcija, kao i postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. U proteklih šest godina, veliki napredak, ostvaren je u uspostavljanju veće transparentnosti pravosudnog sistema i pristupa pravdi, imajući u vidu da je javnost rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca značajno unapređena, a uspostavljeni su i brojni servisi za građane.⁴¹

U toku sprovođenja Strategije 2013-2018. godine uloženi su značajni naponi u unapređenje stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, kao i u obuku predstavnika novih pravosudnih profesija, kao što su javni beležnici, javni izvršitelji, medijatori, ali i veliki broj lica zaposlenih u pravosuđu.⁴² Akademija je usvojila brojne akte kojima se uređuju programi i realizacija obuka, što kontinuirano doprinosi jačanju kvaliteta, stručnosti i osposobljenosti pravosuđa.⁴³ Značajan pomak ostvaren je uvođenjem sistema izbora i obuke pripravnika, a uspostavljeni su i jasni i merljivi kriterijumi za ocenu rada sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Imajući u vidu tendencije formiranja nove pravosudne profesije, odnosno jasnijeg definisanja statusa, uloge i odgovornosti sudijskih i tužilačkih pomoćnika, neophodno će biti preduzeti i odgovarajuće mere u cilju definisanja posebnog programa njihove obuke.⁴⁴

U toku sprovođenja Strategije 2013-2018. ostvareni su i značajni rezultati u unapređenju stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, predstavnika novih pravosudnih profesija, kao i velikog broja zaposlenih u pravosuđu. Uspostavljeni su novi programi kontinuirane obuke i značajno su unapređeni kapaciteti i transparentnost rada Akademije.⁴⁵ Tokom prošle godine je prvi put organizovan prijemni ispit za sudijske i tužilačke pomoćnike od strane Akademije. Ovu odluku pozdravljam i smatram je vrlo korektnom, obzirom da se stručnost polaznika Akademije, takođe, testira na prijemnom ispitu i da Visoki savet sudstva, kao i Državno veće tužilaca sprovodi testove u postupku izbora za pravosudnu funkciju. Kada je reč o jačanju kapaciteta Akademije, obezbeđena je nova zgrada čija je rekonstrukcija u toku.⁴⁶ Očekuje se da će nove prostorije u potpunosti odgovarati potrebama Akademije, u cilju ostvarivanja njene uloge u punom kapacitetu.

Rad po prethodnoj Strategiji se završio, kao što sam gore navela, a potreba za daljim razvojem je i dalje vrlo osetna, te stoga postoje predlozi za novu Strategiju 2019-2024. Što se tiče same Akademije, najvažnija pitanja su reforma sastava i ovlašćenja organa upravljanja, kao i načina formiranja komisije koja bi sprovodila prijemni ispit za buduće polaznike Akademije. Postoji mišljenje da bi Komisija za prijemni ispit trebala biti sastavljena iz nezavisnih stručnjaka, sudija i tužilaca, i da mora postojati involviranost pravosudnih saveta u sam postupak izbora polaznika Akademije, kao i da mi organ upravljanja u svom sastavu morao da obuhvati najviše pravosudne funkcionere (predsednika i sudije Vrhovnog suda, Vrhovnog javnog tužioca i zamenike vrhovnog javnog tužioca).⁴⁷ Apsolutno se slažem sa ovim, imajući veru u veliku stručnost nosilaca pravosudnih funkcija, i da bi se na taj način otklonila i sumnja u sam izbor izabranik polaznika Akademije.

⁴¹ *Ibid*, s. 8.

⁴² *Ibid*, s. 8.

⁴³ *Ibid*, s. 21.

⁴⁴ *Ibid*, s. 21.

⁴⁵ *Ibid*, s. 8.

⁴⁶ Sedište Akademije je u Beogradu, u ul. Terazije 41.

⁴⁷ Alumni klub (bel. 22), s. 3.

Predlog Alumnog kluba Pravosudne akademije je da se razmisli i o razdvajanju početne obuke, odnosno da postoji obuka za sudije i obuka za javne tužioce. Zatim, da se poradi na sadržajnosti samog programa (a što sam navodila u prethodnom radu⁴⁸), kao i da se broj polaznika mora uskladiti sa procenjenim brojem potrebnih sudija i zamenika javnih tužilaca, jer bi se u suprotnom neefikasno upravljalo kadrovima i obuka se svela na formalnost. Takođe, kroz programe obuke je potrebno jačati svest budućih nosilaca pravosudne funkcije o njihovoj društvenoj ulozi, važnosti principa sudijske nezavisnosti i tužilačke samostalnosti i vršiti edukaciju u pogledu međunarodnih standarda koji se odnose na njihove statuse.⁴⁹

Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, koju je obrazovala Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018. godine, dana 02. juna 2014. godine usvojila 30 smernica i preporuka u cilju daljeg razvoja Akademije. Zaključak te radne grupe je da Akademija, kao obavezan uslov za prvi izbor sudija i javnih tužilaca, može biti strateški cilj ostvariv tek posle temeljne reforme koncepcije Akademije, koja do tada ni ne treba da postane ustavna kategorija. Pravnu analizu predstavio je dana 29. novembra 2016. godine predsednik Vrhovnog kasacionog suda, koji je bio i predsednik Radne grupe, na sastanku sa svim predsednicima sudova u Srbiji, prethodno zatraživši od sva četiri apelaciona suda i od svih sudova republičkog ranga da se o njoj izjasne. Na sastanku se iskristalisalo da zaključke Pravne analize, osim uz par izuzetaka (između ostalog, i u vezi sa članstvom ministra u pravosudnim savetima) prihvata celo pravosuđe. Isti zaključak prihvatila je i Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira. Stoga je bilo logično da ova Pravna analiza, uz određene dopune i razradu, kao što je to Strategijom 2013-2018 i bilo planirano, postane zvanična platforma sa koje bi mogla da otpočne javna rasprava o izmenama Ustava. Iako je u prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za pregovaranje poglavlja 23 ova aktivnost precrtana, što bi značilo da je obavljena, ova je aktivnost izvršena samo delimično - izrađena je Pravna analiza, ali nije izvršeno predlaganje mogućih izmena Ustava. Ministarstvo pravde je „zaboravilo“ na Pravnu analizu, sklonilo je od očiju javnosti i u maju 2017. godine pozvalo strukovna udruženja i organizacije građanskog društva da dostave svoje komentare i predloge za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Time je pokrenut neformalni, propisima nepredviđeni, konsultativni proces iz koga je Ministarstvo pravde iznedrilo 22. januara 2018. godine Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije, koji je, iako ga je Ministarstvo pravde unapređivalo još tri puta pod različitim naslovima (13. aprila, 11. septembra i 11. oktobra 2018. godine), suštinski zadržao rešenja iz januarskog dokumenta, sasvim različita od zaključaka Pravne analize. Međutim, zbog brojnih i bitnih nedostataka koji se ne mogu otkloniti „popravljkama“ ponuđenog teksta, a koja su suštinski zadržana i u poslednjoj verziji ustavnih amandmana od oktobra 2018. godine, formiran je jedinstveni stav pravne struke u Srbiji - strukovnih udruženja sudija, tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika, građanskih udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava, najviših pravosudnih institucija – Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i brojnih sudova, kao i najjemenitnijih profesora ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava, da tekst amandmana treba povući i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.⁵⁰

⁴⁸ Brkić/Stevanović (bel. 36), ss. 6, 7 i 8.

⁴⁹ Alumni klub (bel. 22), s. 4.

⁵⁰ Društvo sudija Srbije (bel. 4), s. 7.

Akademija je, uprkos svim gore navedenim predlozima i smernicama, donela Strateški plan razvoja Pravosudne akademije za period 2016-2020. godine⁵¹ i postavila sebi četiri osnovna cilja: dalje jačanje kapaciteta Pravosudne akademije, u cilju postizanja efikasne institucije za obuku i istraživanje; razvoj održivih programa obuke nosilaca pravosudnih funkcija, kako za početnu tako i za stalnu obuku; davanje podrške razvoju sistema odabira, selekcije i izbora nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan na rezultatima rada i dalji razvoj umrežavanja i eksterne saradnje sa partnerima.⁵²

5. Poglavlje za pristup Evropskoj Uniji broj 23

Vlada Republike Srbije je 27. aprila 2016. godine⁵³ usvojila Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23⁵⁴ i dostavila ga EU. Cilj utvrđen Akcionim planom je da se obezbedi nezavisnost i odgovornost pravosuđa i eliminiše uticaj izvršne i zakonodavne grane vlasti na sudstvo i obezbedi potpuna nezavisnost.⁵⁵ Prema važećem Ustavu Srbije, pravni poredak je jedinstven, a odnos tri grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli, s tim da je sudska vlast nezavisna.⁵⁶ Nezavisnost znači da je pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska i da nije predmet političkog uticaja ili manipulacije, posebno od strane izvršne vlasti, ali i da ovakva postavka činjenica ne isključuje bilo kakvu interakciju sa drugim granama vlasti.⁵⁷ Međutim, ta „sudska nezavisnost“ je izuzetno ugrožena, iako ima dosta razloga, jedan je vrlo očigledan, a u pitanju je postojeći način izbora sudija i javnih tužilaca.

Ustavom Srbije je regulisan izbor sudija i javnih tužilaca.⁵⁸ Prvi put na funkciju sudije bira Narodna skupština, na period od tri godine, nakon čega ih na stalnu funkciju bira Visoki savet sudstva. Kako možemo govoriti o pravosuđu lišenog političkog uticaja, kad upravo kandidate za probni mandat bira zakonodavno telo. Javne tužioce, takođe, bira Narodna skupština, na predlog Vlade, ali bez mogućnosti izbora na stalnu funkciju, već svakih šest godina se vrši reizbor.

Nacrt ustavnih izmena, koje priprema Ministarstvo pravde⁵⁹, izbor sudija i javnih tužilaca izmešta iz Vlade i Narodne skupštine u posebna sudska i tužilačka tela (Visoki savet sudija i Državno veće tužilaca). Predloženi nacrt predviđa da se krug kandidata za sudske i tužilačke funkcije ubuduće suzi isključivo na one koji su prošli posebnu obuku u obrazovnoj instituciji – Pravosudnoj akademiji. Ovako postavljene stvari ukazuju na potencijalni vid manipulacije zakonodavne i izvršne vlasti, kojim bi te dve vlasti zadržale mogućnost odlučivanja o sastavu pravosudnih organa. Akademija jeste samostalna, ali je i sa upravljačkim organima koji odražavaju sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Obzirom da predstavnici

⁵¹ Akcioni plan Pravosudne akademije za period 2016-2020. godine, <https://www.pars.rs/-images/dokumenta/Akcioni-plan-PA.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

⁵² *Ibid*, s. 5.

⁵³ Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava.

⁵⁴ Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23, <https://www.mpravde.gov.rs/-files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nact-%20Konacna%20verzija1.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

⁵⁵ Više vidi: A. Stevanović, Ispunjenje kriterijuma Republike Srbije za pristup Evropskoj Uniji, *Sveske za javno pravo*, 9/2018, ss. 46-55.

⁵⁶ Čl. 4 Ustava RS.

⁵⁷ Venecijanska komisija (bel. 25), tač. 12.

⁵⁸ Čl. 147-165 Ustava RS.

⁵⁹ Amandman (bel. 13).

izvršne vlasti učestvuju u izboru sudija i javnih tužilaca, kao i da nadzor nad radom Akademije vrši Ministarstvo pravde, ne može se govoriti o nezavisnosti pravosuđa.

Značaj adekvatne stručne pripreme za stupanje na pravosudnu funkciju, kao i kontinuiranog unapređenja znanja i veština za njeno efikasno vršenje, praćen obezbeđivanjem adekvatnih uslova za rad, prepoznat je i jasno definisan u brojnim međunarodnim dokumentima koji sadrže evropske standarde u oblasti organizacije i funkcionisanja pravosuđa. Kontinuiranim unapređenjem nivoa stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, njihova nezavisnost, nepristrasnost i odgovornost dobijaju puni smisao. Njihova stručnost, ujedno je pokretački mehanizam reformi, ali i njihov predmet. Tako je Preporukom CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope⁶⁰, u Poglavlju 6, koje uređuje status sudije, predviđeno da je sudijama potrebno pružiti teorijsko i praktično početno i kontinuirano stručno usavršavanje u potpunosti o trošku države. Ono bi trebalo da obuhvati ekonomska, socijalna i kulturna pitanja potrebna za obavljanje sudijske funkcije. Intenzitet i trajanje takvog usavršavanja bi trebalo određivati u funkciji prethodnog profesionalnog iskustva, pri čemu bi nezavisni organ trebalo da se stara o tome da, uz puno poštovanje nezavisnosti obrazovnog sistema, programi stručnog usavršavanja ispunjavaju uslove otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudijskoj funkciji.⁶¹

Istom preporukom, predviđena je dužnost sudija da redovno obnavljaju i razvijaju svoja znanja. Dužnost stručnog usavršavanja sadržana je i u Preporuci Rec 2000/19 Komiteta ministara Saveta Evrope (par. 7)⁶² u kojoj se navodi da je usavršavanje i obaveza i pravo svih tužilaca, pre imenovanja kao i na trajnoj osnovi. Države stoga treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje odgovarajuća edukacija i usavršavanje tužilaca, kako pre tako i nakon njihovog imenovanja.

U izveštaju o napretku Srbije Evropske komisije⁶³, iz aprila 2018. godine, u delu koji se tiče Poglavlja 23, pominje se Akademija, kao institucija koja sprovodi obuke pravosudnih kadrova. U zaključku ovog dela navodi se da je „potrebno da Akademija obezbedi odgovarajuće kapacitete kako bi postala adekvatan ulaz u pravosudnu profesiju“. Ovakav zaključak je drugačiji u odnosu na prethodne izveštaje Evropske komisije, obzirom da se komisija nije opredelila za „jedinstveni ulaz u profesiju“, već je insistirala na kvalitetu i transparentnosti izbora koji treba da bude bazira na stručnosti i profesionalnom radu. Evropska komisija je odustala od predloga da Akademija bude jedina, a što i jeste naš najveći kamen spoticanja u vezi sa izmenama Ustava.

Proces izrade Strategije 2019-2024 i proces revizije Akcionog plana za poglavlje 23 odvija se paralelno, te je njihova sadržina u najvećoj mogućoj meri usklađena, kako međusobno, tako i sa sadržinom prelaznih merila u okviru Poglavlja 23. Time je izbegnut raniji dualizam strateških dokumenata u oblasti reforme pravosuđa, koji je istaknut kao problem u ranijim analizama, a Akcioni plan 23 ujedno preuzima ulogu akcionog plana za sprovođenje Strategije 2019-2024. Ovakvo usmeravanje i preciziranje reformskih koraka značajno će olakšati i njihovu kontekstualizaciju i povezivanje u okviru Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina

⁶⁰ Preporuka CM/Rec (2010), <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Preporuka%20CM-Rec%282010%2912%20Komiteta%20ministara%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20%20nezavisnost%2C%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

⁶¹ Strategija (bel. 29), s. 20.

⁶² Preporuka Rec 2000/19 Komiteta ministara Saveta Evrope, <https://rm.coe.int/16804bfd9>, očitavanje: 07. 06. 2019.

⁶³ Izveštaj Evropske komisije o napretku RS, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/-eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/-eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf), očitavanje: 07. 06. 2019.

EU32, čiji je jedan od prioriteta „Demokratija i vladavina prava”. U značajnoj meri, biće olakšano i praćenje i ocena uspešnosti sprovođenja reformi.⁶⁴ Iz navedenih razloga praćenje sprovođenja Strategije 2019-2024. biće u nadležnosti tela zaduženog za praćenje sprovođenja Akcionog plana 23 i u skladu sa metodologijom predviđenom tim strateškim dokumentom, sa ciljem postizanja maksimalne efikasnosti mehanizma praćenja pravosudne reforme, obezbeđivanja što objektivnijih izveštaja, kao i jačanja odgovornosti za rezultate reformi kod samih nosilaca reformskih mera, neophodno je razvijati i sprovoditi programe obuke usmerene na jačanje kapaciteta institucija u procesu samoprocene i izveštavanja.⁶⁵

6. Zaključak

S obzirom na značaj i ulogu koju Akademija s pravom zavređuje, svojim dosadašnjim radom u unapređenju stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija i svih pravosudnih profesija, veliki napori uloženi su u jačanje njenih kapaciteta, ali je na njima potrebno kontinuirano raditi, kako bi se stekli uslovi neophodni za ostvarenje njene uloge u punom kapacitetu.

Takođe, imajući u vidu da je Akademija usvojila Strateški plan za razvoj pravosudne akademije za period 2016-2020. godine, u narednom periodu potrebno je obezbediti uslove za njegovo dosledno sprovođenje. Imajući u vidu intenzitet društvenih promena, kao i reformske korake uslovljene procesom pridruživanja Republike Srbije EU, neophodno je dalje unapređenje programa obuke na Akademiji, uključivanjem novih tematskih oblasti koje proističu iz ovih procesa, a naročito oblasti koje se odnose na praksu Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde.

Poseban akcenat trebalo bi staviti na ispunjenje prelaznog merila tako da se obezbedi da se potrebe za obukom vrednuju prilikom ocenjivanja rada sudija i tužilaca. Neophodno je da unapređenje programa obuke bude praćeno odgovarajućim infrastrukturnim i administrativnim kapacitetima Akademije, kao i mehanizmima kontrole kvaliteta obuke.

Među sudijama postoji izrazito negativna percepcija procesa izbora na pravosudnu funkciju i napredovanje u karijeri. Vrlo visoko nepoverenje u objektivnost kriterijuma po kojima se ovi procesi odvijaju iskazalo je čak 84,07% sudija, koji smatraju da se izbori na funkciju i napredovanje u karijeri ne odvija po isključivo objektivnim kriterijumima. Takođe, vrlo je visok procenat sudija u Srbiji (77,91%), koji veruju da u postupku izbora za nove sudije, kod kandidata koje predlaže Visoki savet sudstva, postoji nepotizam ili lična veza.⁶⁶

Postoji mišljenje da, što se tiče prvog izbora na pravosudnu funkciju, je rešenje završena početna obuka na Akademiji, kao formalni uslov za izbor.⁶⁷ To nije idealan sistem, budući da se ni na zahtevnom prijemnom ispitu na Akademiji ne mogu utvrditi sve osobine koje čine odličnog sudiju, ali postojeći sistem je gora varijanta, jer počiva na neizmerivim i međusobno

⁶⁴ Strategija (bel. 29), s. 37.

⁶⁵ *Ibid*, ss. 9 i 10.

⁶⁶ Stavovi sudija i tužilaca u pravosuđu u RS, s. 17, <http://www.alumni-pars.rs/wp-content/uploads/2017/12/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%98-%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%98%D0%88%D0%90-%D0%98-%D0%A2%D0%A3%D0%96%D0%98%D0%9B%D0%90%D0%A6%D0%90-for-web-final.pdf>, očitavanje: 07. 06. 2019.

⁶⁷ *Ibid*, s. 27.

neuporedivim kriterijumima za izbor. Kao što sam gore navela, čak 80% sudija i javnih tužilaca veruje da od lične veze i nepotizma zavisi dolazak na pravosudnu funkciju. Takav stav nosilaca pravosudnih funkcija je poražavajuć. Možda je potrebno zahtevati bolje obrazloženje odluka članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca. Iz obrazloženja odluke o izboru treba biti jasno ne samo da izabrani ispunjava uslov za izbor, već i da je bolji od svakog drugog kandidata. Preventivno delovanje na oba saveta ostvarilo bi se povećanjem „kulture pobijanja“ odluka saveta o izboru pred Ustavnim sudom ili Upravnim sudom, tako što bi kolege koje nisu napredovale češće tražile zaštitu od proizvoljnih odluka saveta. Transparentnost i objektivni kriterijumi u postupku izbora sudija i tužilaca jesu u interesu i onih koji vrše izbor, jer ih ti kriterijumi i procedure štite od pritiska.⁶⁸

Da bi se omogućila realizacija specifičnog cilja, koji se ogleda u daljem razvoju pravosudnog sistema, u kome se na sveobuhvatan i organizovan način sprovodi stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija i obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika zaposlenih u pravosuđu, kao i pravosudnih profesija, neophodno je sprovođenje sledećih mera: Kontinuirano unapređenje svih programa obuke na Akademiji u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima; jačanje kapaciteta Akademije u cilju uspešnog savladavanja novih izazova i uloge u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima; uspostavljanje sistema kontrole kvaliteta obuke na Akademiji; procena potreba za dodatnom obukom na osnovu vrednovanja rada nosilaca pravosudnih funkcija; ocena uticaja sprovedenih obuka na osposobljenost i stručnost sudija i tužilaca, u postupku vrednovanja rada nosilaca pravosudnih funkcija; razvoj posebnih programa obuke za sudijske i tužilačke pomoćnike u skladu sa novim ustavnim rešenjima i u cilju omogućavanja karijernog napredovanja.⁶⁹

Takođe, potrebno je eliminisati prostor političkog uticaja. Ako se izbor sudija izmesti iz dosadašnje skupštinske nadležnosti u instituciju za obuku u pravosuđu, tj. u Akademiju, koja selekcijom svojih polaznika preliminarno odlučuje ko će biti sudija (jer se za sudiju u određenim sudovima bira samo svršeni polaznik takve institucije), onda će sama Akademija ili bilo koja institucija koja bi imala ta ovlašćenja, postati vrlo brzo, ako već nije, plen političkih partija.⁷⁰

Da li ćemo uskoro moći da računamo na nepristrasno suđenje, zavisi od predloženih ustavnih amandmana. Imajući njih u vidu i trenutne predloge, moglo bi se reći da se zakonodavna i izvršna vlast svim snagama bore da i dalje imaju glavnu reč pri izboru lica na pravosudne funkcije. Borba za prevlast će još dugo da traje.

Zanimljivo je da krucijalna pitanja o radu Akademije se ne menjaju, a vreme teče. Iako ima pomaka, daleko smo od rešenja. Potrebno je uložiti velike napore u normativne izmene, socijalni uticaj, kako bi se svest o samoj Akademiji promenila, kao i u jačanje i rast institucije koja treba da iznese zaista veliki bremen na svojim leđima.

⁶⁸ *Ibid*, s. 28.

⁶⁹ Strategija (bel. 29), s. 15.

⁷⁰ Stavovi profesora (bel. 27), s. 5.

Judicial academy of the Republic of Serbia, struggling with big expectations, despite its weaknesses

Summary

From the very beginning of the Judicial Academy's activities, the Serbian judiciary faced a problem that arose from an insufficiently well-designed initial training position. In the last few years, the Academy has significantly improved, but there is still a difference between the proclaimed and the real. The capacities of the Academy are insufficient, and the selection criteria for commissions, mentors and lecturers are not sufficiently built or reliable to make the institution the only "entrance" to the judiciary.

The Judicial Academy was established to conduct judicial and prosecutorial functions professionally, independently, impartially and efficiently, as well as to determine objective criteria in the selection and promotion of judges, public prosecutors and deputy public prosecutors. The goal is only partially met, in terms of initial training and not without any objection.

A citizen of the Republic of Serbia who fulfills the general conditions for work in state bodies, who has completed the law faculty, has passed the bar exam and who is competent, qualified and worthy of judicial office can be elected as a judge. Also, it is necessary to have sufficient working experience. With the draft of constitutional amendments, all this is added to the condition of "completed training in the Judicial Academy".