



ОКРУГЛИ СТО МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ 7. СЕПТЕМБАР 2017. ГОДИНЕ
- УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ -

- Положај и улога Правосудне академије у ступању на правосудну функцију

Имајући у виду да је Асоцијација правосудних саветника Србије заузела став да Правосудна академија не треба да постане уставна категорија желели бисмо да скренемо пажњу на неколико аргумената а све имајући у виду да она и даље нема капацитете које су јој законом поверени те да још увек није достигла квалитет рада који би гарантовао да они који прођу обуку на истој заиста најбољи од свих кандидата за ступање на правосудне функције.

Да би конципирање Правосудне академије као институције било у складу са законом не смемо заборавити и на одлуку Уставног суда која је поред укидања "ексклузивитета" полазника почетне обуке на избор на правосудне функције скренула пажњу на још неколико битних елемената који, по нашем мишљењу, пажљивом анализом те одлуке, појашњавају место које ПА треба да има у систему Републике Србије.

Уставни суд је на јасан и недвосмислен начин образложио да се законом могу прописати правила на основу којих би Високи савет судства посебно вредновао завршну почетну обуку на Правосудној академији, у поступку предлагања судија који се први пут бирају... С тим у вези, указујемо на део образложења одлуке Уставног суда ИУз број 497/2011: „...За Уставни суд није спорно да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење судијске 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 заменике 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.“

Уставни суд је на јасан и недвосмислен начин образложио да се законом могу прописати правила на основу којих би Високи савет судства посебно вредновао завршну почетну обуку на Правосудној академији, у поступку предлагања судија и заменика јавних тужилаца који се први пут бирају, стога је она само једна од категорија институција/органа а не ЈЕДИНА категорија из која ће долазити кандидати на будуће



правосудне функције. Из оваквог образложења одлуке Уставног суда јасно се види интенција истог да Правосудној Академији није дата, нити јој треба дати снагу „уставне категорије“ поготово са аспекта текућих и суштинских потешкоћа у њеном функционисању и обављању најосновнијих дужности које су јој додељене законом а то је спровођење три врсте обуке: стална, посебна и почетна обука.

Имајући у виду да се према нашем мишљењу почетна обука већ довољно вреднује на такав начин који полазницима исте даје повлашћен положај у односу на све остале једини не полажу испит пред ВСС и ДВТ, те да 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, почиње 1. октобра и састоји се од теоријског и практичног дела у области уставног, грађанског, кривичног и прекршајног права, као опште и професионалне културе. Практични део почетне обуке обавља се у суду, јавном тужилаштву, као и у другим државним органима, адвокатским канцеларијама и другим организацијама. Теоријски део обуке се одвија кроз обраду одређених тематских целина у организацији Академије, а практични део кроз рад у правосудним органима под надзором ментора и кроз рад у институцијама изван правосуђа. Оцењивање почетке обуке, према члану 36 став 1 и 2 цитираног закона, врши се тако што 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. Оцењивање почетне обуке врши се оценама од 1 до 5. Одредбама чл. 37 став 1 и 2 наведеног Закона прописано је и да 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, а оцењивање завршног испита изражава се оценама од 1 до 5. На крају почетне обуке корисник почетне обуке добија завршну оцену која представља збир оцена добијених за поједине делове обуке и оцене са завршног испита (чл. 38 закона).

Опште је позната чињеница да програм почетне обуке, као ни полагање завршног испита, годинама нису на законом предвиђен начин верификовани од стране Високог савета судства и Државног већа тужилаца, да Правилник о полагању завршног испита годинама није јавно објављен и учињен доступним јавности, да завршни испит корисника почетне обуке у пракси представља симулацију суђења и да смернице које је усвојила Радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије нису испоштоване првенствено од стране Правосудне академије као институције у чијем интересу су и донете. Посебно указујемо да је Нацртом закона о изменама и допунама закона о правосудној академији, чланом 5 предвиђено и да се у члану 40. после става 3. додаје нови став 4. који гласи: „Похађање почетне обуке сматра се радним искуством у правној струци.”

Дакле, завршена почетна обука на Правосудној академији корисницима почетне обуке вреднује се и као доказ о одговарајућој стручности и као доказ о оспособљености и као радно искуство, док сви остали потенцијални кандидати испуњеност ових услова



морају да доказују полагањем испита који организује Високи савет судства ради провере стручности и оспособљености кандидата (томе се у објашњењу основних правних института и појединачних решења између осталог наводи да је чланом 5. Закона о именима и допунама врши неопходно прецизирање члана 40. ЗПА, из разлога што су због одлуке Уставног суда брисане одредбе ст. 8, 9. и 11. члана 40. ЗПА, па је стога неопходно да се пропише да се похађање почетне обуке сматра радним искуством у правној струци, имајући у виду да је одређени број година радног искуства један од услова за избор на судијску, односно јавнотужилачку функцију.) Сувишно је нагласити да се волонтерски стаж који обављају приправници у судовима и јавним тужилаштвима, и који фактички има исти ток обука као онај са почетне обуке Правосудне академије, не рачуна као радно искуство осим у апсекту за полагање правосудног испитате сматрамо овај као још један од аргумената који иде у корист томе да је законима ПА добила већ довољан привилеговани положај те га не треба уврстити у Устав РС.

Са друге стране, у истим оним институцијама у којима корисници почетне обуке ПА обављају ту "почетну обуку" – судовима и тужилаштвима, раде судијски и тужилачки помоћници, који такође аплицирају на правосудне функције. При томе, они своје радне задатке извршавају у стварним предметима, почев од предузимања конкретних процесних радњи у поступцима, па до израда коначних верзија судских и тужилачких одлука. Провера и вредновање њиховог рада врши се по квалитативним и квантитативним мерилима и критеријумима четири пута годишње и то од стране судија или већа, односно заменика јавног тужиоца за које раде, а на крају године добијају и коначну оцену рада. **Међутим, иако се из приложеног види да је концепт обуке сличан са почетном обуком ПА, помоћници се стављају у категорију апликаната на правосудне функције заједно са свим осталима па и онима који никада нису крочили у судницу или јавна тужилаштва а камоли радили праве предмете и активно учествовали у суђењима.**

- *Имајући у виду измене закона и ситуацију у пракси, може се извући само један закључак – да похађање почетне обуке на ПА, има "већу тежину", него конкретно радно искуство у струци, јер поново представља преовлађајући услов за избор на правосудне функције. Наиме, завршена почетна обука на ПА се предложеним изменама и допунама сета правосудних закона вишеструко вреднује приликом избора за носиоце правосудних функција – и као радно искуство и као доказ о стручности и као доказ о оспособљености.*
- **Истовремено, кандидатима са ПА се завршена почетна обука рачуна и као радно искуство, и као разлог због којег се ослобађају од полагања испита ради провере стручности и оспособљености, па је јасно да предложене законске новеле заједно уводе двоструке аршине у поступку предлагања кандидата који се први пут бирају за судије основних и прекршајних судова, односно за заменика основних јавних тужиоца, што је потпуно у супротности са одлукама Уставног суда на које се предлагач позивао приликом измене закона.**



- **Континуирано усавршавање (последике (не)стручности)**

Одредбама чл. 50 Закона о Правосудној академији прописана је обавезна обука судијских и тужилачких помоћника и приправника, као и приправника- волонтера према посебном програму обуке који усваја Управни одбор ПА на предлог Програмског савета и уз сагласност Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца.¹ Од доношења Закона о Правосудној академији до данас посебна обавезна обука из чл. 50 ЗПА није заживела у пракси, иако је потпуна и правилна примена овог законског решења за судијске и тужилачке помоћнике од посебног значаја, не само због тога што се овом одредбом непосредно дефинишу њихова права и обавезе, већ и због чињенице да је суштина обуке судијских и тужилачких помоћника стицање и унапређење практичних и теоријских знања и вештина неопходних за обављање судијске, односно тужилачке функције, те да су стручност и оспособљеност услови које кандидат мора да испуњава да би био изабран на судијску, односно тужилачку функцију.

Са друге стране, Законом о правосудној академији прописано је неколико видова обуке за различите категорије корисника, при чему се у законској терминологији прави разлика између почетне, сталне и посебне обуке. У пракси је суштински заживела само почетна обука, док се стална обука носилаца правосудних функција спроводи спорадично. Посебна обавезна обука из чл. 50 ЗПА до сада није спровођена. Међутим, хитна имплементација овог законског решења и спровођење овог вида обуке у судовима и јавним тужилаштвима у Србији могла би да представља задовољавајуће решење за тренутну ситуацију у којој се налазе судијски и тужилачки помоћници што је било наведено у закључцима Радне група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије са којима се сагласила и Правосудна академија.

Наиме, одредбом чл. 50 ст. 6. ЗПА прописано је да судијски и тужилачки помоћници који су завршили почетну обуку нису обавезни да похађају посебни програм обуке из ст. 2. и 3. овог члана. Цитирана законска одредба упућује на закључак упућује на закључак да посебна обавезна обука може представљати другу могућност за усвајање и унапређење практичних и теоријских знања и професионалних вештина које се стичу и током почетне обуке полазника ПА.

¹ Чл. 50. у ставу 2. прописује да посебни програм обуке судијских помоћника и приправника усваја Управни одбор уз сагласност Високог савета судства, док је ставом 3. истог члана предвиђено да се посебни програм обуке тужилачких помоћника доставља ДВТ ради утврђивања. Без обзира на различите формулације одредаба става 2. и 3. наведеног члана, АПСС сматра да се ове одредбе суштински не разликују и да је у практичној примени ових одредби од суштинског значаја сагласност ВСС, односно ДВТ јер без њихове сагласности предложени програми не могу бити усвојени.



Обзиром на ограничене капацитете Правосудне академије, наставна база за спровођење посебне обавезне обуке из чл. 50 ЗПА морају да буду судови и јавна тужилаштва, а обуку спроводе ментори „сертификовани“ од стране Правосудне академије у смислу чл. 48 ЗПА. Чланом 50 ст. 5 Закона о Правосудној академији прописано је да председници судова, односно јавни тужиоци достављају Академији једном годишње извештај о раду² судијских и тужилачких помоћника и приправника, као и мишљење ментора. Узевши у обзир да се да спровођење посебне обуке прате председници судова, односно јавни тужиоци, те да мишљење о успешности савладавања посебне обуке дају ментори, сматрамо да се на овај начин вреднује и оспособљеност и стручност судијских и тужилачких помоћника и да би им се у том смислу морала издати и одговарајућа уверења, односно „сертификати“, који би представљали доказ о стручности и оспособљености једнако вредан ономе који корисници почетне обуке на ПА стичу по успешном окончању те обуке а све да би се избегла будућа жалба Уставном суду и међународним инстанцама о констатном дискриминаторском положају у којем се налазе помоћници баш због оваквог блатантног игнорисања законских одредби у којим је Правосудна академија обавезна да спороводи за судијске и јавно тужилачке помоћнике а то седам година заредом не чини.

Директне последице неспоривођења законских обавеза ПА од којих она извршава само једну-спровођење почетне обуке, потпуно игноришући посебну обуку за помоћнике и спорадично држање обуке за носиоце правосудних функција онда када страни донатори фактички сами конципирају и спроведу обуку су двојаке:

- озбиљан заостатак са обукама које се тичу круцијалних промена процесних закона које су се у РС дешавале у последњих 5 године у просеку 2 пута годишње
- стварање намерног јаза и појачавање дискриминаторског положаја судијских и јавнотужилачких помоћника не само у односу на њихово конкурсање на правосудну функцију већ и у свакодневном раду у судовима и јавним тужилаштвима-наиме, они у великом броју случајева нису позвани на конференције које се директно тичу тренутних спорних правних питања у правосудју а које помоћници свакодневно примењују у свом раду са судијама и замн еицима јавних тужилаштава.

Посебно напомињемо да, по нашем уверењу, спровођењем посебне обавезне обуке из чл. 50 ЗПА, није искључено право судијских и тужилачких помоћника на друге видове добровољне обуке и стручног усавршавања. Обзиром на статус помоћника који су уједнио и државни службеници, ово право гарантовано је и одредбом чл. 10 ст. 2 Закона о државним службеницима, која прописује да државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. **Међутим због положаја које је законом добила-ПА је та која је надлежна за вршење било какве обуке повезане са радом правосудје те не само да помоћници не добијају посебну обуку на ПА већ због таквог законског решења не могу да добију обуке које би можда биле спороведене у складу са наведеним одредбама Закона о државним службеницима.**



- **Процена стручности носилаца правосудних функција (ко и како процењује стручност?)**

У погледу процене стручности носилаца правосудних функција, утврђивања стручности и оспособљености најпре започиње у поступку избора носилаца правосудних функција, па је по нашем мишљењу најпре потребно и битно се осврнути на питање ко и како процењује стручност и оспособљеност кандидата за носиоце правосудних функција, што је од значаја јер се надаље одређени ниво стручности претпоставља, али се у поступку вредновања, контролише.

Стим у вези чланом 45 а Закона о судијама је прописано да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује ВСС, који уједно прописује и програм и начин полагања испита, док кад су у питању кандидати који су завршили почетну обуку на ПА, ставом 3 истог члана прописано да они такав испит нису дужни да полагају, већ им се као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци. Чланом 77 а Закона о јавном тужилаштву је прописано да се у поступку избора заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву проверава стручност и оспособљеност кандидата и то на испиту који организује ДВТ, а да кандидат за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију и који је завршио почетну обуку на ПА није дужан да полаже наведени испит већ се као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци. Из наведеног произилази да процену стручности и оспособљеност кандидата за избор носилаца правосудних функција који се први пут бирају на функцију врши или ВСС или ПА, те се разликује орган надлежан за процену стручности и оспособљености и поступак у ком се стручност кандидата процењује. **Наиме, оваквом законском регулативом ВСС, као орган који предлаже Народној скупштини кандидате за носиоце правосудних функција који се први пут бирају, је ускраћен за могућност провере стручности и оспособљености кандидата за носиоце правосудних функција који су завршили почетну обуку на ПА. Надаље без обзира што ВСС даје сагласност на програм обуке у ПА, он фактички нема никаквог утицаја на спровођење програма нити било какав увид у успешност његових резултата, дакле нема никакв непосредан увид ни у један сегмент обуке који претходи завршној оцени, а која се у складу са цитираним законским одредбама, узима као мерило стручности и оспособљености, за разлику од ситуације кад кандидат за носиоца правосудне функције није завршио почетну обуку у ПА, дакле кад су у питању судијски и тужилачки помоћници, у ком случају ВСС директно процењује стручност ових кандидата.** Ово питање је по нашем мишљењу од значаја за ову подтему из разлога што се након избора на правосудну функцију, стручност и оспособљеност носилаца правосудних функција испитује на другачији начин, у поступку вредновања рада судија свдећи га на оцену „резултата рада“, који се искључиво статистички изражавају, што је велики недостатак важећег решења. **Поред наведеног недостаци поступка вредновања су што не постоји једнообразан начин на који се прикупљају подаци потребни за оцену рада судије (различити програми за обраду података и сл.), нити се приликом оцене рада судије узимају у обзир посебне околности који могу бити од утицаја на његове резултате рада (велики број предмета у раду у суду, односно оптерећеност истог, недостатак простора, судског особља и сл.) будући да услови рада нису подједанаки у свим судовима на**



АСОЦИЈАЦИЈА ПРАВОСУДНИХ САВЕТНИКА СРБИЈЕ
Београд

територији РС, затим непостојање критеријума за именовање чланова Комисије за спровођење поступка вредновања, нити се материја и /или предмети класификују по сложености већ се неадекватно значај даје „месечној норми“, што све указује на неопходност промене поступка у ком се врши процена стручности носилаца правосудних функција.

АСОЦИЈАЦИЈА ПРАВОСУДНИХ САВЕТНИКА СРБИЈЕ