

Име и презиме, односно назив организације и институције :

Друштво судија Србије

Контакт телефон: **011/408-2574**

Е-пошта: **drustvosudija@gmail.com**

Назив закона на који упућујете предлоге, примедбе и сугестије:

Нацрт закона о Правосудној академији

Датум: **7. октобар 2024**

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Друштво судија у овом тексту излаже укратко коментаре и на Нацрт Закона о Правосудној академији (у даљем тексту: Нацрт), и на њему пратећи Нацрт Закона о судијама.

Детаљнија аргументација о питању обуке у правосуђу садржана је у документу [Анализа обуке у правосуђу Србије – Искуства и перспективе](#) који су заједнички сачинили Друштво судија и Асоцијација судијских помоћника.

I ПРОЦЕДУРАЛНИ НЕДОСТАЦИ:

1. Приступом на изради Нацрта који диктира безразложну и вратоломну брзину и онемогућава темељан рад и суштинско и равноправно учешће свих релевантних субјеката, супротно стратешком опредељењу, одустало се од добре праксе инклузивног и темељног рада која је постојала током промене Устава 2021/2022 и правосудних закона 2022/2023.
2. Чињеница је да је за више од пола године прекорачен рок за доношење новог закона о обуци у правосуђу у односу на обавезу из Уставног закона, и за дуже од две године у односу на Ревидирани акциони план за Поглавље 23. Ипак, пропустом да закон буде донет у року не може се оправдати накнадна журба, рад преко лета, и то све суштински на једном састанку (4-6 септембра 2024), без анализе досадашњег функционисања Академије, констатовања затеченог стања, идентификовања реалних потреба правосуђа, разматрања примењивог концепта обуке у правосуђу и могућности државе да у догледно време обезбеди услове за успешну примену закона.
3. Процес је обележен и другим мањкавостима: недовољна инклузивност, која је отклањана „у ходу“ и то само делимично (у раду Радне групе за израду Нацрта нису учествовали представници Алумни клуба Правосудне академије, чији су чланови судије, тужиоци и корисници почетне обуке у Правосудној академији), као и атмосфера у којој се нису размењивали аргуменати о спорним питањима. Таква атмосфера и начин рада логично производе утисак да је формирање Радне групе за израду Нацрта само пука кулиса инклузивности и демократског дијалога.
4. Није на одмет сетити се да је један од битних разлога застоја у процесу промене Устава (2018/2021) био је тај што је целокупна стручна јавност била уједињена у оцени, и подржана од организација цивилног друштва које се баве заштитом људских права, да планиране промене Устава погоршавају у то време важећа уставна решења и угрожавају независност судства. Поука из тог искуства извесно је утицала на начин на који је настављен процес промене Устава РС 2021/2022 и доношења правосудних закона 2022/2023, јер је тај процес био узоран, инклузиван и темељан.
5. И управо током таквог процеса 2021/2023 није се дошло до закључка да је обука у Академији неопходан услов за избор на судијску функцију, па стога такав услов није ни прописан. Не случајно, већ с разлогом. Тим пре на месту да се концепцији будућег Закона о Правосудној академији, који је организационе природе, „прилагођавају“ недавно усвојени системски закони и да се завршена обука у Академији поново намеће као додатни услов за избор судија.

II ОДСТУПАЊЕ ОД СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА:

1. Одступање од обавезе сарадње са цивилним друштвом, признавања и коришћења предности експертизе цивилног друштва:

Прелазним мерилем 1.1.6 из Ревидираног акционог плана за Поглавље 23 планирано је да *Србија у потпуности признаје и користи предности експертизе цивилног друштва, те стога приступа стварном и систематском дијалогу са цивилним друштвом, чији би резултат спровођења требало да буде да организације цивилног друштва и професионална удружења учествују у дефинисању будућих корака у реформском процесу.* Међутим, супротно самообвезивању државе из овог прелазног мерила, учешће

представника судијских помоћника, макар и само у улози посматрача, омогућено је тек уз доста њиховог залагања и напора. Судијама и тужиоцима, који су завршили обуку на Академији, као и полазницима обуке на Академији, организованим у Алумни клуб Правосудне академије, чији би увид у функционисање Академије допринео раду Радне групе, није омогућено учешће у раду Радне групе, чак ни у својству посматрача, упркос јавним апелима како тог удружења, тако и Асоцијације судијских помоћника и Друштва судија. Преко експертизе и предлога Друштва судија, најискуснијег и најбројнијег струковног удружења судија у Србији, прешло се без разлога и објашњења.

2. Обавеза прописивања завршене почетне обуке на Правосудној академији као услова за избор, тзв. *једна тачка уласка у правосуђе* која наводно произлази из АП23

Прелазно мерило на чије је хитно испуњење Министарство правде указало на иницијалном састанку Радне групе 1. августа 2024. које, наводно: *предвиђа „једну тачку уласка у правосуђе“ али на начин да се обезбеди заштита од непримерених утицаја приликом избора судија и тужилаца*, не постоји у Ревидираном акционом плану за Поглавље 23 (у даљем тексту: АП23).

АП23 предвиђа (у оквиру прелазног мерила 1.1.1) усвајање новог Устава и са њим усклађивање правосудних закона, између осталог, и Закона о Правосудној академији, **у процесу у који су активно и равноправно били укључени и представници правосуђа и струке**, који, имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђују независност правосуђа од политичког утицаја, максимално ограничавајући утицај законодавне и извршне власти у поступку одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и (заменика) јавних тужилаца, а који мора бити заснован на прецизним критеријумима. Устав и правосудни закони гарантују свим кандидатима без дискриминације улазак у правосудни систем заснован на објективним критеријумима, правичним процедурама одабира, **отворен за све** кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла професионалне и опште јавности. **Улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су ојачане...**

Осим тога, Препоруком из скрининга и прелазним мерилем 1.3.1. наведеним у АП23 планирано је: *унапређење Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку судија и јавних тужилаца у складу са одлукама Уставног суда о одредбама Закона о јавном тужилаштву и Правосудној академији, кроз: увођење годишњег програма обуке који обухвата све области права, укључујући и право ЕУ и обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле квалитета почетне и специјализоване обуке (препорукa), као и обезбеђење од стране државе да Правосудна академија усвоји вишегодишњи програм рада, покривајући људске и финансијске ресурсе и даљи развој програма обуке и одрживо и дугорочно решење финансирања Правосудне академије, примени квалитетан механизам контроле и редовно и ефикасно оцењује утицај обуке (прелазно мерило).*

Дакле, не постоји таква обавеза према важећем АП23.

Представник министарства правде навео да су «стратешка документа застарела», те да је «Европска унија недавно начинила заокрет и неформално поставила захтев да Правосудна академија представља једини улаз у правосуђе» и у прилог својих тврдњи предочио члановима Радне групе ненасловљену страну на којој је приказан један ред из ненасловљене табеле на енглеском језику, са текстом у три колоне, на коме нису означени наслови колона да би се поуздано могло закључити о каквом се документу ради.

Неприхватљиво је да се од судија (чланова Радне групе за израду Закона о Правосудној академији) захтева да занемаре важећи стратешки документ, а нарочито тек донети Устав и правосудне законе, да би поступили по нечему што наводно представља захтев Европске уније, и то неформални. Ово стога што и у Европској унији и у Србији важе начела правне државе и владавине права. А према тим начелима, обавезујућа стратешка и правна акта доносе надлежни органи (у овом случају Влада), у унапред прописаном, транспарентном, инклузивном и демократском поступку, и јавно их објављују. Тек уколико су на тај начин донети и јавно објављени, такви документи обавезују све да их поштују и спроводе.

Имајући у виду претходно изнето, као и процедуралне недостатке, чланица Радне групе и Друштва судија, закључила је да јој такви услови онемогућавају даље учешће на састанку Радне групе, те је тај састанак напустила.

III САДРЖИНСКИ НЕДОСТАЦИ

1. Номотехнички недостаци

Најпре, реч је о правним актима који су на неуобичајено и неприхватљиво ниском номотехничком нивоу сачињеним у значајној мери супротно [Јединственим методолошким правилима за израду прописа](#). Ти правни акти:

- „уводе“ институте/термине непостојеће у системским законима (нпр. „претходна обука“);
- не уређују нити садрже институте чије су основе уређене системским законима (нпр. „почетна“ обука судија);
- садрже одредбе које су супротне системским законима (нпр, супротно члану 17. тачка 15. Закона о Високом савету судства, према коме Савет утврђује програм почетне обуке судија, Нацртом је прописано да Академија усваја програм „претходне“ обуке - члан 10. став 1. тачка 5 и члан 39. став 3; даље, супротно члану 67. став 4. Закона о уређењу судова, према коме се: поступак пријема судијског приправника ближе уређује актом министра надлежног за правосуђе по прибављеном мишљењу Високог савета судства, Нацртом је прописано да: Управни одбор усваја правилник о полагању пријемног испита за претходну обуку - члан 10. тачка 6. и доноси програм пријемног испита за приправнике - члан 63. став 2);
- садрже одредбе које су међусобно неусаглашене (нпр, „претходна“ обука је дефинисана као организовано стицање практичних и теоријских знања и вештина - члан 26, док се на завршном испиту који корисници „претходне“ обуке полажу проверавају искључиво практична знања и оспособљеност - члан 42);
- немају прописно образложење које представља обавезан део прописа који се доноси и које садржи обавезне ставке о којима творац прописа мора да се изјасни. Између осталог, образложење обавезно садржи и разлоге за доношење прописа, а у оквиру њих:
 - анализу садашњег стања,
 - проблеме које пропис треба да реши,
 - циљеве који се прописом постижу,
 - разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и
 - одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема (члан 59. став 1. тачка 2. Јединствених методолошких правила за израду прописа).

2. Нарушавање јединства правног поретка

Искључењем термина „почетна“ обука и увођењем термина „претходна“ обука, повређује се уставно начело о јединствености правног поретка (члан 194 став 1. Устава), јер се суштински исти појам у Нацрту означава термином „претходна“ обука док се у Закону о судијама и Закону о Високом савету судства за тај појам користи искључиво термин „почетна“ обука . Овакво означавање истог појма није омашка, па ни прост номотехнички недостатак који свакако изазива забуну јер се за један те исти појам користе различити термини.

Исти негативни ефекат производи се и тиме што Нацрт, заменом познатог и у важећим системским законима коришћеног термина почетна у термин „претходна“ обука, онемогућава Високи савет судства да врши и своју законску надлежност из члана 17.

Закон о Високом савету судства према коме је Савет тај који утврђује програм почетне обуке.

Увођење нових термина какав је „претходна“ обука, „обавезна стална обука за судију који је први пут изабран на функцију, а претходно није завршио претходну обуку“ (еуфемизми за почетну обуку на Академији) представља покушај да се „замаскира“ прописивање додатног услова за избор судија и несагласност са Законом о судијама и Законом о Високом савету судства, као системским законима, који „не познају“ „претходну“ обуку.

Наведени системски закони користе само појам почетне обуке и то Закон о судијама, у члану 51. став 3, тако што прописује да *кандидат за судију који се први пут бира на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији*, а Закон о Високом савету судства, у члану 17. тачка 15, тако што прописује да Савет *утврђује програм почетне обуке за судију*.

3. Одузимање уставне надлежности од Високог савета судства

Несвакидашња је ситуација да се за један те исти правни акт нуде два различита решења којима се суштински мења цео концепт закона – и обуке и избора судија у зависности од тога да ли ће закон бити усвојен са једним решењем (из члана 56) или без њега. О таквим правним актима веома је тешко изјашњавати се сажето и на једном месту.

Уопштено говорећи, Нацрт представља погоршану копију важећег Закона о Правосудној академији. Већ из образложења Нацрта закона о изменама Закона о судијама у коме стоји отворено, изричито и директно: *Разлози за доношење Закона о изменама Закона о судијама („Службени гласник РС”, бр. 10/23) је потреба усаглашавања тог закона са новим Законом о Правосудној академији који предвиђа, као један од услова за кандидате који се први пут бирају на судијску функцију, да имају завршену претходну обуку на Правосудној академији* јасно је да тај закон не отклања разлоге неуставности, наведене одлукама Уставног суда од 2014. [Уз – 497/2011](#) и [Уз – 427/2013](#). Напротив.

Концепт Нацрта са решењем из члана 56. правно би омогућавао Високом савету судства да за судију који се први пут бира изабере кандидата који није завршио „претходну“ обуку, јер би такав кандидат, већ изабрани судија, имао обавезу да похађа „сталну обуку за судију који се први пут бира“ у трајању од 30 дана, коју је дужан да започне у року од три месеца од дана ступања на судијску функцију. О разлозима због којих ово решење ипак угрожава уставну надлежност Високом савету судства да бира судију биће више речи у у делу који се тиче негативних аспеката комерцијализације Академије.

У сваком случају, уколико решење из члана 56. не би било задржано у Закону о Правосудној академији, пратећим изменама Закона о судијама онемогућава се Високом савету судства да врши избор кандидата:

- самостално процењујући њихову стручност и оспособљеност, односно да врши уставну дужност да бира судије јер се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију утврђује уверењем о завршеној претходној обуци на Правосудној академији, таман као да нико други не би могао да буде стручан и оспособљен осим корисника који су завршили обуку на Академији

- који долазе из професуре, адвокатуре, привреде итд. и то већ од самог ступања на снагу закона, а од 1. марта 2025. и из реда судијских помоћника (који су у радном односу на дан ступања на снагу закона а који нису завршили „претходну“ обуку на Академији).

4. Повреда принципа владавине права – неповиновање власти Уставу и закону

То што Нацрт уопште не помиње почетну обуку, већ уводи термин „претходна“ обука, није омашка. Ствар је много дубља и озбиљнија. То је план да се заменом термина почетна у термин „претходна“ обука, противуставно „заобиђе“ правно дејство одлука Уставног суда IУз – 497/2011 и IУз – 427/2013, које су коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 3. Устава). Творац Нацрта тиме повређује основне принципе владавине права из члана 3. став 2. Устава, међу којима је и: повиновање власти Уставу и закону.

Јер, само простом заменом термина почетна у термин „претходна“ обука на сваком месту на коме Уставни суд користи термин „почетна“ обука, постаје очигледно да се Нацртом поново уводи решење које је Уставни суд већ огласио неуставним (овог пута „замаскирано“ у термин „претходна“ обука), јер Уставни суд у тим одлукама констатује:

- да прописивање дужности Високог савета судства да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији има значење прописивања посебног услова за први избор лица на судијску функцију

- да је Закон о Правосудној академији организациони закон

- да је прописивање услова за избор на судијску функцију предмет уређивања закона који на системски начин уређују та питања, дакле – Закона о судијама, а не тзв. „организационог“ прописа чији је предмет уређивања оснивање установе која се бави почетном и сталном обуком судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обуком судијских и тужилачких помоћника и приправника и обуком судског и тужилачког особља

- да је на тај начин почетна обука завршена у Правосудној академији не само пресудна за вредновање стручности и оспособљености као општих услова за избор, већ да се претвара у опредељујући услов за доступност ових функција, који заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих прописаних услова

- да се таквим решењем доводи у питање и ограничава Уставом утврђен положај Високог савета судства и његова Уставом и законом утврђена надлежност у избору судија, као и његова уставна функција да обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија тиме што Уставом установљен независан орган обавезује оцена којом је одређен успех кандидата на „почетној“ обуци, а коју даје Правосудна академија, која је образована као установа за обављање одређених делатности везаних за стручно усавршавање њених „корисника“

- да су на тај начин лица која нису завршила почетну обуку суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова, чиме се крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији, иако је начело забране дискриминације по било ком основу изричито прописано Законом о судијама.

Друштво судија у потпуности се слажу са свим напред изложеним аргументима Уставног суда и на овом месту их износи као део својих садржинских примедба на Нацрт.

5. Угрожавање уставног начела забране дискриминације и права на учешће у управљању јавним пословима

Закон о Правосудној академији који не би садржавао решење из члана 56. Нацрта био би противуставан, и то не само у погледу онемогућавања Високог савета судства да врши своју уставну надлежност.

Њиме би се приступ судијској функцији аутоматски отежавао правницима са положеним правосудним испитом и вишегодишњим професионалним искуством у судству, професорима, адвокатима и правницима из других области, чиме би они били дискриминисани, супротно забрани из члана 21. Устава и угрожавало њихово право на учешће у управљању јавним пословима, које је као једно од основних права гарантовано чланом 53. Устава.

Универзитетски професори и адвокати на пример, морали би да прекину обављање свог посла ради обуке, при чему не би постојала апсолутна извесност да ће после обуке заиста и бити изабрани на судијску функцију, нити би било извесно да би, у случају да не буду изабрани, њихов посао по повратку функционисао као пре прекида. А управо то је био један од разлога због кога је Уставни суд 2014. огласио ништавом сличну одредбу важећег Закона о Правосудној академији.

6. Спорно финансирање и финансијско пословање Академије

Финансирање и финансијско пословање Академије је крајње нејасно уређено. Нацрт не садржи јасне одредбе о томе шта се сматра трошковима обуке (поготово у делу који се односи на практичну обуку) и коме се трошкови исплаћују (члан 37) - да ли онима који спроводе теоријску обуку (Академија) или онима који спроводе практичну обуку (судови, јавна тужилаштва, други државни орган или адвокатска канцеларија), или и једнима и другима (с тим у вези видети члан 39. Нацрта), те у зависности од напред наведеног, ни зашто би Академија била овлашћена да одлучује о укупној висини трошкова, када она спроводи само теоријски део обуке.

Пошто је Академија засебно правно лице (члан 3. став 3) и има различите изворе финансирања у смислу члана 23. став 1. Нацрта (буџет Републике Србије, приходи од издавања публикација и реализације пројеката, донације, поклони и други извори у складу са законом), није јасно из којих средстава ће се финансирати који трошкови Академије, нити зашто се то делимично чини из средстава буџета а не из средстава Академије.

За разлику од важећег Закона о Правосудној академији, Нацртом се, у погледу корисника "претходне" обуке, уводи одредница *"корисници чија се обука финансира из средстава буџета Републике Србије"* (чл. 37, 48, 50. Нацрта). Није јасно каква се разлика у финансирању, статусу и правима прави између *"корисника "претходне" обуке чија се обука финансира из средстава буџета Републике Србије"* (члан 37. став 3. Нацрта; у даљем тексту: буџетски корисници обуке) и кандидата *"који нису обухваћени ставом 3. овог члана, а положили су пријемни испит"*, који *"...могу да похађају претходну обуку као корисници претходне обуке, уз обавезу да самостално носе трошкове обуке"* (члан 37. став 4. Нацрта; у даљем тексту: самофинансирајући корисници обуке). Осим што би се дало закључити да самофинансирајући корисници обуке не би примали плату коју примају буџетски корисници обуке (у висини 80% од основне плате судије основног суда - члан 48. став 4. Нацрта), злонамерни би могли да помисле да се право да учествују у управљању јавним пословима (избор на судску функцију) ексклузивно омогућава финансијски добростојећима, уколико за то плате *одговарајућу накнаду*.

Констатације у образложењу нацрта оба закона да: *За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије* (Нацрт закона о изменама Закона о судијама), односно да је: *За спровођење овог закона потребно обезбедити додатна финансијска средства* (Нацрт) значе само пуко задовољавање форме.

Образложење прописа садржи обавезне ставке о којим творац прописа мора да се изјасни. Између осталог, сагласно Јединственим методолошким правилима за израду прописа, образложење обавезно садржи и:

- 4):
- анализу ефеката прописа, која садржи следећа објашњења (члан 59. став 1. тачка 4):
 - на кога ће и како ће највероватније утицати решења у пропису,
 - какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди,
 - да ли су позитивне последице доношења прописа такве да оправдавају трошкове које ће он створити,
 - да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција,
 - да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису и
 - које ће се мере током примене прописа предузети да би се остварило оно што се доношењем прописа намерава.

- За случај да предлагач прописа оцени да образложење не треба да садржи анализу ефеката из става 1. тачка 4) овог члана, дужан је да то посебно образложи (члан 59. став 2).

- Коначно, образложење мора да садржи и процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа (члан 59. став 1. тачка 5).

Неразвијене и нејасне одредбе о статусу, функционисању, финансирању и финансијском пословању Академије онемогућавају правилну процену обима финансијских средстава потребних за њен рад.

Такво поступање суштински не задовољава формални услов који нацрт закона мора да испуни да би законодавцу било омогућено да стекне јасну представу о финансијским ефектима закона чије се доношење предлаже.

Због тога одредбе Нацрта које се односе на финансирање и финансијско пословање Академије нису у довољној мери јасне, одређене и предвидиве. Стога се и њима, таквима, нарушава начело владавине права из члана 3. Устава које, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева и то да норме сваког општег правног акта буду јасне, одређене и предвидиве, како је то Европски суд за људска права дефинисао стандардом аутономног појма закона.

7. Комерцијализација обуке и њени негативни ефекти

Поменута решења из Нацрта имплицирају да се уводи комерцијализација „претходне“ (почетне) обуке на Академији, која је услов за избор на правосудну функцију. Комерцијализација обуке би извесно довела до „хиперпродукције“ корисника који је завршавају, а то би даље неминовно водило урушавању квалитета обуке, који и иначе треба унапређивати.

Осим тога, решења која уводе комерцијализацију обуке „заобилазе“ законске одредбе према којима правосудни савети одређују потребан број полазника „претходне“ (почетне) обуке на Академији и угрожавају саветима могућост да рационално управљају правосудним системом.

Овај процес треба посматрати и анализирају заједно са околношћу да министар правде, према важећим прописима, утврђује мерила за одређивање броја судског особља и да постоји вишегодишња пракса да се у судове не прима довољан број судијских приправника и судијских помоћника, као и да знатан број њих ради бесплатно.

Посматрајући наведене околности у њиховој свеукупности, јасно је да би, чак и кад би била усвојена верзија Закона о Правосудној академији са чланом 56, Високом савету судства руке биле везане. То што би Савет сваке године, након анализе потреба система и с обзиром и на број судијских помоћника и могућност да за избор конкуришу и кандидати ван судства, одређивао број полазника почетне обуке, не би значило много.

С једне стране, министарство би могло да настави с праксом незапошљавања довољног броја судијских приправника (који, након што положи правосудни испит, претежно настављају да раде као судијски помоћници), па и судијских помоћника, и да тиме изазива „нестацију“ судијских помоћника. С друге стране, Академија би неконтролисаним пријемом самофинансирајућих корисника „претходне“ обуке који би по завршетку те обуке конкурисали за избор на судијску функцију, „произвела понуду“ кандидата за судију које је селектирала она сама, без икаквих гаранција независности од политичких власти. Таква „хиперпродукција“ корисника „претходне“ обуке на Академији преко броја који је одредио Високи савет судства, на дуге стазе би обесмислила могућност из члана 56. Нацрта да се за судије бирају и кандидати који нису завршили обуку на Академији и учинила би ту могућност само „мртвим словом на папиру“.

Дакле, иако се решењем из члана 56. Нацрта, наизглед, задржава уставно овлашћење Високог савета судства да врши избор, реалне околности (недовољан број кандидата из реда судијских помоћника, хиперпродукција корисника обуке) принудиле би Високи савет судства да избор за судију врши у највећој мери међу оним кандидатима који су завршили обуку на Академији. У том случају, не би Високи савет судства био тај који би процењивао стручност и оспособљеност кандидата, него Академија, пошто се стручност и оспособљеност утврђује уверењем које издаје Академија. А за случај таквог избора, важе све исте примедбе које су већ изложене у погледу концепта Закона о Правосудној академији без решења из члана 56. Осим тога, већ из докумената који су достављени Венецијанској комисији, јасно је да је сасвим могуће да решење из члана 56. Нацрта не буде ни задржано у коначном тексту закона.

8. Нејасан и неусклађен са системским законима радноправни статус корисника обуке

Статус „буџетских“ и „самофинансирајућих“ корисника из члана 37. Нацрта је такође нејасан и неусклађен са осталим законима. Решење, којим се уводи могућност да кандидати који су положили пријемни испит за „претходну“ обуку, а не налазе се на ранг листи примљених кандидата чија се обука финансира из средстава Републике Србије (буџетски корисници обуке), самостално сnose трошкове обуке, у висини која се одређује у складу са актом Управног одбора Академије (самофинансирајући корисници обуке), неприхватљиво је из више разлога.

Радноправни положај корисника „претходне“ обуке током трајања обуке и рада на одређено време у Академији:

Како буџетски корисници обуке заснивају радни однос на одређено време у Академији, то доводи самофинансирајуће кориснике обуке у правно апсурдну ситуацију да плаћају да би обављали рад и дискриминише их у односу на буџетске кориснике обуке. Упркос томе, обавезе ове две категорије корисника током практичног дела обуке (у суду, јавном тужилаштву, другим државним органима, адвокатским канцеларијама и другим организацијама) ни у чему се не разликују, јер и једни и други обављају исте послове. Једино што ове две категорије корисника обуке разликује је што за рад који обављају на одређено време у Академији (члан 48. став 4. Нацрта) корисници из једне категорије бивају плаћени износом од 80% основне плате судије основног суда за време трајања радног односа, а корисници из друге категорије не само да не бивају плаћени, већ они плаћају недефинисану накнаду трошкова недефинисаном субјекту.

Наведено решење за самофинансирајуће кориснике обуке је противно Уставу Републике Србије, Закону о раду и Закону о државним службеницима.

Осим тога, предложено решење ће створити јаз између кандидата који су положили пријемни испит и могу себи да приуште да сnose трошкове обуке, са једне стране, и оних кандидата који су положили пријемни испит, а не могу себи да приуште да сnose трошкове обуке, са друге стране. Имајући у виду да уверење о завршеној претходној обуци ослобађа кориснике „сталне обуке за судије и јавне тужиоце који се први пут бирају“, правник који не би имао могућност да плати „трошкове обуке“, чак и у случају да је на пријемном испиту имао више бодова од онога који има да плати, не би имао прилику да похађа претходну обуку и, у случају избора на судијску функцију, био би обавезан да похађа „сталну обуку за судије и јавне тужиоце који се први пут бирају“.

Радноправни положај корисника „претходне“ обуке након завршене „претходне“ обуке закође је нејасан, и са осталим законима неусклађен. Корисницима који су завршили „претходну“ обуку се, у зависности од дужине обуке, гарантује (после обуке од 24 месеца), односно омогућава (после обуке од 12, шест или три месеца) да са правосудним саветом заснују радни однос на одређено време у трајању од најдуже две године на пословима судијског, односно јавнотужилачког помоћника у суду, односно јавном тужилаштву или на стручним пословима у Високом савету судства (члан 50. Нацрта). Изложено решење је неприхватљиво, јер је супротно постојећим законским решењима о радно-правном статусу лица која су завршила правни факултет, положила правосудни испит и запослена су у судовима или јавним тужилаштвима, чиме се такође нарушава јединство правног поретка.

Из Нацрта се не може се утврдити какав радно-правни статус, према важећим системским законима, имају лица која су завршила „претходну“ обуку, те да ли се на њих примењују одредбе Закона о државним службеницима, као у случају судијских помоћника запослених у судовима или Закон о раду који се примењује у случајевима запослених у другим правним субјектима. Није јасно, просто речено, ко је „шеф“ тим лицима, ко их распоређује и на које послове, и шта се тачно очекује од њих. Јер, било би непримерено наставити са досадашњом праксом да кориснике који су завршили обуку на Академији директор Академије самостално распоређује на рад у одређене судове и да он одређује код кога ће судије такав корисник бити распоређен на рад, као и да корисници не сматрају да њихов рад подлеже истим правилима, у погледу очекивања савладавања обима и рокова, као и рад судијских помоћника.

Насупрот томе, судијски и јавнотужилачки помоћници спадају у државне службенике и на њих се примењује Закон о државним службеницима који *puteus clausus* прописује случајеве у којима државни службеник може засновати радни однос на одређено време, као и дужину трајања радног односа на одређено време, те је сваки други начин заснивања оваквог радног односа у супротности са тим системским законом. За разлику од Закона о државним службеницима, рад на одређено време корисника „претходне“ (почетне) обуке траје, према Нацрту, 30 месеци током обуке (члан 48. став 1) и затим до две године (члан 50. став 1), свеукупно четири и по године.

Стратегијом развоја људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026 је предвиђено, с обзиром на карактер и важност посла који обављају судијски помоћници, да ће се размотрити могућност „измештања“ правног статуса судијских помоћника из положаја државних службеника и успоставити директна надлежност над овом категоријом запослених у правосуђу од стране правосудних савета, али то још увек није учињено, упркос залагањима представника Друштва судија 2022. у Радној групи за израду закона о судству. С обзиром да се ово питање мора јединствено решавати, у овом тренутку не постоји оправдани разлог да лица која су завршила претходну обуку на Академији заснивају радни однос у Високом савету судства.

Логично би било да та лица остварују сва права и обавезе, тј. заснивају радни однос на одређено време у органу у коме обављају рад, а у који их може упутити Високи савет судства према потребама судова. Тиме би правни положај тих лица могао бити адекватно уподобљен положају судијског помоћника, који треба да буде укључен у вршење правосудних дужности, а које морају надзирати судије.

Од оваквог решења би се могло одступити само уколико постоји потреба за обављање рада таквих кадрова у Високом савету судства, када би корисници заснивали радни однос на одређено време у овом органу. Све наведено посебно из разлога што према важећим прописима средства за плате и друга примања судијских, односно тужилачких помоћника обезбеђује Министарство правде, те би се предложеним решењем непотребно додатно оптеретио буџет Високог савета судства односно тужилаштва. Такође, узимајући у обзир да је чланом 43 став 3. Нацрта прописано да кориснику претходне обуке који је запослен код другог послодавца мирује радни однос, треба прописати да се ови корисници по завршеној обуци враћају у радни однос код матичног послодавца.

Коначно, поставља се и питање целисходности гарантовања радног места након завршене „претходне“ (почетне) обуке. Претпоставка је да је корисник који је завршио предметну обуку стекао специфична знања и вештине услед којих је на тржишту рада у повољном положају, те се као такав, без већих потешкоћа, може запослити путем јавном конкурса на радном месту судијског помоћника (ако то жели). Успешношћу таквог запошљавања корисника обуке на Академији тржишно би се валоризовао рад Академије.

Одредбе Нацрта које се односе на радноправни статус корисника Академије такође нису у довољној мери јасне, одређене и предвидиве, нити су усклађене са осталим системским законима – Закон о уређењу судова, Закон о државним службеницима, Закон о раду, чиме се нарушава начело владавине права из члана 3. Устава, будући да ово начело, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева да је правни поредак јединствен а норме сваког општег правног акта јасне, одређене и предвидиве.

9. Одсуство решења која би омогућавала независан статус и независно функционисање Академије

Према Нацрту, Академија није независна институција јер Нацрт:

- не садржи чак ни прокламацију да је Академија независна институција, која ужива образовну аутономију. Штавише, Нацрт прописује да услове за рад Академије обезбеђује Влада (члан 23. став 2), да су представници извршне власти чланови њених органа, и то Управног одбора - министар надлежан за правосуђе и члан којег именује Влада, а Програмског савета - државни секретар у министарству надлежном за финансије и државни секретар у министарству надлежном за правосуђе (чл. 8. и 17), при чему органи са таквим саставом даље доносе све одлуке од којих зависи стручна делатност Академије;

- прописује да се на унутрашње уређење Академије и послове које обавља, сходно примењују одредбе закона који уређује јавне службе, ако овим законом није друкчије одређено (члан 3. став 5);

- „не захтева“ да директор Академије буде искусан судија или јавни тужилац, како је то уобичајено у државама које имају академије, већ ни да има положен правосудни испит, што директора Академије чини лако „заменљивим“ и стога подложним утицају политичких власти (члан 14);

- непотребно „везује“ накнаду за рад у органима Академије за плате које су међу највишима у судству (члановима Управног одбора 20% од плате судије Врховног суда, члановима Програмског савета 10% плате судије апелационог суда, менторима 10% плате судије вишег суда), што чланове тих органа, односно менторе чини финансијски заинтересованим и стога подложним непримерним утицајима (чл. 8. став 5, 17. став 10, 21).

<p>Упркос томе што није успостављена као независна институција, Академија:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сама врши селекцију полазника «претходне» (почетне) обуке; - сама утврђује програм «претходне» (почетне) обуке, супротно члану 17. тачка 15. Закона о Високом савету судства; - сама именује и обучава тренере и менторе; - сама спроводи завршни испит; - једина издаје сертификат стручности (према Нацрту закона о изменама Закона о судијама, у случају да се брише члан 56. Нацрта).
<p>10. Одсуство прописивања транспарентности у раду Академије</p>
<p>На овом месту последње, али не најмање битно, Академија нема обавезу да функционише транспарентно, чак ни да објави податке о утврђеном броју полазника, броју уписаних корисника, њиховом статусу и именима, о критеријумима на основу којих се бирају лица која спроводе обуку, лицима која су завршила обуку за менторе и предаваче, итд.</p>

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагате и Ваш предлог за измену

<p>1. Треба донети закон који би се бавио сврхом (стручношћу која се постиже обуком) а не институцијом (академијом) којој та институција служи, те би због тај закон требало да носи име: Закон о обуци у правосуђу.</p> <p>2. Затим, тај би закон требало да буде примерен традицији и могућностима Србије и одмах реално примењив. То значи да би законом требало да буде прописана обука у правосуђу која би почивала на комбиновању постојећих начина обуке. То не би било неуобичајено, јер таква обука у правосуђу успешно функционише и у бројним другим европским државама (пошто обука путем академије не представља европски стандард).</p> <p>3. Закон о обуци у правосуђу требало би да садржи јасну и прегледну структуру. Тако би у првом делу закона требало најпре дефинисати општа питања обуке, а у другом делу статус и функционисање Академије.</p> <p>4. Први део требало би да дефинише и уреди:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предмет закона – нпр: <i>Овим законом утврђује се циљ, врсте, начин спровођења и трајање обуке у правосуђу, корисници и остали субјекти (ментори, предавачи) обуке и уређује статус, делатност, органи управљања и финансирање Правосудне академије.</i> - појам и циљ обуке, нпр: <i>Обука у правосуђу представља организовано стицање и усавршавање мултидисциплинарних теоријских и практичних знања и вештина потребних за самостално, стручно и ефикасно вршење законом поверених дужности и јачање поверења грађана у правосуђе.</i> <i>Обука судија и јавних тужилаца треба да обезбеди јачање независности судија и самосталности тужилаца од политичких и других спољних утицаја, непристрасности у вршењу функције коју обављају, свести о важности етичких принципа и интегритета правосуђа и знања о међународним стандардима и добрим праксама у правосуђу.</i> <i>Посебни циљ обуке судијских и тужилачких помоћника је унапређење знања и вештина потребних за успешно савладавање судијског/јавнотужилачког испита.</i> <i>Посебни циљ обуке судијских и тужилачких приправника, чија је обука само почетна због специфичности њиховог („прелазног“) радноправног статуса, је унапређење њихових теоријских знања и стицање практичних вештина потребних за успешно савладавање правосудног испита.</i> - корисници обуке, нпр:

судије, јавни тужиоци, судијски и јавнотужилачки помоћници, судијски и јавнотужилачки приправници, запослени у правосуђу и остали корисници у складу са законом.

- **право на обуку**, нпр:

да корисници обуке имају право и обавезу да се стручно усавршавају о трошку Републике Србије.

- **врсте обуке**, нпр:

Обука је почетна и стална, и изводи се на практични и теоријски начин

- **почетна обука**, нпр:

Почетна обука је обавезна.

Корисници почетне обуке су судијски и тужилачки приправници, судијски и јавнотужилачки помоћници и судије и јавни тужиоци који су први пут изабрани на функцију а нису завршили почетну обуку за судијске и јавнотужилачке помоћнике.

Почетна обука спроводи се радом у судовима и јавним тужилаштвима (практични део обуке) и похађањем семинара, предавања, студијским посетама и на други начин које организује Правосудна академија у свом седишту и седиштима апелационих судова за судијске и јавнотужилачке помоћнике у судовима и јавним тужилаштвима са седиштима на подручју одговарајућег апелационог суда (теоријски део обуке).

Судије и јавни тужиоци који су први пут изабрани на функцију а нису завршили обуку из става другог овог члана су корисници почетне обуке прилагођене њиховом дотадашњем професионалном искуству.

- **стална обука**, нпр:

Стална обука може бити добровољна и обавезна.

Стална обука је обавезна када је то предвиђено законом или одлуком Високог савета судства и Високог савета тужилаштва у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом вредновања њиховог рада.

Корисници сталне обуке су судијски и тужилачки помоћници, судије, јавни тужиоци, запослени у правосуђу и остали корисници у складу са законом.

Стална обука је временски, финансијски и организационо доступна корисницима без дискриминације, предвидива, интерактивна и организована о трошку Републике Србије.

Корисницима сталне обуке обезбеђују се услови који су неопходни за несметано обављање осталих дужности (обустава прилива предмета током обуке, неурачунавање временаведеног на обуци у рокове за разна поступања, итд).

- **Програми обуке**, на следећи начин нпр:

Програми обуке се сачињавају на основу потреба правосуђа, односно функције коју обавља корисник обуке.

Обука из етике је обавезна и заједничка за све кориснике обуке.

Програми обуке обухватају сва подручја од друштвеног значаја на која се одражава функционисање правосуђа.

Садржај програма обуке и трајање обуке одређују се у зависности од претходног професионалног искуства корисника обуке.

Високи савет судства и Високи савет тужилаштва утврђују програме почетне обуке на предлог Правосудне академије.

Правосудна академија утврђује програме сталне обуке уз сагласност Високог савета судства и Високог савета тужилаштва.

Високи савет судства и Високи савет тужилаштва врше надзор над спровођењем програма почетне и сталне обуке.

- **Трајање почетне обуке**, тако што би на пример обука корисника почетне обуке из реда судијских и тужилачких приправника и из реда судијских и тужилачких помоћника трајала по две године, а обука судија и јавних тужилаца који су први пут изабрани на функцију а нису завршили почетну обуку месец до три месеца, у зависности од њиховог дотадашњег професионалног искуства.

- **Организовање обуке**, које би било у надлежности Правосудна академије.

- **Спровођење обуке**, с тим што би практичну обуку спроводили судови и јавна тужилаштва по правилу, а теоријску обуку Правосудна академија.

У првом делу закон би требало да дефинише и менторе и предаваче, критеријуме за њихов одабир, обуку, поступак за анализу и оцену обуке и друга питања која се односе на обуку у правосуђу.

5. У другом делу би закон требало посветити Правосудној академији, њеном статусу и функционисању. Правосудна академија треба да буде уређена као независна институција за

обуку у правосуђу, што између осталог значи и да представници политичких власти не треба да буду чланови њених органа. Требало би да буде наглашен захтев да Академија функционише транспарентно, да њен директор буде искусни носилац правосудне функције.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

ПРЕДНОСТИ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЕШЕЊА

Предложена решења:

- обезбедила би да се обука у правосуђу обавља без повређивања уставних надлежности правосудних савета да врше избор и да, у оквиру њега, сами оцењују да ли кандидати за судију/јавног тужиоца испуњавају све услове за избор, укључујући и то да ли је стручан и оспособљен. Таквим решењима би се онемогућило да Академија буде та која суштински врши избор судија приликом селекције својих корисника, а да правосудни савети по завршетку обуке бирају судије/јавне тужиоце само њима;
- обезбедила би услове за независно функционисање и развој Академије, отклонила би досадашње недостатке њеног функционисања и предупредила будуће недостатке који произлазе из решења садржаних у Нацрту;
- буџет Републике Србије не би излагала било каквим посебним издацима за практичну обуку корисника почетне обуке, већ би напротив, омогућила и уштеду у буџету. Ово стога што су за свој рад, током кога се и практично обучавају, помоћници плаћени у судовима/јавним тужилаштвима у којима рад и обављају;
- омогућила би превазилажење проблема недовољног финансирања и нередовног вршења сталних обука судија, нарочито судијских и јавнотужилачких помоћника и осталог судског особља, иако те обуке чине претежни део законских надлежности Академије, који је био узрокован околношћу да су трошкови за плате и доприносе полазника почетне обуке чинили огроман удео у структури укупних трошкова (око 90%) Академије и посвећивање Академији свим њеним надлежностима;
- омогућила би да се прецизира шта су трошкови обуке (почетне и сталне, практичне и теоријске), коме се и који од њих они исплаћују (судовима/јавним тужилаштвима, Академији);
- учинила би јасним и транспарентним финансијско пословање Академије и отклонила би понављене констатације надлежних органа о тешким кршењима обавезе доброг пословања од стране Академије;
- омогућила би да се прецизно одреди радноправни положај корисника почетне обуке и без тешкоћа уклопи у постојећи правни оквир (у вези с недефинисаним статусом корисника почетне обуке и њиховим радним дужностима у суду/јавном тужилаштву види писмо председника Управног одбора Академије корисницима који су завршили почетну обуку у Академију и потом распоређени у суд);
- онемогућила би комерцијализацију почетне обуке, хиперпродукцију корисника који су је завршили, снижавање квалитета обуке и повређивање законске надлежности правосудних савета у управљању правосудним системом;
- онемогућила би неједнаки третман и дискриминацију кандидата за судије/јавне тужиоце који испуњавају законске услове за избор (оних који су прошли програм обуке пре избора као корисници Академије и оних који нису) у погледу оцене стручности и оспособљености, јер би сви кандидати полагали испит за оцену стручности и оспособљености које организују правосудни савети.