

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O PRAVOSUDNOJ AKADEMIJI



POLAZNE OSNOVE ZA  
USVAJANJE ZAKONA O  
PRAVOSUDNOJ AKADEMIJI

Vida Petrović Škero

Goran P. Ilić

Ana Zdravković

Beograd, 2024.

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O PRAVOSUDNOJ  
AKADEMIJI

*Autori*

**Vida Petrović Škero,**

sudija u penziji, nekadašnja predsednica Vrhovnog suda Srbije,  
članica CEPRIS-a

**Goran P. Ilić,**

redovni profesor katedre za krivično pravo Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu, član Upravnog odbora CEPRIS-a

*Autorka-saradnica*

**Ana Zdravković,**

doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu sa položenim  
pravosudnim ispitom, članica CEPRIS-a

*Izdavač*

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

*Za izdavača*

Aleksandar Trešnjev

*Dizajn*

Petar Pavlović



Kingdom of the Netherlands

Izradu ovog teksta podržala je Ambasada  
Kraljevine Holandije u Beogradu.

Mišljenja izražena u ovom tekstu ne  
predstavljaju nužno stavove Ambasade  
Kraljevine Holandije u Beogradu ili njenih  
partnera.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovana, presnimavan  
ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili  
na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti izdavača.

©CEPRIS, 2024

## Sadržaj

Uvodne napomene .....	4
Novele ZoPA i obrazloženje.....	8
1. Osnovne odredbe .....	8
2. Delatnost i organizacija Akademije.....	9
3. Obuka sudija i tužilaca .....	13
3.1. Prethodna obuka za lica koja su po položenom ispitu primljena na Akademiju.....	13
3.2. Stalna obuka.....	18
4. Poseban program obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika .....	20
5. Obuka sudskog i tužilačkog osoblja.....	21
6. Prelazne i završne odredbe .....	21
Završne napomene.....	21

## Uvodne napomene

Nakon donošenja Ustavnih amandmana kojima je Ustav Republike Srbije (dalje: Ustav) promjenjen u delovima u kojima su regulisani sudska vlast, tužilaštvo i podela vlasti,<sup>1</sup> u članu 2 Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava<sup>2</sup> propisano je da će Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Državnom veću tužilaca biti usklađeni sa Amandmanima u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu, dok će odredbe drugih zakona biti usklađene u roku od dve godine. S obzirom na to da Pravosudna akademija (dalje i kao: Akademija) nije postala ustavna kategorija,<sup>3</sup> važeći Zakon o Pravosudnoj akademiji (dalje i kao: ZoPA)<sup>4</sup> trebalo je uskladiti sa Amandmanima u roku od dve godine od dana njihovog stupanja na snagu, tačnije, do 9. februara 2024. godine. Iako bi prekoračenje roka moglo da bude protumačeno kao izraz nedovoljnog zakonodavčevog interesovanja za Pravosudnu akademiju, to ne umanjuje značaj novog zakonskog uređenja njene organizacije i nadležnosti. Neophodno je da se novim zakonskim odredbama regulišu organizacija i funkcionisanje Pravosudne akademije kao institucije koja doprinosi obezbeđenju nezavisnosti sudija i sudova i samostalnosti javnih tužilaca i javnog tužilaštava. Takođe je trebalo i da zakonske norme obezbede pravni okvir za stvaranje profesionalnih, nepristrasnih i samostalnih nosilaca pravosudnih funkcija, da zajemče rešenja za zaštitu njihovog integriteta, jednom reči, da pravno urede uslove u kojima će vršioци pravosudnih funkcija i dužnosti poslove obavljati stručno i efikasno.

Ne postoji međunarodno priznat „najbolji način postupanja“ u pogledu postojanja pravosudnih akademija, odnosno ustanova za obuku, koji bi sugerisao da bi za stupanje na pravosudne funkcije bilo obavezno pohađanje ustanove za obuku nosilaca pravosudnih funkcija. Razlike u načinu na koji su uređene početna i stalna

- 
- <sup>1</sup> Odluka o proglašenju Akta o promeni Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* 16/2022).
  - <sup>2</sup> Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* 115/2021).
  - <sup>3</sup> Reč je o jednoj od najmlađih pravosudnih institucija u Republici Srbiji, čije se funkcionisanje još uvek obezbeđuje zahvaljujući inostranim donacijama. Imajući u vidu stepen razvijenosti Akademije i uslove koji su obezbeđeni za njen rad, nije osnovano da ona postane ustavna kategorija. Povrh svega, mali broj evropskih država je ustanovama te vrste pridao ustavni značaj. *Model amandmana I do XXXVI na Ustav Republike Srbije i Model ustavnog zakona na Ustav Republike Srbije sa obrazloženjem* (prir. V. Beširević), Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd 2021, 39.
  - <sup>4</sup> Zakon o Pravosudnoj akademiji (*Službeni glasnik RS* 104/2009, 32/2014 – odluka Ustavnog suda i 106/2015).

obuka sudija mogu da budu posledica specifičnosti pojedinih pravosudnih sistema, ali je obuka u svakom slučaju neophodna. To je suštinski važno pitanje koje se tiče ne samo neophodnosti unapređenja znanja i veština sudskih poslenika već i samog funkcionisanja sudstva.<sup>5</sup> Međunarodne preporuke samo ističu značaj početne obuke, pa je tako u tački 26 Mišljenja br. 4 KVES predložena *obavezna (kurziv – autori)* početna obuka po programima koji odgovaraju profesionalnom iskustvu onih koji su izabrani na sudijske funkcije.<sup>6</sup> U § 10 Deklaracije iz Bordoa stoji da obuka predstavlja pravo i obavezu sudija i javnih tužilaca. Odgovarajuće stručno usavršavanje ima ključni značaj jer omogućava poboljšanje učinka pravosuđa i doprinosi podizanju kvaliteta pravosudnog sistema u celini (tačka 43 Mišljenja br. 4 (2009) KVET i Mišljenja br. 12 (2009) KVES).<sup>7</sup>

Imajući u vidu kapacitet naše Akademije i stepen njene samostalnosti, Ustavnim amandmanima nije prihvaćena mogućnost da Pravosudna akademija predstavlja „jedinu tačku ulaska“ (*single entry point*) u nacionalno pravosuđe. Tako je zaključila i Venecijanska komisija, koja je istakla da isključenje Pravosudne akademije iz ustavnih amandmana znači da ulazak u pravosuđe nije uslovljen završetkom odgovarajuće obuke na Akademiji.<sup>8</sup> Komisija je preporučila da se zakonski uredi pitanje Pravosudne akademije. Prilikom sprovođenja te preporuke zakonodavac bi trebalo da ima u vidu da je Ustavni sud<sup>9</sup> svojevremeno utvrdio neustavnost odredbe člana 40 stav 8 ZoPA jer je *početna obuka* na Pravosudnoj akademiji postavljena kao poseban i *presudan* uslov za vrednovanje stručnosti i osposobljenosti prilikom predlaganja kandidata za prvi izbor (*kurziv – autori*). Do istog zaključka Ustavni sud je došao i u oceni ustavnosti odredaba Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu kojima su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca obavezani da prilikom predlaganja kandidata za izbor za sudiju

---

<sup>5</sup> Reč je o tač. 6 i 7 Mišljenja br. 4 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) upućenog Komitetu ministara o odgovarajućoj početnoj i naknadnoj (stalnoj) obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou – Mišljenje br. 4 KVES, Strazbur, 27. novembar 2003, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija* (prir. A. Knežević Bojović), Institut za uporedno pravo, Beograd, novembar 2020, 62.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 65.

<sup>7</sup> Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) dostavljeno Komitetu ministara Saveta Evrope o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu (sa Deklaracijom iz Bordoa „Sudije i tužioci u demokratskom društvu“ i Obrazloženjem) – Mišljenje br. 4 (2009) KVET i Mišljenje br. 12 (2009) KVES, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca* (prir. A. Knežević Bojović, M. Stanić), Institut za uporedno pravo, Beograd, novembar 2020, 53, 62.

<sup>8</sup> Mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2021)032 br. 1027/2021 i 1047/2021 o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa i o Nacrtu ustavnog zakona za sprovođenje amandmana (doneto na 128. plenarnom zasjedanju održanom u Veneciji 15. i 16. oktobra 2021), Strazbur, 18. oktobar 2021, 18, 19.

<sup>9</sup> Ustavni sud, IUz-497/2011, 6. februar 2014.

prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca prednost daju kandidatu koji je završio pripremnu obuku na Pravosudnoj akademiji.<sup>10</sup> Kandidat koji je završio početnu obuku na Akademiji imao je ne samo apsolutnu prednost prilikom prvog izbora u odnosu na sve druge kandidate koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom o sudijama, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu, već i *garanciju* (*kurziv* – autori) da će biti izabran ukoliko ima slobodnih mesta (osim ako na isto mesto nije konkurisao drugi kandidat koji je takođe završio početnu obuku, ali je na njoj pokazao bolje rezultate). Na taj način je prekršeno načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji iz člana 21 Ustava i povređeno Ustavom zajemčeno pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima iz člana 53 Ustava.

S obzirom na vreme koje je proteklo od usvajanja Amandmana i činjenicu da u tom dosta kratkom roku nije došlo do bitne promene u kapacitetu i kvalitetu rada Akademije, još uvek se nisu stekle mogućnosti da se Akademija novim zakonom kojim se reguliše njen rad prihvati kao „jedina tačka ulaska“ u pravosuđe i da se izvrši izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu. Tako preuranjene izmene mogu veoma lako omogućiti neprimeren uticaj i mešanje izvršne vlasti na izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Takvi potezi bi mogli da se započnu tek kada se pokaže da implementacija promena u novom ZoPA daje u praksi rezultate koji pokazuju da se stvorila nezavisna institucija sa potrebnim kvalitetima u sprovođenju obuke koja u celini može da ostvari cilj svog postojanja.

Pri donošenju novih zakonskih rešenja treba imati u vidu sledeće – „da bi se takva institucija zaštitila od neprimerenih spoljnih uticaja, KVES preporučuje da rukovodeće osoblje i predavači u toj instituciji budu imenovani od strane sudstva ili drugog nezavisnog tela odgovornog za organizovanje obuke i nadzor nad njom“ (tačka 12 Mišljenja br. 4 KVES). To može da bude savet sudstva, a ne ministarstvo pravde ili neko drugo telo koje odgovara zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, pri čemu značajnu ulogu u tome mogu da igraju sudijska udruženja. Takođe, utvrđivanje *konceptije programa obuke i njihovo sprovođenje* treba poveriti, pod kontrolom sudstva ili još bolje saveta sudstva, posebnom nezavisnom telu (npr. akademiji za obuku) koje ima sopstveni budžet i koje radi u saradnji sa sudijama (tačka 65 Mišljenja br. 10 KVES).<sup>11</sup> I obuku javnih tužilaca i tužilačkog osoblja trebalo bi da vrši samostalna ustanova, s obzirom na to da je samostalnost garancija kulturnog pluralizma i nezavisnosti. Slično kao sudije, javni tužioci bi imali pripremnu i stalnu obuku, a poseban naglasak bi bio na specijalizaciji u pojedinim oblastima, pri čemu bi obuka bila pravo, ali i dužnost javnih tužilaca. Obukom bi bili obuhvaćeni

---

<sup>10</sup> Ustavni sud, IUz-427/2013, 12. jun 2014; IUz-428/2013, 12. jun 2014.

<sup>11</sup> Mišljenje br. 10 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) – Savet sudstva u službi društva – Mišljenje br. 10 KVES, Strazbur, 23. novembar 2003, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, 177, 178.

administrativno osoblje i službenici u javnim tužilaštvima. Ako postoji potreba, trebalo bi predvideti mogućnost zajedničke obuke sudija, tužilaca i advokata o temama koje su im od zajedničkog interesa (tač. 58 do 62 Mišljenja br. 9 (2014) KVET).<sup>12</sup>

Polazne osnove za usvajanje Zakona o Pravosudnoj akademiji sačinili su eksperti Centra za pravosudna istraživanja (CEPRIS) uz ustavni okvir za uređenje pravosuđa, posebno imajući u vidu da je *ratio* usvojenih Amandmana bio da se otklone neprimereni uticaji druge dve grane vlasti na pravosuđe i prihvaćen politički stav „da Ustav nije toliko bitan, samo je osnov za zakon“.<sup>13</sup> Stav je CEPRIS-a da je stoga obaveza države da zakonskim tekstom reguliše osnovne odredbe, delatnost i organizaciju Pravosudne akademije tako da se ne mogu ugroziti nezavisnost i samostalnost pravosuđa i bez preuzimanja funkcija izbora, koje po Ustavu treba da vrše Visoki savet sudstva (dalje: VSS) i Visoki savet tužilaštva (dalje: VST). Novi zakon mora da bude u skladu sa potrebama pravosuđa, kapacitetima Akademije i usklađen sa ekonomskim mogućnostima države za finansiranje njenog rada. Odredbe Zakona koje bi bile iluzorne ne bi mogle da obezbede njegovu delotvornost i samo bi simulirale potreban pozitivan efekat Zakona.

Metodološki pristup je određen tako što je praćena sistematizacija važećeg ZoPA, navođenjem i obrazloženjem ključnih pitanja koja novi zakon mora da reguliše, sa konkretnim predlozima i obrazloženjima. Navedeno je koje su nužne promene i novine zbog usvojenih Amandmana, preporuka Venecijanske komisije datih u procesu izmena Ustava Republike Srbije,<sup>14</sup> stava teorije, preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope,<sup>15</sup> mišljenja Konsultativnog veća Evropskih

---

<sup>12</sup> Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) o evropskim normama i načelima za tužioce – Mišljenje br. 9 (2014) KVET, Strazbur, 17. decembar 2014, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca*, 133.

<sup>13</sup> Politički stav koji je često iskazivan na sednicama Narodne skupštine Republike Srbije i u medijima.

<sup>14</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu usvojeno 17–18. marta 2007; Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu amandmana od 25. juna 2018; Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu amandmana od 18. oktobra 2021; Hitno mišljenje Venecijanske komisije od 24. novembra 2021.

<sup>15</sup> Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva, usvojeni 1985. godine; Preporuka CM REC (2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost usvojena 17. novembra 2010; Preporuka R(94)12 Komiteta Ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, usvojena 13. oktobra 1994; Magna karta sudija, KVES(2010)3; Evropska povelja o zakonu za sudije, 8–10. jul 1998.



sudija,<sup>16</sup> mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca<sup>17</sup> i, što je najvažnije, stvarne potrebe i kapaciteta Akademije za obavljanje delatnosti.

## Novele ZoPA i obrazloženje

### 1. Osnovne odredbe

U Prvoj glavi važećeg ZoPA određuju se predmet zakona, cilj osnivanja Akademije, njen status i pečat. Imajući u vidu sadržinu Ustavnih amandmana i novih pravosudnih zakona kojima se utvrđuju nadležnosti Visokog saveta sudstva<sup>18</sup> i Visokog saveta tužilaštva<sup>19</sup> koji jemče i obezbeđuju nezavisnost sudija i sudova i samostalnost javnih tužilaca i javnog tužilaštva (član 142 stav 1, član 144 stav 1 i član 155 stav 1 Ustava; član 2 stav 1 ZoVSS i član 2 stav 1 ZoVST), očigledno je da u članu 3 ZoPA treba brisati stav 6, kojim se predviđa: „Nadzor nad zakonitošću rada Akademije vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe.“

U skladu s tim bi *de lege ferenda* član 3 stav 6 ZoPA glasio:

„Nadzor nad radom Akademije i stručni nadzor vrše Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva.“

Predloženo je potpuno usklađeno sa tačkom 65 Mišljenja KVES br. 10<sup>20</sup> u kojoj se navodi da „obaveza organizovanja i nadzora procesa obuke sudija u svakoj zemlji treba da bude poverena sudstvu ili još bolje savetu sudstva, a ne ministarstvu pravde ili nekom drugom telu koje odgovara zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti“.

---

<sup>16</sup> Mišljenje br. 1 (2001) o standardima vezanim za nezavisnost sudija i stalnost sudijske funkcije od 23. novembra 2001; Mišljenje br. 4 (2003) o odgovarajućoj početnoj i stalnoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou od 27. novembra 2003; Mišljenje br. 7 (2005) o sudstvu i društvu od 23–25. novembra 2005; Mišljenje br. 10 (2007) o Savetu sudstva u službi društva; Mišljenje br. 11 (2008) o kvalitetu sudskih odluka; Mišljenje br. 15 (2012) o specijalizaciji sudija; Zajedničko mišljenje KVES br. 12 (2009) i KVET br. 4 (2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu.

<sup>17</sup> Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) dostavljeno Komitetu ministara Saveta Evrope o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu (sa Deklaracijom iz Bordoa „Sudije i tužioc i u demokratskom društvu“ i Obrazloženjem); Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) o evropskim normama i načelima za tužioce, Strazbur, 17. decembar 2014; Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) o evropskim normama i načelima za tužioce (sa Rimskom poveljom i Obrazloženjem načela), Strazbur, 17. decembar 2014.

<sup>18</sup> Zakon o Visokom savetu sudstva – ZoVSS (*Službeni glasnik RS* 10/2023).

<sup>19</sup> Zakon o Visokom savetu tužilaštva – ZoVST (*Službeni glasnik RS* 10/2023).

<sup>20</sup> *Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, 177.

Takođe, odredba je u skladu i sa tačkom 58 Mišljenja br. 9 (2014) KVET<sup>21</sup>, u kojoj se upućuje na to da se obuka poverava posebnim telima jer je važno osigurati samostalan karakter ustanove koja je zadužena za organizovanje ove obuke.

Da bi Akademija ispunila cilj svoje delatnosti, u skladu sa svojim kapacitetima (poput broja zaposlenih i budžeta), prilikom odabira korisnika obuke trebalo bi razmotriti da li postoji mogućnost da korisnici obuke koju Akademija bude sprovodila budu i javni beležnici, javni izvršitelji, medijatori.

Odredbi člana 5 ZoPA kojom se reguliše pečat Akademije ne bi trebalo da bude mesto u osnovnim odredbama već posle člana 57 ZoPA koji nosi naziv „Donošenje Statuta i podzakonskih akata“.

## 2. Delatnost i organizacija Akademije

U utvrđivanju optimalnog broja članova Upravnog odbora i Programskog saveta, zakonodavac mora da vodi računa o vrsti i broju korisnika usluga Akademije iz redova sudstva i javnog tužilaštva. Trebalo bi imati u vidu da u proseku sudovi imaju više od 80% postupaka koji spadaju u građansku materiju, što određuje i proporcionalan broj sudija i saradnika koji postupaju u toj materiji u odnosu na broj lica koja postupaju u krivičnoj materiji. Mora se voditi računa i o posebnim potrebama korisnika obuke iz javnog tužilaštva. Zakonodavac ne sme prevideti ni potrebe specijalizovanih sudova: prekršajnih, privrednih i Upravnog. Važno je obezbediti zastupljenost predstavnika svih pomenutih kategorija. Sve to je naročito značajno za način formiranja Programskog saveta i omogućavanje kvalitetnog obavljanja delatnosti iz njegove nadležnosti.

Kako bi se poštovala preporuke, mišljenja KVES i KVET i evropski standardi, u sastavu Upravnog odbora, a naročito u sastavu Programskog saveta, ne bi trebalo da bude ministar nadležan za poslove pravosuđa. To se uvek može smatrati posrednim uticajem na funkcionisanje nezavisnih i samostalnih pravosudnih institucija. Imajući u vidu da su korisnici obuka Akademije i zaposleni u pravosuđu, može se prihvatiti da bi bilo celishodno da član Upravnog odbora bude lice iz ministarstva u čijoj je nadležnosti pitanje stručnog usavršavanja zaposlenih u pravosuđu.

S obzirom na dato obrazloženje, odredba člana 7 ZoPA čiji je naziv „Upravni odbor“ bila bi *de lege ferenda* formulisana na sledeći način:

*„Upravni odbor je organ koji upravlja Akademijom i njegov sastav čini jedanaest članova.“*

---

<sup>21</sup> Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca, 133.

*Članovi Upravnog odbora su: šest članova koje imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, od kojih dva imenuje na predlog udruženja sudija; tri člana koja imenuje Visoki savet tužilaštva iz reda javnih tužilaca, od kojih jednog imenuje na predlog udruženja tužilaca; lice koje je u ministarstvu nadležnom za pravosuđe nadležno za stručno usavršavanje zaposlenih u sudovima i tužilaštvima; lice koje je zaposleno u Akademiji koje imenuje direktor Akademije.*

*Članovi Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva ne mogu biti članovi Upravnog odbora.*

*Mandat članova Upravnog odbora traje četiri godine bez mogućnosti ponovnog izbora.*

*Članovi Upravnog odbora imaju pravo na naknadu za rad u visini od 20% osnovne plate sudije Vrhovnog suda.“*

U skladu sa predloženim izmenama člana 7 ZoPA, neophodno je izmeniti član 9 ZoPA tako da glasi:

*„Predsednik i zamenik predsednika Upravnog odbora*

*Članovi Upravnog odbora biraju predsednika i zamenika predsednika Upravnog odbora među članovima Upravnog odbora iz reda sudija i javnih tužilaca.*

*Mandat predsednika i zamenika predsednika traje četiri godine bez mogućnosti ponovnog izbora.*

*Predsednik saziva i predsedava sednicama Upravnog odbora. Zamenik predsednika zamenjuje predsednika u slučaju njegove sprečenosti za rad.*

*Predsednik i zamenik predsednika mogu biti razrešeni te funkcije pre isteka mandata na lični zahtev ili na osnovu odluke Upravnog odbora.*

*Predsednik ima pravo na naknadu za rad u visini od 30% osnovne plate sudije Vrhovnog suda.“*

Polazeći od stava da je za sve novoizabrane sudije i javne tužioce koji se prvi put biraju na sudijsku odnosno javnotužilačku funkciju, bez obzira na obuke koje su prethodno završili i poslove koje su obavljali pre izbora, potrebno organizovati kraću obaveznu obuku koja će im omogućiti da lakše započnu vršenje funkcije za koju su izabrani, treba sačiniti program kojim će se regulisati način i sadržina te obuke, pa bi član 9 ZoPA kojim se reguliše nadležnost Upravnog odbora trebalo dopuniti alinejom koja glasi:

„ – usvaja program obavezne prethodne obuke za sudije i javne tužioce koji se prvi put biraju na pravosudnu funkciju, uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva.“

Programski savet je stručni organ Akademije koji utvrđuje godišnje predloge programa obuke. Programski savet bi trebalo da obezbedi programe obuke koji će pomoći sticanje neophodnih znanja, birajući kao predavače iskusne sudije, tužioce i pravosudno osoblje. Dosadašnja praksa je pokazala da to telo nije u potpunosti vršilo svoju funkciju te bi je stoga trebalo ojačati. Sastav Programskog saveta trebalo bi „da obezbedi, u potpunosti u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i stalne obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti...“ (tačka 57 Preporuke 57 CM/Rec(2010)12).<sup>22</sup>

Sastav Programskog saveta trebalo bi izmeniti tako da uključi što više sudija i javnih tužilaca koji vrše funkciju u višim stepenima sa najboljim znanjem i iskustvom i koji u pravosuđu uživaju ugled. Član koji se imenuje iz reda sudskog i javnotužilačkog osoblja trebalo bi da se odlikuje izuzetnim znanjem u delatnosti koju obavlja. U sastavu Programskog saveta neophodno je obezbediti predstavnike različitih specijalizacija u pravosuđu. Taj organ ne treba da u svom sastavu ima funkcionere ministarstava koji nemaju ni potrebno iskustvo ni potrebna znanja za sačinjavanje programa pravosudnih funkcionera. Necelishodno je članove Programskog saveta iz pravosuđa osloboditi do 50% obima osnovnog posla zbog rada u Akademiji. To bi vodilo prebacivanju njihovog posla na druge kolege te smanjenju efikasnosti u institucijama u kojima obavljaju osnovnu delatnost. Stoga bi trebalo predvideti da im se za dodatni posao, angažman u Akademiji, isplaćuje određena naknada. Novim zakonom treba da se realizuje intencija Ustava da Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva aktivno učestvuju u formiranju što kvalitetnijih organa Akademije, kako bi se ostvario cilj njenog osnivanja. Ograničenje lica koja ne mogu biti članovi Programskog saveta trebalo bi da se odnosi samo na članove Upravnog odbora. Član VSS i VST iz reda sudija i javnih tužilaca može se predlagati za člana Programskog saveta. Predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti ne mogu biti članovi Programskog saveta.

Na osnovu izloženog, odredba člana 16 ZoPA kojom se uređuje Programski savet *de lege ferenda* trebalo bi da glasi:

„Programski savet je stručni organ Akademije.

---

<sup>22</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost, 2010.

Programski savet čini 15 članova koje imenuje Upravni odbor iz reda sudija, javnih tužilaca, sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika i sudskog i javnotužilačkog osoblja.

Osam članova Programskog saveta imenuje se iz reda sudija, na predlog Visokog saveta sudstva; tri člana Programskog saveta imenuju se iz reda javnih tužilaca, na predlog Visokog saveta tužilaštva; po jedan član je reda sudskog i javnotužilačkog osoblja na predlog Visokog saveta sudstva, odnosno Visokog saveta tužilaštva; po jedan član Programskog saveta iz reda sudijskih, odnosno javnotužilačkih pomoćnika koji se imenuju na predlog Visokog saveta sudstva, odnosno Visokog saveta tužilaštva.

Mandat članova Programskog saveta traje četiri godine.

Članovi Upravnog odbora ne mogu biti članovi Programskog saveta.

Članovi Programskog saveta imaju pravo na naknadu za rad u visini od 15% osnovne plate sudije apelacionog suda.“

Shodno tim predlozima, trebalo bi izmeniti odredbu člana 18 stav 4 ZoPA tako da ona *de lege ferenda* glasi:

„Članovi stalnih komisija imaju pravo na naknadu za rad u skladu sa odlukom Upravnog odbora.“

Bilo bi celishodno promeniti odredbu člana 19 stava 4 ZoPA kojom se propisuje da se stalni predavači iz reda sudija i javnih tužilaca upućuju na rad u Akademiju na period od tri godine. Promena bi se sastojala u tome što bi ispred reči – tri godine umesto reči *od* bilo propisano *do*. *Ratio legis* te intervencije je u tome što u praksi ima slučajeva da određeni broj sudija i javnih tužilaca, koji ispunjavaju sve kriterijume da obavljaju posao predavača, ne želi da se odvoji od osnovne pravosudne funkcije u tako dugom periodu. Predložena izmena bi omogućila da stalni predavači mogu to biti i u kraćim periodima (npr. 1–2 godine). Na osnovu izloženog *de lege ferenda* bi trebalo predvideti da se u stavu 4 člana 19 ZoPA reč: „*od*“ zameni rečju: „*do*“. To je u skladu sa tačkom 21 Mišljenja KVES: „Kada su sudije nadležne za obuku, značajno je da takve sudije ostanu u toku sa sudskom praksom.“

Sadržinu člana 22 ZoPA trebalo bi dopuniti tako da se, nakon stava 1, predvidi novi stav 2, a postojeći stav 2 bio bi stav 3 člana 22 ZoPA. U tom smislu bi *de lege ferenda* novi stav 2 člana 22 ZoPA glasio:

„Plate zaposlenih u Akademiji određuju se u skladu sa zakonom kojim se uređuju plate državnih službenika i nameštenika.“

### 3. Obuka sudija i tužilaca

Imajući u vidu potrebne vrste obuka i ko će ih sve koristiti, postojeći naziv glave III ZoPA koji glasi: OBUKA SUDIJA I TUŽILACA trebalo bi promeniti tako da naziv glave bude:

#### „III. PRETHODNA I STALNA OBUKA“

S obzirom na tu izmenu, ceo tekst budućeg zakona bi trebalo usaglasiti sa promenom, pa bi termin početna obuka bio zamenjen terminom prethodne obuke.

Zbog toga je neophodno izmeniti član 23 ZoPA tako da se *de lege ferenda* izbrišu reči „sudija i tužilaca“, a reč „njihove“ zameni rečju „pravosudne“. Izmenjen član 23 ZoPA bi glasio:

*„Obuka je organizovano sticanje i usavršavanje praktičnih i teorijskih znanja i veština potrebnih za nezavisno, odnosno samostalno, stručno i efikasno vršenje pravosudne funkcije.“*

#### 3.1. Prethodna obuka za lica koja su po položenom ispitu primljena na Akademiju

Visoki saveti pravosuđa po članu 26 ZoPA određuju svake godine broj korisnika početne obuke. Dosadašnja formulacija iz stava 3 člana 26 ZoPA upućivala je VSS i Državno veće tužilaca (VST) na procenu broja slobodnih sudijskih i tužilačkih mesta samo u osnovnim i prekršajnim sudovima i osnovnim javnim tužilaštvima, u godini koja sledi nakon godine u kojoj korisnici završavaju početnu obuku, uvećanu za 30%. Iako zakonodavac pokušava da navođenjem uvećanja za 30% prilagodi broj primljenih kandidata na Akademiji, čini se da time ne uspeva da izbegne rizik od davanja pogrešne procene ukoliko se posmatraju samo pomenuti sudovi i tužilaštva. Oslobođena mesta u sudovima i javnim tužilaštvima višeg stepena uzrokuju, najčešće, pomeranje mesta obavljanja pravosudne funkcije i upražnjenih sudijskih i tužilačkih mesta. Stoga je bitno da se ograničenje iz stava 3 ZoPA izostavi. Procena bi morala da se temelji na mnogo opsežnijim podacima, čijom analizom VSS i VST mogu da realizuju krajnji cilj – utvrđenje optimalnog broja korisnika te vrste prethodne početne obuke, što je u korelaciji sa budućim potrebama za prvi izbor. Kvalitetniji kandidati za izbor nosilaca pravosudnih funkcija će u krajnjem ishodu uticati na poboljšanje efikasnosti i kvalitetniji rad sudova i tužilaštava. U skladu sa izloženim, stav 3 člana 26 ZoPA bi *de lege ferenda* glasio:

*„Broj korisnika prethodne obuke iz stava 2 ovog člana Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva utvrđuju na osnovu procene broja*

*slobodnih sudijskih i tužilačkih mesta, pri čemu naročito vode računa da broj korisnika bude u skladu sa budućim potrebama za prvi izbor. “*

Zbog prethodno predloženih izmena, član 31 stav 3 ZoPA treba dopuniti tako da *de lege ferenda* glasi:

*„Način polaganja prijemnog ispita bliže se uređuje pravilnikom o polaganju prijemnog ispita za prethodnu obuku koji usvaja Upravni odbor uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. “*

Tim pravilnikom se mora izričito utvrditi način polaganja prijemnog ispita (ko sačinjava ispitna pitanja, kako se daju kandidatima itd.). To je bitno da bi se obezbedila sigurnost od mogućih zloupotreba prilikom polaganja prijemnog ispita i vratilo poverenje budućih kandidata u rad Akademije.

Na tragu predloženih izmena treba *de lege ferenda* dopuniti član 32 stav 2 i 3 ZoPA tako da njegove odredbe glase:

*„Ispitna komisija ima pet članova koje predlaže Upravni odbor, i to tri sudije koje imenuje Visoki savet sudstva i dva javna tužioca koja imenuje Visoki savet tužilaca.*

*Članovi Ispitne komisije ne mogu biti članovi Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaštva, Upravnog odbora i Programskog saveta. “*

Ocenjivanje, do sada regulisano odredbom člana 33 ZoPA, pismenog i usmenog dela ispita vrši se ocenama od jedan do deset. Imajući u vidu prihvatljive komentare ranijih kandidata da je pravilnije ocenjivanje u bodovima jer postoji bolja skala procene, smatramo da bi stav 1 člana 33 ZoPA *de lege ferenda* trebalo da glasi:

*„Usmeni i pismeni deo ocenjuju se bodovima od 1 do 100. “*

I stav 3 člana 33 ZoPA bi *de lege ferenda* trebalo izmeniti na sledeći način:

*„Kandidat koji dobije manje od 50 bodova na pismenom ili usmenom delu ispita, odnosno ocenu 'ne zadovoljava' na testu ličnosti nije položio ispit. “*

Žalba na ocenu kao posebno pravo kandidata treba da smanji mogućnost manipulacije rezultatima ispita i trebalo bi da bude izdvojena u poseban član te označena rubrumom „Žalba na ocenu“. Zbog toga u članu 33 ZoPA treba brisati st. 4 i 5, pa bi stav 6 postao stav 4 člana 33 ZoPA. Novi član 33a ZoPA bi glasio:

*„Kandidat nezadovoljan ocenom na pismenom delu ispita ima pravo da u roku od 24 sata od objavljivanja rezultata izvrši uvid u svoj pismeni rad i da po isteku roka za uvid, u roku od 24 sata, izjavi žalbu protiv ocene.*

*Žalbe protiv pismenog ili usmenog dela prijemnog ispita podnose se Žalbenoj komisiji koja je dužna da o njoj odluči u roku od tri dana od dana prijema žalbe i može žalbu da odbaci, da je odbije ili da je usvoji i izmeni ocenu. Odluka Žalbene komisije je konačna.“*

Kao posledica uvođenja žalbe neophodno je urediti sastav Žalbene komisije, tako da bi *de lege ferenda* trebalo predvideti član 33b ZoPA koji glasi:

*„Žalbena komisija*

*Žalbena komisija ima pet članova koji se imenuju na četiri godine.*

*Sve članove predlaže Upravni odbor, tri iz reda sudija koje imenuje Visoki svet sudstva i dva iz reda javnih tužilaca koje imenuje Visoki savet tužilaštva.*

*Članovi Žalbene komisije ne mogu biti članovi Visokog saveta sudstva, Visokog sveta tužilaštva, Upravnog odbora, Programskog saveta i Ispitne komisije.“*

Za sačinjavanje rang liste u članu 34 stav 2 ZoPA utvrđuju se kriterijumi za utvrđenje prednosti kandidata u rangiranju u slučaju kada više kandidata ima istu završnu ocenu. Smatramo da je prihvatljivije rešenje da, kada kandidati imaju iste završne ocene i iste ocene na pravosudnom ispitu, *prednost treba da ima kandidat sa više radnog iskustva u pravosuđu posle položenog pravosudnog ispita*, a ne kandidat sa boljom prosečnom ocenom na osnovnim akademskim studijama. Bolja prosečna ocena na osnovnim akademskim studijama došla bi u obzir kao kriterijum jedino za kandidata koji nema radnog iskustva u pravosuđu. To znači da bi *de lege ferenda* odredba člana 34 stav 2 ZoPA glasila:

*„Ukoliko kandidati imaju istu završnu ocenu, prednost ima kandidat sa boljom ocenom na pravosudnom ispitu, a ako su i te ocene iste, prednost ima kandidat sa više radnog iskustva u pravosuđu nakon položenog pravosudnog ispita, a ukoliko je iskustvo isto ili ga nema, prednost ima kandidat sa boljom prosečnom ocenom na osnovnim akademskim studijama.“*

Zbog slučajeva neregularnosti prilikom polaganja prijemnog ispita i stvaranja nepoverenja kandidata, trebalo bi obezbediti delotvornu kontrolu regularnosti sprovedenog prijemnog ispita. Ispitna komisija bi trebalo da ima obavezu da VSS i VST dostavi izveštaj o sprovedenom ispitu, koji će, ako utvrde nepravilnosti, biti



ovlašćeni da odbiju izveštaj i ponište prijemni ispit. To znači da se *de lege ferenda* u članu 34 ZoPA stav 3 briše, a dodaju se novi st. 3, 4, 5, 6 i 7, dok dosadašnji stav 4 postaje stav 8.

*„Pre objavljivanja utvrđene rang-liste, ukoliko kandidat koji je učestvovao u ispitnom procesu podnese prigovor Ispitnoj komisiji da postoje sumnje da je bilo neregularnosti, Ispitna komisija dostavlja Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaštva izveštaj o sprovedenom prijemnom ispitu sa utvrđenom rang-listom.*

*Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva donose konačnu odluku o prigovoru u roku od osam dana od dana prijema prigovora i izveštaja i mogu ga odbaciti, odbiti ili usvojiti.*

*Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva odbaciće prigovor ukoliko utvrde da je neblagovremen, izjavljen od neovlašćenog lica ili neuredan.*

*Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva odbiće prigovor ukoliko utvrde da je rang-lista sačinjena bez propusta.*

*Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva usvojiće prigovor, odbiti izveštaj o sprovedenom ispitu i poništiti prijemni ispit ukoliko utvrde da je postojala neregularnost.“*

Dužina trajanja obuke treba da obezbedi kvalitet prethodne obuke, shodno vrsti i oblasti konkretne obuke. Polaznicima bi trebalo omogućiti da u što većoj meri rade na praktičnim slučajevima i predmetima, umesto da se pretežno bave teorijskim aspektom obuke. Veoma je bitno da se tokom obuke razvijaju analitičke sposobnosti, logičko razmišljanje, verbalna logika, a posebno sposobnost tumačenja prava i pravničkog rasuđivanja. Stoga bi tekst norme kojom se reguliše to pitanje trebalo dopuniti, pa bi u stavu 2 člana 35 ZoPA trebalo *de lege ferenda*, nakon postojeće, dodati sledeću rečenicu:

*„Prilikom utvrđenja programa obavljanja prethodne obuke bitno je obezbediti optimalno vreme trajanja svake vrste obuke i za svaku oblast.“*

Za polaznike koji imaju duže radno iskustvo u struci nakon položenog pravosudnog ispita adekvatno bi bilo da obuka traje dve godine, što je do sada bila jedina zakonska varijanta. Javnom diskusijom, naročito u okviru struke, trebalo bi odrediti adekvatnu dužinu trajanja obuke za polaznike sa više od dve godine, četiri godine ili još dužeg staža u pravosuđu posle položenog pravosudnog ispita. Ako se zakon bude primenjivao uz poštovanje svih promena i ako se budu sprovodili redovni izbori sudija, relativno brzo će prestati potreba da se na taj način reguliše dužina trajanja prethodne obuke.

Korisniku mora zakonom biti obezbeđeno pravo na prigovor na ocenu koju dobija za konkretni deo obuke, o kome će odlučiti odgovarajuća stalna komisija Programskog saveta. Trebalo bi zadržati rešenje da prestaje svojstvo korisnika obuke kandidatu za koga Komisija za prethodnu obuku odluči da je njegova konačna ocena jedan. Takvo rešenje je opravdano jer bi se u suprotnom kandidatu omogućavalo da u dodatnom roku sprema i dobije šansu da ponovno polaže deo obuke, čime bi se urušavao kontinuitet obuke, približavajući je time sistemu studiranja, što redovna obuka ne sme da bude.

Odredbе kojima se reguliše završni ispit u saglasnosti su sa izgrađenim standardima. Važno je ukazati na to da se na završnom ispitu proveravaju isključivo praktična znanja i osposobljenost za obavljanje pravosudnih funkcija koji su sticani tokom pohađanja prethodne obuke. Odredbe čl. 37–39 ZoPA ne iziskuju neke suštinske promene. Bilo bi nužno utvrditi da se ispit polaže pred Komisijom čiji mandat ne bi trebalo da bude duži od tri godine. Duži mandat mogao bi da omogući koruptivne elemente ili da stvori privid takve mogućnosti. Komisiju od pet članova treba da imenuju VSS i VST, i to tri člana sudski i dva člana tužilački. U tom smislu bi *de lege ferenda* trebalo izmeniti dosadašnji stav 2 i dodati novi stav 3, a dosadašnji st. 3, 4 i 5 postaju st. 4, 5 i 6 člana 37 ZoPA:

*„Završni ispit se polaže pred petočlanom komisijom, koja se bira na tri godine.*

*Tri člana Komisije imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, a dva člana Visoki savet tužilaštva iz reda javnih tužilaca. Članovi Komisije ne mogu biti članovi Visokog saveta sudstva ni Visokog saveta tužilaštva, Upravnog odbora, Programskog saveta i Komisije za prethodnu obuku Akademije.“*

Prava korisnika početne obuke pre i posle završetka prethodne obuke treba jasnije odrediti, vodeći računa da bi Akademija trebalo da organizuje obuku u skladu sa izveštajima VSS i VST o potrebama koje će postojati za nove nosioce pravosudnih funkcija. Korisnici obuke čija se obuka finansira iz sredstava budžeta Republike Srbije zasnivaju radni odnos na određeno vreme u dužini trajanja obuka koju pohađaju, uvećanoj za jedan mesec. Pošto svi polaznici imaju završni ispit, predlažemo da se svima odredi isto vreme za pripremu završnog ispita. Zaposleni u pravosudnim institucijama treba da imaju platu u visini od 70% osnove plate sudije osnovnog suda za vreme trajanja radnog odnosa u Akademiji. Korisniku prethodne obuke koji je zaposlen kod drugog poslodavca radni odnos miruje. Direktor Akademije može doneti rešenje o odgađanju pohađanja prethodne obuke do jedne godine na molbu korisnika prethodne obuke. Korisnici koja je na porodiljskom odsustvu i odsustvu sa rada radi nege deteta direktor rešenjem određuje odgađanje za period predviđen zakonom kojim se regulišu ta prava. Korisnici koji su bili u

stalnom radnom odnosu u pravosudnim institucijama po sticanju uverenja o završenoj prethodnoj obuci zasnivaju ponovo stalni radni odnos, a oni koji nisu bili u stalnom radnom odnosu zasnivaju radni odnos na određeno vreme od dve godine, bez obzira na to koliko je trajala prethodna obuka koju su završili.

Obaveza korisnika je da redovno pohađaju prethodnu obuku i poštuju propisana pravila Akademije. U slučaju kršenja propisanih obaveza, može im se otkazati ugovor o radu ili izreći druge disciplinske mere predviđene odredbama Zakona o radu.

### 3.2. Stalna obuka

Veoma značajna nadležnost Akademije je organizovanje stalne obuke kojom se usavršavaju teorijska i praktična znanja nosilaca pravosudnih funkcija. Stalna obuka je njihovo pravo i dužnost, a organizuje se pod nadzorom nezavisne institucije čija samostalnost može da očuva kulturološki pluralizam i nezavisnost. Stalna obuka bi trebalo da omogućí održavanje i unapređenje visokog stepena stručnosti, s tim što mora da odgovori na potrebe za specijalizacijom. Obukom se poboljšava sudijski i tužilački učinak, a na taj način poboljšava kvalitet pravosudnog sistema. Zajedničkom obukom (sudija i tužilaca) treba da se omogućí stvaranje osnove za zajedničku pravnu kulturu (tač. 44–46 Mišljenja br. 4 (2009) KVET i Mišljenja br. 12 (2009) KVES).

Obavezna stalna obuka bi se morala organizovati u roku od 10 dana od dana kada je izvršen izbor sudija, odnosno javnih tužilaca i trebalo bi da traje 20 dana. Trebalo bi da bude obavezna za sve prvi put izabrane nosioce pravosudnih funkcija, bez obzira na to da li su završili neku od prethodnih obuka, iz koje institucije ili organizacije se biraju i koliko im je dug prethodni staž u struci. Praksa je pokazala da prvi put izabrani nosioci pravosudnih funkcija imaju potrebu da im se odgovori na veliki broj pitanja o načinu vršenja funkcije. Iskusnim pravnicima „obuka je potrebna samo u odnosu na ono što im je neophodno za njihovu novu profesiju“ (tačka 25 Mišljenja br. 4 KVES).<sup>23</sup> Neophodno je omogućiti da dobiju odgovore i obuku potrebnu za svaku materiju kojom će se baviti. Moraju biti upoznati sa pravima i obavezama koji su im garantovani posebnim zakonima za sudstvo, odnosno tužilaštvo. Program mora biti sačinjen veoma stručno i praktično i vođen od najiskusnijih sudija i tužilaca, a obuka mora biti praktična. U nju bi trebalo uključiti i deo u kome će polaznici raditi sa psihologom i andragogom. Takva vrsta obuke treba da obezbedi sigurnost u radu novoizabranim sudijama i javnim tužiocima. Akademija bi morala da dostavlja sudu, odnosno javnom tužilaštvu za koje su izabrani novi nosioci pravosudnih funkcija uverenje o završenoj obaveznoj stalnoj obuci po prvom izboru i tek tada bi sticali pravo za samostalan rad.

---

<sup>23</sup> *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, 65.

Važno je istaći da bi stalna obuka trebalo po pravilu da bude zasnovana na dobrovoljnom učešću, dok bi samo u izuzetnim slučajevima mogla da bude obavezna (tačka 37 podtač. i. i ii. Mišljenja br. 4 KVES).<sup>24</sup> Osim pomenute prvenstvene stalne obuke, postoje i drugi slučajevi u kojima bi stalna obuka bila obavezna.

Stalna i obavezna obuka moraju se sprovesti uz hitno organizovanje i sačinjavanje programa kada se donesu novi ili kada su u većoj meri izmenjeni procesni zakoni i zakoni koji su materijalnopravne prirode, a koje često primenjuje veći broj sudija, odnosno javnih tužilaca (član 43 stav 2 ZoPA).

Stalna i obavezna obuka određuje se i u slučaju napredovanja u sud, odnosno javno tužilaštvo više instance, u slučaju da izabrano lice menja materiju u kojoj će raditi. Takva obuka se može organizovati i kada sudija zbog promene rasporeda promeni materiju u kojoj je radio (tač. 32–36 Mišljenja br. 4 KVES; član 45 stav 5 ZoPA).<sup>25</sup> VSS i VST mogu odrediti obaveznu obuku pojedinih sudija ili javnih tužilaca i u slučaju loših rezultata rada u dužem periodu (član 45 stav 4 ZoPA).

Programi stalnog dobrovoljnog usavršavanja sprovode se kada je to propisano zakonom, kada se uvodi neka nova tehnologija u radu, kada se pojavi potreba da se razjasni tumačenje zakona u pogledu specifičnih situacija zbog kojih je oformljen veći broj predmeta, a postoji potreba boljeg razjašnjenja nekih novih pravnih problema koji nisu regulisani zakonima (*SLAPP* tužbe, primena veštačke inteligencije, odnos sa medijima, obaveza transparentnosti, unapređenje profesionalnih tehnika...) (tač. 16–19 Mišljenja br. 11 (2008) KVES).<sup>26</sup>

Za takvu vrstu obuke sačinjava se godišnji program usavršavanja u kome se određuju predmet i vreme održavanja obuke, i to najkasnije do 1. decembra tekuće godine (član 46 stav 1 ZoPA). Takvo funkcionisanje je nužno da bi sudije i javni tužioci izabrali za koji će se program prijaviti te da bi na vreme planirali odsustvo iz suda i javnih tužilaštava i da ne bi zakazivali ročišta za te dane. Mimo godišnjeg rasporeda stalne dobrovoljne obuke, na osnovu odluke VSS i VST može se organizovati hitna obuka, a Akademija je obavezna da izradi poseban program stalne obuke (član 45 stav 6 ZoPA) (primera radi, veći broj predsednika sudova ili glavnih javnih tužilaca prvi put je izabran na tu funkciju).

Akademija treba da vodi evidenciju korisnika programa stalne obuke i te podatke dostavlja VSS i VST (član 42 stav 2 ZoPA). Prilikom napredovanja nosilaca pravosudnih funkcija VSS i VST moraju imati u vidu koliko su kandidati

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, 67.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 66, 67.

<sup>26</sup> Mišljenje br. 11 (2008) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o kvalitetu sudskih odluka – Mišljenje br. 11 (2008) KVES, Strazbur, 18. decembar 2008, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, 191, 192.

za višu funkciju radili na ličnom usavršavanju. To je u skladu i sa međunarodnim preporukama da za napredovanje sudija (a shodno i javnih tužilaca) nadležni savet uzme u obzir učešće sudija, odnosno javnih tužilaca u stalnim obukama (tačka 70 Mišljenja br. 10 KVES).<sup>27</sup>

Mentori i stalni predavači iz reda sudija i tužilaca koji obavljaju svoju delatnost u Akademiji morali bi da završe posebnu obuku, za koju predlog sačinjava Programski savet a usvaja ga Upravni odbor (član 47 stav 1 ZoPA). Uverenje o završenoj posebnoj obuci izdaje Akademija, na obrascu koji se utvrđuje aktom Upravnog odbora (član 47 st. 2 i 3 ZoPA). I mentori sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, koji mogu biti samo sudije odnosno javni tužioc i koje imenuje predsednik suda odnosno glavni javni tužilac, obavezni su da završe program obuke koji organizuje Akademija (član 48 ZoPA). *Kandidati za mentore i predavače mogu se i sami prijaviti Programskom savetu.* Stav da sudije i tužioc i mogu sami da se prijave da budu mentori ili predavači, a ne samo na predlog predsednika suda ili glavnog tužioc a, predlagali su i praktičari i teoretičari u stručnim diskusijama povodom rada Akademije. Na taj način bi se izbegla mogućnost zloupotrebe nadležnih predlagača da iz ličnih razloga nekad ne predlažu i najbolje sudije ili tužioc e za obavljanje dužnosti mentora ili predavača.

Akademija može po potrebi da angažuje psihologe, andragoge ili druge stručnjake koji će učestvovati u programima u kojima je to potrebno.

#### **4. Poseban program obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika**

Da bi bili primljeni u sud ili tužilaštvo kao pripravnici, kandidati moraju da polažu prijemni ispit. Program prijemnog ispita za pripravnike, na predlog Programskog saveta, donosi Upravni odbor Akademije (član 49 st. 1 i 2 ZoPA). *Konačni prijem pripravnika vrši tročlana komisija suda, odnosno javnog tužilaštva za koju je kandidat konkurisao.* Takvu dopunu treba uneti u ZoPA, zato što u izboru zaposlenih treba da učestvuje i komisija institucije u kojoj će kandidat raditi. Prijem se vrši na osnovu ocene koju utvrđuje tročlana komisija, a koju 40% čini prosečna ocena sa studija, 50% ocena sa prijemnog ispita, a 10% ocena koju daje komisija suda, to jest javnog tužilaštva nakon obavljenog razgovora sa kandidatom. Kandidati sa najvišom ocenom zasnivaju radni odnos sa sudom, odnosno tužilaštvom.

Predlog posebnog programa obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika utvrđuje Programski savet u saradnji sa predsednicima sudova i glavnim

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, 178.

javnim tužiocima. Posebni program obuke sudijskih odnosno tužilačkih pomoćnika i pripravnika usvaja Upravni odbor uz saglasnost VSS i VST (član 50 st. 1–3 ZoPA).

Sudovi i tužilaštva mogu primati i volontere koji imaju ista prava na obuku kao pomoćnici i pripravnici i učestvuju na obukama koje se za njih organizuju (član 50 stav 7 ZoPA).

## **5. Obuka sudskog i tužilačkog osoblja**

I ta obuka treba da obezbedi da pravosudno osoblje obavlja poslove stručno i efikasno. Obuka sudskog i tužilačkog osoblja je dobrovoljna, osim ako posebnim zakonom nije određeno drugačije (član 52 stav 2 ZoPA). Izuzeci postoje kada se obuka sprovodi zbog novih zakona koje pravosudno osoblje primenjuje (npr. zakoni u oblasti finansija koji se primenjuju u sudu). Programe obuke koji se donose za svaku kategoriju sudskog i tužilačkog osoblja, na predlog Programskog saveta, usvaja Upravni odbor uz saglasnost VSS ili VST (član 53 ZoPA).

Mora se obratiti naročita pažnja da jedan broj programa bude sačinjen za obuku osoblja zaposlenog u specijalizovanim odeljenjima, sudovima i tužilaštvima. Oni bi trebalo da budu prilagođeni posebnim nadležnostima tih odeljenja, sudova ili tužilaštava. Programi osoblja zaposlenih u redovnim sudovima i tužilaštvima koji ne rade u posebnim odeljenjima moraju da sadrže i sticanje osnovnog procesnog i materijalnog pravnog znanja grane prava u delatnosti koju obavljaju.

## **6. Prelazne i završne odredbe**

Ne postoji potreba za posebnim komentarima ovih odredaba. Trebalo bi da prate mogućnosti budžeta, kadra koji postoji i broja osoblja koje treba zaposliti i smeštajnih uslova koji zadovoljavaju potrebe Akademije. Tek nakon takve sveobuhvatne procene moguće je realno utvrditi kada bi se novi zakon, po usvajanju i stupanju na snagu, mogao primeniti. U suprotnom, ponovo će biti usvojen nedelotvoran zakon.

## **Završne napomene**

Iako je broj sudija u Srbiji daleko iznad evropskog proseka,<sup>28</sup> veliki je broj nerešenih i zastarelih predmeta. U zvaničnim dokumentima se navodi da su osnovni problem nepopunjena sudijska mesta, ali uporedni podaci pokazuju da je s mnogo

---

<sup>28</sup> Više sudija po glavi stanovnika imaju jedino Crna Gora, Hrvatska i Slovenija.

manje sudova i sudija moguće postići veću efikasnost.<sup>29</sup> Nema sumnje da je jedan od uzroka takvog stanja uređenje sudova u Republici Srbiji, ali drugi, podjednako važan razlog jeste obuka sudija, javnih tužilaca i ostalog pravosudnog osoblja. Na to je ukazala i ova analiza, u kojoj su odredbe važećeg ZoPA ispitane u svetlu međunarodnih preporuka i uspostavljenih standarda u ovoj oblasti.

Jedan od ključnih problema u stvaranju uslova za uspešno sprovođenje prethodne i stalne obuke sudija, javnih tužilaca, sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, volontera, pa čak i sudskog i tužilačkog osoblja jeste nastojanje izvršne vlasti da zadrži uticaj na odabir kandidata i njihovo napredovanje u oblasti pravosuđa. Iako je Ustavni sud u nekoliko odluka utvrdio da se na taj način povređuju neke od ustavnih odredaba, uprkos Amandmanima koji su usvojeni sa ciljem da sudije i javne tužioce oslobode iz „zagrljaja“ izvršne vlasti, može se reći da dosadašnji rezultati nisu ohrabrujući. Bez obzira na to što od osnivanja pa do danas Pravosudna akademija nije ispunila svoj zadatak, uočljivo je nastojanje da ona bude jedina tačka ulaska u pravosuđe. Istina je da takvi sistemi postoje u uporednom pravu, ali je reč o državama u kojima se nezavisnost sudstva i samostalnost javnog tužilaštva ozbiljno shvataju i poštuju. Možda je prekoračenje roka za donošenje novog zakona kojim bi se uredile organizacija i nadležnost Pravosudne akademije bilo podsticaj za ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa da ode u drugu krajnost, odnosno da po hitnom postupku, praktično nakon jednog sastanka predstavnika radne grupe, sačini Radnu verziju nacрта zakona o Pravosudnoj akademiji i stavi je na jednomesečnu javnu raspravu.

Ako se ima u vidu da je ponuđeno i rešenje o ulasku u pravosuđe „na druga vrata“, a ne samo kroz ona koja vode u Akademiju, moglo bi se pomisliti da će ova mogućnost biti prihvaćena jer je u skladu sa načelom jednakosti građana koje je zajemčeno Ustavom. Probuđenu efikasnost nadležnog ministarstva trebalo bi uzeti sa određenom rezervom jer bi se preterana očekivanja lako mogla svesti na maksimu *Dum spiro spero* ili, izraženo našom uzrečicom, na ispravljanje krive Drine. Naime, neke druge radne verzije nacрта zakonskih izmena i dopuna potvrđuju da ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa ne mari previše za evropske standarde u pojedinim oblastima. Tako je, uprkos ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, u toku javna rasprava o novim krivičnim delima za koja je predviđena kazna doživotnog zatvora, bez mogućnosti uslovnog otpusta. S obzirom na to da je u ovoj analizi, u delu u kojem je raspravljano o slučajevima obavezne stalne obuke, istaknuto da jedan od takvih slučajeva predstavljaju izmene materijalnog zakonodavstva koje će primenjivati veliki broj sudija, biće posebno interesantno

---

<sup>29</sup> Bojan Spaić, *Komparativna analiza uređenja sudova*, Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd 2022, 61.

videti kako će se predavači na Pravosudnoj akademiji izboriti sa tom nemogućom misijom. Misijom objašnjavanja neobjašnjivog.