

Ана С. Кнежевић Бојовић¹
Весна Б. Ћорић²
Институт за упоредно право
Београд (Србија)

316.334.4:340.131(497.11)
341.217.02(4-672EU:497.11)
Оригинални научни рад
Примљен 10/11/2023
Измењен 26/03/2024
Прихваћен 26/03/2024
doi: [10.5937/socpreg58-47647](https://doi.org/10.5937/socpreg58-47647)

ОБРАЗОВНА ДИМЕНЗИЈА СУДСКЕ САМОУПРАВЕ У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА НАЧЕЛА НЕЗАВИСНОСТИ СУДСКЕ ВЛАСТИ: СЛУЧАЈ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА³

Сажетак: Владавина права окосница је демократског друштва и процеса приступања Европској унији. Независно судство је важан елемент владавине права, а стручност и остваривање концепта судске самоуправе један од његових чинилаца. Једна од димензија судске самоуправе је и образовна димензија. У раду се применом нормативно-догматског, егезетичког и емпиријско-правног метода испитује у којој мери су захтеви за испуњавање прелазних мерила из Поглавља 23 постављени у складу са избалансираним приступом начелу судске самоуправе, као и начин на који је она спроведена у пракси приликом израде вишегодишњег радног плана Правосудне академије. Закључује се да је процес израде овог плана адекватна платформа којом се уважава наведени концепт, а да сам програм може допринети унапређењу стручности и, последично, независности судства.

Кључне речи: владавина права, независност, стручност, судије, Европска унија

УВОД

Владавина права кључни је елемент демократски уређених друштава (Таманаха, 2012, стр. 235).⁴ Њен значај за добробит друштва у целини несумњиво су препознале

¹ a.bojovic@iup.rs

² v.coric@iup.rs

³ Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049).

⁴ Таманаха (Brian Z. Tamanaha) критикује овакав приступ, указујући да људска права и демократија не би требало да буду део дефиниције владавине права, јер овакав приступ инсистира на институцијама које одговарају либералним демократијама.

наднационалне организације. Начело владавине права уграђено је у саме основе Уједињених нација (у даљем тексту: УН) (*The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary General, 2004, str. 4*). Владавина права је вредност на којој почива Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) (Кнежевић Војовић, Ћорић, 2022, str. 52) и представља један од основних критеријума за приступање ЕУ (Кнежевић Војовић, Ћорић, 2022, 2023). Стога је стална тежња ка испуњењу постулата владавине права од посебног значаја за Србију, која је држава кандидат за приступање ЕУ.

Ипак, владавина права у правној теорији је и даље прилично флуидан концепт, а напоре усмерене на његово ближе одређивање улажу правни теоретичари, али и правни практичари, нарочито кроз рад различитих међународних тела (Pech, 2022, str. 108). Кључни елементи владавине права, на којима инсистира Венецијанска комисија у свом Извештају о владавини права (*Venice Commission Report on the Rule of Law, 2011*) односе се на начело законитости и транспарентности поступка доношења закона. Венецијанска комисија наводи и друге значајне елементе владавине права, као што су: правна сигурност, забрана арбитрности и приступ правди пред независним и непристрасним судовима. У сличном духу, Стајн (Stein, 200, str. 301) указује на то да владавина права, поред тога што обухвата захтеве да правне процедуре буду довољно поуздане и доступне за обезбеђивање заштите људских права и достојанства свих чланова друштва, наглашава и нужност тога да се судска власт врши независно од извршне власти и законодавних овлашћења. Укратко, владавина права не може постојати у одсуству независне и непристрасне судске власти, која штити људска права и достојанство свих грађана у једном друштву на једнаким основама.

Из стандарда формулисаних у низу међународних докумената меког права, од којих су за Србију нарочито значајни они усвојени под окриљем УН и Савета Европе, произлази да је успостављање и одржавање независности судске власти условљено бројним чиниоцима, међу које свакако спада и стручност носилаца правосудних функција.⁵ У датим документима указује се, између осталог, на то да су право и дужност судије на обуку једно од јемстава независности судства, као и да за њихову обуку треба да буде одговорна институција за коју је одговорно само правосуђе.

Независна судска власт подразумева и уважавање концепта судске самоуправе (*judicial self-governance*). Релевантни међународни инструменти меког права указују

⁵ Основна начела независности судства, усвојена под окриљем УН 1985. године (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted on 6 September 1985 by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985, став 10*) указују да носиоци судске функције треба да буду лица која су стручна и која имају одговарајуће образовање и правничке квалификације. Магна карта судија (*Consultative Council of European Judges, Magna Carta of European Judges, CCJE [2010]3 Final, Paragraph 8*) препознаје право и дужност судија на обуку као једно од јемстава независности судства. Препорука Комитета Министара Савета Европе о судијама: независност, делотворност и одговорности (*Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec[2010]12, Judges: independence, effectiveness and responsibilities*), указује на неопходност да држава судијама обезбеди теоријску и практичну почетну обуку, те обуку током рада (ставови 56 и 57). У Мишљењу број 4 Консултативно веће европских судија истиче да је обука судија право које би требало јемчити у законима којима се уређује положај судија.

на то да је обим могуће интервенције законодавне и извршне власти, у уређивање питања обука у правосудном сектору, релативно ограничен и превасходно усмерен на гарантовање права на обуку и дужност обезбеђивања финансирања институција које ову обуку пружају. У прилог правнотеоријском сагледавању ограничене улоге законодавца у нормирању питања од значаја за обуку судија говори и класификација на осам различитих димензија судске самоуправе коју предлажу Шипулова и сарадници (Šipulova et al., 2023), од којих је једна управо и образовна димензија.⁶ Указујући на то да је питање образовне димензије до сада углавном било занемарено у истраживањима која се баве јачањем улоге судија у судској самоуправи, они истичу потребу за његовим даљим проучавањем, имајући у виду развој у поимању улоге судија у друштву, те везу између независности судске власти и ефикасности судства (Šipulova et al., 2023, стр. 37).

Значај испитивања праве мере примене концепта судске самоуправе приликом нормирања обуке носилаца правосудних функција додатно је наглашен у погледу држава које су тренутно у процесу приступања ЕУ. Наиме, иако се у овом процесу инсистира на поштовању међународних стандарда, који препознају димензију судске самоуправе као кључну за јачање судске независности, истовремено се у доктрини оправдано примећује да саме државе кандидати испуњењу ових захтева приступају пре свега кроз законодавну активност (Šipulova et al., 2023, стр. 35). Такав приступ се превасходно објашњава тиме да је напредак лакше показати кроз новоусвојене законске норме, а уједно се и омогућава да законодавна, па чак и извршна власт, као предлагач закона, задрже одређени степен контроле над судском влашћу (Kosar, Šipulova, 2020, стр. 133–164).

Имајући у виду ове супротстављене тенденције између, с једне стране, потребе за уважавањем концепта судске самоуправе која доприноси остваривању независности судства као једном од кључних елемената владавине права и, с друге стране, праксе да се кроз законодавне интервенције успостављају не само кључни елементи који се односе на независан положај судске власти (Van Dijk et al., 2016, стр. 23)⁷ већ и изричито нормирају друга питања обухваћена различитим димензијама судске самоуправе, предлажемо примену пажљиво избалансираниг приступа који ће омогућити не само несметану коегзистенцију оба елемента већ и *de facto* допринети интернализацији кључних елемената владавине права и судске независности.

У раду се најпре приступа анализи тога у којој мери су захтеви за испуњавање мерила из Поглавља 23 за Републику Србију у погледу унапређења стручности судија као елемента судске независности формулисани у складу са предложеним пажљиво избалансираним приступом, који подразумева комплементарно уважавање начела судске самоуправе и доношење закона у датој области. Поред тога, критички ће се

⁶ Шипулова и сарадници у наведеном раду испитују степен у коме су у различитим националним правним системима судије овлашћене да самостално, или у сарадњи са другим актерима, доносе одлуке о овој димензији судске самоуправе. Њихови налази показују да у четири државе које су биле предмет истраживања судије имају одлучујућу улогу у погледу ове димензије судског самоуправљања (Šipulova et al., 2023, стр. 36).

⁷ Што, како истичу Ван Дијк (Frans van Dijk) и сарадници, доприноси и перцепцији судске власти као независне.

сагледати активности из ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: РАП23) у области унапређења стручности, али и изазови на путу њихове примене.

За потребе овог рада, ради свеобухватног испитивања предмета истраживања, полази се од становишта да унапређење стручности судија увек доприноси судској независности, чиме се никако не оспорава њен утицај на квалитет судске власти.⁸

СТРУЧНОСТ И СУДСКА САМОУПРАВА КАО ЕЛЕМЕНТИ СУДСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Заједничка позиција ЕУ у односу на Поглавље 23 за Србију, у којој су конкретизована прелазна мерила за ово поглавље, указује на значај обуке у правосуђу у односу на унапређивање стручности и ефикасности правосуђа, те одговорности и непристрасности судија (European Union Common position on Judiciary and fundamental rights, Council of the European Union, Brussels, 5. 7. 2016, 10074/16, str. 5–6). Као један од конкретних захтева поставља се тај да Правосудна академија (у даљем тексту: ПА) усвоји вишегодишњи програм рада, који обухвата њене људске и финансијске ресурсе⁹; уједно се захтева да ПА даље развија програме обуке, и редовно и ефикасно оцењује утицај обука. Истовремено су постављени и нешто конкретнији захтеви у погледу обезбеђивања одговарајуће обуке о појединим значајним питањима за ово поглавље, као што су: судска статистика, процесуирање ратних злочина, борба против корупције, малолетничко правосуђе, процесне гаранције и борба против злочина из мржње. Од Србије се тражи да обезбеди одрживо и дугорочно решење финансирања ПА, као и то да се потребе за обуком вреднују у оквиру вредновања рада судија и тужилаца. У односу на Поглавље 24, прелазна мерила садрже конкретизоване захтеве у односу на обуке у областима као што су: легалне и илегалне миграције, азил, сузбијање организованог криминала, борба против трговине људима, високотехнолошки криминал, правосудна сарадња у грађанским, трговинским и кривичним стварима.

С циљем испуњења почетних мерила за Поглавља 23 и 24, Србија је усвојила одговарајуће Акционе планове (у даљем тексту: АП23 и АП24), у којима су мере биле структурисане према препорукама из извештаја о скринингу. Након усвајања прелазних мерила, АП23 и АП24 су ревидирани.¹⁰ Оба ревидирана акциона плана садрже

⁸ Такву везу успоставља и Европска мрежа правосудних савета у свом извештају у коме испитује независност, одговорност и квалитет правосуђа (Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary Reenforcing judicial protection ENCJ Report 2022–2023, str. 58). Сличну везу између обука судија и квалитета вршења судске власти препознаје и Преглед стања у области правосуђа – EU Justice Scoreboard, један од механизма које је усвојила ЕУ ради праћења стања у правосудним системима њених држава чланица.

⁹ У овом раду ће се уместо термина „вишегодишњи програм рада ПА“, надаље користити термин „вишегодишњи план рада ПА“ будући да је он ближи терминологији Закона о планском систему Републике Србије.

¹⁰ Они су ревидирани не само због потребе њиховог усклађивања са захтевима постављеним у прелазним мерилима већ и да би се планиране мере и активности ускладиле са стварним стањем. Стога су неке од активности које су успешно окончане избрисане, а друге су унапређене

знатан број активности које се односе на обуку, у одговору на захтеве постављене у прелазним мерилима. У доктрини је већ изнето становиште да постављање овако конкретних захтева у погледу спровођења обука у правосудном сектору представља операционализацију политике спољашњег условљавања ЕУ *par excellence* (Purić, Knežević Војовић, 2016, стр. 85–86). Истовремено, овако формулисане мере показују немали утицај извршне власти на обуке у правосудју, будући да је извршна власт та која усваја акционе планове. Осим ревидираног АП23 (у даљем тексту: РАП23) и ревидираног АП24 (у даљем тексту: РАП24) и други плански документи садрже мере и активности које подразумевају обуку носилаца правосудних функција, судских и тужилачких помоћника и других запослених у правосудју.¹¹

Када су у питању законодавне интервенције у процесу приступања ЕУ, које се тичу унапређења стручности судија, неопходно је најпре напоменути да се у релевантним документима јавних политика, као ни у Заједничкој позицији, није прецизирало да ли се поједина питања, која се тичу обука, морају нормирати законима или другом врстом аката. У том погледу се може рећи да је препуштено да се ова питања уреде у складу са националним системом и његовим правилима која се односе на образовну димензију судске самоуправе, што представља добро решење.

У прелазном мерилу се указује на то да је, након усвајања нових одредаба Устава, потребно у широком консултативном процесу променити и сет правосудних закона, укључујући и измене Закона о ПА.¹² У одговарајућем прелазном мерилу, тако и у РАП23, напомиње се да је том приликом потребно сагледати и међународне стандарде. Захтев за широком консултативношћу реформског процеса, који је у РАП23 додатно прецизиран у активности 1.1.1.3. тако да подразумева да у њега буду активно и равномерно укључени представници правосудја и струке, говори у прилог томе да је у овом случају на добро избалансирани начин операционализована улога различитих актера у нормативном процесу који се односи на основне постулате независности судске власти.

Ипак, за сада је унапређење правног оквира, који се односи на ПА, изостало из уставне и законодавне реформе које су спроведене у Србији у претходне две године, иако је РАП23 предвиђао исти рок за усвајање новог сета правосудних закона и

или измењене. Ревидирани АП23 требало је да послужи и као акциони план за спровођење Стратегије развоја правосудја у Србији (Ћорић, Кнежевић Војовић, 2019, стр. 211–220). Накнадно је за спровођење ове стратегије усвојен посебан акциони план. Акциони план за Поглавље 23 ревидиран је у јулу 2020, а Акциони план за Поглавље 24 – 24. јула 2020.

¹¹ Тренутно је реч о још 15 докумената јавних политика и стратешких докумената, али се овај списак стално проширује, а документи јавних политика редовно мењају и допуњавају. Неки од ових стратегија и акционих планова експлицитно се позивају на саобразне мере и активности планиране у АП23 и АП24, док други садрже мере које се само делимично подудару са њима или садрже нови сет мера. Међу првима истичу се Акциони план за спровођење Стратегије развоја правосудја за период 2020–2025, Стратегија људских ресурса у правосудју за период 2022–2026, те Акциони план за период 2022–2026, за примену Стратегије људских ресурса у правосудју за период 2022–2026. године.

¹² Реч је о организацији која је у правном систему Републике Србије одговорна за почетне и сталне обуке носилаца правосудних функција. Дата надлежност успостављена је управо Законом о ПА („Службени гласник РС“, бр. 104/2009, 32/2014 – одлука УС и 106/2015).

Закон о ПА: други квартал 2022.¹³ Новим сетом правосудних закона регулисана је надлежност Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) и Високог савета тужилаштва (у даљем тексту: ВСТ) у односу на програме сталне и почетне обуке, усвајање одлука о обавезним обукама за судије и тужиоце, као и о програмима обуке за судске и тужилачке помоћнике.

Овим законима само делом су проширене надлежности ВСС и ВСТ у односу на обуку и програме обука, пре свега кроз увођење изричите надлежности оба савета да утврђују програме почетне обуке за судије и тужиоце. Са друге стране, задржане су норме претходних закона које су се односиле на обуку носилаца правосудних функција.¹⁴ У законима је исправно очувана веза између вредновања рада и упућивања судије или тужиоца на обавезну обуку.¹⁵

Неспорно је да су овим сетом закона нека битна питања која се тичу обуке у правосуђу остављена да се регулишу изменама и допунама Закона о ПА или усвајањем новог закона којим би се детаљније регулисало питање обука у правосуђу. Измена нормативног оквира који се односи на ПА чини се неминовном пре свега услед извршеног јачања других димензија судске самоуправе кроз реформске законе. Оне су сада чврсто у рукама ВСС и ВСТ, у погледу планирања и спровођења обука.

И важећи Закон о ПА бројна питања, која се односе на квалитет обука које она организује и спроводи, као и на начин њеног рада у погледу развијања програма сталне обуке, оставља на ближе регулисање подзаконским актима, или устаљеној пракси ПА.

Будући да је усвајање вишегодишњег програма рада ПА једно од прелазних мерила за Србију у оквиру Поглавља 23 (мерило 1.3.1, РАП23, јул 2020), РАП23 садржи низ активности које представљају његову операционализацију. У односу на сталну обуку, предвиђа се: обезбеђивање ширег круга учесника у обукама, потенцијално прописивање обавезног броја дана обуке у години за судије и председнике судова, унапређење транспарентности избора предавача, унапређење методике наставе, те увођење учења на даљину. Додатно, РАП23 планира и развијање система евалуације квалитета сталне обуке и посебних програма обуке, који подразумева и процену резултата обуке и квалитета програма и предавача.¹⁶

¹³ У радном тексту амандмана на Устав Србије који је израдила Влада Србије 2018. године (Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav RS, <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/20887/radni-tekst-ustavnih-amandmana-u-oblasti-pravosudja-uskladjen-sa-preporukama-venecijanske-komisije.php>), ПА се појавила као уставна категорија; тачније била је дефинисана као самостална институција која обучава судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, као и кандидате за те функције и врши друге послове одређене законом. Овакво решење трпело је критике у домаћој правничкој јавности (Ćirić, Đorđević, 2022; Petrov, 2014; Ilić, 2018).

¹⁴ Тако, на пример, Закон о судијама („Službeni glasnik RS“, br. 10/2023), у свом члану 10 јасно указује на то да судије имају право на стручно усавршавање и обуку о трошку Републике Србије у складу са посебним законом, што је у складу са релевантним међународним стандардима. Закон о Високом савету судства („Službeni glasnik RS“, br. 10/2023) у члану 17 прописује надлежност овог тела да даје сагласност на програм сталне обуке за судију и запосленог у суду и врши надзор над његовим спровођењем, те да утврђује програм почетне обуке за судију.

¹⁵ У члану 40. Закона о судијама понавља се да одлука о вредновању представља не само основ за избор већ и обавезну обуку судије, односно председника суда.

¹⁶ Активности 1.3.1.2. и 1.3.1.3. РАП23.

Начину операционализације вишегодишњег програма рада ПА могу се упутити одређене похвале, али и критике. Најпре, прелазно мерило, као и РАП23, у складу су са међународним стандардима, будући да само формулисање овог захтева указује на значај улоге посебне националне институције која се бави питањима обука у правосуђу. Сам захтев из прелазног мерила за доношење поменутог програма рада начелно добро одражава образовну димензију судске самоуправе, а РАП23 правилно препознаје улоге различитих актера у процесу испуњења прелазног мерила, наводећи да су за спровођење активности које су обухваћене наведеним прелазним мерилом надлежни како ПА, тако и ВСС и ВСТ, а по потреби и Министарство правде. Коначно, РАП23 у одређеној мери уважава и друге захтеве образовне димензије судске самоуправе, те не улази у превише детаља већ се задржава на начелним захтевима усмереним на унапређење општих принципа рада ПА. Овакав, донекле минималистички приступ, може се објаснити потребом да се питања која су превасходно у домену судске самоуправе, као што су обавезне обуке за судије, или искључиво у оперативној надлежности ПА, препусте на регулисање овим телима. Недостатак приступа из РАП23 је то што као резултат спровођења датог мерила не предвиђа постојање усвојеног вишегодишњег програма рада ПА, чиме се релативизује обавеза његовог доношења.

На који начин ПА може активно допринети операционализацији образовне димензије судијске самоуправе кроз прописе које сама усваја и кроз своју праксу да унапреди начин организовања и спровођења обука, до измена правног оквира којима се њен рад детаљније уређује? На том путу битно је да ПА иде у корак са захтевима који произлазе из процеса приступања ЕУ и са међународним стандардима.

У свом раду на изради вишегодишњег радног плана, ПА је отишла корак даље од РАП23, формирајући Радно тело, у чији састав улазе, између осталог, представници ВСС, ВСТ и Министарства правде, као и представници запослених у ПА.¹⁷ Чини се да је на овај начин ПА покушала да додатно успостави својеврсну мрежу за формулисање политике (policy network) усмерене на то да омогући заинтересованим актерима да активно допринесу усвајању овог инструмента,¹⁸ као и да обезбеди власништво ових актера над усвојеним документом. Будући да установљено Радно тело окупља различите представнике правосуђа, укључујући и непосредно представнике ВСС, као гаранта независности судства, може се уједно закључити и да његов састав на адекватан начин одражава концепт судске самоуправе. Притом, није искључена могућност да у његовом спровођењу учествују и други актери, ван представника судске власти.

Радно тело се изричито определило да се приликом израде вишегодишњег плана рада руководи Методологијом за израду средњорочних планова обухваћеном Уредбом о методологији за израду средњорочних планова („Službeni glasnik RS“, br. 8/2019) и Приручником за израду средњорочног плана РСЈП из 2020. године (Priručnik za izradu srednjoročnog plana, RSJP, 2020).

¹⁷ Радном телу стручну подршку пружају истраживачи Института за упоредно право.

¹⁸ У том смислу ауторке се ослањају на схватање какво износе Вуковић и Бабовић (Vuković, Babović, 2013, str. 2) према којем мрежу за формулисање политике чини скуп формално институционалних и неформалних веза, уверења и интереса у стварању и спровођењу јавних политика, чија улоге је да омогући заинтересованим актерима да активно допринесу стварању политика, а не да их ограниче.

Такав приступ ПА методолошки се заснива на одредбама Закона о планском систему Републике Србије („*Službeni glasnik RS*“, br. 30/2018) и методолошким смерницама које је у том погледу развио Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) (*Priručnik za izradu srednjoročnog plana, RSJP, 2020*), а садржински би требало да обухвати не само активности које су планиране РАП23 и РАП24 већ и осталим стратегијама и акционим плановима којима се такође прописују обуке које ПА треба да спроведе.

С обзиром на то да ПА није обвезник средњорочног планирања, овакво опредељење представља позитиван искорак. Током израде овог документа, ПА може да боље сагледа и систематизује све обавезе које има у складу са домаћим документима јавних политика, да операционализује своје активности и да определи најбољи приступ обукама које треба да организује и спроведе. Усвајањем поменутог вишегодишњег плана рада доприноси се и транспарентности спровођења јавних политика и идентификовању евентуалних преклапања у активностима, роковима за њихово извршење, али и могућности да се предложи ревидирање документа јавне политике у којем су идентификоване неусклађености у погледу рокова, одговорности и додатних детаља спровођења (*Priručnik za izradu srednjoročnog plana, RSJP, 2020, str. 8–25*).

У изради вишегодишњег радног плана ПА наилази се на бројне изазове чије правилно адресирање подразумева сагледавања датог плана као платформе за јачање стручности судске власти у складу са међународним стандардима.

Активности планиране у документима јавних политика, укључујући РАП23 и РАП24 одликује висок степен општости и неодређености те је стога на ПА да их даље операционализује кроз своје акте и праксу. Ипак, успешно спровођење ових активности не зависи увек само од ПА, већ и од ВСС и ВСТ.

Ово се пре свега односи на прописивање обавезних обука, за које је у РАП23 отворена могућност да буду прописане и у одређеном броју дана, при чему та могућност није препозната у новим правосудним законима. Ипак, тумачење законских норми у складу са предложеним избалансираним приступом образовној димензији судске самоуправе дозволило би могућност да ПА у свој вишегодишњи план рада уведе концепт планирања и спровођења обавезних обука на конкретне теме у оквиру сталне обуке, али тај план не би се могао остварити без одговарајуће одлуке ВСС и ВСТ. Стога, вишегодишњи план ПА треба да врши улогу платформе која омогућава да се у складу са институционалним одговорностима заједнички и правовремено дискутују, планирају, спроводе и прате мере и активности које произлазе из докумената јавних политика у чијем спровођењу учествују различите институције (*Priručnik za izradu srednjoročnog plana, RSJP, 2020, str. 7*). На тај начин би се лакше могло остварити заједничко и правовремено планирање у складу са развојем „животног“ циклуса обука тако да одражава стварне потребе за обукама.

Обим обука који ПА треба да организује на основу докумената јавних политика и закона, не само што је велики већ је и диспропорционалан у корист обука из области кривичног права. Формално спроведен, он би довео до неравнотеже у годишњем програму обуке ПА која би била не само нецелисходна већ би и делимично обесмислила процес процене потреба за обукама, који ПА редовно спроводи,¹⁹

¹⁹ Pravilnik o postupku utvrđivanja potreba za obukom i izradi predloga godišnjeg programa obuke.

а који је изричито споменут у једном од прелазних мерила.²⁰ Штавише, управо је РАП23 проширио домашај тог прелазног мерила, предвиђајући као активност то да се годишњи програми обуке за носиоце правосудних функција предлажу и усвајају узимајући у обзир резултате вредновања рада и евалуације раније спроведених обука,²¹ а то је саставни део циклуса планирања обука и процеса процене потреба за обукама, у складу са стандардима на које се позива ЕЈТН (Priručnik ЕЈТН-а о методологији правосудне изобразбе у Европи, 2016, стр. 13),²² и одредбама подзаконског акта који је усвојила сама ПА. Отуда се, као неопходно, намеће могућност да ПА у пракси прибегне вишегодишњем планирању обука с циљем испуњења свих својих обавеза уз истовремено ваљано задовољавање потреба за обукама носилаца правосудних функција, што се може добро учинити кроз вишегодишњи план рада.²³ Другим речима, процес израде вишегодишњег плана рада може се искористити као платформа за целисходну операционализацију начела судске самоуправе.

У РАП23 се унапређење методике обуке, посредством радионица, симулација и увођења учења на даљину, јавља као подактивност у оквиру активности 1.3.1.2. И у овом случају реч је о активности усмереној на остваривање прелазних мерила. Из неколико последњих годишњих програма обуке произлази да је један број обука ПА организован уз примену интерактивних метода обуке. Примера ради, у годишњем програму сталне обуке за 2022. годину, предавање (мини-лекција) планирано је као једина метода обуке у оквирно 16% планираних обука, док се у преосталим обукама овај метод комбинује са другим методима, као што су студија случаја, брејнсторминг, играње улога, дискусиона група, итд.²⁴ ПА је у погледу појединих обука, чији су корисници били запослени у писарници судова, применила и „gaming“ метод, тачније метод симулирања видео-игара, те је и тиме испољила додатну иновативност. Будући да ЕЈТН у својим документима јасно указује на то да је за квалитет обука од

²⁰ Ово прелазно мерило гласи: Србија обезбеђује да се потребе за обуком разматрају као део вредновања рада судија и тужилаца.

²¹ Мере 1.3.2.3. и 1.3.2.4. РАП23.

²² ЕЈТН јасно указује на то да би сваки програм сталне обуке морао да буде усмерен ка испуњењу потреба за обукама.

²³ На тај начин се може планирати обухват обука из појединих тема, не само на годишњем већ и на вишегодишњем нивоу, и донети смернице како би се обезбедио њихов потенцијално већи обухват. Датим смерницама или у самом вишегодишњем плану рада може се одредити да ли се поједине категорије обука организују као обуке лицем у лице или као обуке на даљину, или у хибридном моделу. Надаље, могу се циљано планирати основне и напредне обуке (на основу резултата вредновања рада и процене потребе за обукама), системске и циљане обуке предавача, те одредити приступи којима се обезбеђује уједначен квалитет обука великог обухвата, као што су обуке о новим законима.

²⁴ Програм сталне обуке за 2022. годину доступан је на <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf>, 11. 9. 2023. Из Записника са седнице Програмског савета ПА од 25. 8. 2022. (доступно на: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2022-godina/Programski-savet/Zapisnik-sa-prve-sednice.pdf>, 12. 9. 2023) види се, на пример, да је у годишњем истраживању потреба за обукама посебна пажња посвећена утицају година рада на садржај програма сталне обуке, као и метода рада, те да се питање метода рада узима у обзир приликом израде годишњег програма обуке.

пресудног значаја унапређење начина на који се обуке одржавају, било би упутно да ПА у свом вишегодишњем плану рада изрази настојање да задржи овакав приступ.

Развој система евалуације квалитета сталне обуке, који обухвата систем двосмерне евалуације, тј. процену резултата обуке или степена унапређења знања полазника, те процену квалитета самог програма обуке и предавача, једна је од активности прописаних РАП23.²⁵ Правосудна академија се у својој пракси ослања на Киркпатриков (Kirkpatrick) модел евалуације који је формулисан још давне 1959. године и до данас се у стручним круговима сматра најсвеобухватнијим.²⁶ У том контексту, важно је истаћи да је ПА до сада већ пилотирала евалуацију четвртог нивоа овог Киркпатриковог модела, која подразумева анализу утицаја обуке на резултате рада. Опредељење, у вишегодишњем плану рада за успостављање система двосмерне евалуације, који подразумева обавезно постојање улазног теста пре организовања обуке, а потом и излазног теста, како би се утврдио степен унапређења знања полазника, представљало би значајан искорак у погледу конкретизације примене принципа судијске самоуправе у функцији унапређења стручности судске власти. Још важније, упркос несумњивим финансијским издацима које подразумева пуна примена четворостепеног Киркпатриковог модела евалуација, веома је важно препознавање његовог значаја и могућности да буде изричито предвиђен, под одређеним околностима, вишегодишњим планом рада ПА, што би допринело успостављању јасне везе између образовне димензије судске самоуправе и квалитета рада правосудне власти.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Владавина права не може постојати у одсуству независне и непристрасне судске власти, која штити људска права и достојанство свих грађана у једном друштву на једнаким основама. Успостављање и одржавање независности и непристрасности судске власти условљено је бројним чиниоцима, међу које спада и стручност носилаца правосудних функција и уважавање концепта судске самоуправе (judicial self-governance) на коју се указује у доктрини и у релевантним инструментима меког права. Иако се у доктрини указује на несумњиву повезаност судске самоуправе и судске независности, сам концепт судске самоуправе до сада није изричито обухваћен постојећим дефиницијама владавине права.

Значај испитивања оптималне мере примене концепта судске самоуправе приликом нормирања обуке носилаца правосудних функције огледа се најпре у томе што је питање образовне димензије до сада углавном било занемарено у истраживањима која се баве јачањем улоге судија у судској самоуправи. Он је даље додатно наглашен у погледу држава попут Србије, које су тренутно у процесу приступања ЕУ, будући да се ту истовремено инсистира, с једне стране, на потреби за уважавањем концепта

²⁵ Активност 1.3.1.3, РАП 23.

²⁶ Овај модел подразумева евалуацију која се заснива на четири нивоа: реакција, учење, понашање и резултати. Евалуација трећег и четвртог Киркпатриковог модела није превише широко заступљена у Европи. И поред тога што се на њихов значај указује у ЕЈТН, оне се ретко примењују због сложености извођења и значајних финансијских средстава које изискује.

судске самоуправе која доприноси остваривању независности судства као једном од кључних елемената владавине права и, с друге стране, на пракси да се кроз законодавне интервенције успостављају не само кључни елементи који се односе на независан положај судске власти већ и изричито нормирају друга питања обухваћена различитим димензијама судске самоуправе. С циљем превазилажења постојећих супротстављених тенденција у раду се пошло од примене пажљиво избалансираног приступа који омогућава не само несметану коегзистенцију оба елемента већ и *de facto* доприноси интернализацији кључних елемената владавине права и судске независности, и успешној институционалној интеракцији разноврсних државних органа и организација, којима су поверена различита овлашћења у нормирању питања независности судске власти и различитих димензија судске самоуправе. Другим речима, концепт судске самоуправе се приближава и практично подводи под начело владавине права.

Чини се да захтеви за испуњавање прелазних мерила у процесу приступања Србије ЕУ у погледу унапређења стручности судија као елемента судске независности нису у потпуности формулисани у складу са претходно предложеним пажљиво избалансираним приступом, иако су остварени видљиви напори у том правцу.

Пропуст у примени предложеног пажљиво избалансираног приступа најпре се огледа у томе што два ревидирана акциона плана (РАП23 и РАП24), која се непосредно односе на питања од значаја за правосуђе, као и други плански документи, попут релевантних стратегија и пратећих акционих планова, садрже бројне мере и активности које подразумевају обуку носилаца правосудних функција и/или судских и тужилачких помоћника и других запослених у правосуђу. У мерама постављеним на овај начин јасно се види значајан утицај извршне власти на обуке у правосуђу, будући да је она та која усваја акционе планове. Дакле, концепти транспарентног доношења закона и судске самоуправе, претрпели су извесна ограничења у овој области услед интензивног деловања извршне власти.

Када је реч о законодавним интервенцијама у процесу приступања, које се тичу унапређења стручности судија, неопходно је најпре напоменути да се у релевантним документима јавних политика, као ни у Заједничкој позицији, није прецизирало да ли се одређена питања која се тичу обука морају нормирати законима или другом врстом аката. Уређивање ових питања, дакле, препуштено је да се спроведе у складу са националним системом и његовим правилима која се односе на образовну димензију судске самоуправе, што представља добро решење. Захтев за широком консултативношћу реформског процеса, који је у РАП23 додатно прецизиран тако да подразумева да у њега буду активно и равномерно укључени представници правосуђа и струке, говори у прилог томе да је у овом случају улога различитих актера у нормативном процесу, који се односи на основне постулате независности судске власти, операционализована на адекватно избалансиран начин.

Измена нормативног оквира који се односи на ПА чини се неминовном, пре свега услед јачања других димензија судске самоуправе, која је спроведена кроз реформске законе, које су сада чврсто у рукама ВСС и ВСТ, а такође су повезане са планирањем и спровођењем обука. Уз то, као важно прелазно мерило које Србија треба да испуни издваја се усвајање вишегодишњег програма рада ПА, које је додатно отежано кашњењем у новелирању Закона о ПА.

РАП23 садржи бројне активности које доприносе испуњењу овог прелазног мерила. Начин на који је вишегодишњи програм рада ПА операционализован у овом документу може се похвалити, али и критиковати. Прелазно мерило, као и РАП23, усклађени су са међународним стандардима, будући да само формулисање овог захтева указује на значај улоге посебне националне институције која се бави питањима обука у правосуђу. Поред тога, захтев за доношење поменутог програма рада начелно добро одражава образовну димензију судске самоуправе, јер РАП23 правилно препознаје улоге различитих актера у процесу испуњења прелазног мерила. РАП23 у одређеној мери уважава и друге захтеве образовне димензије судске самоуправе, будући да се задржава на општим захтевима усмереним на унапређење општих принципа рада ПА, остављајући при томе детаље и конкретизацију судској самоуправи. Овакав, донекле минималистички приступ, може се оправдати потребом да се питања која су превасходно у домену судске самоуправе, као што су обавезне обуке за судије, или искључиво у оперативној надлежности ПА, препусте на регулисање овим телима. Недостатак приступа присутног у РАП23 је тај што се као резултат спровођења датог мерила не предвиђа постојање усвојеног вишегодишњег програма рада ПА, што у извесној мери релативизује обавезу његовог доношења.

У свом тренутном раду на изради вишегодишњег плана рада, ПА је отишла корак даље од РАП23 ослањајући се на методолошки утемељен приступ процесу његове израде, који се руководи Методологијом за израду средњорочних планова. Проактивност приступа ПА огледа се у самоиницијативном формирању одговарајућег Радног тела, које окупља значајан број различитих представника правосуђа, укључујући и непосредно представнике ВСС, као гаранта независности судства. Стога се може закључити и да је у Радном телу на адекватан начин примењен концепт судске самоуправе.

Као нарочито целисходна издваја се улога вишегодишњег плана рада ПА као платформе која може омогућити да се у складу са институционалним одговорностима заједнички и правовремено планирају, спроводе и прате мере и активности које произлазе из докумената јавних политика у чијем спровођењу учествују различите институције. На тај начин, кроз флексибилне механизме меког права, чини се да се лакше може остварити заједничко планирање обука, тако да оно одговара стварним потребама за обукама, и омогућити остваривање концепта судске самоуправе, без којег је немогуће остварење начела независности правосуђа и принципа владавине права.

Ana S. Knežević Bojović¹
Vesna B. Ćorić²
Institute of Comparative Law
Belgrade (Serbia)

EDUCATIONAL DIMENSION OF JUDICIAL SELF-GOVERNANCE IN THE EXERCISE OF THE JUDICIAL INDEPENDENCE PRINCIPLE: THE CASE OF SERBIA IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS³

(Translation *In Extenso*)

Abstract: The rule of law is the cornerstone of democracy and the European Union accession process. Independent judiciary is an important facet of the rule of law, while judicial competence and judicial self-governance are among its elements. One of the dimensions of judicial self-governance is its educational function. By using dogmatic, exegetic and empirical legal methods, the paper examines the extent to which the demands formulated in interim benchmarks for Chapter 23 are aligned with the well-balanced approach to the principle of judicial self-governance and, further, the manner in which such self-governance is implemented in practice within the framework of the process for the adoption of the multiannual work program of the Serbian Judicial Academy. The authors conclude that the plan preparation process represents an adequate platform for duly observing the said concept, while the program itself can contribute to improving the competence of judges and, consequently, strengthening their independence.

Keywords: rule of law, independence, competence, judges, European Union

¹ a.bojovic@iup.rs

² v.coric@iup.rs

³ This paper is a result of the research conducted by the Institute of Comparative Law financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, under the Contract on Realisation and Financing of Scientific Research of SRO in 2023 registered under no. 451-03-47/2023-01/200049.

INTRODUCTION

The rule of law is the key element of democratically organized societies (Tamanaha, 2012, p. 235).⁴ Its importance for the welfare of society on the whole has been undoubtedly recognized by supranational organizations. The principle of the rule of law is entrenched in the very bases of the United Nations (hereinafter: the UN) (The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary General, 2004, p. 4). The rule of law is a value on which the European Union (hereinafter: the EU) is founded (Knežević Bojović, Ćorić, 2022, p. 52) and represents one of the basic criteria for EU accession (Knežević Bojović, Ćorić, 2022, 2023). That is why a constant aspiration towards fulfilling the postulates of the rule of law is of particular importance for Serbia as a candidate state for EU accession.

Nevertheless, the rule of law is still a rather fluid concept in the legal theory, whereas efforts for its closer determination are made by both legal theoreticians and legal practitioners, particularly through the work of various international bodies (Pech, 2022, p. 108). The key elements of the rule of law on which the Venice Commission insists in its Report on the Rule of Law (Venice Commission Report on the Rule of Law, 2011) refer to the principle of legality and transparency of the law enactment procedure. The Venice Commission lists other important elements of the rule of law, such as: legal certainty, prohibition of arbitrariness and access to justice before independent and impartial courts. In a similar spirit Stein (Stein, 200, p. 301) points out that the rule of law, apart from including requirements that legal procedures should be sufficiently reliable and accessible for ensuring the protection of human rights and dignity of all members of society, also stresses the necessity of judicial power being executed independently of executive power and legislative authorities. In short, the rule of law cannot exist in the absence of independent and impartial judiciary, which protects human rights and dignity of all citizens in a society with equal bases.

From the standards formulated in a series of international soft law documents, out of which the ones particularly significant for Serbia are those adopted under the auspices of the UN and the Council of Europe, it derives that establishing and maintaining judicial independence are conditioned by numerous factors, definitely including the competence of the holders of judicial functions.⁵ These documents indicate, among other things, that

⁴ Brian Z. Tamanaha criticizes this approach, pointing out that human rights and democracy should not be part of a definition of the rule of law, because this approach insists on the institutions that suit liberal democracies.

⁵ The basic principles of judicial independence, adopted under the auspices of the UN in 1985 (Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted on 6 September 1985 by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held in Milan from 26 August to 6 September 1985, Paragraph 10), indicate that the holders of judicial functions should be persons who are competent and have a proper education and legal qualifications. The Magna Carta of European Judges recognizes judges' duty and right to training as one of the guarantees of judicial independence (Consultative Council of European Judges, Magna Carta of European Judges, CCJE (2010)3 Final, Paragraph 8). The Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe (Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec[2010]12, Judges: independence, effectiveness and responsibilities) points to the necessity of the state providing judges with the theoretical and practical initial training, as well as training during

judges' duty and right to training are among the guarantees of judicial independence, as well as that their training, should be the responsibility of the institution which is also in charge of the judiciary itself.

Independent judiciary also implies the respect for the concept of judicial self-governance. Relevant international soft law instruments indicate that the scope of the potential intervention of legislative and executive power in the organization of the question of training in the judicial sector is relatively limited and mainly directed towards guaranteeing the right to training and the duty of providing the funding of the institutions that provide such training. The legal-theoretical consideration of the legislator's limited role in norming the questions of relevance for judges' training is also corroborated by the classification into eight different dimensions of judicial self-governance proposed by Šipulova and associates (Šipulova et al., 2023), one of which is the educational dimension as well.⁶ Pointing out that the question of the educational dimension has been mostly ignored so far in the research dealing with the strengthening role of judges in judicial self-governance, they stress the need for its further studying, having in mind the development in understanding the role of judges in society and the relationship between judicial independence and judiciary efficiency (Šipulova et al., 2023, p. 37).

The importance of studying the right measure of applying the concept of judicial self-governance in norming the training of holders of judicial functions is further emphasized concerning the countries currently undergoing the EU accession process. In fact, although this process insists on the observation of international standards which recognize the dimension of judicial self-governance as crucial for the strengthening of judicial independence, at the same time the doctrine rightfully notes that the candidate countries themselves begin the fulfilment of these requirements primarily through their legislative activity (Šipulova et al., 2023, p. 35). This approach is explained mainly by the fact that it is easier to show progress through newly-adopted legal norms, while at the same time legislative, and even executive power, as the proposer of laws, are able to retain a certain degree of control over judiciary (Kosar, Šipulova, 2020, pp. 133-164).

Bearing in mind these opposed tendencies between, on the one hand, the need for respecting the concept of judicial self-governance which contributes to the achievement of judicial independence as one of the key elements of the rule of law and, on the other hand, the practice to establish, through legislative interventions, not only the key elements referring to the independent position of judiciary power (Van Dijk et al., 2016, p. 23)⁷ but also to explicitly norm other questions covered by different dimensions of judicial

their work (Paragraphs 56 and 57). In the Opinion No. 4, the Consultative Council of European Judges emphasizes that judges' training is the right that should be guaranteed in the laws regulating the position of judges.

⁶ In the above-mentioned paper, Šipulova and associates examine the extent to which in different national legal systems judges are authorized to make decisions, independently or in cooperation with other actors, about this dimension of judicial self-governance. Their findings show that in four countries which were the subject of their research judges have a decisive role regarding this dimension of judicial self-governance (Šipulova et al., 2023, p. 36).

⁷ This, as stressed by Frans van Dijk and associates, also contributes to the perception of judiciary as independent.

self-governance, we suggest the application of a carefully balanced approach which will ensure not only unobstructed coexistence of both elements, but also *de facto* contribute to the internalization of the key elements of the rule of law and judicial independence.

The paper first analyzes the extent to which the requirements for fulfilling the benchmarks from Chapter 23 for the Republic of Serbia in relation to the improvement of judges' competence as an element of judicial independence have been formulated in line with the recommended, carefully-balanced approach, which implies the complementary observation of the principle of judicial self-governance and the enactment of law(s) in that field. Moreover, the activities from the revised Action Plan for Chapter 23 will be critically considered as well (hereinafter: RAP23) in the area of improvement of competence, but also of the challenges on the road to their application.

This paper, for the purpose of a comprehensive examination of the subject of research, starts from the viewpoint that the improvement of judges' competence always contributes to judicial independence, which by no means contests its impact on the quality of judiciary.⁸

COMPETENCE AND JUDICIAL SELF-GOVERNANCE AS ELEMENTS OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN SERBIA'S EUROPEAN UNION ACCESSION PROCESS

The common position of the EU regarding Chapter 23 for Serbia, which concretizes interim benchmarks for this Chapter, indicates the importance of training in judiciary in terms of improving judicial competence and efficiency, as well as judges' responsibility and impartiality (European Union Common position on judiciary and fundamental rights, Council of the European Union, Brussels, 5.7.2016, 10074/16, pp. 5-6). One of the specific requirements is that the Judicial Academy (hereinafter: the Academy) should adopt a multiannual work program that covers its human and financial resources⁹; moreover, it is required that the Academy should further develop training programs and regularly and efficiently evaluate the impact of training. At the same time, some more specific requirements are posed regarding the provision of adequate training about certain questions relevant for this Chapter, such as: court statistics, war crime processing, combating corruption, juvenile judiciary, procedural guarantees and fight against hate crimes. Serbia is asked to provide a sustainable and long-term solution to financing the Academy, as well as to evaluate the needs for training within the evaluation of the work of judges and prosecutors. Concerning Chapter 24, the interim benchmarks contain specific requirements about training in the

⁸ Such connection is also determined by the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) in its report examining independence, accountability and quality of the judiciary (Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary Reenforcing judicial protection ENCJ Report 2022–2023, p. 58). A similar connection between judges' training and the quality of executing judiciary power is also recognized by the EU Justice Scoreboard, one of the mechanisms adopted by the EU for the purpose of monitoring the situation in judicial systems of its member-states.

⁹ In this paper, instead of the term "the Academy's multiannual work program", the term "the Academy's multiannual work plan" will be used, since it is closer to the terminology of the Law on the Planning System of the Republic of Serbia.

areas such as: legal and illegal migration, asylum, prevention of organized crime, combating human trafficking, high-technology crime, judicial cooperation in civilian, trade and crime matters.

In order to fulfil the initial benchmarks for Chapters 23 and 24, Serbia has adopted the corresponding Action Plans (hereinafter: AP23 and AP24), in which the measures were structured by the recommendations from the screening report. After the adoption of the interim measures, AP23 and AP24 were revised.¹⁰ Both revised action plans contain a large number of activities referring to training, in response to the requirements posed in the interim benchmarks. The doctrine has already presented the attitude that posing these specific requirements about the implementation of training in the judicial sector is the operationalization of the policy of external EU conditioning *par excellence* (Purić, Knežević Bojović, 2016, pp. 85-86). Moreover, the measures formulated in this manner show a substantial impact of the executive power on training in the judiciary, since the executive power actually adopts action plans. Apart from the revised AP23 (hereinafter: RAP23) and the revised AP24 (hereinafter: RAP24), other plan documents also contain measures and activities which imply the training of the holders of judicial functions, judicial and prosecutorial assistants and other employees in the judiciary.¹¹

As for legislative intervention in the EU accession process regarding the improvement of judges' competence, first it is necessary to mention that in the relevant public policy documents, or in the Common Position, there is no precise information whether some questions in relation to training must be normed by laws or some other acts. In that respect, it can be said that these questions have been left for harmonization with the national system and its rules regarding the educational dimension of judicial self-governance, which is a good solution.

The interim benchmark points out that, after the adoption of the new Constitution regulations, in the broad consultative process it is also necessary to apply a set of judicial laws, including the amendments to the Law on the Judicial Academy.¹² In the corresponding

¹⁰ They were revised not only because of the need for their alignment with the requirements posed in the interim benchmarks, but also because of aligning the planned measures and activities with the actual situation. Therefore, some of the successfully completed activities were deleted, while others were upgraded or modified. The revised AP23 should also serve as an action plan for implementation of the Judicial Development Strategy in Serbia (Čorić, Knežević Bojović, 2019, pp. 211-220). Subsequently, for the purpose of implementing this Strategy, a separate action plan was adopted. The Action Plan for Chapter 23 was revised in July 2020, and the Action Plan for Chapter 24 was revised on 24 July 2020.

¹¹ This currently refers to 15 more public policy documents and strategic documents, but this list is constantly extended, while the public policy documents are constantly amended and supplemented. Some of these strategies and action plans are explicitly invited to align the measures and activities planned in the AP23 and the AP24, while others contain measures which only partly match them or contain a new set of measures. The former include the Action Plan for implementing the Judicial Development Strategy for the period 2020-2025, the Strategy of Human Resources in the Judiciary for the period 2022-2026, and the Action Plan for the period 2022-2026 for implementing the Strategy of Human Resources in the Judiciary for the period 2022-2026.

¹² This is the organization which is responsible for initial and permanent training of the holders of judicial functions in the legal system of the Republic of Serbia. This competence was established by

interim benchmark, as well as in the RAP23, it is stated that international standards also need to be considered on this occasion. The requirement for the broad consultative quality of the reform process, which is additionally defined in the RAP23, in Activity 1.1.1.3., so that it implies active and even involvement of the representatives of the judiciary and the profession, proves that in this case the role of different actors has been operationalized in a well-balanced manner in the normative process referring to the basic postulates of judicial independence.

However, the improvement of the legal framework referring to the Academy has been currently omitted from the constitutional and legislative reforms implemented in Serbia in the past two years, although the RAP23 stipulates the same deadline for adopting a new set of judicial laws and the Law on the Judicial Academy: Q2 2022.¹³ The new set of judicial laws regulates the competence of the High Judicial Council (hereinafter: HJC) and the High Prosecutorial Council (hereinafter: HPC) in the programs of permanent and initial training, the adoption of decisions about mandatory training for judges and prosecutors, as well as training programs for judicial and prosecutorial assistants.

These laws only partly extent the competences of the HJC and the HPC regarding training and training programs, primarily through introducing the explicit competence of both Councils for establishing initial training programs for judges and prosecutors. On the other hand, the norms from other law have been kept which referred to the training of the holders of judicial functions.¹⁴ These laws properly retain the connection between work evaluation and sending judges or prosecutors to mandatory training.¹⁵

It is indisputable that this set of laws leaves some important questions about training in the judiciary for the regulation by amendments and supplements to the Law on the Judicial Academy or for the adoption of a new law that would further regulate the question of training in the judiciary. The modification of the normative framework referring to the Academy seems inevitable primarily due to the strengthening of other dimensions of judicial

the Law on the Judicial Academy ("Official Gazette of the RS", No. 104/2009, 32/2014 – decision of the Constitutional Court, and 106/2015).

¹³ In the working text of the amendments to the Constitution of Serbia, prepared by the Government of the Republic of Serbia in 2018 (Working text of the amendments of the Ministry of Justice to the Constitution of the RS, <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/20887/radni-tekst-ustavnih-amandmana-u-oblasti-pravosudja-uskladjen-sa-preporukama-venecijanske-komisije.php>), the Academy is mentioned as a constitutional category or, more precisely, it was defined as an independent institution which trains judges, public prosecutors and public prosecutor deputies, as well as the applicants for those functions, and also performs other jobs stipulated by the law. This solution was criticized in the domestic legal public (Ćirić, Đorđević, 2022; Petrov, 2014; Ilić, 2018).

¹⁴ For example, the Law on Judges ("Official Gazette of the RS", No. 10/2023) in Article 10 clearly points out that judges have the right to professional education and training at the cost of the Republic of Serbia, pursuant to a separate law, which is in line with the relevant international standards. The Law on the High Judicial Council ("Official Gazette of the RS", No. 10/2023) in Article 17 stipulates the competence of this body for approving of a permanent training program for judges and employees in the court and for supervising its implementation, as well as for establishing an initial training program for judges.

¹⁵ In Article 40 of the Law on Judges, it is repeated that the decision about evaluation constitutes not only the basis for the election, but also the mandatory training of the judge and/or the president of the court.

self-governance conducted through reform laws. Now they are firmly in the hands of the HJC and the HPC when it comes to the planning and performance of training.

The applicable Law on the Judicial Academy leaves many questions regarding the quality of training organized and implemented by the Academy, as well as the method of its work on developing permanent training programs, to the closer regulation by bylaws or to the established practice of the Academy.

Since the adoption of the Academy's multiannual work program is one of the interim benchmarks for Serbia within Chapter 23 (Benchmark 1.3.1, RAP23, July 2020), the RAP23 contains a series of activities which represent its operationalization. In terms of permanent training, the following is stipulated: providing a broader circle of the participants of training sessions, potential prescription of a mandatory number of training days per year for judges and presidents of courts, improvement of transparency in the appointment of lecturers, improved teaching methodology, and introduction of remote learning. Furthermore, RAP23 also plans the development of the quality evaluation system of permanent training and training programs, which also implies the assessment of training results and the quality of programs and lecturers.¹⁶

The method of operationalization of the Academy's multiannual work program can be both praised on a certain scale, but also criticized. First of all, the interim benchmark, as well as the RAP23, are in line with international standards, since the formulation itself of this request points to the importance of the role of a special national institution dealing with the questions of training in judiciary. The requirement itself from the interim benchmark for the adoption of the above-mentioned work program in general reflects properly the educational dimension of judicial self-governance, while the RAP23 properly recognizes the roles of different actors in the process of fulfilling the interim benchmark, stating that the performance of the activities covered by the above-mentioned interim benchmark is in charge of the Academy, as well as of the HJC and the HPC, and, if necessary, of the Ministry of Justice. Finally, the RAP23 appreciates to a certain extent other requirements of the educational dimension of judicial self-governance, and does not go to further detail, but is limited to the general requirements directed towards the improvement of the general principles of the Academy's work. This somewhat minimalist approach can be explained by the need for the questions which are mainly in the domain of judicial self-governance, such as mandatory training for judges, or exclusively in the operational competence of the Academy, to be left to the regulation by these bodies. The weakness of the approach in the RAP23 is that it does not stipulate the adoption of a multiannual work program of the Academy as a result of the implementation of this benchmark, which relativizes the obligation of its enactment.

How can the Academy actively contribute to the operationalization of the educational dimension of judicial self-governance through the regulations adopted by itself and how can it, through its practice, improve the manner of organizing and implementing training, until the modifications of the legal framework which regulates its work in detail? On that road, it is important that the Academy keeps up with the requirements deriving from the EU accession process and with international standards.

In its work on the preparation of the multiannual work plan, the Academy went one step further than the RAP23 by forming the Working Body which in its composition,

¹⁶ Activities 1.3.1.2. and 1.3.1.3. RAP23.

among others, includes the representatives of the HJC, the HPC and the Ministry of Justice, as well as the representatives of the Academy's employees.¹⁷ It seems that in this way the Academy tried to further establish a specific policy network directed towards enabling the stakeholders to actively contribute to the adoption of this instrument,¹⁸ as well as to ensure the ownership of these stakeholders of the adopted document. Since the Working Body gathers different representatives of the judiciary, directly including the representatives of the HJC as the guarantor of judicial independence, it can also be concluded that its composition adequately reflects the concept of judicial self-governance. Moreover, this does not exclude the possibility of other actors, besides the representatives of the judiciary, can participate in its implementation.

In the preparation of the multiannual work plan, the Working Body explicitly opted for applying the Methodology for the preparation of mid-term plans covered by the Decree on the Methodology for the preparation of mid-term plans ("Official Gazette of the RS", No. 8/2019) and the Manual for the preparation of the mid-term plan issued by the Republican Public Policy Secretariat in 2020 (Handbook for Drafting a Mid-term Plan, RPPS, 2020).

This approach of the Academy is methodologically founded on the regulations of the Law on the Planning System of the Republic of Serbia ("Official Gazette of the RS", No. 30/2018) and the relevant methodological guidelines prepared by the Republican Public Policy Secretariat of the Republic of Serbia (hereinafter: RPPS) (Handbook for Drafting a Mid-term Plan, RPPS, 2020), which should contain not only the activities planned by the RAP23 and RAP24, but also those from other strategies and action plans regulating training to be implemented by the Academy.

Since the Academy does not have to prepare mid-term plans, this option constitutes a positive step forward. In the course of the preparation of this document, the Academy may better consider and systematize all its obligations in line with the domestic public policy documents, operationalize its activities and choose the best approach to training it should organize and implement. The adoption of the above-mentioned multiannual work plan also contributes to the transparency of public policy implementation and the identification of potential overlaps in the activities, deadlines for their implementation, as well as the possibility of proposing the revision of a public policy document in which the lack of compliance has been identified regarding deadlines, responsibility and further implementation details (Handbook for Drafting a Mid-term Plan, RPPS, 2020, pp. 8-25).

In the preparation of the multiannual work plan, the Academy encounters numerous challenges whose proper addressing implies the consideration of the given plan as a platform for strengthening judicial competence in line with the international standards.

The activities planned in public policy documents, including the RAP23 and RAP24, are characterized by a high degree of generality and vagueness, and that is why the Academy

¹⁷ The Working Body also has professional support of the researchers from the Institute of Comparative Law.

¹⁸ In that respect, the authors of this paper rely on the understanding presented by Vuković and Babović (Vuković, Babović, 2013, p. 2). According to that understanding, the policy network is made of a number of formally institutional and informal relations, beliefs and interests in the creation and implementation of public policies, whose role is to enable stakeholders to actively contribute to the creation of policies, and not only to limit them.

has to operationalize them further through its acts and practice. However, successful implementation of these activities does not always depend only on the Academy, but also on the HJC and the HPC.

This refers primarily to the prescription of mandatory training, for which the RAP23 leaves the open possibility to be prescribed for a certain number of days, while that possibility has not been recognized in the recently adopted judicial laws. However, the interpretation of legal norms in line with the proposed balanced approach to the educational dimension of judicial self-governance would possibly allow the Academy to introduce the concept of planning and implementing mandatory training about specific topics within permanent training in its multiannual work plan, but this plan could not be realized without the adequate decision of the HJC and the HPC. Therefore, the Academy's multiannual plan should play the role of the platform enabling, in line with institutional responsibilities, common and timely discussion planning, implementation and monitoring of the measures and activities deriving the public policy documents, whose implementation involves the participation of different institutions (Handbook for Drafting a Mid-term Plan, RPPS, 2020, p. 7). In that way, it would be easier to achieve joint and timely planning in line with the development of the "life" cycle of training so as to reflect actual needs for training.

The scope of training to be organized by the Academy according to the public policy documents and laws is not only extensive, but also disproportional in favour of training within the field of criminal law. Formally implemented, it would lead to the imbalance in the Academy's annual training plan, which would not only be inexpedient, but would also partly affect the evaluation process regarding the need for training that is regularly implemented by the Academy¹⁹ and explicitly mentioned in one of the process interim benchmarks.²⁰ Moreover, it is the RAP23 that extended the reach of this interim benchmark by stipulating that the activity of the annual training programs for the holders of judicial should be proposed and adopted considering the results of work evaluation and evaluation of the previously conducted training,²¹ which is integral part of the cycle of training planning and the evaluation process of the need for training, in line with the standards cited by the EJTJN (EJTJN Handbook on Judicial Training Methodology in Europe, 2016, p. 13)²² and the regulations of the bylaw adopted by the Academy itself. Hence, it is possibly necessary for the Academy to resort to the multiannual planning of training in practice, with the aim of fulfilling all its obligations while at the same time properly meeting the needs for training the holders of judicial functions, which can be duly done through a multiannual work plan.²³ In other words, the preparation process of a multiannual work plan can be used as a platform for the purposeful operationalization of the principle of judicial self-governance.

¹⁹ Rulebook on the procedure for determining training needs and drafting proposals for the annual training program.

²⁰ This interim benchmark states: "Serbia ensures the consideration of the needs as part of the evaluation of the work of judges and prosecutors".

²¹ Measures 1.3.2.3. and 1.3.2.4. RAP23.

²² EJTJN clearly indicates that each permanent training program must be directed towards the fulfilment of the needs for training.

²³ In that way, it is possible to plan the training coverage on certain topics, not only on an annual, but also on a multiannual basis, and to adopt guidelines in order to ensure their potentially larger

RAP23 upgrades the training methods through workshops, simulations and introducing remote learning and this emerges as a sub-activity within the activities from 1.3.1.2. In this case, it is also the activity directed towards implementing the process interim benchmarks. From several recent annual training programs, it transpires that a number of the Academy's trainings is organized with the application of interactive training methods. For example, in the 2022 permanent training annual program, a lecture (mini-lesson) is planned as the only training method in approximately 16% of the planned training, while in the remaining percentage of training this method is combined with other methods, such as case study, brainstorming, roleplay, debate groups etc.²⁴ As for certain training sessions, whose users were the employees in the court offices, the Academy also applied the "gaming" method or, more precisely, the method of simulating video-games, showing further innovativeness in this way. Since in its documents the European Judicial Training Network (EJTN) clearly points out that the quality of training is of crucial importance for improving the methods of training implementation, it is essential that the Academy should express its attempt of retaining this approach in its multiannual work plan.

The development of the quality evaluation system for permanent training, which includes the two-way evaluation system, i.e., the assessment of the training results or the degree of the participants' knowledge improvement, as well as the assessment of the quality of the training program itself and of the lecturers, is one of the activities stipulated by the RAP23.²⁵ In its practice, the Judicial Academy relies on the Kirkpatrick's Evaluation Model which was formulated back in 1959 and has ever since been considered as the most comprehensive one in the professional circles.²⁶ In that context, it is important to emphasize that the Academy has already piloted the evaluation of the fourth level of the Kirkpatrick's model, which involves the analysis of training effects on work results. The orientation in the multiannual work plan towards establishing the two-way evaluation system, which implies a mandatory entrance test in the training organization, as well as of an exit test, in order

coverage. By such guidelines or the multiannual work plan itself it is possible to determine whether certain training categories are organized as one-to-one training, as remote training, or in a hybrid model. Furthermore, it is possible to specifically plan basic and advanced training sessions (based on the work evaluation results and the assessed need for training), system and target training for lecturers, and to choose approaches which ensure the uniform quality of high-coverage training, such as training about new laws.

²⁴ The 2022 permanent training program is available at: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf>, 11 September 2023. From the Minutes from the session of the Programme Council of the Judicial Academy of 25 August 2022 (available at: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2022-godina/Programski-savet/Zapisnik-sa-prve-sednice.pdf>, 12. 9. 2023) it can be seen, for example, that the annual research of the needs for training pays particular attention to the effect of an employee's tenure on the content of the permanent training program, as well as to the work methods, while the question of the work methods is taken into account in the preparation of the annual training program.

²⁵ Activities 1.3.1.3, RAP23.

²⁶ This model involves the evaluation based on four levels: reaction, learning, behaviour and results. The evaluation of the third and fourth levels of the Kirkpatrick's model is not quite common in Europe. Although their importance is pointed out by the EJTN, they are rarely applied because of their complex implementation and substantial financial funds they demand.

to determine the degree of the participants' knowledge upgrading, would be an important step forward in terms of the concretized application of the judicial self-governance principle in the function of improving judicial competence. More importantly, despite indisputable financial expenses accompanying the full application of the four-degree Kirkpatrick's Evaluation Model, it is very important to recognize its importance and the possibility of its explicit stipulation, under certain circumstances, by the Academy's multiannual work plan, which would contribute to the establishment of a clear connection between the educational dimension of judicial self-governance and the quality of judiciary work.

FINAL CONSIDERATIONS

The rule of law cannot exist in the absence of independent and impartial judiciary, which protects human rights and dignity of all citizens in a society with equal bases. Establishing and maintaining judicial independence are conditioned by numerous factors, also including the competence of the holders of judicial functions and the respect for the concept of judicial self-governance (judicial self-governance) indicated in the doctrine and in the relevant soft law instruments. Although the doctrine points to the indisputable connection of judicial self-governance and judicial independence, the concept of judicial self-governance itself has not been explicitly included in the existing definitions of the rule of law.

The importance of examining the optimal extent of the application of the concept of judicial self-governance in norming the training of the holders of judicial functions is primarily reflected in the fact that the question of the educational dimension has been mostly ignored in the research dealing with the strengthening of the judges' role in judicial self-governance. It is further emphasized in relation to the countries like Serbia, which are currently undergoing the EU accession process, since there is simultaneous insistence, on the one hand, on the need for respecting the concept of judicial self-governance that contributes to the realization of judicial independence as one of the key elements of the rule of law and, on the other hand, on the practice, through legal interventions, of establishing not only the key elements regarding the independent position of the judiciary, but also of norming explicitly other matters covered by different dimensions of judicial self-governance. In order to overcome the existing opposed tendencies, the paper starts from the application of the carefully-balanced approach that ensures not only the unobstructed coexistence of both elements, but it also *de facto* contributes to the internalization of the key elements of the rule of law and judicial independence, and to the successful institutional interaction of various state bodies and organizations who have been entrusted with different competences in norming the question of judicial independence and different dimensions of judicial self-governance. In other words, the concept of judicial self-governance is coming closer and is practically being included in the principle of the rule of law.

It seems that the requirements for fulfilling the entrusted interim benchmarks in Serbia's EU accession process regarding the improvement of judges' competence as an element of judicial independence are not fully formulated in line with the previously carefully-balanced approach, although evident efforts have been made in that direction.

An omission in the application of the proposed carefully-balanced approach is first reflected in the fact that two revised action plans (RAP23 and RAP24), which directly refer

to the matters relevant for the judiciary, as well as other plan documents, such as the relevant strategies and accompanying action plans, contain numerous measures and activities that involve training of the holders of judicial functions and/or judicial and prosecutorial assistants and other employees in the judiciary. The measures established in this manner clearly show a significant influence of the executive power on training in the judiciary, since executive power is in charge of adopting action plans. Therefore, the concepts of transparent enactment of laws and of judicial self-governance have undergone certain limitations in this area due to the intensive acting of the executive power.

Speaking of legislative interventions in the EU accession process which refer to the improvement of judges' competence, it is first necessary to note that neither the relevant public policy documents nor the Common Position define precisely whether certain questions regarding training must be normed by laws or some other acts. Therefore, the regulation of these questions has been left for implementation in line with the national system and its rules about the educational dimension of judicial self-governance, which is a good solution. The requirement for the broad consultative quality of the reform process, which is additionally defined in the RAP23 so that it implies active and even involvement of the representatives of the judiciary and the profession, proves that in this case the role of different actors has been operationalized in a well-balanced manner in the normative process referring to the basic postulates of judicial independence.

The modification of the normative framework referring to the Academy seems inevitable, primarily due to the strengthening of other dimensions of judicial self-governance, implemented through reform laws, which are now firmly in the hands of the HJC and the HPC, while they are also related to the planning and implementation of training. In addition, an outstanding interim benchmark that should be fulfilled by Serbia is the adoption of the Academy's multiannual work program, which is further aggravated by the delay in the amendment to the Law on the Judicial Academy.

The RAP23 contains numerous activities contributing to the fulfilment of this interim benchmark. The manner in which Academy's multiannual work program is operationalized in this document can be both praised and criticized. The interim benchmark, as well as the RAP23, are aligned with international standards, since the formulation itself of this requirement points to the importance of the role of a special national institution dealing with the questions of training in judiciary. Moreover, the requirement for adopting the above-mentioned work in general reflects well the educational dimension of judicial self-governance, while the RAP23 correctly recognizes the roles of different actors in the implementation process of the interim benchmark. The RAP23 to a certain extent appreciates other requirements of the educational dimension of judicial self-governance, since it is limited to the general requirements directed towards the improvement of the general principles of the Academy's work, while leaving the details and concretization to judicial self-governance. This somewhat minimalist approach can be explained by the need for the questions which are mainly in the domain of judicial self-governance, such as mandatory training for judges, or exclusively in the operational competence of the Academy, to be left to the regulation by these bodies. The weakness of the approach in the RAP23 is that it does not stipulate the adoption of a multiannual work program of the Academy as a result of the implementation of this benchmark, which to a certain extent relativizes the obligation of its enactment.

In its current work on the preparation of the multiannual work plan, the Academy went one step further than the RAP23 relying on the methodologically founded approach to the preparation process in line with the Methodology for the preparation of mid-term plans. The proactivity of the Academy's approach is reflected in its self-initiative formation of the adequate Working Body, which gathers a remarkable number of different representatives of the judiciary, directly including the representatives of the HJC, as guarantors of judicial independence. Therefore, it can be concluded that the Working Body has also adequately applied the concept of judicial self-governance.

There is a particularly outstanding role of the Academy's multiannual work plan as a platform that enables, in line with institutional responsibilities, joint and timely planning, implementation and monitoring of the measures and activities deriving from the public policy documents whose implementation implies the participation of different institutions. In that manner, through flexible soft law mechanisms, it seems easier to collectively plan training so that it suits actual needs for training, and also enables the realization of the concept of judicial self-governance, without which it is impossible to apply the principles of judiciary independence and of the rule of law.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted on 6 September 1985 by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985
- Bingham, T. (2010). *The Rule of Law*. London: Penguin Books.
- Consultative Council of European Judges. Magna Carta of judges CCJE (2010) 3 Final Consultative Council of European Judges Opinion No. 4 on appropriate initial and in-service training for judges at national and European levels
- Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities
- Council of the European Union, European Union common position on Judiciary and fundamental rights, Brussels, 5. 7. 2016, 10074/16
- Ćirić, J., Đorđević, M. (2022). A Look on Constitutional Changes in the Sphere of Judiciary. In: V. Turanjanin, D. Čvorović (eds.). *Non-institutional Measures, Simplified Forms of Action and other Criminal Law Instruments of Reacting to Criminality and Positive Penal Legislation*, 73–82. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu; INTERMEX – Beograd. [In Serbian]
- Ćorić, V., Knežević Bojović, A. (2019). Framing an Improved Model of Judicial Reform in Aspiring Member States of the European Union. *European Journal of Transformation Studies*, vol. 7 (2), 211–220. Available at: <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/journal-transformation/article/view/5021>
- EJTN (2016). *EJTN Handbook on Judicial Training Methodology in Europe*.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011) CDL-AD(2011)003rev. Available at <https://rm.coe.int/1680700a61>

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en
- Ilić, G. P. (2018). Critical Considerations of the Working text of the Ministry of Justice Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia. Sideways in Interpretations of International Documents. *Sveske za javno pravo*, 31/2018, 19–26. [In Serbian]
- Indicators Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Reenforcing Judicial Protection. ENCJ Report 2022–2023. Available at: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%20Ljubljana/ENCJ%20Report%20Indicators%20IAQ%202022-2023%2025%20May%202023%20with%20links.pdf>
- Judicial Academy Continuous Training Programme for 2022. Available at: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/program-stalne-obuke-za-2022.pdf>.
- Regulation on Methodology for Development of Mid-term Plans, RS Official Gazette [In Serbian]
- Knežević Bojović, A., Ćorić, V. (2023). Challenges of the Rule of Law Conditionality in EU Accession. *Bratislava Law Review*, 7 (1), 41–62. Available at: <https://blr.flaw.uniba.sk/index.php/BLR/article/view/327>
- Knežević Bojović, A., Ćorić, V. (2022). *Rule of Law as a Challenge in Principle and Selected Examples from the Judicial Sector in Serbia*. In: J. Ćeranić Perišić, V. Đurić, A. Višekruna (eds.). *65 Years since the Rome Treaties: European Union and Perspectives of Serbia's European Integration*, 51–72. Beograd: Institut za uporedno pravo. Available at: <http://ricl.iup.rs/1666/1/2022%20-%2065%20godina%20Rimskih%20ugovora%20-%20Knežević%20Bojović%20-%20Ćorić.pdf> [In Serbian]
- Kosar, D., Šipulova, K. (2020). How to Fight Court-Packing. *Constitutional Studies*, vol. 6, no. 1, 133–164.
- Law on Judges, RS Official Gazette no. 10/2023 [In Serbian]
- Law on the High Judicial Council, RS Official Gazette no. 10/2023 [In Serbian]
- Law on the Judicial Academy, RS Official Gazette no. 104/2009, 32/2014 – Constitutional Court decision and 106/2015 [In Serbian]
- Law on the Planning System of the Republic of Serbia. RS Official Gazette no. 30/2018) [In Serbian]
- Minutes from the Meeting of the Judicial Academy Programme Council of 25.8.2022. Available at: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2022-godina/Programski-savet/Zapisnik-sa-prve-sednice.pdf> [In Serbian]
- Pech, L. (2022). The Rule of Law as a Well Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, 107–138.
- Petrov, V. (2014). Proposals for Constitutional Reform in the Part Pertaining to Judiciary – a Re-examination of the National Strategy. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 68, 97–108 [In Serbian]
- Purić, O., Knežević Bojović, A. (2016). Creation of Educational Policy in Serbian Judiciary and Influence of the European Union. *Politička revija*, 4, 75–92. Available at: <https://www.ips.ac.rs/publications/kreiranje-obrazovne-politike-u-pravosudju-srbije-i-uticaj-evropske-unije/> [In Serbian]
- Regulation on Methodology for Development of Mid-term Plans, RS Official Gazette [In Serbian]

- Republican Public Policy Secretariat. Handbook for Drafting a Mid-term Plan, February 2020 Available at: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Priručnik-za-izradu-srednjoročnih-planova-09032020.pdf> [In Serbian].
- Revised Action Plan for Chapter 23, Government of the Republic of Serbia, Judiciary and Fundamental Rights, July 2020 [In Serbian]
- Revised Action Plan for Chapter 24 Justice, Freedom and Security, Government of the Republic of Serbia, July 2020 [In Serbian]
- Rulebook on the Procedure for Establishing Training Needs and Development of Draft Annual Training Programme [In Serbian]
- Stein, R. (2009). Rule of Law: What Does It Mean? *Minnesota Journal of International Law*. 293–303. Available at: https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1428&context=faculty_articles
- Šipulova, K. et al. (2023). Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary. *Regulation & Governance*, vol. 17, 22–42.
- Tamanaha, B. Z. (2012). The History and Elements of the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*, 232–247.
- The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary General, UN SC, UN Doc. S/2004/616 at 4/3
- Van Dijk, F. et al. (2016). Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards, 2016, Working Paper January 2016, nr 1, De Rechtspraak.
- Vuković, D., Babović, M. (2014). Social Interests, Policy Networks, and Legislative Outcomes: The Role of Policy Networks in Shaping Welfare and Employment Policies in Serbia. *East European Politics and Societies*, 28 (1), 5–24.
- Working Text of the Ministry of Justice Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia. Available at: <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/20887/radni-tekst-ustavnih-amandmana-u-oblasti-pravosudja-uskladjjen-sa-preporukama-venecijanske-komisije.php> [In Serbian]