



ДРУШТВО | JUDGES'
СУДИЈА | ASSOCIATION
СРБИЈЕ | OF SERBIA

АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА ОБУКЕ СУДИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА
ОБУКЕ СУДИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Ова публикација је део пројекта
„Акциони план за подршку Друштва судија Србије
Високом савету судства”
подржаног од стране Амбасаде Краљевине Холандије

Издавач

Друштво судија Србије



Аутори:

Драгана Бољевић
Рената Павешковић
Нада Ђорђевић
Весна Богосављевић

Дизајн и припрема

Неоартист

Штампа

Бирограф COMP

Друштво судија Србије

**АНАЛИЗА
ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА
ОБУКЕ СУДИЈА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

2024.

Садржај

I	Увод	7
II	Стручност судија као гаранција независности и непристрасности	11
III	Међународни правни документи о обуци судија	15
IV	Друштвено-историјски контекст обуке судија у Србији	19
V	Стратешки, уставни и правни оквир за обуку у правосуђу	33
VI	Обука пре ступања на судијску функцију	43
	1. Образовање на правном факултету	44
	2. Обука после правног факултета	46
	3. Правосудни испит	52
	4. Обука након положеног правосудног испита	54
VII	Провера стручности пре избора на судијску дужност	63
VIII	Обука након избора на судијску функцију	65
IX	Постављање новог законског оквира	69
X	Принципи на којима би обука требало да почива	75

I УВОД

Од самог оснивања Друштво судија Србије је посебан значај придавало обуци судија, свесно чињенице да је стручност судије и унапређење његових стручних знања и вештина, полазна основа за квалитетно судство и његово унапређење. Због тога је још 2001. године Друштво судија, заједно са Владом Србије, основало Правосудни центар, из кога је касније настала, и 1.1.2010. започела своје активности Правосудна академија. Свако друштво које почива на владавини права тежи да за судије има људе од интегритета, који знају право и посвећени су непрестаном стицању нових знања и неопходних вештина за обављање судијске дужности. Стручност је важан ослонац, али и одбрана независности судија и судства. Квалитетну правну заштиту грађана, укључујући и ефикасност, могу остварити само стручне судије од интегритета.

Друштво судија организовало је више тематских скупова и издало неколико публикација посвећених овој теми. Године 2014. Друштво судија је организовало и велику међународну конференцију „Обука судија и јавних тужилаца у функцији квалитета правосудног система”, на којој су судије из Француске, Португалије, Холандије, Италије, Немачке и Аустрије говорили о начину на који се обучавају судије у њиховим земљама, а током 2018. и 2019. године, организовало је два округла стола, у чијем раду су, између осталих, учествовали и еминентни професори права: др Оливера Вучић, др Јасминка Хасанбеговић, др Миодраг

Јовановић и др Марио Рељановић. Први, на тему стицања знања и вештина на факултету, на којем је покушало да провери да ли факултети пружају довољно добру теоријску и практичну основу за рад у правосуђу, као и да ли би унапређењем сарадње факултета са судовима практична знања студената могла бити унапређена. Други округли сто био је посвећен правосудном испиту, односно анализи добрих и лоших страна овакве провере стручности и оспособљености правика.

Друштво судија је анализирано и постојећи систем обуке приправника у суду, са освртом на њихов положај, као и положај Правосудне академије и програм иницијалне обуке приправника у њој (са посебним освртом на тада актуелни Нацрт уставних амандмана у области правосуђа из месеца октобра 2018. године, који је завршену почетну обуку на Правосудној академији прописивао као један од услова за избор на судијску функцију). Најзад, 05. априла 2019. године организована је и међународна конференција на којој су изложени различити системи обуке – поред још увек актуелног система почетне обуке на Правосудној академији, који је представио директор академије Ненад Вујић, системе почетне обуке у Холандији и Португалији ближе су представили Ремко ван Торен, заменик председника Управног одбора холандског Центра за обуку и студије у правосуђу и Луис Силва Переира, заменик директора Центра за правосудне студије Португалије. Указано је да не постоји јединствени систем обуке судија и тужилаца и да је на свакој држави да сама развије систем обуке који одговара њеној традицији, култури и друштвеним могућностима. Као резултат ових активности, Друштво судија је сачинило и јавности представило две публикације – Обука судија и тужилаца у функцији квалитета правосудног система (2014) и Формирање будућих судија (2019), које се могу пронаћи на сајту Друштва судија Србије: www.sudije.rs.

Ова, трећа по реду публикација је посвећена унапређењу система обуке у Србији, надовезује се на поменуте две и користи запажања, анализе, закључке и препоруке садржане у њима. Ре-

зултат је настојања Друштва судија да допринесе целовитом законском уређењу система обуке и да укаже на могућности за унапређење система стручног оспособљавања судија, посебно полазећи од новог правног оквира, постављеног уставним амандманима од 2022. и законима из области правосуђа 2023. године, донетим у складу са Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије.

II СТРУЧНОСТ СУДИЈА КАО ГАРАНЦИЈА НЕЗАВИСНОСТИ И НЕПРИСТРАСНОСТИ

Универзална декларација о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године, Основна начела Уједињених нација о независности судства из 1985. године, Европска повеља о закону за судије од 1998. године, Повеља Европске уније о основним правима од 2000. године, Магна карта судија од 2010. године, новелирана Препорука ЦМ/Рец (2010)¹² Комитета министара Савета Европе од 1994. године државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, сва ти документи јемче право на правично и јавно суђење пред независним и непристрасним судом. Прокламоване гаранције независности судства не постоје због судија, оне нису привилегија једне професије, лична повластица, већ су услов за остварење људских права и слобода. Независност и непристрасност судије су за грађанина право, а за судију су и право и обавеза.

Циљ коме тежи свако друштво које почива на владавини права јесте да за судије има стручњаке од интегритета, који не престано одржавају и унапређу своје знање и способности темељном, детаљном, разнородном обуком, првенствено у погледу неопходних вештина за обављање судијске дужности, пошто је стручност важна одбрана независности. Осим тога, квалитет

правне заштите, укључујући и ефикасност, најбоље се унапређује подизањем стручности судија и унапређењем вештина потребних за обављање судијских дужности. Одатле и проистиче потреба за одговарајућом обуком судија.

Стручност је предуслов за вршење судијске функције и, поред интегритета судије, један од основних захтева које свако друштво поставља пред особу која треба да обавља судијску функцију. „Владавина права у демократији захтева не само судијску независност, већ и успостављање судова оспособљених за доношење судијских одлука навећег могућег квалитета”¹ и образовање судија тако да они буду „способни да исправно примене право и да су критичког и независног размишљања, осећаја за друштво и отвореног ума”². Јасно је да је и Србији неопходно да у правосуђе „улазе” судије за које ће бити сигурно да су стручни и од интегритета. Само такви могу да обезбеде двоструко поверење неопходно у друштвима владавине права: поверење судија у себе саме, у смисао онога што раде и у начин на који то раде, са једне стране и поверење грађана у непристрасност судија и у исправност и правичност судских одлука, са друге стране.

Међутим, док су стручност и интегритет оних који треба да постану судије од кључног значаја, начин њихове обуке није, јер се исти ефекат (стручност судије) може постићи на различите начине. У европским државама нема јединственог начина обуке судија и тужилаца. Осим менторског система, који се примењивао у Србији одувек, па и данас, као и у Немачкој или Аустрији, постоји и систем обуке у засебној инсистуцији (правосудна академија), типичан за Француску, Португалију или Шпанију (мада се и у њима судија може постати и без академије), али и сис-

¹ Мишљење Консултативног већа европских судија Савета Европе (у даљем тексту: КВЕС) бр. 17(2014) о вредновању рада судија, квалитета правде и поштовању судијске независности, став 1, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2256555&Site=COE&direct=true>.

² Мишљење КВЕС број 10(2007) О судским саветима у служби друштва, став 68, доступно на <http://www.legal-tools.org/doc/d1754d/pdf/>.

тем у коме се са менторским системом комбинују тематски семинари у правосудним центрима, какав рецимо постоји у Холандији и Италији. „Постоје велике и бројне разлике међу европским земљама у односу на прву, иницијалну и каснију обуку, током обављања судијског посла. Те разлике могу деломично да произилазе из специфичности разних правосудних система, али у одређеном погледу оне не морају бити неизбежне или неопходне. Неке од земаља нуде дуготрајнију и званичну обуку у за то специјализираним институцијама, након чега следи даља интензивна обука. Друге земље опет обезбеђују неку врсту приправничке обуке под надзором искусног судије који је ту да пренесе своје знање и пружи стручне савете на основу конкретних примера, указујући на то који приступ одабрати и избегавајући било какву врсту дидактицизма. Земље чији је законодавни систем заснован на општем праву (common law) значајно се опредељују за дуготрајно стручно стицање искуства, обично адвокатског. Између тих могућности, постоји читав низ земаља у којима је обука, у различитим сразмерама, организована и обавезна.”³ Сви ови начини, путеви обуке подједнако су функционални и примењиви, зависно од традиције и економских могућности сваке државе понаособ.

У сваком случају, обуку би требало да обезбеди „независан орган, у потпуности у складу са образовном аутономијом, тако да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији”⁴, и да таква обука буде пружена од стране угледних и поштованих судија и осталих наставника, да има садржајне и интерактивне програме који би били увек доступни и предвидиви, тако да судије могу барем за годину дана унапред

³ Мишљење КВЕС број 4(2003) о одговарајућој иницијалној и накнадној (континуираној) обуци за судије на националном и европском нивоу, став 6, доступно на <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-4-serbian/1680a1ca70>.

⁴ Препорука ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности, став 57.

да планирају обуку за коју ће се одредити и време у којем ће бити на обуци. За то је потребно да онај који спроводи обуку буде независан од извршне и законодавне власти⁵, да одговорност за организовање и надзор над обуком буде на судству, при чему и судијска удружења у томе могу одиграти значајну улогу⁶.

Обука судија се не односи на обнављање испитних материја са факултета, пуко упознавање са садржином закона, нити само на стицање ужих стручних знања. Судије су део друштва, одлуке које доносе задиру у све поре друштвеног живота, као и личних живота појединаца, те је за правилно судовање потребно да познају и разумеју шири друштвени контекст. Темељно и свеобухватно знање судија треба да иде преко граница позитивног права и да обухвати сва значајна подручја од друштвеног значаја; судије треба да имају и да унапређују способности неопходне за рад у судницама (као што су умешност у аргументовању, у саслушавању и вођењу поступка) и личне способности (сигурност, пристојност, смиреност, комуникативност, способност решавања конфликта, способност и спремност да донесу одлуку, да успешно организују свој рад, да помогну и у питањима која су од ширег значаја за суд и правосуђе, ревност). Таква обука судија омогућава судству да се одбрани од непримерених утицаја, представља гаранцију судијске независности и непристрасности и предуслов да се судству верује и да га се поштује, као и да само судство буде вредно поштовања и поверења.

⁵ Мишљење ЦЦЈЕ број 4(2003), став 13.

⁶ *Истио*, став 16.

III

МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ ДОКУМЕНТИ О ОБУЦИ СУДИЈА

Новији међународни документи, почев од Основних начела УН о независности судства, која констатују да су судије надлежне за коначне одлуке о животу, слободама, правима, дужностима и имовини грађана, посвећују пажњу и засебно истичу интегритет и стручност судија, као лица одабраних да врше функцију судија, да буду поштена и имају одговарајуће образовање и правничке квалификације који одговарају захтевима слободомности, стручности и независности, који су везани за обављање судијске дужности. Препоруком СМ/Рес (2010) 12 Поглављем 6, које уређује статус судије, указано је да је судијама потребно пружити теоријско и практично почетно и континуирано стручно усавршавање у потпуности о трошку државе. Оно би требало да обухвати економска, социјална и културна питања потребна за обављање судијске функције. Интензитет и трајање таквог усавршавања би требало одређивати у функцији претходног професионалног искуства, при чему би независни орган требало да се стара о томе да, уз пуно поштовање независности образовног система, програми стручног усавршавања испуњавају услове отворености, стручности и непристрасности својствене судијској функцији. Препорука предвиђа и дужност судија да редовно обнављају и развијају своја знања. Овај део пре-

поруке наведен је и у Стратегији развоја правосуђа Министарства правде за период од 2019-2024. године.

„...Обука је предуслов да судство буде поштовано и цењено, и вредно таквог поштовања. Поверење које грађани полажу у правосудни систем биће још јаче уколико судије буду располагале темељним и свеобухватним знањем које прелази границе области права и обухвата сва значајна подручја од друштвеног значаја, способностима неопходним за рад у судницама и личним способностима и разумевањем које треба да им омогући да воде случајеве и баве се свим странама у таквим случајевима на прави и довољно сензибилан начин. Обука је, како је резимирано, од суштинског значаја за објективно, непристрасно и стручно обављање судијске функције, као и за заштиту судије од примерених утицаја...”⁷

„Битно је да судије, одабрани након што су прошли све прописане студије права, добију једну темељну, детаљну, разнородну обуку како би били спремни и у стању обављати своје послове на задовољавајући начин. Таква обука такође представља и гаранцију њихове самосталности и непристрасности, у складу са условима Конвенције за заштиту људских права и основних слобода”⁸

Улози националних судија у обезбеђивању делотворне примене међународног и европског права посвећено је Мишљење број 9 КВЕС-а којим се указује на то да се национални правни системи морају све више бавити правним питањима међународног карактера, као резултат глобализације и све већег фокуса међународног и европског права на односе између лица, а не држава. Овакав развој захтева промене у обукама судова, праксама, чак и култури. Да би се остварила исправна примена међународног и европског права, а нарочито људских права, потребно је спровести одговарајућу обуку судија, обезбедити досту-

⁷ Исто, став 5.

⁸ Исто, параграф 3 и 4

пност релевантних информација и документације. У том смислу, потребно је обезбедити упознавање судија и са судском праксом, адекватне приручнике, библиотеку, подстаћи учење страних језика од стране судија, помоћ судијских помоћника...

Како не постоји универзална формула доброг правног система, који би био применљив у сваком друштву, тако не постоји ни огледни, свеопште примењив систем добре судијске обуке. Као што је напред поменуто, у погледу иницијалне обуке је у појединим државама заступљен тзв. менторски систем (Немачка, Аустрија, Србија) који подразумева рад под надзором искусног судије, у другима се обука обавља у за то намењеној институцији (Француска, Шпанија, Португалија), док се у трећима комбинују менторски систем и тематски семинари у правосудним центрима. Без обзира на то који од ових система претходи избору за судију, сваком судији по ступању судијску функцију потребно је обезбедити и континуирану обуку, током обављања судијске функције. Правни систем је жив механизам, мења се у складу са потребама друштва, те је нужно обезбедити да они који су позвани да право примењују буду способни да га примене и стручно и ефикасно.

IV ДРУШТВЕНО-ИСТОРИЈСКИ КОНТЕКСТ ОБУКЕ СУДИЈА У СРБИЈИ

У Србији је Врховни суд Србије утврђивао врсте и начине стручног усавршавања судија.⁹ Законом о судијама од 2001. године било је прописано право судије на стручно усавршавање о трошку државе (члан 8. став 1). Спровођење обуке поверавано је, судским пословницима, председницима судова. Иницијална обука у савременој српској држави, чије се правосуђе развијало под јаким аустријским утицајем током XIX века, дуго времена није била формално и системски уређена, али је она одувек почивала је на менторском принципу.

Менторски принцип значи да су, по „уласку у суд”, млади правници (судијски приправници) судијски „занат” учили у суду. Након што би током неколико недеља или месеци „прошли” кроз све службе суда и упознали се са тим шта се у којој, и како, од судских послова обавља, прелазили би на обуку код судије (ментора). Из казивања судија и читања судских списа упознали би се са предметом спора, пратили судијске наредбе писарници (касније их и сами давали) и поступања писарнице по

⁹ Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 63/2001, 42/02, 27/03, 103/03, 29/04, 101/05, 46/06, чл. 28. и 41. и члан 8. став 2. Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 25/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05 и 101/05.

њима, комуницирали са државним органима и другим субјектима, пратили суђења, разговарали са судијом о томе шта је спорно, које чињенице су битне и како би их требало утврдити, које доказне предлоге прихватити а које не и зашто, како и која доказа средства извести и шта се од којих доказа очекује, како и шта констатовати у записнику, шта се дешава на рочиштима, шта преостаје за наредна, да ли и када је „ствар зрела за пресуђење”, како оценити сваки од доказа и све заједно као целину, како изгледа која судска одлука, како је написати и тако даље. По протеку одређеног времена (раније годину дана рада у суду, а потом две), њихово теоријско и практично знање било би проверавано на писменом и усменом правосудном испиту (који обухвата двадесетак испитних материја). Након тога би настављали да раде у суду као судијски сарадници (судијски помоћници) и после стицања одговарајућег радног искуства на правним пословима и положеног правосудног испита стицали би услов да конкуришу за судију. Крајем XX века почеле су да им се указују прилике да и они, истина ретко, учествују у стручним судијским догађајима. Иако је у том периоду, парадоксално, судијска професија (поред лекарске и официрске) стално била једна од три најцењеније професије, што су показивала релевантна истраживања јавног мњења¹⁰, већ самим тим што су различите судије имале различито знање, вештине, мотивацију и педагошке способности, обука је била нестандардизована и зависила је добрим делом од мотивације и способности сналажења самих корисника.

Имајући у виду тектонске друштвено-политичке промене које су се десиле у држави крајем XX века (прелазак из социјалистичког у неолиберални систем, из једнопартијског система јединства власти у вишепартијски систем поделе власти, распад федералне државе), полазећи од уверења да је стручност судије полазишна основа за реформу правосуђа, Друштво судија је,

¹⁰ В. Угљеша Звекић, *Професија судија*, Београд, Институт за социолошка и криминолошка истраживања, 1985.

заједно са Владом, 2001. године основало Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање. Одсуство правног оквира (и уставног и законског) није било препрека постојању институције за обуку судија.

Први закон који је на системски начин уређивао питање обуке (почетне и сталне) судија и тужилаца (при чему закон користи генерички термин „носиоци правосудних дужности”), али и судијских и тужилачких помоћника био је Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника¹¹, који је почео да се примењује 01. 03. 2007. године. Истовремено, његовим прелазним и завршним одредбама је констатовано да ступањем на снагу овог закона, престаје надлежност Врховног суда Србије да утврђује и прописује врсте и начине стручног усавршавања судија. Тим законом је било прописано да обука може бити почетна и стална, да почетну обуку похађају носиоци правосудних дужности пре ступања на дужност и судијски и тужилачки помоћници, а да сталну обуку похађају носиоци правосудних дужности (члан 3). Обука је била прописана као добровољна, осим уколико су поједини облици обуке законом одређени као обавезни или на основу одлуке Високог савета правосуђа у случају промене специјализације, битних промена прописа и увођења нових техника рада.¹²

Кориснике почетне обуке из реда судијских и тужилачких помоћника бирао је Високи савет правосуђа у ужем саставу, по утврђеним објективним критеријумима заснованим на показаним резултатима рада и радном искуству, а на предлог председника суда, односно јавног тужиоца, по прибављеном мишљењу седнице свих судија, односно колегијума свих заменика јавног тужиоца. Број корисника из става 1. овог члана за сваку календарску годину утврђивао је Високи савет правосуђа у проширеном саставу, у складу са планираним бројем слободних судиј-

¹¹ Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, број 46/2006.

¹² Исто, члан 4.

ских и тужилачких места.¹³ Судијски и тужилачки помоћници имали су и могућност изјављивања правног лека – приговора, како против одлуке председника суда, односно јавног тужиоца којом предлаже кориснике почетне обуке, као и право приговора на одлуку Високог савета правосуђа о избору корисника почетне обуке.¹⁴ Почетна обука је била предвиђена и за носиоце правосудних дужности који су први пут изабрани, а нису били корисници почетне обуке из члана 6. став 1. закона.

Надлежност за утврђивање програма обуке законом је била подељена између Високог савета правосуђа и Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање (у даљем тексту: Правосудни центар), тако што је прописано да Високи савет правосуђа у проширеном саставу утврђује програме почетне обуке на предлог Комисије за обуку (у даљем тексту: Комисија), док је утврђивање програма сталне обуке у надлежности Правосудног центра. Надзор над спровођењем програма почетне и сталне обуке вршио је Високи савет правосуђа¹⁵. Садржај програма обуке одређује се у зависности од претходног професионалног искуства корисника (члан 10. став 1). Обука је разичито трајала (чл. 12- 14) – две године за кориснике почетне обуке, односно 3 до 6 месеци за носиоце правосудних дужности који су први пут изабрани, а нису били корисници почетне обуке из члана 6. став 1. Закона. Правосудни центар организује спровођење програма обуке, која се обавља у судовима, јавним тужилаштвима, Правосудном центру и другим институцијама. Програм обуке спроводе носиоци правосудних дужности, као стални или повремени предавачи и други истакнути стручњаци, као повремени предавачи, с тим што су одредбама члана 14. дефинисани услови за стицање статуса предавача.

Правосудна академија је, као „наследник” Правосудног центра, установљена Законом о Правосудној академији од 2009. го-

¹³ Исто, члан 6.

¹⁴ Исто, члан 7.

¹⁵ Исто, члан 10.

дине¹⁶ и започела са својим активностима 01. јануара 2010. године, иако је за програм почетне обуке први пут добила одобрење Високог савета судства и Државног већа тужилаца тек 2015. године. Најзначајнију новину у односу на дотадашњи систем обуке представљала је почетна обука за будуће судије и тужиоце коју, након што изврши селекцију полазника, организује и спроводи Академија. Претежан део обуке представља практична обука, која се спроводи у судовима и јавним тужилаштвима преко судија и тужилаца (ментора), док се теоријски део обуке спроводи у самој Академији. Пошто је обука у институцији за обуку само један од могућих начина/средстава за постизање циља које се тежи – обезбеђењу стручности судије том циљу је истовремено наставила да служи, и то системски претежно, и менторска обука.

Иако је Академија основана са прокламованим циљем да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције¹⁷, тај је циљ делимично испуњен само у погледу почетне обуке, а ни то не без примедба, које годинама износи и Европска унија у својим извештајима о напретку Србије¹⁸. И Радна група за израду ана-

¹⁶ Закон о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, број 104/2009 од 16.12.2009. године, 32/2014 – Одлука Уставног суда, 106/2015.

¹⁷ Закон о Правосудној академији, члан 2.

¹⁸ *Почетна обука до сада није гарантовала постизање стандарда за оне који почињу да се баве том професијом. Силна обука која је у понуди није довољна да помоћне онема у овој студији да реше озбиљне изазове услед дробних измена закона и генерално лошег квалитета закона. Помоћници судија и тужилаца до сада нису обучавани.* (Извештај о напретку Србије за 2015).

Правосудно образовање треба да има значајнију улогу у процесу вредновања. Програме иницијалне и континуиране обуке које ужу Правосудна академија треба побољшати у смислу квалитета и боље одговора на потребе за обуком, на пример, усредсређујући се на правосудне вештине. Усвојен је Правилник о процени потреба за обуком, а тек треба усвојити контролу квалитета за оцену деловитности и адекватности правосудне обуке. Потребно је ојачати стручност и административни капацитет Академије за спровођење такве контроле. Правосудна академија има 45 предвиђених радних места, 37 је попуњено. Постоји потреба да се обезбеди капацитет Акаде-

лизе измене уставног оквира¹⁹ у Правној анализи уставног ок-

мије да постојане права шапка уласка у правосудну професију. (Извештај о напретку Србије за 2018).

Пошредно је побољшати квалитет програма иницијалне и континуиране обуке које пружа Правосудна академија. Обука треба да одговори на стварне потребе, на пример, усредсређујући се на правосудне вештине и етичке вредности, укључујући улогу судије у демократском друштву. Активности континуиране обуке, које такође захтевају најоре у погледу координације како би се издејло искористиће, још увек у великој мери зависе од различитих донајора. Треба ојачати сарадњу између Правосудне академије и ВСС... Пошредно је усвојити вишегодишњи план рада за правосудну обуку. Механизам контроле квалитета, који редовно и ефективно процени утицај пружене обуке, тек треба да се успостави. Оштре пошмајрано, не постоји систематски приступ стручном усавршавању кроз обуку правосудних кадрова. Чека се на даље унапређење унутрашњих капацитета и организације Правосудне академије. (Извештај о напретку Србије за 2019).

Рада Правосудне академије одвија се под надзором Министарства правде. Још увек постоји хијна потреба за побољшањем професионализма Академије, посебно у погледу њених унутрашњих капацитета и организације. Поред тога, треба ојачати њену сарадњу са Саветом и Већем... Одложена је израда вишегодишњег програма рада заснованог на темељној процени потреба. Још увек недостигаје систематски приступ обуци правосудног особља. Активности сталне обуке, које такође захтевају најоре у погледу координације како би се издејло искористиће, још увек у великој мери зависе од различитих донајора. Академија је пошмајрач у Европској мрежи за обуку у правосудју (ЕЈТН), али не користи активно стручност унутар мреже. (Извештај о напретку Србије за 2020).

У складу са препоруком Венецијанске комисије, Академију треба ефикасно „заштитити од моћне недовољне утицаја”. Независност и професионализам Академије остају од суштинског значаја како би она пошнала једина улазна шапка у правосудну професију. (Извештај о напретку Србије за 2023).

¹⁹ Радну групу за израду анализе измене уставног оквира образовала је Комисија за спровођење националне стратегије реформе правосудја 29.11.2013. године. Чланови радне групе били су: Драгомир Милојевић, председник Радне групе, председник Врховног касационог суда и Високог савета судства, др Данило Николић, заменик председника Радне групе, државни секретар у Министарству правде и државне управе, Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, Ђорђе Остојић, заменик Републичког јавног тужиоца, Бранко Стаменковић, посебни тужилац за високотехнолошки криминал, члан Државног већа тужилаца, Радован Лазић, председник управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и председница Друштва судија Србије, проф. др Владан Петров, ванредни професор уставног права и продекан

вира о правосуђу у Републици Србији, у погледу Академије у тачки 6. наводи: „У вези са предвиђањем Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца, ова радна група подржава став који је заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије према којем Правосудна академија не треба да постане уставна категорија. Предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив после темељне реформе концепције Правосудне академије.”

Од самог почетка рада Академије српско правосуђе суочило се са проблемом који је произашао од недовољно добро осмишљеног положаја почетне обуке. Према Закону о Правосудној академији, као и Закону о судијама и Закону о јавном тужилаштву²⁰, Високи савет судства и Државно веће тужилаца били су дужни да дају приоритет кандидатима који су завршили Академију када су Народној скупштини предлагали избор судија и јавних тужилаца и њихових заменика. Ови закони су „заборавили” на око 1700 судијских и тужилачких помоћника у том тренутку, који су били укључени у правосудни систем пре 2010. године и који су имали легитимна очекивања, пошто су положили правосудни испит и радили у правосуђу годинама, да ће под једнаким условима моћи да конкуришу за функцију судије или заменика јавног тужиоца.

Ради превазилажења насталих дилема око начина примене Закона о Правосудној академији, у циљу даљег развоја и унапређења функционисања Правосудне академије, Одлуком Комисије за спровођење Националне стратегије реформе право-

Правног факултета у Београду, проф. др Дарко Симовић, професор уставног права Криминалистичко- полицијске академије у Београду; проф. др Ирена Пејић, редовни професор уставног права Правног факултета у Нишу и проф. др Слободан Орловић, ванредни професор уставног права Правног факултета у Новом Саду.

²⁰ Закон о изменама и допунама Закона о судијама, члан 18 и Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, члан 11, оба: *Службени гласник РС*, број 101/2013 од 20.11.2013. године.

суђа за период 2013-2018. године образована је Радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије. Завршни документ који је Радна група доставила Комисији садржао је чак 37. усвојених и предложених смерница и препорука. У складу са закључком донетим на седници Комисије одржане 02.06.2014. године, усвојене смернице и препоруке Радне групе објављене су на сајтовима институција чији су представници били чланови Комисије.²¹

Наведене одредбе поменутих закона Уставни суд је прогласио неуставним²² јер је закључио:

- да је Закон о правосудној академији организациони закон којим се оснива Правосудна академија као установа која обавља делатности утврђене законом,

- да је прописивање услова за избор на судијску, односно јавнотужилачку функцију, предмет уређивања закона који на системски начин уређују та питања, дакле – Закона о судијама и Закона о јавним тужилаштвима, 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,

²¹ <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Smernice%20i%20preporuke%20Radne%20grupe%20za%20izradu%20smernica%20za%20reformisanje%20i%20razvoj%20Pravosudne%20akademije%20%281%29.pdf>

²² Одлука Уставног суда Iуз-497/2011 од 6.02.2014. године од 6.02.2014. године о неуставности одредаба члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, број 104/2009, објављена је у *Службеном гласнику РС*, број 32/2014 од 20.03.2014. године.

- да се на овај начин кандидату који је завршио почетну обуку у Правосудној академији даје не само апсолутна предност, већ и гаранција да ће бити изабран уколико има слободних места,

- да се на тај начин крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији, јер су сва лица која нису завршила почетну обуку суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и замене јавних тужилаца одређене врсте јавних тужилаштава. „Ово посебно када се има у виду да полазници Академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских и јавнотужилачких помоћника, једнако као и судијски и јавнотужилачки помоћници који нису „корисници” те обуке”.

- да се таквим системом ограничава Уставом утврђена надлежност Високог савета судства и Државног већа тужилаца,

- да се таквим концептом доводи у питање и примена члана 77. Устава који припадницима националних мањина гарантује равноправност у вођењу јавних послова, при чему се у одредбом става 2. наведеног члана Устава утврђује да се при запошљавању, између осталог у државним органима, води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености националних мањина да под једнаким условима ступају на јавне функције.

Супротно очекивањима стручне јавности, касније законске измене и допуне²³ нису решиле бројна питања, делом наметнута након доношења Одлуке Уставног суда у погледу постојања система „два колосека” за избор на судијску функцију, а делом већ постојећа у стручној јавности када је реч о јачању капацитета ове институције, доступности и свеобухватности сталне обуке свим заинтересованим корисницима, транспарентности рада и недовољних гаранција независности органа Академије. Штави-

²³ Закон о изменама и допунама Закона о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, број 106/2015 од 21. децембра 2015. године.

ше, иако је прва смерница Радне групе управо истицала да „... Академија нема довољно капацитета за остваривање Стратегијом предвиђених циљева. За сада треба вршити обуку носилаца судијских и тужилачких функција, судијских и тужилачких помоћника и судског особља...”, наведеним законом је проширена надлежност Академије утолико што је омогућено спровођење и програма стручног усавршавања извршитеља, јавних бележника, јавнобележничких помоћника и јавнобележничких приправника, на основу уговора између Академије и Коморе извршитеља, односно Јавнобележничке коморе!

Ипак, у поступку спровођења наведене одлуке Уставног суда, ради објективизирања рада Високог савета судства приликом предлагања кандидата за избор и одговарајућег вредновања стручности и оспособљености кандидата за избор за судију који долазе из редова судијских помоћника и, уопште, оних који нису завршили обуку на Правосудној академији, донет је Закон о изменама и допунама Закона о судијама којим је прописано да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује Високи савет судства²⁴. Високи савет судства је затим својим подзаконским актом детаљно уредио начин на који се утврђује испуњеност критеријума прописаних Законом о судијама (стручност, оспособљеност, достојност) код кандидата за судију који се први пут бира. То се утврђује на основу испита (уређен је начин полагања, бодовање, оцењивање), као мерило за оцену

²⁴ Законом о изменама и допунама Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 106/2015 од 21.12.2015. године, додат је члан 45а којим је било прописано и то и да се успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5, 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 и да Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију.

стручности и оспособљености је прописана оцена остварена на судијском испиту, односно на завршном испиту на Правосудној академији. Комисија Високог савета судства саставља претходну листу кандидата са оценом са писаног теста, односно оценом са завршног испита на Правосудној академији и оценом са разговора који она спроводи.

Што се тиче тзв. континуиране, сталне обуке, Академија за све време свог постојања није успела да испуни своју обавезу да обезбеди обуку у сваком случају када се код судије, вредновањем рада, уочи потреба за усавршавањем у одређеној области или активности, када судија промени материју у којој поступа, како то и Закон о судијама прописује, као ни у другим случајевима за које постоји потреба или интересовање. Истовремено, обука судског особља била је сасвим недовољна, а обуке судијских и јавнотужилачких помоћника није ни било.

На основу изложеног је јасно да Академија до данас није успела, а извесно је да ни у наредној деценији неће моћи да испуни захтеве које су пред њу стављени. Правни статус Академије не омогућава њену независност, њени капацитети су недовољни, а критеријуми за одабир комисија, ментора и предавача нису формално успостављени нити поуздани како би институција могла да постане једини „улаз” у правосуђе. Стога, Србији и даље, након петнаест година рада Академије, недостаје систематска и функционална обука судија, коју би спроводиле без изузетка угледне и поштоване судије и остали наставници, која би имала садржајне и интерактивне програме који би били увек доступни и предвидиви, тако да судије могу барем за годину дана унапред да планирају обуку за коју ће се одредити и време у којем ће бити на обуци, при чему онај који спроводи обуку треба буде независан од извршне и законодавне власти, као и да „одговорност за организовање и надзор над обуком буде на судству, при чему и судијска удружења у томе могу одиграти значајну улогу”²⁵.

²⁵ Мишљење о обуци КВЕС број 4, став 16.

Политичке власти и даље користе недовољну заинтересованост Брисела за суштинско унапређење правосуђа у Србији и његово неразумевање домаћих околности, јер и сада, упркос новом уставном и законском оквиру, представљају као захтев Европске уније оно на шта се Акционим планом за Поглаље 23 Србија сама обавезала – да још увек нејака Академија постане једина „капија” кроз које би у судство (и јавно тужилаштво) могли и да уђу млади правници. Власт истрајава у тежњи да „инсталира” тај проводник свог утицаја зато што се уставним изменама и у складу са њима донетим Законом о судијама, одрекла првог избора судија (и јавних тужилаца) у Народној скупштини. Стога, уколико би се законом обука у правосуђу свела само на институцију Правосудне академије којој би била поверена селекција полазника, власт би правно „премостила” уставно и законско одрицање од утицаја на избор судија (и јавних тужилаца) јер би преко Академије обезбедила да се избор судија (и јавних тужилаца) изврши не од стране Високог савета судства (и Високог савета тужилаштва), што је њихова уставна надлежност, већ од стране Академије, прикривено и унапред, у недовољно контролисаном и нетранспарентном поступку селекције и „формирања” полазника обуке у њој.

С обзиром на изложено, у Србији је дубоко укорењено страховање судија да ће Академија бити скривени проводник политичког утицаја на судство (правосуђе), јер чак 65% судија верује да Академија не би требало да буде главни улаз за правосудне функције и да је погрешно давати полазницима Академије такву привилегију. Штавише, још већи број судија, њих чак 83%, подржава слободан и једнак приступ правосудним функцијама за све²⁶. Према резултатима истраживања из 2023. године, дакле,

²⁶ Истраживање о ставовима судија о ситуацији о судовима и правосуђу Србије објавили су Друштво судија Србије и Центар за слободне изборе и демократију у публикацији *Јачање независности и интегритетности судија у Србији*, Друштво судија Србије, Београд 2017, страна 9, доступно на сајту Друштва судија: sudije.rs.

после само шест година, колико је протекло од претходног истраживања Друштва судија, број оних који сматрају да обука на Правосудној академији не треба да буде услов за избор за судију порастао је за 10%. Веома је индикативно да се свега 9,6% испитаника изјаснило да би иницијална обука на Правосудној академији требало да буде услов за избор за судију. Приликом разматрања ових резултата треба узети у обзир чињеницу да је у протеклих шест година велики број полазника почетне обуке на Правосудној академији ступио на судијску функцију, а самим тим и учествовао у овом истраживању, што ове резултате чини додатно „драматичним”.²⁷

Против решења да Правосудна академија буде једина тачка уласка у правосуђе најпре је била Радна група за израду анализе измене уставног оквира: „5. У вези са предвиђањем Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца, ова радна група, подржава став који је заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије према којем Правосудна академије не треба да постане уставна категорија (седница од 02. 04. 2014). Предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив после темељне реформе концепције Правосудне академије. У том смислу, предлаже се, у кординацији са Радном групом за реформисање и развој Правосудне академије, формирање тима стручњака који би израдио научно и стручно утемељену студију о Правосудној академији, са предвиђањем реалних смерница њеног даљег развоја”. Истог става био је и Врховни касациони суд у својој Анализи Радног текста амандмана од 12. фебруара 2018. године, који је предложио да се брише решење из радног текста уставних амандмана према коме би се за судију првостепеног суда бирало само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обу-

²⁷ *Истраживање професионалној иницијацији судија*, Друштво судија Србије, Београд 2023, страна 48, доступно на сајту Друштва судија: sudije.rs.

ку у правосуђу основаној законом, јер сматра, између осталог да: „– друго, основано (би се) поставило питање уставности (такве одредбе) јер је чланом 53. Устава зајемчено право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције, а условљавање избора за судију првостепеног суда окончањем посебне обуке у Правосудној академији, онемогућева се избор на судијску функцију стотинама судијских помоћника са дугогодишњим радним стажом у судовима, као и правницима који су на другим радним местима стекли завидно знање и значајно искуство радећи на правним пословима; – треће, предложеним решењем нису поштоване Кијевске препоруке, према којима приступ судијском звању треба да имају не само млади правници са посебном обуком него и правници са значајним искуством које су стекли радећи у правној професији²⁸”

²⁸ *Кијевске препоруке о независности правосуђа у источној Европи, јужном Кавказу и централној Азији*, други део – Одабир и обука судија – Различитост приступа судијском звању, тачка 17., Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права (ODIHR) и Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Кијев 2010.

V

СТРАТЕШКИ, УСТАВНИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОБУКУ У ПРАВОСУЂУ

Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025. године²⁹ развој правосуђа постављен је као један од кључних стратешких приоритета Републике Србије и као трајан процес модернизације и усклађивања правосуђа са потребама државе и друштва у циљу обезбеђења владавине права и повећања правне сигурности.

Стратегија поставља као своју визију независно и самостално, модерно, ефикасно правосуђе, одговорно и отворено према грађанима и друштву, а као њен општи циљ даље јачање правне државе, доступности правде и правне сигурности у сврху квалитетног и ефикасног остваривања заштите права и слобода грађана и подизање нивоа поверења у правосудни систем. Специфични циљеви стратегије су: 1) јачање независности и самосталности правосуђа, 2) унапређење непристрасности и одговорности правосуђа, 3) унапређење стручности правосуђа, 4) унапређење ефикасности правосуђа, 5) развој е-правосуђа, 6) унапређење транспарентности и доступности правосуђа. Специфичан циљ се огледа у даљем развоју правосудног система у

²⁹ Стратегија развоја правосуђа за период 2020–2025. године, *Службени гласник РС*, бр. 101 од 17. јула 2020, 18 од 11. фебруара 2022.

коме се на свеобухватан и организован начин спроводи стручно усавршавање носилаца правосудних функција, обука судијских и тужилачких помоћника и приправника, запослених у правосудју као и представника правосудних професија (јавни бележници, јавни извршитељи и медијатори). За реализацију овог циља стратегија предвиђа спровођење следећих мера:

Континуирано унапређење свих програма обуке на Правосудној академији у складу са новим уставним и законским решењима, са посебним акцентом на унапређење програма обуке за специјализацију судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у посебним областима;

- Јачање капацитета Правосудне академије у циљу успешног савладавања нових изазова и улоге у складу са новим уставним и законским решењима;
- Успостављање механизма контроле квалитета обуке на Правосудној академији;
- Процена потреба за додатном обуком на основу вредновања рада носилаца правосудних функција;
- Оцена утицаја спроведених обука на оспособљеност и стручност судија и тужилаца, у поступку вредновања рада носилаца правосудних функција;
- Развој посебних програма обуке за судијске/тужилачке помоћнике у складу са новим уставним решењима и у циљу омогућавања каријерног напредовања.

Вредности на којима почива Република Србија, начела поделе власти и с тим у вези независности судства, огледају се у самој концепцији Устава Републике Србије који своја прве два поглавља посвећује овим питањима. Тако, већ у првом члану овај акт највеће правне снаге Републику Србију одређује као државу српског народа и свих грађана који у њој живе, засновану на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неутуђи-

вим људским правима. Остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, делом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону³⁰ Правни поредак је јединствен, а уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи³¹.

Једина власт којој Устав јемчи независност је судска власт.³² После првог дела Устава који је посвећен уставним начелима, другим делом Устава јемче се људска и мањинска права и слобода и право на судску заштиту у случају њихове повреде или ускраћења³³ и право на правично суђење³⁴ према коме свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега у складу са обавезама из члана 97. став 1. тачка 2. Устава, Република Србија обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела. Прокламована је независност судије који суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом,³⁵ као и Високог савета судства који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника и бира и разрешава судије.³⁶

³⁰ Члан 3. Устава

³¹ Члан 4. и 142. став 1. Устава.

³² Члан 4. став 4. Устава.

³³ Члан 22. став 2. Устава.

³⁴ Члан 32. Устава.

³⁵ Члан 144. Устава.

³⁶ Члан 150. Устава.

Поступак избора судија прописан је посебним законом, донетим на основу Устава. Закон о судијама³⁷ уређује положај судије, неспојивост са судијском функцијом, вредновање рада судије, материјални положај судије, услове и поступак за избор судије, престанак судијске функције, положај председника суда, положај судије поротника и дисциплинску одговорност судије³⁸. Закон прописује да су етички принципи вршења судијске функције независност, непристрасност, одговорност и достојанственост и да је судија је дужан да у свакој прилици одржи поверење у своју независност и непристрасност и да поступак води непристрасно, по својој савести, у складу са властитом проценом чињеница и тумачењем права, уз овезбеђење правичног суђења и поштовање процесних права странака гарантованих Уставом, потврђеним међународним уговором, законом и опште прихваћеним правилима међународног права.³⁹ Да би судије могле да одговоре овим захтевним обавезама морају да буду адекватно обучене. Закон уређује право судија на стручно усавршавање и обуку⁴⁰ које истовремено прописује и као обавезу судије, која се реализује о трошку државе, у складу са посебним законом. Обуку судије одређује као организовано стицање и усавршавање теоријског и практичног знања и вештина потребних за стручно и ефикасно вршење судијске функције. Обука је обавезна на основу закона или одлуке Високог савета судства, у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије уочених при вредновању његовог рада. Садржај програма обуке одређује се у зависности од професионалног искуства судије.

³⁷ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023 од 9. фебруара 2023. године.

³⁸ Члан 1. Закона о судијама.

³⁹ Члан 4. Закона о судијама.

⁴⁰ Члан 10. Закона о судијама.

Закон о судијама уређује избор судија тако што прописује да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције.⁴¹ Радно искуство које је потребно за избор на судијску функцију у правној струци, после положеног правосудног испита, износи две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда, шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда, десет година за судију апелационог суда и Управног суда и дванаест година за судију Врховног суда.⁴²

Остали услови за избор судије су стручност, оспособљеност и достојност. Стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције. Оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета. Достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Моралне особине које судија треба да поседује су: поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности.

Показатеље за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом⁴³. Стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава се на испиту који ор-

⁴¹ Члан 48. Закона о судијама

⁴² Члан 49. Закона о судијама

⁴³ Члан 50. Закона о судијама

ганизује Високи савет судства. Успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5. 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. Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију⁴⁴.

Закон о Високом савету судства⁴⁵ прописује да Високи савет судства бира судије, између осталог даје сагласност на програм сталне обуке за судију и утврђује програм почетне обуке за судију.⁴⁶

Јасно је да из новог уставног и, у складу са уставним променама усвојеног, законског оквира не произлази да је обука завршена у институцији за обуку (Правосудној академији) услов за избор судије. Да би неко лице било изабрано за судију потребно је да задовољи критеријуме стручности, оспособљеност и достојности. Такође, нови правни оквир не ставља, што је исправно, знак једнакости између испуњености критеријума стручности и оспособљености и обуке завршене у институцији за обуку. Оно што нови правни оквир подразумева јесте одговарајућа обука и пре и након избора за судију. Како би се обезбедило остварење принципа вршења судијске функције прописаним овим законом (независност, непристрасност, одговорност и достојанственост) потребна је свеобухватна обука судија и након ступања на судијску функцију. Поред тога, закон прописује обавезну обуку за поступање у одређеним врстама спорова. Специфичност и посебна осетљивост неке материје захтева додатну обуку судија које ће у њима поступати, без обзира на претходно

⁴⁴ Члан 51. Закона о судијама

⁴⁵ Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023 од 9. фебруара 2023. године.

⁴⁶ Закон о Високом савету судства, члан 17. тачке 1, 14. и 15.

искуство. Обавезна обука тако је прописана Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Законом о спречавању насиља у породици, Законом о парничном поступку (када је реч о споровима у вези са породичним односима), Законом о заштити узбуњивача.

Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица⁴⁷ је прописано да се о стицању посебних знања и стручном усавршавању лица која раде у области права детета, преступништва малолетника и кривичноправне заштите малолетних лица стара Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање у сарадњи са ресорним министарствима Владе Републике Србије, научним установама, стручним и професионалним удружењима и невладиним организацијама. Предвиђено је да центар организује редовна стручна саветовања, провере знања и друге облике додатних стручних усавршавања и сталне обуке судија за малолетнике, јавних тужилаца за малолетнике, судија и јавних тужилаца који поступају у кривичним предметима за кривична дела из члана 150. овог закона, полицајаца, стручних лица органа социјалне заштите, завода и установа за извршење заводских санкција, адвоката и других стручних лица. О обављеним проверама знања и стручним усавршавањима Правосудни центар издаје одговарајуће сертификате.⁴⁸ Прописана је и дужност министарства надлежног за правосуђе и Врховног суда Србије да оснују Савет за праћење и унапређење рада органа кривичног поступка и извршења кривичних санкција према малолетницима и донесу правилник о његовом раду најкасније у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона. Чланови Савета именују се из реда истакнутих судија, јавних тужилаца, полицајаца, адвоката, стручних лица завода и установа за извршење заводских санкција и

⁴⁷ Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

⁴⁸ Члан 165. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

органа социјалне заштите, који су у дужем временском периоду радили или раде на кривичним предметима малолетника, као и лица која су признати стручњаци у области преступништва младих и кривичноправне заштите малолетних лица.⁴⁹ Дакле, овај закон је препознао потребу темељног и свеобухватног приступа обуци лица која поступају у овој изузетно осетљивој материји и због тога предвидео не само посебну обуку уз укључивање стручњака из различитих области, већ је уредио и праћење њиховог рада у циљу унапређења рада и обуке у складу са резултатима праћења.

Раније важећим чланом 203 Породичног закона⁵⁰ било је прописано да судије које поступају у породично правним споровима могу да буду само лица која су стекла посебна знања из области права детета. Ова одредба престала је да важи ступањем на снагу Закона о парничном поступку⁵¹ од 2011. године, а суштински је замењена идентичном одредбом члана 35. став 5. Закона о парничном поступку, према којој судије које суде у првом и другом степену у парничном поступку у вези са породичним односима морају бити лица која су стекла посебна знања из области права детета. У циљу примене овог члана донет је посебан Правилник о програму и начину стицања посебних знања из области права детета судија које суде у поступцима у вези са породичним односима.⁵² Прописано је да обуку спроводи и сертификат о стеченим посебним знањима издаје Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање⁵³. Правилник на детаљан

⁴⁹ Исто, члан 166.

⁵⁰ Породични закон, *Службени гласник РС*, бр.18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.

⁵¹ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011 од 28. септембра 2011. године, одредбом члана 507. став 2. прописује да даном ступања на снагу тог закона (1. фебруар 2012. године) престаје да важи члан 203. Породичног закона.

⁵² Правилник о програму и начину стицања посебних знања из области права детета судија које суде у поступцима у вези са породичним односима, *Службени гласник РС*, број 44/2006 од 19. маја 2006. године.

⁵³ Исто, члан 10.

начин уређује обуку судија предвиђајући целине које требају бити предмет обуке, а потом се у оквиру сваке целине наводе садржаји и задаци које треба реализовати које треба постићи обухватом, при чему обука сваке целине садржи и практичну обуку.⁵⁴

Закон о спречавању насиља у породици⁵⁵ прописује да председник сваког суда опште надлежности и прекршајног суда одређује судије које су завршиле специјализовану обуку да суде у предметима спречавања насиља у породици и за кривична дела одређена овим законом⁵⁶. Као предмети спречавања насиља у породици сматрају се поступци за продужење хитне мере, поступци за одређивање мера заштите од насиља у породици предвиђених Породичним законом (у даљем тексту: мере заштите од насиља у породици) и прекршајни поступци за прекршаје предвиђене овим законом.⁵⁷ Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа. Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се актом министра надлежног за послове правосуђа. Надлежни полицијски службеници и јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и судије који примењују овај закон дужни су да заврше специјали-

⁵⁴ Програм стицања посебних знања из области права детета судија који суде у поступцима у вези са породичним односима (у првом степену и у поступку по жалби) има за циљ да судије: 1) добију додатна теоријска и практична знања из области права детета и стекну вештине потребне за стручно и ефикасно суђење у поступцима у вези са породичним односима; 2) добију потребна стручна социјална и психолошка знања која ће им помоћи да боље разумеју породичне проблеме те да се оспособе да успешно суде у складу са најбољим интересом детета (члан 1).

⁵⁵ Закон о спречавању насиља у породици, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016 и 10/2023 – др. закон

⁵⁶ Исто, члан 10.

⁵⁷ Члан 36. прописује да се предмети спречавања насиља у породици сматрају поступци за продужење хитне мере, поступци за одређивање мера заштите од насиља у породици предвиђених Породичним законом (у даљем тексту: мере заштите од насиља у породици) и прекршајни поступци за прекршаје предвиђене овим законом.

зовану обуку према програму који доноси Правосудна академија. Специјализовану обуку спроводи Правосудна академија за јавне тужиоце, заменике јавних тужилаца и судије, у сарадњи са другим стручним установама и организацијама, а за полицијске службенике специјализовану обуку спроводи Криминалистичко-полицијска академија. По завршеној специјализованој обуци, Правосудна академија и Криминалистичко-полицијска академија издају полазницима обуке сертификате о завршеној обуци. Издавање и образац сертификата ближе се уређују актом Правосудне академије и Криминалистичко-полицијске академије.⁵⁸

Закон о заштити узбуњивача⁵⁹ прописује да судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача.

⁵⁸ Исто, члан 28.

⁵⁹ Закон о заштити узбуњивача, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014 од 26. новембра 2014. године.

VI

ОБУКА ПРЕ СТУПАЊА НА СУДИЈСКУ ФУНКЦИЈУ

Настојећи да уочи и анализира све изазове са којима се сусрећу правници на свом путу до судијске професије, Друштво судија је препознало неколико фаза које означавају степен знања и вештина који правници постижу до стицања услова за избор на судијску функцију.

Први степен до судијске функције је завршено образовање на правном факултету. Следећи је, радно искуство на пословима правне струке у одређеном трајању, зависно од тога где је рад обављан и положен правосудни испит, којим се проверава стручна оспособљеност за обављање функција и послова за које је законом или другим прописом као услов предвиђен тај испит. Правосудни испит обухвата писмени део из области грађанског и кривичног материјалног и процесног права којим се у највећој мери проверава, осим теоријског, и практично знање и усмени део на ком се полаже двадесетак испитних материја.

Након положеног правосудног испита пред правницима је избор. Они се могу одредити за полагање судијског испита, након што претходно испуне прописано искуства у правној струци (две године за судију прекршајног, односно три године за судију основног суда после полагања правосудног испита) у складу са Законом о судијама (члан 49) или за полагање пријемног

испита на Правосудној академији и двогодишњу почетну обуку, у складу са Законом о Правосудној академији.

Дакле, прописи важећи 2024. године у Републици Србији омогућавају два различита колосека који воде истом циљу – стицању стручности и оспособљености за избор на судијску функцију.

1. Образовање на правном факултету

Први и основни услов за избор на судијску функцију јесте завршен правни факултет. Образовање правника у Републици Србији базирано је на стицању теоријских знања. Студентима није пружена могућност да у значајној мери буду упознати са практичном применом стеченог знања.

С тим у вези, потребно је студентима омогућити да присуствују суђењима, упознавати их са судским одлукама, анализирати их и кроз конкретне случајеве приближити им правне институте. Такође, симулацијом суђења, где студенти добијају задатак да на основу задатог случаја организују суђење, као и писањем поднесака којима се обраћа суду и судских одлука, подстицало би се овладавање правничким вештинама и приближавала би им се стварна слика примене права.

Идеја о клиничко-правном образовању појавила се као резултат процене да традиционална настава на правним факултетима може добро да подучава правним принципима, али да је неопходно и практично искуство да би се знало како треба применити те правне принципе. Концепт клиничког правног образовања био је први пут описан почетком прошлог века од стране два професора. Руски професор Александер И. Љубљински је у чланку који је објављен у Немачкој 1910. године и амерички професор Вилијам Роу, у тексту објављеном у Америци 1917. године, сваки за себе, писали су о концепту „правне клинике”. Обојица су заслужни за овај назив, на који их је инспирисала традиција медицинске професије која захтева од студената ме-

дицине да се обучавају на правим медицинским клиникама, бригући о стварним панцијентима под контролом школованих лекара. Образовање на правним клиникама постало је део наставних програма на америчким правним факултетима почев од 60-их година прошлог века, а у Русији, Централној и Источној Европи у последњих петнаестак година.

У 2008. години, уз подршку мисије ОЕБС у Београду, донети су Минимални стандарди рада на правним клиникама и створена је Мрежа правних клиника у Србији, којој су приступили Правни факултет Универзитета у Београду, Правни факултет Универзитета у Нишу и Правни факултет Универзитета Унион⁶⁰. Правни факултет Универзитета у Београду организује клиничко правно образовање кроз Клинику за породично право, Клинику за облигационо право, Клинику за кривично право, Клинику за питања дискриминације, Клинику за азил и избегличко право, Клинику за сузбијање трговине људима, Клинику за сузбијање корупције и Клинику за еколошко право. Овако постављен концепт правних клиника није затворен, већ је факултет оставио могућност његовог ширења.

Позитивно је то што су у новије време на Правном факултету Универзитета у Београду заступљени предмети који нарочито теже да студентима приближе примену права у пракси то су и Номотехника и писање правних аката, Студије случаја и симулација суђења, Техника тумачења права и Правна пракса. Правно образовање путем клиника на изборном предмету на четвртој години студија – Правне вештине обавља се према два модула⁶¹. Клинике за породично право, облигационо право и кривично право из Модула А трају три семестра, тако што се у првом изучавају технике интервјуисања клијената, писања правних докумената, правна етика и учење кроз симулације суђења,

⁶⁰ <https://ius.bg.ac.rs/pravne-klinike-pravnog-fakulteta-univerziteta-u-beogradu/>

⁶¹ <https://ius.bg.ac.rs/pravne-klinike-pravnog-fakulteta-univerziteta-u-beogradu/>, приступљено 20. 8. 2024.

док се у наредна два семестра ради са правим клијентима (слабијег имовног стања, из маргинализованих група, или студенти београдског универзитета) које примају у за то одређеним просторијама Правног факултета према утврђеном распореду. Клинике из Модула Б (за питања дискриминације, за азил и избегличко право, за сузбијање трговине људима, за сузбијање корупције, за еколошко право, за управно право, за медијацију) трају два семестра, тако што се студенти у првом семестру посвећују темама које се мање изучавају у оквиру редовног курикулума на Факултету, а затим шаљу у партнерске међународне, владине и невладине организације, где стичу релевантну праксу у области из које је клиника.

До доношења Закона о бесплатној правној помоћи правне клинике су могле у свом раду да пружају бесплатну правну помоћ, која се састојала у писању докумената, саветима и заступању у стварним случајевима, што је било значајно за стицање практичних вештина и свест о професионалној одговорности. Међутим, од 2018. године законом је прописано да бесплатну правну помоћ пружају само адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе а у случају да ову помоћ пружају неовлашћена лица, прописао је и високе новчане казне.

2. Обука после правног факултета

Како су знања која пружају правни факултети ипак готово у целости теоретског карактера, практична обука након завршеног факултета је изузетно значајна. Већина дипломираних правника се тек по завршетку факултета упознаје са функционисањем правног система у пракси.

Обуку након завршеног факултета можемо поделити на период пре положеног правосудног испита и након њега. У обуци која се спроводи у суду се та два периода јасно разликују, те тако разликујемо обуку приправника и, након положеног правосуд-

ног испита, обуку судијских помоћника. Положај приправника и судијских помоћника је, супротно залагању Друштва судија да то буде обједињено законом којим би се уређивао радноправни положај свих запослених у правосуђу, којима би управљао Високи савет судства, разуђено регулисан Законом о уређењу судова, Законом о државним службеницима, Правилником о поступку пријема судијских приправника и Правилником о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање рада судијских помоћника.

Закон о правосудном испиту⁶² прави разлику у дужини радног искуства на правним пословима потребног за стицање услова за полагање правосудног испита. Дужина прописаног радног искуства зависи од тога где се правни послови обављају⁶³. Услов за полагање правосудног испита је радно искуства на правним пословима у трајању од две године у суду, јавном тужилаштву, правобранилаштву или адвокатури, или три године у другом државном органу или органу територијалне аутономије и локалне самоуправе или четири године у предузећу, установи или другој организацији.⁶⁴ Сваких шест месеци радног искуства на пословима правне струке у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури рачуна се као девет месеци радног искуства на пословима правне струке у другом државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе, односно као једна година радног искуства на пословима правне струке у предузећу, установи или другој организацији. Сваких годину дана радног искуства на пословима правне струке у другом државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе рачуна се као шеснаест месеци радног искуства на пословима правне струке у предузећу, установи или другој организацији.

⁶² Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, број 16/1997.

⁶³ Закон о правосудном испиту, члан 2.

⁶⁴ Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, број 16/1997, члан 2.

Након положеног правосудног испита потребно је додатно радно искуство у правној струци да би правник могао да буде изабран за судију. Законом о судијама прописано је као услов за избор на судијску функцију радно искуство у правној струци након положеног правосудног испита, у зависности од ранга суда за који се врши избор – две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда, шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда, десет година за судију апелационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда и дванаест година за судију Врховног суда⁶⁵. Притом, Закон о судијама не прави разлику у захтеваном трајању радног искуства у правној струци зависно од тога где је оно остварено.

2.1. Обука пре положеног правосудног испита (обука приправника)

Према важећим прописима, поступак пријема судијског приправника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе, по прибављеном мишљењу Високог савета судства. Истовремено су на снази и неусаглашене одредбе Закона о Правосудној академији према којима су кандидати за судијске приправнике обавезни да полажу пријемни испит да би били примљени у суд ради обављања приправничког стажа, с тим што програм пријемног испита за приправнике доноси Управни одбор Академије на предлог Програмског савета. У складу са Правилником о поступку пријема судијских приправника, пријем приправника се врши на основу јавног конкурса који оглашава министар надлежан за послове правосуђа. Пријемни испит спроводи Правосудна академија. Испит се састоји од писменог теста, на коме кандидати заокруживањем одговарају на 30 питања из кривичног, грађанског и уставног права и носи 60 бодова,

⁶⁵ Закон о судијама, члан 49.

док успех на студијама носи 40 бодова. Питања припрема Правосудна академија, а о приговорима одлучује једно лице – директор Правосудне академије и његова одлука је коначна.

Обука судијских приправника штуро је регулисана Законом о уређењу судова,⁶⁶ тако што је уређено да програм обуке судијског помоћника и судијског приправника прописује Правосудна академија, уз сагласност Високог савета судства, те да судијски помоћник и судијски приправник може одређено време бити упућен на обуку у други суд, државни орган или орган јединице локалне самоуправе⁶⁷. Закон о уређењу судова познаје и посебну категорију корисника обуке који нису у радном односу, прописујући чланом 69. да дипломирани правник може бити примљен на обуку у суд ради стицања радног искуства и услова за полагање правосудног испита без заснивања радног односа (волонтер). За волонтера Закон о правосудној академији прописује (члан 50. став 7) да он има иста права и обавезе у вези са обуком као и судијски приправник. Упућујућом одредбом члана 72. Закона о уређењу судова прописано је и да се, између осталог, на стручно усавршавање судског особља примењују прописи који уређују радне односе државних службеника и намештеника, ако овим законом није друкчије одређено. Иако се Закон о државним службеницима⁶⁸ бави стручним усавршавањем, додатним образовањем и оспособљавањем у скоро двадесет својих чланова, правећи разлику између различитих начина стручног усавршавања, субјеката који га врше, потреба које га изискују и слично, то није помогло да се обука судијских приправника и помоћника конкретније правно формализује одговарајућим законом.

⁶⁶ Закон о уређењу судова, *Службени тласник РС*, број 10 од 9. фебруара 2023. године.

⁶⁷ Закон о уређењу судова, члан 70.

⁶⁸ Закон о државним службеницима, *Службени тласник РС*, бр. 79/2005, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, чл. 10. и 96. до 99.

И Закон о Правосудној академији помиње обуку судијских приправника и помоћника и прописује обавезу Правосудне академије (члан 50) да, у сарадњи са председницима судова и јавним тужиоцима, усвоји посебни програм обуке судијских помоћника и приправника уз сагласност Високог савета судства (ст. 1. и 2), да су судијски помоћници и приправници обавезни да похађају посебни програм обуке из ст. 2. и 3. овог члана, а председници судова да достављају Академији једном годишње извештај о раду судијских помоћника и приправника, као и мишљење ментора. Упркос томе, посебни програми обуке за судијске приправнике и помоћнике никада нису донети, нити је обука за њих на Правосудној академији икада спровођена.

Раније важећим прописима (судским пословницима) доношење програма обуке за сваки суд било је у надлежности председника судова. Тако је Судским пословником од 2003. године било прописано да председник суда доноси програм обуке судијских приправника према основама програма обуке судијских приправника које утврђује председник Врховног суда Србије⁶⁹. Иако мање прецизно, и важећим Судским пословником је прописано да председник врши послове у вези са програмом стручног усавршавања и обуке судијских помоћника и судијских приправника (члан 8).

У суштини, иако недовољно разрађена законом, а нешто детаљније уређена Судским пословником, обука судијских приправника и помоћника у судовима одвија се по дуготрајној и устаљеној пракси, како је то напред на петој страни детаљније објашњено. Приправника је потребно упознати са целокупним радом суда, због чега се распоређује у сваку службу суда (службу пријема и експедиције, писарницу, архиву) и у свако одељење (кривично, парнично, ванпарнично, извршно) код судије од кога учи. То је тзв. менторски систем обуке.

⁶⁹ Члан 8. Судског пословника, *Службени гласник РС*, бр. 65/2003, 115/05, 4/06, 50/06.

Да постоји систем менторске обуке најпре произлази из одредаба којима је и раније законом било прописано да се судијски приправник поступно распоређује на све послове како би стекао праксу у свим областима судског рада, као и из описа послова које обавља стручни сарадник – помаже судији у раду, проучава правна питања у вези са радом судија у појединим предметима, израђује нацрте судских одлука и припрема правне ставове за публикување, узима на записник тужбе, предлоге и друге поднеске и изјаве странака и врши, самостално или под надзором и по упутствима судије, друге стручне послове предвиђене законом, Судским пословником или другим прописом, у складу са законом. Исти закључак произлази и из члана 48. став 1. Закона о правосудној академији према коме током спровођења обуке, судијски и тужилачки помоћници и приправници имају менторе из редова судија, односно заменика јавних тужилаца које именује председник суда, односно јавни тужилац. Коначно, такав закључак произлази и из одредаба Судског пословника⁷⁰ којима је прописано да судско особље има право и обавезу на стручно усавршавање и обуку коју организује суд, министарство и институција надлежна за обуку у правосуђу (члан 71). Одредбама члана 75 је прописано да се судијски приправник упознаје са предметима које му додели судија, прати суђења и усавршава се у складу са програмом обуке прописаним од стране институције надлежне за обуку у правосуђу и актом о унутрашњој организацији и систематизацији, као и да судови воде евиденцију о пракси судијског приправника који се обучава у суду ради полагања правосудног испита и посебну евиденцију о пракси судијског приправника који је на одређено време упућен на обуку у други суд или државни орган, а да судијски приправник води дневник рада (Образац број 97). У погледу судијског помоћника и послова које он обавља а који су наведени у члану

⁷⁰ Судски пословник, *Службени гласник РС*, бр. 110/2009, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19, 18/22.

74 – проучава предмете које му додели судија и припрема их за суђења, обавља поверене послове у припремном одељењу, сачињава записник о састанцима, седницама већа и одељења, припрема стручне извештаје, анализе и обавештења по налогу судије, узима изјаве странака на записник обрађује притужбе грађана и обавља друге послове утврђене годишњим распоредом послова и актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду, а може му се поверити и обављање других послова под надзором судије, као што су: израда нацрта одлуке која се односи на испитивање процесних претпоставки за вођење поступка, нацрт судске одлуке, нацрт одлуке о дозвољености правног лека, припремање реферата за судију известиоца, одређивање висине судске таксе, разврставање предмета и слично, јасно је да се обука обавља по менторском принципу.

Менторски систем обуке и даље је заступљен када је реч о обуци судијских приправника. Наиме, иако закон обавезује Правосудну академију да донесе програм обуке како судијских (и тужилачких) приправника, тако и помоћника, јединствен програм обуке судијских приправника за територију државе није донет (или бар није јавно објављен). На званичној интернет презентацији Правосудне академије, као институције надлежне за обуку запослених у правосуђу, под називом „Програм обуке приправника” објављен је Програм пријемног испита за судијске и тужилачке приправнике.⁷¹

3. Правосудни испит

Правосудни испит је следећа неопходна степеница на путу ка судијској функцији. То је уједно и нужан услов за обављање низа других правосудних професија – јавног тужиоца, правобраниоца, адвоката, јавног бележника, јавног извршитеља. Пра-

⁷¹ <https://www.pars.rs/sr/%D1%81%D1%82%Do%Bo%Do%BB%Do%BD%Do%Bo-%Do%BE%Do%B1%D1%83%Do%BA%Do%Bo>

восудним испитом проверава се стручна оспособљеност за обављање функција и послова за које је законом или другим прописом као услов предвиђен тај испит⁷². Може га полагати лице које је дипломирало на правном факултету и након дипломирања стекло одређено радно искуство у струци. По структури, правосудни испит се састоји од писменог – практични задаци из кривичног и грађанског права, и усменог дела – уставно и судско организационо, кривично, грађанско, трговинско, међународно приватно, управно и радно право, а то све обухвата укупно двадесетак испита са Правног факултета. Процедура и програм полагања испита прописана је Правилником о програму правосудног испита, који је донео министар правде⁷³. Испитни одбор пред којим кандидати полажу испит образује министар правде из редова истакнутих правника са положеним правосудним испитом, односно професора правног факултета на позитивноправном предмету и без положеног правосудног испита.

Анализирајући нормативни оквир и актуелну праксу, Друштво судија је у већ поменутој публикацији „Формирање будућих судија” указало на одређене недостатке постојеће концепције правосудног испита и уједно истакло препоруке у циљу његовог унапређења. Између осталог, истакнуто је да „...у погледу нормативног оквира, правосудни испит има одређене недостатке, али и да основни проблем настаје у његовој неадекватној примени. Правосудни испит је занемарен од стране оних који стварају нормативни оквир, законодавца, од актера, односно Министарства које поставља испитиваче, самих испитивача, али и оних који приступају полагању правосудног испита. Правосудни испит се не развија, не мења и не усаглашава ... са променама система које су се догодиле у протекле две деценије. Примера ради, у Правилнику о програму правосудног испита говори се о Савезном Уставу СРЈ, о уставима Србије и Црне Го-

⁷² Члан 1. Закона о правосудном испиту.

⁷³ Правилник о програму правосудног испита, *Службени гласник РС*, бр. 51/97.

ре, односу савезног са републичким уставима, Савезном уставном суду, Републичком уставном суду, Савезној скуштини итд – у питању је читав низ категорија које више не постоје.” Сврха правосудног испита је провера стручне оспособљености кандидата, а не провера њиховог теоријског знања, те је неопходно извршити корениту промену тог испита, тако да он омогући проверу оспособљености правника за обављање најодговорнијих функција и послова.

4. Обука након положеног правосудног испита

4.1. Обука у судовима

Након положеног правосудног испита приправник би требало да добије статус судијског помоћника, што подразумева претходно расписан конкурс. Изузетак представља одредба члана 68. Закона о уређењу судова, према којој судијски приправник који је на правосудном испиту оцењен са оценом „положио са одликом” прима се у радни однос на неодређено време, у звању судијског сарадника. Ова одредба указује на јасну интенцију законодавца да оне приправнике који су најуспешније савладали програм обуке и са најбољим оценама положили испит стручне оспособљености задржи у судству. Међутим, таквих кандидата нема много. Осим тога, ниске плате у српском правосуђу довеле су до ситуације да тек незнатан број добрих студентата жели да заснује радни однос у суду јер знају да их, по правилу, чекају године волонтирања, а затим и ниске плате ако и када буду примљени у радни однос. На целој територији Републике Србије 2022. године било је само 10 приправника и велики број волонтера, који волонтирају по више година, чак и након положеног правосудног испита.

Млади људи који се ипак одлуче да остану у суду и даље су у обавези да похађају посебан програм обуке, како је то предвиђено чланом 70. Закона о уређењу судова и чланом 50 Закона

о Правосудној академији, при чему ова обука у пракси никада није заживела и до данас није донет јединствен програм обуке судијских помоћника.

У недостатку јединственог програма обуке из члана 50. Закона о Правосудној академији, обука судијских помоћника се преваходно одвија на исти начин као и код судијских приправника (менторски систем обуке). У зависности од потреба суда, помоћник се распоређује у одређено одељење, а његов рад се вреднује на начин прописан Правилником о критеријумима, мерилима и поступку оцењивања судијских помоћника. На седницама одељења, односно на седници свих судија у мањим судовима, одређују се радни циљеви судијских помоћника. То су обично израда нацрта судских одлука, припрема суђења, праћење судске праксе, проучавање стручне литературе, предузимања одређених радњи у поступку или вођења одређених судских поступака у складу са законом (Закон о ванпарничном поступку) и других послова, у зависности од степена суда.

У вршењу својих законом поверених надлежности да обезбеђује обуку, између осталог и судијским помоћницима, Правосудна академија повремено омогућава да и судијски помоћници учествују у обукама које организује (како је то наведено на сајту ове институције) „уживо”, онлајн или у хибридном формату. Међутим, како овај вид обуке за судијске помоћнике и даље представља пре изузетак него правило, може се констатовати да и даље преовлађује менторски систем обуке, који је у судство савремене Србије уведен још у XIX веку по узору на аустријски систем. Овај систем почетне обуке уједно је примењиван у Србији и као једина врста обуке до 2010. године, када је започела са радом Правосудна академија. Значај и улогу овог вида обуке имао је у виду и Уставни суд, када је у Одлуци којом је утврђена неуставност одредаба члана 40, ставова 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији између осталог, констатовао следеће : „...За Уставни суд није спорно да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење судиј-

ске и јавнотужилачке функције, већ и изабраних судија, јавних тужилаца и њихових заменика, доприноси подизању квалитета у обављању ових функција и да стога треба да буде адекватно вреднована у оквиру законом прописаних критеријума како за први избор на судијску, односно јавнотужилачку функцију, тако и приликом избора у виши суд, односно јавно тужилаштво, али налази да су уставноправно неприхватљива законска решења према којима су сва лица која нису завршила почетну обуку на Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и заменеке јавних тужилаца одређене врсте јавних тужилаштва. Ово посебно када се има у виду да полазници Академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских и јавнотужилачких помоћника, једнако као и судијски и јавнотужилачки помоћници који нису „корисници” те обуке.”

Имајући у виду изнето, очигледно је да је законодавац, бавећи се питањима почетне и сталне обуке, изгубио из вида да је и постојећи менторски систем такође препознат као адекватан вид почетне обуке, који постоји и у дугим државама Европе и да су кандидати из реда судијских и јавнотужилачких помоћника, који су и били приправници у тим органима, прошли такав систем обуке (раније и једино важећи). Овај пропуст би стога могао бити препознат и на одговарајући начин регулисан приликом израде новог прописа о обуци у правосуђу. До стручности се може доћи различитим системима обуке – путем посебне институције за обуку, менторског система или комбинованог система. Сви ови методи и системи обуке су једнако функционални и примењиви, у зависности од традиције и економске снаге сваке државе и начина на који се у њој бирају судије. У сваком случају, независан орган би требало да обезбеди, у потпуности у складу са образовном аутономијом, да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији, и таква обука мора бити пружена од стране еминентних и при-

знатих предавача и на адекватан интерактиван начин. О тачности овог закључка говори и констатација аустријског судије Герхарда Рајзнера, ранијег председника Консултативног већа европских судија и почасног председника Међународног удружења судија: *Како сам био укључен у израду Мишљења број 4 о почетној и континуираној обуци судија, усвојеној од стране Консултативног већа европских судија, молим вас да ми дозволише да завршим са налагавањем четири начелне идеје садржане у овом акту, а које могу бити од користи за рад ове конференције:* 1) *Обука је од суштинског значаја за квалитет правосуђа. Заједно са независношћу она је одлучујући фактор за поверење у правосуђе.* 2) *Мишљење број 4 се не одређује према постојању правосудне академије. Преизнајни су бројни системи обуке и свака држава мора одабрати оно што највише одговара њеном систему.* 3) *Апсолутно је неопходно да судство има значајну улогу у организовању обуке и њеном садржају. Пошредно је оформити независно тело које би се бавило питањем обуке, како се тиме не би бавило Министарство. Неопходно је обезбедити средства за рад овог независног тела.* 4) *На крају Мишљења истиче се битност међународне сарадње, комјарације и размене знања.*⁷⁴

4.2. Обука на Правосудној академији

Као разлог за доношење Закона о Правосудној академији⁷⁵ наведена је потреба реализације права и обавеза судија и јавних тужилаца на обуку и у том циљу оснивање институције која ће бити надлежна за спровођење програма обуке носилаца право-

⁷⁴ *Обука судија и јавних тужилаца у функцији квалитета правосудног система*, Друштво судија Србије, Београд, 2014, страна 80, доступно на сајту Друштва судија Србије судије.рс или на адреси: <https://www.sudije.rs/Dokumenta/Publicacije/JAS%20Bilten%202014%20Final-compressed.pdf>.

⁷⁵ Закон о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 од 16. децембра 2009. године, ступио је на снагу 24. децембра 2009. године, а његова примена је почела од 1. јануара 2010. године.

судних функција, као и обуке судијских и тужилачких помоћника, односно судског и тужилачког особља. У образложењу предлога закона наглашено је да ће се трансформацијом постојећег Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање у Правосудну академију постићи не само остваривање права гарантованих законом, већ и да се успоставља важан објективни критеријум приликом избора и напредовања судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и запослених у правосуђу. Указано је и на потребу да се на целовит начин уреди почетна и стална обука носилаца правосудних функција (судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца), али такође и обука судијских и тужилачких помоћника и приправника, као и обука запослених у судској и тужилачкој администрацији.

Према законској поставци важећој и у 2024. години, Правосудна академија није установљена као независна институција. На њено унутрашње уређење и послове које обавља, сходно се примењују одредбе закона који уређује јавне службе, ако овим законом није друкчије одређено, а надзор над законитошћу рада Академије врши министарство надлежно за правосуђе (члан 3. ст. 5. и 6). Трећину њеног деветочланог Управног одбора именује Влада, од којих је један члан по положају државни секретар у министарству надлежном за правосуђе (члан 7. став 2), а такав Управни одбор затим доноси суштински све одлуке од којих зависи делатност Академије (бира и разрешава директора Академије, чланове Програмског савета; усваја програм пријемног испита и правилник о полагању пријемног испита за почетну обуку; усваја правилник о полагању завршног испита почетне обуке; програме почетне и сталне обуке, обуке судског и тужилачког особља и посебне програме обуке судијских и тужилачких помоћника и приправника, доноси програм пријемног испита за судијске и тужилачке приправнике; усваја програм обуке ментора и предавача; одлучује о висини накнаде за рад ментора и предавача; усваја годишњи извештај о раду Академије и годишњи обрачун; даје сагласност на одлуку о именовању чла-

нова сталних комисија; даје сагласност на акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Академији; одлучује о коришћењу средства Академије, итд). У раду Академије недостаје транспарентност, укључујући и област избора лица које спроводе обуку, јер засад не постоје критеријуми на основу којих се ова лица бирају, њихов избор није транспарентан нити се спроводи анализа њиховог рада, чак ни списак ментора није јавно објављен, нити постоје јавно доступни подаци о лицима која су успешно завршила обуку за менторе и предаваче на Академији.

Сам закон прави разлику између почетне и сталне обуке у оквиру Правосудне академије. Почетна обука пружа се полазницима који положи правосудни испит, испуне опште услове за рад у државним органима и положи пријемни испит за почетну обуку (члан 28). Број корисника почетне обуке одређује Високи савет судства једном годишње на основу процене броја слободних судијских места у прекршајним и основним судовима у години која следи након године у којој корисници завршавају почетну обуку, увећаном за 30%. На сајту Правосудне академије стоји да је почетна обука организовано стицање практичних и теоријских знања и вештина, разумевање улоге и основних принципа поступања судије и заменика јавног тужиоца у циљу самосталног, стручног и ефикасног вршења функције судије у прекршајном и основном суду и заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву. Састоји се из менторског рада (стручно усавршавање/образовање уз рад) и додатног стручног усавршавања.

Програм почетне обуке обухвата примену материјалних и процесних закона, судску и тужилачку праксу, стандарде судијске и тужилачке етике, међународне правне стандарде, унутрашњу организацију рада судова и тужилаштва, научне и стручне радове у области домаћег и међународног права, као и вештине судског и тужилачког посла. Почетна обука траје две године и састоји се од теоријског и практичног дела у области уставног, грађанског, кривичног и прекршајног права, као и опште и про-

фесионалне културе. Практични део почетне обуке обавља се у суду, јавном тужилаштву, као и у другим државним органима, адвокатским канцеларијама и другим организацијама, а теоријски део се одвија кроз обраду одређених тематских целина у организацији Академије. Како је напред поменуто, иако основана 2010. године, Правосудна академија је тек 2015. године добила одобрење Виског савета судства и Државног већа тужилаца за свој програм почетне обуке.

По завршетку сваког дела почетне обуке ментор и предавач из тог дела обуке која се обавља у суду и тужилаштву дају оцену. Рад у институцијама изван правосуђа се не оцењује. По завршетку почетне обуке корисници почетне обуке полажу завршни испит на коме се проверавају искључиво практична знања и способности стечена на почетној обуци за обављање посла судије прекршајног суда, основног суда и заменика јавног тужиоца у основном тужилаштву. На крају почетне обуке корисник почетне обуке добија завршну оцену која представља збир оцена добијених за поједине делове обуке и оцене са завршног испита.

Доношење Закона о Правосудној академији било је пропраћено изузетно великим негодовањем стручне јавности. И удружења судија и удружења судијских помоћника оштро су осудила законско решење да практично само кандидати који су прошли обуку на Правосудној академији могу бити изабрани за судије. Ово из разлога што се на тај начин, мимо Закона о судијама као основног закона који регулише положај судија и прописује услове за избор судија, уводи нови критеријум за избор који је практично онемогућио судијске сараднике са дугогодишњим искуством да учествују на конкурс за избор за судију, ако претходно нису прошли кроз програм почетне обуке. Са друге стране, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца лишени су могућности слободног предлагања кандидата за избор. То је довело до оспоравања уставности одредаба Закона о Правосудној академији које су у правни систем Републике Србије

први пут увеле институционалну обуку као услов за избор на судијску функцију. Наиме, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца било је дужно да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци, те да уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку. Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор. Такође је било прописано и да ако кандидат који је завршио почетну обуку, у року од три године, рачунајући године у којима је Народна Скупштина бирала судије прекршајних или основних судова, односно заменике јавних тужилаца, од дана добијања уверења о завршеној почетној обуци, не почне да обавља функцију судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, та чињеница ће се узети у обзир приликом предлагања за избор на ове функције. Због тога је Уставни суд 2014. године донео одлуку којом је утврдио неуставност ових одредаба. Закључио је да је Закон о правосудној академији организациони закон којим се оснива Академија као установа која обавља делатности утврђене законом, да је прописивање услова за избор на судијску, односно, јавнотужилачку функцију, предмет уређивања закона који на системски начин уређују та питања, дакле Закона о судијама и Закона о јавним тужилаштвима, 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. Уставни суд је констатовао и да је на тај начин завршена почетна обука 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 адек-

ватно вредновање осталих прописаних услова. На овај начин се кандидату који је завршио почетну обуку у Академији даје не само апсолутна предност, већ и гаранција да ће бити изабран уколико има слободних места, те се на тај начин крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији, као и да су тако сва лица која нису завршила почетну обуку суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и заменике јавних тужилаца.

VII

ПРОВЕРА СТРУЧНОСТИ ПРЕ ИЗБОРА НА СУДИЈСКУ ДУЖНОСТ

Као што је већ указано, у садашњем законодавном оквиру присутна су два пута која воде истом циљу – избору на судијску функцију. Правници који се после завршеног правног факултета одреде да раде у суду, сем што полажу пријемни испит за приправника, након две године рада полажу правосудни испит. После тога имају две могућности. Једна је да раде две или три године као судијски помоћници (у зависности да ли намеравају да конкуришу за судију прекршајног или основног суда) и да се њихова стручност провери на судијском испиту. Друга могућност је да положе пријемни испит на Правосудној академији, где након завршене тзв. почетне обуке полажу завршни испит.

Након доношења наведене Одлуке Уставног суда, поставило се питање начина вредновања стручности и оспособљености кандидата за избор за судију који долазе из редова судијских, односно тужилачких помоћника у односу на кандидате који су корисници почетне обуке на Академији. Као један од начина превазилажења проблема Високи савет судства је донео Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата који се први пут бира⁷⁶

⁷⁶ Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата који се први пут бира, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

чија је сврха успостављање објективних критеријума и мерила за оцену стручности и оспособљености кандидата који се примењују у поступку предлагања кандидата за судију који се први пут бира. Мерило за оцену стручности и оспособљености је оцена остварена на судијском испиту, односно на завршном испиту на Правосудној академији.

Комисија Високог савета судства саставља 50 питања зависно од врсте и степена суда за који се спроводи први избор из јединствене базе од 200 питања, спроводи писани тест а затим и обавља и разговор са кандидатима, који оцењује засебно сваки члан комисије да би се затим утврдила просечна оцена. Правилником је детаљно уређен сваки аспект овог поступка, органи који га спроводе, начин утврђивања оцена, сачињавања претходне листе кандидата, правни лекови и слично.

VIII

ОБУКА НАКОН ИЗБОРА НА СУДИЈСКУ ФУНКЦИЈУ

Потребу за обуком судија у Србији препознале су саме судије. Прва установа које је формирана са овим циљем у Србији био је Правосудни центар, кога је основало Друштво судија Србије у сарадњи са Владом Републике Србије. Доношењем Закона о Правосудној академији 2010. године, улогу Правосудног центра преузима Правосудна академија. Промене које је овај закон донео биле су изузетно велике. Поред дотадашњег менторског система обуке уведен је систем који је институцији за обуку судија дао улогу не само у обуци, већ практично одлучујући утицај при избору за судијску функцију.

Стална обука у оквиру Правосудне академије пружа се, према тексту Закона о правосудној академији, судском и тужилачком особљу. Према подацима са сајта Правосудне академије последњи донети програм сталне обуке односио се на 2022. годину. Међутим, ни програми који су донети нису спроведени. Правосудна академија, генерално, није испунила обавезе у погледу обуке, осим делимично у погледу почетне обуке. То је и Европска комисија више констатовала у извештајима о напретку судије (види фусноту 19). Међу судијама је раширено велико незадовољство радом Правосудне академије, јер се обуке ретко организују, оне које се организују нису адекватне и судије ретко имају могућност да учествују у њима.

Резултати истраживања од 2022⁷⁷ указују да су судије у великој мери незадовољне радом Правосудне академије и да се, у односу на истраживање спроведено шест година раније, то незадовољство повећало⁷⁸. Више од половине (54,1%) испитаника није похађало континуирану обуку на Правосудној академији, иако је чак 30,5% то желело. Од испитаника који су се изјаснили да су похађали обуку (њих 45,9%), обуком је задовољно 21,4% испитаника, од чега потпуно задовољно свега 8,1%. Поредјећи степен задовољства испитаника који су похађали обуку пре ступања на судијску функцију по менторском одн. комбинованом принципу, а који се изјашњавају као потпуно и углавном задовољни (62,3%), са степеном задовољства судија континуираном обуком на Правосудној академији (21,4%), очигледно је да је задовољство другим врстама обуке знатно веће од задовољства обуком на Правосудној академији. Више од половине (54,1%) испитаника није похађало континуирану обуку на Правосудној академији, иако је њих чак 30,5% то желело. Када се узму само они који су похађали обуку на Правосудној академији (45,9% испитаника), свега 40,5% је задовољно начином на који се обука уклапа у рад судија, а учесталост организовања предавања је задовољна само трећина (33,8%). Није много већи проценат испитаника (41,9%) који су задовољни теоријским знањима и избором предавача, практичким знањима на предавањима (42,6%), могућностима комуникације са предавачима и после курс (43,2%), нити садржајем самих предавања (44,9%). Изненађујући податак да је и задовољство темама и начином организације обуке код оних који су похађали континуирану обуку на Правосудној академији такође испод 50%. Тек сваки десети сматра да нема потребе за унапређењем рада Правосудне академије. О потребама промена у раду Правосудне академије у обуци судија гово-

⁷⁷ *Истраживање професионалног истраживања судија*, Друштво судија Србије, Београд 2023.

⁷⁸ *Јачање независности и истраживања судија у Србији*, Друштво судија Србије, Београд 2023.

ри и истраживање из 2016. године, према којем 76% испитаника сматра да је потребно обезбедити транспарентан механизам избора предавача, ментора и чланова које ангажује Правосудна академија. Нарочито су упечатљиви подаци према којима готово 70% испитаника сматра да иницијална обука на Правосудној академији не треба да буде услов за избор за судију. За само шест година од последњег истраживања број оних који сматрају да обука на Правосудној академији не треба да буде услов за избор за судију порастао је за 10%. Свега се 9,6% испитаника изјаснило да би иницијална обука на Правосудној академији требало да буде услов за избор за судију. Треба имати у виду и да је у протеклих шест година велики број полазника почетне обуке на Правосудној академији ступило на судијску функцију, а самим тим и учествовао у овом истраживању, што ове резултате чини додатно драматичним.

Имајући у виду све напред наведено, може се закључити да и после петнаест година постојања, Правосудна академија није успела да одговори на одговарајући начин (пре)великим и веома важним обавезама које су јој поверене. Зато је јасно да се она засад не може предвидети као једина улазна капија у правосуђе.

Ипак, Друштво судија је и даље заинтересовано за изградњу моћне и независне институције за обуку у судству (правосуђу), као једног од начина стицања и унапређења стручности судија, јавних тужилаца и осталих запослених у правосуђу. Обука мора бити тако постављена да одговара сврси (јачању стручности) и потребама судства. То подразумева независан статус и рад Правосудне академије, транспарентност и добру сарадњу са Високим саветом судства тако да он може да независно обавља своје уставом поверене обавезе, нарочито избор судија, и да обезбеди независност судија и судова.

Међутим, за функционисање такве институције неопходна је широка интервенција у друштву и обезбеђење сасвим новог правног оквира, који би укључивао одговарајуће измене у курикулуму правних факултета, односно измену Закона о високом

образовању, Закона о правосудном испиту, Закона о обуци у правосуђу (која мора бити разноврсна а могу је вршити различити субјекти, укључујући и Академија) и последично, након одговарајућег транзиционог периода, и доношење нових закона за правосуђе. У одсуству системског приступа стицању стручности, односно уређењу обуке у правосуђу, када најпре институција за обуку сама треба да буде ојачана и стабилизована неопходним и у стварности осведочено примењивим гаранцијама независности, како би била у стању да развија и јача стручност и интегритет судија, инсистирање на изолованом доношењу закона који би се бавио институцијом (Академијом) а не циљем, сврхом којој та институција служи (обуком) и који би ту институцију прописивао као једину тачку приступа судијској (и јавнотужилачкој) функцији, било би погубно по независност судства (и самосталност јавног тужилаштва) у Србији. У случају Србије, која је у области правосуђа тек променила Устав (2022) и донела нове законе о судовима, судијама, јавном тужилаштву и о судском и тужилачком правосудном савету (2023), државе чији су капацитети нажалост недовољни, треба се држати до сада постојећих начина обуке и постепено развијати нове.

IX ПОСТАВЉАЊЕ НОВОГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА

Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије⁷⁹, проглашеним 9. фебруара 2022. године, прописано је да ће се Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Високом савету судства и Закон о Државном већу тужилаца ускладити са Амандманима у року од годину дана од дана ступања на снагу Амандмана, а да ће се одредбе других закона ускладити са Амандманима у року од две године. Сви напред наведени закони су и донети и објављени у року – 9. фебруара 2023. Двогодишњи рок за усклађивање других закона, па и закона о Правосудној академији, односно закона који би се бавио обуком у правосуђу истекао је 9.2.2024. године а да ти закони нису донети.

С тим у вези, Министарство правде је у позиву за иницијални састанак обавестило позване да је решењем од 25.7.2024. године основало Радну групу за израду нацрта Закона о Правосудној академији⁸⁰. На иницијалном састанку Радне групе одр-

⁷⁹ Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије и Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије објављене су у *Службеном гласнику РС*, број 16 од 9. фебруара 2022. године.

⁸⁰ У састав Радне групе именовани су: помоћници министра правде: Јован Ђосић, председник; Јелена Деретић, Бранислав Стојановић и Владимир Винш, Ненад Вујић, директор Правосудне академије, Марија Аранђеловић Јуреша, члан Високог савета судства из реда судија, доц. др Мирослав Ђорђевић, пот-

жаном 1. 8. 2024. године, којем је у име Друштва судија Србије присуствовала Снежана Бјелогрић, председник Друштва судија и изборни члан Високог савета судства из реда судија присутни су обавештени:

- да је потребно испунити прелазно мерило у Акционом плану за Поглавље 23 које предвиђа „једну тачку уласка у правосуђе” али на начин да се обезбеди заштита од непримерених утицаја приликом избора судија и тужилаца, и

- да је закон потребно донети у што краћем року, односно до 10. 9. 2024. године, због чега је члановима Радне групе остављен рок до 25. 8. 2024. године да доставе своје предлоге, након чега ће Министарство правде само сачинити нацрт текста закона о којем ће се расправљати на састанцима Радне групе заказаним за 4, 5 и 6. септембар, после чега ће текст закона бити преведен и послат Венецијанској комисији, а истовремено одржавати дебатни округли столови.

Овакво поступање наводи на следеће закључке:

1) Садржина прелазног мерила на чије је хитно испуњење указано на иницијалном састанку Радне групе (које, како је на састанку речено: *предвиђа „једну тачку уласка у правосуђе” али на начин да се обезбеди заштита од непримерених утицаја приликом избора судија и тужилаца*) не произлази из Ревидираног акционог плана за Поглавље 23. Ревидираним акционим планом за Поглавље 23, предвиђено је (у оквиру прелазног мерила 1.1.3)

председник Високог савета тужилаштва, Гордана Комненић, судија Врховног суда, др Јасмина Киурски, јавни тужилац Врховног јавног тужилаштва, Нада Ђорђевић, судија Вишег суда у Београду и заменик председника Управног одбора Друштва судија Србије, др Горан Илић, јавни тужилац Врховног јавног тужилаштва и почасни председник Удружења тужилаца Србије, Сузана Плавшић, судија Прекршајног суда у Београду и члан Главног одбора Удружења судија прекршајних судова Републике Србије, Зоран Николов, јавни тужилац Основног јавног тужилаштва у Крагујевцу и члан Управног одбора Удружења судија и тужилаца Србије, Небојша Ђуричић, председник Управног одбора Форума судија Србије, др Вељко Делибашић, председник Адвокатске коморе Србије и проф. др Зоран Лончар, редовни професор Правног факултета у Новом Саду.

и доношење Закона о Правосудној академији, у **процесу у који су активно и равноправно били укључени и председници правосуђа и судије**, који, имајући у виду **препоручу Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђују независности правосуђа од политичког утицаја, максимално ограничавајући утицај законодавне и извршне власти у постојећу 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 ула професионалне и отворене јавности. **Улоге Високог савета судства** и Државног већа тужилаца у руковођењу правосудјем, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су **ојачане**...

2) Препоруком из скрининга и прелазним мерилом 1.1.3. наведеним у Ревидираном акционом плану за Поглавље 23 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 годишње програма обуке који обухвата све области права, укључујући и право ЕУ и обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле квалитета почетне и специјализоване обуке (препоруча) и да држава обезбеди 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).**

3) У погледу препорука Венецијанске комисије на које упућује Ревидирани акциони план за Поглавље 23 (када мерилом 1.1.1. планира доношење, између осталог и Закона о правосудној академији: **имајући у виду препоруку Венецијанске комисије, у скла-**

ду са европским стандардима и на основу обимној и свеобухватној процеса консултација) треба имати у виду:

Ревидирани акциони план за Поглавље 23 донет је 10. јула 2020. године, у време застоја поступка промене Устава у делу који се односи на правосуђе, након што је претходно Министарство правде током 2018. израдило четири верзије уставних промена, мењајући их једну за другом. Поводом тих измена, коментаришући предложена решења, Венецијанска комисија је доставила Мишљење ЦДЛ/АД(2018)011 од 25. јуна 2018. године⁸¹. Будући да је првом радном верзијом уставних амандмана као услов за извор судија била прописана обука завршена у институцији за обуку, Венецијанска комисија је изнела: *две основне замјерке: Уставом није гарантована независност ове институције и није узето у обзир ирационално искуство судијских помоћника који, ирационално радећи у овом систему имају очекивање да ће, бар неки од њих, постати судије* (став 40) и указала, са чим је и Друштво судија сагласно, да је *поступање националне правосудне академије добродошло добродошло и ни у ком случају није неударчајено, као и да улога Академије као јединог услова у правосуђе делује основаном, заједно са тежњама и посвећеношћу да се ојача квалитет и сталност судијске и стручачке обуке, али би било ирационално заштитити Академију од могућих неударчених удараца иако што би јој се унутар Устава иружии чврст иоложај* (став 42).

Током 2021. године, када је настављен рад на промени устава, Венецијанска комисија је указала у свом Мишљењу ЦДЛ/АД (2021)032 од 18. октобра 2021. године⁸² да: *поступи велики број*

⁸¹ Мишљење Венецијанске комисије о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа број 921/2018 ЦДЛ/АД(2018)01 од 25. јуна 2018 <https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2018%2006%2025%20Misljenje%20VK%200%20Nacrtu%20amandmana%20na%20Ustav%20RS.pdf>.

Целокупан процес промене Устава, са свим релевантним документима приказан је на интернет страници Друштва судија Србије: <https://www.sudije.rs/Item/Index/3>.

⁸² Мишљење Венецијанске комисије о нацрту амандмана на уставне од-

различитих метода за именовање судија у домаћим правним порецима, што доводи до тога да не постоји један „модел” који би идеално могао да се усклади са начелом поделе власти и обезбеди јуну независности судства (став 32) и да је: Правосудна академија првобитно била предвиђена као институција која ће представљати „улаз” у српско правосуђе. Њој је требало да буде додељена главна улога у заштити постојећих именовања од недопуштених варијација (видети четврту евалуациону рунду ГРЕ-КО059), али је она искључена из уставних амандмана. Њима више није прописано да је улазак у правосуђе условљен завршетком одговарајуће обуке на Правосудној академији, није предвиђена уставна основна Правосудне академије (став 97). Ако то ипак не буде случај, треба размотрити уређивање функционисања Правосудне академије обичним законом (став 98). Последње достављено, Хитно мишљење ЦДЛ/ПИ(2021)019⁸³ од 24. новембра 2021. године не бави се обуком.

Венецијанска комисија никада није изнела став, а камо ли захтев, према коме би систем обуке путем академије био једини могући нити према коме би требало бирати за судије само оне кандидате који су обуку завршили у академији.

4) У Радној групи нису представљени Алумни клуб Правосудне академије, чији су чланови судије и правници који су завршили обуку у Правосудној академији и Асоцијација судијских помоћника, чији су чланови судијски помоћници (правници који су стекли традиционалну менторску обуку и поло-

редбе које се тичу правосуђа и о нацрту Уставног закона за спровођење амандмана бр. 1027/2021 и 1047/2021 ЦДЛ/АД(2021)032 од 18.10.2021. године: [https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2010%2018%20Mi%C5%A1jenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20ona%20Ustav%20RS%20\(prevod%20JAS\).pdf](https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2010%2018%20Mi%C5%A1jenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20ona%20Ustav%20RS%20(prevod%20JAS).pdf)

⁸³ Хитно мишљење Венецијанске комисије о Ревидираном нацрту амандмана на уставне одредбе бр. 1027/2021 и 1067/2021 ЦДЛ/ПИ(2021)019 од 24. новембра 2021. године: [https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2011%2024%20Hitno%20Mi%C5%A1jenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20ona%20Ustav%20RS%20\(prevod%20JAS\).pdf](https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2011%2024%20Hitno%20Mi%C5%A1jenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20ona%20Ustav%20RS%20(prevod%20JAS).pdf)

жили правосудни испит), иако би они њеном раду значајно допринели јер имају најнепосреднија искуства са различитим праксама обуке и њиховим позитивним и негативним странама. Реч је о струковним удружењима којима су обука у правосуђу и статус и функционисање Правосудне академије у најужем фокусу, пред чијим су члановима деценије рада у судству и којима је стога од круцијалног значаја да обука у правосуђу буде оптимална.

5) Оваквим приступом раду на закону о обуци у правосуђу, који диктира безразложну и вратоломну брзину и онемогућава темељан рад и суштинско и равноправно учешће свих релевантних субјеката, супротно прелазном мерилу 1.1.6 према коме *Србија у њојјуносџи јризнаје и корисџи јредносџи експертџизе цивилној друшџива, џе сџоја јрисџуја сџварном и сџематџском дијалоју са цивилним друшџивом*, чији би резултат спровођења требало да буде да *орјанизације цивилној друшџива и професионална удружења учесџвују у дефинисању будућих корака у реформском јроцесу*, одустало се од добре праксе инклузивног и темељног рада која је постојала током промене Устава 2021. и правосудних закона 2022. године. У ситуацији када је рок за доношење новог закона о обуци прекорачен пола године (а две године у односу на АП23), никаквом хитношћу не може се оправдати да се на тако важном закону ради преко лета, суштински на једном састанку, без анализе досадашње праксе, препорука и размене аргумената. Зато се намеће утисак да је формирање радне групе само пуки параван за непостојећу инклузивност и демократски дијалог.

Х ПРИНЦИПИ НА КОЈИМА БИ ОБУКА ТРЕБАЛО ДА ПОЧИВА

У функционисању судова у Србији Друштво судија је идентификовало четири основна проблема, из којих произлазе сви остали проблеми у судству Србије, па и неажурност, стари предмети, неуједначене судске одлуке. Међу њима, уз недовољну институционалну и стварну независности судства, неравномерно оптерећење судија и судова и неусаглашене и неквалитетне прописе, налази се и мањкава обука судија, посебно она континуирана.

Будући да је и даље заинтересовано за изградњу моћне и независне институције за обуку у судству (правосуђу), као једног од начина стицања и унапређења стручности судија, јавних тужилаца и осталих запослених у правосуђу, Друштво судија на овај начин пружа свој допринос за унапређење обуке у правосуђу.

- **Стручност је циљ** који се остварује обуком, а обука се може изводити на различите начине – у суду, јавном тужилаштву, Правосудној академији, другом државном органу, међународној организацији и слично. Зато се стручност **не сме свести на начин стицања обуке** (Правосудна академија) и то само за једну (мању) област (практична обука се не ни до сад није спроводила у Правосудној академији већ у суду или јавном тужилаштву, док је у Академији одржавана одговарајућа недостајућа теоријска обука).

- **Обука** треба да **одговара сврси** (јачању стручности) и **потребама** судства/правосуђа и да буде осмишљена **према профили судије** (особинама које друштво очекује и захтева да судија има).
- **Треба успоставити институционалну сарадњу** факултета, Високог савета судства, Правосудне академије, судова и струковних удружења судија, како би се програми факултета и обука будућих судија након дипломирања међусобно ускладили у процесу формирања будућих судија.
- Будући да је обука шири појам од институције преко које се она спроводи (и то само делимично и у мањој мери) и да је циљ обуке јачање стручности, а не пуко успостављање институције, **назив закона** треба да одрази његов предмет, те стога треба да буде **Закон о обуци у правосуђу**.
- **Дефинисати обуку** – формирање судије који је способан да исправно примени право, који је критичког и независног мишљења, осетљив за друштвена питања и отвореног ума.
- **Стручност је циљ** који се остварује обуком, а обука се може изводити на различите начине – у суду, јавном тужилаштву, Правосудној академији, другом државном органу, међународној организацији и слично. Зато се стручност **не сме свести на начин стицања обуке** (Правосудна академија) и то само за једну (мању) област (практична обука се не ни до сад није спроводила у Правосудној академији већ у суду или јавном тужилаштву, док је у Академији одржавана одговарајућа недостајућа теоријска обука).
- **Обуку треба да врши субјекат независан** од законодавне и извршне власти, у потпуности у складу са образовном аутономијом, тако да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији.
- Одговорност за **организовање и надзор над обуком** треба да буде **на судству**, док **о програмима** обуке који су специ-

фични за обављање судијске професије треба да одлуче **институција за обуку, наставници и саме судије.**

- **Програми** почетне и сталне обуке треба да **задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности** својствене судској функцији.
- Обука судија се не односи на обнављање испитних материја са факултета, пуко упознавање са садржином закона, нити само на стицање ужих стручних знања. Судије су део друштва, одлуке које доносе задиру у све поре друштвеног живота, као и личних живота појединаца, те је за правилно судовање потребно да познају и разумеју шири друштвени контекст. **Темељно и свеобухватно знање судија треба да иде преко граница позитивног права и да обухвати сва значајна подручја од друштвеног значаја.**
- **Судије треба да имају и да унапређују способности неопходне за рад у судницама** (као што су умешност у аргументовању, у саслушавању и вођењу поступка) **и личне способности** (сигурност, пристојност, смиреност, комуникативност, способност решавања конфликта, способност и спремност да донесу одлуку, да успешно организују свој рад, да помогну и у питањима која су од ширег значаја за суд и правосуђе, ревност).
- Обуком треба омогућити и упознавање полазника обуке са правним системима других земаља и међународних институција (семинари, студијске посете, размене, итд).
- **Почетна обука судија** би требало да буде уређена **по систему „једног колосека“** за улазак у суд, који би подразумевао:
 - да су **корисници почетне обуке судије** први пут изабране на судијску функцију (без обзира на ранг суда за који су изабрани).
 - да се **почетна обука судија** спроводи **после избора, а пре ступања на функцију**, с тим што би:
 - обука судија изабраних из редова судијских или тужилачких помоћника, или свршених полазника Право-

- судне академије, евентуално и адвокатских приправника, била на крају и трајала би до ступања на функцију.
- обука судија који нису имали претходну обуку нити радно искуство у правосудним органима трајала би дуже, сходно њиховом претходном радном искуству, а њихово ступање на функцију било би одложено из оправданих разлога до окончања обуке, на основу одлуке Високог савета судства, сходно члану 63. Закона о судијама.
 - да **програми и трајање** почетне обуке буду **индивидуализовани**, зависно од претходног радног искуства новоизабраних судија (по могућности, водећи рачуна и о материји у којој ће новоизабрани судија поступати)
 - да обука која претходи избору може бити обука сарадника и да би се могла узети у обзир при вредновању стручности кандидата за судију.
 - да **тежиште** закона треба померити **на континуирану обуку**, за шта би било потребно:
 - прописати врсте корисника
 - анализирати потребе корисника,
 - благовремено обавештавати заинтересоване како би могли да планирају,
 - обезбедити да се за предаваче бирају, без изузетка, искусни и проверено добри стручњаци,
 - учинити обуку интерактивном.
 - обезбедити да програми обуке буду благовремено јавно доступни,
 - раздвојити функцију ментора од функције оцењивача.
 - **Стална обука** би требало да буде добровољна, а обавезна само изузетно, у законом прописаним случајевима (у ситуацијама када судија мења материју у којој суди, напредује, када вредновање његовог рада указује на потребу додатне обуке, у случају битних промена закона, и сл); **доступна и предвиди-**

ва, да се врши по **садржајним и интерактивним програми-**ма уз **обавезу надлежних органа да обезбеде** судијама одговарајућа финансијска средства за обуку, време, правила која би уважавала потребу одсуства због обуке и не би се негативно одражавала на рад судија и вредновање његовог рада (обустава прилива предмета током обуке, неурачунавање времена проведеног на обуци у рокове за разна поступања итд) и све остало што је неопходно за обављање обуке током обављања посла.

- Законом би требало уредити како **јединствену обуку судијских приправника** тако и јединствену обуку **судијских помоћника путем менторског система комбинованог са семинарима**, имајући у виду да је менторски вид обуке одавно примењиван и преовлађујући и даље у домаћем правном систему, реално изводљив и најекономичнији. Таква обука би била споровођена као:
 - практична – у судовима, јавним тужилаштвима, евентуално и у другим државним органима и институцијама и
 - теоријска (недостајућа на факултетима) – у Правосудној академији.
- **Закон о обуци у правосуђу треба да садржи два основна дела.** Први део треба да је **материјално-правни** и да дефинише обуку у правосуђу, да уреди врсте и видове обуке и који од њих се где остварује (судови, тужилаштва, Правосудна академија, други државни органи итд), да пропише одговарајуће надлежности Високог савета судства у „конципирању” обуке и селекцији субјеката, као и саме субјекте који у обуци учествују на различите начине (корисници, предавачи, ментори), критеријуме за избор субјеката, трајање обуке, оцену рада свих субјеката. Други део би требало **да уреди институцију** надлежну за спровођење обуке (Правосудну академију), њене надлежности (организација и, делимично, спровођење обуке), органе, финасирање, функционисање итд.

- Неопходно је **Правосудној академији обезбедити независан статус и функционисање** како не би угрожавала независност судства и Уставом прописане надлежности Високог савета судства. Законом о обуци у правосуђу требало би уредити питања њеног унутрашњег уређења и функционисања и тако избећи сходну примену закона који уређује јавне службе, или каквог другог закона, као и надзор Министарства правде. Обуку увек спроводи независан орган, у потпуности у складу са образовном аутономијом. Стога, а утолико пре што обучава лица којима Устав јемчи независност, Правосудна академија треба да буде независна и да има образовну аутономију. У супротном, Академија би могла постати инструмент политичког утицаја на избор судија.
- **Директор** Правосудне академије требало би да буде **носилац правосудне функције** који испуњава услове за избор судије Врховног суда.
- Неопходно је прописати и уредити **дужност транспарентног функционисања** Правосудне академије.
- **Селекцију** полазника Правосудне академије, избор комисија, ментора и предавача и вредновања њихових активности изместити из Академије и **поверити је Високом савету судства**, односно независном телу које тај савет бира.
- Испити (правосудни, завршни, судијски и слично) треба да проверавају оспособљеност кандадата за практичну примену знања и вештина, а критеријуми за избор и поступак избора испитивача и начин спровођења испита учинити јавним и транспарентним. Испитивачи не треба да буду теоретичари, већ практичари судије са искуством и угледом.
- **Прелазним одредбама** закона прописати рокове и уредити ситуације које ће постојати и у будућности, с обзиром да има неизабраних кандадата који су завршили почетну обуку на Правосудној академији или су положили судијски испит (судијски помоћници, могуће и други кандидати).

Да закључимо. Да би у Србији заиста била могућа **обука** у правосуђу искључиво путем узорне Правосудне академије као институције којој би била обезбеђена формална независност и која би и фактички функционисала независно била би неопходна временски захтевна, скупа и свеобухватна интервенција у друштву и обезбеђење сасвим новог правног оквира. То би изискивало одговарајуће измене у курикулуму правних факултета, измену Закона о високом образовању, Закона о правосудном испиту, закона о обуци у правосуђу и последично, након одговарајућег транзиционог периода, и доношење нових закона за правосуђе. У одсуству системског приступа унапређењу обуке у правосуђу, када је петнаестогодишње искуство показало да најпре треба да буде ојачана сама институција за обуку неопходним гаранцијама независности и стабилизована осведочено квалитетним радом, **инсистирање на закону који би се бавио институцијом (Академијом) а не сврхом** којој та институција служи (обуком) **и који би ту институцију прописивао као једину тачку приступа судијској (и јавнотужилачкој) функцији, било би погубно по независност судства** (и самосталност јавног тужилаштва) у Србији. Осим тога, доношењем новог закона који би се базирао на истој премиси – обука на Правосудној академији као услов за избор за судију остали би и даље нерешени проблеми настали законом од 2009. који су определили Уставни суд да поништи одредбе Закона о правосудној академији. Услови за избор за судију прописани су тек донетим Законом о судијама, а начела уставности и законитости подразумевају да ниједан други пропис не може да успоставља додатне услове за избор.

- У Србији, која је у области правосуђа тек променила Устав (2022) и донела нове законе о судовима, судијама, јавном тужилаштву и о судском и тужилачком савету (2023), чији су капацитети најалост недовољни, треба **развијати, јачати и комбиновати постојеће, реално примењиве начине обуке,**

који успешно функционишу и у бројним другим европским државама **и постепено развијати нове.**

- Закон о обуци у правосуђу не треба да слаби и угрожава, већ треба да јача независност и непристрасност оних који ће постати суди и судија самих.



Kingdom of the Netherlands