

*Оливера Пурић**

Правосудна академија, Београд

*Ана Кнежевић Бојовић***

Институт за упоредно право, Београд

КРЕИРАЊЕ ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ У ПРАВОСУЋУ СРБИЈЕ И УТИЦАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Успостављање владавине права један је од основних критеријума које кандидати за чланство морају да испуне на путу придруживања Европској унији, а увођењем овог критеријума Европска унија је ставила политику спољног условљавања у сам центар процеса проширења. За успостављање владавине права од посебног је значаја постојање функционалног правосудног система и делотворна борба против корупције, те поштовање основних права како у прописима, тако и пракси. За постојање функционалног правосуђа неопходно је независно, непристрасно и стручно правосуђе; независност правосуђа се осим на институционалном, остварује и на персоналном плану јер само судије које се одликују високим нивоом стручности могу професионално и независно да обављају своју функцију. Стручност и последично независност судија изграђује се и оснажује помоћу сталне обуке судија. Креирање образовне политике институција које су одговорне за обуку судија стога је од кључног значаја за остварење владавине права.

* Саветник

** Научни сарадник

У раду ауторке испитују у којој мери је овај задатак подложен политици спољног условљавања у оквиру процеса придруживања Европској унији.

У раду ауторке, користећи упоредноправни метод, испитују међународне стандарде који се односе на обуку судија, чије поштовање треба обезбедити у пракси у Србији. Ауторке потом указују на досадашње искуство и праксу у Србији у области обуке судија и пут од оснивања Правосудног центра до успостављања Правосудне академије. Нормативним методом ауторке анализирају надлежности органа Правосудне академије и највиших тела правосудне власти – Високог савета судства и Државног већа тужилаца – у креирању образовне политике Правосудне академије. Анализирајући, са друге стране обавезе које су Акционим планом за Поглавље 23 прописане Правосудној академији, ауторке указују на неочекивани утицај процеса придруживања на образовну политику и обуку судија и тужилаца у Србији, и ограничења која из њих проистичу, и указују на могући начин њиховог превазилажења.

Кључне речи: придруживање, Европска унија, обука, судије, политика условљавања, Правосудна академија, Поглавље 23, стручност, независност.

1. ЗНАЧАЈ ОБУКЕ СУДИЈА У КОНТЕКСТУ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Успостављање владавине права спада у основне критеријуме које кандидати за чланство морају да испуне на путу придруживања Европској унији. Владавина права која се првенствено поставља као политичко питање и критеријум за право прожима све ставке критеријума из Копенхагена које је Европски савет усвојио 1993. године а који су потом потврђени на састанку у Мадриду 1995. године, када је додат и критеријум који се односи на постојање одговарајућих административних капацитета за примену целокупног корпуса законодавства Европске уније - *Acquis Communautaire*.¹ Увођењем ових критеријума, Ев-

1) Погледати http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm и Presidency Conclusions, Copenhagen European Council - 21-22.06.1993, доступно на http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

ропска унија је заправо ставила политику спољне условљености у сам центар процеса проширења.² Током преговора са Хрватском је у преговарачки процес уведено ново поглавље, Поглавље 23, које обухвата правосуђе, борбу против корупције, основна права и права грађана ЕУ, а преговори о придруживању су почели да се воде у складу са новом методологијом.³ Касније је Европска унија је у својим стратешким документима у вези са придруживањем усвојила такозвани “нови приступ”, према коме се преговори за поглавља 23 и 24 (Правосуђе и основна права и Слобода и безбедност отварају први или рано у преговарачком процесу), док отварању поглавља претходни детаљан аналитички преглед (*screening*), који подразумева и давање јасних циљева које држава кандидат мора испунити.⁴ Идеја је тако би државе кандидати требало да имају довољно времена да остваре стварни квалитативни помак у овим областима пре придруживања.⁵ У одговор

- 2) Zoran Nechev et al, *Embedding rule of law in the enlargement process—a case for EU political conditionality in the accession of the Western Balkan Countries*, 2013. www.kas.de/wf/doc/kas_36352-1522-1-30.pdf. Такође в. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier. „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe” *Journal of European public policy* 11.4 (2004), стр. 661-679; Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 2005. Што се тиче улоге ЕУ у успостављању демократије и владавине права, тврди се да ЕУ има „моћ трансформације“ или „демократизације власти“. В. Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Palgrave Studies in European Union Politics), Hardcover, 2006; Grzegorz Ekiert, Jan Kubik, Milada Anna Vachudova, „Democracy in the Post-Communist World: An Undending Quest”, *East European Politics & Societies*, SAGE Publications, vol. 21 no. 1, 2007, стр. 7-30.
- 3) Presidency Conclusions, European Council, Brussels, 15 December 2006. Поучена негативним искуствима које је имала приликом такозваног петог придруживања (придруживања прво 10 држава Централне и Источне Европе 2005. године, и потом још две - Румуније и Бугарске - две године касније), када се показало да промене у области владавине права представљају дуготрајан и компликован процес, те да проблеми у вези са реформом правосуђа и борбом против организованог криминала нису у потпуности превазиђени, Европска унија је променила свој приступ преговорима о проширењу. В. Wolfgang Nozar, „The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24”, доступно на <http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>, приступ 6.5. 2015. године.
- 4) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, 5. , Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package_strategy_paper_2012_en.pdf, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, стр. 12, доступно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf, приступ 27.4. 2015. године.
- 5) Christophe Hillion, „Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection“, *European Policy Analysis*, June issue 2013, стр. 6. Ова методологија први

на нови приступ Европске уније, државе које су кандидати за придруживање по правилу, израђују Акционе планове за преговарачко поглавље 23. Србија је свој Акциони план за ово поглавље усвојила након дуготрајног и делимично консултативног процеса 27. априла 2016. године.⁶

Европска комисија је 2015. године усвојила нову Стратегију проширења и унела додатне новине у извештавање о напретку држава кандидата, увођењем јасних описних оцена о припремљености држава кандидата за придружење. Једно од поглавља за која се таква оцена даје и управо и Поглавље 23, при чему се оцењује како постојеће стање тако и напредак остварен током године за коју се извештај израђује.⁷

Јасно је, дакле, да успостављање владавине права представља један од кључних предуслова за придруживање ЕУ. У том смислу, од посебног је значаја постојање функционалног правосудног система и делотворна борба против корупције, те поштовање основних права како у прописима, тако и пракси.⁸ За постојање функционалног правосуђа неопходно је независно, непристрасно и стручно правосуђе. У правној теорији не постоји јединствен

пут је примењена у преговорима са Црном Гором – в. General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (AD 23/12, 27 June 2012), као и Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012). При том се истовремено желела избећи потреба за успостављањем механизма накнадне контроле, као у случају Бугарске и Румуније. Adam Fagan, Indraneel Sircar, *Judicial Independence in the Western Balkans: Is the EU's 'New Approach' Changing Judicial Practices?* No. 11, June 2015, http://www.maxcap-project.eu/system/files/maxcap_wp_11.pdf, 9, приступ 1. новембра 2015; Milada Anna Vachudova, Aneta Spendzharova, „The EU's cooperation and verification mechanism: fighting corruption in Bulgaria and Romania after EU accession”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Vol. 1, 2012, стр. 1-19

- 6) Акциони план је доступан на интернет страници Министарства правде <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>. За више о преговорима Србије и ЕУ у вези са поглављем 23 в. Ана Кнежевић Бојовић, „Преговори Србије и Европске уније у вези са поглављем 23: правосуђе, основна права и независност правосуђа“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, год. 14, бр. 52/53 (2015), стр. 24-41.
- 7) За детаљнију анализу в. Ана Кнежевић Бојовић, „New Eu Enlargement Strategy and Country Progress Reports – A Motor For Change?“, *Foreign Legal Life*, Институт за упоредно право, 4/2015, стр. 67-79.
- 8) Serbia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2016) 715 final} 54, доступно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

одговор на питање шта је то независно правосуђе.⁹ Ипак се чини сасвим могућим, како то чини Весна Ракић Водинелић, установити формулу о политичкој независности судија и судства, комбинујући националне стандарде права демократских друштава и међународних европских стандарда.¹⁰ Независност правосуђа се осим на институционалном нивоу, остварује и на персоналном плану, јер правосуђе чине људи који у њему раде. Управо независност и обученост судија најбоље конкретизују апстрактне захтеве Европске уније за постојањем независних институција и обезбеђењем стандарда владавине права у пракси. Независност судије представља лични интегритет судије који је у стању да се избори са притисцима на његов рад. Дакле, ради се о карактерном својству носиоца правосудне функције, али је веома важно да се независност личности судије изграђује и оснажује помоћу континуиране обуке. Само судије које се одликују високим нивоом стручности могу професионално и независно да обављају своју функцију.

Потреба за оспособљеношћу, која је нераскидиво везана за услов независности и непристрасности, изричито се наводи у члану 14 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, али је наглашена и у многим стандардима који се посебно баве именовањем за судије.¹¹ Тако, на пример, Европска повеља

9) Како истичу McNollgast, у „Conditions for Judicial Independence”, *Journal of Contemporary Legal Issues*, University of San Diego School of Law, 2006, vol. 15, стр. 105-128.

10) Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *Реформа правосуђа у Србији 2008-2012*, Правни факултет Универзитета «Унион», Службени гласник, Београд, 2012, стр. 19-20.

11) „1. Сви су једнаки пред судовима и судовима правде. Свако лице има право да његов случај буде расправљан правично и јавно пред надлежним, независним и непристрасним судом, установљеним на основу закона који одлучује о основаности сваке оптужбе подигнуте против њега у кривичним стварима или о оспоравању његових грађанских права и обавеза (...)“, Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, (Службени лист СФРЈ, бр. 7/71; Препорука бр. (94)12 Комитета министара о независности, делотворности и улози судија, Начело III; Европска повеља о закону за судије говори о уској повезаност почетне и сталне обуке са независношћу и ефикасношћу укупног правосудног система (European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, доступно на https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf). Основна начела независности судства усвојена од стране УН 1985 (U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, доступно на <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>); Мишљење бр. 4 (2003) Консултативног већа европских судија о почетној и сталној обуци Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), погледати <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>, Opinion No.4 (Consultative Council of European Judges (CCJE), 2003, доступно на [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_en.pdf)); Препорука Комитета министара државама чланицама Савета Европе „О

о закону за судије прописује „право судије на обуку у оквиру службе“: судија мора имати могућност редовног похађања течајева обуке који се организују о трошку државе, а чији је циљ да судијама обезбеди могућност одржавања и унапређивања својих стручних, друштвених и културних вештина. Надаље, и Комитет Министара Савета Европе истакао је да је “потребно обезбедити одговарајуће услове за рад како би се судијама омогућило да раде ефикасно, и то посебно (...) обезбедити одговарајућу обуку у судовима и, тамо где је то могуће, при другим установама и органима, пре именовања.”¹² Комитет Министара је такође истакао да би судијама требало обезбедити теоријску и практичну почетну обуку и практичну допунску обуку, које би целокупно финансирали држава, као и да би независни орган требало да обезбеди, у складу са образовном аутономијом, да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности, својствене судијској функцији.¹³

У складу са постављеним приоритетима Савета Европе и Европска унија у својим документима Амстердамском уговору од 2. октобра 1997., документима Европског савета одржаног у Тампереу 15. и 16. октобра 1999. и Хашким програмом, усвојеним 4. и 5. новембра 2004. наводи успостављање институција за обуку у правосуђу, постојање почетне и сталне обуке и њен значај у оквиру Европске уније. Тако је и у оквиру Европске Уније настао је принцип по коме је обука у правосуђу главни параметар за успостављање независног и ефикасног правосуђа као и заједничке правне културе са освртом на заједнички европски правосудни простор. Програм из Стокхолма и Акциони план даље развијају потребу за обуком у правосуђу и наглашава потребу обуке у вези са правним тековинама ЕУ. На основу тих докумената донета је и одлука Европске комисије о потреби јачања обуке у правосуђу али и других правних професија.

Обука судија стога је илустративна за процес изградње стручних и демократских капацитета правосудног система, што је од виталног значаја за демократску консолидацију транзиционих токова у Србији.

судијама: независност, делотворност и одговорност“ (CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, доступна на [https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf))

12) Препорука бр. (94)12 Комитета министара о независности, делотворности и улози судија, Начело III.

13) Препорука CM/Rec (2010) 12, op.cit.

2. ОБУКА СУДИЈА У СРБИЈИ

Значај обуке у правосуђу, која има за циљ изградњу и унапређивање стручности свих носилаца правосудне функције као и подизање капацитета целокупног правосудног система, уочен је већ у току првог реформског таласа у правосуђу Србије.¹⁴ Само уз помоћ јачања стручних капацитета правосуђе у Србији је могло да поврати легитимитет који му је недостајао да би, у склопу својих уставних ограничења, било кадро да регулише односе у друштву које се налазило на путу демократске транзиције.¹⁵

У периоду пре отпочињања реформе у домаћем правосудном систему није постојала организована обука, осим повремених стручних саветовања на тему проблематичних питања из дневне праксе. У почетној фази реформе, едукација судија и тужилаца одвијала се пре свега захваљујући напорима домаћих невладиних организација и међународних развојних партнера.¹⁶ Ови напори били су утемељени на становишту да центри за обуку у правосуђу имају потенцијал да постану чинилац реформе кључан за формирање реформске коалиције, а не само за јачање стручних капацитета носилаца правосудних функција. Да би институционализација обуке у правосуђу дала свој пуни ефекат, тј. да би омогућила правилно уношење критеријума стручности за избор и каријерно напредовање носилаца правосудне функције, они морају да буду подржани од других институција у правосудном систему као и да задобију легитимитет унутар истог система. На основу једног таквог разумевања улоге националног центра за обуку у правосуђу, 6. децембра 2001. године потписан је Споразум о оснивању Правосудног центра између Владе Републике Србије и Друштва судија Србије.¹⁷ У склопу даљих реформских

- 14) В. Оливера В. Пурић, *Улога цивилних и политичких актера у процесима институционалне реформе и развоја капацитета правосуђа у Србији од 2002. до 2012. године*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, стр. 171
- 15) Вид. Tanja Temelkoska Milenković, Joanna Brooks, *Strategy for Transformation of the Judicial Training Center into Judicial Academy*, OSCE, Beograd, 2010, 9; Joanna Brooks, Marko Milanovic., «Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice», *Judicial Studies Series*, Volume II, UNDP, 2013, стр. 9-24 доступно на http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html.
- 16) Извештај о реформи правосуђа у Србији, ОЕЦД, доступно на <http://www.osce.org/sr/serbia/24642?download=true>, Међу онима који су организовали или подржали тренинге су АБА/ЦЕЕЛИ, Београдски центар за људска права (курсеви на тему људских права за судије и стручне сараднике, регионални курс за судије из Хрватске, БиХ, Србије и Црне Горе, специјализовани курсеви), Фонд за хуманитарно право, Центар за унапређивање правних студија.
- 17) Уговор о оснивању Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање, децембар 2001, чл. 5 и 6, Архива Правосудног Центра Републике Србије број 05 -00 -01/ 2001- 0.

захвата, Министарство правде је 2008. године, уз подршку ОЕБС-а, основало радну групу са задатком да изради нацрт закона о трансформацији Правосудног центра у националну Правосудну академију (у даљем тексту: ПА), како би се програм обуке правосуђа интегрисао у свеобухватни процес избора и именовања судија и тужилаца.¹⁸ Предложени модел предвидео је обавезну почетну и сталну обуку, са циљем да се припреми и осигура да изабрани кандидати ефикасно обављају своје судијске и тужилачке дужности. Закон о Правосудној академији усвојен је у децембру 2009. године, чиме је Правосудни центар уведен у значајну институционалну трансформацију како би постао пуноправна и одржива Академија.¹⁹

Интересантно је да упркос значају тај процес пуне институционализације још увек није окончан. Правосудна академија је делимично институционализована и интегрисана у правосудни систем Србије. Кроз своје огранке у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, Правосудна академија је постигла регионални приступ и покривеност. Корисници услуга Правосудне академије, по правилу, препознају ову институцију као изузетно важну за функционисање правосуђа и као кључну у процесу реформе.²⁰ Како би се јасно сагледао поступак креирања програма обуке у оквиру Правосудне академије која, како је показано, треба да игра кључну улогу у обезбеђивању стручности а последично и независности носилаца правосудних функција, потребно је испитати улоге различитих тела у креирању образовне политике ове институције.

3. УЛОГЕ РАЗЛИЧИТИХ ТЕЛА У КРЕИРАЊУ ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ ПРАВОСУДНЕ АКАДЕМИЈЕ

Управни одбор, Програмски савет и директор представљају срж управљачке структуре Академије.²¹ Програмски савет Пра-

18) Одлука Министарства правде о оснивању Радне групе за трансформацију Правосудног центра у Правосудну академију, мај 2008. година, Архива Правосудног Центра Републике Србије број 18 -00 -53/ 2008- 01.

19) Закон о правосудној академији, Сл. гласник РС, бр. 104/2009, 32/2014 - одлука УС и 106/2015.

20) B. Jasmina Radinovic-Bell, Joanna Brooks, „Partnership Survey of the Judicial Academy of the Republic of Serbia“, *Judicial Studies Series* Volume III, UNDP, 2013, стр. 18-37.

21) У складу са чланом 7. Закона о правосудној академији, Управни одбор је орган који управља Академијом и његов састав чини 9 чланова: четири члана које именује Високи савет судства, два члана које именује Државно веће тужилаца и три члана које именује Влада.

восудне академије одговоран је за развој програма и за утврђивање обима и садржаја свих активности обуке које Академија спроводи.²²

Програмски савет има шест Сталних комисија које су задужене за пријемни испит корисника почетне обуке; почетну обуку и завршни испит, сталну обуку, обуку судијских

и тужилачких помоћника и приправника, обуку судског и тужилачког особља и обуку ментора и предавача. Њихове чланове именује Програмски савет, уз сагласност Управног одбора. Програмски савет такође именује чланове програмских група из реда судија, тужилаца и угледних правника који су уједно и предавачи на Правосудној академији – улога програмских група јесте да пруже додатну стручну подршку раду Сталних комисија.

У складу са члановима 35. и 43. Закона о Правосудној академији, програме почетне и сталне обуке усваја Управни одбор, на предлог Програмског савета, уз сагласност Високог савета судства и Државног већа тужилаца. У пракси, Сталне комисије имају кључну улогу у изради предлога програма сталне и почетне обуке - на основу података добијених кроз евалуацију обука и предлога припремљених кроз њихов рад програмске групе утврђују радни нацрт сталног програма обуке за конкретне области за наредну годину. Овако формулисан предлог програма обуке се доставља Програмском савету ради формалног усвајања предлога, који се потом доставља Високом савету судства и Државном већу тужилаца. Након прибављене сагласности ова два Управни одбор усваја предлог програма сталне обуке коју је предложио Програмски савет. У Правосудној академији не постоји никакав подзаконски акт који би регулисао поступак утврђивања потреба за обуком судија и тужилаца, већ се до сада овај поступак одвијао на основу претходно успостављених пракси.

Посебан изазов у планирању обуке судија и тужилаца у Србији представљају честе измене прописа, што је као последицу до сада имало чињеницу да је до сада програм сталне обуке заправо представљао скуп тематских целина а не каталог обуке, што је добра европска пракса.

22) Чланом 16. Закона о Правосудној академији прописано је да је Програмски савет стручни орган Академије. Њега чини 15 чланова које именује Управни одбор, из реда судија и тужилаца, других стручњака, судског и тужилачког особља и корисника почетне обуке. Најмање пет чланова Програмског савета су судије, најмање три су тужиоци, од којих по једног члана предлаже удружење судија, односно удружење тужилаца, а по један члан је из реда судског и тужилачког особља и корисника почетне обуке.

Чињеница да стална обука судија може бити добровољна или обавезна на основу закона или одлуке Високог савета судства или Државног већа тужилаца (у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судија и заменика јавног тужиоца) јасно указује на неопходност активне улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у изради програма обуке. Са друге, то истовремено може ограничити поље рада Програмског савета Правосудне академије. Ово потоње је најпре случај због тога што не постоји јасан механизам за финансирање обавезних обука уколико се закон или одлука на основу којих је Академија дужна да их спроводи усвоје током реализације постојећег годишњег програма сталне обуке. Академија је у таквим ситуацијама дужна да обуке одржи, у пракси измени кварталне планове за спровођење постојећег програма обуке, а средства за обуке обезбеди или преусмеравањем средстава планираних за друге обуке или из донаторских средстава.²³ Ово је један од кључних разлога због којих је потребно унапредити не само правни оквир којим се уређује утврђивање потреба за обуком носилаца правосудних функција и запослених у правосуђу, већ и унапредити сарадњу Правосудне академије и највиших тела правосудне власти, Високог савета судства и Државног већа тужилаца.²⁴

Међутим, осим ових ограничења, од који су нека иманентна друштвима у транзицији, док су друга условљена недовољно развијеним правним оквиром и праксом, креирање образовне политике Правосудне академије условљено је у значајној мери и процесом придруживања Европској унији и обавезама које је Србија на себе преузела у овом процесу.

23) Укупна средства за Академију су знатно повећана, али би могла бити више усмерена на пружање обука. Средства издвојена из републичког буџета за активности Правосудне академије су порасла за више од 600% са 29.4 милиона РСД у 2010. на 175.3 милиона РСД у 2013. години. До данас, већи део тих средстава се користи за плате кандидата који тренутно пролазе почетну обуку, накнаде за менторе и 35 редовно буџетираних запослених.

24) Тако је још 2014. године у Функционалној анализи правосуђа (Функционална анализа правосуђа у Србији, октобар 2014. године, доступна на <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>, 299) препоручено да Правосудна академија и високи савет судства раде заједно на изради редовних анализа за потребом за обукама у правосуђу. Акционим планом Националне стратегије реформе правосуђа унапређење сталне обуке судија и тужилаца је идентификованог као приоритет. В. Стратешку смернице 3.1.2. Акционог плана за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа 2013.-2018.

4. УНАПРЕД ДЕФИНИСАНЕ ПОТРЕБЕ ЗА ОБУКАМА У ПРАВОСУЂУ СРБИЈЕ

Како је раније истакнуто, стална обука судија може бити добровољна, што је у пракси у Србији преовлађујући случај, или обавезна, на основу закона или одлуке Високог савета судства или Државног већа тужилаца. Међутим, Акционим планом за поглавље 23, који је Србија усвојила у оквиру процеса преговора о придруживању Европској унији, прописана је обавеза Правосудне академије да обучава судије и тужиоце или унапреди спровођење обука. Анализом бројних мера предвиђених Акционим планом могу се идентификовати најмање 23 конкретне мере које Правосудна академија треба да спроведе ради унапређења обука. Већи део тих мера усмерен је на обучавање судија и тужилаца у познавању појединих правних материја и питања, и то углавном из области кривичноправног законодавства – обука из области као што су кривична дела против привреде, ратни злочини, заштита националних мањина, финансијских истрага, борбе против корупције, извршном поступку - док је мањи део ових обавеза усмерен на унапређење саме обуке – нпр. увођење обука на даљину и слично.

У односу на Правосудну академију ове активности представљају заправо предефинисане потребе за обуком, које треба да буду укључене у годишњи програм сталне обуке Правосудне академије. Временски оквир за њихово спровођење је у свом већем делу такав да се предвиђа континуирано спровођење ових обука. То у пракси значи да Правосудна академија мора да обезбеди да потребе за обуком утврђене у Акционом плану за поглавље 23 буду задовољене у њеном програму сталне обуке, или да образложи због чега то није учињено. Стога заправо можемо тврдити да се програм обуке судија, осим на начин који је прописан Законом о Правосудној академији утврђује и кроз обавезе прописане документима јавне политике који се усвајају у оквиру процеса придруживања Европској унији. Оваква пракса заправо представља политику спољног условљавања *par excellence* будући да се у Акционом плану за Поглавље 23 непосредно одговара на недостатке уочене у процесу аналитичког прегледа законодавства (скринингу). Ипак, то је истовремено и својеврсно унутрашње условљавање, будући да на овај начин извршна власт има непосредан утицај на формирање образовне политике Правосудне академије, и то не краткорочно, већ у конкретном случају, то-

ком целог процеса придруживања, за који је јасно да се нипошто неће окончати пре истека 2019. године.²⁵ Иако су у поступак израде Акционог плана били укључени представници Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Министарства правде, Врховног касационог суда, Републичког јавног тужилаштва, Тужилаштва за ратне злочине, Правосудне академије и Агенције за борбу против корупције, Акциони план је ипак документ извршне власти. Оправдано се може поставити и питање у којој мери су чланови програмских група Сталних комисија Програмског савета Правосудне академије упознати са целокупним обимом ових обавеза као и неопходношћу да се обуке прописане Акционим планом редовно укључују у програм сталне обуке Правосудне академије за наредне три године.

Јасно је да овај обим обавезних активности обуке које ПА треба да реализује намеће додатни притисак на ПА у погледу планирања и реализације обука. Иако предефинисана листа потреба за обуком у одређеној мери усмерава процес процене потреба за обуком и израде програма обуке, од кључног је значаја да га истовремено не ограничи и тиме умањи улогу Програмског савета, али и Високог савета судства и Државног већа тужилаца, у развијању програма обуке у складу са најбољим међународним стандардима. Штавише, потребе за обуком које су унапред дефинисане у Акционом плану за Поглавље 23 али и другим документима јавне политике ни на који начин не представљају исцрпну идентификацију потреба за обуком у оквиру српског правосуђа. Нови документ јавне политике (стратегије и акциони планови) и закони се усвајају несмањеним темпом. Они морају бити анализирани како би се утврдило да ли и они такође садрже одређене предефинисане потребе за обуком или потребе за обуком на које Правосудна академија треба да одговори. У том погледу, спољно условљавање у односу на образовну политику Правосудне академије, на начин на који је спроведено у Србији, је ограниченог домета и није у пуној мери у функцији остваривања владавине права.

25) Како је предвиђено новом Стратегијом проширења Европске уније, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU Enlargement Strategy, COM(2015) 611 final.

*
* *

Као што је анализа показала, упркос јасно дефинисаним улогама органа Правосудне академије и највиших органа правосудне власти у Србији у формулисању образовне политике Правосудне академије, политика спољног условљавања, као иманентни део процеса придруживања Европској унији, има значајну улогу у одређивању правца у коме Правосудна академија треба да усмерава своју образовну политику. Пун обим и конкретност овог условљавања нису на први поглед видљиви, а њихова дугорочна целисходност у неопходном унапређивању стручности и независности носилаца правосудних функција је унеколико упитна. То је превасходно стога што Акциони план за Поглавље 23 представља обавезу која је држава на себе преузела на основу датог стања ствари у оквиру српског правосуђа и правног система – а промене и у организацији обука и у регулаторном оквиру су честе. Испуњавање пуног спектра овако предефинисаних потреба, уз истовремена настојања да се одговори на стварне потребе судија и тужилаца за обукама²⁶ и на тај начин такође допринесе њиховој стручности, оспособљености и независности, представља вишеструки изазов не само за Правосудну академију, већ и за Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Савлађивање овог изазова подразумева унапређење сарадње између Правосудне академије, са једне стране, и Високог савета судства и Државног већа тужилаца, са друге стране, у планирању и праћењу спровођења програма почетне и сталне обуке носилаца правосудних функција. Кључни искорак у том погледу представљало би укључивање ова два органа у редован процес утврђивања потреба за обуком, уз истовремено усвајање модела правосудних компетенција. Оваква практична оријентација би осигурала да учесници могу одмах и исправно да примене компетенције које су стекли у извршавању својих обавеза и задатака, док би акценат био стављен на интегрисање компетенција у оквиру правосуђа и њихово прилагођавање конкретним потребама. Овакав приступ би у пуној мери подржао настојања да се у оквиру процеса придруживања

26) Што је једна од потреба идентификованих у овогодишњем Извештају о напретку Србије (Serbia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2016) 715 final}, 56) у коме се наводи да програми обуке треба да прате наставни план и програм ВСС/ДВТ да би се одговорило на потребе корисника обуке.

Европској унији, али и на основу потреба за унапређењем рада правосуђа које су идентификоване независно од овог процеса, унапреди стручност, оспособљеност и последично, независност носилаца правосудних функција. Истовремено би Акциони план за поглавље 23 морао бити предефинисан тако да јасно ослика нови приступ изградњи компетенција судија и тужилаца.

ЛИТЕРАТУРА

- Brooks, Joanna, Milanović, Marko, „Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice“, *Judicial Studies Series*, Volume II, UNDP, 2013, стр. 9-24.
- *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, COM(2011) 666 final, 12.10.2011
- *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final
- *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU*
- Ekiert, Grzegorz, Kubik, Jan, Vachudova, Anna, „Democracy in the Post-Communist World: An Undending Quest“, *East European Politics & Societies*, SAGE Publications, vol. 21 no. 1, 2007, стр. 7-30.
- *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, European Commission, October 2012, Brussels
- *Enlargement Strategy*, COM(2015) 611 final
- Fagan, Adam, Sircar, Indraneel, *Judicial Independence in the Western Balkans: Is the EU's 'New Approach' Changing Judicial Practices?* No. 11, June 2015.
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Palgrave Studies in European Union Politics), Hardcover, 2006
- Hillion, Christophe, „Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection“, *European Policy Analysis*, June issue 2013, стр. 1-16.
- Knežević Bojović, Ana, „New Eu Enlargment Strategy and Country Progress Reports – A Motor For Change?“, *Foreign Legal Life*, Институт за

упоредно право, 4/2015, стр. 67-79

- McNollgast, „Conditions for Judicial Independence“, *Journal of Contemporary Legal Issues*, University of San Diego School of Law, 2006, vol. 15, стр. 105-128.
- Nechev, Zoran et al, *Embedding rule of law in the enlargement process - a case for EU political conditionality in the accession of the Western Balkan Countries*, 2013.
- Nozar, Wolfgang, „The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24“, доступно на <http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>, приступ 6.5. 2015. године
- *Presidency Conclusions*, Copenhagen European Council - 21-22.06.1993
- *Presidency Conclusions*, European Council, Brussels, 15 December 2006
- Radinovic-Bell, Jasmina, Brooks, Joanna, „Partnership Survey of the Judicial Academy of the Republic of Serbia“, *Judicial Studies Series Volume III*, UNDP, 2013, стр. 18-37.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European public policy* 11.4 (2004), стр. 661-679.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 2005.
- *Serbia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2016) 715 final}* 54
- Temelkoska Milenković, Tanja, Brooks, Joanna, *Strategy for Transformation of the Judicial Training Center into Judicial Academy*, OSCE, Beograd, 2010.
- Vachudova, Milada, Anna Spendzharova, Aneta, „The EU's cooperation and verification mechanism: fighting corruption in Bulgaria and Romania after EU accession“, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies 1, 2012, стр. 1-19.
- *Акциони план за Поглавље 23*
- *Акциони план за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа 2013.-2018.*
- *Европска повеља о закону за судије* (European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23.
- *Закон о правосудној академији*, Сл. гласник РС, бр. 104/2009, 32/2014

- одлука УС и 106/2015.
- *Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима*, Службени лист СФРЈ, бр. 7/71.
- *Извештај о реформи правосуђа у Србији*, ОЕЦД, доступно на <http://www.osce.org/sr/serbia/24642?download=true>
- Кнежевић Бојовић, Ана, „Преговори Србије и Европске уније у вези са поглављем 23: правосуђе, основна права и независност правосуђа“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, год. 14, бр. 52/53, 2015, стр. 24-41.
- *Мишљење бр. 4 (2003) Консултативног већа европских судија о почетној и сталној обуци*
- *Одлука Министарства правде о оснивању Радне групе за трансформацију Правосудног центра у Правосудну академију, мај 2008. година*, Архива Правосудног Центра Републике Србије број 18 -00 -53/ 2008- 01
- Оливера В. Пурић, *Улога цивилних и политичких актера у процесима институционалне реформе и развоја капацитета правосуђа у Србији од 2002. до 2012. године*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- *Основна начела независности судства усвојена од стране УН 1985 (U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985)*
- *Препорука бр. (94)12 Комитета министара о независности, делотворности и улози судија*
- *Препорука Комитета министара државама чланицама Савета Европе „О судијама: независност, делотворност и одговорност“ (CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities)*
- Ракић-Водинелић, Весна, Кнежевић Бојовић, Ана, Рељановић, Марио, *Реформа правосуђа у Србији 2008-2012*, Правни факултет Универзитета „Унион“, Службени гласник, Београд, 2012.
- *Уговор о оснивању Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање*, децембар 2001, чл.5 и 6, Архива Правосудног Центра Републике Србије број 05 -00 -01/ 2001- 0
- *Функционална анализа правосуђа у Србији*, октобар 2014. године, доступна на <http://www.mdtfjs.org.rs/archive//file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>

Olivera Puric, Ana Knezevic Bojovic

CREATION OF EDUCATIONAL POLICY IN SERBIAN JUDICIARY AND INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION

Resume

Rule of law is one of the main criteria that candidates for membership must fulfill within the process of accession to the European Union. With the introduction of this criterion, the EU has put the conditionality policy at the very centre of the accession process. Rule of law requires the existence of a functioning judiciary, effective combat against corruption and respect of fundamental human rights both in legislation and in practice. The existence of a functioning judiciary implies independent, impartial and competent judiciary; judicial independence is effected both on institutional and personal level, for, only judges who are highly competent can perform their role professionally and independently. Judicial competence and consequently judicial independence are built and strengthened through continuous education of holders of judicial offices. In this paper, the authors examine to what extent is this task subject to the conditionality policy within the EU accession process.

Using the comparative method, the authors examine international standards related to judicial training, the observance of which should be effected in Serbia. The authors then present the existing experiences and practices related to judicial training in Serbia, and the process of establishment of the Judicial Training Centre and its transformation into the Serbian Judicial Academy. Using the normative method, the authors analyse the competences of Judicial Academy bodies and the competences of the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council in creating the Judicial Academy educational policy. Analysing, on the other hand, the obligations set for the Judicial Academy in the Action Plan for Chapter 23, the authors demonstrate the unexpected effects of the EU accession process on the educational policy and training of judges and prosecutors

in Serbia and the limitations such effects entail, proposing possible solutions for overcoming this obstacle.

Key words: accession, European Union, training, judges, conditionality policy, Judicial Academy, Chapter 23, competence, independence.

* Овај рад је примљен 17. 11. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. 11. 2016. године.