

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о Правосудној академији садржан је у одредбама члана 97. тачка 2. и 17. Устава Републике Србије, према којима Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Нови закони који уређују организацију правосудних органа у Републици Србији, и то члан 9. Закона о судијама и члан 54. Закона о јавном тужилаштву, предвиђају право судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца да се стручно усавршавају, као и да ће се то право уредити посебним законом. Овим законима је предвиђено обавезно похађање обуке, у зависности од оцена које су судије, односно јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца добили приликом вредновања њиховог рада. Поред тога, Закон о Високом савету судства и Закон о Државном већу тужилаца, предвиђају постојање почетне и сталне обуке судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и одређују надлежности ових органа у вези са тим. Како би се реализовала наведена права и обавезе неопходно је законом основати институцију која ће бити надлежна за спровођење програма обуке носилаца правосудних функција, као и обуке судијских и тужилачких помоћника, односно судског и тужилачког особља. Трансформацијом постојећег Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање, чији су оснивачи Влада Републике Србије и Друштво судија Србије, у Правосудну академију постиже се не само остваривање права гарнтованих наведеним законима, него и успоставља важан објективни критеријум приликом избора и напредовања судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, али и запослених у правосуђу.

Стратегијом реформе правосуђа предвиђено је да се Правосудни центар трансформише у институцију за обуку у правосуђу и да се на целовит начин уреди почетна и стална обука судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца, судијских и тужилачких помоћника и приправника, као и обука запослених у судској и тужилачкој администрацији.

Република Србија као чланица Уједињених Нација и Савета Европе, преузела је и обавезе садржане у документима усвојеним од тела ових организација. У тим међународним документима, како Уједињених нација тако и Савета Европе, истиче се уска повезаност почетне и сталне обуке са независношћу и ефикасношћу укупног правосудног система (Основни принципи који се тичу независности правосуђа, усвојени од стране УН 1985; Препорука Савета Европе бр. Р (94) 12 о независности, ефикасности и улози судија (Принципи III 1.a и V 3Г); Европска повеља о статусу судија (чл. 1.3 и 2.3); Декларација бр. 1. (2001) Консултативног савета европских судија и Декларација бр. 4. (2003) Консултативног савета европских судија о почетној и сталној обуци).

Доношење овог закона предлаже се у циљу стварања јасног нормативног оквира којим ће се уредити обука, чиме ће се допринети стварању модерног, ефикасног и непристрасног правосуђа и додатно унапредити увођење јасних, објективних и мерљивих критеријума приликом избора и напредовања. Општи циљ успостављања Правосудне академије је и да допринесе развоју професионалне правне културе уз уважавање потреба Републике Србије и даљег развоја правне државе.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Закон садржи седам делова: I део - Опште одредбе (чл. 1. до 4), II део – Делатност и организација Академије (чл. 5. до 22), III део – Обука судија и тужилаца (чл. 23. до 46), IV део – Обука предавача и ментора (чл. 47. и 48), V део – Посебан програм обуке судијских и тужилачких помоћника и приправника (чл. 49. и 50), VI део – Обука судског и тужилачког особља (чл. 51. до 53) и VII део – Прелазне и завршне одредбе (чл. 54. до 61).

У Првом делу Закона садржане су одредбе које се односе на оснивање Правосудне академије Републике Србије (у даљем тексту: Академија), њен циљ, и правни статус. Циљ оснивања Академије је обезбеђивање професионалног, независног, непристрасног и ефикасног обављања судијске и тужилачке функције и ефикасно обављање послова судског и тужилачког особља (члан 2), што је у складу са развојем правне државе и ефикасније заштите права грађана и правних лица, као и са начелима садржаним у различитим међународним документима, како Уједињених нација тако и Савета Европе.

Правни статус Академије се одређује као установа чији је оснивач Република Србија и која обавља делатност ради остваривања прав утврђених законом и има својство правног лица (члан 3). Овакав стаус Академије успоставља институционалну везу између Академије, Владе, представљене преко Министарства правде, као и Високог савета судства и Државног већа тужилаца. као органа који су по Уставу гаранти независности и самосталности судова и судија, односно самосталности јавних тужилаца

У Другом делу Закона одређују се делатност и организација Академије. У члану 5. су наведени послови Академије, који су у складу са њеним циљем који је дефинисан чланом 2. Закона. Делатност Академије није ограничена само на организацију и спровођење обуке, већ обухвата и успостављање сарадње са домаћим, страним и међународним институцијама, организацијама и удружењима, као и издавање публикација и истраживачке и документационе послове преко документационог и информационог центра. Овакво решење, којим је регулисано успостављање сарадње са другим институцијама, организацијама и удружењима, прати „најбољу праксу“ савремене обуке у правосуђу која све више подразумева активну сарадњу, не само са центрима за обуку осталих сродних професија (адвоката, нотара, итд.), већ и са правосудним академијама и школама других земаља (са којима се често сарађује на бази потписаних споразума), или са различитим међународним мрежама у које се групишу разне институције које се баве обуком у области правосуђа (Лисабонска мрежа Савета Европе или Европска мрежа за обуку у правосуђу Европске уније). Стварањем законских претпоставки за формирање документационо информационог центра, омогућава се прикупљање и израда

материјала који се односе на почетну и сталну обуку у организацији Академије. Поред тога, прикупљање одлука највиших судова у Републици Србији и израда стручних приручника намењених практичарима у правосуђу, представљају битан чинилац за успешно спровођење почетне и сталне обуке носилаца правосудних функција.

Чл. 6 до 22. Закона уређује се организација Академије. Као органи Академије одређени су Управни одбор, директор и Програмски савет. Приликом дефинисања ових органа и њихових надлежности пошло се од домаћих правних прописа, уз уважавање међународних стандарда садржаних у Декларацији бр. 4 (2003) Консултативног савета европских судија и препорукама тела Уједињених нација и Савета Европе о институцијама за обуку у правосуђу и почетној и сталној обуци.

Управни одбор Академије се састоји од три представника која именује Високи савет судства, од којих једног на предлог удружења судија; три представника из која именује Државно веће тужилаца од којих једног на предлог удружења јавних тужилаца и три члана која именује Влада. Најважнија надлежност Управног одбора је усвајање програма обуке, уз сагласност Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Поред тога, Управни одбор даје сагласност за именовање чланова Комисије за пријемни испит и других сталних комисија Програмског савета, одлучује о висини накнаде за рад предавача и ментора и доноси Статут Академије и друге акте Академије.

Надлежност и организација Програмског савета одређени су чл. 16. до 18. Закона. Програмски савет је дефинисан као стручни орган Академије који је надлежан за утврђивање програма почетне и сталне обуке, односно обуке предавача и утврђивање програма пријемног испита, што је у складу са праксом већине земаља које имају институције за обуку у правосуђу и наведеним међународним стандардима. Састав и услови које морају испуњавати чланови Програмског савета, које именује Управни одбор, обезбеђују заступљеност како судија, тако и јавних тужилаца и судског и тужилачког особља.

Чланом 19. Закона одређено је да су ментори и предавачи посебно обучена лица из реда судија, тужилаца и других професија који непосредно спроводе програме обуке. Пракса и искуство Правосудног центра указују да је неопходно организовати обуку и за менторе и предаваче, будући да образовне активности не захтевају само знање правне материје већ и поседовање педагошких способности у смислу преношења знања. Из тих разлога Закон предвиђе обавезну обуку ових лица. Разлика између сталних и повремених предавача, из редова судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, је у томе што се стални предавачи из редова судија и заменика јавних тужилаца упућују на рад у Академију на три године, што је у складу са Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву, док се повремени предавачи из редова судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца ангажују према потреби ради спровођења програма обуке.

У члану 22. Закона одређују се извори средстава за рад Академије. Средства за рад Академије обезбеђују се из буџета Републике Србије, донација и поклона, као и прихода од издавања публикација и реализације пројеката. Одређивање буџета Републике Србије, као извора финансирања Академије,

представља разраду начела постављеног Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву који прописују да су обука и стручно усавршавање носилаца правосудних функција право и обавеза који се остварују о трошку Републике Србије. Такође, због посебног значаја који има обука кандидата за носиоце правосудних функција, односно обука носилаца правосудних функција, извор финансирања Академије мора бити стабилан, предвидив и одржив. Поред буџета Републике Србије, Академија има још два додатна извора финансирања како би се обука могла додатно унапредити и развијати.

Трећи део Закона уређује почетну и сталну обуку судија и тужилаца. Општа дефиниција обуке судија и тужилаца садржана у члану 23. Закона у потпуности прати дефиницију циља Академије како је он постављен у члану 2. Закона.

Појам, избор кандидата, спровођење, као и права и обавезе корисника почетне обуке садржани су чл. 26. до 40. Закона. Број корисника почетне обуке, за судије прекршајног и основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца одређује Високи савет судства и Државно веће тужилаца према објективним потребама правосуђа. Академија расписује конкурс за пријем у програм почетне обуке. Општи услови за пријаву на конкурс су положен правосудни испит и испуњавање општих услова за рад у државним органима. Кандидати полажу пријемни испит, који обухвата практични и теоријски тест, као и тест личности. Комисија за пријемни испит утврђује ранг листу према резултатима сва три дела пријемног испита. У програм обуке се примају кандидати са ранг листе до попуне броја корисника почетне обуке предвиђеног за ту годину. Корисници програма почетне обуке похађају обуку под надзором ментора у судовима, тужилаштвима и институцијама изван правосуђа. Ментори у свакој фази почетне обуке оцењују кориснике, изузев периода који проведу ван правосуђа. На крају програма почетне обуке корисници полажу завршни испит. Завршна оцена представља збир оцена са сваког дела обуке и оцене са завршног испита. Високи савет судства и Државно веће тужилаца су у обавези да Народној скупштини предложе за функцију судије основног суда, прекршајног суда или заменика у основном јавном тужилаштву, кандидата који је завршио почетну обуку. Уколико нема пријављених кандидата који су завршили почетну обуку, тек тад могу бити предложени кандидати који испуњавају опште критеријуме за избор на место судије прекршајног или основног суда или заменика у основном јавном тужилаштву. Закон предвиђа да корисник почетне обуке заснива радни однос у Академији за време трајања обуке. Будући да је Академија установа основана од стране Републике Србије, која има својство правног лица, а која је надлежна за организацију почетне обуке, на овај начин се успоставља правна веза између корисника почетне обуке и Академије. Такође, овакво решење даје могућност Академији да поставља одређене обавезе корисницима почетне обуке (редовно похађање обуке, учешће у програмским активностима), као и да предузима мере у случају неиспуњавања прописаних обавеза. Корисник почетне обуке има право на плату у износу од 70% основне плате судије основног суда. Обим права и обавеза корисника почетне обуке прати решења која постоје у већини европских земаља.

У чл. 41. и 42. Закона приликом дефинисања појма и циља сталне обуке, пошло се од постављеног циља Академије и дефиниције садржане у Декларацији бр. 4. (2003) Консултативног савета европских судија о почетној и сталној обуци где се у изричито каже да је стална обука неопходна, не само због

развоја права, техника и знања за обављање правосудних функција, већ и због могућности да судије пређу у различите судове. Према члану 42. Закона, Академија води евиденцију полазника програма сталне обуке и те податке доставља Високом савету судства, односно Државном већу тужилаца. Ови подаци, као и подаци о предавачима и менторима имаће утицаја на напредовање судија и заменика јавних тужилаца, као израз њихове спремности да се додатно ангажују.

Стална обука судија и тужилаца предвиђена је чланом 43. Закона, начелно као добровољна, изузев када је другим законима, као што је то Законом о малолетним учницима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица и Породичним законом, предвиђена као обавезна. Друго одступање од начела добровољности сталне обуке је када Високи савет судства или Државно веће тужилаца пропишу обавезну обуку. То се односи на случајеве као што су промена специјализације, битне измене прописа, увођење нових техника рада и уклањање недостатака у раду судија и тужилаца уочених приликом вредновања њиховог рада.

Члан 45. Закона говори о посебном програму сталне обуке за судије и тужиоце који су по први пут изабрани. Ово је одредба која се односи на обавезу похађања сталне обуке за судије и заменике јавних тужилаца који су ступили на функцију, а нису завршили почетну обуку. Садржина и трајање посебног програма сталне обуке утврђују се актом Програмског савета, зависно од професионалног искуства корисника обуке. Кориснику посебног програма сталне обуке смањује се обим посла и радно време до 30% за време трајања овог програма, а на основу одлуке Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца. Смисао ове обуке је да се судијама и заменицима јавних тужилаца, који се бирају први пут на функцију, олакша и омогући брже укључивање у рад.

Четврти део Закона уређује обуку ментора и предавача.

Пети део Закона у чл. 49. и 50. регулише обуку судијских и тужилачких помоћника и приправника. Кандидати за судијске или тужилачке приправнике обавезни су да полажи пријемни испит да би били примљени ради обављања приправничког стажа. Програм пријемног испита за приправнике доноси Управни одбор Академије на предлог Програмског савета. Укупна оцена са пријемног испита састоји се из просечне оцене са основних студија и оцене са пријемног испита. У укупној оцени са пријемног испита 40% је оцена са основних студија, а 60% је оцена са пријемног испита. Приправнички стаж заснивају лица која имају најбољу укупну оцену. Приправници похађају програм обуке под надзором ментора.

Шести део Закона уређује обуку судског и тужилачког особља. Корисници ове обуке су судско и тужилачко особље које обавља административне послове. Програм обуке усваја Управни одбор, уз сагласност Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца.

У Седмом делу Закона садржане су прелазне и завршне одредбе. Послове Правосудног центра прописане Законом о малолетним учницима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица и Породичним законом преузима Академија. Такође, овим одредбама се одређују рокови, од ступања на снагу Закона, за конституисање органа Академије, доношење подзаконских аката и избор вршиоца дужности директора Академије.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије за 2009. годину, будући да је прописано да закон ступи на снагу 1. децембра 2009. године, након чега ће се именовати вршилац дужности директора који ће припремити неопходне услове за почетак рада Академије и трансформацију Правосудног центра, за чији су рад у 2009. години обезбеђена буџетска средства.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Није потребна анализа ефеката Закона о Правосудној академији, будући да његова примена неће изазвати додатне трошкове грађанима и привреди.