

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Olivera V. Purić

**Uloga civilnih i političkih aktera u procesima
institucionalne reforme i razvoja kapaciteta
pravosuđa u Srbiji od 2002. do 2012. godine**

doktorska disertacija

Beograd, 2015.

University of Belgrade
Faculty of Political Science

Olivera V. Purić

**The role of civil and political actors in the
process of institutional reform and capacity
development of the judiciary in Serbia from
2002 to 2012**

PhD thesis

Belgrade, 2015.

PODACI O MENTORU I ČLANOVIMA KOMISIJE

Mentor:

prof. dr Zoran Stojiljković, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Predsednik komisije:

prof. dr Dejan Milenković, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Član komisije:

prof. dr Vesna Petrović, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Datum odbrane:

PODACI O DOKTORSKOJ DISERTACIJI:

Naslov:

„Uloga civilnih i političkih aktera u procesima institucionalne reforme i razvoja kapaciteta pravosuđa u Srbiji od 2002. do 2012. godine”

Rezime:

Rad istražuje ulogu i doprinos razvojne pomoći u procesu programiranja i implementacije pravosudne reforme u Srbiji od 2002. do 2012. godine. Pojam razvojne pomoći u ovom radu obuhvata donacije i projektnu pomoć međunarodnih partnera u širem smislu, što obuhvata kako međunarodne organizacije tako i razvojne agencije i/ili programe stranih država. Pod pravosudnom reformom rad primarno podrazumeva postizanje nezavisnosti pravosuđa u čijoj je osnovi stručnost nosilaca pravosudne funkcije. Stoga, posebno mesto u istraživanju zauzima jedinstveni slučaj transformacije Pravosudne akademije od projekta do državne institucije u funkciji osnaživanja kriterijuma stručnosti.

Osnovna hipoteza rada je da je uspešnost reforme pravosuđa uslovljena primenom kriterijuma stručnosti u izboru, vrednovanju i napredovanju nosilaca pravosudne funkcije.

Sprovedeno istraživanje potvrđuje hipotezu i donosi zaključak da nije postignut značajan uspeh u reformi pravosuđa u Srbiji. Utvrdili smo da su stagnaciji reforme doprineli, u jednakoj meri, s jedne strane, međunarodni partneri nekoherentnim pristupom programiranju reforme, a s druge, nacionalni partneri u Srbiji nedostatkom stvarne potražnje za reformom. Sadejstvom ovih razvojnih partnera u primeni tehnika izomorfne mimikrije i preuranjenog opterećenja došlo se do mešovitog rezultata - kapaciteti pravosuđa

u Srbiji su u izvesnoj meri uvećani ali nezavisnost suda nije. Rad na osnovu ovih nalaza daje preporuke za unapređenje programiranja i realizaciju reforme pravosuđa kao što su koherentni strateški mehanizmi, koordinacija razvojnih partnera i depolitizacija reformskog procesa.

Ključne reči:

Demokratska tranzicija i konsolidacija, razvojna pomoć, reforma pravosuđa, programiranje reforme, nezavisnost pravosuđa, stručnost nosilaca pravosudne funkcije, Pravosudna akademija

Naučna oblast:

Političke nauke

Uža naučna oblast:

Politikološko – sociološke studije

UDK broj:

INFORMATION ON THE PHD THESIS

Title:

“The role of civil and political actors in the process of institutional reform and capacity development of the judiciary in Serbia from 2002 to 2012”

Summary:

The study explores the role and contribution of development assistance within the process of programming and implementation of judicial reform in Serbia from 2002 to 2012. The notion of development assistance, according to the study, includes donations and project assistance from international partners in a wider sense such as from international organizations, development agencies and/or bilateral assistance. The study defines judicial reform as the independence of the judiciary, which is based on the competency of judges and prosecutors. Thus, special attention is given to the unique case of the transformation of the Judicial Academy from a project to a state institution with the mandate to enhance the competency criteria and the merit based system for judges and prosecutors.

The basic hypothesis of the study is that the success of judicial reform is conditioned by the application of competency criteria in the appointment, evaluation and career advancement of judges and prosecutors.

The research confirms the hypothesis and leads to the conclusion that the judicial reform in Serbia did not achieve significant successes. It concludes that both the international and national partners contributed equally to the stagnation of the judicial reform process. While international partners applied incoherent approaches, through their reform programming, the national partners exercised a lack of genuine reform demand and commitment.

The joint actions of these development partners in the implementation of techniques of isomorphic mimicry and the premature load bearing led to mixed results – the capacity of the judiciary in Serbia has been increased to a certain extent, but the independence of the judiciary has not been reached. The study, based on these conclusions provides recommendations for the improvement of programming and implementation of judicial reform such as through a coherent strategic programming mechanism, coordination of development partners and depolarization of the reform process.

Key words:

democratic transition and consolidation, development assistance, judicial reform, reform programming, independence of judiciary, competency of judges and prosecutors, the Judicial Academy

Scientific field:

Political science

Scientific discipline:

Political – sociological studies

UDC number:

Skraćenice

ABA / ROLI - American Bar Association / Rule of Law Initiative (Američko udruženje pravnika Inicijativa za vladavinu prava)

ABA / CEELI - American Bar Association / Central European and Eurasian Law Initiative (Američko udruženja pravnika/ Centralnoevropske i evroazijske pravne inicijative)

ADR – Alternative Dispute Resolution (Alternativno rešavanje sporova)

BiH - Bosna i Hercegovina

BTI - Bertelsman Transformation Index

BIA – Bezbednosno-informativna agencija

CCJE - Consultative Council of European Judges (Konsultativno veće evropskih sudija)

CEPEJ - The European Commission for the Efficiency of Justice (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa)

CIDA – Canadian International Development Assistance (Kanadska agencija za razvoj)

CDAG – Capacity Development for Accountable Governance (Razvoj kapaciteta za odgovorno upravljanje)

CUPS - Centar za unapređivanje pravnih studija

DAC - Development Assistance Committee (Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj)

DOS - Demokratska opozicija Srbije

DS - Demokratska stranka

DSS - Društvo sudija Srbije

DVT – Državno veće tužilaca

EU – European Union (Evropska unija)

GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Nemačka organizacija za tehničku saradnju)

ICTY – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju)

IDEA - International Development Evaluation Association (Međunarodno udruženje za evaluaciju razvoja)

IPA - Instrument for Pre-Accession Assistance (Instrument za pretprijetnu pomoć)

JAS - Judges' Association of Serbia (Društvo sudija Srbije)

JTC – Judicial Training Centre (Pravosudni centar)

MDTF - The multi-donor trust fund (Multidonatorski fond)

MfDR - Management for development results (Upravljanje za razvojne rezultate)

MMF - Međunarodni monetarni fond

MRC - Milenijumski razvojni ciljevi

NATO - North Atlantic Treaty Organisation (Severno-atlantski sporazumni savez)

NPM - New public management (Nova javna uprava)

OEBS – Organizacija za Evropsku bezbednost i sigurnost

OECD-DAC - Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - Odbor za razvojnu pomoć)

OED - The Office of Evaluation (Kancelarija za evaluaciju)

PHARE - The Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe (Program pomoći Evropske unije za zemlje Centralne i Istočne Evrope)

RBM - Results-based management (Upravljanje zasnovano na rezultatima)

RNE - Royal Netherlands Embassy (Ambasada Kraljevine Holandije)

SAD – Sjedinjene Američke Države

SAP - Stabilisation and Association Process (Proces stabilizacije i pridruživanja)

SNS – Srpska napredna stranka

SPS – Socijalistička partija Srbije

SE - Savet Evrope

SIDA - The Swedish International Development Cooperation Agency (Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju)

TAIEX - Technical Assistance and Information Exchange Instrument (Tehnička pomoć i razmena informacija)

UN – United Nations (Ujedinjene nacije)

UNDP – United Nations Development Program (Ujedinjene Nacije Program za razvoj)

USAID – United States Agency for International Development (Američka agencija za međunarodni razvoj)

Sadržaj

Uvod	1
Predmet i svrha rada.....	1
Struktura rada	6
I GLAVA	10
1. Spremnost na reforme.....	10
1.1 Demokratija i demokratska tranzicija	10
1.2 Civilna i političa strategija demokratskih promena	15
1.3 Demokratska konsolidacija.....	16
1.4 Demokratska tranzicija u Srbiji	24
II GLAVA.....	36
2. Pravosudna reforma.....	36
2.1 Pojam i elementi pravosudne reforme	36
2.2 Uloga razvojnih partnera u programiranju reforme pravosuđa	64
2.2.1 Programski okvir za delovanje razvojnih partnera.....	64
2.2.1.1 Rimaska deklaracija o harmonizaciji	66
2.2.1.2 Pariska deklaracija o efektivnosti razvojne pomoći	67
2.2.1.3 Akciona agenda iz Akre	70
2.2.1.4 Četvrti forum na Visokom nivou o efektivnosti razvojne pomoći - Busan... 71	
2.3 Cilj pravosudne reforme	74
2.4 Vrednovanje pravosudne reforme	83
III GLAVA	103
3. Pravosudna reforma u Srbiji.....	103
3.1 Antiklimaks nezavisnosti pravosuđa u Srbiji.....	103

3.2 Uspostvaljenje reformskih osnova.....	109
3.3 Sukob umesto podele vlasti	115
3.4 Institucionalizacija obuke u pravosuđu ili korak ka afirmaciji kriterijuma stručnosti nosilaca pravosudne funkcije.....	118
3.5 Projekat strategije reforme pravosuđa	120
3.6 Reforma u lavrinutu zakonskih izmena	123
3.7 Nacionalna strategija reforme pravosuđa	126
3.8 Strateški okvir za reformu.....	127
3.9 Ustavno rešenje - položaj sudstva.....	135
3.10 Nove sudije za nove sudove- neustavan reizbor sudija i tužilaca.....	140
3.11 Evropske integracije i reforma pravosuđa	145
3.11.1 Analiza stanja u pravosuđu u okviru godišnjih izveštaja Evropske komisije ..	149
3.11.2 Opšta ocena reforme pravosuđa u kontekstu procesa evropskih integracija....	166
IV GLAVA	171
4. Pravosudna akademija – od projekta do institucije.....	171
4.1 Osnivanje Pravosudnog centra.....	171
4.2 Pravosudni centar za obuku - prvi projektni ciklus, 2002-2004	174
4.3 Pravosudni centar za obuku - drugi projektni ciklus, 2004-2006	185
4.4 Začetak ideje o Pravosudnoj akademiji - treći projektni ciklus, 2006-2008.....	187
4.5 Kriterijum stručnosti – normativni okvir	196
4.5.1 Međunarodni standardi i kriterijumi stručnosti u izboru nosilaca pravosudne funkcije.....	196
4.5.2 Zakon o Pravosudnoj akademiji i kriterijum stručnosti	223
4.6 Kriterijum stručnosti – organizacioni aspekti	248
4.6.1 Programski savet, predavači i mentori	248

4.6.2 Institucionalne veze i saradnja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca	251
4.7 Model početne i stalne obuke	252
4.7.1 Početna obuka	252
4.7.1.1 Nastavni plan početne obuke.....	259
4.7.1.2 Prijem budućih sudija i javnih tužilaca u Pravosudnu akademiju	260
4.7.1.3 Prijemni ispit	264
4.7.2 Sistem mentorskog rada	268
4.7.3 Završni ispit.....	274
4.8 Stalna obuka sudija i tužilaca u okviru službe.....	275
4.9 Ocena dosadašnjih rezultata rada Pravosudne akademije.....	280
4.9.1 Početna obuka	280
4.9.2 Stalna obuka	288
Zaključak.....	295
Kako velika stagnacija ostaje stagnantna?	295
Pravosudni sistem Republike Srbije zarobljen u zamci (ne)sposobnosti?	300

Uvod

Predmet i svrha rada

Reforma pravosuđa je sveobuhvatan proces koji treba da doprinese uspostavljanju vladavine prava i ostvarivanju veće pravne sigurnosti građana kroz poboljšanje rada svih pravosudnih organa. Cilj reforme je nezavisno i delotvorno pravosuđe koje će uživati poverenje građana i u okviru koga će građani imati kvalitetan pristup pravdi. Razvoj nezavisnog i stručnog pravosuđa je važan preduslov za ostvarenje niza drugih reformi kao i za razvoj i održivost demokratije uopšte.

Po pravilu, reforma pravosuđa podrazumeva sadejstvo međunarodnih i nacionalnih partnera. Svake godine međunarodni razvojni partneri širom sveta – države, međunarodne agencije i specijalizovani fondovi – obezbeđuju preko 150 milijardi dolara za razvojnu i humanitarnu pomoć zemljama u razvoju¹. Vlade i građani iz donatorskih država i država prijema podjednako očekuju da će se ova sredstva iskoristiti na najdelotvorniji mogući način.

Pretpostavka, koja se više ne dovodi u pitanje, je da je unapređenje vladavine prava glavni zadatak u procesu izgradnje države. Globalno posmatrano, međutim, pokazatelji uspeha reformskih procesa su niski. Jedan od najvažnijih razloga za ovakvo stanje stvari je da se u većini zemalja domaći zahtevi za demokratskom reformom ne nalaze na zadovoljavajućem nivou. S druge strane, čak i tamo gde postoji dovoljan nivo tražnje za reformom, njena uspešnost i dalje je uslovljena stepenom razvijenosti domaćih kapaciteta. Nivo zahteva za reformom i nivo razvijenosti domaćih kapaciteta su tesno povezani, ali nisu nužno u direktno proporcionalnom odnosu. Srbija je upravo primer države u kojoj su uprkos pokazateljima, recimo Svetske banke, o izuzetno slabim kapacitetima domaćih institucija tokom perioda vladavine Slobodana Miloševića, kao i neposredno nakon toga, postojali izgledi za uspostavljanje vladavine prava nakon pada ovog režima, s obzirom na značajan

¹ Pogledati OECD

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=3:51,4:1,5:3,7:1,2:262&q=3:51+4:1+5:3+7:1+2:262+1:1,2,25,26+6:2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013>

nivo domaćih zahteva za demokratskom reformom². Manje je vidljivo u praksi, međutim, na koji način tamo gde postoji dovoljan nivo zahteva za ovim promenama, moguće razviti samoodržive nacionalne institucije. Ovo je naročito prisutno u oblasti pravosudne reforme, koja je jedan od najsloženijih zadataka u procesu izgradnje države.

Vladama korisnicama pomoći nedostaje polazni kapacitet da delotvorno ostvare suštinske zadatke upravljanja, kao što je obezbeđivanje vladavine prava. Donatori su u mogućnosti da obezbede podršku ovakvim funkcijama upravljanja, ali su manje u stanju da izgrade unutrašnje kapacitete za ostvarivanje takvog zadatka. Istovremeno, razvojna saradnja podrazumeva više od razvojne pomoći. Partnerstvo dogovoreno na Forumu u Busanu³ ukazuje na potrebu da se napravi iskorak od efektivne pomoći ka saradnji koja vodi efektivnom razvoju. Pariskom deklaracijom⁴ definisano je da razvojna pomoć treba da se prilagodi nacionalnim strategijama kao i da treba da ide kroz domaći finansijski sistem u čije tokove javnost ima uvid. Ali, mnoštvo donatora i različitih pristupa može dovesti do nepotrebnog dupliranja i dodatno otežati sprovođenje programa pomoći. Reformski procesi, da bi bili uspešni, moraju se oslanjati na široko socijalno i političko partnerstvo za demokratske promene.

Iako je izgradnja kapaciteta postala dobro poznata i često korišćena fraza u okviru donatorske zajednice, uporedna praksa pokazuje da razvoj kapaciteta nikada nije u potpunosti potisnuo supstituciju kapaciteta. Teorije o razvoju u najnovije vreme počinje da se usredsređuju na institucije, uključujući i institucije u pravosuđu, kao neophodne osnove ekonomskog rasta i demokratizacije. Insistiranje na davanju prednosti institucionalnoj reformi kako bi se izbegao rizik nedelotvornosti političkih strategija preovlađuje i u programima razvojnih agencija. Istovremeno, mnogi međunarodni razvojni činioci nastavljaju sa pokušajima da ostvare složen skup zadataka potrebnih za sprovođenje reformi, bez ozbiljnog ispitivanja ili analize opsežnog iskustva koje je ponudila praksa u poslednjih nekoliko decenija.

² World Bank, Worldwide Governance Indicators. Serbia 1996-2011, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c246.pdf>

³ Pogledati OECD <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

⁴ Paris Declaration on Aid Effectiveness, pogledati <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

U tom smislu ilustrativan je primer pravosuđa Republike Srbije koje se u periodu političke i ekonomske tranzicije suočilo sa ozbiljnim teškoćama koje su se odrazile na njegovo funkcionisanje i time posredno i na njegovu profesionalnost koja je osnov nezavisnosti i nepristrasnosti. Vremenom je postala očigledna potreba za sistematskim rešavanjem problema koji onemogućavaju delotvorno funkcionisanje pravosuđa te je pronalaženje rešenja pokušano u nekoliko reformskih talasa.

Programiranje razvoja kapaciteta, u okviru reformskog procesa, i iz perspektive zemlje pružaoca i zemlje primaoca zahteva konsensus o odgovorima na brojne nedoumice i koracima koje je potrebno sprovesti tokom reformskog procesa. Nema jednostavnog odgovora na izazove za razvoj institucionalnih kapaciteta. U pokušaju da se na taj izazov odgovori posebnu pažnju treba obratiti na pitanje zašto je bitno da je fokus u reformskim procesima stavljan na razvoj kapaciteta?

Razvoj kapaciteta, po sebi, predstavlja ultimativni izazov. Tehnička saradnja i druge forme izgradnje kapaciteta apsorbirali su značajna sredstva u oblasti reforme pravosuđa u proteklih nekoliko decenija. Nažalost, imamo nekoliko dobrih primera ali mnogo više primera u kojima je podrška donatora nije proizvela očekivane rezultate u smislu održivog razvoja institucionalnih kapaciteta. Reforma pravosuđa u Republici Srbiji, čini se, ne predstavlja izuzetak.

Ispitivanje kontrasta između značaja razvoja kapaciteta za uspešnost reformskog procesa i teškoće u postizanju punog kapaciteta nalazi se u osnovi ovog rada. U vezi sa tim teza istražuje dokumentovane primere multilateralne prakse kao i akademske izvore.

Predmet rada je, upravo, razmatranje osnovnih korelacija između uspešnosti reformskog procesa i razvoja kapaciteta u pravosuđu. Rad se, dakle, bavi procesom izgradnje stručnih i demokratskih kapaciteta pravosudnog sistema što je od vitalnog značaja za demokratsku konsolidaciju tranzicionih društava.

Razvoj kapaciteta predstavlja mnogo više od unapređivanja znanja i veština pojedinca. Razvoj kapaciteta suštinski zavisi od kvaliteta organizacije u kojima su pojedinci

angažovani. Uzvratno na funkcionisanje određenih organizacija utiče podsticajno okruženje – strukture moći, zainteresovane strane kao i same institucije. Kapaciteti, dakle, prevazilaze pitanje veština i procedura, oni su prevashodno vezani za koncepte upravljanja i sistemskog podsticaja .

Do nedavno na razvoj kapaciteta se gledalo isključivo kao na tehnički proces koji se svodio na jednostavan transfer znanja i organizacionih modela sa razvijenijih na zemlje u razvoju. Malo pažnje se posvećivalo širem političkom i socijalnom kontekstu u kojem se razvoj kapaciteta dešava. Ovo je rezultiralo preteranim naglašavanjem onoga što se sagledava kao “pravi odgovor“ u odnosu na izbor odgovarajućeg pristupa koji najviše odgovara specifičnim uslovima razvoja zemlje primaoca podrške kao i dodatnim osobenostima konkretnog reformskog izazova. Konsekventno tome postojalo je nedovoljno uvažavanje odgovornosti zemlje primaoca podrške za razvoj inicijativa u oblasti razvoja kapaciteta.

Cilj rada je identifikacija osnovnih parametara i motivacionih mehanizama u programiranju reforme pravosuđa, ocena doprinosa i odgovornosti razvojnih partnera uspešnosti reforme pravosuđa kao i procena opravdanosti insitucionlizacije sistema obuke u pravosuđu.

Novi konsensus snažno se artikulisao vezano za Parisku deklaraciju⁵ iz 2005. godine koja je definisala razvoj kapaciteta kao neophodno endogen proces koji snažno usmerava zemlja primaoc podrške uz donatore koji imaju samo ulogu podrške. Odgovornost zemlje za razvoj sopstvenih kapaciteta nije jednostavno da/ne pitanje nego pitanje procesa i razvojnih trendova. Proces, važno je napomenuti, nije monolitan. Tako donatori mogu prepoznati uslove za pružanje podrške određenoj istituciji i određenom procesu dok u stvari uslovi u smislu podsticajnog okruženja su na nivou suboptimalnih.

Teza, potom , pokušava da doprinese identifikaciji nedovršenih reformskih poslova u oblasti izgradnje kapaciteta u pravosuđu. Konsolidacija nove paradigme razvoja kapaciteta kao endogenog procesa zasniva se na ideji da razvoj kapaciteta zauzima centralno mesto u

⁵ Ibid.

dijalogu o javnim politikama. Teza treba da ponudi operativne savete glavnim akterima razvoja institucija u oblasti pravosuđa i to kako domaćim tako i međunarodnim razvojnim partnerima.

Rad se, dalje, bavi utvrđivanjem sistemskih faktora koji podrivaju proces daljeg razvoja kapaciteta. Nacionalni i međunarodni razvojni parteri treba da posvete više pažnje razumevanju zašto izostaje nedostatak tražnje za reformama i šta je potrebno učiniti da bi se tražnja za reformama generisala.

Specifičnost uloge međunarodnih partnera zahteva jasno definisanje uloge međunarodnih razvojnih partnera vezano za njihovu obavezu da obezbede podršku koordinaciji razvojnih programa u skladu sa strateškim prioritetima zemlje primaoca podrške u skladu sa indikatorom 4 Pariske deklaracije⁶. Istovremeno, domaći partneri snose odgovornost za ostvarivanjem vlasništva na refomskim ciljevima , procesom i rezultatima.

Razumevanje programiranje reformskih procesa treba bazirati na tri nivoa razvoja kapaciteta : individualnom, organizacionom i sistemskom i logickom sledu osnovih faza ciklusa programiranja⁷.

Konačno, od izuzetnog je značaja fokusirati se na to kako države uspevaju da se uključe u domaću i međunarodnu logiku razvoja a da pri tome ipak ne uspevaju da steknu istinsku sposobnost. U tom kontekstu, teza ispituje da li je reforma pravosudnog sistema u Republici Srbiji, a posebno osnivanje i funkcionisanje Pravosudne akademije, primer neke od tehnika stalnog neuspeha.

⁶ Ibid. str. 5

⁷ Po pravilu , programiranje u oblasti razvoja kapaciteta podzumeva sledeće korake: prvi korak je angažovanje zainteresovanih strana, podsticanje svih aktera da se posvete procesu i lično investiraju u njegov uspeh uz rano utvrđivanje odgovornosti aktera, drugi korak bio bi procena kapaciteta. trebalobi da doprinese uspostavljanju polazne osnove sa koje bi se merio napredak kroz identifikaciju postojećih kapaciteta kao i željenih nivoa sposobnosti, treći korak je formulisanje pristupa razvoju kapaciteta, četvrti korak predstavlja implementaciju pristupa razvoja kapaciteta kada svo razmišljanje, planiranje, procene, analiza projektovanje biva testirano u realnim okolnostima, peti i poslednji korak je procena razvoja kapaciteta. Specifične okolnosti u datoj situaciji određuju značaj svakog koraka u procesu. Videti više na <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html>

Istovremeno, uzroci neuspeha na planu sposobnosti veoma su složeni i raznovrsni i mi ovde ne pretendujemo da objasnimo zbog čega do tih neuspeha dolazi; više smo se usredsredili na to ko im doprinosi i kako do njih dolazi. Kako zemlje pružaoci i zemlje primaoci razvojne podrške uspevaju da trajno beleže neuspeh u pogledu sticanja sposobnosti za implementaciju (sektorskih politika), a da u isto vreme budu uključene u domaću i međunarodnu logiku i retoriku „progresu” i razvoja?

Koncept složenosti, predstavlja osnov za razumevanje odnosa konsolidacije demokratije i reforme pravosuđa što podrazumeva razmatranje čitavog niza međusobno povezanih elemenata kako u fazi dizajniranja reformskih mera tako i u fazi implementacije. Uočeno je da se, suprotno očiglednoj složenosti samog procesa, programiranje reforme pravosuđa po pravilu svodi na bavljenje pojedinačnim elementima bez sagledavanja njihove međuzavisnosti, kao i bez potrebne adaptivne fleksibilnosti. Teza se, stoga, bavi identifikacijom izazova složenosti procesa reforme u okviru čega je uspostavljen teorijski okvir i istaknuta je činjenica da se razvoj kapaciteta posmatra na tri nivoa: sistemskom, organizacionom i individualnom. Istaknuti su reformski izazovi koji prate proces razvoja kapaciteta i identifikovani nedostaci kroz odgovore postavljena pitanja.

Struktura rada

Nakon ovog uvodnog poglavlja u prvom poglavlju napravljen je osvrt na razvoj kapaciteta na sistemskom nivou – na problem nedostatka potražnje za reformom kao i nedostatak domaće potražnje za institucijama. U utvrđivanju opsega ove studije treba naglasiti da se rad neće baviti izučavanjem demokratske tranzicije kao složenog proces transformacije od autoritarnih ka demokratski uređenim društvima. Opšte je prihvaćen stav da demokratizacija nije jednosmeran proces. Pod pojmom demokratske konsolidacije koji će biti korišćen, podrazumeva se politička situacija u kojoj je demokratija postala „jedina igra

u gradu“, odnosno kada u društvu postoji snažan konsensus da je demokratija najadekvatniji način upravljanja.⁸ Istaknuto je i da je jedan od preduslova demokratske konsolidacije i postojanje široke proreformske socijalne i političke koalicije. U svrhu istraživanja značaja reforme pravosuđa za sam proces demokratizacije, civilne i političke strategije demokratskih promena i konsolidacije demokratije dato je opšte određivanje značenja ovih pojmova. Isto tako nije moguće precizno odgovoriti koji je domet reforme pravosuđa u Srbiji bez ukazivanja na opšte tokove demokratske tranzicije u Srbiji.

U drugom poglavlju akcenat je stavljen na nedostatak institucionalnog kapaciteta odnosno značaj razvoj kapaciteta na organizacionom nivou. Rad daje poseban osvrt na osnovne elemente reforme pravosuđa, osnove programiranja i principe saradnje međunarodnih i nacionalnih partnera. Postavljeno je pitanje da li je u pokušaju traženja rešenja ponuđen odgovor koji je definisan kako kvantitativnim tako i kvalitativnim parametrima kao i šta je primarno u ovom procesu: efikasnost ili nezavisnost? Potom će se analiza proširiti na teorijska opravdanja reformskog pristupa i razmere u kojima su ta opravdanja vrednosno potvrđena empirijskim istraživanjem. Tom analizom se pokazuje da je postojeći instrumentalistički pristup reformi pravosuđa, koji se svodi na efikasnost, očigledno nedovoljan, što otvara prostor za istraživanje jednog sigurnog pristupa koji teži promovisanju nezavisnosti kao kao krajnjem reformskom cilju.

Tokom analize, rad se posebno bavio ispitivanjem uloge međunarodnih razvojnih partnera u procesu programiranja reforme pravosuđa.

U trećem poglavlju će se ukazati na dva talasa reforme pravosuđa u Republici Srbiji zaključno sa 2012. godinom. Pored ispitivanja strateškog okvira reforme kao i značaja stvarne i percipirane okosnice reformskog procesa odnosno (re)izbora nosilaca pravosudne funkcije - postavljaju se pitanja šta je rezultat reformskog procesa, da li je načinjen stvarni pomak ili je situacija samo vraćena na pređašnje stanje posebno u vezi sa primenom kriterijuma stručnosti za izbor i napredovanje nosilaca pravosudne funkcije, da li je

⁸ Linc H. i Stepan A., Demokratska tranzicija i konsolidacija, Filip Višnjić, Beograd, 1998, str. 5-15.

reformski proces rezultirao konceptualnim integritetom reforme i prepoznavanjem kauzalne međuzavisnosti odnosno da li su institucije dostigle svoj puni kapacitet kao i da li se one međusobno podržavaju.

U okviru ovog dela rad se bavio i problemom nedostatka vlasništva nad reformskim procesom kao i problemom nedostatka participacije domaćih partnera. Postavljeno je pitanje da li je u procesu reforme formirana proreformaska koalicija, šta je rezultat saradnje domaćih i međunarodnih razvojnih partnera i da li postoji njihov konsensus o uspešnosti reforme. Takođe, istaknuto je presađivanje institucija kao jedan od primenjenih modela i ispitana je uspešnost njegove primene u domaćim uslovima.

Jezgro rada će predstavljati četvrto poglavlje koje ispituje jedinstveni slučaj transformacije Pravosudne akademije od projekta Pravosudnog centra do sadašnjeg institucionalnog oblika Akademije. Značajem transformacije projekta u insituciju rad se bavio posebno u kontekstu doprinosa i potencijala ove institucije za osnaživanje kriterijuma stručnosti kao ključnog kriterijuma za izbor i karijerno napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija što pak predstavlja osnovu nezavisnog pravosuđa.

U ovom poglavlju, uz prikaz međunarodnih standarda i prakse primene kriterijuma stručnosti u pravosuđu, rad pruža i prikaze normativnog okvira za uspostavljanje i funkcionisanje Pravosudne akademije, modela početne i stalne obuke, kao i preporuke za dalji razvoj insitucije.

Na osnovu rezultata sveobuhvatne analize normativnih standarda i prakse međunarodnih i nacionalnih partnera u zaključnom poglavlju daće se sinteza zaključaka o ulozi razvojnih partnera u procesima insitucionalne reforme i razvoja kapaciteta pravosudja u Srbiji od 2002. do 2012. godine sa posebnim osvrtom na značaj kriterijuma stručnosti u programiranju i primeni reforme pravosuđa. Pored ocene uspešnosti dosadašnje uloge razvojnih partnera za ostvarivanje trasnsformacijske promene u pravosuđu Republike Srbije i dokumentovanja sistemskih faktora (ne)uspeha, rad će dati i ocenu potencijala za dostizanje nezavisnosti pravosuđa institucionalizacijom kriterijuma stručnosti prilikom izbora i karijernog napredovanja nosilaca pravosudne reforme. Konačno, na taj način rad će

pokušati da identifikuje moguće pravce razvoja programiranja reforme u pravosuđu što bi trebalo da doprinese kako lakšoj identifikaciji programskog instrumenta po meri nacionalnog reformskog konteksta i održivosti postignutih rezultata, tako i celovitom sagledavanju vrednosti institucionalizacije stručnog usavršavanja za nezavisno pravosuđe.

Rad na ovom istraživanju okonačan je 30.maja 2015. godine te se u njemu analiziraju izvori koji su do tog dana bili dostupni.

I GLAVA

1. Spremnost na reforme

1.1 Demokratija i demokratska tranzicija

Danas su retke države u svetu koje, makar i samo deklarativno, ne teže tome da ih nazivaju demokratskim. Tako se dvadeseti vek se sa pravom može smatrati razdobljem demokratske tranzicije. Demokratska tranzicija je složen proces transformacije od autoritarnih ka demokratski uređenim društvima, na čiji tok i ishod utiču brojni faktori poput stepena ekonomskog razvoja, vrste i dubine podela koje su postojale u nedemokratskom režimu, snage civilnog društva, uticaja međunarodnih faktora i drugo. Demokratsku tranziciju ne samo da odlikuje visok stepen složenosti već i visok nivo neizvesnosti, pa je delovanje u toku tranzicije po pravilu nepredvidivo, a ishodi nesigurni.⁹

Demokratizacija širom sveta se prema viđenju Semjuelu Hantingtona odigrala u vidu tri velika talasa. Prvi talas demokratizacije počeo je još dvadesetih godina devetnaestog veka i trajao je do uspona fašizma i komunizma koji se desio po završetka Prvog svetskog rata. Tokom prvog talasa demokratizacije preko trideset zemalja uspostavilo je makar minimalne demokratske institucije; pre svega pružanje prava glasa obespravljenim grupama građana i uspostavljanje parlamentarne odgovornosti izvršne vlasti. Da su te institucije često bile krhke i da nije postojalo pogodno tlo za njihovo ukorenjevanje svedoči povratni talas, tokom kog se nezanemarljiv broj zemalja vratio nedemokratskoj vladavini što je i kulminiralo izbijanjem Drugog svetskog rata. Naredni talas počeo je još pre kraja Drugog svetskog rata, a saveznička okupacija dovela je do uvođenja demokratskih institucija u Zapadnoj Nemačkoj, Italiji, Austriji, Japanu i Koreji. Međutim, sovjetski uticaj sprečio je širenje demokratije u Čehoslovačkoj, Mađarskoj i Ističnoj Nemačkoj. Drugi talasa

⁹ O Donnell G. i Schmitter P., Od demokratije ka demokratizaciji i nazad, Center on Democracy, Development, the Rule of Law Stanford Institute on International Studies, 2005, str. 7, dostupno na: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20960/Karlsep05.pdf>

demokratizacije desio se u vreme zalaska zapadne kolonijalne vladavine, odnosno u periodu kada su nastajale nove države. Nažalost u tim zemljama uloženi su tek slabašni naponi u pravcu uspostavljanja demokratskih institucija. Hantington smatra da je naredni povratni talas, pre svega u Latinskoj Americi, usledio paralelno sa okončanjem drugog talasa demokratizacije. Drugi povratni talas trajao je sve do sredine sedamdesetih, kada se jedna trećina demokratija koje su postojale na početku ovog talas vratila autoritarnom modelu vladavine. Treći talas demokratizacije započeo je na jugu Evrope, padom portugalske diktature 1974. godine. Nešto kasnije, države Latinske i Centralne Amerike, kao i pojedine Azijske države, našle su se na putu demokratizacije. Slom komunizma omogućio je širenje demokratije u istočnoevropskim državama krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetog veka, zaokružujući time treći talas demokratizacije.

Kako je za svakim talasom demokratizacije uledo i povratni talas očevidno je da nije u pitanju jednosmeran proces, te stoga Hantington obrazac talasa demokratizacije i povratnih talasa opisuje kao dva koraka napred, jedan korak nazad.¹⁰ Takođe, Leri Dajmond upozorava da mlade demokratije mogu lako krenuti unazad i završiti ispod praga izborne demokratije ukoliko ne ojačaju svoje političke institucije, ne unaprede demokratsko funkcionisanje i ne razviju snažnu privrženost političkih i civilnih aktera demokratskim principima.¹¹

Kada se govori o nesigurnim ishodima tranzicionih procesa važno je naglasiti da je pogrešno shvatanje prema kome se tranzicija per se smatra tranzicijom u pravcu uspostavljanja demokratskog poretka. Tranzicija je interval između jednog političkog režima i onog koji sledi iza njega, ali se time ne podrazumeva da će režim do kojeg se stiže tranzicijom biti demokratski. Na važnost ove distinkcije ukazuje i Tomas Karoters koji smatra da mnogi tranzicioni režimi nisu na putu prelaska iz jednog tipa režima u drugi, već umesto istinske demokratizacije dolazi do korišćenja selektivnih mehanizama demokratije kojima se stvaraju takozvane institucionalne sive zone. One imaju neke attribute

¹⁰ Hantington S., Treći talas, Stubovi kulture, Beograd, 2004, str. 32.

¹¹ Diamond L., Developing Democracy: Toward Consolidation, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999, str. 64.

demokratskog političkog života, uključujući najmanje ograničenje političkog prostora za opozicione stranke i nezavisne organizacije civilnog društva, kao i redovne izbore i demokratske ustave. Ipak, one pate od ozbiljnih demokratskih deficita, često uključujući loše zastupanje interesa građana, nizak nivo političke participacije van glasanja, brojne zloupotrebe zakona od strane vladinih zvaničnika, nepouzdana izbore, ili vrlo birokratizovan, nefunkcionalan državni aparat.¹²

Tranzicija kojom se društvo udaljava od nedemokratskog režima nema unapred određen put niti krajnju odrednicu, i ona se samo u najboljem slučaju završava demokratskom konsolidacijom, a mnogo češće nekim od sledeća tri scenarija: 1) nekonsolidovana demokratija 2) demokratija sa manjkavostima koje postaju uvrežene na duži vremenski rok i 3) povratak u pređašnje stanje, odnosno nedemokratski tip režima.¹³

Zato je važno, između ostalog, obratiti pažnju i na razlikovanje između procesa demokratizacije i liberalizacije. Demokratska tranzicija mora se kretati u pravcu ostvarivanja osnovnog preduslova demokratskog funkcionisanja, odnosno uspostavljanju sistema izbora vlade na slobodnim, i poštenim izborima. Sa druge strane liberalizacije može, a i ne mora, da bude u vezi sa uvođenjem demokratskog uređenja. Naime, ona se može odnositi samo na određene sfere društva, bez dovođenja u pitanje samog nedemokratskog režima u kome se odigrava. I ne samo to, liberalizacija može pomoći autoritarnom režimu da se održi tako što će dozvoliti deragulaciju u pojedinim oblastima koja tište građanstvo i na taj način amortizovati eventualne pokušaje da se dovede u pitanje sam režim.

Sa druge strane, Adama Pševorski liberalizaciju vidi kao jednu etapu tranzicionog procesa. Naime, društvo u tranziciji prvo prolazi kroz proces liberalizacije, potom demokratizacije društva i tek na kraju sledi konsolidacija demokratskih ustanova. Liberalizacija bi prema

¹² Carothers, T., Kraj tranzicione paradigme, Demokratski žurnal 13:1, The Johns Hopkins University Press I Nacionalni fond za demokratiju, 2002, str. 9.

¹³ Puhle, H., Demokratska konsolidacija i defektna demokratije, Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid, 2005, str. 12, dostupno na:
http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/47_2005.pdf

tome trebalo da predstavlja proces inicijalnog otvaranja društva prema liberalno-demokratskim vrednostima, čime se stvara prostor za konstituisanje demokratskih institucija u okviru sledeće faze, odnosno demokratizacije.

Ralf Darendorf nudi nešto drugačiji pogled na demokratsku tranziciju, pre svega u odnosu na tranzicije koje su se krajem osamdesetih i početkom devedesetih odigrale u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Darendorf demokratizaciju posmatra kao kontinuiran proces koji se razvija kroz tri osnovne faze. Nakon raskida sa prehodnim, nedemokratskim režimom sledi niz promena koje počinju donošenjem novog ustavnog okvira koji bi trebalo da „udari pečat” na projekat uspostavljanja stabilnih i održivih demokratskih ustanova, tražeći pri tom ravnotežu između principa podele vlasti i obezbeđivanja mehanizama delotvornog upravljanja društvom. Ustavne promen, Darendorf smatra, trebalo bi da oduzmu oko šest meseci, što se za duboko podeljena društva kao što je post-miloševićavska Srbija može smatrati prekratkim rokom, posebno kada se uzme u obzir važnost ustavnog uređenje i njegove široke prihvaćenosti u društvu. Naredna faza odnosi se na sprovođenje najvažnijih ekonomskih i političkih reformi koje bi omogućile funkcionisanje demokratskih institucija, u kojoj presudnu ulogu igraju sami političari i koja bi trebalo da traje šest godina. Konačno, u središtu poslednje etape nalazi se civilno društvo čiju izgradnju, odnosno ponovno uspostavljanje, Darendorf smatra jednim od najvažnijih aspekata tranzicionog procesa. Za okončanje poslednje faza potrebno je čak šezdeset godina, iz čega se može zaključiti da se Darendorf slaže sa tezom da se građanin ne postaje preko noći (Fuko).¹⁴

Kao što se može videti, demokratizacije nije samo pitanje promene političkih lidera, te načina upravljanja, već ona mora biti i proces kroz koji prolaze sve najvažnije državne institucije jer se u njima oblikuje i distribuira politička moć. Kako bi novouspostavljeni demokratski poredak zadobio legitimitet, nije dovoljno da se pokaže sposobnim da zbaci autoritarnu vlast već se mora pokazati radikalno različitim od nje i započeti proces reforme ili izgradnje institucija. Autoritarni režimi funkcionišu zahvaljujući institucijama koje su

¹⁴ Darendorf, R., *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*. New York: Random House, 1990, str.167.

tako dizajnirane da ih podržavaju i odbijaju svaku alternativu uvreženom načinu upravljanja, zato je u postupku demokratizacije nemoguće iskoristiti već postojeće institucije tako što bi se one samo ispunile demokratskom sadržinom¹⁵.

Ipak čak i u tranzicionim procesima oko kojih postoji širok društveni konsenzus, reformisanje zatečenog nailazi na brojne prepreke. Uočena je izražena tendencija institucija da pokazuju priličnu postojanost kada se nađu suočene sa suštinskim promenama¹⁶, nezavisno o kojoj vrsti promene je reč. Zapravo, institucije kao takve je relativno lako uvesti, ali je zato teško steći naviku da se institucijama podvrgavate. Naime, građani nemaju iskustvo življenja u demokratiji i ne sagledavaju, ili ne veruju, u njene prednosti koje se ne pokazuju odmah po uspostavljanju demokratskog uređenja. Međutim, postoje i brojni drugi činioci koji utiču na podvrgavanje institucija, kao što je određeni nivo ekonomskog razvoja, adekvatno rešeno državno, teritorijalno i nacionalno pitanje. Tako u Srbiji pored neobavljenog radikalnog raskida sa autoritarnom i nacional-populističkom prošlošću, ključnu prepreku i izazov čine razmere prisutnog siromaštva i nezaposlenosti.

Kada se postavlja pitanje završetka procesa tranzicije, jasno je da se on ne može precizno utvrditi. Naime, završetak tranzicije nije unapred utvrđen, već zavisi od istorijske specifičnosti i razvijenosti društva, kao i političkih, ekonomskih i drugih problema sa kojima se društvo suočava a od suštinskog su značaj za njegovo demokratsko funkcionisanje. Antonić i Pavlović za važan indikator okončanja tranzicije smatraju situaciju u kojoj narod uspeva da prevaziđe razočarenje demokratijom koje proizilazi iz njene nemogućnosti da reši sva otvorena pitanja i sve probleme, dakle tranzicija je okončana onda kada se za demokratiju kaže da je konsolidovana¹⁷. Autori se oslanjaju na tumačenje koje je ponudio Hantington a prema kome se tranzicija okončava kada narod shvati da demokratija predstavlja rešenje problema tiranije, i ništa više od toga.

¹⁵ Linc, H. i Stepan, A., op.cit, str. 291.

¹⁶ March, J. i Olsen, J., Elaboriranje „novog institucionalizma”, u: Bojanić, P. i Mladenović, I., Institucije i institucionalizam, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 257.

¹⁷ Antonić, S. i Pavlović, D., Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine, Službeni glasnik, 2007, str. 21.

1.2 Civilna i politička strategija demokratskih promena

Vukašin Pavlović prikazuje dominantne karakteristike dve strategije demokratskih promena – političke i civilne, ali ne po modelu ili-ili, već kao dve komplementarne komponente delotvornih demokratskih promena. Terminologijom savremene društvene ekonomije, politička strategija je ekvivalent strategije ponude, a civilna strategije potražnje. Politička strategija ide sa vrha ka dnu društva (top-down strategija), a glavni akteri promena su političke elite. Ova strategija je dominantna tamo gde ne postoji dovoljno razvijeno građansko društvo, pa se očekuje da promene iniciraju najmoćniji politički akteri. Slabost ovog pristupa ogleda se pre svega u pretpostavci da nove demokratske elite nisu spremne za ovako zahtevan poduhvat, jer su nenaviknute na demokratske procese i moraju da uče u hodu. Same političke partije i partijski sistem su najbolji pokazatelj. U Srbiji je tako i nakon više od dvadeset godina postojanja pluralnog partijskog sistema prisutna izrazita fragmentiranost partijskog sistema, nerazvijena unutarstranačka demokratija, bez jasne spona između određenih socijalnih slojeva ili interesnih grupacija i političkih partija koje bi trebalo da ih zastupaju. Posebno važna zapažanja tiču se značaja institucija u kontekstu sprovođenja političke strategije demokratskih promena. Urušene institucije rezultat su nedemokratske vladavine što političkoj vlasti omogućava da mesi društveno telo i oblikuje prema sopstvenim interesima, istovremeno uklanjajući mehanizme i kanale kojima bi se nad njom mogla uspostaviti kontrola.¹⁸

Sa druge strane civilna strategija se zasniva na širokoj participaciji građana u upravljanju društvom, ona prema tome polazi od osnove prema vrhu društva (bottom-up strategija). Glavni akteri ove strategije su sami građani, odnosno njihova udruženja. Civilna strategija je samim time više izvorno demokratska, jer se pitanjem uređenja društva bave građani, a ne samo politička elita. Kao što je već napomenuto, prepreku može predstavljati to što nakon izlaska iz autoritarnog uređenja civilni sektor i dalje nema snažan društveni uticaj, a često je finansiran putem međunarodne pomoći što izaziva dozu nepoverenja prema

¹⁸ Pavlović, V., 'Putevi i stranputice tranzicije', dostupno na: <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Literatura-za-kolokvijum-1-PSSD-2013.pdf>

nevladinim organizacijama. Izuzetno značajan aspekt ove strategije je naglasak na vrednosnoj osnovi kao osnovnom polju delovanja i ukazivanje na dug i složen proces izgradnje političke kulture koja podržava demokratske vrednosti. Bez relativno visokog nivoa političke kulture, institucije i procedure se guše, kao ljudi bez kiseonika.¹⁹

1.3 Demokratska konsolidacija

Iako se demokratija kao najmanje nesavršen oblik upravljanja društvom sve više širi svetom i potvrđuje svoj legitimitet, čini se da smo daleko od scenarija koji Frensis Fukujama opisuje kao kraj istorije, odnosno dostizanja krajnje tačke ideološke evolucije čovečanstva u vidu univerzalizacije zapadne liberalne demokratije kao konačne forme ljudske vladavine.²⁰ Ne samo da zapadni model liberalne demokratije nije trijumfovao kao jedino prihvatljivo društveno uređenje, već su i nove demokratije daleko od idela kojima teže.

Demokratija je veoma kompleksan pojam, koji je teško definisati tako da budu obuhvaćena sva značenja koja mu se uobičajeno pridaju. Zato se pristupilo klasifikovanju različitih modela, ili stupnjeva razvoja demokratije, što zapravo i najviše priliči operacionalizaciji kocepta demokratije u odnosu na postojeća moderna demokratska uređenja. Jednu od najpoznatijih klasifikacija je ponudio Wolfgang Merkel, razlikujući ukotvljenu demokratiju i četiri tipa manjkavih demokratija.

Ukotvljena demokratija sadrži pet parcijalnih režima: demokratski izborni režim (A), politička prava participacije (B), građanska prava (C), horizontalna odgovornost (D) i jamstva da je stvarna moć vladanja u rukama demokratski izabраниh predstavnika (E). Merkel smatra da će se oslanjanjem na navedenih pet režima izbeći zamka svodenje demokratije na elektoralizam, jer se uz ostale preduslove koje nudi njegova koncepcija

¹⁹ Ibid.

²⁰ Orlović, S., Klasična i savremena shvatanja demokratije, Godišnjak 2008, broj 2, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 50.

garantuje zadovoljenje ne samo proceduralnih aspekata nego i ciljeva do kojih treba da se dođe pomoću demokratskih izbora.²¹ U osnovi sledećeg parcijalnog režima, odnosno političkih prava participacije nalazi se politička komunikacija i organizovanje koje se odvija nezavisno od uticaja državnog aparata. Javnost koja ima slobodnu političku komunikaciju i uopšte političko delovanje stvara uslove za potpuni razvoj političkog i građanskog društva, čime se povećava osetljivost državnih institucija na interese i preferencije tog društva.²² Kada je reč o režimu građanskih prava, Merkel ga pre svega definiše u odnosu na vladavinu prava, ali i prevazilaženje opasnosti da se većinska demokratija izokrene u “tiraniju većine“. Naime, ustavom zagarantovana prava štite pojedince od nedozvoljenog mešanja države u njihova prava i slobode. Četvrti parcijalni režim tiče se podele vlasti između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, kao i horizontalne odgovornosti koja se uspostavlja pomoću nezavisnih institucija koje kontrolišu rad državnih organa, a pre svega onih koji se nalaze pod kontrolom političke vlasti. Poslednji režim u okviru strukture ukotvljene demokratije jeste stvarna moć vladanja, odnosno obaveza da izabrani predstavnici zaista budu ti koji donose najvažnije državne odluke a ne da se proces odlučivanje prenosi u rezervni domen politike²³ koji ne podleže demokratskoj odgovornosti.

Ukotvljene demokratije imaju dva komplementarna polja na kojim se ostvaruju. Na unutrašnjem planu to znači da su pet parcijalnih režima u takvim odnosima da se međusobno pospešuju, ali da pri tom jedan parcijalni režim ne zadire u funkcionisanje drugog. Merkel ističe da se na osnovu uzajamne ukotvljenosti demokratskih institucija u okviru parcijalnih režima ostvaruju predoslovi za održivost demokratije kao takve. Zatim, kada je u pitanju operacionalizacija ovih koncepata kao posebno važna se ističe činjenica da se posmatranjem demokratije kroz prizmu parcijalnih režima lakše mogu lokalizovati problemi koji ugrožavaju funkcionisanje demokratskog uređenja. Na spoljašnjem planu, o ukotvljenosti demokratije radi se prvenstveno o društveno–ekonomskim okolnostima, postojanju razvijenog građanskog društva koje je neizostavni element moderne

²¹ Merkel, W., Ukotvljene i manjkave demokratije, Politička misao, Vol XLI, br 3, 2004, str 85.

²² Ibid. str. 86.

²³ Ibid.

demokratije, kao i različitim oblicima međunarodne integracije, a posebno onih koji se zasnivaju na ekonomskim i političko – demokratskim ciljevima.

Defektne ili manjkave demokratije imaju uspostavljen demokratski izborni sistem, ali se zato ostali principi i aspekti liberalno-demokratskog uređenja nedovoljno poštuju. Manjkave demokratije Merkel određuje u odnosu prema ukotvljenoj demokratiji, shodno tome da određeni tip manjkave demokratije nastaje disfunkcijom nekog od parcijalnih režima. Tako se razlikuju četiri tipa manjkave demokratije: ekskluzivna demokratija, domenska demokratija, neliberalna i delegativna demokratija. Interesantno je primetiti da se i koncepti konsolidacije međusobno razlikuju, konsolidacija minimalnog koncepta demokratije izgleda drugačije od konsolidacije ustavne demokratije. Dok je za koncept konsolidacije ustavne demokratije neophodno da postoje izgrađene demokratske ustanove koje se ne svode samo na izbore, u slučaju izborne demokratije dovoljno je da postoji bilans strateških interesa da bi poredak bio konsolidovan.

Ekskluzivna demokratija je prisutna u političkim uređenjima koja ne priznaju opšte pravo glasa, odnosno u kojima su određene kategorije odraslog stanovništva ostavljene bez mogućnosti da glasaju za svoje predstavnike. Ekskluzivna demokratija je bila uobičajena stepenica u razvoju svih demokratskih sistema u prošlosti (samo muškarci imaju pravo glasa ili isključivanje afroameričkog dela stanovništva u SAD-u), ali bi se danas pre mogla smatrati negacijom demokratije nego njenim manjkavim oblikom ili tranzitornim režimom na putu ka demokratiji.

Domenska demokratija je prisutna kada u određenim domenima politike donošenje odluka preuznu takozvani “veto-akteri“ umesto demokratskih izabраниh predstavnika. Najčeće istican primer domenske demokratije jesu zemlje Latinske Amerike u kojim vojska često nastupa kao veto igrač.

Neliberalna demokratija nema izgrađenu ustavnu državu. Ustavne norme koje uređuju odnos političkih grana vlasti i sudske vlasti se ne poštuju ili same po sebi ne pružaju dovoljne garancije sudske nezavisnosti. Neliberalne države karakteriše i okrnjena vladavina zakona, čime se narušava jednaka sloboda svih građana.

Delegativna demokratija se odlikuje manjkavostima koje su unekoliko slične onima koje ima neliberalna demokratija. Naime, u njoj je predominantna moć izvršne vlasti koja krši ustavne norme tako što izlazi iz delokruga svoje nadležnosti, ne prezajući od metoda ostvatanje svojih interesa kao što su pritisci na sudstvo, ignorisanje rada zakonodavnog tela i drugo.

Demokratija se u političkoj teoriji često posmatra i kao duž na čijim se kraju sa jedne strane nalazi izborna demokratija kao minum demokratskih kapaciteta, a sa druge strane se nalazi model stabilnog liberalno-demokratskog uređenja kojem bi trebalo da teže društva u procesu tranzicije. Sa svoje strane izborna demokratija je bliska definiciji koju je dao Jozef Šumpeter kojom se demokratija određuje kao “institucionalno uređenje za donošenje političkih odluka u kome osobe stiču moć odlučivanja na osnovu konkurentske borbe za glas naroda”.²⁴ Dakle, izborna demokratija se opravdano može smatrati legitimnim oblikom demokratskog poretka, ali uz priznanje da takav poredak tek treba da bude konsolidovan.²⁵ Ujedno, može se reći da je izborna demokratija samo stadijum na putu ka punoj demokratskoj razvijenosti odnosno konsolidaciji, jer sama izborna demokratije ne može biti održiva na duge staze bez uspostavljanja vladavine prava i ostalih pretpostavki liberalne demokratije. Radi se o tome da minimalan kocept demokratije ne govori nista o samoj sustini demokratije, o njenim ustanovama i procedurama osim onih koje se tiču samog dolaska na vlast, te da konsolidacija demokratije zahteva daleko složeniji institucionalni model od onog koji postoji u izornoj demokratiji.²⁶

Da bi se stiglo do drugog kraja te zamišljene demokratske duži neophodno je da društvo prođe kroz složen tranzicioni proces koji će rezultirati kreiranjem političke situacije u kojoj je demokratija postala “jedina igra u gradu”, odnosno kada u društvu postoji snažan konsenzus da je demokratije najadekvatniji način upravljanja društvom.²⁷ Demokratska konsolidacija je završena kad je postignuta dovoljna saglasnost o političkim postupcima za dolaženje do jedne izabrane vlade, kad vlada dolazi na vlast neposredno na osnovu

²⁴ Schumpeter, J., Kapitalizam, socijalizam i demokratija, Plato, Beograd, 1998, str. 298 i 299

²⁵ Stojiljković, Z., Srbija u lavirinitima tranzicije, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 76.

²⁶ O'Donnell, G., Delegative Democracy, Journal of Democracy, 1994, str. 56

²⁷ Linc, H. i Stepan, A., op.cit. str. 18.

slobodnih i sveopštih izbora, kada takva vlada ima faktičku vlast da stvara novu politiku i kad izvršna, zakonodavna i sudska vlast koju je stvorila nova demokratija ne mora de jure da deli vlast sa drugim organima.²⁸

Linc i Stepan mogućnost za demokratsku konsolidaciju vide u postojanju pet inaktivnih arena, u skladu sa stanovištem da je demokratija jedan interaktivni sistem pre nego režim. Tih pet arena su civilno društvo, političko društvo, vladavina prava, državni administrativni aparat i institucionalizovano ekonomsko društvo.

Arena civilnog društva odnosi se na sferu organizovanja koja je nezavisna od države, i u okviru koje se građani okupljaju kako bi zastupali svoje ideje i interese. U areni civilnog društva se dakle nalaze sindikati, građanski pokreti, religiozne grupe, organizacije intelektualaca i druge slične strukture. Međutim, Linc i Stepan naglašavaju i važnu ulogu običnih građani u obaranju autoritarnih režima, a koji nisu deo organizacija civilnog društva. Kada se u društvu generiše široko nezadovoljstvo uzrokovano socijalnim, ekonomskim ili političkim problemima, obični građani koji izlaza na ulice da protestuju često predstavljaju jezičak na vagi režim-opozicija.

Sa druge strane, političko društvo se razlikuje u odnosu na civilno u tome što je ono formirana društvena zajednica kojoj je prevashodni cilj da ospori legitimitet vladajućeg režima i da ga zatim razori. Ipak, samo zbacivanje nedemokratskog režima nije najvažnija uloga političkog društva u procesu demokratizacije već, kako ističu Stepan i Linc, stvaranje razvijenih institucija koje su u osnovi demokratskog poretka. Takve institucije su političke stranke neophodne za postojanje pluralističke utakmice za dolaženje na vlast, zatim izbori i procedure koje osiguravaju opšte pravo glasa na otvorenim i poštenim izborima, kao i zakonodavni i ustavni okvir koji uvažavaju sve demokratske vrednosti.

Između civilnog i političkog društva postoji jasna linija razdvajanja, iako je neretko njihovo delovanje komplementarno, koja naročito dolazi do izražaja u vreme zbacivanja nedemokratskog režima kada civilno društvo zajedno sa opozicijom izoluje autoritarne elite tako da one, osim eventualno represivnog aprata, nemaju drugi oslonac u društvu. Sinergija

²⁸ Ibid. str. 15.

između civilnog i političkog društva uglavnom nestaje u momentu kada se društvo oslobodi autoritarne vlade i krene u pravcu demokratske konsolidacije. Naime, Linc i Stepa ukazuju na to da politički lideri, gotovo po pravilu, očekuju da se nakon smene vlasti civilno društvo demobilizuje i sferu politike prepusti njima. Ukoliko je u političkom društvu prisutno jedno tako shvatanje, onda je to znak niskih demokratskih kapaciteta političkih aktera i nerazumevanje zahteva koji se nalaze u osnovi demokratije. Jedno robustno civilno društvo, sa svojom sposobnošću da rađa političke alternative i nadzire vladu i državu, može pomoći da tranzicija otpočne, pomoći u pružanju otpora na staro i u dovršenju procesa tranzicije, kao i u učvršćenju i produbljivanju demokratije. U svim fazama demokratskog procesa, prema tome, jedno aktivno i nezavisno građansko društvo je od neprocenjive koristi.²⁹

Vladavina prava predstavlja treću arenu demokratske konsolidacije, i odnosi se na obavezu svih u društvu da poštoju primat prava. Ova obaveza je naročito važna kada je reč o državnom aparatu, odnosno vladi, jer se tu nalaze izvori moći čija zloupotreba nove demokratije vraća na stare koloseke. Zato je neophodno uspostavljanje pravne države koja treba da obezbedi, posredstvom svojih institucija i propisanih procedura, pravno ograničenje i pravnu kontrolu vlasti, u skladu sa zakonom i da garantuje neprikosnovenost osnovnih prava i sloboda svojih građana.³⁰

Sledeća interaktivna arena je efektivan državni aparat koji omogućava funkcinisanje novouspostavljenog demokratskog poretka. Država mora da poseduje delotvorne mehanizme regulisanja odnosa u društvu, kao i ostvarivanja resursa za normalno obavljanje svojih funkcija, da bi građanima mogla da garantuje vladavinu prava.

Konačno, poslednja arena predviđa postojanje ekonomskog društva koje ima ulogu posrednika između države i tržišta. Linc i Stepan ukazuju na dve polazne pretpostavke koje leže u osnovi definisanja pete arene. Prva pretpostavka se odnosi na to da nije bilo, niti se može očekivati, da se demokratska konsolidacija dogodi u uslovima dirigovane privrede. Naime, komandovana privreda ne ide u prilog stvaranju prostora za razvijeno civilno i

²⁹ Ibid. str. 24.

³⁰ Ibid.

političko društvo odakle bi dolazile alternative u odnosu na državnu politiku. Druga pretpostavka, pak, ukazuje na to da se moderno demokratsko uređenje ne može učvrstiti u društvu čiste tržišne privrede koja, i kao neoliberalni ideal, nije moguća bez jednog stepena državne regulacije. Društvo je nesavršen sistem u kome nisu dovoljna samo tržišna pravila, koja opet mora država da uspostavi, već i mehanizmi zaštite javne i privatne svojine. Takođe, u slučajevima velikih ekonomskih kriza i potresa na tržištu neophodna je intervencija države kako bi privreda mogla da povрати izgubljenu ravnotežu. Na kraju, pravo na demokratsko odlučivanje odnosi i na mere koje se tiču tržišnih politika i regulative, pa bi isključivanje javnosti iz ove sfere bilo nelegitimno. Shodno tome, za konsolidaciju demokratije potreban je niz društveno-političkih stovrenih i društveno-sociološki prihvaćenih normi ponašanja, institucija i propisa koje Stepan i Linc nazivaju ekonomskim društvom.

Sa pravom se može reći da Linc i Stepan postavljaju gotovo neostvarive ciljeve pred mlade, nekonsolidovane demokracije. Međutim, prisutna su i neka znatno skromnija određenja demokratske konsolidacije koja se zasnivaju na shvatanju da potreba za konsolidacijom ukazuje na to da su demokratske institucije nedovoljno izgrađene, te da im stoga neprestano pretila opasnost od prodora nedemokratskih praksi. Pretnju najčešće predstavljaju antisistemski činoci koji su spremni da aktivno rade na urušavanju demokratskog sistema³¹. Zavisno od karaktera prethodnog nedemokratskog režima, ti činoci dolaze iz redova službi bezbednosti, vojnog rukovodstva, opozicione nedemokratske stranke, društveni, revolucionarni i secesionistički pokreti koji ne priznaju demokratske vrednosti, pa čak i lideri građanskog društva. Demokratska konsolidacija ima zadatak da istisne te snažane antagonizujuće elemente, njen prvenstveni cilj je da osigura održivost demokratskih institucija u budućnosti.

Institucije, odnosno njihova uloga u ostvarivanju vladavine prava, najvažnija su determinanta koja određuje da li će se dogoditi demokratska konsolidacija ili će se uvrežiti neki od oblika manjkave demokratije. Od toga koliko su institucije poštovane i u stanju da

³¹ Vladislavljević, N., *Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije*, u zborniku *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010, str. 198.

obavezuju putem formalnih procedura i mehanizama, a bez neformalnih, klijentelističkih uticaja koji ih zapravo urušavaju, zavisi u kakvoj će demokratiji građani živeti. Međutim, Schedler upozorava da se prilikom razmatranja pretpostavki za stabilnost demokratije ne sme zaboraviti da su politički akteri ti koji čini insitucije i usmeravaju njihovo funkcionisanje. Demokratija nije ni božanski dar, niti sporedni efekat društvenih faktora već rezultat rada političkih aktera.³²

Pževorski demokratski režim određuje kao sistem organizovane nesigurnosti u kome se akteri strateški pridržavaju pravila kako bi ostvarili svoje interese. Težnja ka demokratiji može se opisati kao težnja za prenosom vlasti sa grupe ljudi na sistem pravila. Pževorski razlikuje više elemenata koji karakterišu demokratsko uređenje: ex-ante neizvesnost: igrači ne zanju ishod izbora unapred; ex-post ireverzibilnost: igrači ne mogu da promene rezultate izbora; ponovljivost: izbori se ponavljaju tako da su njihovi ishodi prolazni; ceo izborni proces se odvija prema poznatim pravilima. Kada je u pitanju konsolidacija demokratije, Pževorski smatra da je konsolidacija ostvarena kada demokriatij dostigne samoosnažujući ekvilibrijum u kome niko ne teži uspostavljanju nekog drugačijeg institucionalnog uređenja.

Problemi na putu demokratske konsolidacije pre svega ustavne i zakonodavne izmene koje će postvaiti osnove izgradnje održivog demokratskog poretka, lustracija i izbor novih kadrova spremnih da poštuju demokratkse procedure, departizacija javnih preduzeća, agencija i fonodova³³, kao i uspostavljanje jasnog sistema odgovornosti u okviru državnog aparata. Međutim, demokratska konsolidacija biće moguća samo ukoliko dođe do promene političke kulture društva tako što će svi relevantni politički akteri poštovati pravila igre u demokratiji i neće ih dovoditi u pitanje kada im ne idu u prilog. Sa konsolidacijom demokratija postaje stvar rutine, duboko se ukorenjujući u društvenom, institucionalnom i,

³² Schedler, A., 'Merenje demokratske konsolidacije', dostupno na <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/seminarioinvest1/measuring%20democratic%20consolidation.pdf>

³³ Milutinović, V., 'Šta je bilo sa departizacijom', *Portal Peščanik*, 06.06.2012, dostupno na <http://pescanik.net/2012/06/sta-je-bilo-sa-departizacijom/>

čak, psihološkom životu, a postaje i sastavni deo svih ličnih kalkulacija kako doći do uspeha u životu.³⁴

1.4 Demokratska tranzicija u Srbiji

Nakon urušavanja samoupravnog socijalizma i prvih višestranačkih izbora 1990. godine, Srbija se našla na putu tranzicije koja se zaglavila u vrtlogu ratnih sukoba, sankcija, razaranja institucija i masovnog osiromašenja građana. Tokom devedesetih godina sa tranzicijom u Srbiji se nije daleko doguralo, posle jednopartijskog sistema usledilo je višestranačje koje nije moglo da nadigra autoritarni režim Slobodana Miloševića. U osnovi iskrivljenog Miloševićevog legitimiteta nalaze se redovni višestranački izbor, koji bi se mogli smatrati iskorakom u pravcu uspostavljanja izborne demokratije samo da je bilo šanse da na njima pobedi neka opoziciona stranka. Vladajuća Socijalistička partija Srbije kontrolisala je sve najvažnije poluge vlasti, a pomoću kriminalizovanih struktura državne bezbednosti izlazila je na kraj sa najopasnijim protivnicima režima. U drugoj polovini devedesetih režim je ozbiljno uzdrmala krađa glasova na lokalnim izborima, koja je zapravo samo bila okidač rastućeg socio-ekonomskog nezadovoljstva u društvu. Međutim ni građansko ni političko društvo u tom trenutku nisu bili spremni da se izbore za uspostavljanje demokratskih procedura i institucija. Sa druge strane nacionalizam koji je do sredine devedesetih predstavljao okosnicu Miloševićeve ideološke legitimizacije³⁵, vremenom je trajno gubio na snazi. Konačno, nakon NATO bombardovanja društvo je uspelo da oformi potrebnu široku proreformsku socijalnu i političku koaliciju koja je petog oktobra srušila Miloševićev režim.

Nakon 2000. godine tranzicija se nastavlja, i dalje kao visoko neizvestan proces, ali sa jasnim demokratskim usmerenjem. Ono što je važno naglasiti jeste da je demokratska tranzicije nakon 2000. godine bila ispregovarana sa ljudima koji su pripadali

³⁴ Linc, H. i Stepan, A., op.cit. str. 19.

³⁵ Pavlović, D., Srbija za vreme i nakon Miloševića, Sociološki pregled, vol XXXIX, Fakultet političkih nauka, 2005, str. 184.

Miloševićevom režimu i koji su prešli na stranu demokratskog bloka u zamenu za dobijanje političke zaštite. Opozicija je naime dobila zeleno svetlo od službe državne bezbednosti, odnosno obećanje zapovednika Jedinice za specijalne operacije Milorada Lukovića Ulemeka da se petog oktobra neće suprotstaviti demonstrantima. Zahvaljujući petoktobarskom savezništvu pripadnici službe državne bezbednosti izbegli su čistku koja je nakon revolucije sprovedena u policiji, što će umnogome oslabiti kapacitete za dubinsku reformu društva. Teško da Srbija može da izgradi ozbiljnu, demokratsku državu sa takvom mrežom u svom podzemlju, sa takvim krtičnjakom ispod samih temelja državnih institucija³⁶ kao što su mafijaško-bezbednosne strukture.

Propust da se jasno raskrsti sa prethodnim autoritarnim nasleđem upadljivo se nameće pre svega kada je reč o najuticajnijim političkim figurama. Nakon petooktobarskih promena lustracija je izostala, iako je veliki broj državnih službenika napustio državnu upravu.³⁷ Sa druge strane, vladajuće stranke iz DOS-a nisu imale stručan i iskusan personalni sastav, te je funkcionisanje novouspostavljene demokratije u Srbiji bilo značajno otežano i zbog slabih administrativnih kapaciteta državne uprava. Loše kadrirana državna uprava nije u stanju da pruži neophodnu podršku u kreiranju novih zakonskih rešenja, dok prilikom realizacije reformi, odnosno sprovođenja zakona, ostavlja prostor za česta kršenja principa pravne države.³⁸

Velika mana inicijalnog procesa demokratizacije u Srbiji jeste makijavelizam političkih aktera koji su se tada našli na vlasti. Naime, do demokratskih institucija često se želeo doći upravo na na uštrb demokratskih procedura zarad nekih viših ciljeva. Kao da se smatralo da je u pitanju vanredno vreme koje zahteva vanredne mere, zaboravljajući pri tom na važnost pitanja stabilnosti i predvidljivosti za funkcionisanje demokratskih institucija, te njihov legitimitet. Tako je reforma pravosuđa na samom startu bila osuđena na propast. Izmene zakona na svakih šest meseci, paušalno odstranjivanje sudijskog kadra, zadiranje izvršne

³⁶ Antonić, S., Bilans kabineta, *Politika*, dostupno na: <http://www.politika.rs/pogledi/Slobodan-Antonic/t12630.lt.html>

³⁷ Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (Službeni glasnik RS, br 58/03); Zakon nikada nije primenjivan već se radilo o selektivnom uklanjanju zvaničnika bivšeg režima sa javnih funkcija.

³⁸ Mijatović, B., Opšti pregled tranzicije u Srbiji, u Četiri godine tranzicije u Srbiji, Centar za liberlano-demokratske studije, Beograd, 2005, str. 25.

vlasti u rad pravosudnih oragana nisu bile samo odraz vere u neophodnost vanrednih mera (Vladana Batić: „carski rez u pravosuđu“) ³⁹, već i nedostatka demokratskih kapaciteta nove vlasti. Tako je pritisak na sudije iznova institucionalizovan, uprkos značaju koji nezavisnost, odnosno kvalitet sudstva ima za demokratsku konsolidaciju. Jako sudstvo može pomoći da država raskrsti sa autoritarnom prošlošću i izgradi kulturu ustavnosti koja državnu vlast uči da pravni sistem ne može biti pogažen kada je to potrebno za političke dobitke. ⁴⁰

Kao što je već rečeno, tranzicija predstavlja visoko složen projekat u kom god društvu da se odvija, a u Srbiji je bila dodatno otežano zbog nerešenog teritorijalnog pitanja. Ukoliko je deo teritorije sporan ili centralna vlada nad njom nema punu kontrolu, takva situacija stvara bezbednosni rizik koji ugrožava demokratiju ili energiju potrebnu za izgradnju demokratskih institucija preusmerava u pravcu rešavanja teritorijalnih sukoba. Nakon smene Miloševićevog režima, odnosno neposredno nakon NATO bombardovanja, Srbija je bila visokorizično, postkonfliktno društvo, dok je teritorijalni integritet zemlje bio višestruko nerešeno pitanje. Nakon referendumu u Crnoj Gori 2006. godine Republika Srbija je postala samostalna država, a februara 2007. godine suočila se sa jednostranim proglašenjem nezavisnosti Kosova. Istovremeno su se otvarala i nova-stara žarišta kao što je sandžačko pitanje, autonomija Vojvodine, proces pomirenja u regionu i saradnja sa Haškim tribunalom. U takvim okolnosti, društvo se tek sa polovičnim kapacitetima prihvata posla izgradnje demokratskih institucija, te promene svog političko, ekonomskog i socijalnog pejzaža.

Kada je u pitanju ekonomska strana procesa demokratizacije, opasnost preti pre svega od rasta nezaposlenost i oscilacije u tržišnoj ekonomiji koje dolaze kao posledica tržišne liberalizacije. Osiromašenje građana, a naročito degradacija srednje klase, može da ugrozi demokratiju, te da mobilizuju mase u pravcu pružanja podrške autoritarnim i ekskluzivnim

³⁹ Batić, V., 'Pravosuđu sledi carski rez', *Portal B92*, 05.01.2001, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2001&mm=01&dd=05&nav_category=1&nav_id=19001

⁴⁰ Pavlović, D., *Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra*, u *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Böll, Beograd, 2010 - upućuje na Heron, E. i Randazzo, K. *Veza između nezavisnosti i sudskog razmatranja u postkomunističkim sudovima*, u *Političkom žurnalu*, Cambridge University Press, Vol. 65, Br. 2, 2003, str. 422.

fomama politike. Međutim, Srbija je uzbecgla ovaj secenario, nakon rušenja Miloševićevog režima zabeležen je povoljan privredni rast. Do ubistva premijera Đinđića Srbija je postigla zapažene rezultate na polju makroekonomske stabilnosti, smanjenja inflacije i vraćanju ugleda zemlje, što se može videti i iz prekomerno optimističnih ocena međunarodne zajednice u odnosu na tranzicioni proces u Srbiji. Ipak, sa druge strane, ni jedna vlada nakon 2000. godine nije bila u stanju da utiče na smanjenje prevelike javne potrošnje, da izađe na kraj sa pitanjem privatizacije i restrukturiranja društvenih preduzeća, kao i rastom spoljnog i unutrašnjeg duga i dr.

Nezavidna finansijska situacija je nezanemarljiva prepreka na putu demokratizacije Srbije, jer i reforme koštaju. Međutim, ako se upotrebi ispravna računica, neizostavno sledi zaključak da je najskuplja spora tranzicija, u kojoj se sve vreme ide napred-nazad. Naravno, nijedan proces demokratizacije ne može da prođe bez povremenih regresivnih faza, jer je svaki ovaj proces svojevrsan eksperiment *in vivo*; ne postoji univerzalan recept za demokratski preobražaj društva. Međutim, za uspešnu tranziciju neophodno je da se jasno utvrde tranzicioni ciljevi iza čijeg ostvarivanja će stajati široka proreformaska socijalna i politička koalicija. Zagorka Golubović upozorava da je tranzicioni put Srbije maglovit, jer nijedna vlada nakon petooktobarskih promena, izuzev pokušaja za vreme vlade Zorana Đinđića, nije donela jasnu dugoročnu strategiju razvoja, već je donosila ad hoc odluke, od slučaja do slučaja⁴¹. Takav tranzicioni pristup ne samo da onemogućava sagledavanje udaljenosti tranzicionih ciljeva, već i toga dokle se stiglo na tom putu.

Na ovu tezu nadovezuje se koncept zarobljene države u kojoj vlada nije u stanju da samostalno formuliše i sprovede reformske programe za koja se zalaže pre svega jer ne poseduje dovoljne institucionalne kapacitete.⁴² Zarobljena država, čemu Srbija naročito u prvim godinama demokratske tranzicije nalikuje, nastaje u kada se u društvu pojavi snažan otpor u odnosu na tranzicione procese pre svega iz razloga zadržavanja stečenog položaja

⁴¹ Golubović, Z., Srbija u lavirintima tranzicije, str. 493, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str.28

⁴² Pavlović, D., Zarobljena država, Fakultet političkih nauka, Beograd, 24.01.2006, tekst dostupan na: http://www.policy.hu/pavlovic/Bibliografija/Zarobljena_FES.pdf

ili privilegija različitih slojeva društva.⁴³ Tako ekonomsku tranziciju sa jedne strane oponiraju tajkuni čijim monopolima preči tržišna liberalizacija, a sa druge strane se nalaze radnici u društvenom sektoru koje privatizacija preduzeća ili racionalizacija državne uprave upućuje na jedno sasvim drugačije tržište rada. Međutim, za Srbiju se može reći da su veći otpor reformama predstavljale pre svega političko-tajkunske sprege⁴⁴, jer su na kraju krajeva imale daleko jače oružje u svojim rukama, nego što su to bili sami radnici. Premda, može se reći da su radnici uticali utoliko što su političke stranke svoje programe oblikovale tako da, makar samo i na rečima, vode računa o socijalnom (ne)zadovoljstvu tržišnom liberalizacijom.

U odnosu između legitimiteta demokratskog, odnosno nedemokratskog uređenja i rezultata ostvarenih u oblasti ekonomije, konsolidovana demokratija pokazuje značajnu komparativnu prednost. Dok legitimitet nedemokratskog režima teško može da preživi loše privredne performanse i pad životnog standarda, legitimitet demokratskog poretka brani se slobodnim izborima na kojim uvek na čelo države može da dođe vlada koja će promeniti ekonomsku politiku, a da ta promena istovremeno ne mora da podrazumeva promenu režima. Strategija alternacije - opstanak demokratskih institucija omogućio je promenu rigoroznijih ekonomskih mera i njihovo prilagođavanje mekšim oblicima reforme.

Institucije u demokratiji moraju biti održive i otporne na pokušaje njihovog urušavanja ili prenebrgavanja, jer je predviđeno da budu upravo one budu neizbežni kanali distribucije političke moći. Međutim, osmatranjem distribuciju moći u okviru društvenog sistema Srbije, odnosno kanale uticaja različitih segmenta društva na donošenje strateških državnih odluka, može se zaključiti da je u pitanju jedna partokratska država. U „demokratskoj“

⁴³ Prema rečima Vesne Pešić, Vlada i ceo javni sektor je podeljen "sistemom feudalnog tipa" u kome je svakoj od koalicionih stranaka data kontrola nad određenim ministarstvom ili državnim institucijom. Ova feudalizacija vlade očigledno dovodi do zarobljene države, ugrožava "koordinaciju i efikasnost" vlade i koherentnost u njenim politikama, i dovodi do nedovoljne saradnje između ministarstava unutrašnjih poslova i pravde, kao i između tužilaca, policije i istražnih sudija. Pešić, V., State Capture and Widespread Corruption in Serbia. Brussels 2007 (Centre for European Policy Studies - CEPS Working Document no. 262, 2007, str 7, dostupno na <http://aei.pitt.edu/11664/1/1478.pdf>)

⁴⁴ Praksa netransparentnog finansiranja političkih partija predstavlja jednu od najvećih prepreka razvoju partijskog sistema, pa i same demokratije u Srbiji.

Srbiji partije su zamenile institucije. Partokratija se u političkoj teoriji često definiše kao vladavina političkih partija, odnosno politički sistem koji su monopolizovale partije blokirajući na taj način i druge sfere društva u normalnom funkcionisanju, namećući im pri tom svoju, partijsku logiku. U Srbiji se partijski funkcioneri nalaze na čelu gotovo svih javnih preduzeća, medijsko tržište je pod snažnim pritiskom vladajućih partija koji najčešće vodi u autocenzuru, uz sve veći broj stranačkih medija, dok je civilno društvo suviše slabo da bi se suprotstavilo na drugi način osim javnom kritikom političkih aktera. Neobuzdana moć političkih partija eklatantno se pokazuje i u široko rasprostranjenoj praksi partijskog zapošljavanja u javnom sektoru, jer su partije ovde u prilici da se još jednom, na najdirektniji način, pokažu građanima svoju sposobnost da odlučuju o njihovim sudbinama, tim pre ako se sagleda sve veća stopa nezaposlenosti i siromaštva u Srbiji.

Politički sistem Srbije uveliko je opterećen i širokim stranačkim koalicijama na vlasti koje otežavaju ili onemogućavaju sprovođenje neophodnih i delotvornih državnih politika. Problem je što na domaćem političkom terenu ne postoje dovoljno jaki igrači koji imaju mandat od građana da samostalno vrše vlast. Koalicije koje čine stranke koje se bitno programski razlikuju, a koje povezuje pre svega želja za upravljanjem, odluke donose pogodbom pre nego konsenzusom⁴⁵. Već sama činjenica da u vlasti treba da sarađuju politički akteri koji su se do juče bili ljuti protivnici, što je u Srbiji bio slučaj nakon izbora 2008. godine kada SPS ponovo ulazi u vladu, dovoljna je smetanja za efikasno delovanje na realizaciji i ubrzanju tranzicije. Međutim, neslaganja su bila podjednako očigledna i pre toga, kada su vladu sastavljale stranke tzv. demokratskog bloka, te su tako sve vlade nakon 2000. godine bile nestabilne, a prevremeni izbori uvek otvorena opcija. Sve to ukazuje na veoma nizak nivo upravljivosti sistema u kome se državne politike neretko usvajaju kao deo sada već neprekidne izborne kampanje.⁴⁶

Ako se vratimo na motivacione mehanizme za sprovođenje i intenziviranje demokratskih promena, pristupanje Evropskoj uniji bi se moglo smatrati jakim podsticajem za dalje

⁴⁵ Ivošević, Z., 'Normativna i mentalna reforma', *Nedeljnik Vreme*, 09.01.2003, dostupno na <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=330511>

⁴⁶ U političkom sistemu Srbije sve bitinijim se pokazuju marketinški principi, neprimereni za delotvorno upravljanje državom, prema kojima je reklama važnija od proizvoda

reformisanje i demokratizaciju društva. Međutim kako je i političkim akterima i građanima ubrzo postalo jasno da Srbiju čeka neizvestan i dug proces pridruženja tako je reformski impuls iz Brisela gubio na snazi. Tome je nesumnjivo doprinela i sama agenda procesa pridruživanja gde Evropska unija kao centralnu temu postavlja normalizaciju odnosa sa Kosovom. Pitanja poput vladavine prava, nezavisnosti pravosuđa, korupcije, slobode medija nalaze se u senci razrešenja kosovskog pitanja. U odnosu na podršku jačanju demokratskih vrednosti u društvu najintenzivnije reakcije Evropske unije odnose se na održavanje Parade ponosa. Zaštita prava seksualnih manjina od diskriminacije, i manjina kao takvih, predstavlja temelj demokratije. Ipak, u današnjoj Srbiji, sa sve većim brojem osiromašenih građana koji ni nakon više od dvadeset godina tranzicije ne vide izlaz iz socio-ekonomske krize u kojoj su se obreli, konflikt oko održavanje Parade ponosa većina građana doživljava kao nepotreban pritisak na društvo. Nakon donošenja odluke o zabrani Parade ponosa 2010. i 2011. godine, zvaničnici zapadnih država bili su gotovo jednoglasni u oceni da je „država kapitulirala pred huliganima“. To su verovatno bile najstrože kritike koje je Zapad upućivao Srbiji otkad se našla na putu demokratizacije.

Prilikom analize procesa demokratske konsolidacije u Srbiji nakon 2000. godine značajne pokazatelje daju različita merenja demokratije kojima se bave priznate međunarodne organizacije. Jedan od najznačajnijih je indeks Nations in Transit američkog think-thank-a Freedom House⁴⁷ koji obuhvata sledećih sedam kategorija: 1) izborni proces, 2) civilno društvo, 3) nezavisnost medija, 4) nacionalno demokratsko upravljanje, 5) lokalno demokratsko upravljanje, 6) pravosudni okvir i nezavisnost i 7) korupcija. Ocene za svaku kategoriju kreću se od 1 do 7, pri čemu 1 predstavlja najviši nivo demokratskog napredovanja, a 7 najlošiji. Povrh navedenih kategorija nalazi se skor demokratije koji se dobija tako što se zbir ocena podeli sa sedam. Prema ostvarenom skor demokratije razlikuju se sledeći tipovi režima: konsolidovane demokratije (1-2), polukonsolidovane demokratije (3), tranzicioni ili hibridni režimi (4), polukonsolidovani autoritarni režimi (5), konsolidovani autoritarni režimi (6-7)⁴⁸.

⁴⁷ Pogledati više na <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit#.VOgEno6G8QE>

⁴⁸ Ibid.

Posmatrajući rezultate koje je indeks Nations in Transit zabeležio u odnosu na Srbiji, očigledno je da se ona sporo kreće u pravcu konsolidovane demokratije.⁴⁹ Naime, Srbija spada u red polu-konsolidovanih demokratija, i tu se ništa značajnije menjalo od 2004. godine kada se u sklopu ovog indeksa nalazi i skor demokratije.

Tabela 1: Freedom House Nations in transit Rating and Averaged Scores 2003-2012

Nations in Transit Ratings and Averaged Scores										
	Yugoslavia	Serbia								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Electoral Process	3.75	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Civil Society	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.50	2.25	2.25
Independent Media	3.25	3.50	3.25	3.25	3.50	3.75	3.75	4.00	4.00	4.00
Governance*	4.25	4.00	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
National Democratic Governance	n/a	n/a	4.00	4.00	3.75	4.00	4.00	3.75	3.75	3.75
Local Democratic Governance	n/a	n/a	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50
Judicial Framework and Independence	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50
Corruption	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50	4.50	4.50	4.25	4.25
Democracy Score	3.88	3.83	3.75	3.71	3.68	3.79	3.79	3.71	3.64	3.64

Izvor: Vujačić, I., Dokle smo stigli u Konsolidaciji demokratije, Fokus, Central za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009.

Kada se prate ocene napretka u okviru pojedinačnih kategorija, vidi se da se prema poslednjem merenju, najbolji rezultati ostvaruju u domenu civilnog društva koje igraju značajnu ulogu u promociji i zaštiti ljudskih prava. Civilni sektor u Srbiji ima veoma razvijenu mrežu i sve intenzivnije saraduje sa vladinim sektorom što omogućava

⁴⁹ Vujačić, I., Dokle smo stigli u Konsolidaciji demokratije, Fokus, Central za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009, str. 10.

unapređenje njihovog rada. Ipak, nevladine organizacije se suočavaju sa sve ozbiljnijom finansijskom situacijom, te gotovo 80% njih nije u mogućnosti da pokrije svoje godišnje troškove.

Sa druge strane, najlošije ocene, u poslednje tri godine dobija sektor pravosuđa, a potom sledi borba protiv korupcije. U više godišnjih izveštaja ponavlja se ocena da srpsko pravosuđe ostaje slaba komponenta demokratskih kapaciteta i prakse, koja zaostaje i otežava šire napore u obezbeđivanju vladavine zakona u zemlji. Kao posebno problematično pitanje izdvaja se prisustvo političkog pritiska i korupcije u okviru pravosudnog sistema, a uzroci tome leže u slabosti samog sistema, nedovoljnog izdvajanja sredstava za pravosuđe i niskog nivoa obučenosti zaposlenih. Međutim, Freedom House⁵⁰ je u izveštaju za 2005. godinu primetio da pravosuđe pokazuje veći stepen nezavisnosti nego što je to bio slučaj devedesetih godina, ali i u odnosu na period između 2001. i 2003. godine, što se može smatrati indikatorom napretka koji donosi proces demokratizacije društva.

Uz primenu nešto drugačije metodologiju Bertelsman Transformation Index (BTI)⁵¹ donosi ocenu tranzicionih procesa u 129 zemalja, među kojima je i Srbija, a na osnovu analize kvaliteta demokratije, tržišne ekonomije i političkog upravljanja u ovim zemljama. BTI prati napretke i neuspehe na putu demokratizacije društva, oslanjajući se na kriterijume vladavine prava i društveno odgovorne tržišne ekonomije koji su potkategorije statusnog indeksa. Međutim, merenje se vrši i odnosu na indeks upravljanja koji tranzicione zemlje rangira prema upravljačkim sposobnostima vodećih političkih aktera, prepoznajući to kao jedan od odlučujućih faktora demokratske transformacije društva.

BTI objavljen 2012 godine ocenjuje da je Srbija u periodu od 2009. do 2011. godine nastavila da se uspinje u pravcu moderne demokratske države sa slobodnom tržišnom ekonomijom i uspostavljanom vladavinom prava, ali da na tom putu ostvaruje mešovite

⁵⁰ Pogledati <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2005#.VOgF1o6G8QE>

⁵¹ Pogledati <http://www.bti-project.org/index/>

rezultate.⁵² Srbija je za to vreme pokrenula brojne reformske procese i započela harmonizaciju zakona sa evropskim standardima. Ipak, BTI ukazuje na nesposobnost vlade da reformiše samu sebe, odnosno svoju administraciju, kako bi unapredila kapacitete za efikasno sprovođenje zakona i strukturalne ekonomske i političke promene.

BTI takođe navodi da uprkos tome što su demokratija i tržišna ekonomija vrednosti oko kojih postoji jasan konsenzus u društvu, vladajuća koalicija DS-SPS okleva prilikom sprovođenja bolnih reformi, imajući na umu predstojeće izbore⁵³. Sa druge strane, odričući se svoje radikalske prošlosti SNS je prihvatila te iste vrednosti, pristupajući im na jedan dominantno populistički način. Ovde je interesantno primetiti da dolazi do bitne transformacije domaćeg partijskog sistem koji je bio oštro polarizovan, a da je ta polarizacija bila gotovo marginalna po dolasku SNS na vlast.

Posmatrajući rezultate koje je Srbija ostavariła prema BTI u periodu od 2008 do 2012. godine primetni su skromni pomaci u svakoj od kategorija (ocene idu od 1 - najlošije do najboljeg rezultat od 10 bodova).

Tabela 2: Bertelsman Transformation Index za Srbiju od 2008. do 2012. godine

Bertelsman Transformation Index	2008	2010	2012
Statusni indeks	7.2	7.39	7.51
Politička transformacija	7.75	8	8.05
Ekonomska transformacija	6.64	6.79	6.96
Indeks upravljanja	5.41	5.95	6.01

Izvor: Državni izveštaj za Srbiju, BTI, 2012

Srbija je položila test izborne demokratije u momentu kada je postalo jasno da su poštene i otvoreni izbori vrednost po sebi, a ne samo instrument dolaska na vlast. Izborima u decembru 2003. godine, kada je Demokratska stranka predvođena Zoranom Đinđićem

⁵² Državni izveštaj za Srbiju, BTI, 2012, dostupno na <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Serbia.pdf>

⁵³ Ibid.

izgubila izbore i bez protivljenja prepustila vlast opozicionoj Demokratskoj stranci Srbije, Srbija je napravila važan iskorak u pravcu demokratske konsolidacije.

Problem post-Miloševićevske Srbije više nije bojazan da li će izbori biti lažirani, već kako da se politički život između dva izborna procesa učini što demokratskijim. U političkoj sferi i dalje se ponašanje ključnih političkih aktera odvija u skladu sa neformalnim političkim pravilima, kao što su klijentelizam i korupcija. Izvršna vlast kao da ne poznaje i ne priznaje ustavne i zakonske okvire. Ne postoje dovoljno čvrsti i jasni sistemi odgovornost izabranih funkcionera, ako se izuzme njihova provera na izborima što predstavlja minimum demokratskih kapaciteta koji treba da zadovolje.

Ipak, rešenje ne leži u promeni nekredibilne izvršne vlasti, već u promeni političkog sistema koji nije u stanju da političke aktere primora da poštuju demokratske procedure i principe. Srbija baš i nema rezervne garniture sa kojima bi tako lako mogla da zameni ove na vlasti, pogotovo ne takve koje bi bile superiorne u odnosu na ove sadašnje... Celishodan pravac akcije nije promena garnitura nego promena političkog sistema, budući da je i ovde ponašanje sistemski opredeljeno i da bi se u istom sistemu i neke druge, makar i radikalno izmenjene garniture slično ili istovetno ponašale.⁵⁴ Postojeći sistem ne omogućava ni uspostavljanje odgovorne javne potrošnje, već pogoduje korupcionaškim transakcijama u gotovo svim domenima upravljanja i pokazuje visok stepen tolerancije na neefikasne javne politike. Departizacija javnih preduzeća već godinama je izborna mantra koja se veoma brzo zaboravlja, i ostaje u fioci sve do narednih izbora. Zbog toga je neophodna reforma državne uprave i javnog sektora na nosećim principima decentralizacije, depolitizacije i profesionalizacije, ali i neophodne racionalizacije i modernizacije kako bi se uspostavila delotvorna i efikasna država sa jasno utvrđenim ovlašćenjima.⁵⁵

Kočničari ekonomskih reformi u Srbiji nisu bili najsiromašniji slojevi društva, već oni koji se stekli moć nakon prvih reformskih talasa, jer su težili da zadrže privilegije koje su stekli a koje bi se daljom reformom trebale anulirati. Fenomen zarobljene države odslikavao se

⁵⁴ Madžar Lj., *Nepodnošljiva lakoća kritikovanja- Ograničenja i prepreke na putu izlaska iz tranzicionog bespuća*, Lavirinti tranzicije, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, str. 54.

⁵⁵ Stojiljković, Z., *Lavirinti tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2012, str. 11.

kako u vidu rezervnog domena u strukturi državne bezbednosti tako i u provrednim monopolima koji su se zarad lukrativnih ciljeva suprotstavljali sveobuhvatnim ekonomskim reformama. Zarobljena država tako onemogućava uspostavljanje i održivost demokratskih institucija jer se u njihovoj osnovi nalazi pretpostavka da demokratija može da generiše najbolje ekonomske politike, te ekonomski razvoj koji bi doveo do poboljšanja životnog standarda ljudi i njihovog aktivnije uključivanja u javni život, te prirodno i samoosnaživanja demokratije.

Zbog nespremnosti politički aktera na sprovođenje istinskih reformi i pogrešne motivacione matrice koja je bila nuđena - pristupanje Evropskoj uniji kao rešenje za izlazak iz krize - građani Srbije brzo su osetili tranzicioni umor koji je, između ostalog, zaslužen za ponovni uspon političkih partija za koje se smatralo da su marginalizovane nakon petog oktobra.⁵⁶ Autoritarno nasleđe otežalo je prepoznavanje važnosti demokratskih institucija i procedura, a prednost su dobile politike koje su smatrane najkraćom prečicom do boljeg standarda. Tako je cilj reformi bilo priključivanje Evropskoj uniji i dobijanje sredstava iz pretpristupnih fondova, umesto izgradnje demokratskih institucija koje su u stanju koje su na duge staze u stanju da kreiraju ekonomski, politički i socijalno stabilno društvo. Stoga se priključenje Uniji ne sme shvatati kao cilj po sebi već - sredstvo da se olakšaju i ubrzaju reforme koje su u svakom slučaju potrebne zemlji.⁵⁷

⁵⁶ Begović, B., Četiri godine tranzicije u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, 2005, str. 442.

⁵⁷ Fransoa Gzavije Denio, 'Čemu frka oko datuma, važne reforme', *Portal B92*, 03.07.2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=07&dd=03&nav_id=728735

II GLAVA

2. Pravosudna reforma

2.1 Pojam i elementi pravosudne reforme

Pojam „vladavine prava” leži u osnovi reforme pravosuđa; on je evokativan u političkom smislu, ali je u isti mah tehnički toliko dvosmislen da ga ta dvosmislenost ponekad obesmišljava. Neki autori su pokušali da utvrde šta taj pojam zapravo treba da znači. Klajnfeld-Beltonova opisuje „vladavinu prava” – evocirajući parabolu o slonu, onako kako ga opisuju slepi, pa „on za jednog čoveka predstavlja surlu, a za drugog rep”⁵⁸. Ta autorka izdvaja čitav spektar definicija, od kojih svaka ima različitu svrhu: vlada koja je zakonom obavezana; jednakost pred zakonom; red i zakon; predvidljive i delotvorne presude; ljudska prava. Te svrhe – koje su mnogostruke, razdvojene jedne o drugih i često u odnosu uzajamne napetosti – obično se mešaju i brkaju u praksi. Klajnfeld-Beltonova primećuje da su agencije za razvoj sklone da „vladavinu prava” definišu kroz institucionalnost, a ne na osnovu njene proklamovane svrhe, tako da se njihova definicija svodi na državu koja sadrži tri osnovne institucije: zakonodavstvo, pravosuđe i izvršnu granu vlasti zaduženu za sprovođenje donetih zakona.

Ta pojmovna pometnja ohrabrila je tehnokratski pristup reformama, koji je ponekad kontraproduktivan:

Time što vladavinu prava tretiraju kao jedno jedinstveno dobro, a ne kao sistem dobara između kojih postoji odnos napetosti, reformatori mogu i nehотиčno da izazovu

⁵⁸ Kleinfeld-Belton, R., *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*, working paper no 55, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2005, str. 5-6 (Hamfris ide dalje opisujući vladavinu prava utemeljenu u određenom duhu vremena kao moralnu priču o dobrom životu, državi i društvu, pravu i ekonomiji, što je u suštini njegovog teatralnog načina ubeđivanja, Humphreys 2010.)

deformisanje vladavine prava, tako da nastupi stanje u kome se efikasnije primenjuju i sprovode zakoni koji pridaju preveliku moć izvršnoj vlasti.⁵⁹

Drugi, poput Kenedija, idu korak dalje i opažaju da ta dvosmislenost nije nimalo slučajna. Upravo je zamagljenost ili nejasnoća koja je svojstvena tom pojmu ono što ga čini pogodnim i jednostavnim za primenu kao sredstva za premošćivanje razlika u interesima razvojnih partnera.⁶⁰

Takav koncept reforme pravosuđa – koji je ležao u korenu političko-ekonomskih vrednosti slobodnog tržišta, demokratije, dobrog upravljanja i „vladavine prava” koje je promovisao USAID – trebalo bi uporediti s konceptom koji promoviše Svetska banka.⁶¹

Ibrahim Šihata je postavio pravosudnu reformu u ravan „vladavine prava”, koju je tretirao kao polazište i pokretač za ekonomsku stabilnost, i u isti mah kao sredstvo za zaštitu imovinskih prava i poštovanje ugovornih obaveza. Po njegovoj oceni, zakon je taj koji obezbeđuje kredibilitet obećanjima i obavezama vlasti, a pouzdanost i sprovodljivost primenljivih propisa obezbeđuju povoljne tržišne uslove za investitore. Zakoni potkrepljuju širi okvir ekonomske politike koja jemči slobodnu konkurenciju.⁶² Svetska banka je prihvatila taj ekonomistički pristup zbog toga što je tada bilo moguće takvo tumačenje njenog statuta. Šihata je želeo da izbegne mogućnost da se reformske aktivnosti uvuku u ono što je opisivao kao „riskantnu zamku politizacije finansijskih institucija”. Usled tih formalnih ograničenja, koja je on istakao u prvi plan zabranjujući angažovanje u „političkim” aktivnostima, Šihata je usko usmeravao Svetsku banku kako bi ona uzimala u obzir „samo ekonomske razloge”.⁶³

Zbog toga se reformska strategija Svetske banke istorijski razvijala polazeći od osnove koja se strogo vezivala za promovisanje „vladavine prava” na jedan instrumentalizovani,

⁵⁹ Kleinfeld-Belton, R., op.cit. str. 28.

⁶⁰ Kennedy, D., *The Rule of Law, Political Choices and Development Common Sense*, 2006, u Trubek, D. i Santos, A. (eds.) *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006, str. 19–73.

⁶¹ World Bank, *Legal and Judicial Reform: Strategic Directions*, Washington, DC, 2003, str. 2.

⁶² Shihata, I., *Human Rights, Development and International Financial Institutions*, American University Journal of International Law and Policy, 1992, str. 27–37.

⁶³ Ibid. str. 37.

„tanak” proceduralni način. Ta baza je na sledeći način definisala „vladavinu prava”: vladavina prava preovlađuje onda kada je sama vlast obavezana zakonom, kada se svaki pojedinac u društvu tretira kao lice koje je jednako pred zakonom, kada je ljudsko dostojanstvo svakog pojedinca priznato i zaštićeno zakonom i kada je pravda svima dostupna. Takav koncept „vladavine prava” izgrađen je na tri stuba pravila, procesa i funkcionalnih institucija. On obuhvata funkcionalan zakonski i pravosudni sistem koji omogućuje državi da uređuje privredu i ovlašćuje pojedince, privatne građane, da doprinose ekonomskom razvoju tako što će se uvereno angažovati u poslovanju, ulaganjima i drugim transakcijama. Na takav koncept gledalo se kao na koncept koji osnažuje domaća i strana ulaganja, otvara radna mesta i smanjuje siromaštvo.⁶⁴

Reforma pravosuđa za koju se zalagala Svetska banka promovisala je tri cilja. Bili su to sledeći ciljevi: prvo, uspostaviti nezavisan, delotvoran i efikasan pravosudni sistem i osnažiti delotvornost pravosuđa. Drugo, podržati procese na osnovu kojih se donose i sprovode zakoni i uredbe; treće, poboljšati pristup pravosuđu tako što će se proširiti upotreba postojećih usluga i obezbediti alternativni mehanizmi za rešavanje sporova.⁶⁵ Rečeno terminologijom koja podseća na pređašnju retoriku USAID-a, Svetska banka je „vladavinu prava” opisivala kao „građevinu koja za kamen-temeljac ima delotvoran i efikasan pravosudni sistem”.⁴¹

Svetska banka je reformi pravosuđa dala centralno mesto u svojoj tek nastaloj konceptualizaciji dobrog upravljanja. Kao i kada je reč o USAID-u, i Svetska banka je u sve većoj meri postavljala reformu pravosuđa u širi kontekst i dimenziju upravljanja razvojem, što obično neposredno zavisi od transparentnosti i odgovornosti i oslanja se na te pojmove. Ta dimenzija nije relevantna samo zato što je reforma pravosuđa sredstvo za sprovođenje politike upravljanja kroz jačanje kapaciteta sudova kao mehanizama za utvrđivanje odgovornosti. Pojam upravljanja je od presudnog značaja za preovlađujući

⁶⁴ World Bank, op.cit, str. 16–18.

⁶⁵ Ibid. str. 6 i 19.

institucionalistički pristup kojem je u žiži pažnje kvalitet odnosa između građanina, države i tržišta.⁶⁶

Definicija upravljanja koju daje Svetska banka vrlo je široka. Ona se odnosi na vršenje vlasti kroz ekonomske, socijalne i političke institucije jedne zemlje koje oblikuju podsticaje subjekata odlučivanja u domenu javne politike, onih koji ih nadgledaju i onih koji pružaju javne usluge. U takvom pristupu, reforma i jačanje pravosuđa u isti mah imaju i instrumentalnu i konstitutivnu relevantnost. Politika upravljanja i borbe protiv korupcije koju je Svetska banka proklamovala 2007. godine sadrži odrednicu po kojoj se upravljanje pozitivno udružuje s robusnim rastom, manjom nejednakošću dohotka, kao i poboljšanom konkurentnošću i investicionom klimom. Takva politika polazi od pretpostavke da sposobna i odgovorna država stvara mogućnosti koje se pružaju siromašnim ljudima, pruža bolje usluge i poboljšava razvojne ishode. Predsednik Svetske banke Pol Volfovic objasnio je taj pristup u funkciji podrške mandatu Svetske banke za smanjenje siromaštva

„Mi to zovemo dobro upravljanje. U suštini, reč je o kombinaciji transparentnih i odgovornih institucija, snažnih veština i stručnosti i fundamentalne spremnosti da se ispravno postupa. To su stvari koje vladi omogućuju da efikasno pruža usluge svome stanovništvu.”⁶⁷ Takav pristup upravljanju utemeljen je na viziji sposobne države koja je u isti mah kadra da osposobi svoje stanovništvo; reč je o pristupu koji je utvrđen u godišnjim izveštajima Svetske banke o razvoju u svetu, čiji je prvi godišnji broj objavljen 1978. godine. U tim izveštajima jasno je predložen pristup Svetske banke razvojnoj politici i oni su, po oceni britanskog časopisa *The Economist*, sadržali „istoriju razvoja u malom”.⁶⁸ Tako je na primer u Godišnjem izveštaju o razvoju u svetu za 2002. godinu posebno istaknuta i osvetljena uloga institucija u reformskim naporima. Sasvim konkretno, tu je na sledeći način objašnjena racionalna potka institucionalizma u okviru koga je konceptualizovana uloga pravosuđa u društvenom razvoju.

⁶⁶ Ibid. str. 19.

⁶⁷ Wolfowitz, P., *Good Governance and Development – A Time for Action*, govor, Jakarta, World Bank, Washington, DC, 2006.

⁶⁸ Videti više u Yusuf, S., Dervish, K. i Stiglitz, J., *Development Economics through the Decades: Critical Review of Thirty Years of WDRs*, World Bank, Washington, DC, 2008.

„Sistem pravosuđa ima važnu ulogu u razvoju tržišnih privreda. Važnost te uloge ogleda se u mnogobrojnim aspektima: u rešavanju sporova između privatnih stranaka, u rešavanju sporova između privatne stranke, s jedne, i javnog entiteta, s druge strane, u davanju fona na kome se pojedinci i organizacije ponašaju van okvira formalnog sistema i u uticanju na razvoj društva i normi koje u njemu vladaju, s tim da i samo pravosuđe istovremeno trpi njihov uticaj. Sve te promene donose zakon i red, kao i razvoj tržišta, ekonomski rast i smanjenje siromaštva. Pravosudni sistemi treba da uspostave ravnotežu između potrebe da se omoguće brza i adekvatna – što znači dostupna – rešenja, s jedne, i pravična rešenja, s druge strane: to su osnovni elementi efikasnosti pravosuđa... Uspeh reformi pravosuđa zavisi od povećanja odgovornosti sudija; drugačije rečeno, zavisi od toga da li će se sudijama dati podsticaji da sprovedu delotvorne, jednostavne procedure i da li će se planski ići na povećavanje resursa...”⁶⁹

Prvo, reforma pravosuđa je u napor koji je još u formantnoj fazi. Njen rast je recentan, brz i izrazito suštinski, naročito tokom minulih 20 godina.

Drugo, taj napor je na različite načine opravdavan na temelju ekonomskih, političkih, socijalnih i humanističkih razloga. Ta ključna opravdanja i obrazloženja, koja teorijski mogu biti međusobno povezana i koja se mogu mešati u praksi, povremeno su dvosmislena, a ponekad se nađu i u koliziji:

Ekonomsko – ono najstarije i u najvećoj meri sveprožimajuće opravdanje ima dva pojavna oblička: prvo, radi se o stvaranju bogatstva na osnovu takvih pojmova kao što je „ekonomija kapanja”,⁷⁰ koja podrazumeva da država pruža podršku tržištima ne bi li na taj način zadržala na površini sve čamce, uključujući i one najmanje; i, drugo, radi se o smanjenju siromaštva, što je noviji pojam, a ono je zasnovano na alternativnoj predstavi o ukupnom osnaživanju koje se može postići pružanjem pomoći siromašnima i ugroženima.

Političko opravdanje – promovisanje demokratije neraskidivo je povezano s tim da se svakom pojedincu omogući da učestvuje u rešavanju društvenih pitanja i da se u to uključi,

⁶⁹ World Bank, World Development Report 2002, Washington, DC, 2002c, str. 131–2.

⁷⁰ Ekonomija kapanja - trickle-down economics tj. ekonomska teorija, po kojoj poreske olakšice treba davati prvenstveno bogatima da bi oni povukli privredu napred, što će onda, posredno, biti od koristi i siromašnima.

da ima slobodu izbora mogućnosti i slobodu samoopredeljenja, a odnedavno i s tim da se jača upravljanje i integriteta državnih institucija koje nadziru institucionalnu dimenziju politike kroz „vladavinu prava”, sudsku nezavisnost, transparentnost i odgovornost.

Socijalno opravdanje – naglašava konsolidovanje kapaciteta države da obezbedi osnovna javna dobra na kojima počiva društveni poredak, kao i da osigura bezbednost i sigurnost svim građanima, zaštitu od unutrašnjih opasnosti od kriminala i, što je naročito izraženo posle 11. septembra 2001, od spoljnih opasnosti u vidu terorizma i „propasti” države, što se ponekad sve obuhvata pojmom sekuritizacije.

Humanističko opravdanje – počiva na vrednovanju promovisanja pravičnosti i pristupa pravdi koji se zasniva na novom tumačenju siromaštva kao stanja u kome je jedinka lišena mogućnosti i ljudskih prava.⁷¹

Iz ovog pregleda iskustva USAID-a i Svetske banke može se sagledati priroda napora na planu reforme pravosuđa; ta priroda je uslovljena različitim poreklom, dinamična je i razvojna. Od samog početka, univerzalna logika je dosledno nalagala da se pruža podrška privrednom rastu. To instrumentalno opravdanje povremeno je bivalo sasvim jasno povezano sa zapadnim liberalnim koncepcijama kapitalizma, prvenstveno s „Vašingtonskim konsenzusom”⁷², i u tom smislu se može govoriti o ideološkoj hegemoniji. Taj aspekt je sveobuhvatan iako smo danas u velikoj meri svedoci rekonceptualizacije kroz politikološki diskurs koji se svodi na dobro upravljanje. Nedavno smo imali prilike da se uverimo u to da se sve više priznaje da su dimenzija reforme ravnopravnos i potencijalna distributivnost koje su istovremeno i instrumentalne i konstitutivne. Sve se jasnije priznaje da ravnopravnost ima suštinski značaj za razvoj. Priznanje da je ravnopravni rast važan i u konstitutivnom i u instrumentalnom smislu sada počinje da preoblikuje taj diskurs.

Analiza ključnih aspekata razvoja pokazuje kako oni označavaju tektonske ploče osnovnog nadmetanja oko teorije reformskih napora. Istorija programiranja reforme pravosuđa se na najbolji način tumači ako se sagledava kao putovanje koje se karakteriše trenucima

⁷¹ Ova konfiguracija se u literature artikuliše na različite načine; pogledati Samuels, K., Rule of Law Reform in Post-conflict Countries, social development paper no 37, World Bank, Washington, DC, 2006

⁷² Videti više u Fukujama, F., Izgradnja države, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

razočaranosti koji podstiču stalno inoviranje, bez obzira na to koje se tumačenje ili verzija tumačenja posebno naglašava. Tokom celog tog putovanja država, bez obzira na to koliko je njena uloga sužena, ostaje ključni faktor koji definiše celokupan reformski napor, jer je ona ta koja obezbeđuje javna dobra, uključujući i pravdu.⁷³ Istorijat programirana u ovoj oblasti otkriva stalni proces prilagođavanja u načinu na koji država moderira napetost koja je u središtu liberalnog društva: to je napetost između kolektivnih i individualnih interesa, i upravo se kroz nju formiraju i usavršavaju teorije kako bi se prošlost bolje shvatila kao sredstvo kojim će se rukovoditi aktuelni reformski napori.

Uprkos razlikama koje postoje između dve vodeće multilateralne agencije, USAID-a i Svetske banke, u razvoju konceptualizacije pravosudnih reformi postoji iznenađujuća homogenost kada je reč o prirodi i sadržaju tih aktivnosti na planu reforme.

Iz analize tih aktivnosti može se uočiti da se ono što predstavlja osnov većine reformi pravosuđa po pravilu sastojalo od mera za jačanje sudske grane vlasti. Po oceni Mesika, to generalno obuhvata uspostavljanje nezavisnosti sudske grane vlasti, povećanje brzine obrade predmeta, povećanje pristupa mehanizmima za rešavanje sporova i profesionalizaciju sudijske funkcije.⁷⁴ Dakolijas se slaže da programi reforme obično obuhvataju sudijsku nezavisnost; sisteme za imenovanje sudija i ocenjivanje njihovog rada; disciplinu; administrativni aspekt pravosuđa, upravljanje sudovima i upravljanje predmetima; izradu budžeta; zakonike koji uređuju postupak; pristup pravosuđu; alternativno rešavanje sporova; pravnu pomoć; obuku.⁷⁵ Projekti su, što je već uobičajeno, usredsređeni na obuku sudija, uvođenje sistema upravljanja predmetima u sudove i povremeno osnivanje „klinika” za pravnu pomoć i programe za uzdizanje nivoa pravne svesti – to je ono što su Sejdž i Vulkok opisali kao, u celini gledano, „tehnokratska rešenja odozgo nadole” za razne institucionalne nedostatke.⁷⁶ Svetska banka sada izdvaja 66 posto

⁷³ Ovaj argumenti počiva na institucionalističkim i novim komparativnim ekonomskim pojmovima

⁷⁴ Messick, R., *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*, World Bank Research Observer, 1999, str. 117–36.

⁷⁵ Dakolias, M., *A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America*, Virginia Journal of International Law, 1995, str. 167–231.

⁷⁶ Videti više u Sage, C. and Woolcock, M., *Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice Systems for the Poor in Developing Countries*, World Bank, Washington, DC, 2005

vrednosti svojih „zasebnih” projekata na reformi pravosuđa za ono što označava kao neposrednu podršku pravosudnom procesu, upravljanju predmetima i rešavanju što većeg broja nagomilanih predmeta kako bi se rasteretili sudovi, kao i poboljšanje sudske infrastrukture, rekonstrukciji objekata u kojima se nalaze sudovi, a samo jedna desetina toga (šest procenata) izdvaja se za obuku sudija i ostalih pravnika angažovanih u pravosuđu.⁷⁷

Karaders klasifikuje reforme pravosuđa kao reforme koje se mogu svrstati u klasu onih aktivnosti koje su usmerene ka povećanju mere u kojoj organi vlasti poštuju zakone. One obuhvataju institucionalne reforme koje su usredsređene na nezavisnost sudstva, povećanu transparentnost i odgovornost – zahvaljujući čemu sudovi postaju kompetentniji, efikasniji i odgovorniji, a sve to često obuhvata i obuku.⁷⁸ Kada opisuje reformu sudstva i reformu zakonodavstva, Džensen govori o „standardnom paketu” koji sadrži tri elementa: promenu osnovnih zakona, usredsređenost na institucije koje su neposredno u vezi sa oblašću prava i pristupanje rešavanju slojevitijih ciljeva usklađenosti upravljanja sa zakonskim normama, posebno u oblasti nezavisnosti sudstva. Donatori su u sve većoj meri koncentrisali svoju pomoć na to da pravosudne institucije zahvaljujući njoj postanu kompetentnije, efikasnije i odgovornije, što obuhvata i projekte organizovanja osnovne obuke u oblasti pozitivnog prava i obuke namenjene nosiocima pravosudnih funkcija.⁷⁹ Porter naglašava taj „standardni paket” reformi koje su usredsređene prvenstveno na sudove, i za te reforme primećuje da su ustrojene prvenstveno na sistemu ponude, tako da su u žiži pažnje obuka sudija, izgradnja većeg broja sudnica, obezbeđivanje nove opreme i pružanje podrške upravljanju predmetima. Obuka se često tretira kao univerzalni lek za izgradnju kapaciteta, ali se, s druge strane, malo pažnje posvećuje delotvornosti obrazovanja.⁸⁰

⁷⁷ World Bank, Directions in Justice Reform, discussion note, Washington, DC, 2011a dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTINST/Resources/wbjr_discussionnote.pdf.

⁷⁸ Carothers, T., The Rule of Law Revival, Foreign Affairs, 77, 1998, str. 99–100.

⁷⁹ Jensen, E. i Heller, T. (eds.), Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law, Stanford, CA: Stanford University Press, California, 2003, str. 349.

⁸⁰ Porter, D., Access to Justice Revisited, conference paper, University of Queensland, 2005; pogledati takode Armytage, L., ‘Training of Judges: Reflections on Principle and International Practice’, European Journal of Legal Education, 2005, str. 21–38.

Drugi autori prihvataju alternativne kategorizacije. Santizo, na primer, kategorizuje strategije reforme vladavine prava u tri osnovne grupe koje se preklapaju s nekim već pomenutim klasifikacijama: normativnu, institucionalnu i sveobuhvatnu. Normativna reforma se uglavnom svodi na promenu osnovnih zakona i uredaba; institucionalna reforma se bavi sudskim procesima i procedurama, kao što su besplatna pravna pomoć i alternativno rešavanje sporova; sveobuhvatna reforma pristupa pravosuđu kao osnovnoj instituciji demokratskog upravljanja koja nastoji da osnaži podelu vlasti i da promeni strukturu podsticaja u okviru celokupnog političkog sistema.⁸¹

Reforma se može razlikovati po tome da li je formirana na osnovu „uske” ili „pune”⁸² koncepcije pravde. Ta klasifikacija je korisna kada se opisuje priroda reformi jer se na taj način može posebno naglasiti preovlađujuća uloga onih aktivnosti koje se zasnivaju na poboljšanju procesne efikasnosti.

„Uske” definicije pravde su formalne, minimalističke i procesne. Ras i Fuller spadaju u vodeće zagovornike „uskog” formalnog pojma pravde, pa samim tim i reforme pravosuđa. Oni tvrde da je racionalnim ljudima potreban predvidljiv sistem kojim će se oni rukovoditi u svome ponašanju i u skladu s kojim će organizovati vlastiti život. Taj pristup polazi od pretpostavke da zakoni treba da budu perspektivni, tj. orijentisani na budućnost, otvoreni, jasni i stabilni. Ta „uska” perspektiva preovlađuje. Ona odgovara na pitanje „šta donosi” reforma tako što jemči nezavisnost sudstva, promociju pristupa sudovima i smanjenje broja zaostalih predmeta, poštovanje načela prirodne pravde i pravosudni nadzor nad postupanjem ostalih grana vlasti.⁸³ Ona naglašava imovinska prava i efikasno obavljanje funkcije pravosuđa, a ne demokratiju i moralnost. Te reforme donose predvidljivost i stabilnost; one nemaju potrebu za isticanjem elemenata etike ili karakteristika koje bi se odnosile na suštinska prava. Zato se „uske” reforme odnose na poboljšanje proceduralnog aspekta i delotvornosti u pravnim postupcima. S druge strane, „pune” koncepcije pravde

⁸¹ Santiso, C, 'The Elusive Quest for the Rule of Law', Brazilian Journal of Political Economy, 2003, str. 133.

⁸² Pogledati <http://unchronicle.un.org/article/rule-law-and-democracy-addressing-gap-between-policies-and-practices/>

⁸³ Raz, J., The Authority of Law, Oxford University Press, 1979, str. 214–18; pogledati takođe Fuller, L., Positivism and Fidelity to Law – A Reply to Professor Hart, Harvard Law Review, 1958 i Fuller, L., The Morality of Law, New Haven: Yale University Press, 1964.

tretiraju „vladavinu prava” kao jedan od nosećih elemenata i povezane su s pojmovima slobode i demokratije. Te „pune” reforme bave se ostvarivanjem suštinskih ciljeva, kao što je snaženje prava pojedinca, jačanje političkih institucija i stabilizovanje privrede.⁸⁴ Ta koncepcija jemči osnovne individualne slobode i građanska i politička prava, dok u isto vreme zahteva da se ograniči moć države. Ronald Dworkin jedan je od istaknutijih zagovornika tog „punog” pristupa; on je autor koji u suštini tvrdi da pravda i „vladavina prava” obuhvataju univerzalna moralna načela i da su tesno povezane sa slobodom.⁸⁵

Ta tipologija reforme korisna je i komentatorima. Džensen, na primer, opisuje „najuži” oblik reformi kao oblik čiju osnovnu karakteristiku predstavlja ideja da je „zakon sve ono što kaže suveren” ili da „svi postupci vlasti moraju biti zakonom ovlašćeni”. To se takođe može nazvati i „vladavina pomoću prava” zato što se ne postavljaju nikakva ograničenja za postupke vlasti. „Uske” reforme naglašavaju formalni legalitet, što opet nalaže da zakoni budu opšti po svom obimu, perspektivni u primeni, jasno formulisani, sigurni u primeni i, što je najvažnije, da donose predvidljivost. Formalni legalitet je neutralan po svojoj suštini i ne poseduje moralnu dimenziju. Međutim, zbog te neutralnosti je takva vrsta legaliteta povremeno podložna potpuno izvitoperenim ishodima.⁸⁶ Koliko god to nama danas bizarno izgledalo, time se jasno ističe da je nezaobilazan „puni” pojam pravde zapravo vrednosno utemeljen koncept. Jasnoća i konzistentnost u primeni zakona opisuju tu formalnost, bez obzira na samu njegovu prirodu. U skladu s navedenom tipologijom, „pune” reforme po pravilu su usredsređene na suštinske i kvalitativne ciljeve – one koji su neminovno vrednosno orijentisani i upravo su zbog toga ponekad sporni – izrazit primer predstavlja jačanje prava pojedinaca.⁸⁷

U kontekstu reforme, razvojna priroda reforme pravosuđa može se razaznati ako se sagleda kroz sledeća analitička sočiva. Početne reforme pokazivale su tendenciju relativno uskog

⁸⁴ Jensen, E. i Heller, T. (eds.), *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA: Stanford University Press, California, 2003, str. 339.

⁸⁵ Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*, London: Duckworth, 1978.

⁸⁶ Viz. the Law for the Protection of German Blood and German Honour 1935, i the Reich Citizenship Law 1935 (Germany). Naprimera predstavljaju rasni zakoni (nirnbërški zakoni) doneti u Nemačkoj 1935. godine, koji su navodno predstavljali osnov za legalizaciju holokausta.

⁸⁷ Jensen, E. and Heller, T. (eds.), *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA: Stanford University Press, California, 2003, str. 345.

fokusa na pravne instrumente: zakone, zakonike i postupke u odnosu na sudove, kao i na ekonomski razvoj, što je sve često bivalo podržano obukom. Potom je to progradiralo u srednjoročne reforme usredsređene na promovisanje efikasnosti, što se posebno jasno vidi u nastojanju da se poboljša upravljanje predmetima, sudska administracija i svi srodni napori. U novije vreme, reforme u sve većoj meri nastoje da konsoliduju kapacitet sudova kao institucija koje funkcionišu u širim okvirima upravljanja, radi unapređenja njihove nezavisnosti i odgovornosti. Koliko god da su se razvile, sve te aktivnosti su ispoljavale tendenciju usredsređivanja na „uske” reforme koje unapređuju efikasnost – za razliku od kvaliteta – formalne pravosudne funkcije države.

Može se zaključiti da su u praksi reformi tradicionalno preovlađivale „uske” koncepcije. One su odražene i u načinu na koji je usredsređena celokupna reformska strategija i u izboru pokazatelja na osnovu kojih se nadziru i prate rezultati reforme.⁸⁸ To zapažanje je važno zato što jasno ukazuje na to da su „pune”, suštinske reforme zasnovane na pravima u najvećoj meri zaobiđene u razvoju dosadašnjih reformi pravosuđa - to predstavlja svojevrsnu anomaliju s obzirom na sve izraženije priznanje važnosti ravnomernih dimenzija razvoja. Reformisanje pravosuđa ima centralno mesto u unapređenju društvenog razvoja. Za to je potrebno precizno utvrditi šta pravda podrazumeva. Pada u oči to da je hvatanje u koštac s tim centralnim izazovom do danas u najvećoj meri izbegnuto zbog toga što su se reforme svodile na svoja „uska” izdanja u vidu poboljšane efikasnosti pravosuđa, što je obično značilo ulaganje u infrastrukturu ili informacione tehnologije, a da se nisu bliže odredili ciljevi, vrednosti ili norme kojima je ta efikasnost posvećena.

Pregled literature svedoči da postoji sve širi spektar različitih vidova kritika zbog razočaravajućih rezultata reforme pravosuđa, a sve one su zasnovane na procenama dostignuća tih reformi u praksi⁸⁹. Ako se privremeno prenebregnutu vrednosne procene

⁸⁸ Trebilcock, M. and Daniels, R., *Rule of Law and Development: Charting the Fragile Path of Progress*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, str.16–29.

⁸⁹ Kritika potiče iz Hancock, G., *Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business*, New York: Atlantic Monthly Press, 1989 i Mayo, D., *Dead Aid: Why Aid Is Not Working, i How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar Strauss & Giroux, 2009.

uspešnosti reforme pravosuđa i usredsredi na konkretne ocene rezultata, koji čine osnovu rastuće percepcije razočaranja; tu percepciju označavamo kao „raskorak rezultata”⁹⁰.

Ovom pregledu prethodi zapažanje o tome da kritika razvoja nije novina, već odavno postoji. Neki naučnici, kao što su Pričet i Vulkok, tvrde da je sada nastupilo vreme generalnog nezadovoljstva i uznemirenosti zbog pristupa razvojnoj politici, što zahteva da se radikalno revidira ocena koja tek treba da postane u dovoljnoj meri ubedljiva:

Smrt je nastupila usled rane nanete razočaravajućim iskustvom... Međutim, na vidiku nema novog kralja ili barem nema onog koji bi delovao u dovoljnoj meri koherentno da bi mogao da zauzme mesto starog kralja. Konsenzus oko dugog niza tvrdnji – „bitne su institucije”, „od ključnog je značaja poboljšanje upravljanja”, „ne postoji čarobni štapić”, „nema rešenja koje bi bilo pogodno za sve”, „razvoj treba da bude u većoj meri participativan”, „oni koji pružaju usluge moraju ispoljiti odgovornost” – ni najmanje ne doprinosi uspostavljanju konsenzusa oko toga šta treba učiniti i kako treba delati.⁹¹

U tom kontekstu, iz analize literature vidi se da postoji kako lokalizovano, tako i široko rasprostranjeno razočaranje u konkretne rezultate reforme pravosuđa. Komentatori nude čitav niz objašnjenja za tu razočaranost. U suštini, sva ta objašnjenja se odnose na pometnju koja je nastala oko ciljeva reforme, tako da su se naponi rasipali, a očekivanja pobrkala; ide se sve do toga da se ukazuje na potrebu za sofisticiranijim postupanjem prema samom procesu promene; na kraju se sve svodi na to da ne postoji uverljiva teorija koja bi istinski obuhvatila domen aktuelne prakse pobijajući njenu ispravnost. Ta kritika razočaranja odražava dve ključne karakteristike: prvo, odnosi se na konsenzus koji počinje da se uspostavlja oko teorijske nekoherentnosti ili opravdanja reformskih napora i, drugo, ukazuje na to da ne postoji dovoljna količina znanja kojim bi bilo moguće potkrepiti mnoge aspekte reformskih napora. U suštini, ta kritika ukazuje da nas sve više brine to što mi zapravo ne znamo kako se programira i sprovodi reforma u praksi.

⁹⁰ Armytage, L., *Reforming Justice: A Journey to Fairness in Asia*. Cambridge University Press, 2012.

⁹¹ Pritchett, L. i Woolcock, M., *Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, *World Development*, 2004, str. 191–212.

Analiza historijata reforme već je ukazala na to da postoje četiri racionalna osnova reforme: ekonomski, politički, socijalni i humanistički. Međutim, već tu leži zametak amalgamizacije teorije reforme pravosuđa. Karaders, čiji su radovi poslužili kao katalizator za formulisanje diskursa „vladavine prava”, tvrdi da četiri navedena klastera nisu uvek u potpunosti kompatibilna i identifikuje tenzičnosti među njima u praksi.⁹² I dalje nije sasvim jasno da li se ta tenzičnost može ublažiti i otkloniti. Time se unekoliko može objasniti zbog čega su se ciljevi agencija-donatora razmimoilazili u praksi, a ponekad čak i sukobljavali među sobom. Karaders tvrdi da posle 30 godina aktivnosti, obnovi „vladavine prava” i dalje nedostaje utemeljena racionalna potka, jasna spoznaja onog suštinskog problema, oprobani i dokazani analitički metod ili poimanje ostvarenih rezultata.⁹³ Razlog za to leži u iznenađujućoj neizvesnosti u pogledu osnovnog obrazloženja za unapređenje „vladavine prava” na nepotkrepljenom uverenju da je „vladavina prava” neophodna za ekonomski razvoj i za demokratiju. Karaders se prisetio jadikovke jednog svog kolege koji je godinama radio na promovisanju „vladavine prava”: „Znamo kako da uradimo mnogo toga, ali suštinski, sasvim duboko gledano, mi zapravo ne znamo šta radimo.”⁹⁴ Karaders pobija kao „mitski imperativ” pretpostavku da je ekonometrijski model „vladavine prava” životno značajan za prosperitet neke zemlje i opisuje razočaravajuće rezultate kao „rezultate koji zapravo otrežnjuju”. Promoteri demokratije i „vladavine prava” često su arogantni i skloni preteranim simplifikacijama; oni rukovode „šablonskim projektima” (formularnim) koji su samo površno prilagođeni lokalnim okolnostima.⁹⁵ Njihov pristup ignoriše stvarnost koja se svodi na to da izvršna grana vlasti često osporava upravljanje pravosudnim sistemom, kao i da se nosioci vlasti opiru reformi ako ona ugrožava njihovu moć. Štaviše, mnoge sudije su

⁹² Carothers, T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999, str. 7, 12 i 328.

⁹³ Carothers, T. (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2006, str. 28.

⁹⁴ Carothers, T., *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*, working paper no 34, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2003, str. 5.

⁹⁵ Carothers, T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999, str. 338–9.

uložile svoje profesionalne karijere u disfunkcionalni sistem i zato imaju neposredan interes da zadrže postojeće stanje stvari.⁹⁶

U svojoj kritici rezultata postignutih tokom dvadeset godina reforme pravosuđa u Latinskoj Americi, Hamergrenova priznaje da su se desile suštinske promene u tom sektoru kada je reč o resursima, sastavu i aktivnostima. Te reforme su sudove koji su ranije bili „siročad“ preobrazile u ono što Hamergrenova naziva „Pepeljuginom granom vlasti“. Međutim, sve te reforme – koje su donele poboljšane plate, pojačanu nezavisnost, nove sisteme upravljanja i novac za kompjutere i razne inovacije – nisu automatski uticale na kvalitet rezultata pravosuđa.⁹⁷ Ti pravosudni sistemi nisu, kako izgleda, ništa bliži tome da ispune ono što građani očekuju od pravosuđa i pravde.⁹⁸ Promena je jedna stvar, ali je poboljšanje nešto sasvim drugo. Njena kritika je u suštini utilitarna, tj. ona ukazuje na to da navedene reforme nisu uspele da poboljšaju situaciju. Dve decenije reformi donele su neuporedivo manje nego što je bilo obećano. Uprkos nekim ostvarenjima, osnovne pritužbe na pravosuđe, kao što su kašnjenje u obradi predmeta, korupcija, nekažnjivost, beznačajnost i samoograničen uspeh nisu nestale već i dalje postoje. Ankete javnog mnjenja ukazuju na to da se nije nimalo poboljšala predstava koju javnost ima o sudovima. Kada je reč o doprinosu ostvarenja ciljeva smanjenja kriminala ili siromaštva ili jačanja ekonomskog rasta, najbolje što se može reći jeste da bi bez reforme situacija bila mnogo gora.⁹⁹ Ti razočaravajući rezultati proističu iz „sasvim deduktivnog zaključka“ da postoji pretpostavljena veza između tržišno utemeljenog rasta i privrednog prava.

Hamergrenova podržava Karadersovu metaforu po kojoj je reforma pravosuđa postala svojevrsan eliksir za lečenje sve većeg broja vansudskih oboljenja – siromaštva i nejednakosti, nestabilnosti demokratskih institucija, neadekvatnog ekonomskog rasta i razvoja: „Trebalo bi da bude očigledno da su [ovde] sadržane unutrašnje protivrečnosti... Imamo kombinaciju različitih nasumično sabranih ciljeva; ciljevi koji se odnose na

⁹⁶ Ibid. str. 175.

⁹⁷ Hamergren, L., *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2007, str. 279.

⁹⁸ Ibid. str. 7.

⁹⁹ Ibid. str. 306.

troškove, pristup, efikasnost, delotvornost i elementarnu pravičnost u nekom trenutku dolaze u međusobni sukob.”¹⁰⁰ Što je posebno uznemirujuće, ko god želi da ospori ili samo da bliže ispita neke od tih veza rizikuje da napadne mnogobrojne „svete krave” i lobije koji su s njima povezani.¹⁰¹ Po oceni Hamergrenove, dominantno mesto u teorijskom diskursu o reformi pravosuđa imaju ekonomisti koji su prirodno predisponirani za to da naglašavaju ekonomsku ulogu sudova – ta uloga se ogleda u razjašnjavanju pravila igre, jačanju predvidljivosti, pojačavanju pravne sigurnosti i smanjenju tranzicionih troškova. Politikolozi su se onda usredsredili na ulogu sudova u pružanju podrške postojećim strukturama vlasti kako bi naglasili potencijalnu funkciju tih struktura na planu odgovornosti za obezbeđivanje kontrolnih mehanizama za vršenje te vlasti.¹⁰²

Zapanjujuće je do koje su mere u artikulaciji preovlađujućeg teorijskog modela napora koji se ulažu na planu reforme pravosuđa dominantnu ulogu zauzeli ekonomisti i politikolozi; takvo stanje vlada do danas. To može da otkrije mnogo više o organizacionoj dinamici i primarnoj ulozi sukobljenih škola misli u razvojnim organizacijama nego što otkriva o njihovoj uverljivosti.

Mnogi komentatori naglašavaju tu kritiku sumnjivih teorijskih osnova reformskih napora. Tako, na primer, Baron analizira iskustvo Svetske banke i na osnovu te analize tvrdi da bi bilo veoma korisno ako bi Banka malo umanjila jačinu svog oduševljenja za promovisanje „vladavine prava” s obzirom na to da mnogi činioци koji utiču na vladavinu prava deluju ili potpuno neprijemčivo za bilo kakvu reformu ili ih je, u najmanju ruku, izuzetno teško reformisati.¹⁰³ Baron izražava zabrinutost da Svetska banka jednostavno ne poseduje izričite kriterijume za utvrđivanje uspeha ili neuspeha svojih projekata na planu reforme pravosuđa uprkos tome što svake godine na njih troši milione dolara. Baron pogađa u suštinu slabosti tog preovlađujućeg „uskog” pristupa:

¹⁰⁰ Ibid. str. 5.

¹⁰¹ Ibid. str. 308.

¹⁰² Ibid. str. 313–15.

¹⁰³ Barron, G., *The World Bank and Rule of Law Reforms*, working paper no 05–70, Development Studies Institute, LSE, London, 2005, str. 35.

„Mada je možda za Svetsku banku savršeno izvodljivo da potpuno preuredi pravosuđe – u pogledu takvih stvari kao što je ubrzanje obrade predmeta pomoću kompjuterizovanih sistema za upravljanje predmetima; ili izgradnja novih sudnica – ali stvarna „vladavina prava”, dakle ona „vladavina prava” koja postoji kao filozofska doktrina i kao politička teorija, mnogo je neuhvatljivija po svojoj prirodi.”¹⁰⁴

Druga grupa autora, pak, u prvi plan stavlja odnos prava i razvoja. Oni krizu pripisuju nemogućnosti teorije razvoja da adekvatno obrazloži stvarnost. Tako na primer, Tamanaha i Bilder veruju da uzrok leži u spoznaji da su ideali razvoja koje gaje teoretičari ipak nesavršeni i nesavršeno ostvareni, da nauka nema sve odgovore i da pravo jednostavno ne može da reši mnogobrojne probleme s kojima se suočavaju zemlje u razvoju, što opet izaziva rastući osećaj nemoći. Posle trideset godina tokom kojih su nastajale studije posvećene međusobnom odnosu prava i razvoja, oni uočavaju da je savremeni pravni poredak nužan, ali ne i dovoljan uslov ekonomskog razvoja; da je „vladavina prava” korisna, ali ne i dovoljna za politički razvoj; kao i da iznad tog minimuma teorijski diskurs više nema primarni značaj – čim se nađe onaj nivo na kome se taj diskurs „ponajviše svodi na zapadnjački akademski razgovor”.¹⁰⁵

Ostali autori raspravljaju o efikasnosti odnosa između reformi pravosuđa i reformi prava s jedne strane i razvoja s druge strane i na čisto empirijskim osnovama dovode u pitanje korisnost mnogih reformi. Trebilcock i Dejvis opisuju najveći deo empirijskih dokaza kao „neuverljiv” i tvrde da se time može objasniti zbog čega su aktuelni naponi osuđeni na to da nemaju nikakvog uticaja ili pak da imaju veoma mali uticaj na društvene ili ekonomske uslove u zemljama u razvoju.¹⁰⁶ Ostali autori tvrde da, s obzirom na raznovrsnost konkurentnih definicija i pojmovnih sadržaja „vladavine prava” i dalje postoje osnovane sumnje u samo postojanje nečega što bi se moglo nazvati oblašću „vladavine prava”. Pirenbum kritikuje „industriju zakona i razvoja” zbog toga što je težila pronalaženju univerzalnih rešenja za različite lokalne probleme koji su često odražavali najnovije

¹⁰⁴ Ibid. str. 34.

¹⁰⁵ Tamanaha, B. i Bilder, R., *Lessons of Law-and-Development Studies*, American Journal of International Law, 1995, str. 484.

¹⁰⁶ Davis, K. and Trebilcock, M., *Legal Reforms and Development*, Third World Quarterly, 2001, str. 27.

intelektualne tendencije i zbog toga što je prihvatila pristup „čarobnog štapića“: prvo pravničko obrazovanje, potom zakonodavna reforma, pa onda institucije i dobro upravljanje.¹⁰⁷ Ono što Pirenbum naziva „rezultatima koji zaostaju za spektakularnima” u promovisanju „vladavine prava” dovodi u pitanje samu reformsku funkciju „vladavine prava”: uprkos sve bogatijoj empirijskoj literaturi, i dalje postoje ozbiljne sumnje u pogledu odnosa, a često i uzročno-posledične veze između vladavine prava i stalno rastućeg spiska „dobara” s kojima se ona povezuje, uključujući ekonomski rast, smanjenje siromaštva, demokratizaciju, jačanje kapaciteta svih ljudi da ostvaruju svoja zakonska prava i unapređenje ljudskih prava.¹⁰⁸

Iz ovog pregleda jasno se može videti da postoji sve veća zabrinutost u pogledu rezultata reforme pravosuđa u proteklih 20 godina; reč je o pojavi opisanoj na različite načine – o njoj se govorilo kao o prilici za otrežnjenje, rezultatu koji ne ispunjava očekivanja, rezultatu koji neprestano izmiče, koji je zapao u krizu, koji svedoči o nemoći, koji je neuverljiv ili pak budi ozbiljne sumnje. Ta zabrinutost proističe iz nezadovoljavajućeg teorijskog obrazloženja celokupnog tog napora, kao i iz nedostatka empirijske potvrde ispravnosti odabranih pristupa. Ukratko rečeno, sve je veći hor glasova onih koji su razočarani dosad postignutim rezultatima na planu reforme pravosuđa.

Od prvih godina 21. veka to rastuće razočaranje rezultatima reforme pravosuđa podstaklo je razvoj procesa neprestanog ponovnog otkrivanja različitih pristupa. To obuhvata tri krupna „reizdanja”: (a) konvergencija s ljudskim pravima i jačanjem kapaciteta građana da ostvaruju svoja prava, (b) angažovanje u neformalnom i običajnom sektoru i (c) u većoj meri integrisan pristup sa stanovišta političke ekonomije.

Posebno je interesantna i dominantno prisutna konvergencija s ljudskim pravima i jačanjem kapaciteta građana da ostvaruju svoja prava

Tokom minule decenije pojavili su se okvirni dokazi da se uspostavlja konvergencija između dotad razdvojenih diskursa „vladavine prava” i ljudskih prava, usled čega je

¹⁰⁷ Peerenboom, R., *The Future of Rule of Law: Challenges and Prospects for the Field*, Hague Journal on the Rule of Law, 2009, str. 13.

¹⁰⁸ *Ibid.* str. 5.

formulisan jedan diskurs koji premošćuje razlike među njima i u čijoj je osnovi jačanje kapaciteta građana da ostvaruju svoja prava.

Takozvani ljudskopravni pristup smanjenju siromaštva nastoji da se uhvati u koštac s višedimenzionalnom prirodom siromaštva odlazeći korak dalje od prostog nedostatka prihoda i da pozicionira pristup pravima u samo središte „vladavine prava”. Taj pristup naglašava jačanje kapaciteta siromašnih i posebno osetljivih grupa da ostvaruju svoja prava kako bi bili u stanju da tragaju za načinima ispravljanja nepravde, borbe protiv siromaštva i rešavanja sukoba. Jačanjem veza između formalnih i neformalnih struktura i hvatanjem u koštac s predrasudama koje su inherentne i jednom i drugom sistemu taj pristup omogućuje da do pravde dođu i oni kojima bi ta mogućnost inače bila uskraćena. Po rečima tadašnjeg generalnog sekretara UN Kofija Anana, „Ujedinjene nacije su naučile da 'vladavina prava' nije luksuz i da pravda nije neko uzgredno pitanje... Moramo prihvatiti sveobuhvatan pristup pravdi i vladavini prava.”¹⁰⁹ Taj pristup koji je zasnovan na ljudskim pravima pojavio se u poslednjoj deceniji 20. veka kao izraz nastojanja da se isprave nedostaci ere strukturnog prilagođavanja. Program Ujedinjenih nacija za unapređenje dostupnosti pravde – pristup pravdi – simboličan je za taj pristup reformi pravosuđa koji je zasnovan na ljudskim pravima. On se temelji na pojmu siromaštva koje se definiše kao uskraćivanje ljudskih prava i strukturisan je oko osnovnih međunarodnih ugovora i sporazuma iz oblasti međunarodnog prava ljudskih prava kojim treba da se rukovode zemlje potpisnice.¹¹⁰ Deo pratećeg instrumentarijuma tog pristupa može se naći u Indeksu ljudskog razvoja UN i godišnjim izveštajima o ljudskom razvoju. Ti prekursori Milenijumskih razvojnih ciljeva (MRC) omogućili su konceptualizovanje i merenje siromaštva u neekonomističkom smislu. Širenje tog pristupa bilo podstaknuto razmišljanjem Amartje / Sena i povremeno je ulazilo u glavne tokove razvojnog diskursa, što je naročito uočljivo u Sveobuhvatnom razvojnom okviru Svetske banke iz 1999. i Godišnjem izveštaju o razvoju u svetu u pogledu jednakosti iz 2006. godine.¹¹¹

¹⁰⁹ UNDP, Access to Justice, napomena iz prakse 9/3/2004, New York, 2004, str. 2.

¹¹⁰ Ibid. str. 69.

¹¹¹ Ibid.

Vrednost ljudskih prava prepoznata je kao ključni artefakt upravljanja još od doba prosvetiteljstva. Džon Lok bio je prvi mislilac koji je prava proglasio neotuđivima. Osnovni pojam prava utvrđen je u američkoj Deklaraciji nezavisnosti, francuskoj Deklaraciji prava čoveka i građanima (*Declaration des droits de l'homme et du citoyen*) i, nešto manje davno, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.¹¹² Tomas Hobs gledao je na prava kao na mehanizme zaštite od države.¹¹³ Žan-Žak Ruso proglasio je davanje prava obavezom države na osnovu društvenog ugovora.¹¹⁴ Znatno manje davno Ronald Dworkin je prava opisao kao „adute” kojima pojedinac raspolaže kada, u nadmetanju s kolektivnim ciljevima politike, brani svoje legitimne zahteve.¹¹⁵ Teorija pravde Džona Rolsa predstavlja sofisticiranu ravnotežu između prava jednakosti i prava slobode.¹¹⁶ Tokom vremena, kako primećuje Kinli, ljudska prava su čvrsto prihvaćena kao načela na kojima počiva doktrina međunarodnog prava:

„Na taj način, temelji političke demokratije leže u zaštiti i unapređenju takvih građanskih i političkih prava kao što su nediskriminacija i jednakost pred zakonom, poštovanje privatnosti, biračko pravo i sloboda izražavanja, okupljanja, kretanja, mišljenja i uverenja; temelji socijalne demokratije leže u pravičnom i ravnopravnom pristupu (ili obezbeđivanju prava radi dostupnosti) ekonomskim i socijalnim pravima na stanovanje, na osnovna sredstva za obezbeđivanje egzistencije, na obrazovanje, zdravlje, zaposlenje i nezagađenu životnu sredinu; temelji pluralističke demokratije leže u zaštiti prava na odbranu od diskriminacije na rasnoj, etničkoj, verskoj ili kakvoj drugoj osnovi koja bi bila uslovljena kulturnim razlikama.”¹¹⁷

¹¹² Locke, J., *The Second Treatise of Government*, ed. T.P. Peardon (1952), New York: Liberal Arts Press, 1690, str. 75–9.

¹¹³ Hobbes, T., *Leviathan*, 1651, ed. J. Flamenatz, 1962, Glasgow: Collins, chapter 13.

¹¹⁴ Rousseau, J.J., *The Social Contract and Discourses*, trans. Cole, G., 1973, revised edn, London: Dent, 1762

¹¹⁵ Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*, London: Duckworth, 1978.

¹¹⁶ Rawls, J., *A Theory of Justice*, revised edn (1999), Oxford University Press, 1971, Rawls, J., *Justice as Fairness: Political Not Metaphysical*, *Philosophy and Public Affairs*, 1985, str. 223–51 i Rawls, J., *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2001.

¹¹⁷ Kinley, D., ‘Human Rights Fundamentalisms’, legal studies research paper no07/09, University of Sydney Law School, str. 551–2, 2007, originalna teza. Judt naglašava da je skorašnje uspinjanje "prava" "master narativ dvadesetog veka" u postizanju očekivanja društvenog napretka. Postwar: A History of Europe since 1945, New York: Penguin. Jutting, J., Drechsler, D., Bartsch, S. and de Soysa, I. (eds.), " Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development, OECD, Paris, 2007, str. 559 i 567.

Uprkos tome što je u protekloj deceniji povećana mogućnost pristupa međunarodnim instrumentima ljudskih prava, i dalje se vodi ozbiljna debata o prirodi odnosa između diskursa ljudskih prava i diskursa „vladavine prava”. Olston¹¹⁸ iznosi sveobuhvatan pregled tog disjunktivnog odnosa. On tvrdi da je inicijativa Milenijumskog razvoja, uprkos tome što je postala pojedinačno najvažnije stecište svih međunarodnih napora za unapređenje ljudskog razvoja, ipak propustila mogućnost da te diskurse integriše u jedinstvenu celinu. Olston tvrdi da su Milenijumski razvojni ciljevi odrazili samo delimičnu agendu ljudskih prava zadovoljavajući se polimerama usled čega je skrenuta pažnja sa stvarnih pitanja, mehanizama i inicijativa u oblasti ljudskih prava.¹¹⁹ To odsustvo konvergencije odražava različite razvojne agende, tradicije i prioritete. Ekonomisti koji se bave razvojem doživljavaju kriterijume ljudskih prava kao apstraktne i neisprobane u praksi; zbog toga su donatori često prenebregavali jedan od ključnih činilaca u jednačini razvoja, zaboravljajući na obaveze i standarde u domenu ljudskih prava.¹²⁰ Da bi se to ispravilo, biće potrebno promeniti paradigmu koju koristi „razvojna zajednica”:¹²¹

„Spoznaja važnosti ljudskih prava tek treba da izvrši sistematski uticaj na praksu na terenu. Politička saopštenja na raznim nivoima jesu podsticajna... Međutim, kada govorimo o operativnim aktivnostima mnogih ključnih agencija... onda moramo konstatovati da rezultati nisu ni iz daleka ohrabrujući.”¹²² Ima mnogo problema u vezi sa usvajanjem operativno integrisanih reformi zasnovanih na ljudskim pravima. Darou i Tomas ukazuju na sasvim neujednačene rezultate primene ključnih međunarodnopravnih instrumenata i procesa i na nedovoljno znanje javnosti o njima. Ti autori se zalažu za snažnije neposredno učešće razvojnih aktera kako bi se pomoglo da prava postanu realni činilac u životima marginalizovanih siromašnih ljudi, ali oni koji su dužni da budu zaštitnici ljudskih prava,

¹¹⁸ Alston, P., ‘Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals’, *Human Rights Quarterly*, 2005, str. 761 i 765.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.* str. 802.

¹²¹ *Ibid.* str. 808.

¹²² *Ibid.* str. 826. Merjenje ljudskih prava i razvoja je tema aktuelnih rasprava unutar diskursa ljudskih prava; vidi UN 2008. Drugi tvrde da ljudski razvoj (definisani kao proces proširenja ljudskog izbora) daleko prevazilazi UN-ov Human Development Index (HDI), koji nije u stanju da objasni šire mere ljudskog razvoja, Stewart, F., Ranis, G. i Samman, E., ‘Human Development: Beyond the Human Development Index’, *Journal of Human Development*, 2006, str.324.

prvenstveno nacionalne vlade, nisu uvek rade da ih neko podseća na to šta su im obaveze. Darou i Tomas takođe izražavaju zabrinutost zbog toga što ne postoji pojmovna preciznost ili sistematizacija prakse u pristupima koji su zasnovani na ljudskim pravima.¹²³ Donatori često oklevaju da integrišu prava u svoj reformski pristup, što pokazuje da je odnos između ta dva diskursa odnos razdvojenosti, opterećenosti, a često i sukoba. Tako su, na primer, u Svetskoj banci Klaus Decker, Ševon Makinerni-Lankford i Kerolajn Sejdž podržali ranije Olstonovo zapažanje:

„Dok su ljudska prava zasnovana na jednom nizu utvrđenih vrednosti, 'savršena' tržišta su inherentno oslobođena svake vrednosti – kod njih se ne vodi računa o razlikama u pogledu mogućnosti, postupanja ili okolnosti. Rast se meri u svojoj ukupnosti, kao agregat, a ne po segmentima raspoređenim u različitim društvenoekonomskim grupacijama.”¹²⁴

Često se potcenjuju distributivne implikacije projekata reforme upravljanja i zakonodavne reforme za koje se zalažu međunarodne finansijske institucije u ime „vladavine prava”. Sem toga, u akademskim komentarima često se prenebregavaju efekti efikasnosti, jednakosti, ljudskih prava ili pravde tržišta rada, zajedno s njihovim političkim nagodbama; ako se i ne prenebregavaju u potpunosti, ne posvećuje im se dovoljno pažnje. Mada rast može doprineti društvenoj pravdi, to ne mora neminovno da bude tako. Uloga države da osposobi tržište nije se fundamentalno promenila u tom smislu da ta uloga sada obuhvata i navedenu socijalnu dimenziju.¹²⁵ Iako su ljudska prava sada priznata kao nešto što i samo predstavlja svrhu razvoja, Keri Ritič tvrdi da postoji samo selektivno angažovanje i u vezi s normama na planu ljudskih prava i u vezi s njihovim institucionalnim implikacijama. Ta autorka uočava otpor ideji da se podrži pristup razvoju koji bi se temeljio na ljudskim pravima.¹²⁶ Ona je saglasna s Kinlijem i zajedno s njim tvrdi da se stvarni sadržaj agende

¹²³ Darrow, M. and Tomas, A., Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation', Human Rights Quarterly, 2005, str. 471–538.

¹²⁴ Decker, K., McInerney-Lankford, S. i Sage, C. nd, Human Rights and Equitable Development: “Ideals”, Issues and Implications, working paper, World Bank, Washington, DC, 2005; dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Human_Rights_and_Equitable_Development_Ideals_Issues_and_Implications.pdf

¹²⁵ Darrow, M. i Tomas, A., Power, op.cit, str. 234.

¹²⁶ Rittich, K., The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social, Michigan Journal of International Law, 2004, str. 242.

zakonodavne reforme iznenađujuće malo promenio, tako da je i dalje usredsređen na staranje o promovisanju efikasnosti i konkurencije kroz zaštitu imovine i ugovornih prava: „Svetska banka i MMF se odlučno protive tom koraku... tvrdeći da je ekonomski rast sam po sebi neophodan za ljudska prava, čime podrivaju i izvitoperuju argument po kome projekti koji se tiču razvoja i tržišnih reformi treba automatski da budu podređeni normama ljudskih prava.”¹²⁷ Drugi autori dele navedenu zabrinutost. Tako, na primer, Haris primećuje da manje od sedam posto projekata „vladavine prava” koje Svetska banka podržava ima bilo kakvu komponentu koja bi se odnosila na „pristup pravdi”, odnosno dostupnost pravde.¹²⁸ Trabek izražava još dublje nepoverenje zato što postoje dokazi da Svetska banka i dalje zagovara „tržišni fundamentalizam”: „Uprkos retorici socijalne [dimenzije razvoja], pravni projekti Svetske banke i dalje su prvenstveno usredsređeni na stvaranje uslova za tržišne aktivnosti.”¹²⁹

Iako je očigledno da je još uvek isuviše rano pretpostaviti da je konvergencija neminovna, postoje izvesni dokazi da se ta dva diskursa sve više približavaju jedan drugome; ostaje, međutim, tek da se vidi kakav će biti rezultat sadašnjih napora koji se preduzimaju u cilju njihove integracije.

U međuvremenu, valja reći da je ta debata o konvergenciji s ljudskim pravima veoma značajna. Ta debata uspostavlja jasne granice osnovnog nadmetanja oko teorije reforme pravosuđa. U svojoj suštini, to je debata koja se vodi između instrumentalnog i konstitutivnog opravdanja tog napora. To je nadmetanje oko toga ko će imati primat u novoj institucionalnoj ekonomskoj teoriji reforme. Na taj način se naglašava paradigma raskoraka između polaznih načela agregatne ekonomske efikasnosti i individualne jednakosti. Taj raskorak predstavlja upravo onu distributivnu dimenziju pravosudnog sistema koja svemu tome nedostaje, a nalazi se u prvim redovima sadašnjeg diskursa. Sada

¹²⁷ Rittich, K., op.cit, u Trubek, D. i Santos, A. (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006, str. 227.

¹²⁸ Harris, V., *Consolidating Ideology in Law? Legal and Judicial Reform Programmes at the World Bank, Bretton Woods Project*, 2007.

¹²⁹ Trubek, D. i Santos, A. (eds.), op.cit, str. 15.

je bitno da se utvrdi da li će navedeni zaokret paradigme i dalje ostati na margini reforme pravosuđa ili će se naći u glavnim tokovima prakse.

Praksa takođe pokazuje da efikasnost predstavlja korisno, ali, u celini gledano, nedovoljno sredstvo za opravdanje odnosa između pravde i razvoja. Iako efikasnost predstavlja centralno načelo ekonomske analize, ona nije pravosudno načelo. Štaviše, problematično je primeniti kriterijum efikasnosti na reformu pravosuđa. Nasuprot neoklasičnoj ekonomiji, koja se bavi efikasnošću, pravosuđe se bavi sprovođenjem zakona primenjujući načela nepristrasnosti i ravnopravnosti, odnosno jednakosti. Iako ne bi bilo mudro kada bi reformatori zakonodavstva ignorisali razloge efikasnosti, činjenica je da je efikasnost ta koja prenebregava distributivnu dimenziju reformi. U tom ključnom smislu, pojam efikasnosti sam po sebi nije dovoljan da nadjača ili pobije ravnopravnost kada je reč o davanju legitimiteta određenom društvenom ponašanju.⁶⁴ Ne može se ravnopravnost, odnosno jednakost podrediti efikasnosti.⁶⁵ U samoj osnovi te temeljne pretpostavke leži usredsređenost ravnopravnosti na blagostanje pojedinca, i upravo je to ono u čemu se ogleda razlika u odnosu na efikasnost, jer je efikasnost usredsređena na maksimalno uvećanje agregatnog rezultata.

Ova analiza osvetljava osnovnu napetost koja se može uočiti u liberalizmu – napetost između s jedne strane onih koji veruju da neutralna pravila – koja su uspostavljena u smislu jednakosti, odnosno ravnopravnosti, kao što su jednaka prava – ni na koji način ne utiču na distributivna pitanja i s druge strane onih koji veruju da treba iskoristiti akciju države da bi se obezbedila društvena pravda, što obuhvata i pojam jednakosti i pravične raspodele resursa ili mogućnosti. Ta ključna razlika na sličan način je osvetljena i u debati između „uskog” i „punog” tumačenja, u šta smo već imali prilike da se uverimo.

Zahteva se da reforma pravosuđa bude repozicionirana u vrtlogu distribucije državne moći. Polazi se od pretpostavke da je razvoj suštinski političko pitanje i stoga se navedena vizija

prvenstveno bavi oblikom i distribucijom moći, kao i načinom na koji se ona koristi unutar države i načinom na koji je država koristi. Leftvič jedan je od zagovornika takvog analitičkog pristupa. On definiše „moć” kao kapacitet lica A da navede lice B da učini nešto što inače lice A samo za sebe ne bi moglo da učini:

„Kako se ovde shvata, politika se sastoji od svih aktivnosti koje obuhvataju sukobljavanje, pregovaranje i saradnju u pogledu upotrebe, alociranja i distribuiranja resursa, bez obzira na to da li se radi o dvoje ili više ljudi, i ne samo na nivou države ili u nekom formalnom ili konvencionalno shvaćenom političkom domenu... Stabilne države ili delotvorne države počivaju na visokom stepenu saglasnosti o pravilima igre, institucionalnim aranžmanima koji propisuju način na koji mogu i treba da budu donete odluke (često i kakve tačno odluke) o socijalnim i ekonomskim pitanjima.”¹³⁰

I ekonomisti i subjekti političkog odlučivanja u sve većoj meri gledaju na političku moć kao na jedan od ključnih činilaca. Leftvič, međutim, primećuje da je veoma teško identifikovati moć i da ju je još teže izmeriti, i pritom podseća da je moć jedan od najžešće osporavanih pojmova u oblasti političkih nauka. Pojam razvojne države afirmiše primat politike i moći države u formiranju, održavanju i menjanju institucija, posebno onih institucija koje upravljaju ekonomskim životom. Na taj način, što je od presudnog značaja, kontrola moći u državi mora predstavljati centralnu preokupaciju u svakom institucionalnom izveštaju o razvoju. U sklopu tog viđenja, Leftvič pravi i pravdi pripisuje političku ulogu kao delu šireg procesa „upravljanja za razvoj”. On ulogu reforme pravosuđa i prava vidi kao pomoć i podržavanje lokalno prilagođenog legitimnog institucionalnog poretka potrebnog za održivi ekonomski rast, političku stabilnost i inkluzivni društveni razvoj. Sektor prava i pravde zauzima centralno mesto u tim procesima, gde se „pravo” tumači kao struktura pravila, dok se „pravda” definiše i konstituiše spoznajom građana o pravičnosti i primerenosti tih pravila.¹³¹ Tu tezu o dalekosežnom pojmu moći koji se primenjuje na „vladavinu prava” prihvatio je Dejvid Kenedi koji je preusmerio diskurs

¹³⁰ Leftwich, A., *The Political Approach to Institutional Formation, Maintenance and Change*, discussion paper no 14, IPPG, University of Manchester, 2007, str. 23; pogledati i Leftwich, A., *Governance, the State and the Politics of Development, Development and Change*, 1994, str. 363–86.

¹³¹ Leftwich, A., *The Political Approach to the Law and Justice Sector*, unpublished paper for AusAID, 2011.

reformne prava i pravde na pitanje distribucije. Kenedi uočava kako se stručnjaci za pružanje tehničke pomoći ponašaju politički kad god utiču na distribuciju moći koja bi se mogla povezati s domaćim političkim nadmetanjima. Mada se to retko izričito priznaje, pojava pokreta za „vladavinu prava” kao razvojne strategije postala je „nesrećna zamena” za angažovanje u političkoj i ekonomskoj komponenti kreiranja razvojne politike. Koliko god da snažno želimo da izbegnemo tu realnost, razvoj i rast se u krajnjoj liniji moraju svoditi na politiku: „Instrumenti za kreiranje politike razvoja – uključujući tu i pravne instrumente – zapravo su distributivni. Bilo da je reč o normama privatnog prava ili o aktima birokratske proizvoljnosti, pomoću njih se alociraju resursi i moć tako što se nekima daju, a od nekih drugih oduzimaju.”¹³² Osnovna pravna pravila mnogo su važnija za distribuciju nego što se to konvencionalno priznaje. Kenedi opisuje pravila kao „nevidljivost distributivnih posledica prava”. Često postoje i nedistributivni razlozi koji nas sprečavaju da promenimo neko pravilo da bismo modifikovali određenu distribuciju. Kenedi smatra da je „zaista zapanjujuće” što u pravnoj nauci nije u dovoljnoj meri osvetljena ta pojava.¹³³ Razvojna strategija zahteva da se detaljno ispituju distributivni izbori na koje utiču razna pravna pravila i pravni režimi kako bi se utvrdio njihov verovatni uticaj na rast i razvoj u socijalnom, političkom i ekonomskom smislu:

„Ideja da bi izgradnja ‘vladavine prava’ mogla sama po sebi predstavljati razvojnu strategiju podstiče nadu u to da izbor prava, u celini gledano, može zameniti sve one složene političke i ekonomske izbore koji su već pola veka u samom središtu kreiranja razvojne politike. Politika alociranja je na taj način suzbijena, gurnuta u drugi plan. Iako pravni režim nudi arenu na kojoj je moguće osporiti te izbore, on ih ne može zameniti.”¹³⁴

Domingo i Sider podržavaju taj „politički” pristup reformi. Analizirajući iskustvo Latinske Amerike, oni tvrde da reforma „vladavine prava” ne može biti ni politički ni socijalno

¹³² Kennedy, D., *The Rule of Law, Political Choices and Development Common Sense*, 2006, u Trubek, D. i Santos, A., op.cit, str. 70.

¹³³ Kennedy, D., *The Stakes of Law or Hale and Foucault*, *Legal Studies Forum*, 1991, str.332.

¹³⁴ Kennedy, D., *The Rule of Law, Political Choices and Development Common Sense*, op.cit, u Trubek, D. i Santos, A., op.cit, str. 68–9.

neutralna zbog toga što će konkretni politički interesi biti pogođeni njenom primenom, pa to onda zahteva podršku vladajuće koalicije.¹³⁵

Obezbeđivanje pravde u njenom isceliteljskom smislu, odnosno u tom smislu da ona omogući ostvarivanje zakonom priznatih prava, a ne samo alociranje interesa, treba shvatiti kao ono što leži u težištu svake institucionalističke analize političke ekonomije državnih promena. Ono koegzistira rame uz rame sa ostalim političkim funkcijama – a ne ispod tih drugih funkcija; te funkcije obuhvataju promovisanje efikasnih ekonomskih institucija kroz ostvarivanje imovinskih i ugovornih prava. Međutim, to kombinovanje i mešanje funkcija političke ekonomije dovodi razvojnu politiku pred istinske izazove na planu utvrđivanja prioriteta. Borner posebno ističe zagonetku razvoja u odnosima sa državom – koja i sama po sebi može biti podjednako deo problema koliko i deo rešenja. Tu se radi o činu uspostavljanja ravnoteže: „Samim tim, problem postaje dvostruk. Prvo, država treba da ima kapacitet da zaštiti imovinu, izvrši ugovore i obezbedi javna dobra. Drugo, ona takođe treba da bude ograničena na to da čini samo suštinske i legitimne stvari.”¹³⁶

Iako funkcionisanje države ostaje stalna preokupacija pristupa koji je zasnovan na političkoj ekonomiji, ta preokupacija je ipak dopustila da se ispolji nedostatak pojmovne jasnoće kada je reč o „vladavini prava” u odnosu na državu. Konkretno, Fric i Menokal tvrde da je analiza državnih funkcija u smislu eksternih ciljeva, kao što su obezbeđivanje pravde i ekonomsko upravljanje, delimično ili skoro u potpunosti zamagljena razmatranjem unutrašnjih konstitutivnih dimenzija države. To obuhvata politički dogovor, bezbednost i osnovne upravne strukture:

„Politički dogovor — uključujući uspostavljanje funkcionalne i legitimne vlasti i konstitucionalnih pravila — leži u osnovi projekta izgradnje države. To jezgro je

¹³⁵ Domingo, P. i Sieder, R., *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001, str. 163.

¹³⁶ Borner, S., Bodmer, F. i Kobler, M., *Institutional Efficiency and Its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth*, OECD, Paris, 2004, str. 6.

'okruženo' trima osnovnim funkcijama države: državnom upravom, bezbednošću putem uspostavljanja legitimnog 'monopola na nasilje' i vladavine prava...''¹³⁷

Sledeći sloj sastoji se od onih ključnih javnih dobara ili ishoda koje država treba da obezbedi: pravosudnih sistema i procesa (pored vladavine prava, tu su i takvi ishodi, odnosno javna dobra, kao što su ostvarivanje pravosudne funkcije, tranziciona pravda, interakcija s nedržavnim pravnim i socijalnim normama), upravljanje privredom i pružanje javnih usluga, kao što su zdravstvena zaštita i obrazovanje.¹³⁸

Distinkcija između konstitutivnih i funkcionalnih dimenzija „vladavine prava” primenljiva je u širem kontekstu reforme pravosuđa u krhkim državama i državama u razvoju. Ta distinkcija svedoči o zaokupljenosti donatora funkcionalnim domenom razvoja države kroz mere za unapređenje efikasnosti. Ona takođe nudi i alternativni, u većoj meri osposobljavajući, pristup reformi pravosuđa koji je prvenstveno zasnovan na političkoj ekonomiji. Takav, na političkoj ekonomiji zasnovan pristup, fokusira se na mere za zaštitu ravnopravnosti koje ponovo uspostavljaju distributivno blagostanje građana tako što im se priznavju prava.

Ta analiza obezbeđuje dodatna sredstva pomoću kojih je moguće objasniti zbog čega je često propalo transplantiranje reforme pravosuđa i reforme zakonodavstva. Praveći razliku između onoga što oni opisuju kao „ograničen” i „otvoren” poredak i njima primeren pristup, Vajngast se pridružuje Nortu u prihvatanju klasične definicije države Maksa Vebera. Veber državu definiše kao entitet koji ima monopol na legitimnu upotrebu nasilja.¹³⁹ U svom opisu socijalnih mehanizama moći za kontrolisanje nasilja, ti autori navode da moćni pojedinci koji su podstaknuti da budu miroljubivi mogu uticati na celokupan politički i ekonomski okvir. Mnoge zemlje u razvoju, po njihovom mišljenju,

¹³⁷ Fritz, V. and Menocal, A., *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement*, Overseas Development Institute, London, 2007, str. 24.

¹³⁸ Ibid. str. 25–6.

¹³⁹ North, D., Wallis, J., Webb, S. and Weingast, B., *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*, IEG working paper no 4359, World Bank, Washington, DC, 2007, str. 7–8 i 41.

predstavljaju poredak „ograničenog” pristupa, gde dominantna koalicija uspostavlja mir i stabilnost tako što obezbeđuje razne vidove rente koji onima koji imaju odgovarajući interes pružaju podsticaje za uzdržavanje od nasilja. To stvaranje rente obezbeđuje rešenje za problem nasilja. Ta situacija je u potpunoj suprotnosti sa situacijom u razvijenim zemljama, u kojima postoje konkurencija, „otvoren” pristup i „vladavina prava” koji drže društvo na okupu zato što je u interesu političkih zvaničnika da poštuju konstitucionalna pravila.

Donatorske inicijative za uvođenje „vladavine prava”, demokratije i „otvorenog” pristupa resursima i tržištima mogu oslabiti sistem stvaranja rente koji drži na okupu poredak „ograničenog” pristupa. Na taj način, takve donatorske inicijative prete da destabilizuju osnovu poretka i kontrolu nasilja, čime se može objasniti zbog čega su razvojne politike često neuspešne. Sva je prilika da će se pokazati kako je kontraproduktivno projicirati elemente „otvorenog” pristupa — kao što je sudijska nezavisnost i „vladavina prava” — na poredak „ograničenog” pristupa. Nosioći vlasti će se očigledno opirati takvim pretećim reformama sve dok se ne pojave drugi podsticaji za promovisanje promene. Nort i Vajngast tvrde da to važi i za nosioce pravosudnih funkcija u društvima „otvorenog” i „ograničenog” pristupa:

„Pošto pružanje usluga u poretku ograničenog pristupa zavisi od ličnih veza, sudovi ne mogu nepristrasno izricati pravdu. Umesto toga, sudovi u poretku ograničenog pristupa deluju korumpirano: prema insajderima i prema eliti postupa se drugačije nego prema ostalima... Mnogi pravosudni sistemi u poretku ograničenog pristupa koncipirani su tako da imaju dovoljan birokratski sloj da mogu ubirati mnogobrojne vidove mita i izvući gotovo punu vrednost u svakom pojedinačnom predmetu.”¹⁴⁰

Uprkos tome što je postojeće znanje nedovoljno, sada ipak postoji veliki i sve veći korpus iskustva i kritike na osnovu koga je moguće izneti izvesna zapažanja.

Mada su opravdanja koja su donatori iznosili za reforme pravosuđa različita, priroda i sadržaj njihovih aktivnosti prilično su jednoobrazni. Njihovi „reformski paketi” mahom su

¹⁴⁰ Ibid. str. 28.

promovisali „uske“ procesne aspekte ostvarivanja pravosudne funkcije u formalnom sektoru države. Ti reformski napori prvenstveno su podržavali i podržavaju instrumentalnu ulogu sudova kao zaštitnika imovine i ulaganja zarad ostvarivanja dalekosežne svrhe — ekonomskog rasta.

Analiza evolucije tih napora pokazala je da se ta evolucija odvija u znaku razočaravajućih rezultata koji se uvek iznova ponavljaju, posle čega slede faze eksperimentisanja i ponovnog otkrivanja. Sadašnje rastuće percepcije razočaranja zbog neuspeha u otklanjanju siromaštva i zbog produbljivanja globalnih nejednakosti potpuno se uklapaju u taj obrazac i dovele su do sadašnje faze ponovnog otkrivanja. To podstiče na to da se ispituju tri nove dimenzije reforme: osnaživanje kapaciteta za ostvarivanje ljudskih prava i mogućna konvergencija s diskursom ljudskih prava, angažovanje u neformalnom i pravosudnom sektoru i pristup zasnovan na političkoj ekonomiji koji time što omogućava ostvarivanje prava integriše pravdu kao konstitutivni mehanizam za ublažavanje alociranja interesa zastupljenih u zakonima. Ti koraci iznova osvežavaju naše poimanje uloga koje u razvoju mogu imati pravda, sudovi i reforma pravosuđa. Kolektivno uzev, oni nude preko potreban potencijal za napore na planu transformisanja.

2.2 Uloga razvojnih partnera u programiranju reforme pravosuđa

2.2.1 Programski okvir za delovanje razvojnih partnera

Kompleksnost programiranja reforme pravosuđa dodatno opterećuje tržište zvanične razvojne pomoći. Tržište zvanične razvojne pomoći se u proteklih nekoliko decenija značajno promenilo, kako u pogledu toga koliko razvojne pomoći je obezbeđeno kojim zemljama i kroz kakve modalitete tako i u pogledu toga šta je cilj pružanja razvojne

podrške.¹⁴¹ Od 2000. godine do danas zvanična razvojna pomoć članova Organizacije za ekonomsku bezbednost i saradnju porasla je sa 53,9 milijardi više od 2,5 puta¹⁴².

Bez obzira na različito razumevanje uloge međunarodnih razvojnih partnera postoji opšta saglasnost o postojanju dva osnovna seta problema vezanih za koordinaciju razvojnih partnera kao i problema vezanih za odnos zemlje pružaoca i zemlje primaoca razvojne pomoći.

Zbog rastućeg broja donora, kao i visokog stepena fragmentacije pomoći, potreba za koordinacijom razvojne pomoći je sve veća. Nekoordinisana razvojna pomoć vodi ka preklapanju istih odnosno sličnih razvojnih inicijativa ili pak njihovoj neusklađenosti, neadekvatnoj upotrebi resursa, te nepotrebnom administrativnom opterećenju zemlje kojoj se pomoć upućuje. Osnovna argumentacija vezana za potrebu za boljom koordinacijom razvojne pomoći vezana je za stanovište da je efektivnost razvojne pomoći praktično derogirana fragmentiranošću iste. Danas postoji više donatora nego pre samo desetak godina i vrlo često svoju asistenciju upućuju velikom broju primalaca razvojne pomoći.¹⁴³ Istovremeno postoje oni koji ne smatraju da je povećan broj donatora prisutnih u zemljama u razvoju problematičan. Dominantan diskurs ove škole mišljenja vidi mnoštvo nezavisnih donatora kao demonstraciju pluralizma u primeni i osnovu za decentralizovano generisanje različitih programskih ideja. Takođe, napominju da veliki broj aktivnih donatora obezbeđuje više kompeticije i inovativnosti kao i konzistentni priliv u obezbeđivanju razvojne pomoći.¹⁴⁴

Odnos zemlje pružaoca i zemlje primaoca razvojne pomoći često se svodi na utrošak sredstava i puku verifikaciju troškova bez preispitivanja postignutih rezultata. Često je ovaj

¹⁴¹ Pogledati <https://www.devex.com/news/development-aid-what-you-need-to-know-74725>

¹⁴² Pogledati OECD

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=3:51,4:1,5:3,7:1,2:262&q=3:51+4:1+5:3+7:1+2:262+1:1,2,25,26+6:2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013>

¹⁴³ Na primer, SAD su u toku 1990.godine pružale razvoju podršku 81 zemlji dok se u 2011.godini taj broj popeo na 134 zemlje. Pogledati više na <https://eads.usaid.gov/usoda/>

¹⁴⁴ Lawson, ML., Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance, Congressional Research Service, 05.02.2013, dostupno na <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41185.pdf>

odnos praćen visokim transakcionim troškovima kao i potcenjivanjem kapaciteta zemlje primaoca razvojne podrške¹⁴⁵

Dodatno, razumevanje odnosa moći i političkih procesa neophodnih za pružanje pune asistencije u proizvođenju transformacijske promene zahteva precizne analitičke podatke i evidencije koje vrlo često nedostaju. Rezultati u programiranju reforme pravosuđa ne bi trebalo da predstavljaju ono što eksperti vide kao rezultat a priori. Istovremeno, procesi koji se zasnivaju na analitičkim istraživanjima, pored kritike koja se odnosi na dužinu trajanja procesa programiranja, često se vide kao previše „tehnički” u politički zahtevnim kontekstima što dalje dovodi do toga da u pokušaju prevazilaženja ovog problema međunarodni razvojni partneri sebi dodeljuju političke uloge. Sposobnost programiranja bazirana na analitičkim podacima u kompleksnim situacijama predstavlja ključnu odliku uspešnih programskih procesa.¹⁴⁶

Sistem institucija i pravila o obezbeđivanju i implementaciji razvojne pomoći zemljama u razvoju oblikovan je na forumima visokog nivoa o efektivnosti razvojne pomoći koje je Organizacije za ekonomsku saradnju i bezbednost organizovala između 2002. i 2011. Godine. Forumi su definisali ciljeve u odnosu na ključne aspekte koordinacije, harmonizacije, kao i samog procesa monitoringa razvojne pomoći.

2.2.1.1 Rimska deklaracija o harmonizaciji

¹⁴⁵ Pogledati OECD

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=3:51,4:1,5:3,7:1,2:262&q=3:51+4:1+5:3+7:1+2:262+1:1,2,25,26+6:2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013>

¹⁴⁶ Yesterday Chris Roche and Rosalind Eyben set out their concerns over the results agenda. Today Chris Whitty (left), DFID's Direct Decker, K., McInerney-Lankford, S. and Sage, C. nd, 'Human Rights and Equitable Development: "Ideals", Issues and Implications', working paper, World Bank, Washington, DC or of Research and Evidence and Chief Scientific Adviser and Stefan Dercon (right), its Chief Economist, respond. Pogledati više na <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=13327>

Rimska deklaracija¹⁴⁷ o harmonizaciji razvojne pomoći usvojena je 25. februara 2003. godine na Visokom forumu o harmonizaciji koji je okupio najveće razvojne banke, kao i međunarodne i bilateralne razvojne organizacije. Usvojena deklaracija imala je za cilj da ukaže na jasan stav o neophodnosti da se razvojna pomoć učini ekfektivnijom pomoću boljeg upravljanja. U osnovi se nalazi prepoznavanje važnosti harmonizacije operacionalnih politika, procedura i praksi razvojnih organizacija sa sistemima zemalja koja primaju pomoć kako bi se ostvarili najbolji mogući rezultati, i na taj način prišlo bliže ostvarivanju Milenijumskih razvojnih ciljeva¹⁴⁸

Donatorska zajednica je uvidela da visoko složeni zahtevi i procedure koje zemlje korisnice razvojne pomoći moraju da poštuju stvaraju velike transakcione troškove i dodatno opterećuju ograničene kapacitet ovih zemalja.¹⁴⁹ Ništa manje važna je i činjenica da se prioriteti koje postavljaju razvojne agencije na poklapaju sa prioritetim zemalja kojima nastoje da pomognu, što nesumnjivo vodi ka neefikasnom trošenju resursa.

U cilju unapređenja harmonizacije razvojne pomoći među predviđenim aktivnostima nalaze se: a) prilagođavanje razvojne pomoći prioritetima zemlje partnera i kontekstu u kome se deluje b) iznalaženje načina da se izmene postojeći pristupi i procedure razvojnih organizacija kako bi se pomoć učinila što ekfektivnijom c) razvijanje podsticaja koji imaju za cilj da menadžment i zaposleni u razvojnim organizacijama jasno prepoznaju dobre strane harmonizacije u smislu veće ekfektivnosti pomoći d) osnaživanje partnerstava sa vladama zemalja koje primaju pomoć, posebno u vezi sa analitikom koja se odnosi na razvojnu pomoć, kako bi one bile u stanju da preuzmu veću odgovornosti i liderstvo u sprovođenju programa razvojne pomoći.

2.2.1.2 Pariska deklaracija o ekfektivnosti razvojne pomoći

¹⁴⁷ Roma Declaration on Harmonization, Rome, Italy, 25.02.2003,
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>

¹⁴⁸ Pogledati Millennium Development Goals na <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

¹⁴⁹ Roma Declaration on Harmonization, op.cit.

Naredni forum na visokom nivou održan je u Parizu, od 28. februara do 2. marta 2005.

Razvojni partneri su se saglasili o usvajanju dalekosežnih inicijativa koje bi trebalo da doprinesu unapređenju delotvornosti razvojne pomoći, a posebno važan aspekt dogovorenog tiče se usvajanja jasnog sistema monitoringa¹⁵⁰. Kao rezultat usvojena je Pariska deklaracija o efektivnosti razvojne pomoći u čijoj osnovi se nalazi posvećenost donatora pružanju pomoći vladama razvojnih zemalja da formulišu i sprovedu svoje nacionalne razvojne planove, uz pomoć svojih internih sistema za utvrđivanje prioriteta, planiranje i sprovođenje razvojnih projekata, kad god je to moguće.¹⁵¹ Okosnicu Pariske deklaracije čine pet ključnih principa: vlasništvo nad razvojnim politikama, uklapanje, harmonizacija, upravljanje usmereno ka rezultatima i međusobna odgovornost. Kako usvojeni principi ne bi ostali mrtvo slovo na papiru, Deklaracija predviđa dvanaest indikatora pomoću kojih će se vršiti monitoring ostvarenih rezultata, te stvarati uslovi za identifikovanje mogućih prepreka i načina njihovog prevazilaženja, zarad unapređenja delotvornosti pomoći i jačanja partnerstva za razvoj.

Prvi princip odnosi se na vlasništvo nad razvojnim politikama i strategijama, kao i koordinisanje njihovog sprovođenja. Indikator koji se odnosi na vlasništvo meri prisustvo operacionálnih razvojnih strategija sa jasnim strateške prioritetima, čije ostvarivanje je predviđeno godišnjim budžetima i srednjeročnim planovima trošenja. Vlasništvo nad razvojem može se definisati pomoću koncepta lidrestva kada se govori o političkom planu, ali se pod njim podrazumeva i učešće širokog kruga zainteresovanih strana.¹⁵²

Princip uklapanja odnosi se na spremnost donatora da pružaju podršku oslanjajući se na nacionalne strateške prioritete, institucije i procedure. Najveći broj indikatora odnosi se upravo na uklapanje, sa ciljem praćenja u kojoj meri razvojne agencije uvažavaju razvojne strategije partnerskih zemalja i koriste njihove finansijske sisteme za alokaciju pomoći.

¹⁵⁰ Pogledati <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

¹⁵¹ Pogledati Aid Effectiveness at a Glance,

http://www.dochas.ie/Shared/Files/2/AID_EFFECTIVENESS_AT_A_GLANCE.pdf

¹⁵² Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, OECD, 2011, dostupno na <http://effectivecooperation.org/files/resources/2011%20Report%20on%20Monitoring%20the%20Paris%20Declaration%20ENGLISH.pdf>

Naime, indikatori se tiču pouzdanih sistema javnih nabavki i javnih finansija, unošenja donatorskih sredstava u nacionalni budžet, te jačanja kapaciteta putem izbegavanja paralelnih struktura za implementaciju. Kada se radi o korišćenju finansijskih sistema zemalja korisnica to ima uticaj ne samo na izgradnju nacionalnih kapaciteta, već ostavlja prostor da široka javnost prati razvojne planove i njihovu realizaciju. Ovde je važno naglasiti da su donatori neodlučni u vezi sa korišćenje nacionalnih sistema pre svega iz političkih razloga, plašeći se mogućih zloupotreba kojima su sklona društva sa niskim demokratskim kapacitetima. Međutim, očevidno je da su razvojni akteri prepoznali neophodnost rešavanja ovog pitanja, kao i potrebu da donatori na vreme predoče okvire planirane razvojne pomoć kako bi zemlje korisnice mogle da se adekvatno pripreme i prilagode, ukoliko je to potrebno.

Princip harmonizacije usmeren je ka rešavanju problema rastuće fragmentacije pomoći, koja dolazi od velikog broja donora koji nude skromnu finansijsku pomoć i vodi ka visokim transakcionim troškovima i slabljenju efektivnosti razvojne pomoći. Kao posledica nedovoljne usklađenosti često se javlja i preveliki broj donatora usmerenih na određeni sektor, što ujedno znači i preklapanje razvojnih inicijativa koje pri tom mogu biti oprečne i da tako samo urušavaju već postojeće kapacitete. Zato je neophodno da postoji svojevrsna country-led podela rada koja bi omogućila ujednačenu podršku različitim sektorima, kao i usklađenost razvojne pomoći u okviru pojedinačnih oblasti. Pariska deklaracija kao indikatore harmonizacije razvojne pomoći odredila je porast udela razvojne pomoći realizovan putem programskog pristupa, kao i porast koordinisanih donatorskih misija i zajedničke analitike donatora i zemlje korisnice razvojne pomoći. Dakle, u osnovi trećeg principa nalazi se ostvarivanje usklađenih, transparentnih i delotvornih razvojnih aktivnosti.

Četvrti princip tiče se efikasnog upravljanja resursima i unapređenja procesa odlučivanja u cilju postizanja rezultata. Postojanje transparentnog okvira za procenu učinka nacionalnih razvojnih strategija i strategije razvoja u različitim sektorima predstavlja indikator upravljanja usmerenog ka rezultatima. Upravljanje usmereno ka rezultatima podrazumeva

usvajanje načela dobrog upravljanja kao što je definisanje jasnih ciljeva, odlučivanje zasnovano na činjenicama, transparentnost i kontinuirani napredak.¹⁵³

Princip međusobne odgovornosti znači kretanje ka više izbalansiranom partnerstvu između donatora i zemlje korisnice, nasuprot odnosu koji je bio prisutan ranije, kada se poštovanje ugovornih obaveza prvenstveno kontrolisalo na strani zemlje korisnice. U skladu sa tim, indikator se odnosi na uzajamnu evaluaciju ostvarenog napretka ugovornih obaveza koje se tiču delotvornosti razvojne pomoći.

2.2.1.3 Akciona agenda iz Akre

Izgradnja jačih i efektivnijih partnerstava je prevashodni cilj prioriteta postavljenih Akcionom agendum iz Akre¹⁵⁴ koja prepoznaje tri osnova izazova na koje će razvojni akteri morati da odgovore.

Postavljajući partnerstvo za razvoj visoko na listi prioriteta efektivne razvojne pomoći, Akciona agenda ujedno promovise smanjenje fragmenatacije putem bolje usaglašenosti i podele rada među donatorima. Sledeći izazov odnosi se na pozicioniranje zemlje primaoca razvojne pomoći. Ove zemlje, navodi se u Agendi, u budućnosti treba da preuzmu jasnu lidersku poziciju, i pri tome uključe svoje građane u oblikovanje razvojnih politika. Jasno je da se i ovde inkluzivnost pojavljuje kao ključan koncept. Treći izazov tiče se važnosti ostvarivanja opipljivih rezultata koje građana očekuju da vide. Samo ako postoje jasno vidljivi rezultati razvojne politike će uživati podršku i dalje se razvijati, i na osnovu njih će vlade kako zemalja donator, tako i zemalja korisnica pomoći, biti odgovorne pred parlamentom i građanima. Transparentnost i odgovornost prilikom upotrebe razvojnih

¹⁵³ Killen, B., 'The Paris Declaration: Five Reasons Why is It Working', 25.05.2011, dostupno na http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kge6cl3qfjb

¹⁵⁴ Accra Agenda for Action, Accra, Ghana, 04 .09.2008, dostupno na <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

resursa, kako domaćih tako i spoljnih, spada u ključne katalizatore napretka jer u sebi nosi usmerenost ka ostvarivanju rezultata.

Oslanjajući se na temelje postavljene na prethodnim forumima na visokom nivou, Akciona agenda predviđa korake u pravcu osnaživanja vlasništva zemlje korisnice pomoći nad razvojem putem proširivanja dijaloga na nacionalnom nivou, zatim jačanja upravljačkih kapaciteta, kao i napora u cilju jačanja i što intenzivnijeg korišćenju sistema zemlje korisnice prilikom implementacije razvojne pomoći.

U odnosu na jačanje upravljačkih kapaciteta neophodno je da zemlje korisnice same identifikuju potrebe za unapređenjem svojih kapaciteta i da osmisle strategije odgovora na te potrebe. Ovim putem se osigurava da će tražnja za donatorskom podrškom biti generisana iznutra što je jedan od najvažnijih ciljeva prilikom uspostavljanja efektivne razvojne pomoći. Nadalje, korišćenje nacionalnih sistema prilikom implementacije pomoći podstiče razvoj ovih sistema. Zato je u Akri dogovoreno da sistemi zemlje korisnice uvek budu prva opcija, a ukoliko se donatori odluče za neki drugi vid implementacije to mora biti jasno obrazloženo i usmereno ka iznalaženju rešenja i uspostavljanju adekvatnih nacionalnih sistema.

Agenda za akciju ponavlja obaveze utvrđene Pariskom deklaracijom koje se odnose na unapređenje predvidljivosti razvojne pomoći, te uslovljanje koje treba da bude definisano zajedničkim dogovorom i da uvažava razvojne prioritete zemlje korisnice pomoći.

2.2.1.4 Četvrti forum na Visokom nivou o efektivnosti razvojne pomoći - Busan

Forum u Busanu¹⁵⁵ ukazao je na osnovne principe kojima bi razvojni akteri trebalo da se rukovode u ostvarivanju svojih ciljeva, a koji se odnose na: 1) vlasništvo zemalja u razvoju

¹⁵⁵ Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29.11. - 01.12.2011, dostupno na <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

nad procesom 2) usmerenost rezultatima 3) inkluzivna razvojna partnerstva 4) transparentnost i međusobna odgovornost.

Forum u Busanu ujedno obeležava i otpočinjanje ere jednog novog Globalnog partnerstva za razvoj koje prepoznaje kompleksnu arhitekturu razvojne saradnje. U razvojnu pomoć sve više se uključuje civilno društvo i privatni sektor, a osim stare paradigme sever-jug formira se i nova razvojna paradigma jug-jug koja odražava rastući broj ekonomija u razvoju spremne da i same postanu pružaoci pomoći. Globalno partnerstvo za razvoj ima za cilj da predstavlja otvorenu platformu koja će promovisati diverzitet razvojne pomoći i pružiti formu za razmenu znanja i iskustava, ali i doprineti monitoringu globalnog razvojnog procesa.

Razvojna saradnja predstavlja više nego sama efektivnost razvojne podrške. Forum u Busanu pozvao je podpisnike da svoje delovanje prevedu iz “efektivne razvojne pomoći” ka “saradnji za efektivni razvoj”.¹⁵⁶ Važno je napomenuti da forum u Busanu nije samo doneo promene po pitanju strukture već i načina upravljanja sistemom razvojne saradnje. Tako, u Busanu je ukinuta Radna grupa za efektivnost razvojne pomoći¹⁵⁷ koja je tehnički predstavljala subkomitet Organizacije za ekonomsku bezbednost i saradnju¹⁵⁸. Radna grupa zamenjena je novim “Globalnim partnerstvom za efektivnu razvojnu saradnju” koje će podržavati Organizaciju za bezbednost i saradnju i Program Ujedinjenih nacija za razvoj. Implementacija Busana zamišljena je kroz primenu nekoliko programskih blokova označenih kao “praktični sprovodljivi elementi globalnog dijaloga u vezi sa razvojnom saradnjom i efektivnosti razvojne podrške”.¹⁵⁹ Forum u Busanu označava zaokret u

¹⁵⁶ Detalji Globalnog partnerstva za efikasnu saradnju i razvoj se još uvek oblikuju, ali izgleda da se spajaju paralelne OECD i UN aktivnosti u cilju razvojne saradnje, zamenjujući što mnogi smatraju teškim i birokratskim strukturama globalnog upravljanja sa onim što je nazvano strukturom "globalnog svetla" koja naglašavaja odgovornost zemalja. Lawson, ML., op.cit.

¹⁵⁷ Working Party on Aid Effectiveness, OECD, pogledati

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/improvingpartnershipseffectivedevelopmenttheworkingpartyonaideffectiveness.htm>

¹⁵⁸ OECD-Development Cooperation Directorate DCD DAC, pogledati

<http://www.oecd.org/dac/DACnews%20December%202014.PDF>

¹⁵⁹ Building blocks, game changers - Ovaj model je navodno predložen u kontekstu rada na transparentnosti razvojne pomoći i vezano za rad koalicije predvođene Inicijativom za transparentnost međunarodne razvojne pomoći (International Aid transparency initiative) izlazak iz strukture Organizacije za ekonomsku saradnju i

upravljanju sistemom razvojne saradnje od zvaničnog konsensusa u okviru Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (DAC) do asimetrične geometrije programskih blokova za saradnju različitih partnera.¹⁶⁰

Partnerski sporazum u Busanu zasnovan je na pet principa: osnaživanje vlasništva nad razvojnom agendum zemlje primaoca podrške, usaglašavanje razvojnih programa sa razvojnim strategijama zemlja primaoca podrške, harmonizacija prakse u cilju smanjenja transakcionih troškova pružanja razvojne pomoći, odsustvo fragmentiranih napora u pružanju razvojne podrške kao i kreacija smislenih programskih rezultata.¹⁶¹

Uprkos značajnim naporima označenim na Visokim forumima o efikasnosti razvojne pomoći uz dodatno formiranu široku koaliciju međunarodnih i domaćih razvojnih partnera posvećenih postizanju pune efikasnosti razvojne pomoći i razvojne saradnje, rezultati ostvareni do danas daleko su od impresivnih.¹⁶² Pariska deklaracija je pored niza principa ustanovila i set merljivih rezultata ostvarivih do 2010.godine podeljenih u pet osnovnih celina.¹⁶³ Prema podacima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (DAC) na globalnom nivou samo jedan od trinaest planiranih ciljeva je ostvaren.¹⁶⁴ Uspešno ostvaren cilj je onaj koji se odnosi na koordinaciju tehničke saradnje odnosno stepen ostvarene saradnje u kojem donatori usklađuju svoje napore u pružanju razvoju kapaciteta zemlje primaoca.¹⁶⁵ Istovremeno primećeno je da je minimalan pomak postignut u ostvarivanju ostalih dvanaest ciljeva.¹⁶⁶ Forum u Busanu imao je za cilj da obezbedi punu procenu rezultata ostvarenih do sada kao i da odredi pravce buduće saradnje u pogledu uobičajenih

razvoj (DAC structures) omogućava grupi donatora, fondacija i civilnog društva okvir za saradnju bez mogućnosti zvaničnog veta. Pogledati <http://cso-effectiveness.org/building-blocks,212>

¹⁶⁰ Barder, O., 'What happened in Busan?', dostupno na <http://www.owen.org/blog/5131>

¹⁶¹ Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, pogledati <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

¹⁶² Tran, M., 'Busan – an explainer', *The Guardian*, 05.11.2011, dostupno na <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/nov/25/busan-explainer-aid-effectiveness>

¹⁶³ Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD, str. 2 tačka 9, pogledati <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

¹⁶⁴ Pogledati 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration, dostupno na <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2011surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

problema koji se odnose transparentnost u radu, međusobnu odgovornost kao i mehanizme za monitoring razvojne podrške.

Ostaje nejasno, uprkos određenim ciljevima razvojne podrške i sistemima praćenja njihovog ostvarivanja šta to konkretno znači za zemlje primaocice razvojne podrške u smislu oblikovanja i implementacije njihovih razvojnih politika. Osnovni problem i dalje predstavljaju pojedinačni mehanizmi koji su ustanovljeni na međunarodnom nivou u cilju unapređenja saradnje a čime se istovremeno daje mogućnost svakom pojedinačnom donator da u okviru sopstvenih prioriteta, normativnih i institucionalnih Sistema oblikuje odnos sa zemljom primaocem razvojne podrške.¹⁶⁷

2.3 Cilj pravosudne reforme

Očigledno je da je pravosudna reforma vremenom menjala konceptualni okvir kojim se definišu njena svrha i krajnji ciljevi. Ovakva konceptualna elastičnost je neminovno uticalo na koherentnost logike koja se nalazi u osnovi zamisli o pravosudnoj reformi, a ujedno je i otežala demonstriranje uspeha reformskih inicijativa jer su se njihovi krajnji ciljevi često menjali. Tako su pravosudna reforma često napor sam po sebi, dok je merenje postignutih rezultata po pravilu slaba tačka upravo zbog česte promene očekivanja u odnosu na to šta su željeni rezultati reforme.

Donatorske zemlje investirale su stotine miliona dolara u razvoj vladavine prava, ali inostrana pomoć ne može biti zamena za volju za reformom koja mora doći iznutra. Zemlje u tranziciji ka demokratiji moraju prvo želeti reforme i zatim moraju biti temeljne i strpljive u svojoj pravnoj transformaciji. U međuvremenu, donatori moraju da nauče da troše svoj

¹⁶⁷ Lawson, ML., op.cit.

novac za reforme tamo gde će postići najbolje rezultate-i da očekuju po koje čudo i malo prednosti zauzvrat.”¹⁶⁸

Broj reformskih inicijativa koje se odnose na sudsku granu vlasti u naglom je porastu nakon šezdesetih godina prošlog veka kada su pravosudne reforme počele da se sprovode u Južnoj Americi. Reforme tokom šezdesetih godina pokrenute su u okviru Law and Development pokreta koji pravo vidi kao centralnu tačku razvojnog procesa odnosno instrument koji je u stanju da reformiše društveno uređenje. Primarni cilj Law and Development pokreta bio je transformacija pravne kulture pomoću pravne edukacije i prenošenja odabranih modernih zakona i institucija sa naglaskom na ekonomskom i trgovinskom pravu.

Pristup koji se odnosi na Law and Development menjao se sa vremenom. Kao rezultat izmenjene percepcije, nakon sredine devedestih godina prošlog veka, uspostavljanje vladavine prava više nije posmatrano kao instrument razvojne politike već kao njen zadatak.

Trubek i Santos razlikuju tri perioda u kojima je pravo imalo drugačije uloge u razvoju Law and Development paradigme. U prvo vreme, pravo je koristilo državu kako bi se ubrzao razvoj, što je dovelo do pojavljivanja intervencionističke države. Nakon toga, pravo je imalo ulogu da ograniči mešanje države i podupiralo je tržište na putu ubrzavanja razvojnih procesa. U poslednjoj fazi pravo teži da ispravi manjkavosti koje su nastale tokom prethodnih faza usmeravajući se na društvene aspekte. Tačnije, pravo pokušava da odgovori na nemogućnost tržišta da ostvari održivi razvoj. Vladavina prava postaje nov, centralni cilj, a pravo ima zadatak da potpomaže razvojne procese uz poštovanje ljudskih prava.

Dejvid Kenedi, posmatrajući na koji način su razvojni eksperti upotrebljavali političke i ekonomske razloge, razlikuje nekoliko perioda od 1945. do 2000. godine tokom kojih se na drugačiji način prikazuje uloga prava u razvojnog procesu¹⁶⁹. Tokom prvobitne faze, kada

¹⁶⁸ Carothers, T., The Rule-of-Law Revival, str. 4, dostupno na: <http://carnegieendowment.org/files/CarothersChapter11.pdf>

¹⁶⁹ Kennedy, D., The “Rule of Law”, Political Choices, and Development Common Sense, in The New Law and Economic Development, Cambridge University Press, 2006, str. 95

su preovladavali ekonomski pristupi, pravo je posmatrano kao put realizacije ekonomskih strategija. Kasnije, nakon što su razvojni eksperti uvideli manjkavosti ekonomskih pristupa, političke ideje se pojavljuju kao odgovor na ostvarivanje razvojnih inicijativa. Međutim, kako ni na ovaj način nisu prevladani ozbiljni razvojni izazovi, pravni koncepti došli su na mesto političkih ideja. Dejvid Kenedi smatra da je koncept vladavine prava poslužio kao lakša alternativa, umesto zauzimanja pristupa koji pravo vidi kao platform za diskutovanje i usvajanje razvojnih politika koje se zasnivaju na ekonomskim konceptima. Umesto toga, pravo je izabrano kao razvojni fokus, odnosno alternativa koja zamagljuje potrebu da se donose odluke o raspodeli kao i razumevanje na koji način će određena raspodela voditi ka ostvarenju razvojnih ciljeva pre nego neka druga.

Početak osamdesetih godina Sjedinjene Američke Države oživele su reformske inicijative u El Salvadoru kako bi se preko unapređenja pravosudnog i pravnog sistema pomoglo demokratskoj vladi da sankcioniše kršenje ljudskih prava. Ovakav pristup Lin Hamergren objašnjava političkim, društvenim i ekonomskim uslovima koji su postojali u region u kome je pravosuđe bilo “pepeljuga institucija” među drugim institucijama javne vlasti.¹⁷⁰

Tokom devedesetih razvija se pokret „rule of law revival” koji vladavinu prava vidi kao temelj ekonomskog razvoja ali i same demokratije. Osnaživanje vladavine prava smatra se adekvatnim instrumentom prevazilaženja tranzicijske traume u prvobitnoj fazi sprovođenja sveobuhvatnih reformi u društvu. Tomas Karoters kao osnovne prepreku na putu uspešne reforme pravosuđa vidi probleme koji su političke prirode i u vezi sa ponašanjem ljudi. U tom smilsu, on ističe da će reforma koja u svom središtu ima vladavinu prava biti uspešna jedino ako uspe da utiče na političke lidere koji su do tad odbijali da se povinuju zakonskim pravilima. Veza između vladavine prava i demokratije je neraskidiva, jer vladavina prava omogućava zaštitu ljudskih prava koja predstavljaju srž demokratskog uređenja. Osnaživanje vladavine prava omogućava tranzicionim zemljama da uspešno savladaju političke i ekonomske reforme koje vode u pravcu demokratske konsolidacije. Stručnjaci sa

¹⁷⁰ Hammergren, L., ‘International Assistance to Latin American Justice Programs: Towards an Agenda for Reforming the Reformers’, in E. Jensen and T. Heller (eds.), *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law 2003*, str. 290.

Zapada videli su vladavinu prava kao prekopotreban eliksir za zemlje u tranziciji. Tomas Karoters nudi i kategorizaciju reformi koje se odnose na jačanje vladavine prava zasnovanu na tome koliko duboko zadire refromski zahvat. Prvi tip reforme usredsređen je na same zakone odnosno njihovo usavršavanje i modernizaciju. Kod ovog tipa refome, veoma često, nagalsak je na ekonomskoj oblasti kao i na krivičnom pravu. Sledeći tip reforme usmeren je na jačanje pravosudnih institucija. Reformske inicijative odnose se na položaj sudija, ali i na policiju, tužilaštvo, zatvorske i druge relevantne ustanove. Treći tip reforme najdublje zadire i ima za cilj da vladajuće strukture učini odgovornim za svoje postupke koji se ne smeju kretati izvan zakonskih okvira. Kao ključni korak Karoters ovde vidi ostvarivanje nezavisnosti pravosuđa. Podizanje plata zaposlenima u pravosuđu i adekvatniji izbor sudija i tužilaca može uticati na jačanje nezavisnosti, međutim najvažnije je da se predstavnici vlasti suzdrže od pritiska na sudstvo i prihvate ga kao nezavisnu granu vlasti. Osnaživanju vladavine prava težilo se pomoću prava dva tipa reforme koji su ujedno bili jednostavnije alternative za sprovođenje, ali i sa znatno manjim izgledom za ostvarivanje suštinskih promena.

Kada je reč o pristupu pravosudnoj reformi koji su zauzimale pojedine međunarodne razvoje agencije, Svetska banka je svoju strategiju reforme prvobitno formirala u skladu sa svojim mandatom kao državocentričnog mehanizma za podsticanje ekonomskog razvoja. Nakon toga, pristup Svetske banke se menjao i uključivao je i druge relevantne institute kao što su upravljanje, bezbednost, institucionalni kapacitet, osnaživanje. Tako je i koncept vladavine prava postao osnova za sprovođenje reforme pravosuđa. Vladavina prava, prema stanovištu Svetske banke, oslanja se na tri stuba- pravila, procedure i institucije, a obuhvata pravni i pravosudni sistem koji omogućava normalno funkcionisanje tržišta i bezbedno uključivanje pojedinaca u poslovnu sferu. Nadalje, tri osnovan cilja strategije reforme pravosuđa Svetske banke su: 1) uspostavljanje nezavisnog i delotovrnog pravosudnog sistema; 2) podrška procesu sprovođenja zakona i regulativa; 3) unapređenje pristupa pravdi pomoću intenzivnijeg korišćenja postojećih usluga kao i pružanjem mogućnosti za alternativno rešavanje sporova. Sudije zauzimaju centralno mesto u ovoj strategiji kao ključni činilac efektivnog i efikasnog pravosudnog sistema.

Stefan Golub je kritikovao stanovište na osnovu kog se smatra da će reforma u cilju uspostavljanja vladavine prava doprineti boljem načinu života velikog broja ljudi u razvojnim zemljama, demokratskom upravljanju i javnoj bezbednosti.¹⁷¹ Golub ovom pristupu ne zamera političke i ekonomske ciljeve koji se nalaze u osnovi, karakteristično za brojne razvojne organizacije, već to što reformske inicijative idu od vrha na dole i ne uzimaju dovoljno u obzir potrebe najugroženih grupa u društvu. Nasuprot tome, on predlaže pristup koji se zasniva na pravnom osnaživanju marginalizovanih građana, a što je u skladu sa Senovim pristupom koji fokus stavlja na ulogu civilnog društva u jačanju pravne sposobnosti siromašnih.

Tokom dužničke krize u kojoj se osamdesetih godina našla Južna Amerika, pravosudna reforma postala je deo jednog šireg programa pravnih reformi odnosno svojevrsnog “strukturalnog prilagođavanja“. Ove promene desile su se pod uticajem drugačije monetarne i fiskalne politike koju su počele da primenjuju Međunarodni monetarni fond i Svetska banka. Promena su uvedene kako bi se pružila pomoć zemljama u razvoju i smanjilo zadiranje države u funkcionisanje ekonomije i one su ujedno bile uslov da se osigura da će finansijska pomoć biti upotrebljena na predviđen način. MMF i Svetska banka su tako odobravale zajmove koji su promovisali programe slobodnog tržišta u cilju smanjenja siromaštva pomoću podsticanja ekonomskog rasta, generisanja prihoda i otplaćivanje dugova. Međutim, ubrzo se pokazalo da strukturalno prilagođavanje nije dalo željene rezultate. Kao reakcija na to, razvojni pristup je redefinisao u svetlu neoliberalnih principa usvojenih Vašingtonskim konsenzusom koji se prvenstveno odnose na makroekonomsku disciplinu, otvorenost za trgovinu i investicije kao i na veću tržišnu konkurenciju. Oslanjajući se na definiciju Dagleasa Norta prema kojoj je pravo zapravo jedna institucija sa važnim ekonomskim implikacijama¹⁷², Međunarodni monetarni fond je opravdao pravne reforme koje su se po svojoj prirodi nalazile izvan mandata ove organizacije. Reforme predložene Vašingtonskim konsenzusom negirale su centralno mesto koje je država imala u procesu nacionalnog razvoja. Svetska banka je tražila državu koja će svoju razvojnu aktivnost usmeriti i ograničiti na pružanje podrške privatnom privrednom

¹⁷¹ Armytage, L., *Reforming Justice: A Journey to Fairness in Asia*, op.cit. str. 7

¹⁷² Ibid. str. 4.

sektoru. Međutim, pravo je imalo svoju ulogu i u neoliberalnom konceptu razvoja kao instrument koji treba da reguliše privatne transakcije i da ograniči državnu intervenciju. Kako će vreme pokazati reforme koje je predvideo Vašingtonski konsenzus nisu bile ni približno pozitivne kako što se to očekivalo, stopa nezaposlenosti je porasla, siromaštvo je i dalje bilo široko rasprostranjeno, a došlo je i do ekspanzije nasilja i kriminala.

Frensis Fukujama smatra da je Vašingtonski konsenzus ispravno bio orjentisan na smanjenje uplitanja države u ekonomiju, jer je državni sektor zemalja u razvoju često stajao na putu ekonomskom rastu, što se moglo ispraviti jedino ekonomskom liberalizacijom. Međutim, Fukujama naglašava da su tvorci Vašingtonskog konsenzusa prevideli da ograničavanje uloge države u jednoj oblasti treba da bude praćeno osnaživanjem u drugim i zapravo se išlo ka jednom opštem slabljenju kapaciteta države. “ Rezultat je da liberalizirajuće ekonomske reforme u mnogim zemljama nisu uspele da ostvare obećano. Zaista, neke zemlje je nedostatak odgovarajućih institucionalnih mreža doveo u stanje gore od onog u kome bi one bile da reforma nije obavljena. Problem je ležao u osnovnom konceptijskom neshvatanju različitih dimenzija državnosti i u nerazumevanju u kom su odnosu te dimenzije sa ekonomskim razvojem“. Iznoseći dalje argumentaciju u prilog izgradnji države a ne samo njenog povlačenja Fukujama podseća i na reči Milтона Fridmana jednog od vodećih zastupnika slobodnog tržišta koji je za zemlje u tranziciji imao samo tri reči: “privatizujte, privatizujte, privatizujte”. Više od deceniju nakon usvajanja Vašingtonskog konsenzusa Fridman priznaje da je pogrešio: ”Ispostavilo se da je vladavina prava verovatno važnija osnova od privatizacije”.¹⁷³

Kada je u pitanju Svetska banka, ona je još jednom redefinisala svoj pristup pravnoj i pravosudnoj reformi koje su bile jedan o tri noseća stuba koncepta Sveobuhvatnog razvojnog okvira.

Šta sveobuhvatnost znači u kontekstu zakonodavne i pravosudne reforme?

Sveobuhvatnost, posmatrano spolja, odnosi se na posmatranje šire slike u kojoj se pravosudna reforma vidi kao deo ukupnog razvojnog procesa, a nastale promene se dovode

¹⁷³ Fukujama, F., op.cit. str. 30.

u vezu sa ekonomskim rastom, društvenim napretkom, osnaživanjem političkog života i drugim pravcima razvoja koji se međusobno dopunjuju i osnažuju¹⁷⁴. Nasuprot, kada se posmatra sam pravosudni sistem i zakonodavstvo koje ga uređuje, sveobuhvatnost će se odnositi na unutrašnju raznovrsnost pravosudnih i zakonodavnih aktivnosti koje zahtevaju veću integrisanost različitih subdomena u okviru ovog sistema.

Pristup prema kome se odrađuje jedna po jedna stvar nije adekvatan kada je u pitanju proces razvoja, već je potrebno da se različite reformske inicijative sprovode zajedno.

Različiti razvojni procesi i iskustva tokom devedesetih godina prošlog veka ukazali su na sve veću usmerenost vodećih razvojnih organizacija na ulogu poštovanja zakona kada je u pitanju ekonomski razvoj.

Razlozi za preduzimanje komplementarnog pristupa leže u konceptima kauzalne međuzavisnosti i konceptualnog integriteta. Kauzalna međuzavisnost se odnosi na uzročnu međupovezanost različitih domena za koje je najbolje da budu sagledani zajedno, dok se konceptualni integritet odnosi na mogućnost da su pojedinačne stavke konceptualno zavisne i da se usled toga ne mogu razmatrati samostalno. Oba načina rezonovanja uključena su u obrazloženje okvira sveobuhvatnog razvoja.

U tom smislu zakonodavnu i pravosudnu reformu treba posmatrati kao procese koji doprinose opštem razvoju, umesto kao posebne razvojne procese koji se odnose na zakone, ekonomiju ili neku drugu oblast.

Razvoj posmatran kao celina je amalgam razvojnih procesa u okviru različitih oblasti, te stoga nije u pitanju samo kauzalna međuzavisnost već se radi o jednoj konstitutivnoj vezi u okviru koncepta razvoja.

Razvoj viđen na ovaj način zahteva integrisano razmatranje razvojnih procesa u sferi ekonomije, prava, društva. Međutim, ne radi se o tome da reforma zakonodavstva direktno utiče na opšti razvoj već da je neadekvatno da se on posmatra odvojeno od komponente

¹⁷⁴ Sen, A., 'Koja je uloga sudstva i reforme pravosuđa u procesu razvoja', dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/legalandjudicial.pdf>

zakonodavnog razvoja. Ovde je u pitanju više od same kauzalne međuzavisnosti, odnosno radi se u konstitutivnoj povezanosti u okviru koncepta razvoja kao celine.

Kada je u pitanju uloga pravosudne reforme u odnosu na razvojni proces, a sa stanovišta konceptualnog integriteta, treba krenuti od toga da je reforma pravosuđa sastavni i ključan deo procesa razvoja.

Čak i kada se razmatra razvoj u pojedinoj sferi društva, kao što je na primer ekonomija, instrumenti koji su neophodni za ostvarivanje napretka u toj sferi vrlo verovatno se neće odnositi samo na institucije i politike koje se usko odnose na tu oblast.

Zakonodavna i pravosudna reforma se ne odnosi samo na zakone i ono što pravosudni sistem formalno prihvata. Ove reforme moraju, konstitutivno, uzeti u obzir jačanje sposobnosti ljudi- njihove slobode- da uživaju svoja prava kao i sva prava koja su u vezi sa napretkom pravnog sistema. Iz ugla konceptualnog integriteta, to bi značilo da svi instrumenti i mehanizmi koji utiču na ostvarivanje ovih prava moraju da se uzmu u obzir kada se ocenjuje napredak ostvaren u izgradnji delotvornog pravosudnog sistema.

S obzirom da globalna organizacije poput Ujedinjenih nacija, Svetske banke imaju ograničenje da ne smeju da deluju politički, njihov razvojni pristup upravljanju se definiše ekonomskim terminima, kao institucionalno okruženje u kome se odvija međusobna interakcija građana kao i njihova interakcija sa vladom.

Ekonomski razvoj mora biti podržan od strane institucija koje nisu same po sebi ekonomskog karaktera. Koncept uzajamne međuzavisnost podržava proširivanje policy orijentacije koja proizilazi iz potrebe za konceptualnim integritetom.

Na izvodljivost, efektivnost i brzinu kojom se sprovodi pravosudna reforma umnogome utiču političke, ekonomske i društvene okolnosti. Sa druge strane pravosudna reforma isto tako utiče na razvojne procese u drugim oblastim društva. Tako je, na primer, za kapitalizam kao ekonomski sistem bilo nemoguće da se razvije pre nego što su zakoni i pravni poredak dostigli stupanj na kom je bilo omogućeno poštovanje imovinskih prava.

Ako se posmatra razvoj političke sfere društva, posebno u smislu konsolidacije demokratije, ne samo da su pravne odredbe koje se odnose na neutralne izbore narodnih predstavnika od suštinskog značaja već i nezavisno pravosuđe koje treba da štiti politički pluralizam. Nezavisno pravosuđe je veoma važan preduslov za sticanje poverenje u višepartijske demokratske procese, kao i za ohrabrivanje građana da učestvuju u ovim procesima po slobodnom izboru i na pravičan način.

Konceptualni integritet razvoja zahteva da se uspostavljen je efektivnog pravosudnog sistema posmatra i vrednuje kao jedan od najvažnijih činilaca samog razvojnog procesa a ne u smislu toga na koji način pravosudna reforma pomaže ekonomski ili politički razvoj.

Uspeh razvojnih napora zavisi od interakcija između različitih institucija. Tržište, zakonodavstvo, pravosuđe, političke partije, nevladine organizacije i druge ekonomske, političke i socijalne institucije, imaju svoje specifične uloge koje su međusobno isprepletane u okviru opšteg razvojnog procesa kroz koji jedna zemlja prolazi. Zato je ujedno neophodno da se institucije razvijaju zajedno u svojoj međusobnoj povezanosti. Ovo je veoma važno, kako se ne bi pristupilo jednom neprirodno uskom viđenju razvoja koji zanemaruje složenosti razvojnog procesa.

U okviru Izveštaja o napretku u svetu za 2006. godinu¹⁷⁵ Svetska banka je iznela jedan novi konceptualni okvir za razumevanje reforme pravosuđa u kontekstu razvoja. Fokus izveštaja je na odnosu između jednakosti i razvoja, odnosno uticaju nejednakih šansi kada tržišta funkcionišu na nesavršen način kao i na tome kakve posledice nedednakost ostavlja na kvalitet institucija koje društvo razvija.

Dobre institucije postoje samo ako vrše jednaku distribuciju političke moći, a pravedni sudski sistemi su ključni za održivi razvoj. Pravosudne institucije ne samo što igraju ključnu ulogu kada je reč o raspodeli moć i prava, već istovremeno i uoblikuju funkcionisanje ostalih institucija koje pružaju javne usluge i uređuju pristup resursima. Tri

¹⁷⁵Izveštaj o svetskom razvoju 2006 – Kapital i razvoj, World Bank i Oxford University Press, 2006 godina, dostupno na http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/20/000112742_20050920110826/Rendere/d/PDF/322040World0Development0Report02006.pdf

osnovan problema prilikom izgradnje pravednih sudskih sistema su 1) pravosudne institucije mogu biti zarobljene od strane elitnih struktura društva i služiti njihovim interesima 2) ove institucije su često nedostupne građanima, jer nisu u skladu sa lokalnim normama i običajima, ili iz fizičkih i ekonomskih razloga, i na kraju jer građanima nedostaje znanje ili kapacitet za upravljanje ovim sistemom 3) zbog navedenih problema može doći do toga da politike koje se odnose kriminal i ličnu bezbednost budu nepravedne i da čak i podstaknu zamke nejedjankosti koje se odnose na kriminal.

U skladu sa ovom argumentacijom Svetska banka je pokrenula program Pravda za siromašne sa ciljem da se uspostavi pravedniji pravosudni sistem u više zemalja Afrike i Istočne Azije. Program ima za cilj pristup pravosudnoj reformi koji je zasnovan na domaćoj potražnji i koji poseban značaj daje potrebama i shvatanjima marginalizovanih grupa. Takođe, u osnovi se nalazi potreba za razumevanjem kako dolazi do uspostavljanja pravednih pravosudnih sistema i kako da ovaj proces bude na najbolji način podržan od strane spoljnih aktera.

2.4 Vrednovanje pravosudne reforme

Kritika vrednovanja reforme pravosuđa polazi od dve osnovne pretpostavke: prvo, vrednovanje reforme pravosuđa je manjkavo zato što se retko preduzima — to je ono što se naziva „raskorakom na planu ocenjivanja”; drugo, kada se neko toga lati, postoji izrazito nesaglasje između onoga šta je zapravo to ocenjivanje i onoga šta bi ono trebalo da bude — „metaevaluacioni raskorak”. Generalno gledano, sve te manjkavosti u ocenjivanju kvalifikuju početnu hipotezu neuspeha reforme kao percepciju razočaranja u rezultate pravosuđa, a to je ono što nazivam „raskorakom na planu rezultata”.

Vrednovanje (ocenjivanje) može poslužiti za ostvarivanje čitavog niza svrha. Te svrhe se mogu na različite načine klasifikovati. Tako, na primer, Ljuv identifikuje pet osnovnih svrha: obezbediti odgovornost, poboljšati rezultate promovisanjem učenja, obezbediti

dokaze, omogućiti akreditaciju i olakšati upravljanje.¹⁷⁶ U sadašnjem razvojnom kontekstu najvažnije među tim svrhama su one koje se odnose na odgovornost i na efikasnost.

OECD-DAC (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj — Odbor za razvojnu pomoć) formulisao je načela za vrednovanje razvojne pomoći zasnovana na konsenzusu vodećih svetskih razvojnih agencija. Ta načela su bliže odredila svrhu vrednovanja (evaluacije) kao poboljšanje buduće sektorske politike na planu pružanja pomoći i odgovarajućih programa kroz povratne informacije o stečenim poukama, kao i obezbeđivanje osnove za odgovornost, uključujući predočavanje informacija javnosti.¹⁷⁷ Mnogi komentatori podržavaju različite konceptualizacije tih ciljeva.¹⁷⁸ Tako na primer Pičoto primećuje sledeće kada pravi presek iskustva Svetske banke u pogledu vrednovanja: „Sasvim sažeto rečeno, od prvog dana za OED [Kancelarija za evaluaciju i razvoj] ključni značaj imaju povratne informacije i ocene potonjih zbivanja. Povratne informacije su u suštini od bitnog značaja za učenje, dok je ocena potonjih događaja bitna za odgovornost. To su dve strane jedne iste medalje.”¹⁷⁹

Nepotpuna priroda vrednovanja kao profesionalni domen jasno se može sagledati iz analize njenog istorijata. Taj istorijat su Guba i Linkoln klasifikovali u tri naraštaja. Prvi naraštaj jeste merenje koje je poniklo iz psiholoških istraživanja sprovedenih u periodu neposredno pre Prvog svetskog rata. Drugi naraštaj opisa čine opisi nastali između dva svetska rata i oni su usredsređeni na obrazovne programe. Sadašnju generaciju vrednosnih sudova čine oni koji su nastali od početka pedesetih godina 20. veka i njihovo težište je na vrlinama i na kriterijumima koji se zasnivaju na vrednosti.¹⁸⁰ Kraknel¹⁸¹ opisuje vrednovanje kao jednu od onih disciplina koje se u svetu razvijaju najvećom mogućom brzinom; ta brzina je

¹⁷⁶ Leeuw, F. and Furubo, J., 'Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?', *Evaluation*, 2008, str. 161–4.

¹⁷⁷ OECD-DAC, *Principles for Evaluation of Development Assistance*, Paris, 1991, str. 5; takođe i OECD-DAC, *Principles for Effective Aid*, Paris, 1992.

¹⁷⁸ Stufflebeam, D., 'CIPP Evaluation Model Checklist', pogledati www.wmich.edu/evalctr/checklists/checklistmenu.html; pogledati i Crawford, P., Perryman, J. i Petocz, P., 'Synthetic Indices: A Method for Evaluating Aid Project Effectiveness', *Evaluation*, 2007, str. 175–92.

¹⁷⁹ Picciotto, R., 'The Logic of Renewal: Evaluation at the World Bank: 1992–2002, speech to OED, World Bank, Washington, DC, 23 September, 2002b, str. 1, i Picciotto, R. 'International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas', *American Journal of Evaluation*, 2003, str. 227–34.

¹⁸⁰ Guba, E. and Lincoln, Y., *Fourth Generation Evaluation*, California: Sage, 1989, str. 25–32.

¹⁸¹ Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000.

podstaknuta obaveznim postupcima vrednovanja u federalnom sistemu socijalnih davanja koji je u Sjedinjenim Američkim Državama na snazi od šezdesetih godina 20. veka. Međutim, međunarodno udruženje za evaluaciju razvoja (IDEA) osnovano je tek 2002. godine.¹⁸²

Tokom poslednjih godina, OECD-DAC ima vodeću ulogu u tom procesu evaluacije razvoja. Godine 1991. OECD-DAC je formulisao načela DAC za evaluaciju razvojne pomoći, kojima se utvrđuju nepristrasnost i nezavisnost, verodostojnost, korisnost, participacija i saradnja — kao osnovna načela evaluacije razvoja. Takođe je utvrđeno pet kriterijuma koji se neprestano primenjuju u donatorskoj praksi: relevantnost, delotvornost, efikasnost, uticaj i održivost.¹⁸³ OECD-DAC je 2002. godine preuzeo i normativnu ulogu, objavivši Pojmovnik termina značajnih za evaluaciju i za nadzor nad rezultatima i praćenje rezultata.¹⁸⁴ Takođe su 2006. godine uvedeni Standardi za evaluaciju kvaliteta kao vodič dobre prakse na planu usklađivanja evaluacije razvoja; ti standardi su konačno usvojeni 2010. godine.¹⁸⁵ Reč je o standardima koji se odnose na namenu i ciljeve, obim, metodologiju, izvore informacija, nezavisnost, etiku, osiguranje kvaliteta, rezultate i potpunost.¹⁸⁶ Ta načela, kriterijume i standarde svesrdno su prihvatili donatori i oni su danas opšteprihvaćeni u evaluaciji razvoja.¹⁸⁷

Pojam upravljanja u cilju postizanja što boljih rezultata na polju razvoja (skraćeno: upravljanje za razvojne rezultate — MfDR — management for development results) međunarodna razvojna zajednica prihvatila je još od Montereja kao sveobuhvatno sredstvo

¹⁸² IDEAS (International Development Evaluation Association) nd, dostupno na

www.ideasint.org/home/index.cfm?navID=1&itemID=1&CFID=269577&CFTOKEN=94530462

¹⁸³ OECD-DAC, Quality Standards for Development Evaluation – Summary of Key Norms and Standards, Paris, 2010, dostupno na www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf.

¹⁸⁴ OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, Paris, 2002.

¹⁸⁵ OECD-DAC, 2010, op.cit. ; takođe OECD, Evaluating Development Cooperation – Summary of Key Norms and Standards, Paris, 2010b, dostupno na www.oecd.org/dataoecd/12/56/41612905.pdf , i OECD-DAC, DAC Evaluation Quality Standards (for Test-Phase Application), Paris, 2006.

¹⁸⁶ OECD-DAC, 2010, op.cit.

¹⁸⁷ Pogledati npr. evaluaciju programa pravosudne reforme AusAID-a u PNG, 2007, u kojoj se koriste OECD-DAC kriterijumi. Takođe i Baker, J., Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners, World Bank, Washington, DC, 2000, str.12.

kojim može da poboljša efikasnost razvoja.¹⁸⁸ Danas MfDR zauzima centralno mesto u novom razvojnom poretku koji se svodi na primenu Pariskih načela¹⁸⁹ i ostvarivanje Milenijumskih razvojnih ciljeva¹⁹⁰, pa se zahvaljujući tome promenilo težište tako da je sada sva pažnja usmerena na ulogu zemalja u razvoju u merenju rezultata i postupanju u skladu s tim rezultatima.

MfDR je takav pristup upravljanju koji teži ostvarivanju važnih promena na način koji podrazumeva da organizacije funkcionišu tako što neprestano poboljšavaju rezultate svoga rada. OECD taj pristup opisuje kao usredsređivanje na dijalog o rezultatima kroz sam razvojni proces; povezivanje programiranja, nadzora i vrednovanja s konkretnim rezultatima; „upravljanje za rezultate, a ne upravljanje pomoću rezultata“; korišćenje informacija o rezultatima za učenje i odlučivanje. MfDR pruža upravljački okvir i obezbeđuje sredstva za poboljšanje organizacionog učenja i izveštavanja o rezultatima rada.¹⁹¹ OECD definiše rezultate kao ishod, posledicu ili uticaj intervencije na planu razvoja, a upravljanje zasnovano na rezultatima (RBM — results-based management) kao strategije upravljanja koje je usredsređeno na rezultate i postizanje ishoda, posledica i uticaja.¹⁹² Teško da bi se moglo reći da je MfDR suštinska novina; to je artefakt novog javnog upravljanja (NPM) i ono je u komercijalnom okruženju označeno kao „pristup upravljanju koji je zasnovan na rezultatima“. Ključna komponenta tog pristupa jeste merenje rezultata, što je proces objektivnog merenja toga koliko dobro neka agencija ostvaruje proklamovane ciljeve ili zadatke. Taj pristup se temelji na određenom konstruktivnom menadžerskim komponentama koje, prema učenju Binendajka, obuhvataju utvrđivanje merljivih ciljeva pomoću logičkih okvira, izbor indikatora za merenje napretka ka ostvarenju pojedinačnog cilja, utvrđivanje eksplicitnih ciljeva u pogledu rezultata merenih svakim pojedinačnim indikatorom, razvoj sistema praćenja rezultata kako bi se redovno prikupljali podaci o

¹⁸⁸ Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18-22.03.2002, United Nations, 2003, dostupno na <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

¹⁸⁹ Paris Declaration on Aid Effectiveness, op.cit.

¹⁹⁰ Pogledati Millennium Development Goals <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

¹⁹¹ OECD and World Bank, Emerging Good Practice in Managing for Development Results: Sourcebook, Paris and Washington, DC, 2008, str. 8–14.

¹⁹² OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, Paris, 2002.

onome što je stvarno postignuto, izveštavanje o tim rezultatima i utvrđivanje njihovog preseka, kao i integrisanje ocena da bi se na osnovu toga mogla izvršiti analiza i dati saveti u pogledu daljeg rada.¹⁹³ Ostali elementi obuhvataju polazne osnove, indikatore, prikupljanje podataka, percepcije koje imaju akteri, sistematsko izveštavanje, strateška partnerstva i dokaze uspeha/neuspeha, a predložena je i metodologija u deset koraka, koja bi trebalo da omogući izgradnju, održavanje i zaštitu sistema za nadzor i evaluaciju koji je zasnovan na rezultatima.¹⁹⁴

Generalno gledano, postoji konsenzus o tome da MfDR prvenstveno stavlja težište na merenje rezultata, što se opet zasniva na tri osnovne polazne postavke:

a) Logički okvir evaluacije, ono što na operativnom nivou predstavlja vezu između ciljeva i rezultata;

b) Izbor indikatora rezultata kako bi se sagledale promene koje su nastale usled intervencije ili kako bi se pomoglo u proceni rezultata aktera razvoja;

c) Analiza podataka o rezultatima, za šta je potrebno periodično prikupljanje podataka i razmatranje napretka, što po pravilu podrazumeva poređenje stvarnih rezultata s planiranim i postavljenim ciljevima.

Kroz ovu kritiku ispostaviće se da je MfDR pokazuje tendenciju slabljenja, a ne jačanja funkcije vrednovanja. Centralno sredstvo kojim MfDR raspolaže, ono što se naziva „logički okvir”, sistematski je rastrzano između konkurentnih očekivanja da, s jedne strane, obezbedi retrospektivnu odgovornost i da, s druge strane, obezbedi perspektivno učenje; ta rastrzanost ne donosi nikakvu korist. Pored toga, zahtevi za nezavisnost i zahtevi za integrisanje konkurišu jedni drugima u operativnoj praksi, usled čega se učenje u najvećoj meri isključuje iz ciklusa upravljanja razvojem. U celini gledano, MfDR jednostavno ne može da ispuni data obećanja.

¹⁹³ Binnendijk, A., Results-Based Management in Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, OECD-DAC, Paris, 2000, str. 4.

¹⁹⁴ Kusek, J. i Rist, R., Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, Washington, DC, 2004, str. 7.

Usredsređenost MfDR na izveštavanje o rezultatima predstavlja izvestan oblik odgovornosti za postizanje rezultata.

Prvo, naglasak koji MfDR stavlja na funkciju nadgledanja rezultata podrazumeva relativno neposrednu komplementarnost s povezanom funkcijom vrednovanja (evaluacije). Međutim, s vremena na vreme dolazi do konkurentnog odnosa između tih dveju funkcija. Binedajk je to ilustrovaio sledećim primerom: od kada je USAID utvrdio svoje sisteme za upravljanje rezultatima i merenje rezultata, tokom devedesetih godina 20. veka, broj lica zaposlenih u centralnoj kancelariji USAID-a za evaluaciju znatno je smanjen, baš kao što je smanjen i broj procena koje obavljaju njegove jedinice za rad na terenu u pojedinim zemljama.¹⁹⁵ To ilustruje tezu da resursi za vrednovanje i ukupna evaluaciona aktivnost u praksi mogu da se smanjuju — barem kada je reč o nekim agencijama — što je iskrivljena posledica činjenice da nadzor nad rezultatima dobija sve važniji položaj i tako oduzima sve veći deo ukupnog kolača nadzora i procenjivanja (monitoring i evaluacija).

Drugo, MfDR stavlja naglasak na postizanje ishoda, rezultata i uticaja u onome što često prerasta u birokratizovanu praksu stalnog proveravanja „logičkog okvira” i pukog štrikliranja u nebrojenim fazama upravljanja projektom. Međutim, lako se može dogoditi da promena koja u svome središtu ima čoveka, koja je samim tim neminovno složena, a često i nepredvidljiva, ne bude lako podložna takvom linearnom stilu rukovođenja.

Treće, zahtevima za nezavisnost i nepristrasnost koji leže u samom središtu osnove funkcije vrednovanja često u praksi konkuriše potreba za integrisanjem i delotvornim ciklusom organizacionog učenja na operativnom nivou i kod donatora i kod vlada zemalja u razvoju. Uravnotežavanje tih konkurentnih interesa u sve većoj meri izaziva zabrinutost i još uvek predstavlja nerešen izazov.

Ponovna pojava merenja rezultata predstavlja važan sastavni činilac svake strategije vrednovanja. Neki autori su, međutim, i dalje nepoverljivi. Tako, na primer, Peren podseća na raniju modu „upravljanja pomoću ciljeva” i „upravljanja pomoću rezultata”, koje su počivale na sličnim pretpostavkama tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog

¹⁹⁵ Binnendijk, A., op.cit, str. 14.

veka, ali su u međuvremenu nestale jer nisu poslužile nameravanoj svrsi. Uzrok tog neuspeha leži u činjenici da je celokupan taj pristup usmeren ka računovodstvenoj reviziji: kada se računa samo ono što se može konkretno izračunati, javlja se tendencija da se mnogo više pažnje posvećuje pitanjima efikasnosti (stepenu korisnog dejstva), a ne pitanjima efektivnosti (postizanja osnovnih ciljeva), čime se skreće pažnja sa onoga što je stvarno važno, iako je to što je stvarno važno teže kvantifikovati: „Pristupi koji se zasnivaju na merenju ne moraju sami nužno voditi ka bilo kakvom poboljšanju rezultata, niti usredsređivanju na ishod..., ali se tragedija ogleda u tome što često izgleda da oni to čine.”¹⁹⁶

Ukratko rečeno, uvođenje MfDR nosi u sebi rizik da se nadzor promovise na uštrb vrednovanja. Kada ulazimo u tu eru nadzora, moramo se nesebično suprotstaviti iluziji razvojne sigurnosti koja prati nove građevine često besmislenih, beznačajnih ili obmanjujućih podataka o rezultatima koji pokazuju tendenciju da budu pogrešno shvaćeni i upotrebljeni u pogrešne svrhe.

Centralna debata koja se vodi oko evaluativnog modelovanja, po rečima nekih komentatora, predstavlja „rat paradigmi”.¹⁹⁷ U toj debati su oni koje bismo mogli nazvati pozitivistima suprotstavljeni onima koje bismo mogli nazvati konstruktivistima. U svojoj suštini, debata se bavi pitanjima kako evaluacijom doći do istine i kako doprineti znanju. S jedne strane, pozitivisti se zalažu za visokoformalizovan naučni pristup koji se često koristi u oblasti ekonometrije. Oni su prevashodno zainteresovani za utvrđivanje verodostojnosti i pouzdanosti podataka, prihvataju eksperimentalne metode i kontrafaktualno merenje, a pritom su zaokupljeni sveobuhvatnom potrebom za metodološkom čistotom i strogošću. S druge strane, konstruktivisti su prvenstveno radi da čuju glas aktera, pre svega predstavnika marginalizovanih grupa. Oni koriste participativne metode, studije slučaja i zapažanja i pobijaju naučni pristup tvrdeći da je on preterano skup, nepraktičan i irelevantan.¹⁹⁸ Tu

¹⁹⁶ Perrin, B., ‘Effective Use and Misuse of Performance Measures’, *American Journal of Evaluation*, 1998, str. 377; Van Thiel, S. I Leeuw, F., ‘The Performance Paradox in the Public Sector’, *Public Performance & Management Review*, 2002, str. 271.

¹⁹⁷ Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000, str. 47.

¹⁹⁸ Troškovi su svakako značajni. White navodi iskustvo Nezavisne grupe za evaluaciju Svetske banke sa troškovima od \$ 300.000 do \$ 500.000 po studiji. White, H., ‘Impact Evaluation: The Experience of the

debatu Kraknel opisuje kao nadmetanje između naučnog, na ciljevima zasnovanog modela upravljanja projektom i osnaživanja uz participativni model koji je usredsređen na aktere i orijentisan u korist siromašnih.¹⁹⁹

Privlačnost pozitivizma ogleda se u tome što on obećava da će pružiti toliko potrebnu garanciju sigurnosti celokupne aktivnosti na planu razvoja, a poznato je da ona već godinama pati od izrazitog pomankanja rezultata.²⁰⁰ Kao što smo imali prilike da vidimo Bernsajd i Dolar izraziti su primeri pozitivističkog pristupa; oni su utvrdili da razvojna pomoć funkcioniše u onome što su nazvali dobrim političkim okruženjem i da tada vodi ka bržem rastu, smanjenju siromaštva i postizanju rezultata mereno socijalnim pokazateljima.²⁰¹ Njihovi epohalni empirijski nalazi bili su zasnovani na istorijskoj ekonometrijskoj uporednoj analizi različitih zemalja. Ta dva autora su bila izuzetno uticajna kada je reč o razvojnoj politici, pružajući empirijsko opravdanje za mantru o dobrom upravljanju koja naglašava da pomoć može da neguje razvoj, kao i to da su podjednako važni kvalitet i kvantitet trošenja.²⁰² Zagovornici pozitivizma, kao što je Banerdži, tvrde da je vrednovanje razvoja po pravilu „stvar lenjosti” i da ono zahteva rigoroznije i često korišćenje kontrolnih testova po sistemu slučajnog uzorka radi poboljšanja efikasnosti i efektivnosti.²⁰³ Njemu se svojim umerenijim glasom pridružuje i Ester Diflo, koja tvrdi da je najbolji način da se proceni uticaj jedne široke klase razvojnih programa onaj koji

Independent Evaluation Group of the World Bank’, MPRA paper no 1111, World Bank, Washington, DC, 2006, str. 23. Pogledati Van den Berg, R., ‘Results Evaluation and Impact Assessment in Development Cooperation’, *Evaluation*, 2005, str. 30.

¹⁹⁹ Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000, str. 349; takođe Woolcock, M., ‘Examiner’s Report on PhD Thesis of Armutage L’, 2010, (neobjavljeno)

²⁰⁰ Flint, M., Cameron, C., Henderson, S., Jones, S. and Ticehurst, D., *How Effective Is DFID?*, evaluation report EV 640, DFID, London, 2002, str. 58, primetiti da ‘Assessing Aid’ ima značajan uticaj među donatorskom zajednicom

²⁰¹ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why*, Oxford University Press, 1998, str. 14; takođe Burnside, C. i Dollar, D., ‘Aid, Policies, and Growth’, *American Economic Review*, 2000, str. 847–68.

²⁰² Ovi i slični empirijski nalazi postavili su temelje za školu Nove institucionalne ekonomije (NIE) i Nove komparativne ekonomije (NCE).

²⁰³ Banerjee, A., *Making Aid Work*, Cambridge, MA: MIT Press, 2007, dostupno na <http://iis-db.stanford.edu/evnts/4741/MakingAidWork.pdf>; i Banerjee, A., *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*, Brookings Institution, 2009, dostupno na www.brookings.edu/events/2008/0529_globaldevelopment.aspx

podrazumeva procenu uticaja po metodu slučajnog uzorka.²⁰⁴ Ta autorka smatra da rigorozne sistematske procene imaju potencijal da precene uticaj međunarodnih organizacija znatno iznad njihove stvarne sposobnosti za finansiranje programa.²⁰⁵ Ester Diflo za sebe kaže da je „oprezni optimista” kada je reč o dokazivanju razvojnih rezultata kroz zalaganje za veću usredsređenost na procenu uticaja da bi se na neki način odgovorilo na to kontrafaktualno pitanje, iako vredi obratiti pažnju na tu dvosmislenost autorke, koju britanski *The Economist* označava kao „randomistu”.²⁰⁶ Drugi autori, kao što je Vajt, pozivaju na pojačanu strogost metoda evaluacije koji često, mada ne i neminovno, bivaju pomešani s pozitivističkom sklonošću ka kvantitativnim metodima.²⁰⁷

Uprkos tome što se svake godine milijarde dolara troše na pomoć za razvoj, Bejker primećuje da se još uvek malo toga zna o stvarnom uticaju projekata razvoj. On primećuje da su dosadašnje procene kritikovane zbog toga što su rezultati kasnili, što ne daju odgovore na prava pitanja i/ili što nisu sprovedene uz dovoljnu analitičku strogost, često i zato što nije bilo dovoljno podataka i što raspoloživi podaci nisu bili naročito dobrog kvaliteta.²⁰⁸ Bejker priznaje da, iako eksperimentalni projekti mogu delovati teorijski rigorozno, oni često nisu izvodljivi u praksi.²⁰⁹

Rastuće nezadovoljstvo filozofskim i konceptualnim manjkavostima pozitivizma podstaklo je traganje za jednim sasvim drugačijim modelom vrednovanja razvoja. Guba i Linkoln su vodeći zagovornici potrebe za konstruktivističkim pristupom:

„Ranije je metodologija koja je primenjivana u procenama bila gotovo isključivo naučna, ontološki zasnovana na pozitivističkoj pretpostavci o tome da postoji objektivna stvarnost koju pokreću nepromenljivi zakoni prirode, dok je epistemološki zasnovana na

²⁰⁴ Duflo, E., ‘Scaling Up and Evaluation’, paper for ABCDE, Bangalore, 2003b.

²⁰⁵ Duflo, E. i Kremer, M., ‘Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness’, World Bank OED Conference on Evaluation and Development Effectiveness, 15–16.07., MIT, Cambridge, MA, 2003; I Duflo, E., ‘Does Development Aid Make a Difference?’, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2003a.

²⁰⁶ ‘International Bright Young Things: Emerging Economists’, *The Economist*, 03.01.2009, str. 59.

²⁰⁷ White, H., ‘Challenges in Evaluating Development Effectiveness’, working paper no 242, Institute of Development Studies, Brighton, 2005, str. 5.

²⁰⁸ Baker, J., *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, World Bank, Washington, DC, 2000, dostupno na <http://go.worldbank.org/8E2ZTGBO10>

²⁰⁹ Ibid.

kontrapretpostavci dvojstva između posmatrača i posmatranog koje posmatraču omogućuje da ostane na položaju van scene u kojoj se nalazi posmatrani, ne utičući na tu scenu niti trpeći njen uticaj.”²¹⁰

Guba i Linkoln predlažu alternativni model koji označavaju kao „vrednovanje četvrte generacije”. Heterodoksija konstruktivizma proističe iz toga što se više naglašava politička participacija, politički paritet i kontrolu u proceni onoga što vredi i onoga što predstavlja zaslugu. Guba i Linkoln ocenjuju ograničenja ranijih naraštaja vrednovanja koje klasifikuju kao usredsređenost na merenje, opisivanje i prosuđivanje. Njihov model je, međutim, usredsređen na pregovaranje ili ono što oni nazivaju „hermeneutičkom dijalektikom” kako bi utvrdili koja evaluaciona pitanja treba postaviti i koje informacije treba prikupiti. Tu takođe postoji i „konstruktivistička metodologija” za sprovođenje celokupnog procesa ispitivanja u sklopu ontoloških i epistemoloških pretpostavki konstruktivističke paradigme.²¹¹ Participativno vrednovanje predstavlja promenu paradigme. Reč je o metodi vrednovanja u kome predstavnici agencija i aktera, uključujući korisnike pomoći, rade zajedno na kreiranju, sprovođenju i tumačenju vrednovanja.²¹² Važno je reći da se ta paradigma oslanja na Gubin i Linkolnov „izazov”, po kome ocenjivač time što ostaje na distanci obezbeđuje da nikada ne može stvarno shvatiti šta se događa kod korisnika i kakve su njihove težnje i očekivanja. U suštini, ocenjivač „mora” da se uključi i da učestvuje u svemu tome, on mora biti „involviran”. Iako je taj model u direktnom sukobu s pozitivističkom tezom o objektivnosti, distanciranosti i nepristrasnosti, on je dobio mnogo podrške. Kraknel, na primer, podržava taj zaokret kao „veliki skok na novu teritoriju” na osnovu svog uverenja da je klasična teza o neutralnosti čista fikcija.²¹³ Paton ide i korak

²¹⁰ Guba, E. and Lincoln, Y., op.cit, str.12

²¹¹ Ibid. str. 83–4.

²¹² OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, Paris, 2002; takođe DfID, Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff, London, 2005 ; I Forss, K., Kruse, S., Taut, S. And Tenden, E, ‘Chasing a Ghost? An Essay on Participatory Evaluation and Capacity Development’, Evaluation, 2006, str. 128–44.

²¹³ Cracknell, B., Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions, London: Sage, 2000, str. 333–6.

dalje: „Kada neko u postmodernom dobu pretenduje na objektivnost, to zapravo znači da razotkriva svoju zapanjujuću naivnost.”²¹⁴

Prvo su 2006. godine Savedoff i Livajn napravili presek celokupne dotadašnje prakse vrednovanja razvoja i utvrdili da kvalitet evaluacionih studija nije ni iz daleka ujednačen. Nije se u dovoljnoj meri znalo kakva je funkcionalnost i šta je to što stvarno funkcioniše u praksi, a manu je predstavljala i slaba baza dokaza za buduće odlučivanje, što su ti autori opisali kao „evaluacioni raskorak”, koji po razmerama dostiže sam razvoj: „Posle decenija u kojima su agencije za razvoj potrošile milijarde dolara za socijalne programe... duboko je razočaravajuće kada se shvati da relativno malo znamo o neto uticaju većine tih socijalnih programa.”²¹⁵ Iako donatori izdvajaju znatne novčane iznose za potrebe nadzora i operativnih procena, oni primećuju da se sprovede isuviše malo ozbiljnih procena uticaja, kao i da one procene koje se sprovedu nisu u dovoljnoj meri rigorozne, da pate od metodoloških manjkavosti i ne uspeavaju da utvrde ko su stvarni dobitnici pomoći. Ustanovili su da postoje izvitopereni podsticaji koji osujećuju nastojanja donatora da sprovedu odlučne i obimne procene uticaja, što je samo po sebi bremenito opasnošću da se donesu zaključci koji će se negativno odraziti na sposobnost donatora da prikupe sredstva, pa su zbog svega toga istraživači izloženi pritisku da ublaže ili gurnu u drugi plan nepovoljne rezultate svojih studija.”²¹⁶

U praksi, Vulkok primećuje da je „zapanjujuće mali procenat” razvojnih inicijativa bio predmet formalne procene.²¹⁷ Pričet nudi sledeće objašnjenje za tu endemsku pojavu da donatori nedovoljno ulažu u evaluaciju razvoja:

„... ako program može stvarno da privuče dovoljnu podršku koja će rezultirati adekvatnim finansiranjem, onda znanje predstavlja opasnost. Nema nikoga ko će želeti da

²¹⁴ Patton, M., *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3rd edn, Thousand Oaks: Sage, 2002, str. 50

²¹⁵ Savedoff, W. i Levine, R., *When Will We Ever Learn: Improving Lives through Impact Evaluation*, Centre for Global Development, Washington, DC, 2006, str. 1

²¹⁶ Ibid. str. 28.

²¹⁷ Woolcock navodi reči glavnog ekonomiste Svetske banke, Francois Bourguignona, koji je rekao da je samo "5 odsto projekata Svetske banke bilo podvrgnuto rigoroznim procenama. Woolcock, M., 'Towards a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualized Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy', *Journal of Development Effectiveness*, 2009, str. 14.

se angažuje u nekom istraživanju ako to istraživanje može da podrije podršku njegovom programu. Svi se radije opredeljuju za beskonačnu neizvesnost nego za pouzdano znanje.”²¹⁸

Drugo, Liverani je naredne godine razmotrio sisteme vrednovanja članova OECD-DAC. Ustanovio je da vrednovanje često ostaje sredstvo koje je ograničeno samo na neposrednu proveru ishoda projekata u odnosu na postavljene ciljeve, kao i da se „isuviše često premalo pažnje posvećuje relevantnosti ishoda za politička razmatranja ili potencijalnoj ulozi tih ishoda na planu zalaganja za određene programske ciljeve i u oblasti obrazovanja”.²¹⁹ U mnogim slučajevima, u operativnom upravljanju još uvek nema sklonosti ka nezavisnosti evaluacionih sistema. To je, po Liveranijevoj oceni, „krupan izazov” koji je posledica napetosti između organizacionog učenja i odgovornosti: „Iako nezavisnost ima presudan značaj, potrebno je da evaluacioni sistemi budu u izvesnom stepenu funkcionalno integrisani u proces odlučivanja agencije, njenih odeljenja za izradu sektorske politike i operativnih odeljenja...Međutim evaluacioni sistemi upravo u tom području imaju određene nedostatke.”²²⁰

Sadašnje stanje reforme pravosuđa i procene te reforme očigledno je puno manjkavosti. Reforma pravosuđa konzistentno donosi razočaravajuće rezultate, koji su već opisani kao „raskorak rezultata” između onoga što se nameravalo i onoga što je stvarno postignuto. Takođe, retko se vrše procene uspešnosti reforme pravosuđa; i upravo je to je ono što nazivamo „evaluacionim raskorakom”. U radu će se, dalje, kroz analizu metaevaluacije izvršenih evaluacija, ustanoviti koje su sve izražene manjkavosti njihovog metoda evaluacije, što je, pak, pojava koja je opisana kao „metaevaluacioni raskorak”. Na taj način će se pokazati da je početna percepcija²²¹ da su rezultati reforme pravosuđa razočaravajući,

²¹⁸ Pritchett, L., ‘It Pays to Be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program Evaluation’, *Journal of Economic Policy Reform*, 2002, str. 288.

²¹⁹ Liverani, A. and Lundgren, H., ‘Evaluation Systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004’, *Evaluation*, 2007, str. 252.

²²⁰ *Ibid.* str. 249.

²²¹ Percepcija je praktično ostala nepromenjena; “An overwhelming majority of the survey respondents perceived the Serbian judiciary to be politicized, corrupt and inefficient, and considered efforts to reform it as a series of failures.” Milanović, M., *Analysis of the Crowdsourcing Survey on Judicial Reform*, Group for Development Policy, 2013.

koja zauzima primetno mesto u literaturi, u suštini još dodatno „zamrljana” malobrojnošću i ograničenim kvalitetom procena. U suštini, upravo su te manjkavosti evaluacionih napora doprinele percepciji da u praksi postoje manjkavosti.

Konsenzus u pogledu merenja pravde i reforme pravosuđa tek treba da bude postignut, o čemu će uskoro biti više govora. Postoje mnogobrojni izazovi koji su povezani sa indikatorima pravde. Ti izazovi se odnose na sam obim indikatora i nedostatak informacija o tome na koji su način povezani slični indikatori, na konkurentne zahteve, proliferaciju raznih skupova indikatora koji su formulisani na međunarodnom nivou, ad hoc prikupljanje podataka u najrazličitije svrhe, razlike u definicijama i pojmovima koji čine njihovu osnovu, kao i na izvore podataka i metodologije čiji se rezultati numerički razlikuju. U samom središtu svih tih izazova leži iznenađujuća nesigurnost u pogledu toga šta pravosudni sistem stvarno treba da radi ili kako on treba da izgleda. Rejling i Hamergrenova su pokušali da utvrde kontrolni spisak na osnovu koga bi bilo moguće izvršiti procenu pravosudnog sektora, ali su zaključili da ne mogu napraviti spisak standarda sa stavkama koje bi se mogle štriklirati zato što takvi standardi ne postoje: „U globalnoj pravosudnoj zajednici ni među teoretičarima pravosuđa ne postoji konsenzus o tome kako taj model treba da izgleda.”²²² Često je teško uspostaviti pravilnu ravnotežu indikatora. U praksi ne postoji nijedan indikator koji bi omogućio sveobuhvatno merenje sistema pravosuđa; ako se koristi jedan indikator, procena može biti lažna, ali je, s druge strane, korišćenje prevelikog broja indikatora skupo i može izazvati pometnju. Sem toga, neuporedivo je teže uspostaviti konsenzus oko mera kvaliteta pravosuđa nego konsenzus oko njegove efikasnosti, i to je dobro poznato. Usled svega toga, u okvirima se obično utvrđuju skupovi indikatora za merenje kvantitativnih aspekata pravosudne ili srodne reforme, što onda, međutim, može izazvati probleme u smislu preopterećenja raspoloživih kapaciteta.²²³

²²² Reiling, D., Hamergren, L. i Di Giovanni, A., *Justice Sector Assessments - A Handbook*, World Bank, Washington, DC, 2007, str. 9.

²²³ UNDP, *Governance Indicators: A Users' Guide*, New York, 2004; Mnogi komentatori zalažu se za kombinovanje kvalitativnih i kvantitativnih indikatora — videti više u Rao, V. and Woolcock, M., 'Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in Program Evaluation', 2003.

Prvu veliku procenu napora na planu reforme pravosuđa sproveli su 1974. Trabek i Galanter, u svojoj kritici pokreta za pravo i razvoj u sklopu američke pomoći Latinskoj Americi tokom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka. Ta njihova procena i kritika predstavljale su prekretnicu za celokupan njihov diskurs.²²⁴ Trabek, koji je ranije bio zagovornik tog pokreta, sada je tvrdio da je pokret utemeljen na pojednostavljenim teoretskim pretpostavkama i na neosnovanoj veri u posredne uticaje („prelivanje”). Ta snažna kritika umnogome je uticala na potonje gašenje te faze pokreta za pravo i razvoj. Međutim, zanimljivo je da, ako bismo je danas ocenjivali sa stanovišta načela i standarda iz prethodnog poglavlja ovog teksta, ta procena verovatno ne bi uspela da ispuni zahteve ni pozitivističkog dokazivanja ni konstruktivističke participacije.

Sledeću krupnu sintezu sproveo je OECD-DAC 1997. godine, i ona je sadržala raniju procenu koju su Bler i Hansen dali za tematske napore USAID-a u promovisanju vladavine prava u šest zemalja u razvoju.²²⁵

Ti autori su izneli analizu reformskih napora na temelju kriterijuma za unapređenje „boljeg pravosuđa”. Reč je o karakteristikama sistema u smislu njegove legitimnosti prema percepciji građana te zemlje. Drugi kriterijumi obuhvatali su odgovornost građanstvu; slobodu govora; propisan postupak u oblasti ljudskih prava; autonomiju, ravnopravnost ili pravičnost; efikasnost u korišćenju resursa. Bler i Hansen su identifikovali potrebe za naporima na planu vladavine prava u analitičkom okviru za utvrđivanje minimalnih povoljnih preduslova. To su, po njihovom mišljenju, bili sledeći preduslovi: dovoljna podrška reformi među političkom elitom, postojanje reformistički nastrojenog biračkog tela, određeni nivo sudijske nezavisnosti, određeni nivo sudijske čestitosti, sloboda govora,

²²⁴ Trabek, D. i Galanter, M., ‘Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States’, *Wisconsin Law Review*, 1974; pogledati i Trabek, D., ‘Law and Development: Then and Now’, *American Society of International Law Proceedings*, 1996; I Trabek, D., ‘The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present and Future’, 2003; I Trabek, D. and Santos, A. (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006, str. 7.

²²⁵ OECD-DAC, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Government*, Paris, 1997, str. 28–38; zasnovano na Blair, H. and Hansen, G., *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs*, USAID program and operations assessment report no 7, USAID, Washington, DC, 1994.

mogućnosti delovanja i konkretan uticaj donatora.²²⁶ Analizirajući stečeno iskustvo, autori su utvrdili da je preduzimanje strategije strukturne reforme „najodvažnija i najteža uloga u pravnoj strategiji”, i to je ono što predstavlja neverovatan izazov zato što pravna pravila proističu (emaniraju) iz političkih izvora koji se nalaze van okvira pravosudnog sistema.²²⁷ Od presudnog je značaja izgradnja pravosudnih kapaciteta, ali su za nju potrebni novi pristupi: paradigma koja podrazumeva „tehničko rešenje” ili inženjerski pristup institucionalnoj promeni nije pogodan za poimanje i propisivanje celokupnog procesa reforme u cilju uspostavljanja vladavine prava. Pre bi se moglo reći da je potreban pristup koji će se u najvećoj meri osloniti na političko-ekonomske uvide... On bi bio pogodniji za predviđanje i koncipiranje strategije vladavine prava. U suštini, zvaničnici USAID-a treba da razmišljaju kao političari, a ne kao birokrate kada se hvataju u koštac s reformom koja se sprovodi radi uspostavljanja vladavine prava.²²⁸

Puni značaj navedene analize tek treba da bude prepoznat u novom diskursu vrednovanja pravosuđa, koje se još uvek bori da nađe vlastiti put. Otvaranje prostora za procenu u sklopu političko-ekonomskih dimenzija reforme, tj. na nivou izvršne vlasti i, po svemu sudeći, na makro nivou upravljanja, bitno otežava konceptualne i tehničke izazove s kojima smo već suočeni.

Mesik je potom 1999. lansirao sadašnji diskurs, koji se prvenstveno svodi na delotvornost pravosudne reforme; on je tada primetio da je to novo težište koje je stavljeno na podršku pravosuđu okruženo mnogobrojnim pitanjima na koja još nema odgovora. Mesik je smatrao da postoji karakterističan nedostatak bilo kakve teorije uticaja zakona i razvoja koja bi mogla da opiše uzročno-posledičnu vezu između reforme pravosuđa i razvoja kao niz sporadičnih dodirnih tačaka i pozvao je na rigoroznije ekonometrijsko istraživanje onoga što je označio kao „hipotezu vladavine prava”.²²⁹ U nastojanju da krene napred u razvoju

²²⁶ Blair, H. i Hansen, G., op.cit, str. 13.

²²⁷ OECD-DAC, Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Government, op.cit. str. 33.

²²⁸ Ibid. str. 51.

²²⁹ Messick, R., ‘Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues’, World Bank Research Observer, 1999, str.128; takođe i Messick, R., ‘Judicial Reform: The Why, the What and the How’, conference paper, , Marrakech, Morocco, 2002.

jedne u većoj meri konceptualne analize reformskih napora, on je predložio da se postavi kao zadatak da indikatori rezultata treba da mere četiri ključne funkcije pravosudnog sistema: odvracanje pogrešnog, tj. nedopuštenog ponašanja, omogućavanje dobrovoljnih transakcija, rešavanje privatnih sporova i ispravljanje zloupotreba vlasti kojima su pribegli državni organi. Mesik je takođe tvrdio da, kada je reč o sudovima, treba prikupiti podatke pomoću kojih bi se mogli potkrepiti indikatori rezultata na planu nezavisnosti i odgovornosti, izbora i stručnosti zaposlenih u pravosuđu, efikasnosti i mogućnosti pristupa.²³⁰

Tu analizu kriterijuma za evaluaciju reforme pravosuđa prihvatio je i unapredio Stiven Tup 2003. godine. On je naznačio okvir pokazatelja zdravog pravnog sistema. Ti pokazatelji, po Tupu, treba da obuhvate odgovornost, mere za borbu protiv korupcije, efikasnost, jednakost pred zakonom, jednaku mogućnost pristupa pravdi, nezavisnost i interne vrednosti (kao što su transparentnost, pravičnost, konzistentnost, predvidljivost, legitimnost, stabilnost, neretroaktivnost, pravovremenost i racionalnost parametara).²³¹ Tup je prvi analitičar koji je učinio korak dalje u odnosu na „uske” deskriptore procesne efikasnosti i uhvatio se u koštac sa znatno težim kvalitativnim dimenzijama suštinske pravde koji su karakteristični za „punu” konceptualizaciju pravde i pravosuđa.

Kao što smo već imali prilike da vidimo, Svetska banka je uglavnom prihvatila klasični „uski” pristup reformi prava i pravosuđa.²³² Marija Dakolijas je postulirala još pet „osnovnih” načela: efikasnost, kvalitet, integritet, transparentnost i dostupnost (mogućnost pristupa). Međutim, ma koliko da to izgleda čudno, nijedna od tih formula ne priznaje, niti potvrđuje načela i kriterijume OECD.²³³ Dakolijasova priznaje da su multilateralne i bilateralne organizacije ušle u područje u kome postoje različiti i ponekad loše definisani

²³⁰ Veliki deo ovih podataka je prikupljeno u istraživanju sprovedenim u preko šezdeset zemalja za potrebe Izveštaja svetskog razvoja 1997.; videti Messick, R., ‘Judicial Reform: The Why, the What and the How’, conference paper, 15.03.–17.03, Marrakech, Morocco, 2002.

²³¹ Toope, S., ‘Legal and Judicial Reform through Development Assistance: Some Lessons’, McGill Law Journal, 2003, str. 376.

²³² Ibid. str. 39

²³³ Dakolias, M., ‘Methods for Monitoring and Evaluating the Rule of Law’, conference paper, Centre for International Legal Cooperation, Leiden, 2005, str. 21; takođe Dakolias, M., ‘A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America’, Virginia Journal of International Law, 1995, str. 167–231.

ciljevi.²³⁴ Ona takođe iznosi stanovište da je projekte posvećene vladavini prava „posebno teško meriti” zbog dužine vremena koje je potrebno da bi se sagledali rezultati, zbog razlika između pravnih sistema i zbog teškoća s kojima se suočavamo u merenju rezultata koji se ne mogu neposredno prevesti u ekonomske kategorije.²³⁵ Na kraju, mada to teško da može biti od koristi, Oksner potpuno odbacuje izazov vrednovanja kvalitativnih rezultata rada sudija u kontekstu njihove stalne obuke uz obrazloženje da je to samo „pokušaj da se meri ono što je nemerljivo”.²³⁶

Očigledno je da je razmatranje svih tih pitanja tek odnedavno započeto u okviru navedenog diskursa. Biće potrebno da se pređe dugačak put pre nego što bude bilo moguće da se razradi i izrazi bilo kakav koherentan pristup i da se oko njega postigne dogovor.

Mnogi komentatori potvrđuju da nema vrednovanja reformi pravosuđa — što se bitno razlikuje od nadzora nad takvim projektima jer je nadzor bio i ostao veoma zastupljen.²³⁷ Tu kritiku iznosi i Lin Hamergren, koja je objavila mnoštvo tekstova o potrebi da se usvoji rigorozniji pristup rezultatima koji se postižu u pravosuđu, zasnovan na dijagnostikovanju i temeljnom znanju.²³⁸ Hamergrenova pre svega poziva na poboljšanje znanja u celom dijapazonu koji jedan projekat obuhvata: bilo da je reč o proceni, nadzoru, vrednovanju ili istraživanju.²³⁹ Po njenom mišljenju, pravosudna reforma nije ispunila očekivanja i donatori

²³⁴ Dakolias, M., op.cit, str. 9; i World Bank, Initiatives in Legal and Judicial Reform, Washington, DC, 2004a, str. 2.

²³⁵ Dakolias, M, op.cit, str. 11.

²³⁶ Oxner, S., ‘Continuing Judicial Education, Integrity and Competence’, Commonwealth Judicial Education Institute, Halifax, 2005, str. 16–17.

²³⁷ Pogledati Binnendijk, A., op.cit.

²³⁸ Hamergren, L., ‘International Assistance to Latin American Justice Programs: Towards an Agenda for Reforming the Reformers’, 2003, in Jensen and Heller 2003, str. 290–335.; takođe Hamergren, L., ‘Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven’t Made More Progress’, USAID/G/DG Global Center for Democracy and Governance, 2000, str. 6; Hamergren, L., ‘Performance Indicators for Judicial Reform Projects’, 2002; Hamergren, L., ‘Latin American Experience with Rule of Law Reforms and Its Applicability to Nation Building Efforts’, Case Western Reserve Journal of International Law, 2006, str. 63–93

²³⁹ Hamergren L., ‘Assessments, Monitoring, Evaluation and Research: Improving the Knowledge Base for Judicial Reform Programs’, 2002a, str. 1 i 21, dostupno na www.pogar.org/publications/judiciary/linn1/knowledge.pdf; pogledati i Buscaglia, E. and Dakolias, M., ‘Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador’, technical paper no 350, World Bank, Washington, DC, 1996; I Buscaglia, E. and Dakolias, M, Comparative International Study of Court Performance Indicators – A Descriptive and Analytical Account, World Bank, Washington, DC, 1999, str.1.

moraju zauzeti ozbiljniji stav kada predočavaju svoje strategije i kada vrednuju postignute rezultate.²⁴⁰ Hamergrenova procenjuje da se po pravilu radi o neadekvatnim procenama ili čak o tome da se i ne pristupa procenjivanju: evidentirano je da [Svetska] banka i drugi donatori pokreću reformske aktivnosti bez prethodne sektorske procene kojom bi se rukovodili. Dijagnoza se u celosti rukovodi onim što ljudi misle o sistemu i pritom se ne ulaže gotovo nikakav napor da se to testira u praksi.²⁴¹

Hamergrenova sem toga primećuje da je sve donedavno je za praćenje reformi u pravosuđu bilo karakteristično to da je ono „retko”.²⁴² Kada bi se neko i latio tog posla, naglasak je bio na evidentiranju, a ne postizanju različitih ciljeva i ostvarenje zadataka.²⁴³ Na putu poboljšanju te situacije danas su se isprečile mnogobrojne organizacione i političke prepreke, uključujući i ono što Hamergrenova naziva „sindromom vatrogasca”. Pod time podrazumeva postojanje duboko poremećenih organizacionih podsticaja protiv sistematskog vrednovanja, kao i organizacione prioritete da se novac upotrebi kao predmet u različitim transakcijama, a ne kao sredstvo za ublažavanje siromaštva. Po njenom mišljenju, načelo koje se u praksi primenjuje ovako glasi: nemojte priznati da postoje problemi, jer će to smanjiti priliv sredstava za sve. Oni koji se ogreše o to pravilo naći će se u poziciji lica isključenih iz daljeg procesa učestvovanja — čak i ispred zatvorenih vrata Svetske banke.²⁴⁴

Slično britko zapažanje u pogledu kvaliteta vrednovanja rezultata postignutih u reformi prava i pravosuđa iznosi i Karaders, koji zastupa stanovište da već decenijama istrajava ta neodgovarajuća evaluacija. Davaoci pomoći su, kako izgleda, čvrsto rešeni da ponavljaju svoje greške zato što su opterećeni onim što Karaders naziva „lažnim snom evaluacione

²⁴⁰ Hammergren, L, ‘International Assistance to Latin American Justice Programs: Towards an Agenda for Reforming the Reformers’, op.cit, str. 321.

²⁴¹ Hammergren L, ‘Assessments, Monitoring, Evaluation and Research: Improving the Knowledge Base for Judicial Reform Programs’, op.cit.

²⁴² Hammergren, ‘Performance Indicators for Judicial Reform Projects’, 2002b, str.1, dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hammergrenperformance.pdf>

²⁴³ Hammergren ‘Assessments, Monitoring, Evaluation and Research: Improving the Knowledge Base for Judicial Reform Programs’, op.cit, str.12.

²⁴⁴ Hammergren, L., Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America, Pennsylvania State University Press, 2007, str. 309.

nauke”²⁴⁵. Ne samo da je napor uložen u vrednovanje neformalan, a ceo poduhvat nasumičan i neorganizovan već je i sama uzročno-posledična veza krajnje zagonetna, a nema utvrđenih kriterijuma za merenje uspeha. Posebno sistemi koje USAID koristi za vrednovanje sadrže izuzetno komplikovan i u sve većoj meri neprobojan metodološki aparat koji je po pravilu usko fokusiran na neposredne performanse projekta i obično je sumnjive vrednosti:

„U celini uzev, međutim, napor koji se ulaže u procenu uticaja programa za razvoj demokratije ili vladavine prava pomoću izrazito redukcionističkih indikatora duboko je pogrešan poduhvat na koji se troše ogromni resursi, koji pruža malo korisnog uvida ili znanja i koji uvodi ozbiljne poremećaje u projektovanje i praktičnu realizaciju takve pomoći.”²⁴⁶

Još 2006. godine, Samjuels je opisao to upadljivo odsustvo sistematskih, na rezultatima zasnovanih procena projekata vladavine prava kao „deprimentno”.²⁴⁷

Gupta i Klajnfeld su potom izvršili metaevaluaciju prethodne evaluacije oko 95 projekata Svetske banke u oblasti prava i reforme pravosuđa, čija je ukupna vrednost iznosila 10,8 milijardi dolara; projekti su realizovani u dvadeset jednoj evropskoj i centralnoazijskoj zemlji od 1990. do 2001. godine. Ta dva autora su istakla kako procene o kojima je reč sugerišu da ciljevi koje je Svetska banka postavila u pogledu reforme zakonodavstva nisu bili ispunjeni, ali je ustanovljeno da ima relativno malo pouzdanih informacija koje se odnose na delotvornost tih projekata. One informacije koje su dostupne ukazuju na to da željeni uticaj često nije bio ostvaren. Što je važnije, autori nisu u stanju da procene primerenost mehanizama nadzora kod projekata reformi pravosuđa zato što „nije jasno kakva dobra Svetska banka želi za sisteme pravosuđa: efikasno pravosuđe, ili konzistentne i predvidljive presude, ili presude zasnovane isključivo na zakonu, ili presude koje se

²⁴⁵ Carothers, T. (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2006.

²⁴⁶ Ibid. str. 290–1.

²⁴⁷ Samuels, K., ‘Rule of Law Reform in Post-conflict Countries’, social development paper no 37, World Bank, Washington, DC, 2006, str. 16.

izvršavaju, ili kombinaciju nekih ili pak svih tih činilaca”.²⁴⁸ Konačno, Bolen i Pakston razmotrili su uzorak od 240 procena programa za izgradnju demokratije i unapređenje upravljanja USAID-a, uključujući projekte preduzete tokom proteklih 30 godina u cilju uspostavljanja vladavine prava, i na osnovu te analize utvrdili da postoji potreba za krupnim poboljšanjem. Oni su ustanovili da „procene USAID-a ne pokazuju s dovoljnim stepenom sigurnosti da se uočene promene ne bi dogodile da nije bilo USAID-a”.²⁴⁹ Tim procenama po pravilu je nedostajao odgovarajući istraživački plan i metodologija, nije bilo kontrole nad „ometajućim” promenljivima (confounding variable) tako da nije bilo moguće opravdati procenu o tome da li su ostvareni ciljevi postavljeni pre intervencije, što je opet otvaralo teška pitanja u pogledu valjanosti i korisnosti zaključaka takvih procena.²⁵⁰

Očigledno je da su metaevaluacijom prakse pravosudne reforme konstantno identifikovane suštinske manjkavosti. Tako je potvrđeno da postoji i „evaluacioni raskorak” i „metaevaluacioni raskorak” u reformi pravosuđa — tj. da su procene retko vršene, a i onda kada su vršene, to je bilo obavljeno uz mnogo nedostataka. Značaj ovih nalaza ogleda se u tome što se pomoću njih kvalifikuju percepcije „raskoraka rezultata” koje se sreću u literaturi zbog razočaravajućih rezultata reforme pravosuđa.

²⁴⁸ Gupta, P., Kleinfeld, R., i Salinas, G., *Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia*, World Bank, Washington, DC, 2002, str. 11.

²⁴⁹ Bollen, K., Paxton, P. I Morishima, R., ‘Assessing International Evaluations: An Example from USAID’s Democracy and Governance Program’, *American Journal of Evaluation*, 2005, str. 199.

²⁵⁰ Ibid.

III GLAVA

3. Pravosudna reforma u Srbiji

3.1 Antiklimaks nezavisnosti pravosuđa u Srbiji

Period od 2002. do 2012. godine pokazao je da se pravosuđe u Republici Srbiji nalazi u stalnom procesu iniciranja novih reformskih zahvata bez sistematskog sagledavanja postignutih rezultata i postojećih reformskih perspektiva. Kao izlazna strategija već započetih, a nedovršenih reformskih procesa, uvek se ukazivala neka nova strategija reforme sa gotovo istovetnim ciljevima, čime je izvršna vlast, pre svih, težila sticanju novog, osveženog legitimiteta. Istovremeno strateški resursi su angažovani na izradi novih reformskih rešenja umesto na rešvanju već definisanih problema u organizaciji i funkcionisanju pravosudnog sistema. Tako je u posmatranom desetogodišnjem periodu u Republici Srbiji pravosuđe reformisano u dva osnovna reformska talasa (2002-2006 i 2006-2012) uz brojna prateća polu-rešenja, a da nije došlo do uspostavljanja efikasnog i delotvornog pravosuđa kome se deklarativno težilo.²⁵¹

Pritisци izvršne i zakonodavne vlasti na pravosuđe, a bez jakog i sistemskog odgovora na te pritiske od strane pravosuđa, snažno su uticali na uređenje i funkcionisanje sudske vlasti. Za vreme trajanja vanrednog stanja²⁵² nakon atentata na premijera Zorana Đinđića,

²⁵¹ Indikatori zakonodavnog okvira i nezavisnosti Freedom House-a (Nacije u tranziciji) za period 2004-2011 pokazuju malo nazadovanje od 4,25 na 4,5 (na skali od 1 do 7, gde 1 predstavlja najviši nivo demokratskog progres) - videti Freedom House, Nations in Transit 2011: Serbia, dostupno na <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/Serbia>

Svi indikatori vladavine prava Svetske banke za period od 2002. do 2010. godine, pokazuju porast od 19.1 do 43.1 na skali od 0 do 100.-videti World Bank, Worldwide Governance Indicators. Serbia 1996-2011, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c246.pdf>

²⁵² Predlog o proglašenju vanrednog stanja, pogledati <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2003-03/12/334052.html>

Narodna skupština je razrešila 35 sudija²⁵³, među kojim se našlo i sedam sudija Vrhovnog suda, sa obrazloženjem da su ispunili zakonske uslove za odlazak u penziju. Predsednik Administrativnog odbora Narodne skupštine Boško Ristić ovaj potez podržao je i nešto drugačijim argumentima, tvrdeći da se sa tada aktuelnim personalnim sastavom Vrhovnog suda i vrha beogradskog pravosuđa ne može sprovesti delotvorna reforma. Ristić je zatim pozvao predsednicu Vrhovnog suda Leposavu Karamarković da iz moralnih razloga podnese ostavku, ističući da će u suprotnom biti iznađeni ustavni ili drugi mehanizmi kako bi se suspendovali vodeći ljudi srpskog pravosuđa koji koče reformske procese²⁵⁴. Iz ovoga je jasno da se ni zakonodavna vlast nije ustezala od otvorenih pritisaka na nosioce pravosudne funkcije, ne prezajući pri tom ni od primene rešenja koja nisu u skladu sa onim što je Ustavom propisano.

Nezavisnost nosilaca pravosudne funkcije garantuje se, između ostalog, načinom njihovog izbora i stalnošću funkcije. Drugi talas reforme ozbiljno je uzdrmao stubove sudijske i tužilačke nezavisnosti. Sa uspostavljanjem nove mreže sudova stvorena je veštačka potreba za opštim izborom, koji je bio dirigovan od strane izvršne vlasti. Opšti izbor bio je sproveden na osnovu kriterijuma nepoznatih javnosti u okviru kog je 837 sudija²⁵⁵ i 220 tužilaca i zamenika tužilaca²⁵⁶, što čini jednu trećinu sudija i tužilaca u Srbiji, bilo razrešno dužnosti²⁵⁷. Ovim merama srpsko pravosuđe je praktično dovedeno u stanje blokade. Tek

²⁵³ Pogledati više na <http://goo.gl/n02vIb>

²⁵⁴ 'Karamarković da podnese ostavku', *Arhiva Glas javnosti*, 20.03.2003, dostupno na <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/03/20/srpski/A03031907.shtml>

²⁵⁵ Odluka Visokog saveta sudstva br 06-00-37/2009-01, dostupno na <http://goo.gl/cJjZCy>; Pogledati još i Karamarković, L., 'Napuštam pravosuđe', *portal B92*, 20.03.2003, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=03&dd=20&nav_category=11&nav_id=103859

²⁵⁶ Odluka Državnog veća tuzilaca br 119-01-253/09-01, dostupno na <http://www.pravnik.rs/razno/spisak-tuzilaca.aspx>

²⁵⁷ Za 2.453 sudijska mesta prijavilo se 5.050 kandidata. Visoki savet sudstva je gotovo 400 radnih sati raspravljao o njima, nakon čega je izabrao 1.531 sudiju i 876 kandidata za sudije koje će birati Skupština Srbije, dok je 46 mesta ostalo upražnjeno.

Iz Krivičnog odeljenja Vrhovnog suda čak polovina uopšte nije reizabrana, a samo troje je izabrano u Vrhovni kasacioni sud, među kojima je i Nata Mesarović, predsednica tog suda i Visokog saveta sudstva. Među onima koji nisu reizabrani su predsednik Krivičnog odeljenja Vrhovnog suda i predsednici četiri krivična veća, od pet koliko ih ukupno ima. Sindikat zaposlenih u pravosudnim organima juče je saopštio da mora da se da hitno obrazloženje za one koji nisu prošli reizbor. Društvo sudija Srbije saopštilo je da će smatrati svojim članovima i sudije koje nisu reizabrane, sve dok ne dobiju obrazloženja Visokog saveta sudstva o razlozima zbog kojih kolege nisu izabrane. Inače, predsednica Društva sudija Dragana Boljević, koja je bila sudija

nakon snažnih pritisaka koji su dolazili od strane međunarodne zajednice, a pre svega Evropske komisije, pristupilo se procesu preispitivanja odluka donetih tokom opštih izbora. Proces preispitivanja bio je još jedna u nizu neuspešnih reformskih zahvata, a praćen brojnim neregularnostima i snažnim pritiscima na članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Izlaz iz lavirinta reizbora i preispitivanja istog, nakon dugotrajnog procesa, pružio je Ustavni sud usvojivši sve žalbe neizabranih sudija, tužilaca i zamenika tužilaca uložene zbog prestanka pravosudne funkcije.

Nameće se pitanje koliko su sudije i tužioci uradili da odbrane svoju profesiju. Tako, Vesna Rakić-Vodinelić navodi : ”To je slika koju smo mi, nažalost, sami o sebi stvorili i možemo izneti mnogo dokaza za tu sliku počev od nesolidarnosti između sudija, kada je došlo do nezakonitog i neustavnog razrešenja nekih kolega sudija, do nesolidarnosti između profesora kada je došlo do masovne čistke profesora na Pravnom fakultetu, preko nesolidarnosti sa čišćenjem nekih ljudi u upravnom aparatu. I zato mi uopšte ne treba nikoga drugog da krivimo. Mi jednostavno treba da se pogledamo u oči i da vidimo na šta lice naše strukovne organizacije i zašto su naše strukovne organizacije takve kakve jesu”.²⁵⁸

Pored snažnog pritiska druge dve grane vlasti na pravosuđe koji je bio prisutan u oba reformska talasa, kao zajedničke karakteristike uočavaju se nedostatak uključenosti svih relevantnih aktera i naglašen institucionalni moment koji se iscrpljuje formiranjem novih institucija čiji je zadatak realizacija starteških ciljeva. Tako se obe strategije reforme bave i institucionalizacijom obuke u pravosuđu u cilju podizanja stručnih kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije, čime se ukazuje na značaj stručnosti za izbor u zvanje i karijerno napredovanje.

Devastirajući proces izbora i reizbora sudija i tužilaca doveo je do toga da je javnost smatrala da se reforma pravosuđa sastojala isključivo od reizbora svih sudija u Srbiji. Proces reforme pravosuđa u Srbiji se u javnosti uglavnom doživljava negativno – tema reforme pravosuđa kroz reizbor sudija i tužilaca još uvek izaziva snažne reakcije u javnosti

Okružnog suda u Beogradu, nije izabrana ni na jednu sudijsku funkciju. Pogledati 'Ko su sudije u Srbiji', *Nedeljnik Vreme*, 17.12.2009, dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=903263>

²⁵⁸ 100. emisija Peščanika, *Portal Peščanik*, 12.06.2002, dostupno na: <http://pescanik.net/2002/06/100-emisija/>

i zato joj se treba pristupiti sa velikom pažnjom. Svaki dalji reformski napori moraju se, ne samo baviti mnogim strukturnim problemima u pravosudnom sistemu, nego i direktnom percepcijom javnog mnjenja.²⁵⁹

Više od desetak međunarodnih donatora su od pada Miloševićevog režima 2000. godine bili angažovani u procesu pravosudnih reformi u Srbiji. EU i Sjedinjene Američke Države su bili dva najdominantnija međunarodna donatora. Između 2001. i 2012. godine EU bila je najaktivniji međunarodni donator i izdvojila je oko 58 miliona evra pomoći; međutim, najveći deo tog novca je izdvojen u protekle tri godine. Odmah iza EU su Sjedinjene Američke Države koje su zastupali Odeljenje za pravosuđe, USAID i Inicijativa za vladavinu prava Američkog udruženja pravnika (ABA ROLI) izdvojivši oko 37 miliona evra.²⁶⁰

USAID je pokrenuo svoj Projekat raspodele vlasti u avgustu 2008. godine (sa ukupnim sredstvima od 9,5 miliona dolara do 2013. godine). To je bio tipičan program izgradnje kapaciteta koji je imao za cilj da poboljša sposobnost i efikasnost sudova, Visokog saveta sudstva i Skupštine Srbije²⁶¹. Prethodni višemilionski projekat jačanja pravosuđa USAID-a (Jačanje aktivnosti Privrednog suda, 2004-2007) ciljao je na izgradnju kapaciteta u privrednim sudovima pružanjem pravne baze podataka, elektronskih hardvera (500 radnih stanica i 269 štampača), statističkog softvera, Case Management Sistem-a²⁶² itd. Američka advokatska komora, kao drugi najvažniji američki donator u Srbiji, imala je nekoliko

²⁵⁹ Brooks, J. i Purić, O., Volume II of the Judicial Studies Series: *Judicial Reform through the interaction of Citizens and States: An Analysis of Public and Professional Opinion regarding Judicial Reform and Access to Justice in Serbia*, based on Brooks, J., and Milanović, M., Paper I: Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, UNDP, 2013.

²⁶⁰ Pogledati Intersectoral Development Assistance Coordination Network (ISDACON), baza podataka o raspodeli donatorskih fondova pravosudnoj reformi u Srbiji, dostupno na <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/InternationalAssistance.aspx> Prema podacima OECD-a procene je da su čak i veći: 271,29 miliona dolara, što iznosi oko 208 miliona evra. Pogledati zvanične podatke razvojne pomoći za pravni i pravosudni sektor u Srbiji, dostupno na <http://stats.oecd.org>

²⁶¹ Za više informacija pogledati USAID, Serbia: Separation of Powers Project, dostupno na USAID, Serbia: Commercial Court Administration Strengthening Activity (CCASA), dostupno na <http://serbia.usaid.gov/usaid-programs/sectors/developing-a-more-competitivemarket-economy.509.html>

²⁶² USAID, Serbia: Commercial Court Administration Strengthening Activity (CCASA), dostupno na <http://www.usaid.gov/where-we-work/europe-and-urasia/serbia>

inicijativa do 2009. i njihova Inicijativa za vladavinu prava (ABA ROLI) doprinela je stručnoj pravnoj reformi kroz izgradnju kapaciteta pravosuđa, pravosudne obuke, antikorupcijske kampanje i obrazovanje u pravosuđu.²⁶³

Evropska unija (tj. Delegacija Evropske komisije u Srbiji i Evropska agencija za rekonstrukciju) i Savet Evrope (SE) su između 2002. i 2009. radili na implementaciji Nacionalne strategije reforme pravosuđa u Srbiji. Mnogi EU projekti osnaživanja / uspostavljanja vladavine prava su zajednički programi EU i Saveta Evrope. Dok je Evropska unija obezbedila finansijska sredstva za reforme, Savet Evrope je dao svoj doprinos pružanjem pravnih i sudskih saveta uz pomoć Venecijanske komisije i angažovanjem eksperata.²⁶⁴ Slično tome, privatni konsultanti, državni službenici, sudije i profesori su angažovani za twining program i kao nacionalni savetnici upućivani u Srbiji, na primer iz Slovenije i Nemačke.²⁶⁵ Projekti i inicijative EU uglavnom su se fokusirali na izgradnju kapaciteta pravosuđa između ostalog na sudsku administraciju i IT projekte, jačanje kapaciteta pravosuđa i izgradnju kapaciteta domaćih agencija i organa (Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Pravosudni centar) i Ministarstva pravde. EU je takođe podržala renoviranje Popravnog doma za maloletnike i sprovodila je projekte za suzbijanje privrednog kriminala.

Pored glavnih donatora iz SAD i Evrope, nekoliko međunarodnih organizacija (npr. UNDP, OEBS) i nekoliko manjih nacionalnih razvojnih agencija (npr. CIDA, SIDA, GIZ) doprinele su pravosudnoj reformi u Srbiji kroz različite projekte i inicijative.²⁶⁶ Većina

²⁶³ American Bar Association, 'ABA ROLI Celebrates 12 Years in Serbia', avgust 2009, dostupno na http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia/news/news_serbia_aba_rol_i_twelve_years_celebration_0809.html

²⁶⁴ Mendelski, M., They Have Failed Again! Donor-driven Promotion of the Rule of Law in Serbia, *Südosteuropa* 61(1), 2013. Interview of the autor with EU official Marie-Sophie Sveidqvist, Brussels, 17.11.2011; and interview of the author with CoE officials, Strasbourg, 06.03.2012.

²⁶⁵ Vukašinović, I., *Twinning for Winning*. Belgrade 2011, Republic of Serbia, Government, European Integration Office, dostupno na <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/ShowDocument.aspx?Type=Home&Id=528>

²⁶⁶ Za detaljan pregled istorije reforme pravosuđa u Srbiji pogledati Segal, M., *Assessment of International Assistance for Judicial Reform in the Republic of Serbia*, 29.05.2009, dostupno na http://rol.undp.org.rs/HUMAN_RIGHTS/Documents/Report-AssessmentSerbiaFinal%5B1%5D.pdf

pravosudnih reformskih projekata su sprovedeni u oblasti izgradnje pravosudnih kapaciteta. To je uključivalo tehnička, operativna i pravna pitanja, kao što su izgradnja / jačanje institucija, razvoj ljudskih resursa i projekte upravljanja sudovima. Bilo je manjih projekata koji su se bavili pitanjem sudske nepristrasnosti. Većina ovih projekata bila je usmerena na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Primetno je da su i međunarodni partneri bili malo prisutni u oblastima vezanim za razvijanje nepristrasnog i nezavisnog pravosudnog sistema iako je u Srbiji nakon 2006. godine postojao nešto veći stepen političke volje za reformama. Međutim, uprkos mnogim formalnim promenama, nije došlo do transformacijskih promena i mnogi zakoni tek treba da budu implementirani. Ovakva situacija se ogleda u merama Global Integrity-a koje prave razliku između de iure zakonodavstva i njegove de facto implementacije. Dok je zakonodavstvo Republike Srbije u pogledu sudskih imenovanja, nezavisnosti, odgovornosti, donošenja imovinskih propisa i izvršenje sudskih odluka na mestu, primena tih zakona u svim ovim oblastima je ocenjena negativno sa prosečnim rezultatima ispod proseka.²⁶⁷ Sve u svemu, nedostatak napretka u pogledu sudske nepristrasnosti se ogleda u šest indikatora koji se nalaze u Tabeli 3.²⁶⁸

²⁶⁷ Global Integrity, Scorecard 2011: Serbia 2011, dostupno na

<http://www.globalintegrity.org/report/Serbia/2011/scorecard>

²⁶⁸ World Economic Forum's Executive Opinion Survey (WEFEOS), dostupno na

<http://www.weforum.org/reports> ; Transparency International (TI), dostupno na

<http://www.transparency.org>; Bertelsmann Transformation Index (BTI), dostupno na <http://www.btiproject.de>

; Political Risk Services Group (PRSG), dostupno na <http://www.prsgroup.com> ; Freedom House (FH),

dostupno na <http://www.freedomhouse.org> ; Slavujević, Z., Institucije političkog sistema – umesto o

simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima, u: Manojlović, A., (ed.),

Kako građani Srbije vide tranziciju. Beograd, 2010, str. 59-70, 67, dostupno na

<http://www.fes.rs/pubs/2010/pdf/20.kako-gradjanisrbije-vide-tranziciju.pdf>

Tabela 3: Selected Indicators of Judicial Impartiality

	2002	2004	2006	2008	2010	%Δ
Judicial Independence WEFEOS, Scale from 1-7	2.5	2.5	2.5	3.0	2.4	-4.0
Independent Media FH, Scale from 1-7	4.5	4.5	4.75	4.25	4.0	-11.1
Separation of Powers BTI, Scale from 1-10	–	8.0	8.0	8.0	8.0	0
Corruption in the legal system TI, Scale from 1-5	–	–	2.2	2.2	2.1	-4.5
Law and Order PRSG, Scale from 1-6	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	+16.7
Trust in Justice Slavujević, in%	36	32	30	10	23	-36.1

Izvor: Mendelski, M., They Have Failed Again! Donor-driven Promotion of the Rule of Law in Serbia²⁶⁹

Neravnomeran uspeh reformskih mera u Srbiji može se sažeti na sledeći način: zbog jakog pritiska u cilju izmene zakona i jačanje pravosuđa od strane međunarodnih donatora i uz njihovu finansijsku i tehničku podršku, kapaciteti pravosuđa su znatno poboljšani. Ipak, ovaj napredak se ne vidi u indikatorima sudske nepristrasnosti koji su se jedva promenili. Ovo sugeriše da reforma pravosuđa koju su vodili međunarodni donatori nije uspela u transformaciji postojeće organizacije (političke i pravosudne kulture) ili u smanjenju neformalnih uticaja političkih, ekonomskih i kriminalnih struktura na pravosudni sistem. Na kraju, ovaj izostanak napretka sudske nepristrasnosti (ogleda se u politiziranom pristupa reformi) je omeo razvoj kapaciteta pravosuđa.

3.2 Uspostvaljenje reformskih osnova

²⁶⁹ Mendelski, M.,(2013), op.cit, str. 96.

Jedan od prvih konkretnih koraka u pravcu profilisanja reformskih ciljeva bilo je usvajanje seta od pet pravosudnih zakona, 5. novembra 2001. godine.

1. Zakon o Visokom savetu pravosuđa²⁷⁰
2. Zakon o sudijama²⁷¹
3. Zakon o uređenju sudova²⁷²
4. Zakon o javnom tužilaštvu²⁷³
5. Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava²⁷⁴

Novousvojeni zakoni imali su za cilj kreiranje preduslova za provođenje jedne dublje reforme pravosuđa. Međutim proces donošenja ovih zakona ukazao je na ozbiljnu neslaganje među koalicionim partnerima u vezi sa osnovnim ciljevima i načinom sprovođenja reforme. U procesu predlaganja novih zakonskih rešenja postojale su dve radne verzije, jednu je predlagala radna grupa koju je osnovalo Ministarstvo pravde, a drugi predlog seta zakona izradila je poslanička grupa Demokratske stranke Srbije.

U stručnim krugovima se raspravljalo o karakteru predloženih zakonskih rešenja, i često je moglo da se čuje mišljenje da se radi o dva različita pristupa postojećem stanju u srpskom pravosuđu. Naime predlozi radne grupe Ministarstva išli su u pravcu načela diskontinuiteta, odnosno izgradnje potpuno novih institucija. Tako su nacrti Ministarstva predviđali da će se stupanjem na snagu predloženih zakona osnivati novi sudovi usled čega će doći do razmeštaj sudija u te novoosnovane sudove. Sudija Zoran Ivošević je razmeštaj sudija video kao priliku za sprovođenje blage lustracije putem razmeštaja svih sudija u nove sudove, koji ne bi bio uslovljen njihovim pristankom. Ivošević smatra da je prestanak funkcije usled neprihvatanja razmeštaja prilika za razumnu lustraciju.²⁷⁵ Međutim, ovo stanovište je u velikoj meri bilo problematično, jer za lustraciju mora da postoji izričit konsenzus, ona ne može da se sprovodi prećutno. Ujedno, ako se lustracija u pravosuđu ne bi sprovodila na

²⁷⁰ Zakon o Visokom savetu pravosuđa, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001)

²⁷¹ Zakon o sudijama, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001)

²⁷² Zakon o uređenju sudova, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001)

²⁷³ Zakon o javnom tužilaštvu, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001)

²⁷⁴ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001)

²⁷⁵ Ivošević, Z., Razlozi i projekti reforme sudstva, u Strategija reformi, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2003, str. 100.

osnovu zakona koji je jasno definiše, vrlo je verovatno da bi se ona vršila na osnovu nahođenja.²⁷⁶ Štaviše profesor Dragor Hiber smatra da ukoliko nema lustracije onda je i diskontinuitet predloga koje je Ministarstvo donelo pod znakom pitanja.

Predloge zakona koje je izradila Demokratska stranka i koje će naposljetku usvojiti Narodna skupština donosili su značajne novine u pravcu oživotvorenja principa podele vlasti, a utom i nezavisnosti sudstva. Međutim, predložena rešenja nisu ni implicitno ni eksplicitno otvarala pitanje lustracije, i u tom pogledu ne postoji kapacitet za radikaln raskid sa bremenom prošlosti koje je opterećivalo pravosuđe u Srbiji. Teško je zamisliti da sudije koje su godinama pristajale da sude po aršinima izvršne vlasti imaju profesionalni i moralni kredibilitet da budu nosioci korenite reforme pravosudnog sistema. I u tome se ogleda verovatno najveći nedostatak usvojenih zakonskih rešenja. Važno je napomenuti da je u određenom momentu stvorena atmosfera u kojoj je bilo omogućeno makar delimično usklađivanje konkurentskih predloga zakona, tako da je nacrt Predloga zakona o uređenju sudova koji je predložio Odbor za pravosuđe Demokratske stranke Srbije preuzeo sistem sudova koji je predložilo Ministarstvo. Saradnja koalicionih partnera se tu nije zaustavila, ali je otišla u pogrešnom pravcu. Naime, trgovalo se glasovima u Parlamentu, i to tako što su stranke koje su podržavale predloge Ministarstva na kraju glasale za zakonska rešenja kojima su se prvobitno protivila, da bi zauzvrat poslanici Demokratske stranke Srbije podržali usvajanje Zakona o radu. Ovakav način rešavanja najvažnijih društvenih pitanja ne uliva poverenje, konsenzus-nagodba je rešenje na kratke staze, pogotovo u tranzicijskim društvima kao što je Srbija gde se pravila političke igre menjaju velikom brzinom. Upravo to se pokazalo i na primeru seta zakona o pravosuđu. Početkom novembra 2001. godine usvojeno je pet zakona koji su bitno uticali na uređivanje pravosuđa u Srbiji, na koji su postojale zamerke zbog nedostatke diskontinuiteta u odnosu na prethodno uređenje kao i na način donošenja, ali koje su ipak dobili jednu generalno pozitivnu ocenu. Ipak, samo pola godine kasnije, tačnije jula 2002. godine, Narodna skupština je usvojila brojne izmene ovih

²⁷⁶ Hiber, D., Konferencija 'Reforma pravosuđa', Beograd, 27.10.2001. godine, dostupno na: http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti_konf07_reformappravosudja.html

zakona koje su gotovo potpuno obesmislile ili poništile sve prethodno ustanovljene garancije sudske nezavisnosti²⁷⁷.

Izmene zakona naišle su na snažne kritike, pre svega stručne javnosti, a Vrhovni sud Srbije je podneo inicijativu za ispitivanje ustavnosti usvojenih amandmana pred Ustavnim sudom. Osporene odredbe zakona smatraju se protivnim načelu podele vlasti, vladavine prava i načelu nezavisnosti i samostalnosti sudija, odnosno stalnosti sudijske funkcije i nepremestivosti sudija²⁷⁸. Ustavni sud je zatim naložio obustavu primene seta zakona do donošenja odluke o ustavnosti osporenih odredbi, koja je usledila 13. februara 2003. godine i kojom je Ustavni sud pojedine odredbe Zakona o sudijama proglasio neustavnim²⁷⁹. Tako je u periodu od septembra 2002. do februara 2003. godine nastupila blokada pravosudnog sistema, jer su stare odredbe zakona stavljene van snage, a usvojene izmene su suspendovane.

Dve godine nakon smene Miloševićevog režima pravosuđe u Srbiji suočava se sa sličnim problemima kao i pre izborne smene vlasti tj. ostvarivanja prvog preduslova u pravcu uspostavljanja demokratskog sistema upravljanja društvom. Nakon tako kratkog vremenskog perioda nisu se racionalno mogle očekivati velike promene ili makar to da one zaista zažive, ipak donekle su iznenadili gotovo neumanjeni pritisci na rad sudova i tužilaštva. Politički akteri u Srbiji, ma koliko demokratski orijentisani bili, kao da nisu bili spremni da poštuju zakonske i ustavne okviri već su iz njih iskakali u želji da se što pre otpočnu i završe reformske procese. Međutim, te prečice bile su veoma opasne kako po legitimitet nove vlasti, tako i po ceo politički proces nakon 5. oktobra. Postrevolucionarni period upao je u jednu od najpogubnijih zamki, da se novi politički akteri ponašaju poput onih na čije mesto su došli.²⁸⁰ Međutim, snažan sukob između sudstva i izvršne vlasti u

²⁷⁷ Pogledati Narodna skupština Republike Srbije, doneti zakoni u sazivu od 22.01.2001, dostupno na <http://goo.gl/gdSnYE>

²⁷⁸ Odluka Ustavnog suda o izboru sudija - Broj 06-00-64/2012-01

²⁷⁹ Odluka Ustavnog suda IV-122/2002 od 11.02.2003., (Službeni glasnik RS, broj 17/2003 i 25/2003)

²⁸⁰ Makijaveli je upozoravao da nema goreg stanja nego kad se donese zakon koji se ne poštuje, pogotovu kad ga ne poštuje onaj koji ga je doneo. Takva vladavina se veoma brzo uobličava u tzv. razuzdanu vladavinu, koja je pogibeljna za uspostavljanje ili preobražaj institucija, kao čvrste osnove svakog stabilnog poretka. (Cvetković, V., Godinu dana tranzicije u Srbiji, Zbornik radova sa naučnog skupa 'Institucionalna

postmiloševićevskoj Srbije, iako nepoželjna pojava u okviru jednog političkog sistema, svedoči o jačanju sudske grane vlasti. Nekoliko godina ranije nosioci pravosudne funkcije nisu ni mogli da uđu u otvoreni sukob sa predstavnicima izvršne vlasti, komunikacija između sudske i izvršne vlasti išla je isključivo u jednom smeru. Nakon smene prethodnog režima sudije su ,opravdano ili ne, verovala da će se demokratske tendencije nove vlasti odnositi i na pravosuđe, i posle dužeg vremena stale u odbranu profesije. Ipak, samo sudstvo nije u stanju niti da odbrani svoju nezavisnost niti da uspostavi njene garancije, sudstvo to može samo u saradnji i uz podršku druge dve grane vlasti.

Ispitivanje stavova sudija i tužilaca o sprovedenim zakonodavnim²⁸¹ koje je OEBS sproveo tokom 2002. godine pokazuje da većina sudija i javnih tužilaca pozitivno ocenjuje set pravosudnih zakona donet novembra 2001. Sa druge strane izmene i dopune ovih zakona koje su usvojene jula 2002. godine kod sudija i tužilaca izazvale su veliko nezadovoljstvo.

Naročito je pozitivno ocenjen Zakon o Visokom savetu pravosuđa iz 2001. godine, kojim se osniva telo koje treba da bude garant nezavisnosti sudstva, da omogući snažniji uticaj predstavnika pravosuđa na donošenje odluka koje se tiču položaja ove grane vlasti, kao i da spreči pritiske i nedozvoljene uticaje na izbora sudija i tužilaca i način na koji oni vrše svoju funkciju. Visoki savet pravosuđa kao stručno i nezavisno telo ima ovlašćenje da Narodnoj skupštini predlaže kandidate za sudije, državne tužioce, zamenike javnih tužilaca, kao i da imenuje sudije porotnike.

Nažalost, nakon usvajanja izmena i dopuna zakona u julu 2002. godine, nadležnosti Visokog saveta pravosuđa su osetno sužene. Prema novim zakonskim rešenjima ukoliko predlog za izbor predsednika suda, sudiju i državnog tužioca koji Narodnoj skupštini podnese Visoki savet pravosuđa ne bude usvojen, nadležni odbor Narodne skupštine (Odbor za pravosuđe i upravu) predlaže drugog kandidata. Ukoliko ni taj kandidata ne bude izabran, Visoki savet pravosuđa može ponovo da podnese predlog.

(re)konstrukcija Srbije i jugoslovenskog društva – godinu dana posle', Banja Koviljača, Friedrich Ebert Stiftung, 2001, 26–28, dostupno na http://instifdt.bg.ac.rs/tekstovi/knjige/Rekonstrukcija_institucija.PDF)

²⁸¹ Izveštaj o reformi pravosuđa u Srbiji, OEBS, pogledati <http://www.osce.org/sr/serbia/24642?download=true>

“Na ovaj način, Narodnoj skupštini je data mogućnost da odbije kandidate predložene od strane Visokog saveta pravosuđa i da izabere one koje predlaže Odbor za pravosuđe i upravu, čime je ponovo omogućen uticaj politike na izbor nosioca pravosudnih funkcija²⁸²”.

Sudije i tužioci su takođe bili nezadovoljni odredbama člana 15. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, jer se njima ministru nadležnom za pravosuđe daje ovlašćenje da oglašava slobono mesto predsednika suda, kao i da pribavlja podatake i mišljenja za sve prijavljene kandidate od kolegijuma suda i da ih zajedno sa svojim mišljenjem, dostavlja nadležnom odboru Narodne skupštine.

Ispitivanje ukazuje i na negodovanje kada je reč o izmenama koje se odnose na izbor članova Velikog personalnog veća. Na osnovu izmena usvojenih jula 2002. godine, Visoki savet pravosuđa predlaže članove Velikog personalnog veća a imenuje ih Narodna skupština, čime se značajno umanjuje uticaj sudske vlasti u odnosu na prethodno rešenje prema kome je izbor članova vršen na Opštoj sednici Vrhovnog suda Srbije.

Ispitane sudije i javni tužioci nezadovoljni su i izmenama koje se odnose na pokretanje postupka za utvrđivanje razloga za prestanak dužnosti predsednika suda. Prema prvobitno usvojenom rešenju iz 2001. godine, proceduru su mogli da pokrenu isključivo predsednik neposredno višeg suda i predsednik Vrhovnog suda Srbije. Međutim, nakon izmena iz 2002. godine, ovaj postupak može da pokrene i ministar nadležan za pravosuđe. Ovim putem još jednom se potvrđuje tendencija u pravcu jačanja uticaja izvršne vlasti na funkcionisanje pravosuđa. Dalje, ispitivanje je pokazalo da je i način prestanka dužnosti predsednika suda sporan u očima nosilaca pravosudne funkcije. „Naime, postupak za razrešenje predsednika suda je isti kao i za sudiju, s tim što je predviđeno da navršenje radnog veka i razloge za razrešenje predsednika suda sada utvrđuje nadležni organ Narodne

²⁸² Ibid. str 21.

skupštine (Odbor za pravosuđe i upravu), a ne Veliko personalno veće, kako je to Zakonom o sudijama iz novembra 2001. bilo propisano²⁸³”.

3.3 Sukob umesto podele vlasti

Jedno od prvih pitanja koje je bilo postavljeno nakon petoktobarskih promena, kada je reč o sudstvu, odnosilo se na pročišćavanje sudskih redova, odnosno udaljavanje iz sudova onih koji u prošlosti nisu sudili u skladu sa zakonom. Ovde se nova vlast, očigledno (ne)svesna opasnosti takvog pristupa, pokazala daleko više spremna za revanšizam nego za smenu sudija koje su se ogrešile o profesiju na jedan transparentan i zakonski zasnovan način. Zadužen za pravljenje spiskova “sudija za odstrel“ bio je ministar pravde Vladan Batić. Njegov spisak od 2. novembra 2001. godine imao je 187 imena, a u dnevnoj štampi je mogla da se pročita informacija da se taj broj penje i do 700 sudija od ukupno 2.500 u srpskom pravosuđu.²⁸⁴ I doista, prema nekim procenama, do kraja 2001. godine iz službe je, zbog pritiska iz izvršne vlasti, ošlo više od 200 sudija. Mnoge od tih sudija jesu bile kompromitovane služenjem Miloševićevom režimu. Ali ta čistka se odvijala baš po pravilima autoritarnog Miloševićevog režima, u kome je ministar pravde bio gospodar sudske elite.²⁸⁵

Dopis ministra Vladana Batića Okružnom sudu u Beogradu pod naslovom „Reforma pravosuđa“ koji se sastoji iz dvanaest tačaka i čije sprovođenje se traži najkasnije u roku od godinu dana. Jedna od tačaka je i razrešenje 50 do 100 kompromitovanih sudija, a da se pri tom ne spominje na osnovu kojih kriterijuma ili zakonskih ovlašćenja bi se takvo razrešenje sprovelo.²⁸⁶ Sudije Okružnog suda u Beogradu protestovale su protiv ovako upućenih

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Antonić, S. i Pavlović, D., op.cit.

²⁸⁵ Antonić, S. , ‘Politički sistem i elite u Srbiji pre i posle 5. oktobra’, dostupno na <http://starisajt.nspm.rs/Debate/debtekstslantsistemielite.htm>

²⁸⁶ Ono što je Vladan Batić prethodno učinio jeste da je sudije koje treba da odu iz pravosuđa podelio u nekoliko grupa: oni koji su neovlašćeno delili ili dobijali stanove, kredite i druga materijalna dobra, svi oni koji su učestvovali u radu izbornih komisija za koje je utvrđeno da su falsifikovali političku volju građana; oni koji su vodili procese i izricali presude vlasnicima, direktorima, urednicima i novinarima nezavisnih medija i

direktiva u kojima nema očevidno nema mesta normalnom proceduralnom putu sudijskog razrešenja. Kada se pri tom uzme u obzir da vladajuće strukture nisu bile u stanju da donesu sveobuhvatan zakon kojim bi se uredila lustracija u svim sferama društva²⁸⁷, a da su predstavnici Vlade i Ministarstva uglavnom bili spremni na „carske rezove“ i slična ad hoc rešenja²⁸⁸ koja su bila mnogo bliža sticanju političkih poena nego pokretanju ozbiljnih i opravdanih kadrovskih promena. Lustracija u pravosuđu mora biti pravno sagledavanje prošlosti, što se nije previše uklapalo u viziju i vremenski okvir izvršne vlasti.

Izvršna vlast iznošenje oštrih kritika na račun sudstva predstavljala je kao uspostavljanje ravnoteže vlasti, jer je sudstvo navodno težilo da zloupotrebi svoju nezavisnost. Ne samo da su predstavnici izvršne vlasti iznosile oštre kritike, već su to činili na neprimeren i neodgovoran način podstičući rast nepoverenja u rad pravosudnih organa kod građana Srbije. Kada je Vrhovni sud doneo odluku o porezu na ekstraprofit naplaćenom od Mobtela za račun Astra banke predstavnici izvršne vlasti su se trudila da u javnosti prikažu sudstvo kao korumpiranu instituciju starog režima.²⁸⁹ I ne samo da je izvršna vlast odluku komentariše na neprimeren način, već je to urađeno u suprotnosti sa onim što piše u odluci.

Sukob između sudske i izvršne vlasti bio je na vrhuncu nakon što su predstavnici Ministarstva pravde, u pratnji kamera privatne BK televizije, ušli u Okružni sud u Beogradu kako bi izvršili proveru koliko se sudija nalazi na radnom mestu. Izvršna vlast je na taj način htela da potkrepi svoje kritike na račun sudstva, prikazujući u javnosti kako se

političkim neistomišljenicima bivšeg režima; oni koji su olako odbacivali ili držali po fiokama brojne krivične prijave ili privatne krivične tužbe protiv čelnika bivših vlasti ili njima bliskih ljudi; oni koji su pod gestom lažnog patriotizma vodili montirane procese protiv pripadnika drugih naroda ili država; oni koji su zbog materijalne koristi sudili mimo zakona. Batić je smatrao da je srpskom pravosuđu neophodna carski rez kako bi se na osnovu moralne, a u nekim slučajevima i krivične odgovornosti, otišli svi oni koji padaju u prethodno navedene kategorije, pogledati Batić, V., 'Pravosuđu sledi carski rez', *Portal B92*, 05.01.2001, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2001&mm=01&dd=05&nav_category=1&nav_id=19001

²⁸⁷ Izmenama i dopunama Zakona o sudijama usvojenim jula 2002. godine, dodat je član 79a koji propisuje obavezu predsednika sudova da do 1.jula 2003. godine podnesu Velikom personalnom veću Vrhovnog suda obrazložene predloge za udaljšavanje sa funkcije svakog sudije koji je prekišio principie sudske profesije tako što je učestvovao u prekrajanju izborne volje građana, političkim i montiranim suđenjima, ili je iz nečasnih pobuda grubo kršio ljudska prava.

²⁸⁸ Emisija Katarza na radiju B92, *Portal B92*, 05.11.2001, dostupno na: http://www.b92.net/emisije/katarza/2001_1105.phtml

²⁸⁹ 'Država Karićima platila i kamatu na svoje greške', *Arhiva Glas Javnosti*, 20.12.2003, dostupno na <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/12/20/srpski/E03121901.shtml>

samo mali broj sudija nalazi na radnom mestu i da se usled njihovog nerada predmeti sporo rešavaju ili se uopšte ne rešavaju. Ovakav vid kontrola rada suda je u najmanju ruku bio protivan zakonu jer je izvršen uz pismeno odobrenje Ministra pravde iako odobrenje za snimanje u sudu može da da isključivo predsednik Vrhovnog suda. I ne samo da je protivno zakonu, već urušava ugled institucije suda, a to nije put izgradnje kredibilnih demokratskih institucija. Ako je negde u pozadini „kaznene ekspedicije”²⁹⁰, kako ju je nazvala tadašnja predsednica Okružnog suda u Beogradu Vida Petrović-Škero, i bilo dobre neke dobre namere, pravosuđe nije mesto na kome je makijavelistički pristup rešavanju problema primeren. Uzimajući u obzir celokupan društveni i politički kontekst u tom moment, nameće se zaključak da je osnovna motivacija koja stoji iza ovog vida kontrole rada Okružnog suda u Beogradu zapravo mobilisanje javnosti na strani izvršne vlasti, a protiv sudstva. Kao da se zaboravlja da je za uspešno uspešno funkcionisanje pravosudnih insitucija neophodno ne samo da njihovo postupanje bude zakonito, transparentno i predvidivo, već i da uživaju najšire poverenje građana.

Od samog početka procesa reforme pravosuđa u Srbiji, sudstvo je bilo u sukobu sa zakonodavnom i izvršnom vlasti. Sudstvo se zapravo i nije toliko bavilo mogućim pravcima unapređenja svog rada, već je svoja stanovišta zauzimalo uglavnom iz jednog odbrambenog stava²⁹¹. Sa druge strane političke stranke su pre svega bile zainteresovane za ostvarivanje što većeg uticaja na personalni sastav pravosuđa, ne obraćajući mnogo pažnju na druge reformske aspekte. Jedini preostali izvor podrške nezavisnom pravosuđu dolazi iz samog pravosuđa, iz šireg građanskog društva, i iz međunarodne zajednice. Delovanje ovih aktera

²⁹⁰ 'Batić odbacuje optužbe', *Portal B92*, 18.06.2002, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/pregled_stampe.php?yyyy=2002&mm=06&dd=18&nav_id=157

²⁹¹ Sudstvo je i danas u sukobu sa izvršnom i zakonodavnom vlašću što potvrđuju nalazi Fokus grupe; "Reforms are not there to please, but to improve. In the reform process it is not important that everyone is satisfied, it is much more important to set criteria that will be fulfilled." Brooks, J. and Madacki, S., Judge, Focus Groups Analysis on Citizen's Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, Volume II of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

u Srbiji je zaista predstavljalo izvesnu branu nastojanjima izvršne vlasti da kontroliše pravosudnu, ali je snaga tog otpora bila ograničena²⁹².

3.4 Institucionalizacija obuke u pravosuđu ili korak ka afirmaciji kriterijuma stručnosti nosilaca pravosudne funkcije

Značaj obuke u pravosuđu, koja ima za cilj izgradnju i unapređivanje stručnosti svih nosilaca pravosudne funkcije kao i podizanje kapaciteta celokupnog pravosudnog sistema, uočen je već u toku prvog reformskog talasa.²⁹³ Obuka u pravosuđu trebalo bi da što više da teži ka shvatanju kompetentnosti koje ne podrazumeva samo sticanje neophodnih znanja, već ka jednom širem shvatanju ovog pojma koje podrazumeva i određen kvalitet prilikom vršenja pravosudne funkcije. Samo uz pomoć jačanja stručnih kapaciteta²⁹⁴ pravosuđe u

²⁹² Žilović, M., Demokratska neizvesnost i nezavisnost pravosuđa, dostupno na <http://www.sintezis.org/wp-content/uploads/2013/04/Demokratska-neizvesnost-i-nezavisnost-pravosudja.pdf>

²⁹³ Ispitivanje koje je OEBS sproveo, a kada je u pitanju edukacija, pokazuje da među nosiocima pravosudne funkcije vlada veliko nezadovoljstvo povodom kvaliteta i organizacije postojećih seminara. Osim što se na seminarima pojavljuje gotov isti krug predavača (uglavnom sudije Vrhovnog suda ili Okružnog suda u Beogradu), sudije i tužioci smatraju da brojni okružni sudovi organizuju seminare koji su mnogo kvalitetniji jer se odnose pre svega na aktuelnu problematiku i rad je organizovan u manjim grupama.

Većina sudija nije pohađala nijedan stručni seminar zbog nedostatka sredstava u sudskom budžetu za ovaj vid edukacije. Mnoge sudije istakali su kao posebno potrebnu edukaciju u oblasti radnog prava i privrednog kriminala, jer se često dešavaju situacije kada ne mogu da prate izlaganja veštaka, niti da kontrolišu njihov rad. Takođe, sudije su navele da bi veoma korisna bila i stručna predavanja koja se odnose na celokupnu krivičnu i krivično procesnu materiju, a posebno privredni kriminal, organizovani kriminal, maloletničku delikvenciju, kao i građansku materiju, oblast ljudskih prava, radno pravo i izvršni postupak. U skladu sa modernizacijom funkcionisanja pravosudnog sistema, zaposlenima u pravosuđu neophodno je da usvoje i određena znanja koja se odnose na korišćenje kompjutera. Ispitivanje je pokazalo da većina sudija nije pohađala nijedan stručni semnira koji se odnosi na upotrebu savremene opreme.

Kada je reč o tužiocima, podaci ukazuju na to da gotovo 1/3 ispitanika nije pohađala nikakav vid stručne obuke u prethodne dve godine, dok je 2/3 ispitanih tužilaca pohađalo, u proseku, 2 seminara. Kao najneophodnije tužioci su naveli treninge u vezi sa privrednim kriminalom, krivičnim procesnim pravom i oba krivična zakona, zatim iz oblasti organizovanog kriminala, ratnog prava, krivičnog dela protiv privrede, krivičnog delo protiv službene dužnosti, ekonomije i finansija, kao i iz oblasti ljudskih prava. Pogledati Temelkoska Milenković, T. i Brooks, J., Strategy for Trasformation of the Judicial Training Center into Judicial Academy, OSCE, Beograd, 2010, str 9

²⁹⁴ "The single most important structural failure of the reform identified by the survey respondents was its inability to secure an adequate quality of judges."

Serbia, Brooks, J. and Milanović, M., Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Volume II of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013, dostupno na http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

Srbiji je moglo da povрати legitimitet koji mu je nedostajao da bi mogao, u sklopu svojih ustavnih ograničenja, da reguliše odnose u društvu koje se nalazilo na putu demokratske tranzicije.

U periodu pre otpočinjanja reforme u domaćem pravosudnom sistemu nije postojala organizovana obuka, osim povremenih stručnih savetovanja na temu problematičnih pitanja iz dnevne prakse. U početnoj fazi reforme, edukacija sudija i tužilaca odvijala se pre svega zahvaljujući naporima domaćih nevladinih organizacija i međunarodnih razvojnih partnera.²⁹⁵ Među onima koji su organizovali treninge su i Beogradski centar za ljudska prava (kursevi na temu ljudskih prava za sudije i stručne saradnike, regionalni kurs za sudije iz Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore, specijalizovani kursevi), Fond za humanitarno pravo (specijalizovani kursevi o međunarodnom humanitarnom pravu), kao i Centar za unapređivanje pravnih studija (serija seminara za sudije okružnih sudova o medijskim zakonima).

Centri za obuku u pravosuđu imaju potencijal da postanu agent reforme ključan za formiranje reformske koalicije, a ne samo za podizanje stručnih kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije. Da bi institucionalizacija obuke u pravosuđu dala svoj puni efekat, tj. pravilno unošenje kriterijuma stručnosti za izbor i karijerno napredovanje nosilaca pravosudne funkcije, centri za obuku u pravosuđu moraju da budu podržani od strane drugih institucija u pravosudnom sistemu kao i da zadobiju legitimitet unutar istog sistema. “Postoji puna saglasnost među osnovnim nosiocima procesa reforme pravosuđa da je

²⁹⁵ “U oktobru 2001, ABA/CEELI u saradnji sa Udruženjem sudija Srbije organizovali su pilot program nazvan “Pravna škola” za sudije sa manje od tri godine prakse/radnog iskustva. To su bile škole proceduralnog prava: krivična: “Od krivične prijave do presude” i parnična: “Od tužbe do presude”. Prvih pet škola organizovano je u Okružnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Zajecaru. Zbog velikog značaja ovih tema predavanja su pohađali (pored sudija i javnih tužilaca) stručni saradnici i pripravnici. Predavači su bili prvenstveno iskusne sudije Ustavnog suda i povremeno sudije okružnih sudova. Vecina predavaca je prošla kroz obuku “trening za trenere” koju je takođe organizovao ABA/CEELI. Zbog velikog interesovanja sudija, ovaj pilot program se u periodu od 9. februara do 14. jula 2002. povećao na dodatnih 20 škola (10 za krivično procesno pravo i 10 građansko procesno pravo). Od 18. maja 2002, odgovornost za organizaciju ovih škola prebačena je sa Društva sudija Srbije na Pravosudni centar. Približno 500 mladih sudija i stručnih saradnika je pohađalo ova predavanja”. Pogledati Izveštaj o reformi pravosuđa u Srbiji, OECD, dostupno na <http://www.osce.org/sr/serbia/24642?download=true>

edukacija članova pravosuđa neophodna polazna osnova za nastavak procesa reforme. Osnivanje jakog nacionalnog centra za edukaciju je najbolje sredstvo kojim se osigurava podesan kapacitet za sprovođenje treninga prilagođen potrebama sudija i javnih tužilaca”.²⁹⁶

Na osnovu jednog takvog razumevanja uloge nacionalnog centra za obuku u pravosuđu, 6. decembra 2001. godine potpisan je Sporazum o osnivanju Pravosudnog centra²⁹⁷ između Vlade Republike Srbije i Društva sudija Srbije. U pripremnoj fazi osnivanja Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje sudija i javnih tužilaca, značajnu stručnu i finansijsku podršku pružili su spoljni partneri- OEBS, UNDP, kao i vlade Kraljevine Holandije i Kraljevine Švedske.

3.5 Projekat strategije reforme pravosuđa

Naredni korak u reformi pravosuđa predstavlja Projekat strategije reforme pravosuđa. Među glavnim reformskim akterima su Ministarstvo pravde, Visoki savet pravosuđa, sudovi i javna tužilaštva, kao i strukovna udruženja odnosno Društvo sudija Srbije i Udruženje javnih tužilaca Srbije. Takođe u reformski proces su bili uključeni i svi nadležni državni organi, predstavnici pravosuđa, kao i brojne međunarodne i domaće vladine i nevladine organizacije.

Vlada Republike Srbija osnovala je, 28. januara 2002. godine, Savet za reformu pravosuđa kao savetodavno telo. “Na sednici održanoj 9. oktobra 2002. Savet za reformu pravosuđa usvojio je Strategiju za reformu pravosuđa u Srbiji. To je projekat koji podrazumeva sprovođenje potpune reforme pravosuđa koja obuhvata ministarstvo pravde, pravosuđe,

²⁹⁶ Ibid. str. 18

²⁹⁷ Ugovor o osnivanju Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, decembar 2001, čl.5 i 6, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 05 -00 -01/ 2001- 01

nevladine organizacije, međunarodnu zajednicu, ekspertske grupe, fakultete, institute, stručne savetnike itd”.²⁹⁸

Projekat strategije imao je za cilj objedinjavanje projekata kojima se na nesistematski način pružala finansijska i druga podrška pravosuđu, kako bi se dobio jasan uvid u šta se ulaže i koji su razlozi za to. Bila je reč je o praktičnom projektu koji polazi od utvrđivanja postojećeg stanja, prikupljanja brojnih već izvedenih analiza pojedinih segmenata pravosudnog sistema, njegovog zakonskog okvira, organizacionih i personalnih kapaciteta, materijalno-tehničkih mogućnosti, ispitivanja javnog mnjenja, pravosudne analitike. U prvoj fazi projekta bilo je planirano da se prikupe podaci o svim drugim projektima infrastrukturne, stručne, zakonske, edukativne, organizacione podrške koji su se u ovoj oblasti ostvarivali prilično difuzno, bez sistematičnosti i bez jasno utvrđenih prioriteta, usled čega je često dolazilo do preklapanja, praznog hoda, a bilo je i područja bez ikakve podrške. Identifikacija problema i definisanje preporuka za njihovo rešavanje trebalo je da spadaju u drugu fazu ovog projekta. Reformski akteri su u medijima naglašavali da bi najbolji način za stvaranje plodnog tla na kojem bi se definisane promene uopšte mogle primiti bila kontinuirana, dvosmerna komunikacija projekta i javnosti. Zatim, u trećoj fazi projekta, planirano je razmatranje i usvajanje dokumenta strategije reforme pravosuđa u Srbiji. Kako u prethodnim fazama, tako posebno u momentu usvajanja ovog strateškog papira, bilo je predviđeno da se otvori široka javna rasprava. Završna faza projekta podrazumeva operacionalizaciju dokumenta strategije po pojedinim delovima sistema i izrade modela zakonodavnih i drugih rešenja zasnovanih na definisanoj strategiji. U ovoj fazi, po pripremi modela rešenja, predstoji podjednako komplikovan zahvat stvaranja političke podrške za predložena rešenja, jer od njihovog usvajanja i kvaliteta zavisi i uspeh celog poduhvata.

Upravljanje projektom strategije je bilo zamišljeno tako da ne postoji centar koji upravlja svim delovima projekta, već tela koja upravljaju njegovim delovima, sektorima i koja imaju autonomiju u razradi sektorskih projektnih zadataka, razradi metodologije, određivanju

²⁹⁸ Izveštaj o reformi pravosuđa u Srbiji, OECD, op.cit, str. 16.

radnih tela i drugih neposrednih izvođača radova, a sve u okviru principa koje je definisao Savet za reformu pravosuđa. Konačno, predviđeni rezultat je zapravo sistematizovan predlog rešenja za pojedine probleme s aspekta celine pravosudnog sistema.

Posebna pažnja se posvećuje odnosu projekta strategije, i šire, samog pravosuđa i javnosti. Problem komunikacije pravosuđa i građana sastavni je deo projekta čiji je cilj izgradnja interaktivne relacije. Edukacija građana, pravilno prezentiranje relevantnih sudskih slučajeva, javnost postupaka, objavljivanje presuda, neka su od pitanja iz ove oblasti. Imajući u vidu veliki broj učesnika, ali i neposrednih, krajnjih korisnika projekta, od nosilaca pravosudnih funkcija, zaposlenih u pravosudnim organima, nosilaca drugih pravosudnih profesija, raznih državnih organa i ustanova, privrednih entiteta, nevladinog sektora do samih građana, smatrano je neophodnim da sve faze projekta budu predočene javnosti. Projekat je predvideo da taj deo posla treba da se obavi putem medijskog predstavljanja rezultata rada u specijalizovanim publikacijama i na posebnoj prezentaciji na internetu.

Ocena uspešnosti projekta strategije reforme pravosuđa može se posmatrati kroz sledeće elemente.

-Pristup pravdi - Iz perspektive građana ceo proces reforme pravosuđa vezan je za izbor i reizbor sudija. Građani osećaju da na druga pitanja, koja su podjednako važna, uopšte nije obraćana pažnja. Fokus na izbor i reizbor sudija je izvršen na uštrb svih drugih reformskih pitanja a naročito pitanja pristupa pravi. Ovaj problem je prepoznat od strane građana koji osećaju da pristup pravdi nije poboljšán. Rezultati dobijeni anketom takođe potvrđuje ovaj zaključak.

-Teritorijalna reorganizacija sudova otežala je pristup sudovima značajnom broju stanovništva, uvećala troškove stranaka i njihovih advokata, i prilično negativno uticala na pravnike koji rade u manjim sredinama.

-Visoke takse koje ometaju pristup pravdi, kao i nedostatak sveobuhvatnog sistema pravne pomoći.

-Postoji direktna veza između kvaliteta sudija i pristupa pravdi.

-Kao važni faktori koji opstruiraju pristup pravdi ističu se korupcija i politički razlozi.

-Jedan od glavnih problema jeste, zapravo, fizička nepristupačnost pravosudnim objektima.

-Uočena je nemogućnost pristupa informacijama usled postojanja višesturkih oblika invaliditeta koja nisu uzeta u obzir.

-Stavovi, predrasude i stereotipi koje sudije, tužioci i advokati imaju prema osobama sa invaliditetom ometaju njihov pristup pravdi.

-Problem sa svim marginalizovanim grupama jeste njihov nedostatak sredstava.²⁹⁹

3.6 Reforma u lavrinutu zakonskih izmena

Novi bitan momenat za sudstvo u Srbiji usledio je nakan atentata na premijera Zorana Đinđića 11. marta 2003. godine. Za vreme vanrednog stanja Vlada Srbije je uspela da sprovede i deo personalnih promena u pravosuđu koji je već neko vreme priželjkivala ili čak planirala. Kao što je već navedeno, razrešeno je 35 sudija, od kojih su 6 bili sudije Vrhovnog suda, a predsednica najvišeg suda u zemlji Leposava Karamarković je usled snažnih pritisaka podnela ostavku³⁰⁰. Takođe, Narodna skupština je nastavila da zaseda i tokom vanrednog stanja, koje je trajalo do 22. aprila 2003. godine, i za to vreme je donela

²⁹⁹ Brooks, J. and Purić, O., op.cit.

³⁰⁰ Didanović, V., 'Čistka ili bajpas', *Nedeljnik Vreme*, 27.03.2003, dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=336136>

više restriktivnih zakona koji se odnose na pravosuđe. Usvojene su izmene Zakona o tužiocima³⁰¹, kojima se propisuje da javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade, a njihove zamenike bira sama Vlada na predlog ministra pravde. Ovim izmena se znatno sužava prostor za nezavisno postupanje tužilaca koji zapravo postaju produžena roku izvršne vlasti. Pre ovih izmena tužioce je predlagao Visoki savet pravosuđa, a birala Narodna skupština. Još jedna veoma važna izmena odnosi se na Zakon o sudijama³⁰² kojima se predlaganje predsednika sudova prenosi na tada ustanovljeno Veće za pitanje sudske uprave u kome se ne nalaze predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe, ministar pravde, predsednik Vrhovnog suda i četvoro sudija koje izabere Narodna skupština. Iako nije došlo do ponovnog mešanja izvršne vlasti u sam proces izbora sudija, prostor za uticaj na sudijski kadar stvara se upravo preko predsednika sudova koji imaju značajne nadležnosti prilikom postupka razrešenja sudija.

Nove izmene zakona usledile su nedugo zatim, odnosno nakon pobede Demokratske stranke Srbije na parlamentarnim izborima krajem 2004. godine. Iako je usvajanje novih zakona doprinelo jačanju institucionalnih garancija sudske nezavisnosti, ono je sa druge strane nastavilo pometnju kada je u pitanju položaj sudstva. Nakon gotovo svake izmene odnosa snaga glavnih političkih struja, dolazilo je do nekih promena u uređenju sudstva. Na taj način ne samo da je uneta velika nesigurnost u položaj pravosuđa, već je sudstvo sve više postajalo jedna od poluga moći Vlade umesto da bude ravnopravna grana državne vlasti.

Dakle, izmene i dopune zakona usvojene u martu 2004. odnosile su se na Zakon o uređenju sudova³⁰³, Zakon o sudijama³⁰⁴, Zakon o javnom tužilaštvu³⁰⁵ i Zakon o visokom savetu pravosuđa³⁰⁶, kao i Zakon o sudskim taksama³⁰⁷. Neke od najznačajnijih izmena tiču se

³⁰¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim tužilaštvima, (Službeni glasnik RS, broj 63/2001, 42/2002, 39/2003 i 44/2004)

³⁰² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS, broj 42/02)

³⁰³ Zakon o uređenju sudova, (Službeni glasnik RS, br. 63/2001 i 42/2002)

³⁰⁴ Zakon o sudijama, (Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 60/02, 17/03, 25/03, 27/03 i 35/04)

³⁰⁵ Zakon o javnom tužilaštvu, (Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02 i 39/03)

³⁰⁶ Zakon o Visokom savetu pravosuđa, (Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02 i 39/03)

³⁰⁷ Zakon o sudskim taksama, (Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012 i 93/2014)

Zakona o sudijama putem kojih je Visoki savet pravosuđa određen je da bude jedini predlagač kandidata za sudije koje bira Narodna skupština. Zatim, izbrisan je član 79a usvojen jula 2002. godine koji je predviđao pokretanje lustracionog procesa u okviru sudstva, zabranjeni su izuzeci od načela nepremestivosti sudije, a sudije i tužioci bili su slobodni da nesmetano obavljaju naučnu i stručnu delatnost. Takođe, Zakonom o sudijama uspostavljeno je novo telo, tj. Nadzorni odbor pri Vrhovnom sudu Srbije, koje ima nadležnost da kontroliše sudske predmete u cilju što boljeg rada sudske vlasti. Kada je u pitanju Zakon o javnom tužilaštvu, putem usvojenih izmena Visoki savet pravosuđa je ponovo isključivi predlagač kandidata za javne tužioce i njihove zamenike. Međutim, propuštena je prilika da se dodatno ojača položaj tužilaštva u odnosu na izvršnu vlast. Ministar pravde je zadržao ovlašćenje da odlučuje o udaljenju sa dužnosti i razlozima za razrešenje Republičkog javnog tužioca, dok je mandat zamenika javnih tužilaca ograničen na osam godina što može negativno da se odrazi na njihovu nezavisnost i samostalnost prilikom vršenja funkcije. Zakonom o uređenju sudova početak rada apelacionih i Upravnog suda odlaže se do 1. Januara 2007. godine³⁰⁸, a osnovni razlog novog pomeranja rokova je ponovo nedostatak finansijskih sredstava.

Kao što je već rečeno, izmene i dopune su donele niz rešenja koje su trebala da doprinesu nezavisnom i efikasnom postupanju pravosudnih organa, ali na njihov legitimitet negativno je uticalo to što su doneti u poznatom maniru, po hitnom postupku, bez javne rasprave i konsultacijama sa predstavnicima pravosuđa. Usled toga došlo je do oštrih kritika kako od strane sudija i tužilaca tako i opozicionih stranaka u parlamentu koje su se ticale načina usvajanja novih zakonskih rešenja kao i njihove nedoslednosti u pogledu ostvarivanja nezavisnosti i samostalnosti sudstva. Oštre kritike na usvojene izmene i dopune propisa o pravosuđu upozoravaju da u stručnoj javnosti i političkim strankama ne postoji konsenzus u pogledu sprovođenja reforme pravosuđa u Srbiji. Postojeći ambijent ne predstavlja dobru osnovu za implementaciju novousvojenih propisa o sudijama i tužiocima.³⁰⁹

³⁰⁸ Zakonom o uređenju sudova koji je bio usvojen novembra 2001. godine bilo je predviđeno da Apelacioni i Upravni sud sa radom počnu od 1. oktobra 2002. godine. Iz toga sledi da se otpočinjanjem rada novosnovanih sudova kasni gotovo 5 godina.

³⁰⁹ Radojević, M., 'Reforma sudske vlasti i novi pravosudni zakoni', Politička revija, 2004.

3.7 Nacionalna strategija reforme pravosuđa

Nacionalna strategija reforme pravosuđa³¹⁰, koju je Narodna skupština usvojila 26. maja 2006. godine, imala je za cilj uspostavljanja vladavine prava i pravne sigurnosti kako bi se vratilo poverenje građana u pravosudni sistem Republike Srbije. Jaz koji je postojao između političko-pravnog uređenja zasnovanog na Ustavu iz 1990. godine i društvenih prilika nastalih nakon petooktobarskih promena stvorio je potrebu za reformisanjem brojnih podistema društva među kojima je i pravosudni. Postojeći ustavni i zakonski okviri onemogućavali su uspostavljanje nezavisnog i samostalnog pravosuđa. “Iako je Ustav proklamovao načelo podele vlasti kao oblik njene organizacije, umesto ideološke floskule o jedinstvu narodne vlasti, zatim izveo iz ove podele načelo nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti kao načelo njene institucionalne nezavisnosti a stalnost sudske funkcije kao načelo individualne nezavisnosti sudija koje vrše sudsku vlast, dalje od ovih načela, na žalost, nije otišao”.³¹¹ Nadalje, Strategija prepoznaje sudsku vlast kao institucionalno najslabiju granu vlasti koja bez jasnih garancija nezavisnosti i samostalnosti neminovno podleže uticajima druge dve grane vlasti ali i drugih moćnih struktura u društvu. U skladu sa tim, u tekstu je izneto očekivanje da novi Ustav pruži grancije za ostvarivanje individualne i institucionalne nezavisnosti i samostalnosti u pravosuđu. Strategija stoga definiše osnovne pravce u kojima bi se trebalo kretati:

“Institucionalna nezavisnost mora biti obezbeđena uspostavljanjem novog pravosudnog organa kao ustavne kategorije. Osnivanje, nadležnost, organizacija, sastav i mandat ovog organa moraju biti predmet ustavne materije.

Individualnu nezavisnost sudija garantovaće novi pravosudni organ tako što će imati isključivu nadležnost da odlučuje o konačnom izboru nakon izbora sudija na određeno

³¹⁰ Nacionalna strategija reforme pravosuđa (Službeni glasnik RS, br. 44/2006)

³¹¹ Ibid.

vreme, zatim o napredovanju, odgovornosti, razrešenju, materijalnom položaju, stalnosti, nepremostivosti, imunitetu i edukaciji.”³¹²

Nacionalna strategija za reformu pravosuđa prepoznaje četiri ključna načela delotvornog pravosuđa- nezavisnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost- koja ujedno predstavljaju osnovne izazove pravosuđa u Srbiji. Reformski okvir koji predlaže Strategija oslanja se na utvrđena ključna načela i predlaže inicijative koje su grupisane prema kratkoročnim (2006-2007), srednjoročnim (2008-2009) i dugoročnim (2010-2011) rokovima sprovođenja.

Kao organ odgovoran za sprovođenje Strategije i pratećeg Akcionog plana određena je Komisija za sprovođenje strategije čijih deset članova, iz redova svih relevantnih pravosudnih institucija, imenuje Vlada. Kao podrška radu Komsije predviđeno je i uspostavljenje Sekretarijata za sprovođenje strategije. Kada je u pitanju finansijska održivost reforme pravosuđa predviđeno je da će se ona ostvarivati uz pomoć neophodnih budžetskih sredstava, ali i uz podršku međunarodne zajednice a pre svega Evropske unije, Saveta Evrope i Svetske banke.

3.8 Strateški okvir za reformu

Okvir reforme pravosuđa predstavljaju 12 osnovnih ciljeva, i svako od ključnih načela razrađeno je u okviru tri zadata cilja.³¹³

Radi dostizanja cilja definisanog kao nezavisni sudski sistem Strategija apostrofira važnost nezavisnog upravljanja, uspostavljanja nezavisnog budžetskog organa i utvrđivanja opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova.

Analizirajući postojeće rukovođenje sudskim sistemom, Strategija ocenjuje da „pravosudnom sistemu nedostaje jedinstven i nezavisan okvir rukovođenja koji omogućava

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid.

adekvatnu upravu, manji stepen zavisnosti od Ministarstva pravde i bolje funkcionisanje sudova³¹⁴. Kako bi se osigurao što viši nivo nezavisnosti, upravljanje sudskim sistemom trebalo bi u najvećoj meri da preuzme Visoki savet sudstva, Ministarstvo pravde zadržalo bi nadležnosti koje mu pripadaju u skladu sa principom parlamentarne odgovornosti. Takođe, ova dva tela saradivaće u određenim segmentima rada, kao što je na primer priprema predloga za odluke koje se zajednički donose ili odluke koje treba da donese Ministarstvo.

„Visoki savet sudstva je garant nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, i predstavlja rukovodeći i nadzorni organ sudskog sistema. Visoki savet sudstva ima odlučujuću ulogu u procesu izbora, napredovanja, odgovornosti, materijalnog položaja, i prestanka sudijske funkcije. Takođe ima nadležnosti u pogledu ljudskih resursa, organizacije i nadzora, budžeta, merenja rezultata, opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova i strateškog planiranja³¹⁵.

Prenošenjem većih nadležnosti za utvrđivanje budžeta sa Ministarstva finansija i Ministarstva pravde na same sudove uticaće se na racionalizovano raspoređivanje sredstava kao i na podizanje stepena odgovornosti kod budžetskih korisnika.

„Postizanje nezavisnosti sudstva podrazumeva i uvođenje nezavisnog sudskog budžeta, ali tek po uspostavljanju infrastrukture i kapaciteta za adekvatno planiranje i delotvorno finansijsko upravljanje u okviru pravosuđa. Dok se ne uspostave puni kapaciteti za nezavisno finansijsko upravljanje, prelazni budžetski model u kome će Visoki savet sudstva dostavljati integrisani sudski budžet Ministarstvu pravde, i u kome će se unaprediti konsultativni proces sa predstavnicima pravosuđa, predstavljaće prelazno rešenje i pripremu za buduće izazove. U prelaznom modelu Ministarstvo pravde će i dalje predstavljati pravosuđe u pregovorima sa Ministarstvom finansija dok budžetska ovlašćenja ne budu u potpunosti preneti na pravosuđe u 2011. godini, i dok Visoki savet sudstva ne

³¹⁴ Ibid. str. 8.

³¹⁵ Ibid. str. 9.

bude osposobljen i ovlašćen da utvrđuje, odobrava i raspodeljuje budžet za pravosudni sistem, zajedno sa Trezorom Republike i Ministarstvom finansija³¹⁶.

U vreme donešenja Strategije Ministarstvo pravde je imalo široka ovlašćenja u vezi sa definisanjem unutrašnjeg uređenja sudova kao i utvrđivanjem pravila njihovog rada. Na taj način sudovima se oduzima neophodna autonomija koja bi im omogućila da na efikasan način otklone manjkavosti u svom radu i preuzmu odgovornost za rezultate svog rada. Kada je reč o nadzoru rada sudova on je u nadležnosti Ministarstva pravde ali i drugih organa poput Visokog saveta pravosuđa, Velikog personalnog veća i Nadzornog odbora.

“Pravosudni sistem će imati ovlašćenja da utvrđuje opšti okvir i unutrašnje uređenje i rad sudova preko Visokog saveta sudstva. Kada novim zakonom optimalan nivo nadležnosti bude prenet sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva, Visoki savet sudstva će nadgledati sprovođenje administrativne uprave iz poslovnika i dalje unapređivati delotvornost upravljanja predmetima i rezultate rada sudova, zajedno sa predsednicima sudova i učešćem Ministarstva pravde u skladu sa zakonom. Uz podršku nove Administrativne kancelarije Visoki savet sudstva će imati kapacitete za integrisano upravljanje pravosuđem, u skladu sa obimom nadležnosti propisanih zakonom, preuzimajući odgovornosti Velikog personalnog veća i Nadzornog odbora³¹⁷.

U ovom delu Strategija se ponovo osvrće na sistem podele vlasti, i predviđa da Ministarstvo pravde mora biti funkcionalno povezano sa Visokim savetom sudstva kako bi moglo da reaguje ukoliko uoči nedostatke u funkcionisanju pravosudnog sistema.

Sledeći cilj odnosi se na uspostavljanje transparentnog pravosudnog sistema.

Bez sistemskih kriterijuma na osnovu kojih se vrši izbor budućih sudija i na osnovu kojih se prati i ocenjuje rad stalnih sudija ili bez jasnih pravila o razrešenju nemoguće je uspostaviti nezavisno sudstvo. Kako bi se izbegla praksa političkih pritisaka i drugih vidova nedozvoljenih uticaj prilikom izbora nosilaca pravosudnih funkcija, osnovani su Visoki savet pravosuđa i Veliko personalno veće. Na ovaj način pružene su izvesne garancije za

³¹⁶ Ibid. str. 10.

³¹⁷ Ibid. str. 11.

pravičan proces predlaganja, izbora, napredovanje i razrešavanje sudija, međutim usled loših ustavnih rešenja i netransparentnosti postupka izbora i dalje postoji prostor za nedozvoljene uticaje i pritiske.

“Proces imenovanja i izbora sudija mora biti u funkciji institucionalne i individualne nezavisnosti sudskog sistema. Novi Ustav mora da utvrdi i garantuje nezavisnost i samostalnost sudija. Individualnu nezavisnost sudija garantovaće Visoki savet sudstva kao novi sudski organ u Ustavnom sistemu Republike Srbije.³¹⁸“ Visoki savet sudstva (VSS) nadležan je, između ostalog, da se stara o sudijskoj nezavisnosti tako što će biti ovlašćen da Narodnoj skupštini predlaže kandidate za prvi izbor na sudijsku funkciju koji se biraju na period od tri godine. Nakon isteka probnog perioda, Visoki savet sudstva donosi odluku o stalnom imenovanju koju deklarativno potvrđuje predsednik Narodne skupštine.

U skladu sa gorenavedenim predviđeno je da VSS donese precizne kriterijume za nov način predlaganja, izbora, napredovanja, odgovornosti i prestanka sudijske funkcije uz pomoć kojih će se osigurati da među nosiocima pravosudne funkcije budu najugledniji i najbolji pravnici. Kada je reč o izboru na sudijsku funkciju položen završni ispit na Nacionalnom institutu postaće “vrlo cenjeni kriterijum za izbor“.

U okviru istog reformskog cilje predviđa se i uvođenje nove mreže sudova sa drugačijim nadležnostima i brojem sudija koji se proceni kao primeren. U okviru ovog cilja dodatno se apostrofira aktivni odnos sa javnošću i veće učešće javnosti.

U odnosu između opšte javnosti i zaposlenih u pravosuđu Strategija pronalazi jasne razlike u shvatanju suštine pravosudnih procesa. Kada građani ne razumeju u potpunosti funkcionisanje pravosudnog sistema to ih odvraća od obraćanja sudovima u cilju zaštite osnovnih prava i sloboda koja im pripadaju. Shvatajući da snaga i vitalnost pravosudnog sistema zavisi od građana koji razumeju i podržavaju njegovu ulogu, pravosudni sistem će na proaktivan način pristupiti obrazovanju javnosti i medija, tako da oni razumeju kakva je njegova uloga i koje su njegove funkcije, i da tako promeni lošu sliku koju mnogi imaju o sudijama i institucijama pravosuđa.

³¹⁸ Ibid. str. 12.

Strategija kao cilj definiše i odgovorni pravosudni sistem.

Zbog nepostojanja jedinstvenih standarda i redovno ažuriranih statističkih informacija bilo na nivou sistema bilo na nivou pojedinačnih sudova, praktično je nemoguće analizirati rezultate rada pravosudnog sistema ili sudija koji rade u pojedinačnim sudovima, što onemogućava efikasnu kontrolu sudske vlasti.

Posebno treba obratiti pažnju na:

-Kvalitativne kriterijume za izbor i napredovanje sudija – sudije u Srbiji su izabrane, otpuštene pa zatim ponovo izabrane bez uspostavljanja bilo kakvih kvalitativnih kriterijuma. Ne postoji nikakav sistem u okviru koga se mogu izmeriti zasluge sudija u toku njihove karijere. Pravilan karijerni sistem na osnovu zasluga za sudije i tužioce i dalje čeka da bude potpuno razvijen. I dalje je moguće pristupiti sudskoj profesiji, posebno na višim nivoima, na osnovu nejasnih kriterijuma i bez pohađanja obuke na Pravosudnoj akademiji. Zakonski okvir i dalje ostavlja prostor za političke uticaje na pravosuđe, posebno u pogledu ovlašćenja parlamenta da imenuje sudije i tužioce.³¹⁹

-Stručno usavršavanje – Stalna edukacija sudija i tužilaca je od suštinske važnosti i priznata je kao jedan od ključnih kriterijuma pri ocenjivanju kvaliteta rada sudija. Program mentorskog nadzora koji omogućava Pravosudna akademija kroz program početne obuke je jedan od najboljih mehanizama u procesu stvaranja uspešnih sudija ili tužilaca.³²⁰

-Efekte stručnog usavršavanja na pravosuđe – Velika većina sudija je izrazila svoje zadovoljstvo sadržajem i vrstom programa stručnog usavršavanja, mogućnosti za aktivno učešće u procesu stručnog usavršavanja kao i korelaciji između profesionalnih programa obuke i realne obrazovne potrebe sudija. Najznačajniji efekat stručnog usavršavanja odnosi se na povećanu motivisanost za rad i na ispoljen veći stepen samopouzdanja u radu. Dobijeni podaci pokazuju da je stručno usavršavanje sudija dinamičan i veoma složen

319 Brooks, J. i Purić, O., Volume II of the Judicial Studies Series: Judicial Reform through the interaction of Citizens and States: An Analysis of Public and Professional Opinion regarding Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, based on Brooks, J. and Madacki, S., Paper II: Focus Group Analysis, 2013.

320 Ibid.

proces, a ključna tačka u desetogodišnjoj realizaciji i razvoju predstavlja transformacija Pravosudnog centra u Pravosudnu akademiju 2010. godine. Ova ogromna organizaciona promena direktno ili indirektno je dovela do značajnih promena u celokupnom procesu profesionalne obuke sudija. Centralni deo ove promene bila je primena dvogodišnjeg programa početne obuke sudija i javnih tužilaca. Na prvom mestu, primetan je pad u obimu stručnog usavršavanja, tj. smanjen je broj sudija koji u njemu učestvuju. Takođe, došlo je do smanjenja broja sudija koji pohađaju više od jednog oblika stručnog usavršavanja u toku jedne godine. Istovremeno, došlo je do povećanja broja sudija koji po prvi put učestvuju u nekom programu profesionalnog usavršavanja, kao i do povećanja ukupnog kvaliteta stručnog usavršavanja; primećeno je zadovoljstvo sadržajem i načinom organizovanja uspostavljanjem veze između programa obuke i stvarnim obrazovnim potrebama sudija i mogućnošću da sudije direktno učestvuju u procesu obuke. Primarni rezultat svega toga bio je porast motivacije i samopuzdanja sudija prilikom rada.³²¹

-Vrednovanje sudija i tužilaca - Odgovornost procene učinka pojedinih sudija je pre svega na njihovim nadređenim sudijama u okviru odeljenja ili na predsedniku suda. Učinak sudije mora biti ocenjen jer se sudovi finansiraju iz javnih sredstava i igraju važnu ulogu u zaštiti vladavine prava i svakodnevnog života građana i preduzeća.

- Neophodna je evaluacija sudija, pre svega jer ona služi kao način korekcije ali i kao motivator za uspešno vršenje funkcije.
- Postoje već uspostavljeni kriterijumi za vrednovanje rada, ali su oni u velikoj veri zasnovani na statističkim parametrima.
- Potrebno je pooštriti kriterijume vrednovanja sudija i tužilaca.
- Potrebno je uspostaviti objektivnije kriterijume procene, kako za pripravnike tako i za same sudije.

321 Brooks, J. i Purić, O., Volume III of the Judicial Studies Series: Strengthening the Professional Advancement of the Judiciary in Serbia through establishing effective partnerships and enhancing monitoring and evaluation techniques, based on Despotović, M., Paper III, The Effects of Professional Advancement on the Judiciary, 2013.

- Iako već postoji propis donet od strane profesionalnog udruženja, neophodno je razviti nove kriterijume za vrednovanje efikasnosti u praksi.
- Potrebno je uvesti disciplinsku odgovornost jer u tom pogledu, trenutno ne postoje merljivi kriterijumi.³²²

U funkciji ostvarivanja cilja koji se odnosi na dostizanje efikasnog pravosudnog sistema pored elemenata ostvarivanja boljeg pristupa pravosuđu posebno se predviđa standardizovanje sistema obuke i stručnog usavršavanja.

Obuka u pravosuđu nije na zadovoljavajućem nivou, ni kada je reč o novom ni kada je reč o iskusnom osoblju. Institucija koja ima prvenstvenu odgovornost za stručno usavršavanje sudija i tužilaca jeste Pravosudni centar čiji rad narušava to što ne postoji razvijen i sveobuhvatan nastavni program na osnovu kog bi se obuka sprovodila. Takođe, ni nastavni planovi i programi pravnih fakultat nisu dovoljno dobro osmišljeni, jer studentima prava nedostaje praktična obuka.

Glavni pravci koje Strategija predviđa u ovoj oblasti odnose se na usvajanje Zakona o obuci sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca, i sudijskih i tužilačkih pomoćnika, kao i na osnivanje Nacionalnog instituta za obuka u pravosuđu koji bi trebalo da preuzme mandat, funkcije i resurse Pravosudnog centra. Nacionalni institut radio bi pod nadzorom Viskog saveta sudstva, dok bi među članovima upravnog odbora bili predsednik Vrhovnog kasacionog suda i ministar pravde.

“Nacionalni institut za obuku u pravosuđu će pružati standarizovano početno i stalno profesionalno usavršavanje na više nivoa za zaposlene u pravosuđu. Obuka će staviti naglasak na tehnike upravljanja predmetima da bi se rešavalo pitanje znatnog broja zaostalih predmeta u sudovima Republike.

322 Brooks, J. i Purić, O., Volume II of the Judicial Studies Series: Judicial Reform through the interaction of Citizens and States: An Analysis of Public and Professional Opinion regarding Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, based on Brooks, J., and Madacki, S., Paper II: Focus Group Analysis, 2013.

Uspešno položeni završni ispit na ovom Institutu postaće vrlo cenjen kriterijum za prvi izbor kandidata na pravosudne funkcije. Permanentna edukacija nosilaca pravosudnih funkcija biće obavezna³²³.

Strategija reforme pravosuđa prepoznaje potrebu za reformom institucija povezanih sa sudstvom. Tako se predviđa da “u skladu sa ustavnim načelom podele vlasti, koje se zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli tri grane vlasti, uspostaviće se optimalan odnos nadležnosti Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva, kao institucija koje su odgovorne za funkcionisanje pravosudnog sistema”³²⁴.

Kako ne bi bila narušena sudska nezavisnost i autonomija, funkcionalna veza između Ministarstva pravde i VSS-a precizirano je da će ona biti uređena zakonom i da se neće odnositi na vršenje sudijske vlasti. Ova funkcionalna veza ima za cilj da obezbedi Ministarstvu pravde mogućnost da reaguje na eventualne nepravilnosti koje uoči u funkcionisanju sudskog sistema. Nadalje, Ministarstvo će u sklopu sprovođenja reformskih ciljeva ustanovljenih ovom Strategijom uskladiti svoje nadležnosti i strukturu sa zahtevima koje nameće proces evropskih integracija.

Takođe, rešenja za položaj javnog tužilaštva često se vide u okvirima dve potpuno suprotne tendencije. Prema prvoj tendenciji, tužilaštvo bi trebalo da se gotovo izjednači sa sudom u pogledu najvažnijih pitanja, dok druga tendencija vidi tužilaštvo kao „običan organ izvršne vlasti sa rigoroznom unutrašnjom organizacijom i disciplinom“. Strategija nalazi da zbog mesta i uloge koju ima u pravosudnom sistemu, javni tužilac ne može da bude običan državni službenik, ali da istovremeno ne može da mu se garantuje status koji ima sudija.

Reforma pravosudnog sistema je prilika da se ojača samostalnost, odgovornost i delotvornost javnih tužilaca. Novim ustavnim i zakonskim rešenjima tužioci bi trebalo da, uz poštovanje načela subordincije, dobiju veću samostalnost u radu. Takođe, sa uvođenjem modela tužilačke istrage imaće dominantnu ulogu u istražnom postupku.

³²³ Ibid. str 12.

³²⁴ Ibid. str. 18.

Državno veće tužilaca staraće se o funkcionalnoj samostalnosti tužilaštva i njegova uloga biće da Narodnoj skupštini predlaže kandidate za zamenike tužilaca na inicijalni period od tri godine nakon kog će samo Državno veće tužilca doneti odluku o izboru na stalnu funkciju. Sa druge strane kandidate za republičkog javnog tužioca, tužioca za ratne zločine i tužioca za organizovani kriminala Narodnoj skupštini predlaže Vlada, uz prethodno pribavljeno mišljenje Državnog veća tužilaca. Nosioци ovih funkcija biraju se na šest godina uz mogućnost reizbora.

Planirani period za sprovođenje Strategije bio je od 2006. do 2011. godine. Kako bi se na najdelotvorniji način radilo na ostvarivanju reformskih ciljeva neophodno je da se kontinuirano prate kvantitativni pokazatelji rezultata rada. Pokazatelji će biti definisani Akcionim planom³²⁵ i grupisani oko četiri osnovna načela iz Strategije (nezavisnost, transparentnost, odgovornost, efikasnost).

Dodatno, Komisija za sprovođenje strategije imala je zadatak da izradi predlog standardizovanih obrazaca za prikupljanje statističkih podataka o rezultatima reformskih procesa. Pravosudne institucije će biti u obavezi da koriste ove podatke prilikom donošenja strateških odluka.

3.9 Ustavno rešenje - položaj sudstva

Period koji je zatim usledio obeležen je procesom ustavnih promena, odnosno rešavanjem pitanja ustavnog položaja sudstva, a naročito ustavnih garancija sudske nezavisnosti. U tom smislu veoma je značajno sagledavanje rada profesionalnih udruženja, pre svega Društva sudija Srbije, na formulisanju predloga ustavnih rešenja koja se odnose na uspostavljanje nezavisnosti sudstva jer su upravo sudije te kojih se ovo pitanje najneposrednije tiče. Svesni da se u osnovi nezavisnosti sudija nalazi njihova odgovornost, Društvo sudija je pristupilo i izradi predloga ustavnih i zakonskih rešenja koja se odnose na obavezu

³²⁵ Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2006), op.cit.

savesnog, stručnog i dostojnog postupanja sudija³²⁶. To je imalo za cilj rešavanje ozbiljnog problema koji je bio prisutan u domaćem pravosudnom sistemu sve do donošenja Ustava od 2006. godine a koji se odnosio na nepostojanje drugih oblika odgovornosti sudija osim razrešenja od sudijske dužnosti.

Društvo sudija Srbije je, između ostalog, predložilo drugačiji pristup usvajanju pravosudnih zakona, za čije izglasavanje smatraju da bi moralo da glasa više od polovine narodnih poslanika. Na taj način uspostavila bi se stabilnost zakonskog okvira za položaj i rad sudova i sudija, i onemogućila bi se zakonodavna praksa neprestanih izmena pravosudnih zakona koje su uglavnom išle u pravcu sužavanja nezavisnosti i samostalnosti sudstva. Jedan od primera jeste regulisanje nadležnosti Visokog saveta pravosuđa, odnosno sužavanje istih. To je bilo moguće pre svega jer Ustav nije regulisao postojanje i nadležnosti ovog tela. Ostali predlozi odnosili su se na unošenje u novi Ustav kriterijum za izbor sudija, prenošenje nadležnosti za izbor i razrešenje predsednika sudova na Viski savet pravosuđa, definisanje disciplinske odgovornosti, uspostavljanje posebnog sudskog budžeta i drugo.

Predlozi Društva sudija Srbije nesumnjivo su uticali na unošenje određenih ustavnih rešenja koji doprinose uspostavljanju nezavisnog, efikasnog i odgovornog sudstva³²⁷. Međutim, novi Ustav nije do kraja opravdao očekivanja predstavnika pravosuđa. Usvojene ustavne garancije nezavisnosti sudstva nisu celovite ni dovoljno čvrste, i njihovo dalje uspostavljanje je u znatnoj meri spušteno na zakonski nivo³²⁸. Čini se da je pravosuđe ostalo na margini, naročito u smislu malobrojnih i nedorečenih odredaba njemu posvećenih.³²⁹ Kao primer isuviše širokih garancija nezavisnosti navodi se diskrecija Skupštine prilikom izbora predsednika sudova i sudija, premeštanje sudija u drugi sud bez njihove saglasnosti, nepostojanje materijalnih garancija sudske nezavisnosti. Zatim tu su i neka posebno problematična rešenja koja se odnose na prvi izbor sudija i izbor predsednika

³²⁶ Boljević, D., 'Od novog Ustava očekivali smo više', Pravda u tranziciji, br.8, 2007, dostupno na: http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/%28CASOPIS%29SRP/SRP08/1547.pdf

³²⁷ Hadžiomerović, O. i Boljevi, D., (ured.), Ustavni položaj sudstva, Društvo sudija Srbije, Beograd, 2005.

³²⁸ Hadžiomerović, O., Sukob političke volje i prava, Pravda u tranziciji, br.8, 2007.

³²⁹ Tomić, Z., izlaganje na tribini Društva sudija Srbije 'U susret novom Ustavu - pravosuđe, dan posle', 28.10.2006.

sudova i članova Visokog sudskog saveta od strane Skupštine, donošenje i menjanje zakona koji se tiču pravosuđa samo prostom većinom prisutnih poslanika, zabrana političkog delovanja sudijama i drugo. Važno je napomenuti da je većina rešenja koje donosi Ustav zapravo odraz rešenja koje je donela Nacionalna strategija za reformu pravosuđa koja po mišljenju profesora Zorana Tomića vodi put političkog pravosuđa. Kao jasan primer može se navesti sastav i izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca za koji je na posredan ili neposredan način zadužena Narodna skupština. Naime, u Viskom savetu sudstva, telu čija je osnovan svrha da garantuje sudijsku nezavisnost, u kome kao stalni članovi sede ministar pravosuđa i predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine, a sve ključne odluke moraju da se donose sa najmanje 8 glasova za, ostavljen je prostor za institucionalizovane pritiske od strane izvršne i zakonodavne vlasti.

Vencijanska komisija je u svom mišljenju o Ustavu Srbije iz 2007. godine³³⁰ ocenila da je prisutan preteran uticaj parlamenta na pravosuđe. Naime, postupak imenovanja u sudstvu je na ovaj način pod dvostrukom kontrolom same Narodne skupštine: predloge daje Visoki savet sudstva koga je izabrala Narodna skupština, a odluke po predlogu opet donosi Narodna skupština. Venecijanska komisija ovako uređenje vidi kao recept za politizaciju sudstva. Kada su u pitanju osnove za sprovođenje reizbora svih sudija koje se pre svega nalaze u Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava, Venecijanska komisija ističe da je u odnosu na političke institucije, sasvim legitimno da se zahtevaju novi izbori, nakon usvajanja potpuno novog Ustava, dok potreba za postupkom reizbora svih sudija i tužioca uopšte nije jasna. Možda je motivisana željom da se udalje sve sudije koje su se kompromitovale u prethodnom režimu ili koje su korumpirane. Vencijanska komisija nije u položaju da daje ocenu da li takvi razlozi postoje u odnosu na veliki broj sudija. Sveobuhvatan i brz postupak ponovnog izbora svakako će biti veoma težak i ne Primer dobre međunarodne prakse: Glavni problem u svim pravosudnim obrazovnim ustanovama jeste privlačenje odgovarajućih edukatora; većina ustanova se u velikoj meri oslanja na sudije. Međutim, sudije imaju svoj redovni posao i nisu u mogućnosti da izdvoje dovoljnu količinu vremena koja je potrebna za razvoj i prezentaciju neophodnih programa. Ovaj

³³⁰ Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18.03.2007.

problem se može rešiti na različite načine. Prvo, profesionalni edukator za odrasle može pomoći u razvoju nastavnih sredstava i tako može olakšati zadatak trenera / sudija. Drugo, jedan sudija i jedan tužilac treba da budu oslobođeni sudijske dužnosti u periodu od dve godine i dodatno plaćeni za stalno ili povremeno pružanje obuke sudijama. Usluge nesudskih eksperata u pravnim i drugim neophodnim oblastima mogu da se koristi po potrebi. Svi treneri treba da se edukuju o interaktivnim tehnikama učenja koje su neophodne za isplativo obrazovanje. U manjim pravnim sistemima, to se može postići tako što će se profesorski kadar poslati u inostranstvo na program međunarodne obuke trenera. To bi obezbedilo pristup međunarodnim obrazovnim mrežama kroz razmenu ljudskih i materijalnih resursa. Veštine tako stečene treba preneti na druge kroz program lokalne obuke trenere. Obuka bi trebalo da bude dovoljno sveobuhvatna da na lokalnom nivou osposobi pravosudne edukatore. Identifikovanje i obuka pružalaca pravosudnog obrazovanja su ključni za efikasno pravosudno obrazovanje i reformu. Nekoliko sudija je prošlo ovaj trening. Većina je već ostvarena u svom poslu, a uz stručnu podršku edukatora, bi mogli da dizajniraju program koji bi motivisao i inspirisao pravosudne reforme. Veštine koje bi pravosudni edukatori trebalo da steknu podrazumevaju: andragogiju, umrežavanje, metodologiju razvoja kurikuluma, razvoj nastavnih planova i mehanizama za njihovo ostvarenje, učenje na daljinu i prikupljanje sredstava.

da će se na kraju i izabrati bolje sudije i tužioci. Stoga, može se izraziti sumnja da li je odluka da se sprovede ovaka postupak bila mudra.³³¹

Nakon donošenja Ustava i Ustavnog zakona pažnja kako stručne tako i opšte javnosti bila je usmerena pre svega na pitanje reizbora tadašnjih sudija. Reizbor sudija nalazio se i u sklopu predizbornih obećanja, međutim u Ustavu se ne nalaze pravne osnove za tako nešto, pogotovo kada se uzme u obzir ustavni kontinuitet koji se očitava kako u karakteru ustavnih odredbi tako i u proceduri ustavnog preobražaja. U tom smislu nema opravdanja da se iznova uspostavlja stalnost sudijske funkcije.³³² Zapravo novim reizborom bi se ona

³³¹ Ibid.

³³² „Ustav Srbije iz 2006. godine, pored ostalih legitimacijskih deficita (usvajanje do tad nepoznatog teksta u Skupštini, umesto konstituisanja ustavotvorne skupštine; održavanje političkog i ustavnog kontinuiteta sa autoritarnim razdobljem, po cenu neuverljive legitimnosti referenduma, umesto jasnog diskontinuiteta),

poništala, ozbiljno narušavajući postojeće garancije sudijske nezavisnosti. Po svemu sudeći iza sprovođenja reizbora svih sudija i tužilaca stajala je politička volje, ako je već pravo izostalo. Političari koji su se zalagali za reizbor pravdali su to potrebom da se iz sudstva odstrane oni koji se svojim radom ugrožavaju ugled profesije. Međutim, reizborom se to očividno nije moglo postići, ne samo zbog načina na koji je bio zamišljen (za reizbor je zadužen Visoki savet sudstva koji je pod kontrolom Narodne skupštine, nepostojanje jasnih kriteriju na osnovu kojih bi se odlučivalo kao i kratak rok za sprovođenje reizbora), već i zbog sistemskog problema u pravosuđu koje nije u stanju da prepozna nedostojne sudije i sa njima se suoči u okviru regularnog procesa razrešenja³³³. Neophodno je da se sprovodi kontinuirano vrednovanje rada sudija, kao osnova za uspostavljanje jasnog sistema odgovornosti za nestručno, nesavesno i nedostojno obavljanje sudske prakse. Na taj način sudstvo bi išlo u pravcu podizanja stručnih kapaciteta i uopšte unapređenju kvaliteta rada pravosudnih organa. Međutim, politički akteri u Srbiji nisu bili spremni za usvajanje sistemskih i održivih rešenja, već su radili na kreiranju ambijenta za sprovođenje opšteg izbora svih sudija za koji se, zbog načina na koji je bio predviđen, opravdano smatralo da je novi instrument politizacije sudstva.³³⁴ Pokazuje se već ustaljena tendencija da svaka nova vlast teži da iznova uspostavi stalnost sudijske i tužilačke funkcije koristeći se sigurnim mehanizmima: neadekvatnim sastavom tijela za izbor sudija, kao i smještanjem konačne

postavio je osnov za odbijanje prihvatanja međunarodnopravno prihvaćenih principa nezavisnosti sudske vlasti i sudija. Uprkos deklarativnoj zabrani osnivanja privremenih, prekih ili vanrednih sudova, novi Ustav je uzdržao jedan od osnovnih principa nezavisnosti sudija – stalnost sudske funkcije. Umesto da ova stalnost bude ispitivana u lustracionom postupku, predviđena su zapravo dva izbora sudije. Prvi izbor vrši Skupština, a drugi (koji je zapravo, reizbor) Visoki savet sudstva.“ - Rakić Vodinelić, V., ‘Privlačnost jedne himere’, *Portal Peščanik*, 25.04.2010, dostupno na <http://pecanik.net/privlacnost-jedne-himere/>

³³³ Hadžiomerović, O., Sukob političke volje i prava, op.cit

³³⁴ Interesantno je da je nerazjašnjeno u kom kapacitetu je postupao Visoki savet sudstva. Vesna Rakić Vodinelić npr. smatra : „Neophodno je utvrditi da li je Savet bio svestan da u postupku izbora sudija ima položaj *tribunala*, u smislu čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava, Visoki savet sudstva bi se morao smatrati telom koje bi potpadalo pod pojam „nezavisnog i nepristrasnog tribunala osnovanog zakonom“, zato što je osnovan Ustavom, a bliže regulisan zakonom; zato što su njegove odluke obavezujuće, zato što je zamišljen i zakonom i Ustavom ustanovljen kao nezavisno telo i zato što u njegovom sastavu većinu čine profesionalne sudije. A kada je takvo telo, Visoki savet mora da odlučuje na osnovu *javne i usmene rasprave, dajući mogućnost licu o čijem pravu odlučuje, da u postupku sudeluje*. Na to telo imaju se primeniti sva pravila o izuzeću koja inače važe u sudskom postupku. Ali, naš VSS nije bio ni nezavisan ni nepristrasan, a naročito ne javan.” Rakić Vodinelić, V., ‘Privlačnost jedne himere’, op.cit.

odluke o izboru i imenovanju sudija (i tužilaca, dakako) u parlament, u kojem se – kao i u svim ostalim stvarima – trguje i sudačkim mandatima.³³⁵

3.10 Nove sudije za nove sudove- neustavan reizbor sudija i tužilaca

Novi talas reforme pravosuđa započinje usvajanjem seta pravosudnih zakona 22. decembra 2008. godine koji je uključivao Zakon o uređenju sudova³³⁶, Zakon o sudijama³³⁷, Zakon o Visokom savetu sudstva³³⁸, Zakon o Državnom veću tužilaca³³⁹, Zakon o Javnom tužilaštvu³⁴⁰, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.³⁴¹

Jedna od najvećih promena je uspostavljanje nove mreže sudova koju je od 1. januara 2010. godine trebalo da čini 34 osnovna suda, znatno manje od 138 opštinskih sudova, sa 92 sudske jedinice, Reorganizacijom sudova ustanovljena su 34 osnovna suda, 26 viših sudova, 4 apelaciona suda i Vrhovni kasacioni sud kao sudovi opšte nadležnosti. Takođe, Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava uspostavljeno je 16 privrednih sudova, 45 prekršajnih sudova, zatim Viši prekršajni sud i Upravni sud kao sudovi posebne nadležnosti. U skladu sa novim sudskim sistemom, sudovi koji su ukinuti i dalje rade kao sudske jedinice u kojima se vode građanske parnice. U ovom pogledu, otvorili su se problem koji se odnose na putovanje sudija do sudskih jedinica, a koji se odnose na uvećanje troškova, smanjenu efikasnost rada sudija koji gube vreme u putu, kao i pitanje bezbednosti imajući u vidu da se predmeti prenose. Ipak, sa druge strane, krivični i većina parničnih postupaka vode se u sedištim sudova, što je stvaralo dodatne putne

³³⁵ Tagirov, T., 'U potrazi za ljudima posebnog kova', Pravda u tranziciji, br.3, 2006.

³³⁶ Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013)

³³⁷ Zakon o sudijama, (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009-odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012-odluka US, 121/2012, 124/2012-odluka US. 101/2013, 111/2014-odluka US i 117/2014)

³³⁸ Zakon o Visokom savetu sudstva (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011)

³³⁹ Zakon o Državnom veću tužilaca (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011)

³⁴⁰ Zakon o Javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US i 117/2014)

³⁴¹ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava (Službeni glasnik RS, br. 116/2008)

troškove za stranke, advokate i druge učesnike u postupku³⁴². Analiza Vrhovnog kasacionog suda o radu svih sudova u 2012. godini ukazuje na izrazito nejednaku opterećenost osnovnih sudova u Srbiji, što ukazuje na činjenicu da građani nemju jednak pristup sudu.³⁴³ Razlozi za usvajanje neadekvatne mreže sudova najverovatnije leže u lošoj proceni realnih potreba, kao i mera i sredstava za njihovu realizaciju, odnosno izostanku adekvatne analize postojećeg stanja i efekata koje bi eventualne izmene prouzrokovale.

Međutim ukidanje starih i osnivanje novih sudova sa drugačijim nadležnostima iskorišćeno je kao još jedan argument u prilog sprovođenja za reizbor svih sudija. Međutim, ovo je u suprotnosti sa načelom stalnosti sudske funkcije, kao i protivno Ustavu koji nalaže da “u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran, sudija izuzetno može bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili upućen u drugi sud, u skladu sa zakonom. Nigde se ne spominje ponovni izbor.³⁴⁴” Međutim politička volja je očigledno nadjačala pravo i pravosuđe se našlo pred jednim od najvećih neuspeha u proteklm decenijama. Prelazne i završne odredbe Zakona o sudijama, Zakona o Visokom savetu sudstva kao i Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Državnom veću tužilaca propisale su opšti reizbor sudija i tužilaca, kao i veoma kratke rokove konstituisanja pomenutih tela i sprovođenja celokupnog postupka reizbora.³⁴⁵ Da nosioci pravosudne funkcije imaju ozbiljnih razloga za zabrinutost bilo je očigledno kada je Poslovníkom o radu VSS³⁴⁶ odlučeno da će se rad prvog saziva ovog tela obavljati u javnosti. Na ovaj način VSS je dobio određene ruke za proizvoljnost svojih odluka. Proizvoljnost u uređenju čitave grane

³⁴² Analiza efekata Zakona o područjima sudova i javnih tužilaštava, dostupno na:

<http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/724/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20sedistima%20i%20podrucjima%20sudova%20i%20javnih%20tuzilastava.pdf>

³⁴³ Prosečan priliv predmeta po sudiji kod osnovnih sudova se kreće od 31,11 do 178,19 što znači da najopterećeniji sud ima i do 5,73 puta više predmeta po sudiji od suda koji je najmanje opterećen, odnosno koji ima najmanji prosečni priliv po sudiji. Izvor: Analiza efekata Zakona o područjima sudova i javnih tužilaštava, str. 2.

³⁴⁴ Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006)

³⁴⁵ Opšti reizbor sudija i tužilaca bio je i ostao najkritikovaniji element reforme pravosuđa. Tako je Ministar pravde i državne uprave Nikola Selaković u razgovoru sa predstavnicima OEBS-a rekao da reforma pravosuđa nije dobro sprovedena, u prilog čemu, kako je rekao, govori i odluka Ustavnog suda koji je vratio neizabrane sudije i javne tužioce u pravosudni system.

'Selaković: Reforma pravosuđa nije dobro sprovedena', *Tanjug*, 19.12.2012, dostupno na

<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:411272-Selakovic-Reforma-pravosudja-nije-dobro-sprovedena>

³⁴⁶ Poslovník Visokog saveta sudstva, (Službeni glasnik RS, br. 43/2009)

vlasti bitno narušava ustavni poredak države i može biti rezultat ili velike nesposobnosti ili skrivenih namera svih koji su u tome učestvovali.³⁴⁷ Tako su 17. decembra 2009. godine objavljena rezultati reizbora na osnovu kojih je razrešeno 837 sudija i 220 tužilaca³⁴⁸, odnosno oko trećina nosilaca pravosudne funkcije u Srbiji. Prema rečima predsednice Visokog saveta sudstva Nate Mesarović, VSS je za 400 radnih sati obradio 5020 prijava³⁴⁹, što kada se preračuna iznosi pet minuta za ocenu stručnosti, osposobljenost i dostojnost svakog kandidata. Ne samo da je malo, nego je gotovo nemoguće. Kako je kasnije potvrđeno prilikom odlučivanja i VSS i DVT korišćeni su podaci BIA³⁵⁰, baratalo se spiskovima koji su dolazili od nepoznatih izvora umesto da se raspravljalo o ispunjenosti kriterijum za svakog kandidata ponaosob. Stoga ne čudi što su VSS i DVT propustili da jasno obrazlože svoje odluke tako da se jasno vidi razlog prestanka sudijske funkcije, umesto toga sve neizabrane sudije i tužioci dobili su istovetno obrazloženje u kome se zapravo navode već poznati opšti kriterijumi.

Neizabrane sudije su potom podnele približno devetsto žalbi Ustavnom sudu. Ubrzo nakon što je Ustavni sud rešio dve žalbe³⁵¹, nalažući VSS da iznova razmotri kandidature ovih sudija, stupio je na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama³⁵² koji donosi novi modus operandi partijske države.³⁵³ Naime, Zakonom se obustavljaju postupci pred Ustavnim sudom, a nadležnost za odlučivanje o žalbama prebacuje se na VSS, što predstavlja krajnje neprimereno rešenje jer će na taj način VSS preispitivati sam svoj rad. Međutim, preispitivanje će obaviti stalni sastav ovoga tela i odnosi će se i na kandidature izabranih sudija. Sudstvo ovim putem nije dobilo novu šansu, već udarac posle kog je bilo

³⁴⁷ Boljević, D., 'Reforma nezakonitim postupcima', *Nedeljnik Vreme*, 18.02.2010, dostupno na: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=914137>

³⁴⁸ Odluka Visokog saveta sudstva br 06-00-37/2009-01, dostupno na <http://goo.gl/13g7qy>

³⁴⁹ Boljević, D., 'Reforma nezakonitim postupcima', op.cit.

³⁵⁰ Radomirović, V., 'VSS podatke o sudijama tražio pet meseci posle reizbora', *Portal Pištaljka*, 09.03.2011, dostupno na <http://pistaljka.rs/home/read/85>

³⁵¹ Odluka Ustavnog suda u slučaju Saveljić VIIIU-102/2010 (Službeni glasnik, broj 34/2010) i Odluka Ustavnog suda u slučaju Tasić VIIIU-189/2010 (Službeni glasnik RS, broj 27/2011)

³⁵² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS, broj 101/2010)

³⁵³ Rakić Vodinelić, V., *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2012

na kolenima.³⁵⁴ Ono je tamaralo u magli hirova zakonodavne i izvršne vlasti kojima je pravosuđe trebalo kako da svojim odlukama ozakoni ono što je po volji ovim strukturama vlasti, tako i da kroz reformu pravosuđa prikažu posvećenost Srbije uspostavljanju vladavine prava na putu ka Evropskoj uniji. Upravo zato ni proces preispitivanja opšteg izbora sudija i tužilaca nije doneo ništa novo. Na članove VSS (i DVT) vršeni su snažni pritisci, sudija Milimir Lukić podneo je ostavku, a sudija Blagoje Jakšić bio je uhapšen zbog optužbi za zloupotrebu službenog položaja kojih je kasnije oslobođen. I nakon procesa preispitivanja brojne sudije i tužioci pravdu su ponovo zatražili pred Ustavnim sudom čije odluke su sačekale još jednu izbornu promenu vlasti. Ako je reforma pravosuđa bila veliki poraza prethodne vlasti onda je red, kako to doliči jednoj partokratskoj državi, da bude košarica za skupljanje političkih poena na samom početku mandata.

Nije se moglo očekivati da građani stanu u odbranu razrešenih sudija i tužilaca, jer je šira javnost bila slabo obavještena o procesu reforme pravosuđa, u to vreme bila su mnogo aktuelnija pitanja izručenja haških optuženika i situacija na Kosovu. Građani su sa procesom reizbora bili upoznati pre svega u kontekstu sukoba na relaciji sudstvo protiv ostalih struktura vlasti, i u toj galami međusobnih optužbi teško da su bili u prilici da formiraju jasnu sliku. Izostanak reakcije građanstva može se razumeti i usled niskog poverenja građana u pravosuđe. Narušenom ugledu pravosuđa doprinele su kako same sudije, kako usled nedostojnog postupanja određenih sudija tako i usled nespremnosti drugih sudija da se tome suprotstave. Međutim, pravosuđe je bilo tu gde jeste pre svega usled nekontrolisane moći izvršne vlasti koja je bila dovoljno snažna i drska da u formi opšteg izbora zahteva lustraciju sudijskog kadra dok je ulaskom SPS u vladajuću koaliciju

³⁵⁴ U svom godišnjem izveštaju Beogradski centar za ljudska prava je istakao: “(...) nisu usvojene primedbe Venecijanske komisije koje se odnose na pravni lek, jer se prema izmenama zakona sudijama i tužiocima, usvojenim krajem 2010. godine, prigovori na odluku o prestanku sudijske funkcije podnose stalnom sastavu Visokog saveta sudstva i Državnom veću tužilaca a ne Ustavnom sudu, kako je predviđalo ranije rešenje. Kriterijumi koji se primenjuju u postupku ocene rada sudija nisu izmenjeni iako je bilo dosta kritika na njihov račun. Naime, u postupku preispitivanja osposobljenosti i stručnosti sudije, koriste se isključivo merila propisana Odlukom o kriterijumima i merilima iz 2009. godine koja su svedena samo na kvantitativno merljive kriterijume. Ročišta za razgovor sa neizabranim sudijama idu sporo, postupak nije završen iako je planirano da se završi do septembra ove godine. Mandat nekoliko članova Visokog saveta sudstva je prekinut ili je sporan.” - Ljudska prava u Srbiji 2011, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012, str. 30, dostupno na <http://bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/ljudska-prava-u-srbiji-2011.pdf>

rehabilitovala upravo one od kojih je morala da napravi jasnu odstupnicu. Ako se izvršna vlast zalaže za lustraciju u sudstvu ona mora imati legitimitet da to traži, inače se ništa neće postići.³⁵⁵

Jedan veoma važan zakon našao se u senci opšteg reizbora. Narodna skupština je 11. decembra 2009. godine usvojila Zakon o Pravosudnoj akademiji kojim se Pravosudni centar transformiše u Pravosudnu akademiju. Osnovni cilj zakona, kako su tvrdili predstavnici izvršne vlasti, bio je da se jasno definiše način izbora nosilaca pravosudne funkcije kako bi se onemogućili pritisci prilikom selekcije novih sudija i tužilaca. Prilikom i neposredno nakon usvajanja Zakona izostala je reakcija unutar pravosuđa kojom bi se tražilo adekvatno uređenje položaja sudijski i tužilačkih pomoćnika koji su najviše pogođeni novim sistemom izbora jer se izričito prebida da prilikom izbora na funkciju prednost imaju kandidati koji su zavešili poetnu obuku na Pravosudnoj akademiji. Ovo pitanje, odnosno dovođenje u neravnotežan položaj sudijskih i tužilačkih pomoćnika, pokrento je tek kasnije, kada su se svi uverili da će se Zakon sprovesti. To ujedno još jednom potvrđuje da je Srbija društvo sa niskim demokratskim kapacitetom u kome se ne posvećuje dovoljno pažnje zakonodavnim rešenjima jer se ona lako menjaju, njihovo dosledno sprovođenje ne očekuje, a posledice ne sagledavaju. Zakon je ujedno trebalo da donese i normativan okvir kojim se uređuje obuka u pravosuđu u cilju podizanja stručnih kapaciteta zaposlenih u pravosuđu.

Pritisak kratkih rokova za sprovođenje reformskih zahvata, čijem je postavljanju doprinela Evropska unija svojom politikom uslovljavanja i vezivanjem napretka Srbije za formalno ispunjavanje kriterijuma, dovelo do toga da se reforma pravosuđa svede na opšti izbor sudija i novu mrežu sudova, umesto na suštinsko prekomponovanje političkog sistema Srbije u kome bi pravosuđe zauzelo mesto koje mu pripada.³⁵⁶

³⁵⁵ Boljević, D., 'Predsednici sudova zastrašuju sudije', *Politika*, 18.11.2008, dostupno na <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Predsednici-sudova-zastrashuju-sudije.lt.html>

³⁵⁶ Perić Diligenski, T., i Mladenović, S., Reforma pravosuđa u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, *Politička revija*, br. 4/2012, str.59.

3.11 Evropske integracije i reforma pravosuđa

Uspostavljanje vladavine prava spada u osnovne kriterijume koje kandidati za članstvo moraju da ispune na putu pridruživanja Evropskoj uniji. U tom smislu, od posebnog je značaja funkcionisanje pravosudnog sistema i drugih državnih institucija odgovornih za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Suštinu donošenja svih pravnih akata i planskih dokumenata Evropske unije predstavlja vladavina prava čijem utemeljenju moraju da teže sve buduće članice Unije.

Vladavina prava koja se prvenstveno postavlja kao političko pitanje i kriterijum zapravo se prožima se kroz sve stavke kriterijuma iz Kopenhagena koje je Evropski savet usvojio 1993. godine³⁵⁷, a koji su potom potvrđeni na sastanku u Madridu 1995. godine :

- politički: stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- ekonomski: razrađena tržišna ekonomija i kapaciteti kojima može da se stupa u konkurenciju sa tržišnim silama EU;
- sposobnost da se preuzmu obaveze članstva, uključujući neodstupanje od ciljeva političkog, ekonomskog i monetarnog jedinstva.

Na sastanku u Madridu pridodat je i kriterijum koji se odnosi na postojanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta za primenu celokupnog evropskog zakonodavstva- Acquis Communautaire³⁵⁸.

U okviru pristupnih pregovora države koje žele da postanu članice Evropske unije nastoje da se prilagode njenom pravnom, ekonomskom i društvenom sistemu, reformišući sopstveno zakonodavstvo u skladu sa pravnim tekovinama Unije koje su podljene u 35

³⁵⁷ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council - 21-22.06.1993, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

³⁵⁸ Pogledati http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm

zasebnih poglavlja. Pregovori o stupanju u članstvo EU nisu zapravo u pravom smislu reči pregovori, već određivanje uslova pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti *aquis communautaire* ili pravne tekovine Evropske unije i dogovaranje o eventualnim prelaznim rokovima i izuzećima.³⁵⁹

Poglavlje 23 koje se odnosi na pravosuđe i osnovna prava pokazalo se kao jedno od najzahtevnijih i usled toga, kao i zbog velike važnosti u procesu pristupanja, ono se zajedno sa poglavljem 24 (Pravda, sloboda, I bezbednost) prvo otvara i poslednja zatvara. Poglavlje 23 specifično je i po tome što ne postoji obimna regulative koja se odnosi na njegov delokrug, i stoga je državama članicama ostaljeno da same uredi svoje pravosudne sisteme na način koji smatraju najadekvatnijim i koji je u skladu sa osnovnim principima na kojima se zasniva Evropska unija. Države koje teže priključivanju Evropskoj uniji rade na tome da u što većoj meri usvoje sve ono što se vremenom izdefinisalo kao evropski standardi i najbolje prakse u oblasti pravosuđa i poštovanja ljudskih prava. Poglavlje 23 se može smatrati izrazito političkim s obzirom na činjenicu da se samo u malom delu radi o harmonizaciji zakonodavstva, te da na uspešan završetak u pregovorima ne utiču samo sprovedene reforme već i druge okolnosti iz šireg političkog konteksta³⁶⁰.

Od 2000. godine, kada je došlo do ponovnog uspostavljanja konstruktivnih odnosa između Evropske unije i Srbije pa do 2012. godine, pomoć koja je stigla iz Unije iznosila je 2,4 milijarde evra. Tokom istog perioda, za unapređenje funkcinisanja pravosuđa donirano je 53 miliona evra³⁶¹.

Evropska unija, odnosno proces evropskih integracija, imala je katalitičku ulogu u odnosu na pravosudnu reformu u Republici Srbiji. Pored drugih važnih tema koje su bile manje ili

³⁵⁹ 'Pregovaračka poglavlja 23 i 24 - O čemu pregovaramo', GIZ Projekat za pravnu reformu u Srbiji, 2013.

³⁶⁰ Zaključak čiji je sastavni deo Akcioni plan objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 71/2013 od 9.8.2013, pogledati i <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprowadjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja.pdf>

³⁶¹ Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector, draft final report, SIDA, 2013.

više u fokusu, uspostavljanje nezavisnog i delotvornog pravosuđa sve vreme predstavlja prioritetno pitanje koje Srbija treba da reši kako bi ispunila zahteva za pristupanje Uniji³⁶². Tako je proces reforme, pre svega zbog nezainteresovanosti političkog vrha za suštinske promene, započet i nastavljen u smislu iščekivanje pozitivne ocene iz Brisela, umesto da se radi na uspostavljanju pravosuđa koje bi povratilo izgubljeno poverenje građana.

Opravdano se može postaviti pitanje da li bi proces pravosudne reforme uopšte bio pokrenut da nije bilo političkog pritiska i finansijske pomoći sa strane, pre svega Evropske unije³⁶³. Tim pre kad se uzme u obzir činjenica da nakon pada Miloševićevog režima nikada nije sprovedena lustracija, iako su za to postojali svi razlozi. O lustraciji se intenzivnije raspravljalo u početku, Zakon o lustraciji je stupio na snagu 2003. godine ali nikad nije bio primenjen. Zahvaljujući tome, u pravosuđu su ostali svi oni koji su ozbiljno narušavali ugled profesije tokom devedestih radeći kao produžena ruka izvršne vlasti.

Deklarisani diskontinuitet u odnosu na režim Miloševića u praksi se pokazao kao bleđa slika, a nakon koalicione vlade DS-SPS formirane posle parlamentarnih izbora 2008. godine kao prevaziđena paradigma. Sve to ukazuje da uspostavljanje demokratskih institucija nije bio cilj po sebi, već više zadovoljavanje forme zarad "viših" političkih ciljeva. Reforma pravosuđa u Srbiji može se okarakterisati kao reforma koja je diktirana uslovima propisanim u okviru procesa evropskih integracija, koji nisu ispunjavani sa ciljem podizanja kapaciteta pravosuđa već u duhu formalnog ispunjavanja kriterijuma. To ukazuje na suštinsko nerazumevanje zahteva i značaja kako reforme pravosuđa tako i samog procesa evropskih integracija.

³⁶² Pod reformom pravosuđa Evropska unija pre svega podrazumeva jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i efikasnosti pravosuđa

³⁶³ U skorije vreme je sve je prisutniji teoretski diskurs koji pokazuje da je neophodna promena pravosudne kulture fokusiranjem na pružanje usluge građanima, a ne na pravosuđe i reformski proces kao cilj samom sebi. Pogledati Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; argument je ponovljen i u SIGMA, 'Rethinking Europe's 'Rule of Law' i Nicolaidis, K. i Kleinfeld, R., Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma', Paper No. 49, 2012.

Zbog veoma loših uslova rada i tehničke opremljenosti u pravosuđu, Evropska unija je u početku uglavnom pružala pomoć za unapređenje infrastrukture i nabavku opreme. Vremenom je pomoć sve više usmeravana ka razvoju kapaciteta u pravosuđu, a ujedno se težilo većoj koordinaciji razvojnih programa u ovoj oblasti. Takođe, Evropska unija je podržala pravosudnu institucionalizaciju kroz podršku osnivanju novih pravosudnih tela kao što su Viski savet sudstva, Državno veće tužilaca i Pravosudna akademija. Uspostavljanjem novih institucija išlo se u pravcu ispunjavanja kriterijuma koje, između ostalog, Evropska unija postavlja pred pravosudni sistem svake buduće države članice: nezavisnost, profesionalnost, odgovornost. Međutim, još uvek se nije daleko odmaklo, ova tela i dalje imaju nizak institucionalni kapacitet i ne poseduju legitimitet neophodan za kvalitetno obavljanje njihovih funkcija.

Evropska unija je u cilju obezbeđivanja održivog reformskog procesa tražila da u programiranje i sprovođenje reforme pravosuđa budu uključeni svi relevantni akteri, odnosno da pored zakonodavne i izvršne vlasti u proces odlučivanja bude adekvatno uključeno i samo pravosuđe, kao i civilno društvo. Nažalost, reforma je samo potvrdila da pravosuđe nema kapacitet da nezavisno i samostalno odlučuje. Ovo je utoliko jasnije kada se uzme u obzir da pravosuđe nije u stanju da se samoorganizuje na način da bude u stanju da se odbrani od uticaja izvršne vlasti koji se odnose na bazične principe njegovog funkcionisanja i na ostavriavanje vladavine prava kroz pružanje pravne sigurnosti građanima.

Evropska unija je u svojim godišnjim izveštajima pažljivo pratila korake koje je Srbija preduzimala u okviru reforme pravosudnog sistema. Iako jedno od najbitnijih polja na kojima se ocenjivao napredak, pravosuđe je retko kada dobijalo prelaznu ocenu, u najboljem slučaju radilo se o *umerenom* napretku. Ipak, s obzirom na velike propuste čije posledice su dovele do "reformne" reforme i ozbiljnog gubitka ne samo vremena već i legitimiteta glavnih reformskih aktera, čini se da su kritike koje je Brisel upućivao bile nedovoljno oštre ili prosto zakasnele.

3.11.1 Analiza stanja u pravosuđu u okviru godišnjih izveštaja Evropske komisije

Evropska komisija kao najznačajniji donator u Srbiji imala je posebnu ulogu u stvaranju unutrašnjih promena kroz strategiju spoljne uslovljenosti³⁶⁴. Što se tiče uloge EU u uspostavljanju demokratije i vladavine prava, tvrdi se da EU ima "moć transformacije"³⁶⁵ ili "demokratizacije vlasti".³⁶⁶ Strategija spoljne promocije demokratije EU ističe da bi se ravnoteža trebala prebaciti sa domaćih aktera u korist liberalne demokratije i vladavine prava širenjem demokratskih vrednosti među građanima i pružanjem različitih podsticaja političkim elitama. Dok je uloga uslovljavanja EU u sprovođenju reforme (vladavine prava) označena kao presudna u pretpristupnom periodu zemalja kandidata³⁶⁷, njen uticaj, uglavnom zbog neravnopravnih pregovaračkih pozicija³⁶⁸, na kraju zavisi od složene kombinacije domaćih faktora posredovanja, kao što su domaći akteri, formalne institucije ili neformalna praksa.³⁶⁹

³⁶⁴ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005

³⁶⁵ Grabbe, H., *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Palgrave Studies in European Union Politics), Hardcover, 2006

³⁶⁶ Ekiert, G., Kubik, J. i Vachudova, M.A., *Democracy in the Post-Communist World*, SAGE Publications, 2007

³⁶⁷ Srbija je dobila status kandidata u maju 2012. godine, ali je početno uslovljavanje EU počelo već 2000. godine na sastanku Evropskog saveta u Feiri, kada je istaknuto da su sve zemlje koje učestvuju u SAP-procesu "potencijalni kandidati" za članstvo u EU.

³⁶⁸ Moravcsik, A., Vachudova, M.A., *National Interests, State Power and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies* 17, no. 1, 2003, str. 42-57, dostupno na <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf>

³⁶⁹ Risse, T., Green Cowles, M., Caporaso, J., Introduction, (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/NY, London, 2001, str. 1-20; Vachudova, M.A., *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford, 2005.

Ovakva kompleksna međuzavisnost između domaćih agencija i struktura, koju Ris (Risse) i dr. nazivaju "cirkularna uzročnost ograničena sistemom povratne sprege"³⁷⁰ ilustrativna je za delovanje Evropske komisije u oblasti reforme pravosuđa u Srbiji.

Kako uslovljavanje EU izgleda na primeru reforme pravosuđa u Srbiji? Politička uslovljenost EU, odnosno neophodnost da Srbija ispuní uslove za članstvo (ustanovljene političkim kriterijumima iz Kopenhagena) i one uslove formulisane u Evropskom partnerstvu je povezana sa određenim beneficijama (na kraju krajeva sa tim da bude član EU). Evropska unija, koju u Srbiji predstavlja Evropske komisije i Evropska agencija za rekonstrukciju, u različitim dokumentima je izrazila svoje zahteve za uspostavljanje vladavine prava (npr. Evropsko partnerstvo, izveštaji o napretku, itd). Takođe je razradila i prilično nejasne kriterijume iz Kopenhagena nudeći obilje principa, kritika i preporuka koji pružaju orijentire uz pomoć kojih bi mogla da se napravi (bar na papiru) dobro razrađena strategija reforme pravosuđa.

Što se tiče vladavine prava, EU je izrazila nekoliko zahteva ili prioriteta koji su formulisani u Evropskom partnerstvu i njihovim revidiranim verzijama.

Ključni prioritet je pitanje pravosudne reforme i od Srbije se traži da:

"Poboljša funkcionisanje pravosuđa, garantuje njegovu nezavisnost, odgovornost, profesionalizam i efikasnost i obezbedi razvoj karijere i zapošljavanje sudija i tužilaca na osnovu tehničkih i profesionalnih kriterijuma i bez političkog uticaja. Obezbedi pravilno funkcionisanje Ustavnog suda."³⁷¹

U okviru procesa stabilizacije i pridruživanja (SAP) na Balkanu i nedavnog procesa proširenja, EU je ponudila veliki broj programa i instrumenata finansijske i tehničke podrške (npr. PHARE, Twinning, Taixex, IPA finansijska pomoć) za ostvarivanje ovih

³⁷⁰ Ibid. str. 12.

³⁷¹ Council Decision of 18 February 2008 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership with Serbia Including Kosovo as Defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and Repealing Decision 2006/56/EC, *Official Journal of the European Union*, 19.03.2008, 46-70, 50, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:0070:EN:PDF>

prioriteta. Pored finansijskih sredstava i saveta, EU koristi strategiju kontrolisanja³⁷², pružajući određena sredstva (finansiranje i korisne sporazume)³⁷³ u zamenu za napredak reformi, ali i kažnjava³⁷⁴ kada dođe do zastoja u reformama. Dokaz da srpska elita kritike i savete EU shvata ozbiljno ogleda se u glavnim reformskim strategijama i akcionim planovima³⁷⁵ koji su se odnosili na zahteve izražene od strane EU u izveštajima o napretku i u dokumentu Evropskog partnerstva.

U zajedničkom izveštaju o napretku za Srbiju i Crnu Goru za 2005. godinu, Evropska komisija je ukazala na zabrinjavajuću situaciju kada je u pitanju ostvarivanje vladavine prava. Uzroci tome leže u ustavno-pravnoj nesigurnosti, politizaciji i strukturalnoj slabosti državne uprave i pravosuđa, raširenoj korupciji, pritiscima kako od strane organizovanog kriminala tako i državnog sistema bezbednosti. Evropska komisija ocenjuje da nasuprot civilnom društvu vlast nije ne pokazuje spremnost da ozbiljno pristupi osnaživanju vladavine prava.

Nezavisnost sudija je i dalje bila ozbiljno ugrožena, pre svega zbog političkih pritisaka na imenovanje sudija i tužilaca kao i na njihov rad. Nadalje, nezavisnost pravosuđa ograničena

³⁷² Grabbe, H., *The EU's Transformative Power*, op.cit.

³⁷³ U slučaju Srbije, takozvane "šargarepe" („carrots“) ili pozitivni podsticaji su: finansiranje u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja; otvaranje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u oktobru 2005. godine; potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima u aprilu 2008. godine; Sporazum o viznim olakšicama 2008. godine; Ukidanje viznog režima za Srbe koji putuju u zemlje Šengena u decembru 2009. godine; davanje statusa kandidata u martu 2012. godine.

³⁷⁴ Takozvani "štapovi" („sticks“) bili su kritike izražene kroz EU izvještaja o napretku i suspendovanju pregovora. U maju 2006. godine, pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju su suspendovani jer se saradnja Srbije sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju nije poboljšala. Pregovori su nastavljani u junu 2007. godine.

³⁷⁵ Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2006), op.cit.; Government of the Republic of Serbia, *The National Strategy for Fight Against Organized Crime, Official Gazette of the Republic of Serbia* (2009), no.23, dostupno na

<http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/organizovani%20kriminal/Streategy%20Organized%20Crime.pdf>; Government of the Republic of Serbia, *Plan for Implementation of the European Partnership Priorities*, 07.04.2006, dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ep2006_serbia_implementation_action_plan_en.pdf

je i isključivom nadležnošću Ministarstva pravde u odnosu na definisanje budžetskih sredstava namenjenih pravosuđu.

Prilikom razmatranja stanja u pravosuđu Evropska komisija pored nezavisnosti i nepristrasnosti ocenjuje i stepen stručnosti nosilaca pravosudne funkcije. U izveštaju se navodi da Srbija nije uspela da donese zadovoljavajući zakonodavni okvir na osnovu kog bi mogla da se osnuje insitucija sa čiji je zadatak razvoj i sprovođenje sveobuhvatnog programa osposobljavanja sudija. U Srbiji ne postoji inicijalna obuka novoizabranih sudija kao ni uređen sistem usavršavanja aktivnih sudija. Rad Centar za obuku u pravosuđu zavisi pre svega od donacija, i nije u dovoljnoj meri iskoordinisan od strane organa vlasti. Zbog nedovoljnih ili nesigurnih finansijskih sredstava rezultati obuke nisu zadovoljavajući.

“Finalizacija strategije reforme pravosuđa u Srbiji kasni. Mada strategiji kao prioritete utvrđuje nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosudnog sistema, ona takođe uključuje zabrinjavajuće odredbe o ponovnom naimenovanju sudija nakon početnog mandata od pet godina, što će u odsustvu jasnih, profesionalnih kriterijuma i transparentnosti postupka imenovanja ozbiljno potkopavati nezavisnost pravosudnog sistema. Podjednako zabrinjavaju i odredbe koje stavljaju tužilaštvo u nadležnost Ministarstva pravde, naročito imajući u vidu predviđeni transfer istražnih aktivnosti koje su do sada obavljale istražne sudije na tužioce. Kada se usaglasi sa relevantnim međunarodnim standardima, uspeh ovog važnog reformskog procesa će u velikoj meri zavistiti od političke volje da se reforma sprovede i od pune podrške i angažmana pravnika i praktičara u njenom budućem sprovođenju”³⁷⁶.

Pravosuđe je Republici Srbije suočava se sa velikim brojem zaostalih slučajeva, čiji broj se dodatno povećao usled prenošenja vojnih nadležnosti na civilne sudove. Dok je u procesu reforme koji je u toku došlo do jačanja funkcionalne nezavisnosti tužioca za ratne zločine, pravosuđe i dalje pokazuje ozbiljne slabosti i njegovu nezavisnost potkopava neopravdano uplitanje politike.

³⁷⁶ Izveštaj o postignutom napretku u 2005. godini - Srbija i Crna Gora, Evropska komisija, Brisel, 09.11.2005.

Godišnji izveštaj o napretku za 2006. godinu pisan je neposredno pre održavanja referenduma na kome su se građani izjasnili za usvajanje novog Ustava. Evropska komisija konstatuje da je poslednja faza izrade nacrtu Ustava, a pre usvajanja na Skupštini, prošla bez odgovarajućih javnih konsultacija. Kao posebno zabrinjavajuće odredbe Ustava navode se one koje se odnose na izbor, unapređenje i razrešenje sudija i javnih tužilaca zbog nepostojanja mehanizama kojima bi se sprečili nedozvoljeni politički uticaji.

U maju 2006. godine Vlada je usvojila Strategiju reforme pravosuđa i dostavila ga Narodnoj skupštini. Njen cilj je potpuna nezavisnost pravosuđa, transparentnost, odgovornost i efikasnost. Vlada je usvojila Akcioni plan i strategiju implementacije. Međutim, Strategija ne obezbeđuje u potpunosti stalnost sudijske funkcije zadržavajući kontroverzni probni period, niti obezbeđuje dovoljne garancije za nezavisnost javnih tužilaca koji često trpe političke pritiske. Strategija takođe ne obezbeđuje efikasnu samoupravnu strukturu u sudstvu.

Institucionalni kapacitet Pravosudnog centar za obuku i stručno usavršavanje ojačan je usvajanjem Zakona o obrazovanju sudija.

“Nezavisnost sudstva pod političkim je uticajem. U decembru 2005. godine Narodna skupština je odbila 20 od 100 sudija koje je imenovao Visoki savet pravosuđa. Pravosudni odbor Skupštine Srbije ne funkcioniše kako treba zbog nedostatka kvoruma. Kao rezultat toga, oko 40 sudija koji su ispunjavali zakonske uslove za odlazak u penziju, razrešeni su dužnosti. Ovaj problem takođe se odnosi i na državnog tužioca i okružnog tužioca u Beogradu”.³⁷⁷

Vlada je predložila dalje odlaganje osnivanja administrativnog i apelacionog suda do septembra 2007. godine. Ovo odlaganje će negativno uticati na već postojeću neefikasnost pravosudnog sistema na koju jednako utiče i nedostatak finansijskih sredstava i ograničeni kapacitetu sudstva.

³⁷⁷ Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini, Evropska komisija, Brisel, 08.11.2006.

“Ukratko, pravosuđe i dalje ima ozbiljne probleme, mada je bilo nekog napretka u odnosu na izveštaj za 2005. godinu. Reforma pravosuđa treba da se podigne na viši nivo kako bi se obezbedila nezavisnost, efikansost i profesionalizam u pravosuđu”.³⁷⁸

U izveštaju o napretku za 2007. godinu, Evropska komisija ističe ocenu Venecijanske komisija u kojoj se navode zabrinjavajuće odredbe Ustava a koje se odnose na ulogu Skupštine u imenovanju sudija, kao i na to da Ustavni zakon ne predviđa jasne i objektivne kriterijume u pogledu reizbora sudija.

“Novi Ustav predviđa znatne promene u sudskom sistemu. Pravni status Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca su uzdignuti na ustavni nivo. Potvrđena je stalnost funkcije sudija i zamenika tužilaca. U skladu sa Ustavom, sudije i zamenike tužilaca treba da imenuju Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca, sa izuzetkom početnog probnog perioda od 3 godine za novoimenovane članove, što ostaje u nadležnosti Skupštine. Skupština je takođe nadležna za imenovanje predsednika Vrhovnog suda, kao i Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca”.³⁷⁹

„S obzirom na sporne odredbe Ustava, zabrinjavajući je uticaj koji Skupština ima na sudstvo usled toga što ima nadležnost za izbor sudija i tužilaca na probni period od tri godine kao i za izbor nekoliko članova Visokog savet sudstva i Državnog veća tužilaštva. Usvajanje zakona o sudovima i tužilaštvima tek predstoji, nakon čega će tek biti moguće da se sprovede odredbe Ustava koje se odnose na imenovanje nosilaca pravosudne funkcije. Takođe, još uvek nisu ustanovljeni kriterijumi i procedure na osnovu kojih će se vršiti izbor sudija i tužilaca.

Efikasnost rada u sudstvu i dalje je na nezadovoljavajućem nivou, čemu dodatno doprinosu činjenica da apelacioni i administrativni sudovi još nisu osnovani.

Ukratko, u oblasti sudstva je učinjen neznatan napredak u pogledu ključnih prioriteta Evropskog partnerstva – a novi pravni okvir još uvek nije ustanovljen. U ovom trenutku, Ustav i ustavno pravo ostavljaju prostor za politički uticaj na imenovanje sudija i tužilaca.

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2007. godini, Evropska komisija, Brisel, 06.11.2007.

Potrebno je učiniti dodatne napore kako bi se obezbedila nezavisnost, pouzdanost i efikasnost sudskog sistema”.³⁸⁰

Opšta ocena koju Evropska komisija iznosi za 2008. godinu jeste da se napredak u pravosuđu sporo ostvaruje, i da se prvenstveno odnosi na administrativna poboljšanja.

Posebni zakoni koji bi uspostavili jasne i objektivne kriterijume za reizbor sudija i tužilaca još nisu usvojeni. Sa druge strane Komisija iznosi pozitivno mišljenje u vezi sa opštim profesionalizmom nosilaca pravosudne funkcije čemu je doprinela obuka koja se sprovodi u okviru Pravosudnog centra za obuku. Takođe, navodi se da su primanja sudija i tužilaca poboljšana.

“Ipak, još nije usvojeno ključno zakonodavstvo neophodno za sprovođenje Ustava i strategiju pravosudne reforme. Ovo uključuje i zakone o sudovima i tužiocima. U odsustvu novih zakona, nije došlo do imenovanja nijednog novog sudije niti tužioca, a slobodna mesta nisu popunjena. Istovremeno nekih 200 sudija koji su ispunili uslove za odlazak u penziju još uvek rade, pošto Skupština nije donela odluku neophodnu za njihovo raspuštanje iz aktivne službe. Ovi faktori izuzetno podrivaju efikasnost pravosuđa”.³⁸¹

“Da bi se napravila protivteža uticaju Skupštine na postavljenje sudija i tužilaca, razvijeni su objektivni selekcionni kriterijumi koji uključuju i plan uvođenja dvogodišnje početne obuke za sve sudije uz završni ispit. Međutim, u nedostatku novog zakona o Pravosudnom centru za obuku ovi kriterijumi nisu primenjivani. Zatim, objektivni kriterijumi još nisu uspostavljeni, a tiču se postavljanja na funkcije koja treba da se izvrše u prelaznm periodu između usvajanja i potpunog sprovođenja novog zakona. Nije doneta ni jedna odluka povodom predloga ponovnog postavljanja svih aktivnih sudija i tužilaca. Ostaje zabrinutost da bi na takvo ponovno postavljanje mogao delovati nepropisni politički uticaj, što bi ometalo funkcionisanje pravosuđa”.³⁸²

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2008. godinu, Evropska komijsija, Brisel, 05.11.2008.

³⁸² Ibid.

Apelacioni i administrativni sudovi još uvek nisu počeli sa radom, iako su obezbeđenje prostorije u kojima će biti smešteni. Efikasnost pravosudnog sistema nije zadovoljavajuća, sudski postupci i dalje dugo traju, što loše utiče na i inače veliki broj zaostalih predmeta.

Evropska komisija zaključuju da je ostvaren mali napredak u oblasti pravosuđa koja je ključni prioritet Evropskog partnerstva. “Srbija mora uložiti značajne napore kako bi se obezbedila nezavisnost, odgovornost i efikasnost sudskog sistema”.³⁸³

Izveštaj o napretku za 2009. godinu podseća na sporne odredne Ustav koje se odnose na ulogu Narodne skupštine prilikom imenovanja u pravosuđu, kao i da je bilo samo delimične rekacije na kritike koje je iznela Venecijanska komisija.

Međutim, Evropska komisija ocenjuje da je Srbija ostvarila napredak u reformi pravosudnog sistema. “U decembru 2008. godine usvojen je niz pravosudnih zakona, čime je započela široka reforma pravosuđa. Među njima su bili zakoni o Visokom savetu pravosuđa, o sudijama, o organizaciji sudova, o Državnom veću tužilaca i o javnom tužilaštvu”.³⁸⁴

Na osnovu usvojenih zakona, u aprilu 2009, osnovani su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Novosnovana tela biće nadležna za izbor i unapređenje nosilaca pravosudne funkcije, kao i za definisanje kriterijuma za reizbor sudija i tužilaca.

“U skladu sa Ustavom, novi Visoki savet sudstva imaće jedanaest članova. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik Parlamentarne komisije za pravosuđe biće ex officio članovi, a preostalih osam izbornih članova, od kojih šest sudija, imenovaće Skupština po zakonu, predloženi kandidati biće izabrani putem izbora na kojima mogu da učestvuju sve sudije u Srbiji. Činjenica da će sudije imati većinu mesta u Savetu, treba da obezbedi njihovu pravičniju i adekvatniju zastupljenost i da smanji politički uticaj kojem je sadašnji Savet izložen. Autonomija tužilaštva ojačana je produženjem mandata, tj.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2009. godinu, Evropska komisija, Brisel, 14.11.2009.

uvođenjem stalnih radnih mesta za zamenike tužilaca nakon imenovanja od strane novog Državnog veća tužilaca”.³⁸⁵

Usvojen je novi Zakon o sedištim sudova kojim se uspostavlja nova mreža sudova. Na osnovu ovog zakona, pravosudni sistem će umesto prethodnih 168 sudova činiti 34 osnovna suda, 26 viših sudova i 4 žalbena suda opšte nedležnosti. Takođe, biće ustanovljeni i trgovinsku i upravni sud, kao i Vrhovni kasacioni sud. Kako bi se građanima omogućio jednak pristup pravdi, osnovni sudovi zadržaće sudske jedinice u prethodnim sedištim opštinskih sudova i sudije će putovati do njih u danima predviđenim za rasprave. Očekuje se da će novi sistem početi da se primenjuje od januara 2010. godine.

“Međutim, novi paket pravosudnih zakona sadrži velike slabosti. Kao izuzetak od opšteg pravila, članove koji predstavljaju sudije u prvom sastavu novog Visokog saveta sudstva imenovao je prethodni Visoki savet sudstva, za koji predlozi sudova nisu bili obavezujući. Ova procedura imenovanja ne predviđa dovoljno učešće pravosuđa i ostavlja prostor za politički uticaj. Ovo je posebno zabrinjavajuće budući da će prvi novi Visoki savet sudstva biti u potpunosti zadužen za sprovođenje postupka ponovnog imenovanja svih sudija”.³⁸⁶

Usvojeni su kriterijumi za reizbro sudija i tužilaca, međutim oni nisu u potpunosti u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, pre svega jer su kriterijum teško primenjivi u praksi te je ostavljen prostor za političke pritiske u toku postupka reizbora. “Kratak postavljeni rok – kraj 2009. godine – izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu mogućnosti da se sprovede objektivan postupak. Ovim se stvara rizik dugoročne politizacije sudstva. Ipak, Ustavni sud Srbije je u presudi iz jula 2009. godine potvrdio ustavnost postupka ponovnog imenovanja, nakon žalbe koju je podnelo Društvo sudija Srbije”.³⁸⁷

³⁸⁵ Ibid.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ Ibid.

“Zabrinutost u pogledu autonomije tužilaštva i dalje postoji. Uprkos određenim poboljšanjima u novom zakonodavstvu, postupak izbora državnih tužilaca i njihovih zamenika ostaje podložan uticaju Skupštine”.³⁸⁸

Pravosuđe u Srbiji i dalje se suočava sa velikim brojem nerešenih predmeta. Evropska komisija ističe potrebu da se osavremene sudski postupci kao i da se poboljša sistem rukovođenja sudovima.

Prema uopštenoj oceni Srbija je umereno napredovala u oblasti reforme pravosuđa. “Ostvaren je napredak u vidu usvajanja novog zakonodavnog okvira i preduzimanja koraka za njegovo sprovođenje. Međutim, tekuća reforma i njeno delimično ishitreno sprovođenje predstavljaju velike rizike po nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa”.³⁸⁹

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. Godinu imao je katalitičko dejstvo za pokušaje saniranja teških posledica reformskih mera preduzetih do tog momenta. Evropska komisija je ocenila da je Srbija ostvarila mali napredak tokom 2010. godine kada je u pitanju usklađivanje pravosudnog sistema sa zahtevima postavljenim u okviru procesa evropskih integracija.

Najvažnija aktivnost u okviru perioda koje pokriva godišnji izveštaj za 2010. godinu bio je reizbor svih sudija i tužilaca koji je sproveden pod vođstvom Ministarstva pravde u drugoj polovini 2009. godine. Ukupan broj nosilaca pravosudne funkcije smanjen je za 20-25%. Od ukupno 3.000 sudija i prekršajnih sudija, koliko ih je ranije bilo, više od 800 sudija nije ponovo izabrano.

Evropska komisija izrazila je zabrinutost zbog načina na koji je postupak reizbora sproveden. “Postupak reizbora sudija i tužilaca izvršen je na netransparentan način, čime je ugroženo načelo nezavisnosti sudija. Tela koja su odgovorna za ovaj proces, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca radila su u privremenom sastavu, što znači da ta profesija nije bila predstavljena na odgovarajući način i da je rizik od političkog pritiska bio visok.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ Ibid.

Pored toga, ni u Savetu ni u Veću nisu imenovani svi članovi. Nisu se primenjivali objektivni kriterijumi za reizbor, utvrđeni u tesnoj saradnji sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope. Sudijama i tužiocima nije data prilika da budu saslušani tokom postupka i nisu im data adekvatna obrazloženja za rešenja. Oni koji su bili kandidati po prvi put (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) imenovani su bez održavanja razgovora sa njima i primene kriterijuma koji se zasnivaju na zaslugama. Ukupan broj sudija i tužilaca nije na pouzdan način izračunat i nekoliko puta je korigovan pošto je reizbor već izvršen. Sudije koje nisu reizabrane mogle su da ulože žalbu samo Ustavnom sudu, a ovaj sud nema dovoljno kapaciteta da u potpunosti razmatra rešenja. Od više od 1.500 žalbi, rešen je samo jedan predmet. U tom predmetu Ustavni sud je, iz procesnih razloga, poništio prvobitno rešenje”.³⁹⁰

Iako je zakonski rok za izbor predsednika sudova istekao u julu, odnosno martu 2010. godine predsednici sudova još uvek nisu izabrani. Evropska komisija takođe navodi da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i dalje zaseda u privremenom sastavu. Nova sudska mreža uvedena je u januaru 2010. godine, a u skladu sa tim reorganizovano je i tužilaštvo koje je podeljeno na osnovna, viša i apelaciona tužilaštva. Tu su i posebna odeljenja za ratne zločine i za organizovani kriminal. Novi Upravni sud počeo je sa radom u januaru 2010. godine.

U decembru 2009. godine usvojen je Zakon o pravosudnoj akademiji i osnovana Akademija kao odgovorno telo za stručnu obuku i stalno stručno usavršavanje sudija, tužilaca i sudskog osoblja. Međutim, osnivanje Pravosudne akademije je još uvek u ranoj fazi, a stručna obuka još nije počela.

Rešavanje velikog broja zaostalih predmeta posebno je otežano i usporeno zbog reformskih procesa koji su u toku. Smanjenje broja sudija i tužilaca nema osnovu u odgovarajućoj analizi potreba, a po uspostavljanju nova mreža sudova sudije su u obavezi da putuju od sudova do sudskih jedinica u manjim mestima.

³⁹⁰ Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2010. godinu, Evropska komisija, Brisel, 09.11.2010.

U Izveštaju se zaključuje: “Srpski pravosudni sistem tek delimično ostvaruje svoje prioritete. Postoji ozbiljna zabrinutost u vezi sa načinom na koji su sprovedene nedavne reforme, posebno reizbor sudija i tužilaca”.³⁹¹

U 2011. godini Komisija je usvojila Analitički izveštaj uz Mišljenje o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. U ovom Mišljenju, Komisija analizira zahtev Srbije na osnovu sposobnosti države da ispuni kriterijume utvrđene na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine i uslove iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Takođe se ispituju dostignuća Srbije u pogledu sprovođenja obaveza u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznim sporazumom o trgovini i trgovinskim pitanjima.

Komisija ocenjuje da je Ustav velikim delom usaglašen sa evropskim standardima, ali da uključuje i neke zabrinjavajuće odredbe kao što su one koje se odnose na preveliki uticaj koji Narodna skupština ima u procesu izbora i razrešanja nosilaca pravosudne funkcije.

“Nezavisnost pravosuđa zagarantovana je Ustavom i generalno je obezbeđena. Srbija je pokrenula ambicioznu reformu pravosuđa koja se zasniva na nacionalnoj strategiji usvojenoj 2006. godine i na paketu pravosudnih zakona usvojenih 2008. godine. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca osnovani su kao ključna tela za jaču samoupravu u pravosuđu i formirani su u svom privremenom sastavu u junu 2009. godine, a u stalnom sastavu u aprilu 2011. godine... Saveti su odgovorni za definisanje ukupnog broja pozicija i za odabir, imenovanje, napredovanje, razrešenje i disciplinske mere za sudije i zamenike tužilaca. Takođe su odgovorni za upravljanje budžetom sudova i tužilaštava. Međutim, u nedostatku kapaciteta, Ministarstvo pravde odlaže predaju upravljanja budžetom”.³⁹²

Izmene i dopune Zakona o Pravosudnoj akademiji usvojene 2011. godine uticale su na to da se unapredi zapošljavanje koje se zasniva na zaslugama, postavljajući završetak programa stručne obuke kao opšti preduslov za imenovanje sudija osnovnog suda i sudija

³⁹¹ Ibid.

³⁹² Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2011. godinu, Evropska komisija, Brisel, 12.11.2011.

za prekršaje, kao i zamenika osnovnih tužilaca. Prvi kurs stručne obuke u okviru Pravosudne akademije počeo je u septembru 2010. godine. “Potrebno je u potpunosti razviti odgovarajući karijerni sistem na bazi zasluga za sudije i tužioce. Još uvek je moguće stupiti u sudsku profesiju, posebno na višim nivoima, na osnovu nejasnih kriterijuma bez završene Pravosudne akademije. Redovne procene rezultata tek počinju da se uvode. Pravosudna akademija radi sa oskudnim resursima i još uvek nema izrađenu konačnu verziju nastavnog plana i programa”.³⁹³

“Ustavni i zakonodavni okvir još uvek ostavlja prostora za neopravdani politički uticaj na pravosuđe. Skupština imenuje i razrešava predsednika Vrhovnog suda, koji je takođe po službenoj dužnosti predsednik Visokog saveta sudstva, kao i Republičkog javnog tužioca na obnovljivi mandat od šest godina, na predlog Vlade i mišljenja nadležnog skupštinskog odbora. Skupština takođe imenuje predsednike sudova i javne tužioce na obnovljiv mandat od šest godina na osnovu neobavezujućih predloga odgovarajućih Saveta, a takođe i sudije i zamenike tužilaca koji se prvi put biraju za tu poziciju, na probni period od tri godine. Tužilaštvo je osetljivo na politički uticaj zbog svoje hijerarhijske organizacije i postojeće prakse izdavanja usmenih instrukcija, uprkos zakonskoj obavezi da se daju pismene instrukcije”.³⁹⁴

Krajem 2009. godine sproveden je reizbor svih sudija i tužilaca sa ciljem podizanja profesionalnih standarda i standarda integriteta, kao i zarad ukljanjanja nepodobnih lica iz pravosudnog sistema. Međutim s obzirom na očigledne manjkavosti procesa reizbora pristupilo se i reviziji ovog postupka krajem 2010. godine.

Usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama obustavljeni su postupci po žalbama neizabranih sudija pred Ustavnim sudom, a nadležnost za njihovo rešavanje preneti je na stalni sastav Visokog saveta sudstva. “Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su u svom stalnom sastavu u maju 2011. godine usvojili odgovarajuće smernice za

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Ibid.

postupak preispitivanja u smislu sudija i tužilaca koji nisu ponovo imenovani. Izvršene su opšte konsultacije svih zainteresovanih strana na temu smernica. Ove smernice obuhvataju jasne i transparentne kriterijume i daju dobru osnovu za postupak preispitivanja koji je započet krajem juna. U 837 predmeta koji se odnose na sudije koje nisu ponovo imenovane, sprovedeno je 375 saslušanja, a o 155 predmeta je odlučeno do sredine septembra. Što se tiče 157 predmeta tužilaca, donešeno je 127 odluka. Iako za većinu predmeta pismena obrazloženja tek treba da budu data, preispitivanje odluka u pogledu sudija je do sada sprovedeno na zadovoljavajući način. Bez obzira na neke proceduralne nedostatke, većina odluka uglavnom je donešena u skladu sa smernicama. Što se tiče tužilaca, bilo je određenih proceduralnih nedostataka, a preostala sumnja u vezi sa poštovanjem smernica moraće da bude otklonjena pismenim odlukama. U pripremi je preispitivanje novoizabranih sudija i tužilaca kao i onih koji su ponovo imenovani uprkos tekućim disciplinskim postupcima. Proces preispitivanja ponovnog imenovanja sudija i tužilaca još uvek treba da bude doveden do zadovoljavajućeg zaključka.

Obezbeđena je nepristrasnost sudija, pre svega zahvaljujući zakonskim odredbe koje se odnose na sukobu interesa, kao i usled generalnog dodeljivanja predmeta po načelu slučajnog izbora što je, međutim, teže izvodivo u malim sredinama.

U analitičkom izveštaju Evropska komisija iznosi razrađenu procenu kada je reč o sistemu odgovornosti u pravosuđu. "Generalno je uspostavljen regulatorni i institucionalni okvir koji obezbeđuje odgovornost pravosuđa. Etički kodeks za sudije usvojen je 2010. godine. Interne kontrole tehničkih i administrativnih pitanja vrši Ministarstvo pravde, na osnovu izveštaja predsednika suda i tokom poseta na licu mesta. Predsednici viših sudova takođe imaju pravo da vrše kontrolu nižih sudova. Republički javni tužilac odgovara Skupštini za rad tužilaštva, a Skupština takođe odlučuje o njegovom re-izboru za drugi mandat (na šest godina) i o prestanku funkcije. Još uvek je potrebno uspostaviti sistem praćenje ostvarenih rezultata efektivnih kontrola.

Postupak dvostrukog koloseka utvrđen je za obične disciplinske prekršaje (koji dovode do disciplinskih sankcija) i za ozbiljne disciplinske prekršaje (koji mogu dovesti do razrešenja). Nadležna tela su disciplinski tužioci i disciplinske komisije osnovane od strane odnosnih Saveta. Postupke za obične prekršaje pokreću disciplinski tužioci, odluke donose

disciplinske komisije, a Savetima se protiv njih može podneti žalba. Postupke razrešenja sprovode odgovarajući Saveti koji takođe odlučuju u slučaju sudija i zamenika tužilaca. Što se tiče predsednika sudova i javnih tužilaca, konačnu odluku donosi Skupština na predlog odgovarajućeg Saveta. Visoki savet sudstva je postavio disciplinske organe u decembru 2010. godine. Do 15. septembra razmotrene su 104 žalbe i otvoren jedan disciplinski predmet koji još uvek nije zaključen. Državno veće tužilaca još uvek nije formiralo odgovarajuća disciplinska tela. Trebalo bi unaprediti postupak dvostrukog koloseka za disciplinske prekršaje kako bi se izbegle moguće razlike između postupaka. Trebalo bi uspostaviti disciplinske organe tužilaštva i unaprediti praćenje ostvarenih rezultata efektivnih disciplinskih postupaka.

„Sudije i tužioci, kao i izabrani članovi dva Saveta uživaju funkcionalni imunitet. Postupci ukidanja imuniteta su u rukama Skupštine, a za sudije je potrebno dobiti prethodno odobrenje Visokog saveta sudstva. U praksi je bilo samo pet slučajeva, dva su se odnosila na sudije, a tri na tužioce, u kojima je imunitet ukinut od stupanja na snagu novog Ustava 2006. godine. Ovaj mali broj izaziva zabrinutost zbog prevelike zaštite sudija i tužilaca od krivičnih istraga”.³⁹⁵

Nadalje, Evropska komisija ocenjuje da je uspostavljanje nove mreže sudova, odnosno smanjenje broja sudova, imalo pozitivne efekte u smislu ravnomernije raspodele posla između sudova. Međutim, pravosudni sistem se i dalje suočava sa velikim brojem zaostalih predmeta, te Komisija navodi da se u cilju što efikasnijeg rada bez odlaganja mora nastaviti sa uvođenjem javnih beležnika i privatnih izvršitelja koji su predviđeni novim zakonima.

U izveštaju se nalaže da proces preispitivanja reizbora treba da se završi na zadovoljavajući i transparentan način, u skladu sa usvojenim smernicama. Takođe, ustavne i zakonske odredbe o imenovanjima, napredovanju i razrešenjima u pravosuđu moraju u dogledno vreme da se usklade sa evropskim standardima. “Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi

³⁹⁵ Ibid.

se povećalo poverenje javnosti u pravosuđe, poboljšala efektivnost disciplinskog postupka, ojačalo izvršenje presuda i dodatno smanjio veliki broj zaostalih nerešenih predmeta”.³⁹⁶

U Izveštaju o napretku Srbija za 2012. godinu ocenjeno je da je Srbija ostvarila neznatan napredak u oblasti reforme pravosuđa.

Kada je reč o nezavisnosti sudstva, Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT) preuzeli su administraciju budžeta sudova i tužilaštava u martu 2012. Godine. Međutim, ova tela još uvek nisu završila postupak imenovanja predsednika sudova i državnih tužilaca niti su usvojili pravila o redovnoj evaluaciji rada i rezultata aktivnih sudija i tužilaca. Dalje, navodi se da je potrebno dalje ravijati odgovarajući sistem napredovanja prema zaslugama kada je reč o sudijama i tužiocima jer je ulazak u pravosudnu profesiju moguć na osnovu nejasnih kriterijuma i bez završene Pravosudne akademije. Takođe, pravni i ustavni okvir još uvek ostavlja prostora za neprimeren politički uticaj na pravosuđe, posebno kada je reč o ovlašćenju Skupštine da postavlja sudije i tužioce uključujući i predsednika Vrhovnog kasacionog suda i republičkog javnog tužioca – i njenom direktnom učešću u radu VSS i DVT.

“Ustavni sud je jula 2012. godine poništio postupak reizbora sudija i tužilaca iz 2009/2010. godine, kao i postupak preispitivanja odluka sa ciljem ispravljanja procesnih nedostataka, zbog neispunjavanja odgovarajućih standarda. Sud je poništio sve odluke VSS i DVT kojima su odbijeni prigovori sudija i tužilaca izjavljeni protiv odluka kojima nisu ponovo izabrani i naložio Savetu i Veću da ih sve vrati na dužnost u roku od 60 dana. Kada je reč o sudijama, Sud je između ostalog uzeo u obzir da VSS nije imao potrebni kvorum te da je prekršio zahtev nepristrasnosti. U vezi sa tim, Sud je imao primedbu na učešće članova po službenoj dužnosti – predsednika Vrhovnog suda, predsednika skupštinskog odbora i ministra pravde – i člana iz reda advokata kako pri donošenju prvobitne odluke o reizboru tako i tokom postupka preispitivanja odluke. Sud je takođe uzeo u obzir da pretpostavka dostojnosti zahteva da sudije mogu biti razrešene dužnosti samo ako za to glasa većina članova VSS, što nije bio slučaj jer njih troje nije bilo u mogućnosti, delimično ili potpuno,

³⁹⁶ Ibid.

da glasa (jedan je podneo ostavku i upražnjeno mesto popunjeno je posle tri meseca, protiv drugog je bio pokrenut krivični postupak, a protiv trećeg je bio pokrenut postupak zbog nespojivosti funkcija budući da je bio i dekan pravnog fakulteta). Što se tiče tužilaca, uočeni su slični nedostaci koji su ocenu DVT da podnosioci žalbi ne ispunjavaju kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti učinili nevaljanom. Ustavni sud je naročito smatrao da je postupak preispitivanja odluka nepravredno stavio teret dokazivanja na podnosiocima žalbi i da su se odluke Saveta često zasnivale na činjenicama i pretpostavkama koje podnosioci žalbi nisu bili u mogućnosti da ospore. Zbog svega navedenog, srpske vlasti treba da procene kako se reforma pravosudnog sistema može dalje unaprediti kada će većina neizabranih sudija i tužilaca biti reintegrirana na osnovu odluka Ustavnog suda”.³⁹⁷

“Sa ciljem obezbeđenja odgovornosti, preduzeti su koraci ka uspostavljanju disciplinskog sistema. VSS je uveo disciplinskog tužioca i disciplinsku komisiju, koji su vodili nekolicinu predmeta i doneli nekoliko konačnih odluka. DVT je jula 2012. godine usvojio Pravila o disciplinskom postupku i odgovornosti, koja tek treba u potpunosti usaglasiti s evropskim standardima. DVT treba da osnuje odgovarajuća disciplinska tela i da obezbedi evidenciju rezultata istraga i izrečenih kazni u disciplinskim postupcima. Viši sudovi i Ministarstvo nastavili su unutrašnju tehničku i administrativnu kontrolu u sudovima i identifikovali nedostatke u registraciji i rešavanju sudskih predmeta”.³⁹⁸

Kada je reč o stručnom usavršavanju nosilaca pravosudne funkcije, Evropska komisija navodi da je Pravosudna akademija obezbedila niz programa obuke za sudije, tužioce, zaposlene u pravosuđu, kao i za advokate, uz napomenu da obuka mora da bude bolje sistematizovana i strukturirana. Takođe, Pravosudna akademija je izabarala novu generaciju studenata.

Priliv predmeta je i dalje neravnomerno raspoređen, a naročito su opterećene sudije koje rade u beogradskim sudovima. U cilju smanjenja troškova, unapređenja efikasnosti kao i

³⁹⁷ Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2012. godinu, Evropska komisija, Brisel, 10.11.2012.

³⁹⁸ Ibid.

pristupa pravdi, smatra se da je neophodna sveobuhvatna analiza funkcionisanja nove mreže sudova.

“Uopšteno govoreći, postignut je neznatan napredak, uglavnom u sprovođenju novih zakona čiji je cilj efikasnost sudskog sistema. Predmeti koje je Ustavni sud vratio moraće pažljivo da se obrade i to u skladu sa odlukama Ustavnog suda. Sistem profesionalne evaluacije, efektna disciplinska pravila i jače garancije integriteta tek treba uspostaviti. Da bi se povratilo poverenje građana, vlasti će morati da razmotre dodatne mere za jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, a posebno: transparentne kriterijume za izbor sudija i tužilaca; početni i trening zaposlenih u nadležnosti Pravosudne akademije, zajedno sa ocenjivanjem aktivnih sudija i tužilaca, uključujući i one koji su prvi put izabrani 2009; garancije integriteta; racionalizaciju sudova. Da bi se odgovorilo na ove izazove neophodno je usvojiti novu strategiju reforme pravosuđa, zajedno sa akcionim planom za njeno sprovođenje, zasnovanim na funkcionalnom preispitivanju pravosuđa”.³⁹⁹

3.11.2 Opšta ocena reforme pravosuđa u kontekstu procesa evropskih integracija

Vladavina prava je pravno koliko i sociološko pitanje, jer se u biti njenog ostvarivanja nalazi volja za poštovanjem prava. U tom smislu, veoma je bitno da građani nemaju percepciju kako je uspostavljanje vladavine prava nešto što se nameće spolja, jedan od načina da se uslovi pristupanje Uniji. Da bi se to izbeglo u budućnosti, Evropska unija bi trebalo da usvoji jednu širu definiciju vladavine prava koja ne bi bila usmerena na merljive kriterijume odnosno sredstva ostvarivanja željenih rezultata već na same rezultate, tačnije kvalitetniji život građana.

Prisutne su kritike koje se odnose na pristup Evropske unije prilikom podsticanja i ocenjivanja reformskih procesa zbog izražene usmerenosti na pravosudne institucije uz nedovoljnu pažnju posvećenu činionicima koji utiču na vladavinu prava i čija se osnova

³⁹⁹ Ibid.

nalazi u mreži isprepletanih odnosa različitih centara moći. Ono što je dalje važno jeste da ovakav pristup teži da svaku instituciju ili zakon poredi i približi nekom od zapadnih modela. Na taj način se ne vodi računa o snagama i slabostima domaćih reformskih aktera, a reforma pravosuđa se često tretira kao apolitično pitanje bez razmatranja načina na koji inherentni suprotstavljeni interesi mogu otežati reformisanje određenih institucija.

Bilo bi daleko više u skladu sa bazičnim principima Evropska unija da se prilikom ocenjivanja vladavine prava u budućim državama članicama posmatra kako demokratija funkcioniše u praksi umesto oslanjajna na formalan opis političkih institucija. Cilj podrške zemljama u procesu evropskih integracija koje teže da istinski reformišu svoje pravosudne sistema treba da bude vraćanje poverenja građana u državne institucija kao mesto pravednog rešavanja sporova u društvu.

Tokom više od decenije doniranja razvojne pomoći koju Evropska unija pruža Srbiji u oblasti reforme pravosuđa pokazalo se da Unija ima slabiju transformativnu moć nego što se to očekivalo u stručnim krugovima. Pomoć koja je stizala od strane Evropske unije bila je prvenstveno usmerena na izgradnju institucija, a manje na drugi ključan aspekt vladavine prava odnsno sudijsku nepristransnost i nezavisnost⁴⁰⁰. Ostali partneri poput Svetske banke, UNDP, OEBS, USAID i drugi, sledeći EU, takođe su bili uključeni prevashodno u projekte unapređenja rada u pravosuđnim institucijama, dok su inicijative usmerene na izgradnju institucija i ljudskih resursa bile malobrojne. Projekti koji su bili namenjeni jačanju nezavisnosti pravosuđa uglavnom su se odnosili na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Time je izostao jedan sistemski pristup kojim se uspostavljaju sveobuhvatne i održive granacije pravosudne nezavisnosti.

Srbija, kao i sve ostale države koje prolaze kroz proces evropskih integracija, je u obavezi da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, usled teženje da proces bude što efikasniji, a bez sveobuhvatne analize stanja u pravosuđu i

⁴⁰⁰ Videti više u Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector, op.cit.

sagledavanja posledica koje izmene zakona donose, došlo je do inflacije novih zakona i rešenja koji nisu bili međusobno usklađeni i za koje se nije znalo kako će se sprovoditi.

Načelo nezavisnosti pravosuđa nalazi se u osnovi ostvarivanja vladavine prava i demokratskih vrednosti u jednom društvu, i ono proizilazi iz opšteg načela podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Podela vlasti omogućava da se tri grane vlasti međusobno ograničavaju, odnosno da se uspostavi sistem kontrole i ravnoteže moći, jer bi u suprotnom koncentracija moći na jednom mestu neizbežno dovela do zloupotrebe te moći i narušavanja sloboda i prava građana. Kada isto lice ili organ „sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast u upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom“, upozoravao je Montesjkje, utemeljivač doktrine o podeli vlasti.⁴⁰¹ Montesjkje je smatrao da se efektivna koncentracija moći nalazi u rukama izvršne i zakonodavne vlasti, dok je za sudstvo mislio da ono zapravo i nije prava vlast jer samo sprovodi ono što je zakonom propisano. Međutim, vremenom sudska vlast u okviru sistema podele vlasti zauzima sve značajnije mesto, naročito od momenta kada je prepoznata kao izvor prava, i to izvor prava odvojen od političke vlasti. Na važnost nezavisnog pravosuđa ukazuje i Franc Nojman definišući ga kao ireduktibilni minimum doktrine podele vlasti⁴⁰².

Zakonodavna i izvršna vlast su političke grane vlasti, a s obzirom na to da politička moć postaje sve više koncentrisana i monolitna tako da samu sebe ne može da sputava⁴⁰³, uloga sudske vlasti u odnosu na kontrolu i ograničenje vlasti ima vitalni značaj. To ujedno znači da će sudska vlast po pravilu biti meta snažnih pritisaka i zadiranja u njen rad. Pored legitimnih uticaja koje zakonodavna i izvršna vlast imaju u odnosu na organizaciju sistema sudske vlast, tu su i nedozvoljeni uticaji koji se tiču zadiranja u funkcionisanje sudstva.

Nezavisnost pravosuđa se osim na institucionalnom nivo ostvaruje i na personalnom planu, jer pravosuđe čini ljudi koji u njemu rade. Nezavisnost sudije predstavlja lični integritet sudije koji je u stanju da se izbori sa pritiscima na njegov rad. Dakle radi se o karakternom

⁴⁰¹ Montesquieu, CL., O duhu zakona, Demetra, Zagreb, 2003.

⁴⁰² Nojman, F., Demokratska i autoritarna država, Naprijed, Zagreb, 1974, str. 169.

⁴⁰³ Uzelac, A., Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42, 1992, str. 578.

svojstvu nosioca pravosudne funkcije, ali je veoma važno da se nezavisnost ličnosti sudije izgrađuje i osnažuje pomoću kontinuirane obuke⁴⁰⁴. Samo sudije koje se odlikuju visokim nivoom stručnosti mogu profesionalno i nezavisno da obavljaju svoju funkciju i zato je neophodno da se izbor nosilaca pravosudne funkcije uredi tako da budu izabrani najbolji kandidati. U tom smislu personalna nezavisnost zavisi pre svega od zakonskog uređenja načina sticanja i gubitka sudijskog položaja u čemu presudni uticaj mora da ima sama sudska vlast⁴⁰⁵.

Politička kultura u Srbiji je nerazvijena, i usled toga je još izraženija potreba za snažnim i funkcionalnim institucijama. Ukoliko institucije ne rade u cilju očuvanja sudske nezavisnosti, ostali elementi društva neće imati dovoljno jaku volju ili znanje kako da se suprotstave nedozvoljenim zadiranjima u vršenje pravosudne vlasti. Interesantno je u tom smislu poređenje sa Engleskom u 19. i prvoj polovini 20. veka kada je nezavisnost sudstva u zemlji porekla Common Law sistema predstavljala više kulturnu nego institucionalnu činjenicu.⁴⁰⁶ Takav stepen političke kulture se u Srbiji ne bi mogao zamisliti ni danas.

Nezavisnost pravosuđa se odnosi i na percepciju građana, odnosno očekivanje javnosti da pravosudni organi postupaju nezavisno, kako je to propisano Ustavom. Pravosuđe u Srbiji se našlo u takvom položaju da građani ne samo da nemaju poverenja u rad pravosuđa, već su izgubili očekivanje da će sudovi odlučivati samostalno i bez upliva političke vlasti. U takvoj atmosferi nepoverenja veoma teško može doći do izgradnje institucija koje uživaju legitimitet u društvu i koje će na koncu civilno društvo biti spremno da brani kada ono bude meta instrumentalizacije od strane zakonodavne i izvršne vlasti koje su pod kontrolom političke većine. Uspostavljanje nezavisnosti pravosuđa tiče se običaja, navika i

⁴⁰⁴ Priroda sudijske funkcije je takva da zahteva intervenisanje u složenim situacijama, što može biti veoma teško u odnosu na zahtev za poštovanje ljudskog dostojanstva, čini da apstraktna provera sposobnosti za takav posao nije dovoljna. Samo uz dobro osmišljene programe obavezne obuke za sudije i tužioce može se očekivati da pravosudni sistem na adekvatan način odgovori na izazove pred njim.

⁴⁰⁵ Čavoški, A., Knežević Bojivić, A., Todorčić, V., Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju na pravosudni sistem, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, studija dostupna na:

<http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/10Pravosudje.pdf>

⁴⁰⁶ Uzelac, A., op.cit.

institucionalnih očekivanja, i zahteva podršku kako nosilaca pravosudne funkcije tako i zajednice kojoj služe⁴⁰⁷.

Pravosuđe u Srbiji se suočava sa pervazivnim i tihim oblikom potiranja nezavisnosti pravosuđa koji se prvenstveno manifestuje sudijskom autocenzurom. Sudije koje su spremne da sude prema interesima politički dominantnih struktura u društvu osluškuju šta se od njih očekuje, ne čekajući da neko izvrši pritisak na njih. Sve se to dešava jer su sudije pod neprestanim pritiskom, a ustavne i zakonodavne garancije nezavisnosti pravosuđa koje bi trebalo da predstavljaju branu takvim pritiscima nisu dovoljno čvrste. Položaj sudija i tužilaca višestruko je uslovljena voljom izvršne i zakonodavne vlasti koje svoj moć demonstriraju tek povremeno, ne bi li istovremeno održali privid poštovanja sudske nezavisnost i ukazali na posledice postupanja nelojalnog političkoj vlasti.

⁴⁰⁷ Breyer, S., Judicial Independence: Remarks by Justice Breyer, dostupno na: <http://georgetown.lawreviewnetwork.com/files/pdf/95-4/breyer.pdf>

IV GLAVA

4. Pravosudna akademija – od projekta do institucije

4.1 Osnivanje Pravosudnog centra

Kao direktan rezultat političkih događaja vezanih za izbore, deo pravosuđa formiralo je Društvo sudija Srbije (DSS) 1997.godine. Osnivanjem DSS-a članovi osnivači sudija želeli su da izraze svoje protivljenje neprimerenom i neprofesionalnom ponašanju nekih svojih kolega, sudija i predsednika sudova, koji su se potčinjavali volji vodećih političkih stranaka. Neki od tih članova su potom razrešeni sa svojih pravosudnih funkcija – zvanično jer nisu ispunili zahteve struke time što su prihvatili političke uloge, a nezvanično zbog toga što su govorili protiv svojih kolega koji su sankcionisali pokušaje Vlade da poništi rezultate izbora⁴⁰⁸. Centar za unapređivanje pravnih studija (CUPS), finansiran od strane Fonda za otvoreno društvo, dao je ovoj grupi sudija zadatak da istraže ideju pravosudne institucije za obuku. Grupu je predvodila bivša predsednica Vrhovnog suda, Lepasava Karamarković.

„Već 1999. godine, u saradnji sa CUPS-om, okupili smo grupu sudija koji su, u to vreme, smenjeni sa sudijskih funkcije, i poverili im zadatak da elaboriraju pitanje stalnog treninga, da putuju u druge zemlje kako bi analizirali inostrane modele obuke.“ - Jadranka Jelinčić, izvršna direktorka, Fond za otvoreno društvo, Srbija⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Višeo rspravi u Narodnoj skupštini videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2000/07/12/>

⁴⁰⁹ The Judicial Training Centre – Turn Guide , UNDP, 2005, str.15.

2001. godine, uz finansijsku podršku Fonda za otvoreno društvo, CUPS je organizovao četiri studijska putovanja u druge tranzicione zemlje (Rumuniju i Sloveniju) i u industrijski razvijene zemlje (Francusku, Holandiju) kako bi osposobio učesnike,

istaknute srpske sudije, i kako bi se upoznali sa različitim modelima institucija za pravosudnu obuku. Oni su, takođe, omogućili predstavnicima srpskog pravosuđa da ponovo uspostave profesionalne kontakte sa kolegama iz inostranstva. Nažalost, zbog procesa formiranja nove savezne i republičke vlade, koji je još uvek bio u toku u proleće 2001. godine, u ovim posetama nisu učestvovali predstavnici saveznih i republičkih ministarstava pravde.

Od samog početka, samo pravosuđe je bilo to koje je promovisalo ideju pravosudnog centra za obuku. Međutim, shvatili su da je Vlada morala da podrži tu ideju kako bi funkcionisanje centra za obuku bilo održivo. Sa novoizabranom demokratskom vladom u januaru 2001, Društvo sudija je shvatilo da je došlo vreme da se obrate Vladi. Pošto je, međutim, posmatrajući nedavnu istoriju, pored uobičajenih antagonizama koji postoje u bilo kojoj zemlji između izvršne i sudske vlasti, Vlada zloupotrebila sudstvo u najvećoj mogućoj meri, situacija u Srbiji je bila utoliko gora.

Bez obzira na prethodne zloupotrebe i napetosti, Društvo sudija je Vladi predložio ideju Pravosudnog centra koji bi obezbedio početnu i kontinuiranu obuku za novoizabrane i postojeće sudije i tužioce. Vlada se ubrzo saglasila i podržala ideju. U tom trenutku, bilo je mnogo debata o modelu koji je trebalo usvojiti i ko će biti osnivači te ustanove. Ovo je bila velika dilema za pravosuđe koje je izvršnu vlast videlo kao najvećeg protivnika tokom 1990-ih, ali koje je shvatilo da će podrška Vlade u ovom slučaju biti od presudne važnosti. Odlučeno je da i izvršna i sudska vlast budu akteri u budućoj ustanovi. Razmatrani su razni modeli sa akcentom na ispunjavanje zahteva EU i međunarodnih standarda.⁴¹⁰

⁴¹⁰ Ibid.

Omer Hadžiomerović, tada sudija Okružnog suda u Beogradu, zamenik predsednika Društva sudija Srbije i osnivač Pravosudnog centra (JTC), navodi : "DSS je imalo dva izbora - da samostalno osnuje centar ili da, poučen makedonskim primerom, formira centar uz pomoć Vlade. Sudijama se drugo rešenje dopalo jer je centar predviđen kao institucija, kao deo Vlade, kao državna institucija."⁴¹¹ Sudije su shvatile da je pravnom okviru za obuku sudija potrebna državna podrška, čime bi se takođe obezbedila i održivost.

"Sproveli smo anketu među sudijama i analizirali šta može da se uradi u toj fazi i kako razviti Centar koji bi na kraju postao akademija. 2000. godine sprovedeni su prvi programi obuke i evaluirani od strane korisnika. Dve godine kasnije dobili smo prostorije i Pravosudni centar je rođen."⁴¹² - Vida Petrović-Škero, bivša predsednica Vrhovnog suda Republike Srbije

Na kraju, odlučeno je da će Pravosudni centar biti osnovan sporazumom o osnivanju Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, između Ministarstva pravde, s jedne strane, i Društva sudija Srbije, nevladine organizacije, sa druge strane.

Ovaj neobični sporazum će stvoriti polu-javnu instituciju, ali u kojoj su obe strane bile zainteresovane za njen uspeh. Stvaranje Pravosudnog centra bi, po prvi put, obezbedilo zajedničku platformu za saradnju između Ministarstva pravde i pravosuđa. Upravo ovaj osnivački dualizam obeležio je budućnost Pravosudnog centra.

Krajnji rezultat ovog kontinuiranog procesa studijskih putovanja, debata, diskusija i pregovora bio je CUPS-ov razvoj Konceptualnog nacrtu o osnivanju Pravosudnog centra⁴¹³ i nacrtu Statuta Pravosudnog centra za obuku i profesionalizaciju sredinom 2001. godine⁴¹⁴. Ova dva dokumenta pružila su osnovu za buduću izgradnju Pravosudnog centra. CUPS je takođe razvio Konceptualni nacrt organizacije i aktivnosti Pravosudnog centra⁴¹⁵.

⁴¹¹ Final Report, Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Centre), the Republic of Serbia, 2005, no YUG/01/029/A/01/34, str.23.

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ The Judicial Training Centre – Turn Guide , op.cit, str.37.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Nacrt organizacije i pregled aktivnosti Pravosudnog centra, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 01 -00 -10/ 2000- 01

Uprkos ovom Konceptualnom nacrtu i nacrtu Statuta, iz mnogo razloga još uvek nije bilo dogovora o pravnom okviru koji će regulisati Pravosudni centar i pružanje sudske obuke u vreme njenog osnivanja. Prvo, nije bilo reči o centrima za obuku sudija u regionu i primerima najbolje prakse u cilju sopstvenog razvoja. Razmatrani su različiti modaliteti i sprovedena je analiza postojećeg zakonodavstva kako bi se razmotrilo šta može da se uradi u tom trenutku. Odlučeno je da će biti osnovan Pravosudni centar kroz partnerstvo između Društva sudija Srbije i Ministarstva pravde. Ovo rešenje je od strane obe strane smatrano najadekvatnijim modelom u postojećim okolnostima; slučaj „bolje išta nego ništa“.

4.2 Pravosudni centar za obuku - prvi projektni ciklus, 2002-2004

Društvo sudija obezbedilo je osnivačku investiciju u iznosu od 1.5 miliona dinara (US \$ 130,000), a Vlada je obezbedila nenovčanu investiciju u vidu obezbeđivanja poslovnog prostora⁴¹⁶. Kada je projekat izrađen, UNDP je bio u stanju da mobiliše resurse u vidu dva bespovratna sredstva u iznosu od 1.697.000 američkih dolara, od ambasade Kraljevine Holandija (RNE) i Švedske agencije za međunarodni razvoj (SIDA)⁴¹⁷. Ova sredstva su bila namenjena pokrivanju operativnih troškove za obuku sudija u prve tri godine. Po prvi put u Republici Srbiji, tadašnjih 2.600 sudija, 800 javnih tužilaca i njihovih zamenika, oko 1.500 pripravnika i saradnika, i 11.000 administrativnog osoblja bi imalo pristup institucionalnim sredstvima za kontinuirano stručno usavršavanje u skladu sa savremenim obrazovnim metodama. Pravosudni centar je vršio obuku za zaposlene iz 189 sudova i 140 tužilaštava u Srbiji. Sve kockice su se sklopile u isto vreme – zahtev pravosuđa izvršnoj vlasti da obezbedi zvaničnu sudsku obuku, politička volja, podrška UNDP-a i pomoć donatora.

⁴¹⁶ Ugovor o osnivanju Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, decembar 2001, čl.5 i 6, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 05 -00 -01/ 2001- 01

⁴¹⁷ Project Document, Development of a Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Center) in the Republic of Serbia, 2001 – 2004, UNDP no YUG/01/029/A/01/34, str.1; Napominjemo da je u okviru interne nomenkulture Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, korišćena YUG oznaka za kancelariju u Srbiji sve do 01.01.2010 godine, od kada je u upotrebi SRB oznaka za projektnu i finansijsku dokumentaciju

Nakon osnivanja Pravosudnog centra krajem 2001. godine, projekat UNDP-a počeo je početkom 2002. Glavni cilj projekta UNDP-a nije bio samo po sebi uspostavljanje Pravosudnog centra, nego "proces kojim bi se stvorio centar kao vredna i održiva podrška vladavini prava"⁴¹⁸. Projekat ima za cilj jačanje vladavine prava kroz bolje obučeno i opremljeno pravosuđe, kao poboljšanje efikasnosti i pristupa pravdi. Stvaranje i kasnija realizacija projekta bila je u velikoj meri sticanje iskustva za UNDP Srbija, koji je morao fleksibilno da se prilagođava situacijama koje su se dešavale.

"Ministarstvo pravde je u to vreme svakako podržalo ideju, ali i dalje nije bilo stvarnih resursa, ni znanja ni tehničkih ni finansijskih sredstava. Tada je UNDP istupio napred"- Dušan Protić, pomoćnik ministra pravde, 2001-2004, Direktor Pravosudnog centra, 2004-2005⁴¹⁹

Čim je angažovano osoblje, počeli su radovi na razvijanju osnovnih nastavnih planova i priručnika za obuke u okviru četiri glavne oblasti- građanskog, krivičnog, privrednog prava i ljudskih prava. Pripreme su odmah sprovedene kako bi se pre razvoja osnovnog nastavnog plana i programa otpočele različite ad hoc obuke. Započeti su i pripremni radovi na uspostavljanju mehanizama koordinacije i istraživačkih kapaciteta.

Tokom i neposredno nakon stvaranje Pravosudnog centra, Programski savet doneo je odluku o uspostavljanju dve vrste programa obuke u okviru Pravosudnog centra⁴²⁰. Prvi je bio usmereni program za sudije koje uskoro treba da budu imenovane i novoizabrane sudije koje imaju do tri godine iskustva⁴²¹. Programski savet odlučio je o vrsti obuke - materijalnoj obuci iz ključnih oblasti prava u kombinaciji sa praktičnom obukom, kao što su časovi stranih jezika i rada na računaru. Iako zakonski okvir nije bio takav da je ova

⁴¹⁸ Project Document, Development of a Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Center) in the Republic of Serbia, 2001 – 2004, UNDP no YUG/01/029/A/01/34, str. 2

⁴¹⁹ The Judicial Training Centre – Turn Guide, UNDP, 2005, str. 15

⁴²⁰ Zapisnik sa prve i druge sednice Programskog saveta, održane 2002, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 02 -00 -49/ 2002- 01

⁴²¹ Ibid.

obuka bila predviđena kao obavezna⁴²², Vrhovni sud ju je nametnuo kao takvu⁴²³, i svaki novoizabrani i sudija koji je uskoro trebao da bude izabran u Republici Srbiji ju je pohađao (ili je još uvek pohađa). U konsultaciji sa radnim grupama i Vrhovnim sudom, drugi program obuke će biti stalni program obuke za iskusne sudije⁴²⁴. Od samog početka, usvojen je prilagodljiv i fleksibilan pristup kako bi se sudije uključile i kako bi se pridobilo njihovo poverenje i podrška. Pošto prethodno formalno obrazovanje nije postojalo, potrebni su svi tipovi i nivoi obuke, stoga je procena potrebe za obukom smatrana nepotrebnom. Programski savet odlučio je da je bolje početi sa osnovama, a kada se tu stekne adekvatno znanje i iskustvo da obuka može da postane kompleksnija.

Da bi se smanjili troškovi na početku, ali i da bi se obezbedio uticaj, mobilni timovi Pravosudnog centra posećivali su, praktično sve sudove u Srbiji, u kako bi sprovodili obuku. Vrhovni sud naložio je predsednicima sudova da identifikuju učesnike i da sudijama koji učestvuju u obuci obezbede jedan slobodan radni dan kako bi slobodno pohađali obuku⁴²⁵. Sudije nisu dobile nikakve dnevnice ili plate kako bi pohađale obuku, već su obukama prisustvovali kako bi se profesionalno unapredili. Pravosudni centar je bio u stanju da pokrije celu teritoriju Srbije i da dođe do svih potencijalnih korisnika. Od samog početka, postojala je velika potražnja za obukom i korisnici su bili veoma entuzijastični i predusretljivi⁴²⁶.

Od početka su sve strane - Ministarstvo pravde, Društvo sudija Srbije i UNDP, predvidele i dogovorile se da će Ministarstvo pravde postepeno preuzeti odgovornost za finansiranje Pravosudni centar. Na početku bi Ministarstvo preuzelo odgovornost vezano za operativne troškove kroz obezbeđivanje prostora. Zatim bi preuzelo odgovornost za plate na bazi procenata - 0 procenata tokom prve godine rada, 50 odsto u drugoj godini i 100 odsto

⁴²² Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, broj 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 61/05), čl.8 predviđa upućujuću normu kojom sudija ima pravo na stručno usavršavanje o trošku Republike Srbije, a vrste i način stručnog usavršavanja propisuje Vrhovni sud Srbije

⁴²³ Vrhovni sud Republike Srbije je tokom prve godine rada Pravosudnog centra zajedno sa njim upućivao pozive za obuku

⁴²⁴ Zapisnik sa prve i druge sednice Programskog saveta, održane 2002, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 02 -00 -49/ 2002- 01

⁴²⁵ Dopis predsednika Vrhovnog suda u saglasnosti sa Upravnim odborom Pravosudnog centra, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 05 -00 -49/ 2002- 01

⁴²⁶ The Judicial Training Centre – Results and Potentials, UNDP, 2005, str.5

tokom treće i u toku narednih godina. U trećoj fazi, Ministarstvo pravde će preuzeti troškove programiranja Pravosudnog centra⁴²⁷.

UNDP se obavezao da će obezbeđivati preostali procenat plata osoblja. Ovaj pristup omogućio je UNDP-u da obezbedi uspeh i održivost Pravosudnog centra. Platna šema je dogovorena u saradnji UNDP-a i Pravosudnog centra na lokalnom nivou, na nivou Okružnog suda⁴²⁸. Pravosuđe je insistiralo na određivanju plata na lokalnom nivou kako bi se izbegli sukobi u vezi sa mogućim odstupanjima; ova odluka je potvrđena od strane Upravnog odbora.

Tokom procesa izrade Statuta Pravosudnog centra, između Ministarstva pravde i JAS dogovorena je i institucionalna struktura. Bilo je mnogo diskusija o sastavu Odbora i Saveta. Sudije su želele da budu zadužene za nastavni plan i program kao i da u Upravnom odboru imaju jednak broj predstavnika sa predstavnicima izvršne vlasti.

Upravni odbor imao je 11 članova, prema sledećem sastavu: tri sudije i dva tužioca koje imenuju Društvo sudija Srbije i Državno veće tužilaca; tri zvaničnika iz Ministarstva pravde; dva predstavnika pravničke profesije kao što su npr. profesori prava koje imenuje Ministarstvo pravde; i jedan član imenovan od strane zaposlenih u Pravosudnom centru. Upravni odbor odobrava sve ključna pitanja vezana za Pravosudni centar, kao što su nastavni planovi i programi, imenovanje direktora i podnošenje godišnjeg izveštaja⁴²⁹.

Nadzorni odbor se sastoji od najmanje tri člana. Jednog predlaže Ministarstvo pravde, a po jednog Društvo sudija Srbije i zaposleni u Pravosudnom centru⁴³⁰. Glavni zadatak Nadzornog odbora je da prati finansijsko poslovanje Pravosudnog centra.

⁴²⁷ Project Document, Development of a Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Center) in the Republic of Serbia, 2001 – 2004, UNDP no YUG/01/029/A/01/34, str. 12

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ugovor o osnivanju Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, decembar 2001, čl. 10, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 05 -00 -01/ 2001- 01

⁴³⁰ Ibid. čl. 13.

Upravni odbor imenovao je devet članova Programskog saveta vodeći računa o zastupljenosti svih korisnika i aktera u izradi nastavnih programa⁴³¹. Stoga su različite grupe zastupljene u Programskom savetu.

Savetodavni odbor se sastojao od po jednog predstavnika OEBS-a, UNDP-a, Saveta Evrope (SE), Fonda za otvoreno društvo, Američkog udruženja pravnik/ Centralnoevropske i evroazijske pravne inicijative (ABA / CEELI), nevladinih organizacija i drugih velikih donatora⁴³². Shodno tome, pored raznih neformalnih mreža i kontakata, svi akteri su takođe imali institucionalizovani glas u izgradnji Pravosudnog centra. Uspešna koordinacija projekta i saradnja sa svim akterima ne samo da je doprinela isplativom i efikasnom korišćenju finansijskih i ljudskih resursa, već je postavila osnove za dalju saradnju.

Važno je istaći da su od početka razgovora u vezi sa osnivanjem Pravosudnog centra svi članovi pravosuđa koji su formalno ili neformalno učestvovali u radu Pravosudnog centra to radili na potpuno dobrovoljnoj osnovi. Ovo uključuje sve članove Programskog saveta, Upravnog odbora, Nadzornog odbora i svih radnih grupa. Treba naglasiti da na samom početku rada Pravosudnog centra nisu postojali mehanizam i pravni okvir u Srbiji koji bi obezbedili članovima pravosuđa da prime bilo koji oblik naknade za njihov doprinos obuci sudija. Sudije su, stoga, volontirale svoje vreme radi učešća u radu Pravosudnog centra.

Jedan od najvećih problema sa kojima se UNDP suočavao u toku početne faze uspostavljanja Pravosudnog centra jeste kako osigurati da se akteri pridržavaju prvobitnog predloga i budžeta. Često postoji neslaganje između predloga projekta i individualnih i specifičnih potreba onih koji projekat sprovode. Zbog toga je bilo veoma važno da se na samom početku procene potrebe i da se osigura jasna definisanost uloga i odgovornosti. Kontinuirana komunikacija između svih aktera predstavljala je imperativ kako bi se prevazišli takvi problemi.

⁴³¹ Statut Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje od 21.01.2002, čl.23, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 03 -00 -01/ 2002- 01

⁴³² Ibid. čl. 25.

Važno je naglasiti i da Savetodavni odbor nije uspeo da obezbedi efikasnu koordinaciju, uglavnom zbog svog sastava koji je u to vreme predstavljao praktičare prisutne u oblasti pravosudne obuke.

U izvesnoj meri, došlo je do manjka kontinuirane zainteresovanosti donatora za obuku sudija nakon što je ona uspostavljena i mnogi donatori su nastavili da samostalno obezbeđuju obuku. Pored toga, Pravosudni centar nije mogao da koristi mehanizme koordinacije u punom potencijalu zbog nedovoljno razvijenih kapaciteta. U cilju prevazilaženja ovog problema, oformljene su neformalne savetodavne grupe koje će se baviti konkretnim pitanjima. Savetodavni odbor samo je formalno ostao deo strukture Pravosudnog centra do 2005. godine kada je budžet Republike Srbije preuzeo finansiranje funkcionisanja Pravosudnog centra. Međutim, Savetodavni odbor se smatra korisnim mehanizam pod uslovom da je njegov sastav i mandat pravilno definisan i regulisan.

Iako su donatori bili zainteresovani da finansiraju posebne obuke, kao što su one na ratne zločine, organizovani kriminal i privredno pravo, manje interesovanje vladalo je za finansiranje svakodnevnog poslovanja Pravosudnog centra. Poteškoće sa donatorskim sredstava dovele su do situacije u kojoj su seminari bili finansirani, ali nedovoljno da se plati osoblje, administrativni zahtevi i neophodna podrška za njihovo sprovođenje.

Broj zaposlenih u Pravosudnom centru je takođe problem. Prvi direktor Pravosudnog centra bio je odgovoran za zapošljavanje glavnog osoblja, idealno je bilo da to bude tim od 10 -15 ljudi. Međutim, zbog nedostatka sredstava, Pravosudni centar je uspeo da zaposli samo nekoliko zaposlenih predviđenih prvobitnom sistematizacijom⁴³³. Kao rezultat toga, mnoge poslove vezane za uspostavljanje Pravosudnog centra obavljalo je samo nekoliko ljudi, što je dovelo do zamora, napetosti i frustracija među njima. Ovi problemi su nestali kada je broj zaposlenih povećan.

Kada je Pravosudni centar osnovan, nije usvojen odgovarajući pravni okvir koji reguliše sudsku obuku i samu instituciju. To je dovelo do stalnih tenzija između pravosuđa i Ministarstvo pravde, uprkos početnom institucionalnom uspehu Pravosudnog centra kao i

⁴³³ Sistematizacija radnih mesta, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 10 -00 -51/ 2002- 01

samog projekta UNDP-a. Međutim, Pravosudni centar obezbedio je platformu za dijalog, i uz stalnu podršku UNDP-a, dve strane su bile u stanju da pomire svoje interese u dovoljnoj meri da obezbede uspeh svog rada. Ali debata u vezi pravnog okvira će se nastaviti.

"Korisnici i razvojne agencije ne govore istim jezikom. Razvojne agencije govore o inputima, autputima, ishodima, indikatorima, instrumentima za praćenje i evaluaciju, dok korisnici govore jezikom potreba - a to je glavna prepreka "⁴³⁴". Olivera Purić, CDAG klaster, tim lider UNDP Srbija, bivši pravni savetnik Pravosudnog centra.

U vezi sa odsustvom pravnog okvira, uprkos velikim naporima, u toku nastanka Pravosudnog centra nisu jasno definisane njegove nadležnosti. Neki akteri predviđali su da će Pravosudni centar biti zasnovan na modelu francuske pravosudne obuke i da će se obučavati samo pravnici koji tek treba da postanu sudije⁴³⁵, dok su drugi predviđali da će Pravosudni centar organizovati i inicijalnu i obuku kvalifikovanih sudija⁴³⁶. Nije predviđena kratkoročna, srednjoročna ili dugoročna strategija za obuku sudija, što je dovelo do odstupanja od glavnog cilja. To se uglavnom desilo zbog želje ključnih aktera da se sa obukom otpočne u najkraćem mogućem roku i da se u kasnijoj fazi struktura i obuka ozvaniče⁴³⁷.

Generalno gledano, pravosuđe se često opire ideji kontinuirane obuke, naročito sudije višeg ranga koji sebe smatraju već adekvatno pripremljenima. Kada ove sudije ne učestvuju u obuci, njihova odluka i delovanje mogu umanjiti efekte inače uspešnog programa obuke. U Srbiji je, suprotno ovoj generalnoj tendenciji, bilo relativno malo otpora članova pravosuđa osnivanju i funkcionisanju Pravosudnog centra jer je pravosuđe bilo veoma zainteresovano za pohađanje formalne obuke u institucionalnom kontekstu, koja prethodno nije bila dostupana. Generalno, interesovanje korisnika bilo je izuzetno visoko, i jednom oformljen, Pravosudni centar naišao je na mali otpor pravosuđa. Naprotiv, kursevi su uvek bili

⁴³⁴ The Judicial Training Centre – Turn Guide, op.cit, str. 2

⁴³⁵ Ibid. str. 10

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Ibid.

prebukirani i potražnja za obukom je bila daleko veća nego što je Pravosudni centar mogao da omogući tokom početne faze⁴³⁸.

Uspostavljeni su efikasni mehanizmi evaluacije kako bi se osiguralo stalno poboljšanje i ažuriranje aktivnosti Pravosudnog centra. Iz perspektive projekta, UNDP je preduzeo evaluaciju rezultata uprave i dostupnosti pravde u Republici Srbiji, koja ocenjuje doprinos Pravosudnog centra pristupu pravdi i uporedila ih sa najboljom međunarodnom praksom.⁴³⁹ Evaluacija je došla do zaključka da je Pravosudni centar imao impresivan obim aktivnosti obuke, širok dijapazon oblasti i veliki broj korisnika. "Centar za edukaciju sudija treba pohvaliti za izvanredan rad u prvoj godini".⁴⁴⁰ Procena takođe sadrži preporuke za njeno dalje unapređenje i nadgradnje.

Glavna evaluacija svake obuke razmatra da li je inicijativa poboljšala nadležnosti i promenila stavove. Iako je u kratkom roku teško proceniti, efikasni mehanizmi evaluacije mogu biti uspostavljeni, kao što je npr. postojanje evaluacija u formi upitnika⁴⁴¹. Preporuka je da se ovi upitnici distribuiraju u okviru svih programa obuke za sudije i tužioce. Takav vid evaluacije može poslužiti kao osnova za razvoj strukture programa, njegovog sadržaja i metodologije. Ove evaluacije takođe pomažu da se mapiraju oblasti za koje će u budućnosti biti potrebna obuka. Zajedno sa mehanizmima evaluacije, potrebno je bilo formirati i efikasan sistem praćenja kako bi se osiguralo da usluge Pravosudnog centra dostižu standarde najbolje prakse i da se stalno ažuriraju. Direktne povratne informacije od strane korisnika o sadržaju i pravcu obuka i programa, takođe, pomažu da se osigura obezbeđivanje najrelevantnijih i pravovremenih instrukcija. Kao deo procesa monitoringa i evaluacije, UNDP je organizovao istraživanje , Efekti profesionalnog usavršavanja na pravosuđe⁴⁴². Istraživanje je ispitivalo obuku sudija i javnih tužilaca kako bi se utvrdilo kako oni doživljavaju raspoloživi profesionalni razvoj i kako bi se identifikovale prepreke -

⁴³⁸ Ibid. str. 23

⁴³⁹ Evaluacija rezultata: Efikasna uprava i pristup pravdi u Srbiji i Crnoj Gori, UNDP Srbija i Crna Gora, Januar 2004.

⁴⁴⁰ Ibid. str. 2

⁴⁴¹ Modeli evaluacionih upitnika I evaluacije obuke, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 07 -00 -34/ 2002- 01

⁴⁴² Despotović, M., Efekti profesionalnog usavršavanja na pravosuđe, UNDP, 2005.

to bi nagovestilo kako bi programi stručnog usavršavanja mogli biti efikasniji u poboljšanju efikasnosti sudija i tužilaca.

Na osnovu rezultata istraživanja Efekti profesionalnog usavršavanja na pravosuđe, može se zaključiti da je rad Pravosudnog centra značajno doprineo efikasnosti pravosuđa⁴⁴³. Obuke su bile fokusirane na unapređenje znanja a samim tim i efikasnosti učesnika u njihovom svakodnevnom radu. Uočene su značajne statističke razlike u broju prigovora i žalbi između sudija koji su učestvovali u naprednoj obukci u toku 2002. godine i onih koji nisu⁴⁴⁴. Osim toga, efektivnost i sudija i tužilaca u 2003. godini je povećana: kada je reč o sudijama, zakazan je i održan veći broj ročišta, presuda su izrečene i potvrđene; kada je reč o tužiocima, uložen je manji broj žalbi na presude.⁴⁴⁵ Ostvarena je, statistički značajna, pozitivna korelacija između učešća u programima obuke sudija i broja procesuiranih slučajeva, zakazanih ročišta, prigovora i žalbi uloženih protiv odluka i presuda vraćenih na dalje razmatranje. Postoji značajna korelacija između intenziteta učestvovanja (broj naprednih programa obuke) tužilaca i broja procesuiranih slučajeva, podignutih optužnica, broja presuda i broja žalbi protiv presuda."⁴⁴⁶ Evaluacija seminara je pokazala da su korisnici bili jako zadovoljni treningom, dok je preliminarna statistička analiza sprovedena u okviru istraživanja efikasnosti obrazovanja u okviru Pravosudnog centra pokazala korelaciju između obuke i efikasnosti pravosuđa.

Do kraja I projektnog ciklusa, Pravosudni centar je održao ukupno 252 treninga (172 za sudije, 70 za tužioce i 10 za ostale) i obučio je 7.095 korisnika (4.862 sudija, 2,431 tužilaca, 238 ostalih)⁴⁴⁷. Svaki sudija u Srbiji je pohađao najmanje jedno predavanje. Pravosudni centar je, istovremeno, pružio podršku obimnim reformskim naporima u Srbiji kroz partnerstvo sa brojnim ključnim akterima i institucijama. Posebno treba istaći da je Pravosudni centar uspostavio jako partnerstvo sa Vladom, donatorskom zajednicom,

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Ibid.

⁴⁴⁶ Ibid.

⁴⁴⁷ The Judicial Training Centre – Results and Potentials, op.cit. str. 27.

profesionalnim organizacijama i korisnicima uopšte. Tokom prvog programskog ciklusa , kroz UNDP programski okvir, odobreno je 1.7 miliona eura od strane raznih donatora, uglavnom SIDA-e i Ambasade Kraljevine Holandije⁴⁴⁸.

Tokom faze osnivanja imenovani su Programski i Nadzorni odbor, pripremljeni su dokumenti sa opisom poslova, akcionim planovima, propisima koji se odnose osoblja, projektnim zadacima i kancelarijskom strukturom, a osoblje je angažovano. Pravosudni centar u potpunosti je realizovao svoj institucionalni kapacitet kultivirajući odgovarajuće programiranje kapaciteta koje bi razvilo širok spektar specijalizovanih projekata. Odmah nakon angažovanja direktora zaposleni su pravni eksperti i eksperti u oblasti reforme pravosuđa, koordinator za privredno pravo, prevodilac i administrativni asistent. Osoblje je zatim prošireno sa dodatnim koordinatorima i asistentima. Kao što je bilo dogovoreno, Ministarstvo pravde postepeno je preuzelo odgovornost za finansiranje plata osoblja, finansirajući 50 odsto plate u 2004. godini i obavezujući se da će finansirati 100 odsto plate tokom 2005. godine⁴⁴⁹. Upravni odbor je tokom projekta nadgledao razvoj Pravosudnog centra od jedne početne pilot projektno bazirane organizacije do institucije koju prepoznaju drugi akteri kao glavnog pružaoca sudske obuke u Srbiji. Programski savet nadgledao je rad radnih grupa, koje su se fokusirale na razvoj nastavnih programa u oblastima krivičnog, građanskog, privrednog prava i ljudskih prava, a nešto kasnije i u oblasti upravnog prava. To je osiguralo sistematski razvoj Pravosudnog centra kao obrazovne institucije. Međunarodni konsultanti odigrali su značajnu ulogu u izgradnji Pravosudnog centra razvijajući obuku i istraživačke kapacitete, i negujući regionalnu i međunarodnu razmenu znanja o neophodnim razvojnim pitanjima.

Programski savet formirao je četiri osnovne radne grupe, koje su se sastojale od stručnjaka za svaku od oblast koje su bile pokrivena obukom (građansko, krivično, privredno pravo i ljudska prava)⁴⁵⁰, i kojima je podršku pružao koordinator programa i programski asistent .

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Final Report, Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Centre), the Republic of Serbia, 2005, no YUG/01/029/A/01/34, str 28

⁴⁵⁰ Odluka Programskog saveta, 1.jun 2002. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 06 -00 -38/ 2002- 01

Pored toga, 2003. godine formirana je osnovna radna grupa za upravno pravo⁴⁵¹. Odgovarajući na rastuće potrebe, 2004. godine formirana je dodatna radna grupa za razvoj programa obuke i zadatak te radne grupe bio je da razvija i prati realizaciju programa obuke⁴⁵². Ova radna grupa takođe morala je da uspostavi i održava kontakte sa relevantnim domaćim i međunarodnim institucijama kako bi doprineli daljem razvoju predloženih nastavnih planova i programa. Održani su redovni sastanci svih radnih grupa; u uspostavljanju metodologije obuke i razmeni uporednih iskustava asistirali su im nacionalni i međunarodni konsultanti. Za kurseve i seminare izrađeni su priručnici za obuku⁴⁵³. Upravni odbor i Programski savet formirali su bazu trenera iz kojih su pojedinci bili birani za rad u radnim grupama. Radne grupe kasnije su razvile kataloge obuke za privredno, građansko, krivično i upravno pravo kako bi se dopunio prvobitni priručnik o ljudskim pravima. Praktična obuka pružena je programskim koordinatorima, programskim asistentima i drugim članovima radnih grupa.

Upravni odbor Pravosudnog centra inicirao je izbor trenera na osnovu javnog poziva upućenog sudijama svih sudova u Srbiji⁴⁵⁴. Treneri kandidati su identifikovani među onima koji su prošli obuku i koji su pokazali izuzetno interesovanje za pružanje obuke. Selekciju kandidata sproveo je Programski savet na osnovu procene dostavljenog pismenog rada. Svaki trener morao je da bude član pravosuđa i kontinuirano je ocenjivan nakon svakog treninga⁴⁵⁵. Pravosudni centar je bio u stanju da privuče ugledne stručnjake i trenere koji bi asistirali u obuci trenera. Iskusni treneri iz inostranstva su pozvani da pruže pomoć pri obuci domaćih trenera. U partnerstvu sa Saveznim centrom za obuku sudija Sjedinjenih Američkih Država, najvećom ustanovom te vrste u svetu, Pravosudni centar organizovao je

⁴⁵¹ Odluka Programskog saveta, 3.mart 2003. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 18 - 00 -24/ 2003- 01

⁴⁵² Odluka Programskog saveta, 2. februar 2004. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 13 -00 -41/ 2004- 01

⁴⁵³ Radni materijali za obuku u oblasti ljudskih prava, građanskog, krivičnog, trgovinskog i upravnog prava, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 17 -00 -51/ 2004- 01

⁴⁵⁴ Odluka Upravnog odbora, 26.januar 2004.godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 12 - 00 -40/ 2004- 01

⁴⁵⁵ Radni materijali o evaluaciji trenera, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 89 -00 -102/ 2004- 01

obuku svojih budućih trenera⁴⁵⁶. Štaviše, Savet Evrope bio je partner Pravosudnom centru u pružanju obuke trenerima na osnovu članova 5 i 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima⁴⁵⁷. Poseban fokus je stavljen na praktičnu obuku i rešavanje problema. Sudijama sa do tri godine iskustva pruženi su interaktivniji treninzi kao što su simulacije suđenja i simulacije sudskih sednica koje su obično vodili sudije viših sudova⁴⁵⁸. Sudije su se pozivane da se aktivnije uključe dizajnirajući programe na osnovu upitnika, prilagođene njihovim potrebama, i koji se odnose na najvažnije oblasti njihovog rada.

4.3 Pravosudni centar za obuku - drugi projektni ciklus, 2004-2006

Tokom drugog projektnog ciklusa, finansiranje Pravosudnog centra je u potpunosti integrisano u državni budžet⁴⁵⁹. Nakon 2004. godine, kada je Ministarstvo pravde preuzelo odgovornost za 50 odsto troškova zaposlenih u Pravosudnom centru, sledeće godine je preuzelo odgovornost za 100 odsto svih plata zaposlenih ali i tekućih troškova Pravosudnog centra. U budućnosti, Ministarstvo je takođe trebalo da obezbedi sredstva za osnovni program obuke, dok bi se Pravosudni centar oslanjao na donatore kada je reč o dodatnim programima obuke i podrške. Osim toga, saradnja sa UNDP-om je osigurala da Pravosudni centar dostigne pun razvojni projektni potencijal, da bude uključen u Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa, kao i da bude aktivan tokom zakonodavnog procesa i da dobije svoj prvi sertifikovani mandat.

Do kraja drugog projektnog ciklusa, sredinom 2006. godine, održane su ukupno 634 obuke (384 za sudije, 234 za tužioce, 18 za advokate i 16 za ostale korisnike) dostižući broj od

⁴⁵⁶ Radni materijali za obuku trenera, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 20 -00 -27/ 2004- 01

⁴⁵⁷ Evropska konvencija o ljudskim pravima, Rim, 04.11.1950, pogledati

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

⁴⁵⁸ Radni materijali za obuku trenera, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 20 -00 -27/ 2004- 01

⁴⁵⁹ Project Document, Strengthening the Judicial Resource and Support Functions in the Judicial Training Centre of the Republic of Serbia, 2005 – 2006, UNDP no YUG 01/029 /G/02/34, str.12

ukupno 16,955 korisnika (11,486 sudija, 2,938 tužilaca, 1976 pravnika i 544 drugih korisnika)⁴⁶⁰, u Pravosudni centar uloženo je 2.6 miliona eura⁴⁶¹.

Specijalizovani programi koji potiču iz prvog projektnog ciklusa Pravosudnog centra dobili su potvrdu kroz pojačanu saradnju u tematski usmerenim programima, kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)⁴⁶² i izgradnja mreže za borbu protiv organizovanog kriminala⁴⁶³, kao i kroz saradnju sa drugim institucijama za obuku u pravosuđu na regionalnom i globalnom nivou.

Do kraja drugog projektnog ciklusa, Pravosudni centar je transformisan iz institucije za osnovnu obuku u ustanovu koja ima kapacitet da obezbedi kontinuirani profesionalni razvoj u skladu sa savremenim standardima i sistema obrazovanja. U pogledu razvoja projekta, potencijal Pravosudnog centra je ocenjen kao izuzetno velik. Centar je imao neograničen kapacitet za koncipiranje razvoja novih projekata koji odražavaju potrebe i prioritete pravosuđa ali i reformske napore Vlade. To je demonstrirano kroz nova programska dešavanja koja su nastala kao rezultat rada Pravosudnog centra. Nacionalna strategija reforme pravosuđa, koji je usvojena u maju 2006. godine⁴⁶⁴, označila je Pravosudni centar kao glavnu instituciju koja treba da obezbedi obuku u pravosuđu. Strategija je trebalo da obezbedi pravni okvir za obuku koje je pravosuđe toliko dugo iščekivalo. To bi uključilo upravljanje standardizovanim programom obrazovanja kroz početni i stalni program obuke. Prema strategiji, jednom kada pravni okvir bude uspostavljen, preduslov za imenovanje u pravosuđu bilo bi polaganje završnog ispita Pravosudnog centra⁴⁶⁵. 2006. godine Pravosudni centar je Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela prvi put ovlascen za sertifikaciju u okviru svog mandata, tako što je Zakonom bilo predviđeno da Pravosudni centar sprovede obuku za sudije, tužioce i

⁴⁶⁰ The Judicial Training Centre – Results and Potentials, UNDP, 2005, str. 17.

⁴⁶¹ Project Document, Strengthening the Judicial Resource and Support Functions in the Judicial Training Centre of the Republic of Serbia, 2005 – 2006, UNDP no YUG 01/029 /G/02/34, str. 1.

⁴⁶² Radni materijali, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 18 -00 -37/ 2006- 01

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2006), op.cit.

⁴⁶⁵ Ibid.

advokate koji učestvuju u postupcima koji uključuju maloletnike⁴⁶⁶. Svi učesnici koji uspešno prođu kurs dobiće akreditaciju koja je neophodna za rad na predmetima maloletničkog prava. Bez ovog sertifikata, nijedan sudija, tužilac ili advokat u Republici Srbiji ne može praktikovati rad u ovoj oblasti prava. Ovo predstavlja revolucionarno rešenje u smislu da sertifikacija jasno naznaci da će sve obuke za sudije i tužioce u budućnosti biti sprovedene kroz Pravosudni centar. Nakon toga, mandat je proširen na oblast porodičnog prava⁴⁶⁷. U pogledu zakonodavnog razvoja, radna grupa Pravosudnog centra imala je zadatak da izradi novi Zakon o obuci sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika

4.4 Začetak ideje o Pravosudnoj akademiji - treći projektni ciklus, 2006-2008

Do kraja 2008. godine, Pravosudni centar održao je ukupno 916 treninga – 533 za sudije, 310 za tužioce, 47 za advokate i 27 za ostale korisnike, dostižući broj od 25,577 korisnika - 15,305 sudija, 4.800 tužilaca, 4.506 advokata i 966 ostalih⁴⁶⁸, sa ukupnim ulaganjima od 5.1 miliona eura⁴⁶⁹. Uprkos svim uspesima postignutim tokom dva UNDP projektna ciklusa i usvajanja Nacionalne strategije reforme pravosuđa, još uvijek je bilo otvoreno pitanje rešavanja zakonskog okvira. Pored toga, kada je drugi projektni ciklus bio završen, pravosuđe i Ministarstvo pravde i dalje nisu mogli da se slože oko pitanja održivosti i pravnog položaja Pravosudnog centra i obuke u pravosuđu.

„Ovo je bila jedna od slabijih tačaka koje možemo identifikovati ... i zato je bilo dosta pritiska na Ministarstvo pravde da istupe sa inicijativom za rešenje ovog pitanja, sa nacrtom zakona koji bi regulisao oblast pravosudne obuke.“ - Dušan Protić, bivši zamenik ministra pravde i direktor Pravosudnog centra.

⁴⁶⁶ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela, (Službeni glasnik RS, broj 85/2005), čl. 165.

⁴⁶⁷ Porodični zakon (Službeni glasnik RS, broj 18/2005, 72/2011-dr-zakon i 6/2015)

⁴⁶⁸ Final Report, Judicial Training Centre, the Republic of Serbia, 2007, UNDP no YUG 01/029 /G/02/34, str. 17.

⁴⁶⁹ Ibid. str. 21.

Pravosuđe je oduvek želelo trajnu, državnu instituciju kojom bi upravljalo, a koja bi obezbedila početnu i kontinuiranu obuku za sudije i tužioce u Republici Srbiji. "Od svog osnivanja, bili smo svesni da bi [Pravosudni centar] morao da bude transformisan iz ustanove koja bez pravnog statusa obezbeđuje obuku bez pravnog okvira.... Pravosudni centar nam je potreban kako bi imali pravni okvir za njegovo postojanje"⁴⁷⁰, izjavio je Omer Hadžiomerović, tada sudija Beogradskog okružnog suda i zamenik predsednika Društva sudija Srbije.

U nacrtu zakona se navodi da će pohađanje obuke biti ključni kriterijum prilikom prvog izbora sudija i tužilaca i da će biti uzet kao osnov za razmatranje njihovog napredovanja. Sudije su nezadovoljne ovom odredbom i žele da obuka postane obavezan uslov prilikom prvog imenovanja i kasnijih unapređenja.

Formiranje Pravosudnog centra u Srbiji posebno je ukazalo na važnost sledećih elemenata:

(i) Vlasništvo nad projektnim i institucionalnim procesom

Ključni akteri moraju imati osećaj prava vlasništva u vezi sa uspostavljanjem i funkcionisanjem Pravosudnog centra. U suprotnom, neće postojati interes za obuku sudija, što je remeteći faktor za funkcionisanje Pravosudnog centra. U Srbiji, na primer, bilo je problema u vezi sa pitanjem prava vlasništva između Društva sudija Srbije i Ministarstva pravde. Ova pitanja načelno su rešena pre osnivanja Akademije mada je pravno posmotrano Pravosudni centar nastavio da postoji kao pravno lice i nakon osnivanja Pravosudne Akademije.⁴⁷¹

(ii) Politička volja

⁴⁷⁰ Ibid. str. 32.

⁴⁷¹ Republika Srbija i Društvo sudija Srbije nisu zaključili ugovor o prestanku rada Pravosudnog centra tako da Pravosudni centar i dalje postoji u evidenciji pravnih subjekata ali bez imovine, računa i upravljačkih tela

Ideja o stvaranju Pravosudnog centra u Srbiji postojala je i za vreme Miloševićevog režima, ali je realizovana tek onda kada je Društvo sudija Srbije dobilo podršku Ministarstva pravde; tek tada stvorila se politička volja za otpočinjanje projekta. Angažovanje Ministarstva pravde bilo je ključ početnog uspeha projekta i nastavka funkcionisanja Pravosudnog centra.

(iii) Odnosi sa Ministarstvom pravde: postepeni pristup

Održavanje dobrih odnosa sa Ministarstvom pravde je ključni faktor napretka Pravosudnog centra. Podrška Ministarstva pravde na samom početku realizacije projekta bila je veoma konstruktivna i od suštinskog značaja za uspostavljanje Pravosudnog centra. Kada je reč o saradnji između Ministarstva pravde i UNDP-a primenjen je model postepenog pristupa. Ovaj pristup se pokazao kao veoma efikasan i obezbedio je održivost institucije nakon povlačenja UNDP-a iz projekta.

(vi) Kratkoročno, srednjoročno i dugoročno planiranje

Na samom početku postojala je konfuzija oko toga kakva institucija bi Pravosudni centar trebalo da bude i ko bi bili njegovi potencijalni korisnici. Kao što je već navedeno neki akteri težili su francuskom modelu obuke u pravosuđu, dok su drugi želeli komercijalni model obuke koji bi uključivao i obuku za advokate, koji bi donela prihode i doprinela održivosti Pravosudnog centra. Konfuzija je opstala i nakon završetka rane faze, tako da su akteri često neproaktivno bili u sukobu oko delovanja i korisnika obuka Pravosudnog centra.

Kada se centar za obuku u pravosuđu uspostavi i počne da pruža obuku, sledeća faza jeste da se konsoliduju znanja i da se razvije program rada. Razvoj godišnjeg plana i programa je

prvi korak i on bi trebao da odražava najhitnije zahteve za obukom koje su identifikovale različite grupe sudija. Takođe je važno imati standardizovan i sistematizovan program koji se brzo prilagođava novom zakonodavstvu. Istraživanje i kapacitet Pravosudnog centra treba da se ojačaju kako bi išli u korak sa aktuelnim problemima i događanjima u pravosuđu

(vii) Osoblje

Potrebno je da postoji dovoljan broj zaposlenih koji će svojim radom obezbediti funkcionisanje Pravosudnog centra. Kako je već rečeno, jedan od problema tokom početnih faza uspostavljanja Pravosudnog centra u Srbiji jeste taj što nema dovoljno sredstava kako bi se angažovao potreban broj zaposlenih. Takođe je važno da se angažuje osoblje za rad u radnim grupama, idealno bi bilo iz redova pravosuđa.

(viii) Finansiranje

Pitanje finansiranja je uvek osetljivo, jer je malo verovatno da će ikada biti dovoljno sredstava za podršku svim predloženim aktivnostima i za zapošljavanje potrebnog broja osoblja. Takođe, važno je obezbediti sredstva kako bi se omogućilo svakodnevno funkcionisanje kako bi se podržalo kontinuirano stručno obrazovanje korisnika o osnovnim odredbama zakona. Sudijama i drugim pravnim stručnjacima potrebna je kontinuirana edukacija iz oblasti kao što su krivično i građansko pravo, ali donatori često žele da pruže sredstva samo za „važnije“ teme, kao što su obuka o mehanizmima zaštite ljudskih prava, suđenjima za ratne zločine i organizovanom kriminalu. Iako je važno obezbediti obuku u ovim oblastima, podjednako je važno i da sudije budu obučene o osnovama zakona pre nego što započnu obuku iz više tehničkih, specijalizovanih oblasti.

(ix) Zahtevi korisnika

Nastavni program trebao bi da se formira na osnovu zahteva korisnika, a ne donatora. U početku, razvoj nastavnih planova i programa za obuku uglavnom su oblikovali donatori, jer Pravosudni centar nije bio u poziciji da odbije ponuđena donatorska sredstva za određenu obuku. Deo napretka Pravosudnog centra sastojao se od razvoja obrazovnih planova i programa, koji su korisnici zahtevali i koji se ogledaju u realnim potrebama pravosuđa.

(x) Koordinacija donatora

Pitanje koordinacije donatora je usko vezano za finansiranje. Malo je koristi od toga što veliki broj donatora želi da obezbedi sredstva za obuku o ljudskim pravima, a da nema onih koji su spremni da podrže administrativne i ostale tekuće troškove. Zbog toga je važna koordinacija među donatorima – kako bi se osiguralo da obuka ne bude duplirana i da se raspoloživa sredstva koriste na najbolji mogući način. Institucija treba da bude vođena potrebama korisnika, ne donatora. Donatorska sredstva bi trebala da se međusobno dopunjuju, a ne da se sukobljavaju ili preklapaju.

(xi) Treneri

Značaj postojanja baze trenera ne može biti zanemaren. Obuka trenera treba da budu održana u svim oblastima kako bi se osposobio dovoljan broj trenera. Njihov broj zavisi od pruženog programa obuke i broja korisnika iste. Izbor trenera treba da se zasniva na njihovim interesovanjima, na dostavljenom pismenom radu i usmenoj prezentaciji. Treneri treba da budu upoznati sa tehnikama učenja odraslih i elementima interaktivne nastave.

(xiii) Monitoring i evaluacija

Važno je uspostaviti temeljne mehanizme praćenja i evaluacije u svim fazama stvaranja Pravosudnog centra i svih njegovih usluga. Ovi mehanizmi osiguravaju da Pravosudni centar u svom radu primenjuje primere najbolje međunarodne prakse, pružajući najbolju moguću uslugu u najpotrebnijim oblastima i dostižući odgovarajući broj korisnika na odgovarajućem nivou. Oni takođe omogućavaju Pravosudnom centru da napreduje i da razvija svoje usluge u oblastima koje pokriva. Mehanizmi koji su u funkciji stalne potrage za najprioritetnijim obukama, obrazovnim dostignućima i njihovom uticaju na kasniju praksu i ponašanje su od fundamentalne važnosti i oni osiguravaju razvoj i ostvarivanje očekivanja Pravosudnog centra. Takođe je važno napraviti periodični osvrt na položaj i ulogu Pravosudnog centra. Na primer, jednom godišnje, trebalo bi preispitati unutrašnju i spoljnu organizaciju Pravosudnog centra kao i položaj koji Pravosudni centar ima u okviru pravosuđa i Vlade. Mehanizmi bi trebalo da budu uspostavljeni kako bi sama organizacija Pravosudnog centra bila prilagodljiva na najpraktičniji mogući način.

U januaru 2004. godine, organizovana je prva evaluacija rezultata⁴⁷² koja je trebala da proceni doprinos Pravosudnog centra boljem pristupu pravdi i efikasnosti pravosuđa. Kao deo ove procene, analiziran je Pravosudni centar i njegov dotadašnji rad u poređenju sa najboljim primerima međunarodne prakse.

Tokom procesa evaluacije evaluatori su posebnu pažnju obraćali na savremeni stav međunarodne zajednice da je pravosuđe koje zavređuje poverenje javnosti od suštinskog značaja za društveni i ekonomski razvoj i smanjenje siromaštva kao i na shvatanje da je obrazovanje suštinska osnova za razvijanje veština i promena u ponašanju koje su potrebne za efikasan proces reforme pravosuđa.

Evaluacija je i naglasila potrebu za evaluacijom svih obuka kako bi se utvrdila ne samo ekonomičnost i količina naučenog, već i stepen pozitivnog uticaja obuke na porast poverenja javnosti u pravosuđe - krajnjeg cilja obrazovanja u pravosuđu i reforme

⁴⁷² Dietrich, M., Đurišić, Đ., Hauge, A., Oksner, S., Evaluacija rezultata: Efikasna uprava i pristup pravdi u Srbiji i Crnoj Gori, UNDP Srbija i Crna Gora, 2004.

pravosuđa. Uticaj obuke na dostupnost i efikasnost pravdi je krajnje vrednosno pitanje. Evaluacija takođe identifikuje pojedinačne probleme u okviru pravosudnog obrazovanja - kako privući sudije, kako privući povremene i stalne korisnike, i da li pravosudna obuka treba da bude obavezna, povezana sa imenovanjem ili bi trebala da bude dobrovoljna.

U organizacionim dokumentima Prvosudnog centra veoma malo se govori o standardima – o tome koliko edukacija je kome potrebno i na koji način, o prioritetima, broju dana koji bi sudije morale da provedu na obuci itd. Odlukom Upravnog odbora, Pravosudni centar je primenjivao model prisutan u anglosaksonskom pravu, obuku već postojećih nosilaca pravosudnih funkcija sa odgovarajućim akcentom na njihovo dalje usmeravanje⁴⁷³. Aktuelna je bila i diskusija o uspostavljanju obuke i za buduće nosioce pravosudnih funkcija u skladu sa tradicijom kontinentalnog prava⁴⁷⁴. Tokom ovog početnog perioda, od 2002. do oktobra 2003. godine, organizovano je 117 obuka, dostignut je broj od 3.522 učesnika sa bazom osoblja koju je brojalo deset zaposlenih⁴⁷⁵. Svi tužioci i sudije sa manje od tri godine iskustva su prisustvovali barem jednoj obuci⁴⁷⁶. Oko 50 odsto sudija sa više od tri godine iskustva su dobrovoljno prisustvovali programu obuke⁴⁷⁷. Slično kao i u drugim zemljama, čini se da su sudije koje bi mogle da imaju najviše koristi od obuke bile najmanje zainteresovane. Zahtev za pohađanje obuke podnosi više sudija nego što su kapaciteti Pravosudno centra. Ova pohvalna programska aktivnost je, međutim, preopteretila zaposlene i ograničila razvoj drugih neophodnih funkcija Pravosudnog centra.

Iako se o njemu raspravljalo, dugoročan plan obuke nije sačinjen. Izrada plana trebalo je da doprinese određivanju prioriteta i da istakne potrebu za specifičnim zahtevima programiranja. Značajan broj obuka koje su finansirali donatori vršila se izvan Pravosudnog centra. S tim u vezi, dugoročni plan je trebalo da razmotri teme obuke i

⁴⁷³ Odluka Upravnog odbora, 26.januar 2004.godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 12 - 00 -40/ 2004- 01

⁴⁷⁴ Ibid.

⁴⁷⁵ The Judicial Training Centre – Results and Potentials, op.cit, str. 17

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Ibid. str. 21.

broj dana koje će sudije morati da provedu na obuci i tako obezbedi koherentne sliku o obukama u okviru i van Pravosudnog centra. Bolja institucionalna povezanost olakšala bi, na taj način, rad Savetodavnog odbora Pravosudnog centra.

Evaluacija je pokazala da troškovima izgradnje temelja pravosudnog obrazovanja mora da se pristupi oprezom kako bi se osiguralo da se celokupan budžet ne načini neefikasnim time što bi se trošio samo na svakodnevne potrebe Pravosudnog centra. Ipak, Pravosudni centar mora biti negde smešten i mora, ili imati odgovarajuće prostorije sa potrebnom opremom za sprovođenje obuka, ili sredstva za iznajmljivanje odgovarajućih prostorija. Postojeća politika Pravosudnog centra u smeru proširenja programa, koja je planirana na nacionalnom i sprovedena na lokalnom nivou, predstavlja primer dobre prakse koja je isplativa. Prisutan je problem finansiranja Pravosudnog centra vezan za sukob interesa. Neke obuke finansirale su privatne profitabilne kompanije koje bi potencijalno mogle doći u sukob interesa ili za koje bi se moglo posumnjati da uživaju zaštitu pravosuđa. Aktuelna je i diskusija o pružanju obuke advokatima uz naknadu. Oba ova pitanja mogla bi da oslabe uticaj Pravosudnog centra. U tranzicionim i zemljama u razvoju, multilateralna i bilateralna donatorska sredstva korisna su u periodu intenzivne reforme pravosuđa koja zahteva povećanu frekvenciju obuke. Međutim, kada izvršna i zakonodavna vlast shvati da je funkcionalno pravosuđe od suštinskog značaja za društveni i ekonomski razvoj, morala bi da obezbedi adekvatne godišnje fondove za obuku.

Pravosudni centar, tokom vremena, povećao je broj organizovanih obuka programa i proširio spektar tema koje obuke obrađuju. U ovoj početnoj fazi, još uvek nije razvio: interaktivni program nastave za sve članove profesije; široko zasnovanu metodologiju izrade nastavnih programa; interaktivna nastavna sredstva i setove za samostalno učenje; katalog materijala pravosudnog obrazovanja; istraživačko odeljenje; i kriterijume i mehanizme za evaluaciju. Konsolidacija materijala koji se koriste u obuci u priručnike koji sadrže zakonska rešenja, i unapređenja publikacija je planirano i isfinansirano. Razvoj štampanih i online priručnika, elektronskih video i audio nastavnih sredstava i pronalaženje

prostora za razgovor među sudijama će ojačati programe grupnog i samostalnog učenja. Nedovoljno je učešće u međunarodnim pravosudno-obrazovnim mrežama u cilju razmene ljudskih i materijalnih resursa i kako bi se sprečilo nepotrebno dupliranje napora.

Broj zaposlenih u Pravosudnom centru je konstantno bio nedovoljan kako bi se podržali svi programi koje organizuje Pravosudni centar, a posebno dugotrajni programi koji su potrebni kao podrška reformi pravosuđa. Direktor, po pravilu, nema dovoljno vremena da se bavim svakodnevnim problemima i razvojem buduće programske strukture i aktivnosti. Činjenica da ne postoji organizaciona veza između Savetodavnog, Upravnog odbora i Programskog saveta donatorima predstavlja problem i takođe može onemogućiti ostvarivanje dugoročnog planiranja. Pravosudnom centru nedostaju edukatori koji bi osigurali primenu odgovarajućih pedagoških mera u nastavnim metodama i razvoju nastavnih sredstava. Potreban je i dodatni kadar koji bi razvio odgovarajuće metodologije za utvrđivanje prioriteta u nastavnim planovima i koji bi uspostavio stalnu vezu sa korisnicima Pravosudnog centra.

Svi akteri pravosudnog sektora uglavnom su zadovoljni učinkom koji je imao Pravosudni centar kako na podizanju individualnih kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije tako i na sistemskom nivou uz očekivanje nastavljanja pozitivnog trenda⁴⁷⁸. Ovakav praktično jednoglasan stav dovodi do pretpostavke da je Pravosudni centar doživljen kao uspešna institucija za osposobljavanje nosilaca pravosudnih funkcija. Takođe se percipira kao – možda i jedini - uspešan mehanizam za postizanje saradnje između Ministarstva pravde i pravosuđa, kao i da predstavlja katalizator za samu reformu⁴⁷⁹. U momentu formiranja ovih percepcija i dalje nisu postojali empirijski podaci o tome šta su korisnici zapravo naučili na obukama Pravosudnog centra jer nisu sprovedena ispitivanja i evaluacije na osnovu kojih bi njegova uloga mogla da se oceni. Na žalost u ovom periodu, nisu sprovedena specijalizovana istraživanja niti su održani sastanci fokus grupa sa korisnicima u cilju procene uticaja obuke na kvalitet pravde.

⁴⁷⁸ Final Report, Judicial Training Centre, the Republic of Serbia, 2007, UNDP no YUG 01/029 /G/02/34, str. 16.

⁴⁷⁹ Ibid.

4.5 Kriterijum stručnosti – normativni okvir

4.5.1 Međunarodni standardi i kriterijumi stručnosti u izboru nosilaca pravosudne funkcije

Interesantno je da je reforma pravosudja osnivanje Pravosudne akademije postavila i u kontekst postovanja međunarodnih standarda u ovoj oblasti tako i povezanosti početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema. Tako Zakon o Pravosudnoj akademiji prati Osnovna načela nezavisnosti sudstva⁴⁸⁰, tačka 7, načelo I 1 i 2 b Preporukebr.R(94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope⁴⁸¹, 1.1.6. Evropske povelje⁴⁸² o statusu sudija o uskoj povezanost početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema: osnovna načela nezavisnosti sudstva⁴⁸³ usvojena od strane UN 1985; Preporuka Saveta Evrope br. R (94)⁴⁸⁴ 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija: Principi III, 1.a i V, 3G; Evropska povelja o statusu sudija: čl. 1.3 i 2.3;⁴⁸⁵ Deklaracija br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija⁴⁸⁶; i Mišljenje br. 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija⁴⁸⁷ o početnoj i stalnoj obuci.

⁴⁸⁰ U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, dostupno na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

⁴⁸¹ Recommendation R (94)12 adopted by the Committee of Ministers, Council of Europe, 13.11.1994, dostupno na http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/eAS_NK_12sayli.pdf

⁴⁸² European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, dostupno na https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ The Consultative Council of European Judges (CCJE), pogledati https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE%20Opinion%201_EN.pdf

⁴⁸⁷ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>, Opinion No.4, Consultative Council od European Judges (CCJE), 2003, dostupno na [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_en.pdf)

Zakonom o Pravosudnoj akademiji stvoren je jasan normativni okvir kojim se uređuje obuka i dodatno uvode jasni, objektivni i merljivi kriterijumi prilikom izbora i napredovanja. Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) u Mišljenju broj 4⁴⁸⁸ navodi “Nezavisnost pravosuđa daje prava sudijama na svim nivoima i svih nadležnosti, ali takođe uspostavlja i određene dužnosti. Ovo uključuju dužnost da se sudijski posao obavlja profesionalno i vredno, što nalaže da sudije moraju imati veliku profesionalnu sposobnost koja se stiče, održava i jača putem obuke koja je njihova obaveza, kao i pravo koje mogu da ostvaruju“.

Konsultativni savet evropskih sudija dalje navodi „Kredibilno i nezavisno pravosuđe, garant pravne i fizičke sigurnosti ljudi i imovine, može jedino da bude vođeno od strane kompetentnih, odgovornih i s toga dobro obučanih sudija i tužilaca. Ovo je tim pre bitno, jer javnost u svim zemljama kontinuirano izražava često legitimnu zabrinutost i visoka očekivanja kada su u pitanju pravosudni sistemi, koje obično smatra previše sporim, skupim i teškim za pristup. Odgovor na ova očekivanja je posebno značajan i neophodan, jer su ona utemeljena s gledišta Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao što je pravo na pristup sudu (tribunalu), pravo na javni postupak koji će se sprovesti u razumnom vremenskom roku i pravo na pravično suđenje⁴⁸⁹.

Na osnovu ovog temeljnog instrumenta, Savet Evrope je odredio svoju posvećenost kvalitetnom pravosuđu, ne samo osnivanjem CEPEJ-a, već takođe i putem Preporuke Saveta Evrope br. R (94) 12⁴⁹⁰ o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, paragraf 31 u kojem se kaže da kvalitet pravosuđa i njegovo kvalitetno rukovođenje zavisi uglavnom od kvaliteta i kompetentnosti sudija. Da bi se postigla kompetentnost Obuka sudija trebala bi da igra primarnu ulogu.

CCJE je formulisao ovaj zahtev u mišljenju br. 4 na sledeći način:

“...Poverenje građana u pravosudni sistem biće ojačano ukoliko sudije poseduju duboko i raznovrsno znanje koje se proteže van tehničkog polja prava, na oblasti važnog društvenog

⁴⁸⁸ Opinion No.4, op.cit.

⁴⁸⁹ The European Convention on Human Rights, op.cit, čl. 6.

⁴⁹⁰ Recommendation R (94)12 adopted by the Committee of Ministers, op.cit.

značaja, kao i ukoliko poseduju sudske i lične veštine i razumevanje koje im omogućava da rukovode predmetima na odgovarajući način i nepristrasno. Obuka je ukratko neophodna radi ostvarivanja cilja nepristrasnog i stručnog obavljanja sudijske funkcije, i radi zaštite sudija od neodgovarajućih uticaja”.

Savet Evrope još 1995., vođen primarnim zahtevom za kvalitetnim pravosuđem u državi vođenoj vladavinom prava, inicirao osnivanje Lisabonske mreže a u cilju jačanja saradnje u Evropi u pogledu obuke sudija i tužilaca i uvođenje obuke kao osnovnog kriterijuma prilikom izbora i napredovanja sudija.

U svom zaključki CCJE pojašnjava Mišljenje broj 4⁴⁹¹ kad navodi „U svakom slučaju, sistem zapošljavanja treba da je baziran na proceduri ocenjivanja u dva nivoa i treba da utvrdi ne samo da li kandidati posjeduju potreban nivo znanja i intelektualnih sposobnosti (analiza-sinteza), već takođe i da li imaju ljudske i lične kvalitete koji su neophodni za obavljanje dužnosti sudije (kao što je naglašeno u Mišljenju br. 4 Konsultativnog veća evropskih sudija⁴⁹²).

Po mišljenju CCJE, bez obzira odakle dolaze kandidati oni treba da dobiju početnu obuku. Zato što je obavljanje sudijskih poslova nova profesija za njih, te stoga podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima, prvenstveno kada se to tiče profesionalne etike sudija, postupka i odnosa sa svim stranama koje su uključene u sudski postupak. (Mišljenje br 4)

U mišljenju CCJE br. 1⁴⁹³ (2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija Konsultativni savet evropskih sudija sugerše da “vlasti koje su u državama članicama odgovorne za imenovanja, odnosno davanje saveta za imenovanja i unapređenja, treba da utvrde, objave i da se postaraju da stupe na snagu objektivni kriterijumi, sa ciljem da se obezbedi da se selekcija i karijera sudija ‘zasnivaju na

⁴⁹¹ Opinion No.4

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ Opinion No.1, Consultative Council of European Judges (CCJE), 2001, dostupno na https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE%20Opinion%201_EN.pdf

zaslugama, pri čemu će se imati u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost a ne na senioritetu“.

Preporuka CM/Rec(2010)12⁴⁹⁴ Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope⁴⁹⁵ „ O sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti „ (usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010) Naglašava „ Odluke koje se tiču izbora i karijere sudija trebalo bi da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima unapred utvrđenim zakonom ili od strane nadležnih organa. Takve odluke bi trebalo da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, veštine i sposobnosti potrebne za rešavanje slučajeva primenom zakona uz poštovanje ljudskog dostojanstva. Čim se ovo uradi, ona tela ili vlasti koji su odgovorni za bilo kakva imenovanja ili unapređenja biće obavezni da postupaju u skladu sa ovim, te će tada biti u najmanju ruku moguće pažljivo razmotriti sadržaj kriterija i njihove praktične efekte.” U skladu sa ovom preporukom država je obavezna da obezbedi početnu i stalnu obuku, tačka 56 iste Preporuke.

Venecijanska komisija se u svom dokumentu „Imenovanje sudija” usvojenom na Potkomisiji za pravosuđe još jednom se pozvala na mišljenju Br. 1 (2001) CCEJ, »svaka odluka koja se odnosi na imenovanje sudije ili njegovog/njenog kretanja u karijeri, trebalo bi da počiva na objektivnim kriterijumima i da ih primenjuje ili neki nezavisni organ ili da postoje garancije koje će osigurati da se imenovanje ne vrši po bilo kakvim kriterijumima drugačijim od ovih objektivnih« u daljem tekstu ovog dokumenta Komisja je naglasila značaj postojanja institucija za obuku kako bi se dobili jasni kriterijumi.

Evropska povelja o statusu sudija navodi da kandidati koji su odabrani da vrše sudijske dužnosti moraju se pripremiti za taj zadatak odgovarajućom obukom, koju mora finansirati država. Kod pripreme sudija za donošenje nezavisnih i nepristrasnih odluka moraju se imati u vidu određene predostrožnosti kojima će se garantovati kompetentnost, nepristrasnost i obavezna otvorenost, kako sadržaja programa obuke, tako i funkcionisanje tela koja ih realizuju. Telo nadležno za obuku treba da bude nezavisno od tela koje bira i

⁴⁹⁴ Preporuka CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti, usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamenika ministara.

⁴⁹⁵ Ibid.

stara se o disciplinskoj odgovornosti. Zbog toga Povelja predviđa da organ iz stava 1.3 mora da obezbedi da programi obuke i organizacija koja ih sprovodi ispunjavaju uslove uslove otvorenosti, kompetentnosti i nepristrasnosti i da moraju biti vezani za vršenje sudijskih dužnosti. Za postizanje toga, institucija mora imati sredstva. U tom pogledu mora se zakonom utvrditi procedura nadzora od strane tela iz stava 1.3 nad institucijom za obuku a u vezi sa konkretnim uslovima rada tela za obuku kao i u vezi programa i njihove realizacije.

Povelja propisuje „pravo sudije na obuku u okviru službe“: sudija mora imati mogućnost redovnog pohađanja tečajeva obuke koji se organizuju o trošku države, a čiji je cilj da sudijama obezbedi mogućnost održavanja i unapređivanja svojih stručnih, društvenih i kulturnih veština. Država se mora starati da ti programi obuke budu organizovani tako da se poštuju uslove navedeni u stavu 2.3 Povelje kao i na ulogu nezavisnog organa iz stava 1.3 Povelje.

U skladu sa postavljenim prioritetima Saveta Evrope i Evropska Unija u svojim dokumentima Amsterdamskom ugovoru od 2. oktobra 1997., dokumentima Evropskog saveta održanog u Tampereu 15. i 16. oktobra 1999. i Haškim programom, usvojenim 4. i 5. novembra 2004. navodi uspostavljanje inistitucija za obuku u pravosuđu, postojanje početne i stalne obuke i njen značaj u okviru Evropske Unije. Tako je i u okviru Evropske Unije nastao je princip po kome je obuka u pravosuđu glavni parametar za uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa kao i zajedničke pravne kulture sa osvrtom na zajednički evropski pravosudni prostor. Program iz Stokholma i Akcioni plan dalje razvijaju potrebu za obukom u pravosuđu i naglašava potrebu obuke u vezi pravnih tekovina EU. Na osnovu ovih dokumenata doneta je i odluka Evroske komisije o potrebi jačanja obuke u pravosuđu ali i drugih pravnih profesij

Tako se od sudija zahteva članom 10 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima⁴⁹⁶,

⁴⁹⁶ The Universal Declaration of Human Rughts, UN General Assembly, 10.12.1948, dostupno na <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

članom 14 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima⁴⁹⁷ i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima⁴⁹⁸ da čine 'nezavisni i nepristrasni sud' koji razumno utvrđuje prava i obaveze. Kako je Evropski sud pojasnio, ovo ima implikacije na način kojim se sudije imenuju ili razrešavaju i na to kako se ponašaju⁴⁹⁹.

Drugi bitni element ovih zahteva jeste da su oni ličnosti od integriteta. Ovo je naglašeno u Osnovnim načelima nezavisnosti pravosuđa Ujedinjenih nacija,⁵⁰⁰ Preporuka br. (94) 12. Komiteta ministara o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija,⁵⁰¹ prepoznavanju subjektivnog aspekta nepristrasnosti od strane Suda⁵⁰² i u mnogim drugim dokumentima.⁵⁰³

⁴⁹⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI), 16.12.1966, dostupno na <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁴⁹⁸ The European Convention on Human Rights / The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Rome, 04.11.1950, dostupno na http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

⁴⁹⁹ Videti npr. *Wille protiv Lihtenštajna*, Veliko veće [GC] br. 28396/95, 28. oktobar 1999, stavovi 64-70 (u vezi sa pravom na slobodu izražavanja) i *Lavents protiv Letonije*, br. 58442/00, 28. novembar 2002, stavovi 117-121 (u vezi sa komentarima datim o ponašanju odbrane u toku suđenja).

⁵⁰⁰ „Lica koja se biraju za sudije moraju biti ličnosti od integriteta...“ (Načelo 10); usvojeno od strane Sedmog kongresa Ujedinjenih nacija o sprečavanju zločina i postupanju prema prestupnicima, održanog u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. i potvrđeno od Generalne skupštine u njenim rezolucijama 40/32, od 29. novembra 1985, i 40/146, od 13. decembra 1985.

⁵⁰¹ „(...) Izbor i karijera sudija treba da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu stručnost, integritet.“ (Načelo I, stav 2.c); usvojen od strane Komiteta ministara 13.10.1994. na 518. sastanku zamenika ministara.

⁵⁰² Videti npr. konstataciju u *Kyprianou protiv Kipra* [GC], br. 73797/01, 15.12.2005, stav 118 da: „(...) Član 6 zahteva da sud iz njene nadležnosti bude nepristrasan. Nepristrasnost obično označava odsustvo predrasude ili predubedenja i njenog postojanja ili se, inače, može ispitivati na različite načine. Sud je tako napravio razliku između subjektivnog pristupa, koji nastoji da utvrdi lično uverenje ili interes predmetnog sudije u konkretnom slučaju, i objektivnog pristupa, kojim se utvrđuje da li je on ponudio dovoljne garancije da se isključi legitimna sumnja u vezi sa ovim“ (vidi *Piersack protiv Belgije*, presuda od 01.11.1982, Serija A br. 53, str. 14-15, stav 30, i *Grievies protiv Ujedinjenog kraljevstva* [GC], br. 57067/00, stav 69, 16. decembar 2003).

⁵⁰³ Vidi npr. Mišljenje br. 1 (2001) veća CCJE o standardima u vezi sa nezavisnošću pravosuđa i stalnošću sudijske funkcije: „Nadležne vlasti u svakoj državi članici za davanje predloga i saveta o imenovanjima i unapređenjima treba sada da uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume kako bi obezbedili da su izbor i karijera sudije zasnovane na zaslugama kada je reč o stručnosti, integritetu, sposobnosti i efikasnosti“ (Zaključak 2), 23 novembar 2001, što je potvrđeno u Izveštaju Venecijanske komisije, *Imenovanja sudija* (CDL-AD [2007] 028, Mišljenje br. 403/2006, 22. jun 2007), stav 37. Takođe, vidi Bordošku deklaraciju (Mišljenje br. 12 (2009) veća CCJE i Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog saveta evropskih tužilaca (CCPE) - Bordoška deklaracija: „Sudije i tužioci moraju da budu ličnosti visokog integriteta i odgovarajućih stručnih i organizacionih znanja. Zbog prirode funkcije, koju su svesno prihvatili, sudije i tužioci su stalno izloženi javnoj kritici i moraju, samim tim, da prihvate dužnost uzdržavanja bez predrasude, u zakonskim okvirima, na svoje pravo da se izjašnjavaju o svojim slučajevima. Kao glavni akteri u upravljanju pravosuđem, moraju u svakom trenutku da održe čast i dostojanstvo svoje profesije i da je njihovo ponašanje dostojno njihove funkcije u svim situacijama“ (stav 39) i Načelo 3 Bangalorskih principa sudijskog ponašanja iz 2002 („Načelo: Integritet je suštinski važan za pravilno vršenje sudijske funkcije. *Primena*: 3.1. Sudija će obezbediti da njegovo ponašanje bude besprekorno u očima razumnog posmatrača. 3.2. Ponašanje i držanje

Međutim, ovi zahtevi podrazumevaju da lica koja su imenovana za sudije imaju i odgovarajuću osposobljenost za položaj koji će držati i to je, nesumnjivo, naročito važno za razmatranje primerenosti potrebe za obaveznim i/ili jednim mestom ulaska u zvanje. Potreba za osposobljenošću, koja je neraskidivo vezana za uslov nezavisnosti i nepristrasnosti, izričito se navodi u članu 14 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,⁵⁰⁴ ali je naglašena i u mnogim standardima koji se posebno bave imenovanjem za sudije. Stoga, Osnovna načela Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva zahtevaju sledeće:

„Lica odabrana da vrše funkciju sudija biće (...) stručna i imaće odgovarajuće obrazovanje i pravničke kvalifikacije.“⁵⁰⁵

Ovim pitanjem se Komitet ministara dvaput bavio, preporučivši prvo:

Potrebno je obezbediti odgovarajuće uslove za rad kako bi se sudijama omogućilo da rade efikasno, i to posebno (...) obezbediti odgovarajuću obuku u sudovima i, tamo gde je to moguće, pri drugim ustanovama i organima, pre imenovanja,⁵⁰⁶

i drugo:

Odluke koje se tiču izbora i karijere sudija trebalo bi da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima unapred utvrđenim zakonom ili od strane nadležnih organa. Takve odluke bi trebalo da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, veštine i sposobnosti potrebne za rešavanje slučajeva primenom zakona uz poštovanje ljudskog dostojanstva.

Sudijama bi trebalo obezbediti teorijsku i praktičnu početnu obuku i praktičnu dopunsku

sudije mora reafirmisati poverenje ljudi u integritet sudstva. Pravda ne sme samo da bude zadovoljena, već mora da bude očigledno da je pravda zadovoljena.“)

⁵⁰⁴ „1. Svi su jednaki pred sudovima i sudovima pravde. Svako lice ima pravo da njegov slučaj bude raspravljan pravično i javno pred *nadležnim*, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona koji odlučuje o osnovanosti svake optužbe podignute protiv njega u krivičnim stvarima ili o osporavanju njegovih građanskih prava i obaveza (...)“; International Covenant on Civil and Political Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.

⁵⁰⁵ Ibid. načelo 10.

⁵⁰⁶ Preporuka br. (94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija, Načelo III.

obuku, koje bi celokupno finansirala država. Ona bi trebalo da obuhvati ekonomska, socijalna i kulturna pitanja u vezi sa vršenjem sudijskih funkcija. Intenzitet i trajanje takve obuke trebalo bi da se utvrdi u svetlu postojećeg stručnog iskustva.

Nezavisan organ bi trebalo da obezbedi, potpuno u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i dopunske obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudskoj funkciji.

Sudije bi trebalo da redovno ažuriraju i razvijaju svoja znanja.⁵⁰⁷

I veće CCJE i Venecijanska komisija istakle su potrebu da oni koji su imenovani za sudije budu odgovarajuće stručni i sposobni.⁵⁰⁸

Veće CCJE je posebno primetilo da postoji velika raznolikost metoda po kojima se sudije imenuju. Postoji evidentna saglasnost da imenovanja treba da budu „zasnovana na zaslugama“⁵⁰⁹.

Dalje je veće CCJE konstatovalo da:

2. Nezavisnost sudstva podrazumeva određena prava koja se dodeljuju sudijama na svim nivoima i u svim jurisdikcijama, ali takođe nameće i određene etičke obaveze. Ovo drugo sadrži dužnost obavljanja sudijskog posla profesionalno i pažljivo, što znači da sudije treba da poseduju veliku stručnu sposobnost, koja se stiče, održava i unapređuje obukom koja je njihova kako dužnost tako i pravo.

3. Bitno je da sudije, odabrane nakon što su prošle sve propisane studije prava, dobiju

⁵⁰⁷ Preporuka CM/Rec (2010) 12, op.cit.

⁵⁰⁸ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 30 st. 2.

⁵⁰⁹ Mišljenje br. 1 (2001) o standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa i stalnost sudijske funkcije, stav 32. Prethodno je primetilo da se „sistemi koji su trenutno na snazi razlikuju u zemljama sa pravosudnom karijerom (većina zemalja koje primenjuju kontinentalno pravo) i onima u kojima su sudije imenovane iz redova iskusnih pravnih stručnjaka (npr. zemlje precedentnog prava, poput Kipra, Malte i Velike Britanije, kao i druge zemlje, poput Danske)“, stav 21.

jednu temeljnu, detaljnu, raznorodnu obuku, kako bi mogle da obavljaju svoje poslove zadovoljavajuće.

4. Takva obuka, takođe, predstavlja i garanciju njihove samostalnosti i nepristrasnosti, u skladu sa uslovima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
5. I, kao poslednje, obuka je preduslov da sudstvo bude poštovano i dostojno poštovanja; Poverenje koje građani polažu u sudski sistem biće još jače ukoliko sudije budu raspolagale temeljnim i sveobuhvatnim znanjem koje prelazi granice oblasti prava i obuhvata sva područja od društvenog značaja, kao i da poseduju sposobnosti neophodne za rad u sudnicama i lične sposobnosti i razumevanje koji treba da im omoguće da vode slučajeve i bave se svim stranama u takvim slučajevima pravilno i dovoljno senzibilno. Obuka je, ukratko, suštinski značajna za objektivno, nepristrasno i kompetentno obavljanje sudijskih funkcija, kao i za zaštitu sudija od neprimerenih uticaja,⁵¹⁰

i da:

8. Početna i dopunska obuka predstavljaju pravo i dužnost sudija. Obuka se organizuje pod nadzorom pravosuđa. Ona je važan element za očuvanje nezavisnosti sudija, kao i kvaliteta i efikasnosti pravosudnog sistema.⁵¹¹

Pored toga, CCJE konstatuje u Bordoškoj deklaraciji da:

10. Deljenje zajedničkih pravnih načela i etičkih vrednosti od strane svih

⁵¹⁰ Mišljenje br. 4 o odgovarajućoj početnoj i dopunskoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou (27.11.2003).

⁵¹¹ *Magna Carta sudija (osnovna načela)*; usvojena na 11. plenarnom zasedanju, 17-19.11.2010.

profesionalaca koji su uključeni u pravne procese suštinski je važno za pravilno upravljanje pravosuđem. Obuka, koja uključuje obuku o upravljanju, jeste pravo, kao i dužnost, sudija i javnih tužilaca. Takva obuka treba da se organizuje na nepristrasnoj osnovi i da se njena delotvornost vrednuje redovno i objektivno. Kada je odgovarajuća, zajednička obuka sudija, javnih tužilaca i advokata o temama od zajedničkog interesa može da doprinese postizanju pravde najvišeg kvaliteta;

što je u Memorandumu objašnjenja bilo objašnjeno na sledeći način:

Najviši nivo stručnih znanja je preduslov za poverenje koje javnost ima i prema sudijama i javnim tužiocima, a na čemu oni načelno zasnivaju svoju legitimnost i ulogu. Odgovarajuća stručna obuka igra ključnu ulogu zato što dopušta unapređenje njihovog rada i time celokupno povećava kvalitet pravosuđa (Deklaracija, stav 10).

Obuka sudija i javnih tužilaca obuhvata ne samo sticanje stručnih sposobnosti nužnih za ulazak u profesiju već, isto tako, i neprestanu obuku tokom cele karijere. Ona se bavi najraznolikijim vidovima stručnog života, uključujući administrativno upravljanje odeljenjima sudova i tužilaštava, i mora da odgovori i na potrebe specijalizacije. U interesu pravilnog upravljanja pravosuđem, zahteva se neprestana obuka radi održavanja visokog nivoa stručne spreme i činjenja da ona bude kompletnija - nije samo pravo, već i dužnost sudija i tužilaca (Deklaracija, stav 10).⁵¹²

Potreba za odgovarajućom osposobljenošću takođe je naglašena u Evropskoj povelji o zakonu za sudije:

Pravila zakona koja se odnose na odabir i pronalaženje kandidata za sudije od strane nezavisnog organa ili panela izbor kandidata zasnivaju na njihovoj sposobnosti da

⁵¹² Bordoška deklaracija je bila usvojena zajedno sa većem CCPE.

slobodno i nepristrasno procenjuju pravne stvari, koje će im biti upućivane, i da primenjuju zakon na njih, uz poštovanje ličnog dostojanstva. Zakon isključuje sve kandidate koji su odbačeni samo zbog njihovog pola, etničkog ili društvenog porekla ili zbog njihovih filozofskih i političkih mišljenja i verskih ubeđenja.

Zakon predviđa uslove koji garantuju, prema uslovima koji su povezani sa obrazovnom spremom ili prethodnim iskustvom, sposobnost posebno da se vrše sudijske dužnosti.

Zakon osigurava, posredstvom odgovarajuće obuke koju finansira država, pripremu odabranih kandidata za delotvorno vršenje sudijskih dužnosti. Organ pomenut u stavu 1.3 osigurava odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi, u svetlu zahteva slobodoumnosti, stručnosti i nezavisnosti, koji su u vezi sa obavljanjem sudijske dužnosti;⁵¹³ od strane Evropskog udruženja sudija u Sudijskoj povelji u Evropi.

Odabir sudija mora se zasnivati isključivo na objektivnim kriterijumima koji su osmišljeni da osiguraju stručnu osposobljenost.⁵¹⁴

Način na koji se stiče nužna osposobljenost razrađena je u nekim od ovih instrumenata, kao što se vidi iz gorenavedenih tekstova, Komitet ministara u drugoj Preporuci⁵¹⁵, Evropska povelja o zakonu za sudije i veće CCJE - svi naglašavaju važnost da imenovani

⁵¹³ Odobreno na multilateralnom sastanku organizovanom od strane Direktorata za pravne poslove Saveta Evrope u Strazburu 08-10.07.1998.

⁵¹⁴ Završeno 04.11.1997. Vidi i Načelo 6 Bangalorskih principa sudijskog ponašanja iz 2002. („Načelo: Sposobnost i revnost su preduslovi za pravilno obavljanje sudijske funkcije. *Primena: 6.1.* Sudijine sudske obaveze imaju prvenstvo nad svim drugim aktivnostima. 6.2. Sudija će posvetiti svoju profesionalnu aktivnost sudskim obavezama, koje uključuju ne samo obavljanje sudijskih dužnosti i obaveza u sudu i donošenje odluka već i druge zadatke bitne za sudijsku funkciju ili funkcionisanje suda. 6.3. Sudija će preduzeti razumne korake radi održavanja i razvijanja svojih znanja, veština i ličnih kvaliteta neophodnih za pravilno obavljanje sudijske funkcije, koristeći, sa tim ciljem, pogodnosti obuke i drugih sadržaja, koje treba da, pod kontrolom pravosuđa, budu stavljene na raspolaganje sudijama. 6.4. Sudije će se redovno obaveštavati o relevantnim promenama međunarodnog prava, uključujući i međunarodne konvencije i druge instrumente kojima se ustanovljavaju norme ljudskih prava. 6.5. Sudija će obavljati sve sudijske dužnosti, uključujući i izradu presuda, efikasno, pravično i sa razumnom ekpeditivnošću. 6.6. Sudija će održavati red i ugled tokom svih postupaka pred sudom u kojima učestvuje i biće strpljiv, dostojanstven i ljubazan u odnosu sa strankama, porotnicima, svedocima, advokatima i ostalima sa kojima sudija kontaktira u vršenju svoje službe. Sudija će zahtevati isti način ophođenja od pravnih zastupnika, sudskog osoblja i drugih koji su pod uticajem, upravljanjem ili kontrolom sudije. 6.7. Sudija neće učestvovati u radnjama koje su nespojive sa revnosnim obavljanjem sudijskih funkcija.“)

⁵¹⁵ Preporuka CM/Rec (2010) 12, op.cit.

kandidati dobiju neku početnu obuku pre nego što preuzmu dužnost.⁵¹⁶

U Memorandumu objašnjenja Preporuka CM/Rec (2010) 12⁵¹⁷ jasno je predočeno da početnu obuku kao preduslov vršenja sudijskih funkcija, koja se sastoji i od teorijske i praktične nastave, treba u potpunosti da finansira država. Dalje, konstatovano je da ta početna obuka treba da uključi evropsko pravo, sa posebnim upućivanjem na njenu praktičnu primenu u svakodnevnom radu, Evropsku konvenciju i sudsku praksu Evropskog suda, kao i praktikovanje stranih jezika, ako je potrebno. Povrh toga, objašnjeno je da obuka o ekonomskim, društvenim i kulturnim pitanjima na koja se odnosi preporuka treba da uzme u obzir opštu potrebu za društvenom svešću i razumevanjem različitih predmeta koji odslikavaju složenost života u društvu. Dalje, konstatovano je da početna obuka treba da obezbedi studijske posete evropskim pravosuđima i drugim službama i sudovima. Pored toga, naglašava se da upućivanje na intenzitet i trajanje obuke u svetlu prethodnih iskustava u preporuci nije bilo sa namerom da se predloži da postoji:

individualizovan sistem obuke, već da radije odslikava raznolike sisteme, primetivši da u nekim državama članicama kandidati mogu ponekad da imaju dugotrajno profesionalno iskustvo kao pripravnici pre nego što budu obučeni da postanu sudije, i da će u ovom preciznom slučaju njihova obuka biti drugačija od one koju imaju postdiplomski kandidati bez profesionalnog iskustva.⁵¹⁸

Memorandum objašnjenja Evropske povelje o zakonu za sudije naglašava da se:

Sposobnost da se primenjuje pravo odnosi na poznavanje prava i sposobnost da se

⁵¹⁶ Mada Osnovna načela Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva upućuju na potrebu onih koji su odabrani za sudijsku funkciju da budu lica sa „odgovarajućom obukom“, nema indicija kada je trebalo da se ova obuka desi.

⁵¹⁷ Preporuka CM/Rec (2010) 12, op.cit.

⁵¹⁸ Preporuka CM/Rec (2010) 12, op.cit, st. 58. Ova preporuka bila je razvijena imajući u vidu Mišljenje br. 4 veća CCJE.

ono upotrebi u praksi, što su dve različite stvari.⁵¹⁹

Ovo je, takođe, razjasnilo koji su bili zahtevi u njemu i u vezi sa iskustvom i obukom na sledeći način:

2.2 Da bi obezbedili sposobnost za vršenje dužnosti koje sudijska funkcija obuhvata, pravila o odabiru i pronalaženju kandidata, moraju da postave zahteve u vezi sa stručnošću i prethodnim iskustvom. Ovo se, na primer, primenjuje na sistemima gde je pronalaženje kandidata uslovljeno određenim brojem godina pravničkog i pravosudnog iskustva.

2.3 Priroda sudijske funkcije, koja zahteva od sudije da se umeša u složene situacije koje su često teške kada je reč o poštovanju ljudskog dostojanstva, takva je da „apstraktna“ potvrda spremnosti za takvu funkciju nije dovoljna.

Kandidati koji su izabrani za vršenje sudijskih dužnosti moraju, stoga, da budu pripremljeni za zadatak primerenom obukom, koju mora da finansira država.

Moraju se preduzeti određene mere opreza kod pripremanja sudija za davanje nezavisnih i nepristrasnih odluka, pritom se stručnost, nepristrasnost i neophodna slobodoumnost garantuju i sadržajem programa obuke i funkcionisanjem organa koji ih sprovode. Zbog toga, Povelja predviđa da organ pomenut u stavu 1.3 mora da osigura odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi, u svetlu zahteva slobodoumnosti, stručnosti i nezavisnosti, koji su u vezi sa obavljanjem sudijske dužnosti. Taj organ mora da ima resurse koji će to osigurati. Shodno tome, pravila izneta u zakonu moraju da odrede

⁵¹⁹ Ibid. tačka 2.1.

proceduru za nadzor od strane ovog organa u odnosu na predmetne zahteve koji se odnose na program i njihovo sprovođenje od strane obrazovnih ustanova.

Najrazrađeniji pokazatelj u vezi sa zahtevanom obukom pre nego što neko zauzme poziciju sudije prvi put, pak, dalo je veće CCJE.

Ono je primetilo, prvo, da:

Postoje velike i brojne razlike među evropskim zemljama u odnosu na početnu i dopunsku obuku sudija. Te razlike mogu delimično da budu povezane sa specifičnostima različitih pravosudnih sistema, ali u nekim pogledima one ne izgledaju kao da su neizbežne ili neophodne. Neke zemlje nude dugotrajnu i zvaničnu obuku u ustanovama specijalizovanim za to, nakon čega sledi dalja intenzivna obuka. Druge zemlje obezbeđuju neku vrstu pripravnčkog staža pod nadzorom iskusnog sudije koji prenosi svoje znanje i pruža stručne savete na osnovu konkretnih primera, pritom, ukazuje na to koji pristup odabrati i izbegava bilo kakvu vrstu didaktičizma. Zemlje precedentnog prava značajno se oslanjaju na dugotrajno stručno iskustvo, obično na advokatsko. Između tih mogućnosti postoji čitav niz zemalja u kojima je obuka u različitim stepenima organizovana i obavezna.

Bez obzira na različitosti nacionalnih institucionalnih sistema i probleme koji se javljaju u određenim zemljama, na obuku treba gledati kao na nešto što je suštinski važno kada je reč o neophodnosti unapređenja ne samo znanja i veština onih koji se nalaze u javnoj sudijskoj službi već i za samo funkcionisanje takve službe.⁵²⁰

Ipak, preporučeno je da neka početna obuka bude obavezan uslov:

Mada je očigledno da sudije koje se zapošljavaju na samom početku svoje profesionalne karijere treba da budu obučavane, postavlja se pitanje da li je to neophodno kada se sudije biraju između redova najboljih advokata, koji su iskusni, kao što je (na primer) u zemljama precedentnog prava.

Po mišljenju veća CCJE, obe grupe treba da dobiju početnu obuku: obavljanje sudijskih dužnosti je nova profesija za obe grupe i podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima, naročito u vezi sa profesionalnom etikom sudija, postupkom i odnosom sa svim

⁵²⁰ Mišljenje br. 4 (2003), op.cit.

stranama koje su uključene u sudski postupak.

S druge strane, značajno je da se uzmu u obzir specifičnosti metoda zapošljavanja kako bi se programi obuke adekvatno odredili i prilagodili: iskusni advokati treba da budu obučavani samo u onome što je neophodno za njihovu novu profesiju. U nekim malim zemljama, sa vrlo malim pravosuđem, lokalne mogućnosti obuke mogu biti ograničenije i neformalnije, ali takve zemlje mogu koristiti mogućnosti zajedničke obuke sa drugim zemljama.⁵²¹

Pored toga, pojašnjena je priroda ove početne obuke na sledeći način:

Nastavni program početne obuke i intenzitet obuke značajno će se razlikovati zavisno od odabranog metoda zapošljavanja sudija. Obuka ne treba da se sastoji samo od predavanja o stručnim tehnikama koje se koriste prilikom vođenja slučajeva od strane sudija već, takođe, treba da uzme u obzir i neophodnost poznavanja samog društva i sveobuhvatno razumevanje različitih pitanja koja odražavaju složenost života u društvu. Pored toga, otvaranje granica znači da buduće sudije moraju biti svesne da one jesu evropske sudije i da bolje poznaju evropska pitanja.

S obzirom na različitosti sistema za obuku sudija u Evropi, veće CCJE preporučuje sledeće: i. da svi imenovani kandidati za sudijske položaje treba da imaju ili steknu, pre nego što preuzmu svoje dužnosti, široko znanje iz oblasti domaćeg i međunarodnog materijalnog prava i postupaka;

ii. da o programima obuke koji su specifičniji za obavljanje sudijske profesije treba da odluče ustanova nadležna za obuku, nastavnici i same sudije;

iii. da takve teorijske i praktične programe ne treba ograničavati na tehnike u strogo pravnim oblastima, već treba da obuhvate i obuku iz etike i uvod u druge oblasti

⁵²¹ Ibid.

bitne za sudijsku delatnost, kao što je vođenje slučajeva i upravljanje sudovima, informaciona tehnologija, strani jezici, društvene nauke i alternativno rešavanje sporova (ADR);

iv. da obuka treba da bude pluralistička kako bi se njome garantovala i osnažila slobodoumnost sudija;

v. da, zavisno od postojanja i dužine prethodnog profesionalnog iskustva, obuka treba da bude dovoljno duga da bi se izbeglo da predstavlja čistu formalnost.

CCJE preporučuje praksu predviđanja perioda obuke koji će biti zajednički za razne pravne i sudijske profesije (na primer, advokate i tužioce u zemljama u kojima oni obavljaju poslove odvojeno od poslova sudija). Ovakva praksa će podsticati bolje upoznavanje i uzajamno razumevanje između sudija i drugih zvanja.

CCJE je uočilo i da mnoge zemlje pristup sudijskim radnom mestu uslovljavaju prethodnim profesionalnim iskustvom. Mada ne izgleda moguće da se takav model svuda nametne i mada usvajanje sistema kojim se kombinuju različite vrste pronalaženja kandidata za sudije, takođe, može da ima prednost u različitostima sudijskih biografija, bitno je da period početne obuke treba da obuhvati, kada je reč o kandidatima koji su došli neposredno sa univerziteta, značajan period obuke u stručnom okruženju (advokatska praksa, kompanije itd.).

Pristup obuci je razrađen u Memorandumu objašnjenja Bordoške deklaracije, u kom CCJE (i CCPE) konstatuju sledeće:

U tom kontekstu, velika se važnost pridaje neposrednom doprinosu sudija i tužilaca na kurseve za obuku, pošto im to omogućava da obezbede mišljenja izvedena iz svojih stručnih iskustava. Obuke ne treba da pokriju samo pravo i zaštitu sloboda ličnosti, već i da uključe module o upravljačkim praksama i studije misija sudija i tužilaca. Istovremeno, dodatni pravnički i akademski doprinosi suštinski su važni da bi se izbegao ograničen pristup. Na kraju, kvalitet i delotvornost obuke treba procenjivati redovno i objektivno.

Dalje, Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, koje su usvojile OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava i Istraživačka grupa Maks Plank Minerva za nezavisnost sudija, takođe, predočava potrebu za nekom pripremnom obukom, konstatujući da:

19. Kada su škole za sudije deo izbornih procedura, one moraju da budu nezavisne od izvršne vlasti. Programi obuke treba da se usredsrede na ono što je potrebno u sudijskoj službi i da dopunjuju fakultetsko obrazovanje. Treba da uključe aspekte etike, komunikacijskih veština, sposobnost rešavanja sporova, veštine upravljanja i veštine pisanja pravnih dokumenata...
20. Posebna obuka iz stava 19 treba da se predvidi i za predstavnike drugih pravničkih profesija koji se pridružuju pravosuđu.⁵²²

Poslednja tačka podvlači gledište u Kijeuskim preporukama koje deli i CCJE, da:

17. Pristup sudijskom zvanju treba biti omogućen ne samo mladim pravnicima uz specijalnu obuku već i pravnicima sa značajnim iskustvom koji rade u pravničkoj profesiji (to jest, ulaze u pravosuđe na sredini karijere). Mora da se pažljivo proceni stepen iskustva stečenog u predmetnoj profesiji kojim se može kvalifikovati za radno mesto sudije.

Evropski standardi se, tako, jasno razvijaju u pravcu postojanja obaveznog uslova neke

⁵²² Usvojeno 23-25.06.2010; Zajbert For, A., (urednik), *Judicial Independence in Transition (Nezavisnost pravosuđa u tranziciji)*, Institut Maks Plank, Heidelberg, 2012.

početne obuke za sve one koji će biti imenovani za sudije. Međutim, postoji i prihvatanje da radna biografija onih koji su imenovani može da se razlikuje i da o tome treba povesti računa u obuci koja se posebno zahteva. Drugim rečima, ne treba insistirati na jednoobraznosti u obuci koja će se preduzeti. Ipak, mada sadržaj početne obuke može da se razlikuje u skladu sa radnom biografijom i iskustvom potencijalnih polaznika, čini se jasnim da kumulativno minimalno dejstvo biografije, iskustva i početne obuke treba barem da bude uporedivo za sve one koji se prihvataju sudijskog imenovanja prvi put.

Takođe, postoje razvojni standardi u vezi sa organima koji određuju standarde za ovu obuku.

Preporuka CM/Rec(2010) 12 Komiteta ministara članicama državama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti propisuje da:

Nezavisan organ bi trebalo da obezbedi, potpuno u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i dopunske obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudskoj funkciji.

Dalje, Evropska povelja o zakonu za sudije naglašava da:

1.3 U vezi sa svakom odlukom koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, zakonom se predviđa intervencija organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege sudije, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva.

2.3 (...) Organ pomenut u stavu 1.3. osigurava odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi, u svetlu zahteva slobodoumnosti, stručnosti i nezavisnosti, koji su u vezi sa obavljanjem sudijske dužnosti.

Memorandum objašnjenja, zatim, pojašnjava da ovo podrazumeva da:

Navedeni organ mora da ima resurse koji će to osigurati. Shodno tome, pravila izneta u zakonu moraju da odrede proceduru za nadzor od strane ovog organa u odnosu na predmetne zahteve koji se odnose na program i njihovo sprovođenje od strane obrazovnih ustanova.

Zadatke i prirodu ovog organa razradilo je CCJE, koje je, nakon potvrđivanja izjave u Evropskoj povelji o zakonu za sudije i argumenta iznetog u tom instrumentu da obuku sudija ne treba ograničiti na tehničku pravnu obuku, „već treba uzeti u obzir i da priroda sudijske funkcije često zahteva od sudije da interveniše u složenim i teškim situacijama“,⁵²³ propisalo u Mišljenju br. 4 o odgovarajućoj početnoj i dopunskoj obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou da:

14. Ovim se naglašava ključni značaj koji se pripisuje nezavisnosti i sastavu organa nadležnog za obuku i njen sadržaj. To je prirodna posledica opšteg načela sudijske nezavisnosti.

15. Obuka predstavlja stvar od opšteg interesa i mora da se očuva nezavisnost organa nadležnog za izradu nastavnog plana i odlučivanje o tome šta obuka treba da obezbedi.

16. Sudstvo treba da igra glavnu ulogu ili da samo bude odgovorno za organizovanje i nadzor obuke. Shodno tome, a u skladu sa preporukama Evropske povelje o zakonu za sudije, CCJE se zalaže za to da te odgovornosti u svakoj zemlji treba da budu poverene, ne Ministarstvu pravde ili nekom drugom organu koji je odgovoran zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, već samom sudstvu ili drugom nezavisnom telu

⁵²³ Mišljenje broj 4 (2003), op.cit, stav 1.3.

(uključujući Sudijsku komisiju). Sudijska udruženja mogu da odigraju i značajnu ulogu u podsticanju i omogućavanju obuke u saradnji sa sudijskim ili drugim telom koje ima neposrednu nadležnost.

17. Da bi se obezbedilo odgovarajuće razdvajanje uloga, isti organ ne bi trebalo da bude neposredno odgovoran istovremeno i za obuku i za disciplinsku odgovornost sudija. CCJE, stoga, predlaže da, ovlašćenjem sudijskog ili drugog nezavisnog tela, obuka treba da se poveri posebnoj samostalnoj ustanovi koja ima svoj budžet i koja je tako osposobljena da, saradnjom sa sudijama, izrađuje programe obuke i osigurava da se oni sprovedu.

18. Oni koji su odgovorni za obuku ne bi trebalo da budu i neposredno odgovorni za imenovanje ili unapređivanje sudija. Ukoliko to telo (to jest, sudijska komisija) na koje se

CCJE poziva u Mišljenju br. 1, stavovi 73 (3), 37 i 45 jeste osposobljeno za obuku i imenovanje ili unapređenje, treba napraviti jasno razgraničenje između ogranaka nadležnih za te poslove.

19. Da bi se takva institucija zaštitila od neprimerenih spoljnih uticaja, CCJE preporučuje da rukovodeće osoblje i nastavnici u toj ustanovi budu imenovani od strane sudstva ili drugog nezavisnog tela odgovornog za organizovanje i nadzor obuke.

20. Značajno je da obuku sprovode sudije i stručnjaci za svaku oblast. Nastavnike treba birati među najboljima u profesiji, a telo nadležno za obuku treba pažljivo da izvrši takav odabir, uzimajući pri tome u obzir znanje nastavnika o predmetima koje podučavaju i njihovu sposobnost podučavanja.

21. Kada su sudije nadležne za aktivnosti obuke, značajno je da takve sudije

održavaju kontakt sa sudskom praksom.

22. Nastavne metode treba da budu utvrđene i razmatrane od strane organa nadležnog za obuku, te zato treba održavati redovne skupove nastavnika kako bi im se omogućilo da podele iskustva i unaprede svoj pristup nastavi.

Međutim, CCJE je naglasilo da su, takođe, mogući različiti pristupi u praktičnim pripremama za ustanovu koja je odgovorna za obezbeđivanje obuke za sudije. Tako je u Bordoškoj deklaraciji konstatovalo da:

46. Različiti evropski pravni sistemi obezbeđuju obuku za sudije i tužioce u skladu sa raznim modelima. Neke zemlje su ustanovile akademiju, nacionalnu školu ili druge specijalizovane ustanove; neke druge su pripisale nadležnost posebnim telima. Treba urediti međunarodne kurseve obuke za sudije i tužioce. Suštinski je važno, u svim slučajevima, da se osigura samostalni karakter ustanove koja je nadležna za organizovanje takve obuke, zbog toga što je ova samostalnost čuvar kulturnog pluralizma i nezavisnosti.

Ipak, varijacije u praktičnim rešenjima ne treba da utiču na nezavisnost tela sa ukupnom odgovornošću za određivanje toga koju obuku treba obezbediti.

Ne postoje izričite odredbe sporazuma koje upravljaju standardima koji se očekuju od javnih tužilaca, ali je njihovu ulogu u osiguravanju poštovanja ljudskih prava prepoznao Evropski sud, naročito u vezi sa obezbeđenjem vođenja temeljitih i delotvornih istraga,⁵²⁴ kao i poštovanja pretpostavke o nevinosti⁵²⁵ i potrebe za ravnopravnošću stranaka i drugih prava odbrane u vođenju postupka.⁵²⁶

⁵²⁴ Videti npr. *Kaya protiv Turske*, br. 22729/93, 19. februar 1998.

⁵²⁵ Videti npr. *Khuzin i ostali protiv Rusije*, br. 13470/02, 23. oktobar 2008.

⁵²⁶ Videti npr. *Moiseyev protiv Rusije*, br. 62936/00, 9. oktobar 2008, i *Natunen protiv Finske*, br. 212022, 31. mart 2009. Nadležnost javnih tužilaca u vezi sa ljudskim pravima istaknuta je i u Preporuci Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravosuđu (usvojena od strane

Naravno, ovo je odraz ključne uloge koju javni tužioci igraju u sprovođenju pravde, što je dobro sažeto kao što sledi:

Tužioci su ključni izvršiocu u sprovođenju pravde i kao takvi treba da poštuju i štite ljudsko dostojanstvo i čuvaju ljudska prava, na taj način doprinose obezbeđivanju redovnog postupka i da krivično pravosuđe funkcioniše glatko. Tužioci, takođe, igraju ključnu ulogu u zaštiti društva od kulture nekažnjivosti i funkcionišu kao čuvari pravosuđa.⁵²⁷

Međutim, njihova pozicija se ne može izjednačiti sa sudijskom, što je Evropski sud istakao:

Sama činjenica da su tužioci delovali kao čuvari javnog interesa ne može se posmatrati kao prenošenje statusa sudija na njih ili statusa nezavisnih i nepristrasnih učesnika.⁵²⁸

Uprkos tome, njihova je odgovornost znatna, kao što je Venecijanska komisija opazila:

14. Tužilac, zbog toga što deluje u ime društva kao celine i zbog ozbiljnih posledica krivične osude, mora da deluje na višem standardu od parničara u građanskoj stvari.

Komiteta ministara 6. oktobra 2000. godine na 724. sastanku zamenika ministara), koja predviđa: „24. U vršenju dužnosti javni tužioci treba naročito da: *a.* obavljaju svoju funkciju pravično, nepristrasno i objektivno; *b.* poštuju i nastoje da štite ljudska prava onako kako je predviđeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; *c.* nastoje da obezbede da krivično pravosuđe funkcioniše što je moguće ekspeditivnije“, kao i Naslovom III Evropskih smernica o etici i ponašanju javnih tužilaca (Savet Evrope, „Budimpeštanske smernice“, 2005).

⁵²⁷ Izveštaj specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i advokata, (A/HRC/20, 191, 7. jun 2012), stav 93.

⁵²⁸ *Zlinsat, spol. s r.o. protiv Bugarske*, br. 57785/00, 15.06.2006, stav 78.

15. Tužilac mora da deluje pravično i nepristrasno. Čak i u sistemima koji ne posmatraju tužioca kao deo pravosuđa, od tužioca se očekuje da deluje kao deo pravosuđa. Nije funkcija tužioca da osigura presudu po svaku cenu. Tužilac mora da stavi sve verodostojne dokaze na raspolaganje sudu i ne može da uzima i bira one koji njemu odgovaraju. Tužilac mora da obelodani sve relevantne dokaze optuženom, a ne samo dokaz koji ide u prilog tužilaštvu. Tamo gde dokazi naginju ka tome da idu u korist optuženom ne mogu da budu obelodanjeni (na primer, zbog toga što bi tako nešto ugrozilo bezbednost drugog lica), tužilac može da bude dužan da prekine gonjenje.

16. Zbog ozbiljnih posledica za pojedinca u krivičnom suđenju, čak i kada je ishod oslobođenje, tužilac mora da deluje pravično kada odlučuje da li da goni i na osnovu čega.

Tužilac, kao i sudija, možde da ne postupa u predmetnoj stvari za koju je lično zainteresovan i može da podleže određenim ograničenjima kako bi očuvao svoju nepristrasnost i integritet.⁵²⁹ Stoga ne iznenađuje da vidimo da je osigurano usvajanje standarda koji ističu potrebu za obezbeđivanjem nezavisnosti tužilaca i naglašavanje važnosti integriteta za one koji su imenovani za tu ulogu.⁵³⁰

Međutim, kao i kod sudija, prepoznato je da i osposobljenost javnih tužilaca mora da bude na odgovarajućem nivou da bi obavljali svoje dužnosti, za šta je, možda, potrebna obuka.

Tako Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca predviđaju da:

⁵²⁹ Izveštaj o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosudnog sistema: Deo II - Tužilaštvo (Studija br. 494/2008, CDL-AD (2010) 040, 3.01. 2011).

⁵³⁰ Npr. tačka 1 Smernica Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca predviđa da „Lica koja su izabrana za tužioce jesu ličnosti od integriteta“, stavovi 14-20 Izveštaja o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema Venecijanske komisije: Deo II - Tužilaštvo i naslov II Budimpeštanskih smernica.

1. Lica koja su izabrana za tužioce jesu ličnosti od... i poseduju sposobnost, uz odgovarajuću obuku i stručnu spremu.

2. Države osiguravaju da:

(b) Tužiocima imaju odgovarajuće obrazovanje i obuku i treba da im se istaknu ideali i moralne dužnosti njihove funkcije, ustavna i zakonska zaštita prava osumnjičenog i žrtve, kao i ljudska prava i osnovne slobode priznate domaćim i međunarodnim pravom.

Dalje, preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravosuđu konstatuje da:

5. Države treba da preduzmu mere kojima se obezbeđuje da:

b. službom javnih tužilaca, njihovim unapređenjima i njihovom pokretljivošću upravljaju poznati i objektivni kriterijumi, kao što su osposobljenost i iskustvo;

7. Obuka je i obaveza i pravo svih javnih tužilaca pre imenovanja; treba da bude na trajnoj osnovi. Države, stoga, treba da preduzmu delotvorne mere kojima se obezbeđuje odgovarajuće obrazovanje i usavršavanje javnih tužilaca, kako pre tako i nakon njihovog imenovanja. Javni tužiocima treba posebno da budu upoznati sa:

a. načelima i etičkim dužnostima koje proističu iz njihove funkcije;

b. ustavnom i pravnom zaštitom osumnjičenih, žrtava i svedoka;

c. ljudskim pravima i slobodama propisanim Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno pravima utvrđenim članovima 5 i 6 ove Konvencije;

d. načelima i praksom organizacije rada, rukovođenja i kadrovskim pitanjima u vezi sa pravosuđem;

e. mehanizmima i materijalima koji doprinose doslednosti u njihovom radu.

Osim toga, Venecijanska komisija ukazala je na sledeće:

47. Da bi im omogućili da vrše svoje funkcije u skladu sa zakonom, neophodna je odgovarajuća pravnička stručna sprema za sve nivoe tužilaca, uključujući i republičkog javnog tužioca;

i da:

Tokom službe tužiocu raspoložu odgovarajućom obukom. Važnost obuke za tužioce sigurno je istog stepena kao i za sudije. Takva obuka treba da uključi obuku u oblasti prava, uključujući i ljudska prava, kao i obuku o rukovođenju, naročito za više tužioce. Opet, stručno telo, kao što je Veće tužilaca, moglo bi da igra važnu ulogu u uvrđivanju programa obuke. Zbog ekonomičnosti, treba iznaći sinergije u zajedničkoj

obuci tužilaca i sudija.⁵³¹

Dalje, Bordoška deklaracija predviđa sledeće:

10. Deljenje zajedničkih pravnih načela i etičkih vrednosti od strane svih profesionalaca koji su uključeni u pravne procese jeste suštinski važno za pravilno upravljanje pravosuđem. Obuka, koja uključuje obuku o rukovođenju, jeste pravo, kao i dužnost, sudija i javnih tužilaca.

Takva obuka treba da bude organizovana na nepristrasnoj osnovi i da se njena delotvornost vrednuje redovno i objektivno. Tamo gde je podesno, zajednička obuka sudija, javnih tužilaca i advokata o temama od zajedničkog interesa može da doprinese postizanju pravde najvišeg kvaliteta.

Pored toga, Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca Međunarodnog udruženja tužilaca propisuju sledeće:

6. Da bi se obezbedilo da tužioci mogu da obavljaju svoje službene odgovornosti nezavisno i u skladu sa ovim standardima, tužioce treba zaštititi od samovoljnog delovanja vlada. U načelu, oni treba da imaju pravo na: (...) (e) zapošljavanje i unapređenje na osnovu objektivnih činilaca, a naročito stručne spreme, sposobnosti, integriteta, uspešnosti i iskustva, o čemu bi se odlučivalo u skladu sa pravičnim i nepristrasnim procedurama.

Međutim, specijalni izvestilac u vezi sa nezavisnošću sudija i advokata smatra da:

⁵³¹ Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II - Tužilaštvo.

proces izbora javnim konkursom (ispitom) jeste objektivan način da se osigura imenovanje stručnih kandidata za ovu službu.⁵³²

Sa druge strane, potrebu da javni tužioci dobiju obuku naglasilo je i CCPE.⁵³³

Ipak, nema detaljne razrade u vezi sa stručnom spremom, iskustvom ili obukom koju lice treba da je postiglo ili dobilo pre svog imenovanja za tužioca prvi put. Zaista, jedina naznaka o mogućem zahtevanju neke obuke pre početka rada data je u priručniku koji su nedavno objavile Ujedinjene nacije:

Tužioci imaju veliku odgovornost i društvo očekuje mnogo od njih. Sudovi očekuju od tužilaca da pokažu visok stepen pravničke prodornosti i jasno utvrđene etike; društvo, uopšteno, očekuje od tužilaca da budu osetljivi na potrebe društva, naročito žrtve zločina; istražitelji očekuju i trebaju čvrst i merodavan pravni savet ili nadzor u sve složenijim istragama; a optuženi očekuje da će dokaz biti pažljivo razmotren i zakon ispravno primenjen, a tamo gde se može koristiti diskreciono pravo, da će biti korišćeno pravično i nepristrasno.

Nijedna od gore navedenih sposobnosti ne zadobija se lako, ali tužilačka služba koja je posvećena izuzetnosti ne može da zanemari nijednu od njih. Obuka u ovim veštinama jeste nastojanje koje traje celog života i zahteva posvećenost od rukovodstva u obezbeđivanju obuke i dužnost tužilaca da joj se stave na raspolaganje i, u mnogim slučajevima, da je pruže. Rastuća složenost kriminala zahteva da se razvijaju nove veštine u tužilačkoj službi, uz specijalizovano pravničko i forenzičko znanje, koje je važan činilac režima obuke tužilačke službe. *Obuka treba da počne u*

⁵³² Izveštaj specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i advokata, (A/HRC/20, 191, 7.06.2012), stav 62.

⁵³³ Memorandum objašnjenja Bordoške deklaracije, op.cit.

početnoj fazi i da se nastavi tokom službe tužioca, omogućujući mu da preuzima složenije slučajeve i da napreduje u službi. Obuku ovog tipa treba posmatrati kao ulaganje u tužilačku službu i treba dodeliti odgovarajuća novčana sredstva za obezbeđivanje obuke za osoblje.⁵³⁴

Stoga, mada postoji jasan zahtev u evropskim i međunarodnim standardima da lica koja su imenovana za javne tužioce imaju odgovarajuću spremu, uz neke naznake šta to podrazumeva, nije bilo značajnih pokušaja da se odredi da je za to neophodna neka početna obuka pre imenovanja. Međutim, takva obuka definitivno nije nedosledna potrebi da se poseduje odgovarajuća stručna sprema i opšti propust da se to pomene kao zahtev ne znači da se to ne događa u praksi ili da se smatra nepoželjnim.

Venecijanska komisija smatra da bi stručno telo, kao što je veće tužilaca, moglo da igra važnu ulogu u utvrđivanju programa obuke.

Venecijanska komisija predviđa i da takvo telo bude „nezavisno od državnih organa“,⁵³⁵ a potrebu da se osigura samostalni karakter ustanove nadležne za organizovanje obuke za javne tužioce naglasile su i CCJE i CCPE u Bordoškoj deklaraciji.⁵³⁶

4.5.2 Zakon o Pravosudnoj akademiji i kriterijum stručnosti

Već smo naglasili da je od maja 2008. godine Ministarstvo pravde preduzelo je veliku reformu celokupnog pravosudnog sistema. Ova reforma obuhvatala je više od 25 zakona u

⁵³⁴ Kancelarije Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala, 'Status i uloga tužilaca', 2014, str. 26. Jedini navedeni slučaj obuke u toku početne faze jeste u pogledu Republike Koreje.

⁵³⁵ *Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II - Tužilaštvo*, stav 65.

⁵³⁶ Memorandum objašnjenja Bordoške deklaracije, op.cit, stav 46.

vezi sa pravosuđem sa ciljenm jačanja efikasnosti i nezavisnosti pravosuđa i unapređenje procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji.

Počev od 1. januara 2010. godine nova, reformisana pravosudna struktura sastoji se od novog sistema sudova u tri sudske nadležnosti, uključujući i administrativne i apelacione sudove, i Visoki kasacioni sud kao najviši sud u zemlji.

Umesto dotadašnjeg Visokog saveta pravosuđa koji je osnovan 2001.⁵³⁷ kao telo koje je imalo funkciju predstavljanja pravosuđa u celini, i kao profesije i kao grane državne vlasti⁵³⁸, Ustavom su uvedena dva posebna saveta: Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT) kao nezavisni i autonomni organi koji jemče nezavisnost sudova i sudija, odnosno autonomiju javnih tužilaca.

Narednom organizacijom sudova broj sudija smanjen je za oko 600. Visoki savet sudstva u julu 2009. godine odlučio je da je novom sistemu sudova Srbije potrebno samo 2.453 sudije (uključujući i sudije za prekršaje). Slično tome, Državno veće tužilaca odredilo je da se broj tužilaca smanji za oko 180, ostavljajući u novom sistemu 67 javnih tužilaca i 539 zamenika tužilaca. Sudovi i javna tužilaštva u manjim gradovima su ili zatvorena ili spojena sa sudovima i tužilaštvima u većim opštinama.

Osim toga, novi zakon takođe predviđao je samostalan budžet za pravosuđe koji je trebao da stupi na snagu 2011. godine.

U kontekstu procesa donošenja paketa zakona o pravosuđu bilo bi zanimljivo napomenuti konstataciju Zorana Tomića, redovnog profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, koju je još 2006. izneo u nedeljniku Vreme, a u vezi donošenja novog Ustava te godine:

"Paradoksalno, ali nalazim da Ustav – što se tiče pravosuđa – nije najviši unutrašnji politički akt u sadašnjoj Srbiji. Starija od predstojećeg Ustava je Nacionalna strategija reforme pravosuđa (iz 2006. godine). Mnoga ustavna rešenja sadržana su prethodno u toj

⁵³⁷ Zakon o Visokom savetu pravosuđa (Službeni glasnik RS, br. 63 od 8.11.2001; 42/02, 39/03, 41/03, 44/04, 61/05)

⁵³⁸ Rakić Vodinelić, V. i dr, Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012, op.cit, str. 42.

Strategiji, i jednostavno preneti u Ustav, a zebem da će neka od njih – i to baš ona rđava – biti supstanca i novih pravosudnih zakona. Tako, praktično, ovaj Ustav sagledavam – pored ostalog – i kao razrađivanje odnosne Nacionalne strategije koja nas, držim, uglavnom vodi stazom političkog pravosuđa. I to, naročito: zbog nadležnosti i toka izbora nosilaca pravosudnih funkcija, posebno kod njihovog prvog izbora, još više zbog položaja, sastava i načina izbora Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca⁵³⁹

U sklopu reformskih zahvata Ministarstvo pravde je 2008. godine, uz podršku OEBS-a, osnovalo radnu grupu⁵⁴⁰ sa zadatkom da izradi nacrt zakona o transformaciji Pravosudnog centra u nacionalnu Pravosudnu akademiju (u daljem tekstu: PA), kako bi se program obuke pravosuđa integrisao u sveobuhvatni proces izbora i imenovanja sudija i tužilaca. Predloženi model predvideo je obaveznu početnu i stalnu obuku, sa ciljem da se pripremi i osigura da izabrani kandidati efikasno obavljaju svoje sudijske i tuzlicake dužnosti. Zakon o Pravosudnoj akademiji usvojen je u decembru 2009. godine, cime se postojeći Pravosudni centar uvodi u značajnu institucionalnu transformaciju kako bi postao punopravna i održiva Akademija.

Transformacija Pravosudnog centra u Pravosudnu akademiju je i među građanima i među stručnjacima prepoznata kao ključni uspeh pravosudne reforme u Srbiji.⁵⁴¹

Transformacija Pravosudnog centra u Pravosudnu akademiju je prirodni nastavak institucionalizacije Pravosudnog centra⁵⁴². Interesantno je da uprkos značaju taj proces pune institucionalizacije još uvek nije okončan. Pravosudna akademija je delimično institucionalizovana i integrisana u pravosudni sistem Srbije. Kroz svoje ogranke u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, Pravosudna akademija je postigla regionalni pristup i pokrivenost. Korisnici usluga Pravosudne akademije, po pravilu, prepoznaju ovu instituciju

⁵³⁹ Tomić, Z. u Tagirov, T., 'Političko izborni plen', *Nedeljnik Vreme*, 16.11.2006. godine, dostupno na <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=471429>

⁵⁴⁰ Odluka Ministarstva pravde o osnivanju Radne grupe za transformaciju Pravosudnog centra u Pravosudnu akademiju, maj 2008. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 18 -00 -53/ 2008- 01.

⁵⁴¹ Brooks, J. i Purić, O., op.cit.

⁵⁴² "The important role of the Judicial Academy is recognised by its beneficiaries."

Radinović-Bell, J. i Brooks, J., Partnership Survey of the Judicial Academy of the Republic of Serbia., published in Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na

http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

kao izuzetno važnu za funkcionisanje pravosuđa i kao ključnu u procesu reforme.⁵⁴³ Pravosudna akademija daje svoj doprinos pravosudnoj reformi u Srbiji i učesćem u relevantnim radnim grupama, ali i dalje ne možemo da zaključimo da je institucija dostigla svoj puni potencijal.⁵⁴⁴ Nesporno je da je Pravosudna akademija evoluirala u značajnu instituciju koju vlada, donatori i druge institucije sve više prepoznaju kao relevantnog partnera, ali dalje postoji potreba dalje nadgradnje i unapređenja.⁵⁴⁵

Zakon o sudijama, član 9⁵⁴⁶, Zakon o javnom tužilaštvu, član 54⁵⁴⁷, predviđa pravo sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca da se stručno usavršavaju kao i da će se to pravo urediti posebnim zakonom. Ovim zakonima je predviđeno i da pohađanje obuke, učešće u programima obuke bude i jedan od kriterijuma prilikom izbora i napredovanja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Takođe, Zakon o Visokom savetu sudstva⁵⁴⁸ i Državnom veću tužilaca⁵⁴⁹, predviđa postojanje početne i stalne obuke o čemu brine Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaštva. Realizacija ovih prava zahtevala je osnivanje institucije čiji će se položaj, uloga i nadležnost urediti zakonom, kao i njena nadležnost i uloga u sprovođenju programa početne i stalne obuke u pravosuđu. Transformacijom Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, čiji su osnivači Vlada Republike Srbije i Društvo sudija Srbije⁵⁵⁰, u Pravosudnu Akademiju postiže se ne samo ostvarivanje prava garantovanih zakonima nego i uspostavlja važan objektivni kriterijum prilikom izbora i napredovanja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ali i zaposlenih u pravosuđu.

Od izuzetne je važnosti osvrnuti se i na sam proces usvajanja ovog Zakona i skupštinske rasprave prilikom njegovog donošenja. Na sednici održanoj 29. oktobra 2009. godine

⁵⁴³ Za ulogu Pravosudne akademije u postupku pridruživanja EU pogledati posebno Prvi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23, više na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7079/akcioni-plan-za-poglavlje-23.php>

⁵⁴⁴ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, (2006), op.cit.

⁵⁴⁵ Brooks, J. and Purić, O., op.cit.

⁵⁴⁶ Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010 i 8/2012 – odluka US).

⁵⁴⁷ Zakon o javnim tužilaštvima (Službeni glasnik RS, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US i 121/12)

⁵⁴⁸ Zakon o Visokom savetu sudstva (Službeni glasnik RS, br. 116/2008 i 101/2010)

⁵⁴⁹ Zakon o Državnom veću tužilaca (Službeni glasnik RS, br. 116/2008)

⁵⁵⁰ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, (2006), op.cit.

povodom predloga Zakona o Pravosudnoj akademiji i dopuna Zakona o sudijama mogla su se čuti oprečna mišljenja i stavovi u vezi samog značaja ovog Zakona i uopšte opravdanosti postojanja Pravosudne akademije u kontekstu celokupnog procesa reforme pravosuđa.⁵⁵¹

Sa jedne strane poslanici Nove Srbije i kluba Napred Srbijo istakli su, prema njihovom mišljenju, niz nelogičnosti u ovom zakonu vezanih za izbor direktora Pravosudne akademije, izbor mentora kao i problem kratkog roka za primenu ovog zakona. Takođe istakli su zabrinutost zbog mogućnosti uticaja Vlade i ministarstva na rad Akademije.

„Suštinski rečeno, Vlada želi da konstituiše agenciju za pravosuđe. To je pravo ime ustanove koju osnivate ovim zakonom. Tom agencijom za pravosuđe ćete dirigovati, ispitivati i tražiti podobne partijske službenike. Onda će te partijske sudije da budu imenovane u sudske organe i na taj način ćete, navodno, obezbediti nezavisnost, nepristrasnost i efikasno obavljanje sudskih poslova.

Ponavljam, narod ovo razume kao prikrivenu radnju, a u pravničkom smislu, to je simulacija obuke, a u stvari stvaranje sudstva koje će biti pod direktnim uplivom i vlašću izvršne vlasti a jedan od dokaza za to je sam položaj ministra i sekretara Ministarstva, koji kao član Upravnog odbora čak prima i dopunsku naknadu od 30% za učešće u ovom organu upravljanja.⁵⁵²

Sa druge strane Nenad Konstantinović, poslanik kluba Za evropsku Srbiju, izrazio je uverenje da će obuka, pohađanje obuke i sticanje stručnog znanja i veština biti jedan od osnovnih kriterijuma za napredovanje u sudijskom poslu i jedan od glavnih principa za izbor sudija i da je suština ovog zakona dosledno sprovođenje principa depolitizacije i

⁵⁵¹ Skupštinska rasprava o dopuni Zakona o sudijama i Predlogu zakona o Pravosudnoj akademiji, pogledati <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/10/26/139234/>

⁵⁵² Izlaganje Jorgovanke Tabaković, poslanički klub Napred Srbijo, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

nezavisnosti sudstva. On je istakao činjenicu da će se uvođenjem ovog zakona izbeći primanje preko veze u sudove i u tužilaštva kao i da će se izbeći nepotizam.⁵⁵³

Prema rečima Nataše Vučković iz istog poslaničkog kluba, Predlog zakona o Pravosudnoj akademiji predstavlja pobjedu svih onih koji su se od 2000. godine zalagali da u Srbiji zaživi ideja o permanentnom stručnom usavršavanju sudija – „*Ta ideja nije lako prihvatana od strane svih segmenata, bilo je otpora, možda najmanje u pravosuđu, ali ih je bilo i u izvršnoj vlasti i u svim drugim institucijama koje su imale šta da kažu u ovoj oblasti.*”⁵⁵⁴

Usvajanje Zakona o Pravosudnoj akademiji⁵⁵⁵ je prekretnica u procesu reforme pravosuđa u Srbiji. Zakon predviđa potpuno novi sistem izbora nosilaca pravosudnih funkcija i osnovne obuke budućih sudija i tužilaca ali i kontinuiranu sistematsku obuku za sudije osnovnog suda i drugo sudijsko osoblje (pomoćnike, pripravnike i stažiste i sudijsko i tužilačko osoblje).

Tako je u ovom zakonu Akademija definisana kao ustanova koja ima za funkciju “obezbeđivanje profesionalnog, nezavisnog, nepristrasnog i efikasnog obavljanja sudijske i tužilačke funkcije i efikasno obavljanje poslova sudskog i tužilačkog osoblja.”⁵⁵⁶, i u skladu je sa različitim međunarodnim standardima, koji ističu usku povezanost početne i stalne obuke sudija sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema⁵⁵⁷

⁵⁵³ Izlaganje Nenada Konstantinovića, poslanički klub Za evropsku Srbiju, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁵⁵⁴ Izlaganje Nataše Vučković, poslanički klub Za evropsku Srbiju, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 26. oktobar i 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁵⁵⁵ Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je 12. decembra 2009. godine Zakon o Pravosudnoj akademiji, a Zakon je stupio na snagu 24. decembra 2009. godine (Službeni glasnik RS 104/09). Ministar pravde je u skladu sa članom 59 Zakona imenovao vršioca dužnosti direktora Akademije. Pravosudna akademija upisana u registar 29. decembra 2009. godine.

⁵⁵⁶ Zakon o Pravosudnoj Akademiji (Službeni glasnik RS, br. 104/2009 i 32/2014 - odluka US), čl. 2.

⁵⁵⁷ Osnovni principi koji se tiču nezavisnosti sudstva, usvojeni od strane UN 1985; Preporuka Saveta Evrope N.º R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija: Principi III, 1.a i V, 3G; Evropska povelja o statusu sudija: čl. 1.3 i 2.3; Deklaracija N.º 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija, o propisima koje se tiču nezavisnosti i stalnosti sudijske funkcije: § 11; i Deklaracija N.º 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci: §§ 1 a 5) strana 18 nenadovog velikog dokumenta

Takođe možemo istaći da je potpuno ispravno definisanje pravne prirode Akademije koja se određuje kao javna agencija čiji je osnivač Republika Srbija i koja obavlja delatnost od javnog interesa i ima svojstvo pravnog lica, na čije se unutrašnje uređenje i poslove primenjuju odredbe zakona koji uređuje javne agencije, osim ako to nije drugačije određeno Zakonom o Pravosudnoj akademiji⁵⁵⁸. U članu pet se nabrajaju aktivnosti Akademije i one su u skladu sa njenim ciljem koji je definisan u članu 2, te se one ne ograničavaju samo na organizaciju i sprovođenje obuke⁵⁵⁹, već se isto tako odnosi i na uspostavljanje i saradnje sa domaćim, stranim, međunarodnim institucijama, organizacijama i udruženjima⁵⁶⁰ i na izdavanje publikacija, istraživačke i dokumentacione poslove preko dokumentacionog i informacionog centra i prikuplja i obradjuje sudsku praksu.⁵⁶¹

Važno je napomenuti da Zakon o Pravosudnoj akademiji precizno definiše i izvore sredstava za rad Akademije⁵⁶². Ona se obezbeđuju iz tri izvora: a) Budžet Republike Srbije; b) Donacije i poklona; i c) prihod od izdavanja publikacija i realizacije projekata. Određivanje glavnog izvora, Budžet Republike Srbije, potpuno u skladu sa položajem Akademije. Ova odredba predstavlja i razradu načela postavljenog Zakonom o sudijama⁵⁶³ i Zakonom o javnom tužilaštvu⁵⁶⁴ koji propisuju da su obuka i stručno usavršavanje pravo i obaveza koji se ostvaruju o trošku Republike Srbije. U sklopu izrade Zakona urađena je i studija troškova rada Pravosudne akademije⁵⁶⁵ u prvoj godini i za naredne godine. Posebno je urađena analiza finansijske održivosti⁵⁶⁶ zbog posebnog značaja početne obuke kandidata za nosioce pravosudnih funkcija kako bi se obezbedilo stabilno, predvidivo i održivo finansiranje rada Akademije. Opšte odredbe zakona⁵⁶⁷ predstavljaju nekoliko principa koji

⁵⁵⁸ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 3.

⁵⁵⁹ Ibid. čl. 5, tačke 1 do 5.

⁵⁶⁰ Ibid. čl. 5, tačka 6.

⁵⁶¹ Ibid. čl. 5, tačke 7 do 10.

⁵⁶² Ibid. čl. 22.

⁵⁶³ Zakon o sudijama, (2008), op.cit, čl. 9.

⁵⁶⁴ Zakon o javnom tužilaštvu, op.cit, čl. 54.

⁵⁶⁵ Milovanović, D., Todorović, M., i Pejin Stokić, Lj., Analiza troškova rada Pravosudne akademije, Beograd, 2009.

⁵⁶⁶ Ibid.

⁵⁶⁷ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 1 do 4.

su vezani za osnivanje Pravosudne akademije Republike Srbije, njen cilj, status i aktivnosti koje sprovodi.

Pored budžeta kao osnovnog izvora finansiranja Akademija, donacije i subvencije od domaćih ili stranih organizacija mogu biti od koristi oko finansiranja nekih konkretnih obrazovnih aktivnosti, kao što je bio slučaj i u radu Centra za pravosudnu obuku.⁵⁶⁸

Takođe, sredstva koja se obezbeđuju sprovođenjem aktivnosti dokumentacionog centra u okviru Akademije⁵⁶⁹ mogu da predstavljaju važan izvor finansiranja, ne samo na osnovu plasiranja publikacija (koja se ne odnosi na sudije i tužioce kojima se publikacije besplatno šalju) o obuci koju je sprovela Akademija, već na osnovu plasiranja pregleda sudske prakse, budući da postoji važno tržište koje čine advokati i pravnici koji su zainteresovani da dobiju informacije na najbrži mogući način.

Tokom januara 2010. godine izvršne su organizacione pripreme a u prvoj polovini februara bio je urađen predlog strateškog plana rada Akademije koji je po konstituisanju Upravnog odbora bio dostavljen Upravnom odboru na usvajanje.⁵⁷⁰

Donošenjem ovog zakona stvoren je normativni okvir kojim se uređuje obuka u cilju daljeg razvijanja modernog, efikasnog i nepristrasnog pravosuđa⁵⁷¹. Takođe, zakon o Pravosudnoj akademiji⁵⁷² trebao je dodatno da unapredi uspostavljene objektivne i merljive kriterijume prilikom izbora i napredovanja u pravosuđu. Opšti cilj uspostavljanja Pravosudne akademije⁵⁷³ je doprinos razvoju profesionalne pravne kulture i pravnih standarda. Takođe, Zakon o Pravosudnoj akademiji ima za cilj da doprinese daljem razvoju pravne države uz korišćenje priznate „najbolje prakse” u stvaranju jedne ovaka značajne institucije.

⁵⁶⁸ Pravosudna akademija je saradivala sa CIDA, USAID, Savet Evrope, Francuska ambasada, Nemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju, itd. Pogledati <http://www.usaid.gov/where-we-work/europe-and-eurasia/serbia>, <http://www.coe.org.rs/>, <http://www.ambafrance-srb.org/>, <http://www.irz.de/index.php/en/serbien?start=3>

⁵⁶⁹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 5, tačka 9.

⁵⁷⁰ Temelkoska Milenković, T., Brooks, J., (2010), op.cit, str. 9.

⁵⁷¹ “Judicial training is centralised through the Judicial Academy.”

Radinović-Bell, J. and Brooks, J., Partnership Survey of the Judicial Academy of the Republic of Serbia, Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na

http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

⁵⁷² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit.

⁵⁷³ Ibid. čl. 2.

Akademija ima određeni stepen autonomije u odnosu na Ministarstvo pravde, uspostavljajući u isto vreme institucionalnu vezu sa Visokim savetom sudstva i Državnim većem tužilaštva⁵⁷⁴, gde ovi organi odigravaju važnu ulogu u izboru sudija i tužioca u Srbiji, kao i u definisanju curricula početne i stalne obuke i različitih edukativnih aktivnosti. Dobro rešenje podrazumeva i činjenica da je po jedan od članova Upravnog odbora imenovan od strane VSS-a i Državnog veća tužilaštva, bude predložen od strane Udruženja sudija i Udruženja javnih tužilaca, jer to garantuje aktivno učešće sudija i tužilaca Srbije u definisanju sadržaja programa obuke⁵⁷⁵ naročito kada se ima u vidu da je Društvo sudija imalo ključnu ulogu u osnivanju Pravosudnog centra (koji je prethodio Akademiji) 2001.⁵⁷⁶

Zbog načela nekompatibilnosti⁵⁷⁷ članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca ne mogu biti u Upravnom odboru ili Programskom savetu Akademije. Uprkos tome, ova dva Saveta moraju da igraju važne uloge u oblikovanju sveopšte politike, strategije i aktivnosti u vezi sa obukom Akademije.

Pre svega, ova dva Saveta imenuju članove Upravnog odbora, odobravaju sve nastavne planove obuke i spisak stalnih predavača. Najvažniji njihov zadatak je da određuju broj slobodnih mesta za program početne obuke. Od Akademije dobijaju rang listu kandidata koji su završili obuku i dužni su da ih predlože Narodnoj skupštini radi prvog izbora. Akademija im dostavlja i evidenciju i podatke o pohađanju obuke stalnih sudija i tužilaca i podatke u vezi sa obaveznom i izbornom obukom, što treba da utiče na njihovo napredovanje na poslu.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ Ibid. čl. 9, tačke 8 do 12.

⁵⁷⁵ Rešenje je saglasno međunarodnim standardima (pod § 16 veće pomenute Deklaracije N.º 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci),

⁵⁷⁶ Ugovor o osnivanju Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 01 -00 -02/ 2001- 05

⁵⁷⁷ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 7 st. 3 i čl. 16 st. 4

⁵⁷⁸ Videti detaljno Statut Pravosudne akademije od 9.jula 2010, članovi 10 i 11, dostupno na <http://pars.rs/home/dokumenti.html>

Akademija će od Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca blagovremeno dobiti godišnji izveštaj o upražnjenim mestima za sudije i tužioce. Ove odluke treba da budu realne i da odražavaju dugoročnu procenu budućih potreba pravosuđa.

Treba podsticati i razvijati dobre odnose i sinergiju između ovih ustanova i Akademije⁵⁷⁹. Treba osmisliti odgovarajuće modalitete: imenovati osobe za vezu ili kontakt u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca za uspostavljanje tesne saradnje sa Akademijom na zajedničkim konsultativnim sastancima; omogućiti da direktor prisustvuje sednicama ova dva veća kada se donose odluke o upražnjenim mestima; pozivati članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da prisustvuju sednicama Upravnog odbora kada su na dnevnom redu razni nastavni planovi koje treba odobriti itd.

Preporučuje se da se izradi protokol i da razuman vremenski okvir kojim će se obezbediti da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca na vreme odobre relevantne nastavne planove obuke, zakonodavna akta i spiskove stalnih predavača Akademije.

Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova trebala je da predstavlja ključni izvor prava u postupku izbora i reizbora sudija.⁵⁸⁰ Prilikom sagledavanja stručnosti sudija (pored standardnih podataka o dužini studiranja, prosečnoj oceni, uspehu na pravosudnom ispitu, kasnijem usavršavanju i objavljenim stručnim radovima) neophodno je bilo sagledati i objektivan podatak o broju ukinutih ili preinačenih odluka, ali ne samo o broju nego i o pitanju na čemu je naročito insistirala Venecijanska komisija : „Iz toga da su (odluke) bile ukidane cesto ne sledi zaključak da sudija nije delao na stručan i profesionalan način . Razumno je (zaključiti) da se stručnost sudije koji ima prekomeran broj ukinutih presuda moze dovesti u pitanje. Ipak , bilo koja konacna odluka trebalo bi da bude donsesena na osnovu prave procene predmeta koji su u pitanju, a ne na osnovu protog brojanja predmeta u kojima je

⁵⁷⁹ “The Judicial Academy is recognised as a player in the judicial reform process in Serbia and participates in relevant working groups.”

Radinović-Bell, J. and Brooks, J., (2013), op.cit.

⁵⁸⁰ Videti Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti od 23.maja 2011.

doslo do ukidanja. Pored ovoga, mora se naciniti razlika između odluka koje su zasnovane na očiglednoj gresci, koju bi svaki pravnik razumne stručnosti morao izbeći i odluka u kojima je sadržan dobro obrazložen zaključak, a odluka je ipak bila ukinuta od višeg suda.⁵⁸¹ Blisko merilu stručnosti je i pitanje osposobljenosti (u praksi Visokog saveta sudstva ovo pitanje je svedeno na pitanje efikasnosti) koje treba da prevaziđe podatak o broju okončanih predmeta u odnosu na tzv. orijentacionu normu već i rezultat kriterijuma na kome je insistirala Venecijanska komisija: „Poštujući pravila o opterećenosti sudije, kada je on ili ona okončao manji broj slučajeva od onoga koji zahteva orijentaciona norma ili kada su krivični predmeti zastareli zbog isteka rokova za koje je odgovoran sudija, postoje pitanja koja treba ispitati. Važno je, još jednom, da se ocene aktuelni predmeti. Ne može se isključiti mogućnost da je jednom sudiji dodeljeno u rad više teških predmeta nego drugom, zbog čega se njegov rezultat rada pojavljuje kao slabiji od njegovih kolega.“⁵⁸²

Interesantno je da kriterijumi nemaju referencu na Pravosudni centar kao institucionalizovani oblik obuke u pravosuđu iako je postojanje Centra kao i potreba za njegovim daljim institucionalnim unapređivanjem prepoznata u strateškim dokumentima⁵⁸³. Nažalost, primena merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija je izostala u ogromnom broju slučajeva. Manjkavost u definisanju kriterijuma i nedoslednost u njihovoj primeni⁵⁸⁴ rezultirali su opštom konfuzijom. Kako Vesna Rakić-Vodineć navodi „izabran jedan umrli sudija, dvoje sudija se našlo na po dva sudijska mesta u različitim sudovima, jedna osoba istovremeno je izabrana i za sudiju i za zamenika tužioca, u odnosu na bar tri člana Visokog Saveta Sudstva postojao je sukob interesa. Na listu reizabranih sudija nalaze se i imena sudija koje su doazvano sudelovale u postupcima koji su završili onim što se u žargonu naziva izborna krađa, neosnovanog pritaranja političkih protivnika, u najvećoj meri režima S. Milosevića, ali kasnijih vlada, u kojima su ponovo izabrane sudije izbegavale donošenje odluka ili pod neobičnim okolnostima oslobađali okrivljene u

⁵⁸¹ Odluka Venecijanske komisije od 17-18.06.2011, videti više na <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282011%29015-e>

⁵⁸² Ibid.

⁵⁸³ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, (2006), op.cit, str. 18.

⁵⁸⁴ Videti više na <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29022-e>

krivičnim stavrima protiv pripadnika bezbednosnih službi (Ibarska magistrala, sklanjanje dosije službe državne bezbednosti) , koji su primenjivali vanpravne kriterijume , a najčese političke, pogodujući tako oređenim i jasno prepoznatljivim političkim starankama , ili sa sporovima otpustenih profesora Univerziteteta u Beogradu (od kojih je samo jedan resen pre smene autoritarne vlasti a svi ostali tek posle toga) . Navedeni nedostaci zahvataju oko jedne četvrtine sudija Vrhovnog kasacionog suda i Apalacionog suda u Beogradu – a to su bila jedina dva uzorka na kojima sam primenila ova test ⁵⁸⁵.

Posebno je problematično da li je Visoki savet sudstva primenjivao samo propisane kriterijume ili i neke nepisane. Prema navodima Društva sudija Srbije jedan od neobjavljenih uslova za izbor sudija bio je i taj da supružnik kandidata ne sme biti advokat. U primeni ovog kriterijuma, iako može zvučati razumno sa stanovišta sukoba interesa, bitno je primetiti da uslov nije bio unapred poznat nego je sagledan kao uslov tek nakon što je konkurs okončan.

Evropska komisija je u svom izveštaju o napretku Srbije za 2010. je iznela sledeće ocene u pogledu pravosuđa „međutim, najvažniji aspekti skorašnje reforme predstavljaju predmet posebne zabrinutosti. Proces reizbora sudija i tžilaca bio je sproveden na netransparentan način rizikujući tim princip nezavisnosti pravosuđa. Tela odgovorna za ovu proceduru jesu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, koji su radili u privremenom sastavu zanemarujući adekvatno predstavljanje profesije i stvarajući visok rizik za politički uticaj. Pored toga, ni za jedno od ovih tela nisu bili imenovani svi članovi. Objektivni kriterijum za reizbor, medju kojima kriiterijum stručnosti zauzima posebno mesto , a koji su bili razrađeni u saradnji sa Vencijanskom komisijom Saveta Evrope nisu bili primenjeni. Sudije i tužiocu nisu imali mogućnost da se izjasne za vreme postupaka niti su im dostavljena adekvatna obrazloženja odluka. Kandidati za prvi izbor (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) bili su izabrani bez obavljenog razgovora ili bez primene profesionalnih karijernih kriterijuma. Pravo na pravni lek neizabranih sudija ograničeno je na rekurs Ustavnom sudu, koji nije ovlašćen da meritorno odlučuje tako što bi izmenio (prvobitnu) odluku. Samo

⁵⁸⁵ Rakić Vodinelić, V., 'Novo sudstvo u najnovijoj Srbiji', *Portal Peščanik*, 18.12.2009, pogledati <http://pescanik.net/novo-sudstvo-u-najnovijoj-srbiji/>

jedan slučaj među više od 1500 rekursa bio je razmotren. Uspostavljanje Pravosudne akademije je tek u početnoj fazi i stručna obuka još nije započela. U načelu, pravosudni sistem Srbije samo je delimično ispunio svoje prioritete. Postoji ozbiljna zabrinutost o načinu na koji je sprovedena skorašnja reforma, posebno povodom reizbora sudija i tužilaca⁵⁸⁶

O tome kako je Visoki savet sudstva ocenjivao stručnost, osposobljenost i dostojnost sudija izjasnio se i Ustavni sud koji je po žalbi neizabranog sudije ukinuo odluku zbog nedostatka obrazloženja. Istovremeno nisu uvaženi razlozi žalbe koji se tiču ocena sudijine stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti uz jedno izdvojeno mišljenje⁵⁸⁷. U izdvojenom mišljenju sudije Draškić navodi se: „Najzad, ako je tačno da Visoki savet sudstva podnosiocu žalbe Z.S., sa sudijskom karijerom koja je trajala 25 godina, pretpostavku o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti obara samo tvrdnjom da „postupanje podnosioca žalbe kao istražnog sudije u četiri predmeta Okružnog suda u Prištini, i to u dva predmeta u toku 2002. Godine i dva u toku 2007. Godine, ukazuje na razloge za sumnju u stručnost i obučenost kandidata” onda bi, po mom mišljenju, bilo relativno lako da Ustavni sud donese pravu meritornu odluku i ponudi pravnu argumentaciju o tome zbog čega smatra da Visoki savet sudstva mora ponovo odlučiti o prijavi ovog kandidata”.

Nakon objavljivanja izveštaja Evropske komisije⁵⁸⁸ kao i odgovora na Upitnik za sticanje kandidature za EU⁵⁸⁹ preuzete su naknadne mere u pokušaju otklanjanja nedostataka. Nažalost, praksa preispitivanja odluka Vrhovnog saveta sudstva nije ispunila svoj cilj-otklanjanje nedostatka u procesu prethodnog donošenja odluka⁵⁹⁰. Dominantna intencija

⁵⁸⁶ European Commission, Brussels, 9 Novembar 2010, SEC(2010) 1330, Serbia 2010 Progress Report, str. 49.

⁵⁸⁷ Odluka Ustavnog suda Srbije, br. 102/210 od 28. maja 2010., (Službeni glasnik RS br. 41/10 od 15. juna 2010.)

⁵⁸⁸ European Commission, Brussels, 9 Novembar 2010, SEC(2010) 1330, Serbia 2010 Progress Report

⁵⁸⁹ Videti više na <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html>

⁵⁹⁰ Stručna javnost oštro je kritikovala preduzete mere u cilju otklanjanja nedostataka prilikom procesa reizbora. Tako Slobodan Beljanski navodi : Ipak, okosnicu odgovora čini otrivanje ciljeva (ne reforme nego postreformskih mera) .Cilj planiranih koraka, kaže Vlada, između ostalog je i otklanjanje svake sumnje u postupanje VSS i DVT u procesu opsteg reizbora ! Nije cilj, dakle, da se isprave greške ,već da se opravdaju njihovi počinioci. U preispitivanje se polayi sa tezom da je sumnja bila neosnovana i da po svaku cenu treba otkloniti . Sa mogućnošću da je preispitivanje pokaže da je sumnja bila opravdana kao da se ne rauna.Kome je

ubrzanja procesa odlučivanja o pravnim lekovima neizabranin sudija⁵⁹¹ kulminirala je donošenjem Zakona o izmenama zakona o sudijama⁵⁹². Sustina ovog zakona⁵⁹³ vidljiva je u normativnim rešenjima predviđenim članovima 5 i 6.

Predviđeno je da stalni sastav Visokog saveta sudstva preispita odluke prvog sastava VSS-a „o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. Stav 1 Zakona o sudijama⁵⁹⁴, u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojanstva koji će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva.”⁵⁹⁵

Takođe, novum predstavlja rešenje po kome „postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije iz st. 1 ovog člana podnele Ustavnom sudu okončavaju se stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva. ... Žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2 ovog člana smatraće se prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva”⁵⁹⁶

Mogućnost pravnog leka ostavljena je i sudijama koje nisu podnele žalbu, odnosno žalbu Ustavnom sudu, te „mogu izjaviti prigovor na odluku iz stava 1 ovog člana u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. O ovom prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva.”⁵⁹⁷

Predviđeno je dalje da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati „odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva po izboru na stalnu sudijsku funkciju odnosno odluke

poveren taj pionirski zadatak? Stalnom sastavu organa na čijem čelu će ostati i u čijem sastavu se neće izmeniti upravo oni koji su za njihov dosadašnji rad bili najodgovorniji.

Više na Beljanski, S., *Portal Peščanik*, 03.2.2011.

⁵⁹¹ 'Visoki savet i Državno veće na udaru', *Politika*, 14.11.2010, videti više na

<http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Deset-uslova-za-EU--3-Reforma-pravosudja/156092.lt.html>

⁵⁹² Zakon o izmenama zakona o sudijama (Službeni glasnik RS broj 101 – 10)

⁵⁹³ Vesna Rakić Vodinić uporedila je donošenje ovog zakona sa donošenjem zakonodavnog akta kojim je režim Slobodana Milosevica nastojao da prikrije masovno krivotvorenje rezultata izbora iz 1996 godne poznatog kao *lex specialis*, Videti više u Vesna Rakić Vodinić, Ana Knežević Bojović i Mario Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, op.cit, str. 106

⁵⁹⁴ Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, 116/08, 58/09-Odluka US i 104/09)

⁵⁹⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS broj 101 – 10) čl. 5. st. 1

⁵⁹⁶ Ibid. čl. 5 st. 2 i 3.

⁵⁹⁷ Ibid. čl. 5 st. 4.

o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju, radi utvrđivanja postojanja razloga koji ukazuju na sumnju u stručnost, osposobljenost i dostojnost pojedinog sudije, odnosno postojanje razloga koji ukazuju na povredu postupka u donošenju odluke o izboru ili predlogu za izbor pojedinog sudije.”⁵⁹⁸ Takođe „prvo vrednovanje rada sudije koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju izvršiće stalni sastav Visokog saveta sudstva”⁵⁹⁹

Dakle, ex lege, svi postupci po žalbama sudija Ustavnom sudu kao i po ustavnim žalbama okončavaju se i predmeti se ustupaju Vrhovnom savetu sudstva a navedene žalbe se smatraju prigovorima. Retroaktivnost je u obrazloženju Predloga ovog zakona predstavljena u kontekstu utvrđivanja opšteg interesa koji izuzetno na osnovu člana 197 Ustava Srbije omogućava retroaktivnost.

Važno je naglasiti da, u skladu sa ovom ustavnom mogućnošću, retroaktivnost je izuzetno moguća samo kada su u pitanju odredbe zakona a ne i drugih akata. Međutim, rešenja iz članova 5 i 6 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama omogućavaju retroaktivnost i podzakonskog akta čija sadržina nije bila poznata poslanicima u vreme donošenja zakona. Naime, predviđeno je da će stalni sastav Vrhovnog saveta sudstva preispitati odluke o reizboru sudija „u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti koji će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva”⁶⁰⁰. Kriterijume je stalni sastav Vrhovnog saveta sudstva trebao da donese u roku od 15 dana od izbora članova iz reda sudija⁶⁰¹.

Rezultat ovih postreformskih mera jednako je haotičan kao i rezultat primene prvobitnih reformskih mera. Tako razlikuju se dve kategorije sudija, jedna izabrana po kriterijumima i merilima iz 2009. godine i druga u skladu sa kriterijumima i merilima koji su trebali da budu doneti 2011. godine. Dalje, jednoj grupi sudija žalbe su pretvorene u prigovore koji su zasnovani na kriterijumima i merilima iz 2009. godine, a ti (novi-stari prigovori-žalbe) bili su cenjenji u skladu sa kriterijumima i merilima koji su u vreme donošenja Zakona bili nepoznati.

⁵⁹⁸ Ibid. čl. 6 st. 1.

⁵⁹⁹ Ibid. čl. 6 st. 4.

⁶⁰⁰ Ibid. čl. 5 st. 1.

⁶⁰¹ Ibid. čl. 7.

Teorija daje prednost izboru sudija koje vrši specijalizovano telo jer se smatra da specijalizovana sudijska tela imaju najbolji uvid u stručne kvalitete kandidata čime se doprinosi formiranju kvalitetnog sudijskog kadra iz baze sudske vlasti, poboljšava ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge grane državne vlasti kao i svodi na minimum uticaj izvršne vlasti na sudove. Nažalost, praksa Vrhovnog saveta sudstva dodatno je oslabila očekivanja da će upravo ovo telo doprineti poboljšanju procedura izbora sudija. Uskraćivanje kontrole javnosti, ograničenje u primeni kriterijuma stručnosti, zadržavanje kandidata u zatvorenom sudijskom krugu samo su neki od nedostataka koji su doprineli devalvaciji postupka reizbora.

Vrhovni savet sudstva i Državno veće tužilaca doneli su u maju 2011. godine pravilnike kako bi omogućili postupak preispitivanja inicijalnih pojedinačnih odluka koje su doneli. Vrhovni savet sudstva doneo je 23.maja Pravila za primenu odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti. Slično tome, Državno veće tužilaca donelo je 25. maja Pravilnik o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti.

Tok oba postupka proglašen je transparentnim i otvorenim za posmatrače kao i za opštu javnost⁶⁰². Praksa je nažalost pokazala da su u ovim postupcima normativna pravila kršena i interpretirana nedopustivo široko i suprotno svrsi postupaka u cilju naknadne validacije izbora nosilaca pravosudne funkcije iz 2009. godine. I dalje su preovladavali „prikriveni kriterijumi” tj. oni kriterijumi koji se nisu odnosili na stručnost, osposobljenost i dostojnost već na neka druga, lična opredeljenja kandidata.

U najvećem broju slučajeva postupak preispitivanja po prigovoru pretvorio se u postupak ponovnog odlučivanja o ispunjenosti kriterijuma za izbor. Dodatno, postupci su sprovedeni

⁶⁰² Delegacija Evropske unije u Beogradu angažovala je u julu 2011. godine tim posmatrača, koji je imao zadatak da prati ročišta i sve ostale aktivnosti VSS-a i DVT-a u vezi sa procesom preispitivanja odluka prvih saziva ovih tela. Posmatrači su završili svoj angažman u julu 2012. godine.

uz „pretpostavku krivice” odnosno neispunjenost kriterijuma za izbor prigovarača na kojima je bio potpuni teret dokazivanja suprotnog.

Tako je Državno veće tužilaca uvođenjem novog kriterijuma ažurnosti poništilo sve druge rezultate rada kao i mišljenje nadređenog tužioca i kolega tužilaca svakog od prigovarača. Apsurdno je da se ažurnost kao takva ne pominje u Pravilniku i ne predstavlja kriterijum po sebi. Takođe, ne pominje se ni kao deo jednog od postojećih kriterijuma. Logično je da, kako ažurnost nije definisana ni u jednom od postojećih zakonskih ili podzakonskih akata, ni neažurnost ne može biti definisana. Može se čak reći da su prigovarači faktički diskriminisani u odnosu na kolege izabrane 2009.godine jer su morali da ispune znatno zahtevnije, pa i nepravne uslove da bi ostvarili isto pravo koje je utvrđeno zakonom.

Slična je i praksa Visokog saveta sudstva posebno u odnosu na važan segment stručnosti i osposobljenosti kao što je izrada odluka posle 30 odnosno nakon 60 dana od dana zaključenja rasprave. Primetna je neujednačena praksa komisije izvestilaca prilikom tumačenja ovih podataka. Neki izvestioci potpuno su zanemarili kategoriju „odluke izrađene do 30 dana” o sudskim izveštajima iako se ona pojavljuje kao posebna kategorija ocene rada sudija, dok su je pak drugi izvestioci videli kao relevantnu.

Odluke Vrhovnog saveta sudstva posebno su nedosledne u tumačenju pravila o tome da sudije moraju ispuniti kriterijume, te da istovremeno rezultati njihovog rada ne smeju odstupati od rada proseka suda. U pojedinim odlukama Savet izvrčito navodi da su proseci suda/odeljenje korektiv koji se uzima u obzir kada postoje odstupanja u odnosu na normu, s druge strane jedan broj odluka zasnovan je upravo na odstupanjima od proseka suda čak i kada je kriterijum ispunjen. Nejasno je zbog čega je Visoki savet sudstva u nekim predmetima isti procenat odstupanja uzimao kao grubo odstupanja i iz toga obarao pretpostavku stručnosti ili osposobljenosti dok je u drugim isti taj procenat sagledavao zajedno sa ostalim rezultatima rada podnosioca prigovora i donosio usvajajuću odluku. Dalje, Visoki savet sudstva izričito navodi da je prilikom odlučivanja „pošao od postojanja sumnje u ispunjenost kriterijuma stručnosti i osposobljenosti na osnovu odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva”. Ovim je praksa komisije Visokog saveta sudstva na

ročištima u vezi sa prebacivanjem tereta dokazivanja na podnosioc prigovora dodatno potvrđena. Naročito problematično je to što je ovakva praksa postojala, izričito ili prećutno, i u slučajevima da prvi sastav Visokog saveta sudstva nije dostavio ni pojedinačno obrazloženu odluku niti u odgovoru na pravne lekove uložene pred Ustavnim sudom dostavio individualizovane razloge za neizbor podnosioca prigovora.

Opšta je ocena da je kvalitet postupka i obrazloženih odluka koje je usvojilo Državne veće tužilaca neprihvatljivo nizak što istovremeno govori o slabom kapacitetu ovog tela u sprovođenju postupka preispitivanja odluka koje je usvojio prvi sastav Državnog veća tužiaca.

U odnosu na postupanje Visokog saveta sudstva opšta ocena je nešto blaža ali pogrešno bi bilo zaključiti da je ovo telo ostvarilo svoj puni institucionalni kapacitet kako u odnosu na postupak reizbora sudija tako i u odnosu na postupak preispitivanja tih odluka⁶⁰³.

Zakon o Pravosudnoj akademiji⁶⁰⁴ uglavnom definiše organizacione aspekte funkcionisanja institucije.

Definisanje cilja osnivanja akademije kao “obezbeđivanje profesionalnog, nezavisnog, nepristrasnog i efikasnog obavljanja sudijske i tužilačke funkcije stručno i efikasno obavljanje poslova sudskog i tužilačkog osoblja.”⁶⁰⁵, što je u skladu je sa međunarodnim standardima.⁶⁰⁶

⁶⁰³ Süddeutsche Zeitung, 'Evropa ignoriše mane srpskog pravosuđa', *Portal Peščanik*, 31.12.2011, dostupno na <http://pescanik.net/evropa-ignorise-mane-srpskog-pravosuda/>

⁶⁰⁴ Prvi deo, osnovne odredbe zakona predstavljaju principe koji su vezani za osnivanje Pravosudne akademije Republike Srbije, njen cilj, status i aktivnosti koje sprovodi. Ovim odredbama se načelno uređuje, kasnije razrađeno u delu prelaznih i završnih odredaba, da Akademija nasleđuje Pravosudni centar, koji je osnovan 2001 kao institucija zadužena za organizovanje stalne obuke (i, u manjoj meri, početnu obuku) sudija i tužilaca, i u čijem su osnivanju učestvovali Vlada Republike Srbije i Društvo sudija Srbije, koji su potpisalo sporazum o osnivanju Pravosudnog centara. Akademija je pravni sledbenik Pravosudnog centra pogotovo u pitanju obuke što je posebno precizirano u članu 54 kojim se reguliše prenos ovlašćenja u oblasti obavezne specijalističke obuke.

⁶⁰⁵ Ibid. čl. 2

⁶⁰⁶ U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985., dostupno na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>; Recommendation R (94)12 adopted by the Committee of Ministers, pogledati http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/eAS_NK_12sayli.pdf; European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, pogledati https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf; The Consultative Council of European Judges (CCJE), pogledati

Zakonom⁶⁰⁷ se nabrajaju aktivnosti Akademije⁶⁰⁸ i one su u skladu sa njenim ciljem⁶⁰⁹, koje nisu samo ograničene na organizaciju i sprovođenje obuke,⁶¹⁰ već se isto tako odnosi i na uspostavljanje i saradnje sa domaćim, stranim, međunarodnim institucijama, organizacijama i udruženjima⁶¹¹, i na izdavanje publikacija, istraživačke i dokumentacione poslove preko dokumentacionog i informacionog centra i prikupljanje i obrađivanje sudske prakse⁶¹². Odredbe kojima je regulisano uspostavljanja saradnje sa domaćim, stranim, međunarodnim institucijama, organizacijama i udruženjima, prate „najbolju praksu“ savremene obuke u pravosuđu koja sve više podrazumeva aktivnu saradnju, ne samo sa centrima za obuku ostalih srodnih profesija (advokata, notara, itd.), već i sa pravosudnim akademijama i školama drugih zemalja ili sa različitim međunarodnim mrežama koji grupišu razne institucije koje se bave obukom u oblasti pravosuđa kao što su Lisabonska mreža Saveta Evrope⁶¹³ ili Evropska mreža za obuku u pravosuđu Evropske unije⁶¹⁴. Jedna od ideja u funkciji razvijanja kapaciteta Pravosudne akademije vezana je i za formiranjem Dokumentaciono informacionog centra koji bi omogućio sakupljanje i izradu materijala u skladu sa aktivnostima koje se tiču početne i stalne obuke u organizaciji Akademije. Ujedno kroz sistematično prikupljanje i difuziju odluka glavnih sudskih organa Republike Srbije preko adekvatno urađenih materijala namenjenih praktičarima u pravosuđu Centar bi doprinosa uspešnom sprovođenju početne i stalne obuke u pravosuđu.

Široka lepeza nadležnosti Upravnog odbora koja je definisana Zakonom⁶¹⁵ naglašava samostalnost u oblasti programa i organizacije obuke ali i obezbeđuje institucionalnu povezanost kroz zastupljenost u Upravnom odboru. Između ostalog Upravni odbor daje saglasnost za imenovanje članova Komisije za prijemni ispit, usvaja programe obuke,

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE%20Opinion%201_EN.pdf;
Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE),
pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁶⁰⁸ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 5.

⁶⁰⁹ Ibid. čl. 2.

⁶¹⁰ Ibid. čl. 5 tačke 1 do 4.

⁶¹¹ Ibid. čl. 5 tačka 6.

⁶¹² Ibid. čl. 5, tačke 7 do 10.

⁶¹³ Pogledati http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Lisbon/default_en.asp

⁶¹⁴ Pogledati <http://www.ency.eu/>

⁶¹⁵ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 9.

odlučuje o visini naknade za rad predavača i mentora i druge nadležnosti. Nadležnost Upravnog odbora za davanje saglasnosti za imenovanje komisije za prijemni ispit obezbeđuje se da stručno telo proceni kvalitet i sposobnost kandidata koji će pohađati početnu obuku. Upravni odbor usvaja programe obuke ali se programi obuke konačno utvrđuju odlukom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kako bi se zaokružila institucionalna povezanost i dostigli postavljeni ciljevi.

Samostalnost u oblasti programiranja organizacije obuke dodatno je naglašena kroz odredbe o

Programskom savetu⁶¹⁶ koji je definisan kao stručni organ Akademije koji je nadležan za utvrđivanje programa početne i stalne obuke (uključujući i obuku predavača) i prijemnog ispita, na sličan način kako je to praksa u većini zemalja koje imaju institucije za obuku u pravosuđu i prateći napred pomenute međunarodne standarde. Sastav i uslove koje moraju ispunjavati članovi Programskog saveta, koje imenuje Upravni odbor, obezbeđuje zastupljenost svih pravničkih profila (sudije, tužioce i pravni stručnjaci i zaposlenih u sudu ili tužilaštvu), stim da dve trećine članova Programskog saveta čine sudije i tužioci.⁶¹⁷

Zakon⁶¹⁸ reguliše kategoriju predavača na Akademiji: stalne profesore, povremene profesore i mentore. U svakom slučaju radi se o profesionalcima koji su prošli obuku za predavače⁶¹⁹ što je poželjno, budući da obrazovna aktivnost, kao što smo već naveli, ne zahteva samo znanje pravne materije već i posedovanje pedagoških sposobnosti u smislu prenošenja znanja.

Važno je istaći i fleksibilnost zakonskog rešenja⁶²⁰ kojim se regulišu stručne tehničke službe za obavljanje administrativno-tehničkih poslova u Akademiji. Na prava i obaveze

⁶¹⁶ Ibid. čl. 16 i 17.

⁶¹⁷ Ibid. čl. 16 st. 2 i 3.

⁶¹⁸ Ibid. čl. 19 i 20.

⁶¹⁹ Radni materijali-obuka predavača i mentora u saradnji sa Španskom školom za obuku sudija uz podršku EU i OEBS-a, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 12 -00 -17/ 2010- 01

⁶²⁰ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 21.

ove službe primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje položaj državnih službenika⁶²¹, mada se opis poslova i zadataka utvrđuje aktom o unutrašnjem uređenju.

Zakon predviđa da Akademija predstavlja pravnog sledbenika Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, u tom smislu obaveze Pravosudnog centra propisane Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela, krivično pravnoj zaštiti maloletnika i Porodičnim zakonom preuzima Akademija, kao i sredstva za rad i zaposlene Pravosudnog centra.⁶²²

Zakon definiše konstituisanje Upravnog odbora, izbor direktora Akademije, donošenje Statuta i podzakonskih akata, obrazovanje Programskog saveta kao i na različite alternative u smislu rokova (od stupanja na snagu zakona) u okviru kojih Akademija treba da počne da radi.⁶²³

Poglavlje II Zakona⁶²⁴ reguliše organizaciju i upravne organe Akademije (Upravni odbor, predsednik Upravnog odbora, direktor i Programski savet) na koherentno međunarodnim standardima.⁶²⁵ Standardi na eksplicitan način određuju da “organ nadležan za nadzor kvaliteta nastavnog programa treba da bude nezavisan od zakonodavne i izvršne vlasti, tako da makar polovina članova bude iz reda sudija”, i u tom smislu se konstatuje da Upravni odbor Akademije se sastoji devet članova od čega četiri člana imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, dva člana imenuje Državno veće tužilaca iz reda tužilaca, jednog imenuje na predlog udruženja tužilaca; i tri člana imenuje Vlada, od kojih je jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom za pravosuđe zadužen za stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan je iz reda zaposlenih u Akademiji.⁶²⁶

⁶²¹ Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014)

⁶²² Ibid. čl. 54.

⁶²³ Ibid. čl.55 do 61.

⁶²⁴ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 6 do 26.

⁶²⁵ Preporuke u odeljku II (§§ 13 do 16) već pomenute Deklaracije br. 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci.

⁶²⁶ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 7.

Upravni odbor je organ koji upravlja Pravosudnom akademijom. Njegov sastav čini devet članova, čiji mandat traje četiri godine i koji imaju pravo da budu ponovo izabrani na naredne četiri godine.

Zakon reguliše da su “članovi Upravnog odbora su: četiri člana koje imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, od kojih dva imenuje na predlog Udruženja sudija; dva člana koje imenuje Državno veće tužilaca iz reda tužilaca, od kojih jednog imenuje na predlog Udruženja tužilaca; i tri člana koje imenuje Vlada, od kojih je jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom za pravosuđe zadužen za stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan iz reda zaposlenih u Akademiji.”⁶²⁷

Načelo nekompatibilnosti sadržano u Zakonu⁶²⁸ sprečava da članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca postanu članovi Upravnog odbora. Uprkos tome, s obzirom na njihov ustavni položaj, ova dva saveta imaju presudnu ulogu u novom sistemu postavljanja i obuke budućih i sadašnjih sudija i tužilaca.

Prilikom skupštinske rasprave o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji poslanik Srđan Spasojević ispred stranke Nova Srbija izrazio je zabrinutost zbog prevelikih ovlašćenja Upravnog odbora.

„Ono što posebno bude oči jeste da tri člana imenuje Vlada Republike Srbije. Po mišljenju Nove Srbije, tu je dovoljan samo jedan član, s obzirom na to da se radi o izvršnoj vlasti i da u okviru Pravosudne akademije Vlada, kao nosilac izvršne vlasti, ne treba toliko da se petlja u buduću kadru sudija, jer sudije moraju da budu nezavisne, pa nema nikakvog razloga da oni u ovolikom broju budu prisutni.“⁶²⁹

U skladu sa svojim nadležnostima⁶³⁰ Upravni odbor ima ovlašćenje da donosi odluke o najznačajnijim pitanjima u vezi sa radom i ukupnim aktivnostima Pravosudne akademije.

⁶²⁷ Ibid. čl. 7 st. 2.

⁶²⁸ Ibid. čl. 7 st. 3.

⁶²⁹ Izlaganje Srđana Spasojevića, Nova Srbija, Skupštinska rasprava o Predlogu dopuna Zakona o sudijama i Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji od 27.10.2009, Otvoreni parlament, dostupno na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/10/27/page/2/>

⁶³⁰ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 9.

Odbor, između ostalog, ima ovlašćenje da: bira i razrešava predsednika Upravnog odbora i direktora; usvaja podzakonska akta i druga akta i pravilnike kao i da prati njihovu primenu; usvaja programe i pravilnik o polaganju prijemnog i završnog ispita za buduće sudije i tužioce; usvaja programe početne, stalne i posebne obuke, uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; usvaja program obuke sudijskih pomoćnika, pripravnika/stažista i administrativnog osoblja u svim sudovima i tužilaštvima; usvaja program osnovne obuke i usavršavanja mentora i predavača itd.⁶³¹

Zakonom se zahteva da Upravni odbor Pravosudne akademije bude imenovan u roku od 45 dana od datuma kada Zakon stupi na snagu.⁶³² Konstitutivnu sednicu Upravnog odbora Akademije saziva najstariji član Upravnog odbora u roku od 15 dana od imenovanja članova Upravnog odbora.⁶³³

Pošto je Zakon o Pravosudnoj akademiji stupio na snagu 24. decembra 2009. godine, zakonski rok za imenovanje članova Upravnog odbora bio je 7. februar 2010. godine. Shodno tome, prva konstitutivna sednica Upravnog odbora trebalo je da se održi najkasnije do 22. februara 2010. godine. Međutim, 27. decembra 2009. imenovan je vršilac dužnosti direktora Pravosudne akademije, a Upravni odbor Pravosudne akademije konstituisan je tek 10. juna 2010. godine, a odmah nakon toga i Programski savet 17. juna 2010. godine. Potom je 9. jula 2010. godine Upravni odbor izabrao direktora Pravosudna akademije. 4. avgusta 2010. Upravni odbor usvojio je i program polaganja prijemnog ispita za polaznike početne obuke i doneo Odluku o raspisivanju konkursa. 9. Septembra 2010. godine počeo je proces za prijem prve generacije početne obuke.⁶³⁴

Međutim, u samoj prvoj godini kada se utvrđuje institucionalna struktura Pravosudne akademije i kada treba izraditi tako mnogo novih propisa, procedura i programa obuke, realno je bilo očekivati da će biti teško da se u potpunosti poštuju neki rokovi.

⁶³¹ Ibid.

⁶³² Ibid. čl. 54.

⁶³³ Ibid.

⁶³⁴ Odluka Upravnog odbora, 09. septembar 2010. godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 09 -00 -42/ 2010- 01

Poslovnik, koji reguliše način rada i odlučivanja Upravnog odbora⁶³⁵ trebalo je da bude usvojen na prvoj konstitutivnoj sednici. Ova pravila treba posebno da razrade mogućnost za glasanje na daljinu preko audio i video komunikacijskih veza, i da regulišu proces imenovanja i postupak izbora predsednika Upravnog odbora. Pravilnik treba da bude izabran dvotrećinskom većinom glasova, na prvoj konstitutivnoj sednici, iz reda sudija i tužilaca koji su članovi Upravnog odbora, na period od četiri godine.⁶³⁶

Zakon ne predviđa posebne uslove u vezi sa prirodom sednica Upravnog odbora. Treba obezbediti da sve sednice budu otvorene za javnost, pri čemu treba navesti izuzetne osnove kada se javnost može udaljiti sa sednica. U logističku podršku sednicama Upravnog odbora ne treba da budu uključena više od dva člana Odeljenja opštih poslova Administrativne jedinice, jedan pravni savetnik i jedan administrativni pomoćnik.

Odluke Upravnog odbora donose se većinom glasova prisutnih članova, izuzev dvotrećinske većine glasova svih članova koja je potrebna za imenovanje/izbor i razrešenje dužnosti predsednika Upravnog odbora, direktora, usvajanje statuta i poslovnika.⁶³⁷

Odluke od važnosti za celokupno pravosuđe zemlje mogu biti de facto zakonito donete samo od strane tri člana Upravnog odbora, koji ne moraju biti sudije i tužioci. Prema tome treba izraditi garancije kako bi se sprečilo nepostojanje kvoruma i blokiranje rada Upravnog odbora, a time i cele ustanove. Jedno od mogućih rešenja ove situacije bilo bi da se imenuju zamenici članova Upravnog odbora, što je slučaj sa mnogim sličnim upravnim organima i međunarodnim sudovima. Ako se ustanovi da je ova mogućnost izvodljiva, način i postupak za imenovanje zamenika članova mogu se utvrditi Statutom⁶³⁸. Druga mogućnost da se izbegne ugrožavanje rada Pravosudne akademije bila bi da se Statutom ili Poslovnikom Upravnog odbora predvidi kvalifikovana većina glasova.⁶³⁹ Ova kvalifikovana većina glasova može biti potrebna za usvajanje nastavnih planova, pravilnika

⁶³⁵ Ibid. čl. 12. st. 3, pogledati i Poslovnik o radu Upravnog odbora Pravosudne akademije od 10.juna 2010.

⁶³⁶ Ibid. čl. 8.

⁶³⁷ Ibid. čl. 12.

⁶³⁸ Statut Pravosudne akademije od 9.jula 2010, pogledati <http://pars.rs/home/dokumenti.html>

⁶³⁹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 12

i odluka i za druga važna pitanja, a može se definisati tako da se uključuje najmanje jedan glas članova pravosuđa.

Rešenja koja će se primenjivati u procesu odlučivanja treba da budu u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima o prevlasti sudija i tužilaca u upravnoj strukturi ustanova za obuku zaposlenih u pravosuđu. Evropska povelja o Statutu za sudije⁶⁴⁰ navodi da svaki organ odgovoran za nadzor kvaliteta programa obuke treba da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti i da najmanje polovina njegovih članova budu sudije.

Direktor⁶⁴¹ je izvršni organ Akademije koga bira Upravni odbor na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Zakon predviđa opšte i posebne uslove imenovanja.⁶⁴²

Za očekivati je bilo da detaljan postupak za izbor/imenovanje, prestanak funkcije i razrešenje dužnosti direktora bude predviđen Statutom, međutim u Statutu se ponavljaju rešenja iz Zakona.⁶⁴³

Prema Zakonu⁶⁴⁴, direktor ima sledeće nadležnosti: predstavlja Akademiju, izvršava odluke Upravnog odbora i Programskog saveta, koordinira i organizuje rad Akademije, učestvuje u radu Upravnog odbora i Programskog saveta, podnosi godišnji izveštaj o radu Upravnog odbora, donosi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Akademiji, uz saglasnost Upravnog odbora, rukovodi njenom stručnom i tehničkom službom i obavlja druge poslove u skladu sa Zakonom, Statutom i drugim aktima.

Zakon takođe reguliše rokove i postupak za izbor direktora.⁶⁴⁵

Prilikom skupštinske rasprave o Predlogu ovog zakona više poslanika (Srđan Spasojević-Nova Srbija, Jorgovanka Tabaković-Napred Srbijo) izneli su svoj predlog da se u Zakon

⁶⁴⁰ European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, pogledati https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf

⁶⁴¹ Direktori Pravosudnog centra: Nataša Rašić (2002-2004), Dušan Protić (2004-2005), Nenad Vujić (2005-2009), Direktor Pravosudne akademije: Nenad Vujić (2009-I dalje).

⁶⁴² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 13.

⁶⁴³ Statut Pravosudne akademije, op.cit, čl. 18 i 20.

⁶⁴⁴ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 14.

⁶⁴⁵ Ibid. čl. 56

unese odredba prema kojoj bi direktor Akademije morao da ima završen pravni ispit i položen pravosudni ispit jer se ovako ostavlja mogućnost da direktor Pravosudne akademije bude iz neke druge, a ne iz pravničke branše.⁶⁴⁶

4.6 Kriterijum stručnosti – organizacioni aspekti

4.6.1 Programski savet, predavači i mentori

Programski savet je stručni organ Akademije, koga čini jedanaest članova koje imenuje Upravni odbor iz redova sudija i tužilaca, drugih stručnjaka i sudskog i tužilačkog osoblja. Najmanje pet članova Programskog saveta su sudije, najmanje tri su tužioci, od kojih po jednog člana predlaže Udruženje sudija, odnosno Udruženje tužilaca, a jedan član je iz reda sudskog i tužilačkog osoblja.⁶⁴⁷

Načelo nekompatibilnosti sprečava članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da postanu članovi Programskog saveta.⁶⁴⁸

Što se tiče kriterijuma imenovanja i postupak izbora članova Programskog saveta, Upravni odbor bi trebao da primenjuje otvoren i transparentan proces i skup objektivnih i na dostignućima zasnovanih kriterijuma pri imenovanju članova Programskog saveta. Preporučuje se da struktura Programskog saveta odražava novu mrežu pravosuđa i raznih pravosudnih i tužilačkih nadležnosti. U Programskom savetu treba, pre svega, da budu predavači i mentori Akademije zbog njihovog znanja, direktnog angažovanja u procesu obuke i praktičnog iskustva.

Proces izbora treba da bude zasnovan na sledećim kriterijumima:

⁶⁴⁶ Skupštinska rasprava o dopuni Zakona o sudijama i Predlogu zakona o Pravosudnoj akademiji, pogledati <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/10/26/139234/>

⁶⁴⁷ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 16

⁶⁴⁸ Ibid. čl. 16 st. 4

Funkcija ili godine iskustva - kandidat je trebalo da radi kao sudija, javni tužilac ili univerzitetski profesor najmanje sedam godina, a i drugi stručnjaci treba da imaju radno iskustvo od najmanje sedam godina u jednoj ili više posebnih oblasti obuhvaćenih nastavnim planovima.

Stručnost, znanje u struci i ugled kandidata treba dokazati profesionalnim dostignućima, moralnim principima, publikacijama, nastavnim iskustvom, učešćem u nacionalnim i međunarodnim konferencijama i seminarima, učešćem u grupama za izradu zakonodavstva itd. ⁶⁴⁹

Programski savet ima mnogo nadležnosti u oblasti izrade nastavnog plana i u utvrđivanju obima i sadržaja svih nastavnih aktivnosti Akademije.⁶⁵⁰ Posebno, Programski savet utvrđuje predlog pravila i programa polaganja prijemnog i završnog ispita polaznika obuke, predlog nastavnog plana početne obuke i mnogih nastavnih planova stalne obuke za sudije i tužioce, predloge posebnih programa obuke sudijskih pomoćnika, pripravnika/stažista i administrativnog osoblja zaposlenog u pravosuđu.

On imenuje i članove stalnih komisija, uz saglasnost Upravnog odbora, kao i drugih ad hoc komisija i radnih grupa, stalne predavače iz reda sudija i tužilaca uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, utvrđuje uslove za imenovanje i imenuje mentore i povremene predavače i odlučuje o prigovorima na rang listu kandidata sa prijemnog ispita za početnu obuku.

Članovi Programskog saveta mogu biti oslobođeni do 50% svog obima posla zbog angažovanja u Akademiji.⁶⁵¹ Takvu odluku donosi Visoki saveta sudstva za sudije i Državno veće tužilaca za tužioce, ili starešina pravosudnog organa u kome je neki član zaposlen iz reda sudskog i tužilačkog osoblja. ⁶⁵²

⁶⁴⁹ Principi kriterijuma izbora predavača, Programski savet Pravosudne akademije, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 07 -00 -38/ 2008- 05

⁶⁵⁰ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 17.

⁶⁵¹ Ibid. čl. 16 st. 5.

⁶⁵² Ibid. čl. 16 st. 6.

Članovi Programskog saveta koji nisu iz reda sudija, tužilaca i sudskog i tužilačkog osoblja imaju pravo na posebnu nadoknadu, čiji se iznos utvrđuje aktom Upravnog odbora.

Programski savet mora da se obrazuje u roku od dva meseca od datuma prve konstitutivne sednice Upravnog odbora.⁶⁵³

Trebalo bi odrediti ko saziva i predsedava sednicama Programskog saveta. Najpodesnije rešenje bi bilo da direktor postane predsednik Programskog saveta, a alternativno predsednik bi mogao biti izabran i iz reda i od strane svih članova Programskog saveta većinom glasova. Programski savet bi trebalo da usvoji sopstveni poslovnik što je u praksi izostalo i da reguliše rad stalnih i ad hoc komisija i radnih grupa.⁶⁵⁴

Sednice Programskog saveta trebale bi da budu otvorene za javnost, osim kada Savet odlučuje o prigovorima na rang listu kandidata sa prijemnog ispita.⁶⁵⁵ Takođe, treba omogućiti da se pozovu i drugi spoljni stručnjaci, ne samo pravni, koji će prisustvovati sednicama, iznositi svoje stavove i davati stručno mišljenje, kao što to zahteva veliki obim nastavnih planova i pravila koja se moraju izraditi.

Predavači i mentori Akademije se biraju iz redova sudija, tužilaca i drugih profesija i oni neposredno sprovode obuku krajnjih korisnika. Prema Zakonu, mentori mogu biti samo sudije i zamenici javnih tužilaca.⁶⁵⁶

Zakon pravi razliku između predavača i mentora s jedne strane i povremenih predavača s druge.⁶⁵⁷ Regulisanje dve različite kategorije predavača Akademije (stalne i povremene predavače) je prilično fleksibilno, u tom smislu da se ne određuje njihov broj, već se to

⁶⁵³ Ibid. čl. 58.

⁶⁵⁴ Programski savet obrazuje stalne komisije, koje će biti zadužene za: 1) polaganje prijemnog ispita kandidata koji žele da se upišu na program početne obuke; 2) početnu obuku i polaganje završnog ispita; 3) stalnu obuku; 4) obuku sudijskih pomoćnika i pripravnika/stažista u sudovima i tužilaštvima; 5) obuku sudskog i tužilačkog administrativnog osoblja; 6) obuku mentora i predavača.

Broj i sastav članova stalnih komisija trebao je biti određen Statutom, ali u Statutu o tome nema reči.⁶⁵⁴

Programski savet imenuje članove stalnih komisija uz saglasnost Upravnog odbora. Članovi gore navedenih šest stalnih komisija mogu takođe biti imenovani van Programskog saveta, dakle iz reda sudija, tužilaca, pravnih i drugih stručnjaka.

⁶⁵⁵ Zakon o Prvosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 17 tačka 17

⁶⁵⁶ Ibid. čl. 19.

⁶⁵⁷ Ibid. čl. 19 st. 3.

očigledno ostavlja unutrašnjoj organizaciji Akademije, što nam se čini potpuno prihvatljivim, budući da se nekoliko narednih godina ne može sa potpunom sigurnošću odrediti broj predavača koji je potreban za obuku kandidata.

Stalni predavači⁶⁵⁸ koji su sudije i tužioci upućuju se na rad u Akademiju na period od najviše tri godine. Oni koji nisu sudije i tužioci⁶⁵⁹ zasnivaju radni odnos u Akademiji.⁶⁶⁰ Akademija može, prema potrebi, angažovati povremene predavače da pomognu i prenesu svoje stručno znanje radi sprovođenja raznih programa obuke.

Bilo bi korisno kada bi Akademija angažovala i penzionisane sudije i tužioce na stalnoj i/ili privremenoj osnovi. Usporedna iskustva su pokazala da ovi stručnjaci mogu da igraju važnu ulogu u određenim delovima procesa obuke.

4.6.2 Institucionalne veze i saradnja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

Zbog načela nekompatibilnosti⁶⁶¹ članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca ne mogu biti u Upravnom odboru ili Programskom savetu Akademije. Uprkos tome, ova dva Saveta moraju da igraju važne uloge u oblikovanju sveopšte politike, strategije i aktivnosti u vezi sa obukom Akademije.

Pre svega, ova dva Saveta imenuju članove Upravnog odbora, odobravaju sve nastavne planove obuke i spisak stalnih predavača. Najvažniji njihov zadatak je da određuju broj slobodnih mesta za program početne obuke. Od Akademije dobijaju rang listu kandidata koji su završili obuku i dužni su da ih predlože Narodnoj skupštini radi prvog izbora. Akademija im dostavlja i evidenciju i podatke o pohađanju obuke stalnih sudija i tužilaca i

⁶⁵⁸ Ibid. čl. 19 st. 4.

⁶⁵⁹ Ibid. čl. 19 st. 5.

⁶⁶⁰ Ovo rešenje još nije zaživelo u praksi

⁶⁶¹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 7 st. 3 i čl. 16 st. 4.

podatke u vezi sa obaveznom i izbornom obukom, što treba da utiče na njihovo napredovanje na poslu.⁶⁶²

Akademija će od Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca blagovremeno dobiti godišnji izveštaj o upražnjenim mestima za sudije i tužioce. Ove odluke treba da budu realne i da odražavaju dugoročnu procenu budućih potreba pravosuđa.

Treba podsticati i razvijati dobre odnose i sinergiju između ovih ustanova i Akademije. Treba osmisliti odgovarajuće modalitete: imenovati osobe za vezu ili kontakt u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca za uspostavljanje tesne saradnje sa Akademijom na zajedničkim konsultativnim sastancima; omogućiti da direktor prisustvuje sednicama ova dva veća kada se donose odluke o upražnjenim mestima; pozivati članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da prisustvuju sednicama Upravnog odbora kada su na dnevnom redu razni nastavni planovi koje treba odobriti itd.

Preporučuje se da se izradi protokol i da razuman vremenski okvir kojim će se obezbediti da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca na vreme odobre relevantne nastavne planove obuke, zakonodavna akta i spiskove stalnih predavača Akademije.

4.7 Model početne i stalne obuke

4.7.1 Početna obuka

Zakona o Pravosudnoj akademiji regulišese početnu i stalnu obuku sudija i tužilaca. Opšta definicija obuke sudija i tužilaca⁶⁶³ u potpunosti prati definiciju cilja Akademije.⁶⁶⁴Upravo će se ovo razlikovanje početne i stalne obuke pokazati kao ključno za razumevanje mandata

⁶⁶² Statut Pravosudne akademije, op.cit, čl. 10 i 11.

⁶⁶³ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 23

⁶⁶⁴ Ibid. čl. 2

i funkcije ove insitucije⁶⁶⁵. Diskusija o početnoj obuci kao načinu ulaska u pravosudje dominirala je nad marginalizovanom stalnom obukom nosilaca pravodune funkcije.

Mišljenje broj 4 Konsultativnog veća evropskih sudija iz 2003. godine⁶⁶⁶ odnosi se na odgovarajuću početnu obuku sudija i obuku u okviru službe na državnom i evropskom nivou. Mišljenje utvrđuje preporuke za obuku i obezbeđenje obuke: „Obuka je od suštinskog značaja za objektivno, nepristrasno i stručno obavljanje sudijskih funkcija. [...]Od suštinske je važnosti da sudije izbrane po završetku pravnih studija, budu detaljno i temeljno obučene u različitim oblastima da bi mogli da obavljaju svoje dužnosti na zadovoljavajući način.”⁶⁶⁷

Zakon takođe daje definiciju, izbor, prava i obaveze korisnika početne obuke⁶⁶⁸. Broj korisnika početne obuke, za sudija prekršajnog suda, sudije osnovnog suda ili zamenika osnovnog javnog tužioca određuje Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca prema objektivnim potrebama pravosuđa.⁶⁶⁹ Akademija raspisuje konkurs za prijem u program početne obuke.⁶⁷⁰ Opšti uslovi da bi se lice moglo javiti na konkurs su položen pravosudni ispit i da ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima.⁶⁷¹ Kandidati polažu prijemni ispit, koji obuhvata praktični test, teorijski i test ličnosti.⁶⁷² pred Komisijom za prijemni ispit⁶⁷³. Ispitna komisija utvrđuje rang listu prema rezultatima sa sva tri dela prijemnog ispita.⁶⁷⁴ U program obuke se primaju kandidati sa rang liste do popune broja korisnika početne obuke predviđenog za tu godinu. Korisnici programa početne obuke prolaze obuku⁶⁷⁵ pod nadzorom mentora u sudovima, tužilaštvu i deo obuke borave van pravosuđa. Mentori u svakoj fazi početne obuke ocenjuju korisnike, izuzev perioda koji

⁶⁶⁵ Razgovor autora sa direktorom Pravosudne akademije Nenadom Vujićem, 19.12.2014.

⁶⁶⁶ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁶⁶⁷ Ibid.

⁶⁶⁸ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 25-40.

⁶⁶⁹ Kvote za upis polaznika početne obuke određuje VSS i DVT u skladu sa članom 26 Zakona o Pravosudnoj akademiji, 2010-21 polaznik, 2011-27, 2012-37, 2013-24, 2014-24

⁶⁷⁰ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 27.

⁶⁷¹ Ibid. čl. 28

⁶⁷² Ibid. čl. 31; Pravilnik o sadržini i načinu polaganja prijemnog ispita od 05.09.2010.

⁶⁷³ Ibid. čl. 32

⁶⁷⁴ Ibid. čl. 34 st. 1.

⁶⁷⁵ Videti primer važećeg programa obuke http://pars.rs/home/pocetna_obuka.html

provedu van pravosuđa.⁶⁷⁶ Na kraju programa početne obuke korisnici polažu praktični završni ispit⁶⁷⁷. Završna ocena⁶⁷⁸ predstavlja prosek zbira ocene sa svakog dela obuke. Interesantno je da Zakon reguliše kao obavezu korisnika početne obuke konkurisanje na mesta sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno mesta zamenika osnovnog javnog tužioca.⁶⁷⁹ Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su u obavezi da Skupštini predlože za funkciju sudije osnovnog suda, prekršajnog suda ili zamenika u osnovnom javnom tužilaštvu kandidata koji je završio početnu obuku.⁶⁸⁰ Ukoliko nema prijavljenih kandidata koji su završili početnu obuku tek tad mogu predložiti kandidate koji ispunjavaju opšte kriterijume za izbor na mesto sudije osnovnog suda, prekršajnog ili zamenika u osnovnom javnom tužilaštvu.⁶⁸¹

Predviđeno je da korisnik početne obuke zasniva radni odnos u Akademiji za vreme trajanja obuke.⁶⁸² Budući da je Akademija javna institucija, čiji je osnivač Republika Srbija, koja obavlja delatnosti od javnog interesa i ima svojstvo pravnog lica, a koja je nadležna za organizaciju početne obuke na ovaj način se uspostavlja pravna veza između korisnika početne obuke i Akademije. Takođe, to daje mogućnosti Akademiji da deluje u pravcu postavljanja pred korisnike određenih obaveza ali i preduzimanja mera (uključujući i disciplinske) u slučaju neispunjavanja propisanih obaveza od strane korisnika početne obuke, kao što je redovno pohađanje obuke, učešće u programskim aktivnostima i druge obaveze koje korisnik ima. Korisnik početne obuke ima pravo na platu u iznosu od 70% osnovne plate sudije osnovnog suda.⁶⁸³ Obim prava i obaveza kandidata prati „najbolju praksu“ koja postoji u većini evropskih zemalja u oblasti početne obuke sudija i tužilaca koja je, za razliku od stalne obuke, obavezna. Takođe, korisnik programa početne obuke ima određene obaveze koje i dovode do posebnog pravnog statusa korisnika i zbog čega se predviđa naknada za korisnika obuke.

⁶⁷⁶ Dosije razvoja za svakog polaznika početne obuke sadrži i ocenementora u skladu sa Zakonom ali i mišljenje o kandidatu.

⁶⁷⁷ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, član 37.

⁶⁷⁸ Ibid. čl. 38..

⁶⁷⁹ Ibid. čl. 40, st. 7.

⁶⁸⁰ Ibid. čl. 40 st. 8.

⁶⁸¹ Ibid. čl. 40 st. 9.

⁶⁸² Ibid. čl. 40 st. 1.

⁶⁸³ Ibid. čl. 40 st. 3.

Početna obuka traje 24 meseca⁶⁸⁴ i sastoji se od „teoretskog i praktičnog dela u oblasti ustavnog, građanskog, krivičnog, prekršajnog prava kao i opšte i profesionalne kulture.”⁶⁸⁵

Prethodno pomenuto Mišljenje broj 4 Konsultativnog veća evropskih sudija⁶⁸⁶ razrađuje početnu obuku i obuku u okviru službe i daje jedan broj preporuka:

- svi kandidati za sudijska mesta treba da imaju ili steknu, pre nego što preuzmu dužnost, obimno znanje o materijalnom domaćem i međunarodnom pravu i postupku,⁶⁸⁷

- o programima relevantnijim za obavljanje posla sudije, treba da odlučuje ustanova odgovorna za obuku, predavači i same sudije,⁶⁸⁸

- ovi teoretski i praktični programi ne treba da budu ograničeni na tehnike u čisto pravnim oblastima, već treba da obuhvataju i obuku iz etike i da uvode polaznike u druge oblasti relevantne za pravosudnu delatnost (npr. vođenje predmeta i upravljanje sudovima, informaciona tehnologija, strani jezici, društvene nauke i alternativno rešavanje sporova);⁶⁸⁹

- obuka treba da bude pluralistička da bi garantovala i jačala nepristrasnost sudije;⁶⁹⁰

- u zavisnosti od posedovanja i dužine prethodnog iskustva u struci, obuka treba da ima značajnu dužinu, da ne bi bila samo formalna.⁶⁹¹

“Praktični deo početne obuke obavlja se u sudu, javnom tužilaštvu i drugim državnim organima, advokatskim kancelarijama i drugim organizacijama. Teorijski deo obuke se obavlja kroz izradu određenih tematskih celina u organizaciji Akademije, a praktični deo kroz rad u pravosudnim organima pod nadzorom mentora, kao i kroz rad u institucijama

⁶⁸⁴ Ibid. čl.35 st. 3.

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁶⁸⁷ Ibid.

⁶⁸⁸ Ibid.

⁶⁸⁹ Ibid.

⁶⁹⁰ Ibid.

⁶⁹¹ Ibid.

izvan pravosuđa. Vreme trajanja obuke za svaku oblast utvrđuje se nastavnim planom početne obuke.”⁶⁹²

Model predviđen Zakonom u skladu je sa najboljim iskustvom i standardima razvijenim u ustanovama za obuku u pravosuđu u evropskim zemljama kao i u međunarodnim organizacijama, koje ističu da početna obuka treba da obuhvati teoretsku obuku, obuku za povećanje stručnosti i pristupe obuci orijentisane ka praksi ili veštinama. Mišljenje broj 4 Konsultativnog veća evropskih sudija, iz 2003. godine⁶⁹³, preporučuje, na primer, "obaveznu početnu obuku prema programima prikladnim za sticanje stručnog iskustva....ovi teoretski i praktični programi ne treba da budu ograničeni na tehnike samo u pravnim oblastima, već, takođe, treba da sadrže i obuku u oblasti etike i upoznavanje sa oblastima koje su relevantne za sudijski posao kao što su vođenje predmeta i upravljanje sudovima, informativne tehnologije, strani jezici, društvene nauke i alternativno rešavanje sporova ".⁶⁹⁴

Postoje mnogi različiti modeli kako se početna obuka osmišljava i sprovodi. U Francuskoj, Portugaliji i Grčkoj, npr. teoretska obuka u trajanju od jedne do dve godine je centralizovana u okviru određene centralne škole.⁶⁹⁵ U drugim zemljama, na primer u Nemačkoj i Holandiji, početna obuka je samo praktična obuka gde sudija višeg suda ili tužilac obavlja mentorski rad koji se sprovodi u raznim sudovima i tužilaštvima širom zemlje, ali u dužim vremenskim periodima (četiri godine, npr.).⁶⁹⁶

Prilikom utvrđivanja modela, trajanja i nastavnog plana početne obuke, treba razmotriti stepen znanja potencijalnih kandidata, specifični pravosudni i pravni sistem i kulturu zemlje, potrebe i očekivanja građana, i nova pravna rešenja na domaćoj i međunarodnoj sceni. Ako se uzmu u obzir stručni zahtevi za kandidate koji se primaju u Akademiju preporučuje se da početna obuka bude praktična u najvećoj mogućoj meri kao i da se

⁶⁹² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, član 35 st. 3 i 6

⁶⁹³ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁶⁹⁴ Ibid.

⁶⁹⁵ Za opšti pregled pogledati https://e-justice.europa.eu/content_training_of_legal_practitioners_at_national_level-123-en.do

⁶⁹⁶ Ibid.

primenjuje takozvani model mešovite obuke po kome treba naizmenično kombinovati teoretsku i praktičnu obuku u toku početne obuke.

Glavni ciljevi koje treba postići ovim modelom bili bi razvijanje i jačanje praktične veštine i stručnost sudija i tužilaca koji pohađaju obuku, kao što su pravno zaključivanje i izrada dokumenata, kontrola i pristojno ponašanje u sudnici i ažuriranje znanja u oblasti materijalnog i procesnog prava, domaće i međunarodne sudske prakse i profesionalne etike.

Dalje, model početne obuke treba da omogući izradu novog profila za buduće sudije i tužioce, koji će biti stručni, veoma profesionalni, delotvorni, otvoreni i prijemčivi za novine ne samo u pravu, već i u društvenim različitostima i dinamici.

Akademija treba da nastoji da privuče veoma veliku i raznovrsnu grupu mladih pravika. Realno je očekivati da će u nju biti primljeni i kandidati van pravosuđa, koji neće biti verzirani za vođenje sudskih i tužilaških predmeta (pravni pomoćnici npr.). Zato teorijski segmenti početne obuke treba njima i svim drugim polaznicima obuke da obezbede sveže, najnovije znanje i veštine primene znanja u oblasti prava.

Osim toga, model mešovite obuke⁶⁹⁷ izgleda mnogo podesniji za decentralizovani model obuke koji se namerava razviti. Osnovna ideja je da razne segmente teoretskih delova i praktične obuke treba raširiti i sprovesti u svim odeljenjima Pravosudne akademije u zemlji.⁶⁹⁸

⁶⁹⁷ Temelkoska Milenković T., Brooks, J., (2010), op.cit, str. 43.

⁶⁹⁸ Preporučuje se da početna obuka počne opštim ili teoretski orijentisanim modulom, koji treba da traje bar mesec dana i da se sprovodi u glavnoj kancelariji Akademije i njenim regionalnim kancelarijama. Opšti modul treba da se usredsredi na ustavno pravo i osnovna ljudska prava, međunarodne pravne standarde, pravosudnu mrežu i unutrašnju organizaciju, profesionalnu deontologiju i etiku, veštine komuniciranja, organizaciju predmeta i vremena, osnovne informacije o ustanovama i pravu Evropske unije itd. Teoretski modul treba da obavljaju stalni (i/ili) honorarni predavači. Njega treba sprovesti na decentralizovan način, u svim regionalnim kancelarijama Akademije u zemlji. Posle mesec dana opšte obuke, polaznici obuke treba da budu upućeni na mentorski rad u pravosudni okrug, koji je najbliži njegovom/njenom mestu prebivališta. Preporučuje se da se program mentorskog rada sprovodi u prvostepenim sudovima i tužilaštvima gde se nalaze sedišta 4 pravosudna okruga. To bi bilo najracionalnije rešenje bar na samom početku zbog nedostatka obučениh i iskusnih mentora. Osim toga, ovaj model bi omogućio da se ista grupa mentora obuči i koristi u kasnijim ciklusima obuke. To bi, takođe, ojačalo i dalje razvilo kapacitete regionalnih centara Akademije i obezbedilo održivost programa mentorskog rada. To naravno ne isključuje mogućnost da polaznici obuke imaju pristup višim sudovima i tužilaštvima i

Prema Zakonu, početna obuka za buduće sudije i tužioce mora da počne 1. oktobra svake godine.⁶⁹⁹ Naročito se preporučuje da se ovaj krajnji rok održi kao čvrst cilj koji se mora

relevantnim pravnim stručnjacima, posebno u vezi sa određenim krivičnim delima/sudskim postupcima od važnosti za proces obuke gde su nadležni sudovi viših instanci.

Ovaj model bi bio od koristi i za polaznike obuke. Oni bi bili odvojeni od svog “domaćeg ili lokalnog” dobro poznatog okruženja i radili bi u potpuno drugačijim sredinama koje mogu proširiti njihove stručne vidike. U regionalnim centrima, polaznici obuke bi imali bolju priliku da se suoče sa složenijim predmetima i da budu tretirani na drugačiji način, a ne kao pravni pomoćnici.

Mentorski rad treba da obuhvati tri glavne oblasti prava: građansko, prekršajno i krivično pravo i praksu van Akademije.

U toku modula građanskog prava, polaznici obuke treba da provedu 10 meseci u prvostepenom sudu, gde će raditi pod nadzorom mentora u sledećim oblastima: sudski sporovi, vanparnični postupak, porodično pravo, radno pravo itd. Pre nego što se pridruže modulu građanskog prava, od polaznika obuke treba tražiti da prisustvuju teorijskoj obuci u oblasti građanskog procesnog i materijalnog prava u trajanju od 1-2 nedelje i obuci u oblasti najnovijih kretanja u građanskom pravu, sudskoj praksi, pravosudnim veštinama itd. U toku ovog modula, svaka dva meseca treba obezbediti teoretske časove u trajanju od 1-2 nedelje zato što je potrebno da polaznici obuke menjaju odeljenja i/ili specijalizaciju u ovoj širokoj oblasti prava.

Mentorski rad i u prekršajnom i u krivičnom pravu treba da traje 10 meseci i treba da bude organizovan na sledeći način: 3 meseca u prekršajnim sudovima, 3 meseca u tužilaštvu i 4 meseca u krivičnom sudu, uključujući i više sudove. Pre nego što se pridruže ovom modulu, treba održati teoretsku obuku od 1-2 nedelje u oblasti prekršajnog prava, krivično procesnog i materijalnog prava, zakona koji se odnose na maloletnike, forenzičkih ispitivanja, najnovijih zakonodavnih kretanja, sudske prakse, pravosudnih veština itd. U toku ovog modula, svaka dva meseca treba obezbediti teoretske časove u trajanju od 1-2 nedelje, kako bi polaznici obuke proširili i ažurirali svoje znanje za razne uloge koje će imati u sudskim postupcima.

Gore navedene teoretske segmente u trajanju od 1-2 nedelje treba sistematski organizovati paralelno sa obukom u vidu mentorskog rada u sve tri oblasti prava. Posle svakog teoretskog i praktičnog segmenta, treba obaviti ocenjivanje polaznika u vezi sa datom oblasti prava.

Između modula mentorskog rada u građanskom i krivičnom pravu, 2 meseca treba odrediti za praksu van Akademije. U ovom periodu polaznici obuke treba da rade u raznim ustanovama i organizacijama, kao što su: Ustavni sud, policija, kazneno-popravne ustanove, kancelarija ombudsmana, advokatske kancelarije, agencija za borbu protiv korupcije, komesar za zaštitu jednakosti, nevladine organizacije koje se bave pravosudnim i ljudskim pravima itd. Praksa van Akademije treba da traje mesec ipo radnih dana, a da se preostali deo ostvari za vreme letnjeg odmora. Preporučuje se da Akademija proceni, na osnovu unapred definisanih kriterijuma, koje bi spoljne ustanove bile najpodesnije za polaznike obuke i da onda sa njima potpiše Memorandum o sporazumevanju, kojim će se regulisati njihove obaveze.

Krajnji segment početne obuke treba da bude modul završne pripreme. Ovaj modul bi polaznicima omogućio da se grupišu, ne samo regionalno već i na centralnom nivou, kako bi sa njihovim predavačima i mentorima raspravljali i pojasnili pitanja koja ih brinu. Ova završna faza treba da obezbedi i forume za rasprave i razmišljanja o raznim pitanjima i sudskoj praksi širom zemlje.

Zajednički časovi u ovom završnom modulu bi, takođe, doprineli poboljšanju jednoobraznosti u tumačenju i primeni zakona od strane svih polaznika obuke kao budućih sudija i tužilaca. Poslednje 2 nedelje ovog modula treba polaznicima obuke da omoguće da osveže svoje znanje i prikažu i vežbaju sudske simulacije. Osim toga, predavačima i mentorima treba omogućiti da završe ocenjivanje i rangiranje polaznika obuke.

Takođe, preporučuje se da polaznike obuke ocenjuje više mentora kako bi se osiguralo kvalifikovano, objektivno i uravnoteženo ocenjivanje praktičnih sposobnosti kandidata. Za rad sa svakim polaznikom obuke u datom sudu/tužilaštvu treba da bude određeno više mentora, koji će posebno pokrivati svoju oblast specijalizacije. Nužno je da postoji tim mentora i predavača odgovornih za stručni razvoj i ocenu svakog polaznika obuke.

⁶⁹⁹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 35 st. 3.

postići, što treba jasno da pokaže rešenost i sposobnost zemlje da sprovede reforme pravosuđa.⁷⁰⁰

4.7.1.1 Nastavni plan početne obuke

„Nastavni plan početne obuke obuhvata primenu materijalnih i procesnih zakona, sudsku i tužilačku praksu, standarde sudijske i tužilačke etike, međunarodne pravne standarde, unutrašnju organizaciju rada sudova i tužilaštava, naučne i stručne radove u oblasti domaćeg i međunarodnog prava, kao i veštine sudskog i tužilačkog posla.“⁷⁰¹

Upravni odbor usvaja nastavni plan početne obuke, posle predloga Programskog saveta, i uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca⁷⁰².

Od presudne važnosti je da se obuka ne svede samo na ponavljnje predmeta i tema koje su polaznici već učili u toku prethodnog akademskog obrazovanja i pravosudnog ispita. Početna obuka bi trebalo da bude dublja i više specijalizovana i da joj se pristupa iz praktične perspektive. Specijalizovane predmete kao što su: finansije i stručni finansijski izveštaji, finansijska istraživanja, računovodstvo, privreda i primena pravde, pravilo dokazivanja, borba protiv korupcije i sukob interesa, ekološko pravo, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde, povraćaj aktive, zajednička pravna pomoć u građanskim i krivičnim stvarima, međunarodna poternica za hapšenje, organizovani kriminal, sajber kriminal, trgovina ljudima, sudsko poravnanje, alternativno rešavanje sporova, pravda i nove tehnologije itd. treba ugraditi u okvir obimnijih predmeta. Osim toga, pravo treba uvek učiti i analizirati iz društvenog konteksta i savremene perspektive, kao i u korelaciji sa njegovim razvojnim međunarodnim i evropskim dimenzijama.

⁷⁰⁰ Ibid. čl. 40 st. 4 i 6.

⁷⁰¹ Ibid. čl. 35.

⁷⁰² Ibid. čl.35 st. 2.

Polaznici obuke i predavači i mentori moraju da vode evidenciju svih aktivnosti u kojima učestvuju u toku početne obuke.⁷⁰³

4.7.1.2 Prijem budućih sudija i javnih tužilaca u Pravosudnu akademiju

Postupak prijema u Akademiju treba, iznad svega, da obezbedi jednak pristup i mogućnosti. On treba da bude transparentan i otvoren za sva lica koja ispunjavaju potrebne uslove, bez ikakve diskriminacije.⁷⁰⁴ Postupak prijema treba da omogući lojalnu konkurenciju i izbor najboljih kandidata prema objektivnim kriterijumima i kriterijumima zasnovanim na dostignućima.⁷⁰⁵

Kriterijumi prijema⁷⁰⁶ su sledeći: ispunjavanje opštih uslova za rad u državnim organima, položen pravosudni ispit i prijemni ispit za početnu obuku.

Poslanici su prilikom razmatranja ovog zakona veliki problem prepoznali baš u činjenici da se kao jedan od uslova za prijem u Pravosudnu akademiju postavlja i završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit.

⁷⁰³ Dosije razvoja za svakog polaznika početne obuke

⁷⁰⁴ Prilikom prijema prve generacija polaznika Pravosudne akademije polaznicima su se obratili predsednik Republike Srbije Boris Tadić, ministar pravde Snežana Malović i predsednik Vrhovnog kasacionog suda Nata Mesarović.

Boris Tadić je istakao da je reforma pravosuđa veoma kompleksan proces, zbog opšteg sloma vrednosti devedesetih godina prošlog veka, pa državne institucije koje ga sprovode zaslužuju ohrabrenje i dodao da će reforma pravosuđa biti još jedan iskorak ka članstvu u Evropsku uniju, kroz izgradnju kredibilnih institucija koje će imati poverenje građana, uz zaključak da izgradnja institucija i pravosudnog sistema u celini treba da obezbedi funkcionisanje pravnog poretka u državi, vladavinu prava i strogu primenu pravnih normi.

Ministarka pravde Snežana Malović izjavila je da je Pravosudna akademija osnovana sa ciljem da depolitizuje pravosuđe, što je cilj svakog demokratskog, otvorenog društva i da je uspostavljanje takve ustanove u Srbiji put ka ostvarivanju istinske nezavisnosti pravosuđa.

Predsednica Vrhovnog kasacionog suda i Visokog saveta sudstva Nata Mesarović rekla je da Srbija mora da stvori institucije koje će napraviti nezavisnog i časnog sudiju i da je reforma pravosuđa sprovedena, kako bi se stvorio sistem pravne države kojoj će građani verovati.

"Nije srećna država koja je morala da izvrši opšti izbor", kazala je Mesarović, navodeći da svrha izbora nije poslušno, već nezavisno i časno sudstvo.; dostupno na <http://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/prijem-prve-generacije-polaznika-pravosudne-akademije.html>

⁷⁰⁵ Videti više u Statistička analiza podataka o polaznicima početne obuke, Pravosudna Akademija, Beograd, 2015.

⁷⁰⁶ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 28

Judita Popović, poslanica Liberalno demokratske partije istakla je da problem predstavlja veliki broj ispita i provera kroz koje moraju proći buduće sudije i tužioci.⁷⁰⁷ Isti problem prepoznao je i poslanik Nove Srbije, Srđan Spasojević koji se slaže da je devalvirajuće da neko ko je završio pravni fakultet i položio pravosudni ispit odjednom mora da ide i na prijemni ispit.⁷⁰⁸

Prema rečima Jorgovanke Tabaković, poslanice kluba Napred Srbijo, u periodu u kome se vrši reizbor sudija i uopšte u periodu kada je stvorena opšta klima neizvesnosti oko izbora i reizbora sudija, problem se praktično vraća na početak proveravajući osnovna znanja tako da pravni fakulteti, magistarske studije, doktorske studije, pravosudni ispiti i sve ono što se zove tradicija u obrazovanju pravnika. postaju suvišni.⁷⁰⁹ Poslanica Demokratske stranke Srbije, Milica Radović, se složila sa činjenicom da budućim sudijama i tužiocima nedostaje praktično znanje i da je upravo Pravosudna akademija dobar put za obezbeđenje kontinuiranog i ujednačenog obrazovanja budućih sudija i tužilaca. Međutim, sa druge strane, ona je takođe istakla stav da pravosudni ispit nikako ne bi smeo da bude uslov za upis Pravosudne akademije „To znači da jedan student prvo treba da završi pravni fakultet, pa da obavi dve godine pravosudni staž, ili u sudu, ili u tužilaštvu, ili u advokaturi, potpuno je nebitno, da posle toga odvoji veliko vreme za polaganje pravosudnog ispita, koji je meni, govorim o svom ličnom iskustvu, bio teži nego ceo pravni fakultet, to govorim potpuno svesna šta govorim, da nakon toga polaže prijemni ispit za upis na Pravosudnu akademiju i da se tamo usavršava još dodatno 22 meseca, pa da nakon toga polaže završni ispit. Mislim da je to stvarno previše (...) Naravno, niko od nas nije protiv toga da sudije i tužioci treba da budu edukovani, ali onda čemu pravosudni ispit? Onda ga stavite na kraj, kao krunu svega toga, a izbacite kao uslov za upis na samu Pravosudnu akademiju.“⁷¹⁰

⁷⁰⁷ Izlaganje Judite Popović, Liberalno demokratska partija, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁷⁰⁸ Izlaganje Srđana Spasojevića, Nova Srbija, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁷⁰⁹ Izlaganje Jorgovanke Tabaković, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁷¹⁰ Izlaganje Milice Radović, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

Odgovor ministarke pravde Snežane Malović bio je da je pravosudni ispit kao uslov za prijem na Pravosudnu akademiju između ostalog zadržan i zbog prisustva eksperta iz Francuske u Ministarstvu pravde, koji je neposredno preneo način na koji je organizovana Pravosudna akademija u Francuskoj. Drugi razlog bio je taj što pravosudni ispit doprinosi kvalifikaciji za neke druge profesije, kao što su advokatura ili neki drugi poslovi na nivou sudija ili tužilaštava.⁷¹¹

Broj polaznika za početnu obuku određuju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Prema Zakonu, oni su dužni da donesu odluku o slobodnim mestima jednom godišnje, a najkasnije do 1. marta i da o tome obaveste Akademiju.⁷¹²

Ova dva veća određuju broj polaznika obuke uvećan za 30%⁷¹³ u godini koja sledi nakon godine u kojoj polaznici završavaju početnu obuku.⁷¹⁴

Na osnovu odluka veća jednom godišnje se raspisuje javni konkurs za slobodna mesta, a najkasnije do 1. juna. On se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i drugim javnim glasilima širom zemlje, uključujući i štampu i/ili elektronske medije. Krajnji rok za podnošenje prijave je 15 dana nakon datuma objavljivanja ovog konkursa u „Službenom glasniku Republike Srbije“.⁷¹⁵

Kao jedan od glavnih problema, stručnjaci ističu i nedovoljno jasne kriterijume prilikom izbora budućih polaznika. Dragana Boljević smatra da o izboru faktički odlučuje anonimna komisija za prijem polaznika Pravosudne akademije, a nad Pravosudnom akademijom najveći uticaj ima Ministarstvo pravde i da zato ne čudi entuzijazam kojim ministar pravde hvali postojanje Pravosudne akademije.⁷¹⁶ Predsednik Udruženja tužilaca Srbije Goran Ilić ukazao je na činjenicu da sada u srpskom pravosuđu postoji situacija da se biraju zamenici

⁷¹¹ Izlaganje Snežane Malović, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniiparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁷¹² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 26 st 2.

⁷¹³ Ibid. čl. 26 st 3.

⁷¹⁴ Multi Donnor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, Serbia Judicial Functional Review, World Bank, recommendation 38, 2014.

⁷¹⁵ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 27.

⁷¹⁶ Boljević, D., 'Novi ljudi za staro pravosuđe', *nedeljnik Vreme*, 13.03.2014. godine, dostupno na <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1181209>

javnih tužilaca, a da ne postoji pravilnik o njihovom vrednovanju⁷¹⁷ i naglasio da ti kriterijumi moraju pod hitno da budu doneti. "Kako ćete sastaviti rang-listu kandidata kada nemate kriterijume za merenje. To izmiče svakoj logici".⁷¹⁸

Odgovor Nenada Vujića, direktora Pravosudne akademije, bio je da se kandidati primaju redom prema mestu na listi do broja polaznika koji su odredili VSS i DVT, a prema potrebama pravosuđa. „Akademija nikog ne bira, jedini kriterijum je pokazano znanje kandidata. Svaki sudijski i tužilački pomoćnik može pod jednakim uslovima da pristupi prijemnom ispitu i u skladu sa Zakonom upiše Pravosudnu akademiju. Tako da je jedino znanje to koje vas kvalifikuje za upis.”⁷¹⁹

Poruka ministra pravde Nikole Selakovića budućim polaznicima Akademije bila je da im on, kao ministar, obećava da će se truditi da im obezbedi što bolje i nepristrasnije kriterijume za prijem i da će Ministarstvo pravde obezbediti dobre i jasne kriterijume za izbor, kao i strategiju kako da se velikom broju sudijskih i tužilačkih saradnika otvore vrata da kao sudije osnovnih i prekršajnih sudova uđu u srpsko pravosuđe, a kasnije i da napreduju u svom profesionalnom razvoju. „Mnogi od njih 2009. godine nisu prošli izbor, jer je on bio netransparentan i prilično loše sproveden. U najskorije vreme videćete i te rang liste koje su izrgavane tako da sa kraja rang liste primite nekoga ko ima manje bodova od onoga ko je na vrhu rang liste, a onog prvog ne primite”⁷²⁰

⁷¹⁷ O diskusijama povodom izrade i primene pravilnika o predlaganju i izboru za nosioce javnotužilačke funkcije videti na <http://mondo.rs/a792401/Info/Drustvo/Predstavnik-pomocnika-tuzilaca-napustio-Vece-tuzilaca.html> ; http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1069:tuzioci-pravilnik-o-izboru-koruptivan&catid=65:press-clipping&Itemid=732 i http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1066%3Auts-u-dopisu-drzavnom-vecu-tuzilaca-ukazuje-na-neprimerene-postupke-u-procesu-izrade-nacrta-pravilnika-o-predlaganju-i-izboru-kandidata-za-nosioce-javnotuzilacke-funkcije&catid=56&Itemid=483

⁷¹⁸ Pravosudna udruženja za drugačiji izbor sudija i tužilaca, *Tanjug*, 26.04.2014 godine, dostupno na

<http://www.tanjug.rs/novosti/123055/pravosudna-udruzenja-za-drugaciji-izbor-sudija-i-tuzilaca.htm>

⁷¹⁹ Vujić, N., ‘Dužni smo da poštujemo zakone’, *dnevni list Danas*, 15.09.2013. godina, dostupno na http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/duzni_smo_da_postujemo_zakone.55.html?news_id=267707

⁷²⁰ Selaković, N., ‘Selaković o konkursima za sudije i tužioce’, *RTS*, 08.04.2013, dostupno na <http://goo.gl/wpA31K>

4.7.1.3 Prijemni ispit

Svrha prijemnog ispita je utvrđivanje stepena stručnog znanja, potrebnog za pohađanje programa početne obuke, i sposobnosti za vršenje sudijske i tužilačke funkcije. Prijemni ispit treba da osigura konkurentan izbor najboljih kandidata koji će biti primljeni u Akademiju.

Predmet prijemnog ispita⁷²¹ odnosi se na materijalno i procesno pravo u oblasti građanskog, krivičnog i prekršajnog prava, kao i poznavanje opšte kulture. Program prijemnog ispita uređuje Programski savet, a usvaja ga Upravni odbor. Akademija razvija online modul.

Program polaganja prijemnog ispita mora da se objavi šest meseci pre datuma planiranog za polaganje ispita.⁷²² Ovaj program treba da sadrži posebne teme za sve tri oblasti prava i relevantnu bibliografiju kako bi kandidati imali dovoljna vremena da uče i da se pripreme se za ispit.⁷²³

Prijemni ispit se sastoji od pismenog i usmenog dela i testa ličnosti, organizuje se jednom godišnje, a najkasnije do 1. Septembra.⁷²⁴ Ovu odredbu treba tumačiti tako da ispit mora da se završi do 1. septembra, uključujući i postupak žalbe. To znači da se do tog datuma sprovode sve tri komponente ispita i da se nezadovoljnim kandidatima omogućuje da iskoriste predviđena pravna sredstva.⁷²⁵

Prijemni ispit je najvažnija komponenta, koja treba da obezbedi otvorenu i lojalnu konkurenciju, objektivno ocenjivanje rada i zasluga kandidata, njihove ličnosti i sposobnosti. Prema tome, pravila polaganja ovog ispita treba pažljivo utvrditi i regulisati posebnim pravilnikom.

⁷²¹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 30.

⁷²² Ibid. čl. 30 st. 2.

⁷²³ Ibid. čl. 30 st. 1.

⁷²⁴ Ibid. čl. 31.

⁷²⁵ Ibid. čl. 33 st. 4. i 5. i čl. 34 st. 3.

Prijemni ispit se polaže pred petočlanom Komisijom za prijemni ispit koju imenuje Programski savet na period od četiri godine, od kojih su tri člana sudije, a dva tužioci.⁷²⁶ Treba predvideti, kako bi se osigurala nezavisnost i nepristrasnost, da članovi Komisije za prijemni ispit ne mogu biti članovi Programskog saveta⁷²⁷, članovi Upravnog odbora, direktori, predavači i mentori zbog nekompatibilnosti.

Kao jedno od spornih pitanja vezanih za prijem polaznika i polaganje prijemnog ispita za Akademiju javila se i odredba Zakona o Pravosudnoj akademiji koja kaže da je uslov za upis na Akademiju uslov da se raskine radni odnos u sudovima i tužilaštvima.⁷²⁸ Na pitanje da li je obavezno polaganje prijemnog ispita za Akademiju uz prethodno obavezno raskidanje radnog odnosa u sudu i tužilaštvu diskriminatorni uslov, Nenad Vujić odgovara: „Radni odnos se raskida tek kad je neko primljen na Akademiju, a ne pre prijemnog ispita. Tokom obuke polaznik Akademije prima platu koja je u visini 70 odsto plate sudije osnovnog suda. Akademija posebno brine i o pravima polaznika. Ukoliko završe Program početne obuke, polože završni ispit i istekne 30 meseci od prijema u Pravosudnu akademiju a nisu još izabrani, VSS, DVT i Pravosudna akademija su u obavezi da kandidata rasporede na rad u pravosuđu. To nije diskriminacija, već praksa i u drugim profesijama.”⁷²⁹

Model ispita⁷³⁰ treba definisati još u početnoj fazi pripreme, jer je za njega potreban značajan pripremni rad: utvrđivanje vrste pitanja za pismeni ispit, osmišljavanje pitanja iz relevantnih oblasti prava koja će se birati nasumce kao pitanja za ispit, izrada testova sa više rešenja, izrada studija slučaja, formulacija otvorenih i /ili zatvorenih pitanja za usmeni deo ispita itd.⁷³¹

Takođe, pismeni deo prijemnog ispita⁷³² treba da bude anoniman i eliminacioni.

⁷²⁶ Ibid. čl. 32.

⁷²⁷ Ibid. čl. 32 st. 3.

⁷²⁸ Ibid. čl. 40 st. 1.

⁷²⁹ Vujić, N., Dužni smo da poštujemo zakone, op.cit.

⁷³⁰ Pravilnik o sadržini i načinu polaganja prijemnog ispita od 5.avgusta 2010.

⁷³¹ Ibid.

⁷³² Pisani deo ispita treba da čine dva dela: 1) komplet pitanja sa višestrukim izborom i 2) analiza predmeta ili stvarnog spisa predmeta. Prvi deo treba da se odnosi na oblasti građanskog, krivičnog i prekršajnog

Akademija bi trebalo svake godine da primi veliki broj prijava. To će omogućiti najkvalifikovanijim kandidatima da budu provereni i uđu u uži izbor. Samo oni koji polože pismeni deo prelaze na sledeći nivo, usmeni deo, koji se održava pred ispitnom komisijom. Minimalni prag znanja za polaganje svakog dela treba navesti u Pravilniku za polaganje prijemnog ispita u skladu sa zakonskim rešenjem.⁷³³

Usmeni deo prijemnog ispita polaže se pred kompletnom Komisijom.⁷³⁴ Svakog kandidata može ispitivati svih pet članova komisije. Pitanja u vezi sa građanskim, krivičnim i prekršajnim pravom treba da budu ograničena na procenu sposobnosti pravnog zaključivanja koju su kandidati koristili u toku pismenog dela prijemnog ispita. Usmeni deo treba da bude u formi nedefinisanog razgovora i ne treba da se odnosi na pitanja koja nisu obuhvaćena pismenim delom. Osim toga, Komisija će postavljati pitanja koja se odnose na pravnu i opštu kulturu, a treba da traži i lična mišljenje kandidata, mišljenja o društvenom kontekstu i pitanjima od javnog značaja.

Test ličnosti sprovode stručnjaci⁷³⁵, koji procenjuju stavove i psihološke sposobnosti kandidata. Ocene na ovom testu su “zadovoljava” i “ne zadovoljava”. Ovaj deo prijemnog ispita treba da obave kompetentni i samostalni stručnjaci u ovoj oblasti, pažljivo izabrani u transparentnom i konkurentnom postupku.⁷³⁶

Akademija primenjuje način testiranja ličnosti posebno dizajniran za potrebe Pravosudne akademije. Test posebno meri sposobnost donošenja odluka, rad pod pritiskom, sposobnost

materijalnog i procesnog prava, i da bude podeljen na sledeći način: 25 pitanja iz građanskog, 15 pitanja iz krivičnog i 10 iz prekršajnog prava.

Komplet od 50 pitanja utvrđuje stepen stručnog znanja kandidata, a analiza predmeta procenjuje veštinu kandidata, uključujući pisanje pravnih dokumenata, pravno zaključivanje i argumentaciju. Maksimalne ocene koje kandidat može da dobije za analizu predmeta treba da budu u opsegu od 1-5. Shodno tome, odnos pri ocenjivanju ova dva segmenta treba da bude 1:1, a ukupan broj poena za pismeni deo treba da bude 10 poena. Ovaj deo treba da traje 3 sata ili 180 minuta.

⁷³³ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 33.

⁷³⁴ Ibid. čl. 32 st. 2.

⁷³⁵ Pravosudna akademije za test ličnosti angažuje stručnjake psihijatrijske struke

⁷³⁶ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 32. st. 4

komunikacije i sposobnost upravljanja vremenom⁷³⁷. Ovaj sistem postoji i u nekim drugim evropskim pravosudnim školama (npr. u Portugaliji i Francuskoj)⁷³⁸.

Završna ocena na prijemnom ispitu je zbir ocena dobijenih na pismenom i usmenom ispitu⁷³⁹.⁷⁴⁰ Preporučuje se da se uradi detaljan sistem ocenjivanja u posebnom pravilniku o polaganju prijemnog ispita, u kome objektivni i transparentni kriterijumi treba da garantuju pravičnost procesa prijema.

Prema Zakonu, rezultati testa ličnosti imaju preovladavajući uticaj na prijemni ispit.⁷⁴¹ Ovo rešenje treba ponovo razmotriti i poboljšati kako bi test ličnosti bio predmet završne ocene ispitne komisije. Kandidat koji je nezadovoljan rezultatima testa ličnosti treba da iskoristi priliku da se obrati Komisiji za prijemni ispit.⁷⁴²

Kandidat koji je nezadovoljan ocenom na usmenom delu prijemnog ispita ima pravo da zahteva da ga ispita posebna komisija od tri člana koje odredi Programski savet.⁷⁴³ Nejasno je zašto zakonodavac nije odlučio da ovo pravno sredstvo upotrebi samo za usmeni deo ispita. Uprkos tome, ocena ove posebne komisije je konačna.⁷⁴⁴

Ispitna komisija utvrđuje rang listu kandidata na osnovu završne ocene.⁷⁴⁵ Zakon predviđa i situaciju „kada kandidati imaju istu ocenu, prednost stiče kandidat sa boljom ocenom na

⁷³⁷ Za prijem na radno mesto sudije ili tužioca potrebno je proceniti sledećih šest svojstava: sposobnost profesionalnog prilagođavanja; sposobnost preuzimanja odgovornog radnog mesta ili prilagođavanja okolnostima; sposobnost uspostavljanja profesionalnog odnosa, sposobnost da sluša drugog i deli mišljenje; sposobnost da postigne sporazum putem saglasnosti i pomirenja; sposobnost da donosi odluke na osnovu zdravog razuma i zaključivanja; i sposobnost timskog rada i rada pod pritiskom. Razgovor treba obaviti u prisustvu sudije ili tužioca, koji je član ispitne komisije. Test ličnosti treba obaviti u vremenu od 30 do 60 minuta za svakog kandidata.

⁷³⁸ Više na https://e-justice.europa.eu/content_training_of_legal_practitioners_at_national_level-123-en.do

⁷³⁹ Pismeni i usmeni deo ocenjuju se od 1 do 10, a ocene za test ličnosti su “zadovoljava” i “ne zadovoljava”. Pismeni i usmeni deo ispita imaju jednak zbir od 10 do 50. Smatra se da kandidat koji dobije ocenu 2 ili nižu na pismenom ili usmenom delu, tj. ocenu “ne zadovoljava” na testu ličnosti, nije položio prijemni ispit.

⁷⁴⁰ Zakon o Pravosudnoj, op.cit, čl. 33 st. 6.

⁷⁴¹ Ibid. čl. 33 st. 3.

⁷⁴² Ibid. čl. 39.

⁷⁴³ Ibid. čl. 33 st. 4.

⁷⁴⁴ Ibid. čl. 33 st. 5.

⁷⁴⁵ Ibid. čl. 34 st. 1.

pravosudnom ispitu, a ukoliko su i te ocene iste, prednost ima kandidat sa boljom prosečnom ocenom na studijama.”⁷⁴⁶

Pravo na prigovor ili žalbu odobren je prema Zakonu. Nezadovoljan kandidat može podneti „prigovor na preliminarnu rang listu Programskom savetu u roku od tri dana od dana objavljivanja rang liste. Programski savet može odbiti prigovor ili ga usvojiti i utvrditi konačnu rang listu.”⁷⁴⁷ Bitno je da i preliminarna i konačna rang lista budu dostupne javnosti na više načina, tako što će biti izložene na veb stranici ili na određenom mestu u Akademiji, ili tako što će se svim kandidatima dostaviti obaveštenje u pisanoj formi.⁷⁴⁸

Kandidati se primaju na obuku u Akademiji, prema mestu na rang listi, do predviđenog broja polaznika za tu godinu.⁷⁴⁹ Realno je očekivati da će od kandidata koji će se upisati na početnu obuku Akademije, za period od 2010. do 2012. godine, biti između 20 i 25 budućih sudija i tužilaca. Ovaj broj se čini odgovarajućim kako bi se stvari pokrenule i kako bi prva generacija sudija i tužilaca bila primljena i obučena u Pravosudnoj akademiji u Srbiji.⁷⁵⁰

Ali Akademija će morati da razmotri mogućnost da ne dobije dovoljan broj prijava ili da nedovoljan broj kandidata položi prijemni ispit. U tom slučaju trebalo bi se ponovi konkurs za prijem na obuku i pojačano informisati javnost. Ni u kom slučaju se ne savetuje da se kriterijumi prijema snize ili podešavaju zato što se time može ugroziti kredibilitet i objektivnost celokupnog procesa prijema u Akademiju.

4.7.2 Sistem mentorskog rada

Zakon o Pravosudnoj akademiji predviđa potpuno novi sistem mentorskog rada kao deo programa početne obuke i kao deo programa obuke za sudijske i/ili tužilačke pomoćnike, i

⁷⁴⁶ Ibid. čl. 34 st. 2.

⁷⁴⁷ Ibid. čl. 34 st. 3.

⁷⁴⁸ Videti više na zvaničnom sajtu Pravosudne akademije, <http://pars.rs/>

⁷⁴⁹ Statut Pravosudne akademije, op.cit.

⁷⁵⁰ Kvote za upis polaznika početne obuke određuje VSS i DVT u skladu sa članom 26 Zakona o Pravosudnoj akademiji, 2010-21 polaznik, 2011-27, 2012-37, 2013-24, 2014-24

za obuku pripravnika.⁷⁵¹ Polaznici obuke će imati mentore koji će pratiti njihov rad i stručno obrazovanje tokom praktičnog dela. Mentori će biti obučene sudije ili zamenici javnih tužilaca, a učenje veština biće u žiži mentorskog rada.⁷⁵²

Poslanik Srđan Spasojević je prilikom skupštinske rasprave o Zakonu o Pravosudnoj akademiji izneo primedbu na ovo rešenje. Smatrao je da bi trebalo predvideti mogućnost da i advokati mogu da budu mentori.⁷⁵³

Kako bi se izbegla potencijalna situacija u kojoj se polaznici obuke tretiraju kao pomoćnici mentora, mentori će dobijati nadoknadu i smanjeni obim posla u skladu sa dužnostima mentora.⁷⁵⁴

Prava i dužnosti mentora će biti regulisana ugovorom između mentora i Akademije.⁷⁵⁵ Mentori su obavezni da završe program obuke za mentorski rad koji organizuje Akademija⁷⁵⁶, za šta dobijaju Uverenje o završetku obuke⁷⁵⁷.

Osnovni cilj programa mentorske kontrole je da se obezbedi odgovarajući, sveobuhvatan pristup odgovornostima i izazovima koje neposredno susreću nove sudije, sudijski i tužilački pomoćnici i pripravnici. Opšte govoreći, dužnosti mentora su da podstiču zainteresovanost i napore polaznika obuke i da ih pripremaju da odgovorno ispunjavaju praktične zadatke. Imati mentora osigurava i potvrđuje iskustvo polazniku obuke i olakšava mu da postane angažovani član pravosudne profesije. Mentorska kontrola služi kao sredstvo preko kojeg polaznik obuke može mnogo lakše da nauči i formalne i neformalne vidove svoje uloge. Uspešan program ove kontrole će poboljšati poverenje javnosti u integritet i nepristrasnost pravosuđa.

⁷⁵¹ Svaki kandidat ima svog mentora tako da praktično koliko ima polaznika početne obuke toliko ima i angažovanih mentora..

⁷⁵² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 48 st. 1

⁷⁵³ Izlaganje Srđana Spasojevića, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

⁷⁵⁴ Statut Pravosudne akademije, op.cit.

⁷⁵⁵ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 20.

⁷⁵⁶ Ibid, čl. 47 ; Videti više u Odluci Programskog saveta Pravosudne akademije o kriterijumima za izbor mentora .

⁷⁵⁷ U praksi imamo mentore i povremene predavače (95% sudije i tužioci, 5% ostali)

Praktična obuka ili obuka u vidu mentorskog rada treba da budu osmišljene pojedinačno za svakog polaznika obuke.⁷⁵⁸ Ona treba da se sprovodi prvenstveno u prvostepenim sudovima i tužilaštvima uz nadzor sudija i tužilaca imenovanih za mentore, kao i u drugim, bližim ustanovama van pravosuđa.

U prvom periodu, smatra se da kandidati u vreme obuke neće znati da li će pristupiti profesiji sudije ili tužioca posle uspešno završenog programa početne obuke. Prema tome, oni treba, u toku praktične obuke, da budu upoznati sa obe funkcije. Obuka treba da bude opšta, jer se specijalizacija kandidata ne može obezbediti zbog ograničenja postojećeg zakonodavnog okvira.

Mentorski rad treba da obuhvati tri osnovne oblasti prava: građansko, prekršajno i krivično pravo i praksu van Akademije.⁷⁵⁹

Zakon o Pravosudnoj akademiji ne predviđa koliko je mentora potrebno ili kako će se oni koordinirati. Jedan pristup bi bio da se u svakom sudu i tužilaštvu u Srbiji nalaze obučeni mentori. Iako ovaj model ima prednost jer pokriva celu teritoriju Srbije, bilo bi neisplativo da se toliko mentora (približno 300) obuči jer će broj polaznika obuke u početku biti veoma mali. U ovim uslovima i u ovoj fazi preporučuje se da se izabere manji broj mentora koje bi koordinirali regionalni centri. To će imati duplu prednost jer će se uspostaviti efikasniji i delotvorniji sistem mentora, istovremeno povećavajući kapacitete regionalnih centara i koordinatora.

Kriterijumi i postupak za izbor i imenovanje mentora morali su se jasno definisati u Statutu, što je propušteno da se uradi. Naime, mora da postoji obuhvatan i otvoren proces oglašavanja i angažovanja mentora kako bi se privukli visokokvalitetni kandidati.⁷⁶⁰ Kvalitet programa početne obuke u velikoj meri zavisi od kvaliteta mentora koje privuče.

⁷⁵⁸ Dosije razvoja za svakog polaznika početne obuke sadrži sve podatke od značaja za ocenu uspešnosti polaznika u odnosu na opšti program obuke kao i eventualna potrebna odstupanja u skladu sa individualnim kapacitetima polaznika.

⁷⁵⁹ Dosadašnji polaznici tokom obuke upućivani su samo u Ministarstvo pravde Republike Srbije.

⁷⁶⁰ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 49.

Proces izbora treba obaviti na osnovu merljivih i objektivnih kriterijuma⁷⁶¹: kao što su između ostalog i funkcija ili godine iskustva. Kandidat je trebalo da radi kao sudija, javni tužilac ili univerzitetski profesor najmanje pet godina, ili da ima radno iskustvo od najmanje pet godina u jednoj ili više posebnih oblasti obuhvaćenih nastavnim planovima. Od presudne važnosti treba da bude i stručnost, znanje u struci i ugled kandidata treba dokazati profesionalnim dostignućima, moralnim principima, publikacijama, nastavnim iskustvom, učešćem u domaćim i međunarodnim konferencijama i seminarima, učešćem u grupama za izradu zakonodavstva kao i podučavanje odraslih/didaktičke sposobnosti i veštine komunikacije, ranije iskustvo predavača u prošlim programima koje je obezbeđivao Pravosudni centar i pohađanje posebnih obaveznih kurseva za predavače/mentore, koje će organizovati Akademija itd.

Treba uraditi dva posebna pravilnika koja će detaljno i posebno odrediti prava, dužnosti mentorsku kontrolu i ocenjivanje stalnih predavača, mentora i povremenih predavača. Obaveze treba regulisati ugovorom između njih i Akademije.⁷⁶²

Program mentorske kontrole utvrđen je kako bi se polaznicima obuke obezbedio definisan metod pribavljanja povratnih informacija o tome kako se ponašaju u toku programa obuke i

⁷⁶¹ Videti više u Odluci Programskog saveta Pravosudne akademije o kriterijumima za izbor mentora

⁷⁶² Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, član 19 (a) Prava i dužnosti stalnih predavača – Stalni predavači će biti birani iz reda sudija i zamenika javnih tužilaca, uz prethodnu saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Treba ugraditi načelo nekompatibilnosti za stalne predavače sa drugom dužnošću/funkcijom u organima Akademije. Najpogodnije je da se to ugradi u Statut. Treba, takođe, navesti vremensko trajanje posla (sati obuke mesečno/godišnje, za ispit predvideti najmanje 6 sati obuke dnevno). Stalni predavači treba da nastave da primaju platu koju bi primali na ranijim funkcijama sudija, tužilaca ili državnih službenika.

b) Prava i dužnosti honorarnih predavača – Uslove i postupak angažovanja predavača iz raznih javnih ustanova, pravnih fakulteta, privatnih organizacija itd. treba regulisati radi obezbeđenja objektivnosti i transparentnosti. Neophodno je predvideti i odredbu da i strani stručnjaci, angažovani po ugovoru i ad hoc, mogu da sprovedu obuku.

Ad hoc predavači imaju pravo na nagrađivanje za rad i nadoknadu troškova nastalih u vezi sa pripremom i obavljanjem obuke u skladu sa aktom Upravnog odbora. Pitanja prava na nadoknadu troškova i nagrađivanje kao i povraćaj troškova u vezi sa pripremom i sprovođenjem časova obuke mogu se obuhvatiti posebnim propisom zbog fiskalnih posledica.

c) Prava i dužnosti mentora – Zakon predviđa da se mentori u programu početne obuke oslobađaju 10 procenata obima posla i da imaju pravo na nagrađivanje za mentorski rad u iznosu od 10 procenata osnovne plate. Treba definisati njihov obim posla, posebno zato što će oni raditi samostalno sa jednim polaznikom obuke u dato vreme. Mentori pravnih pomoćnika i pripravnika/stažista imaju pravo na nagrađivanje za mentorski rad u iznosu do petnaest procenata njihove osnovne plate, u zavisnosti od broja osoba koje kontrolišu i nadziru.)

da bi im se pomoglo kod pitanja i problema. Na osnovu takvog definisanog programa mentorske kontrole iskusne sudije i tužioci će moći da pruže neposrednu pomoć i povratne informacije polaznicima obuke i time poboljšaju i njihovo iskustvo i njihov rad. Predviđeno je da polaznik obuke ima jednog mentora za svaki segment programa obuke, iako ih može imati i više za posebne predmete i zadatke, ako je to pogodno. Treba primetiti da se od mentora traže drugačije dužnosti i obaveze od dužnosti i obaveza predavača, a ove dve uloge ne treba mešati.⁷⁶³

Obuka je potrebna sudijama i tužiocima koji će biti angažovani kao predavači i mentori u Akademiji.⁷⁶⁴ Pošto kvalitet ukupne obuke koju Akademija obezbeđuje zavisi od kvaliteta i angažovanosti predavača i mentora, treba stalno voditi računa o njihovom materijalnom i metodološkom napredovanju. Programski savet je organ odgovoran za utvrđivanje sadržaja i trajanja takve obuke⁷⁶⁵ za koju se izdaju posebna uverenja.⁷⁶⁶ Ona treba da se usredsredi na usavršavanje metodologija i poboljšanje znanja u novim oblastima prava, kao što je npr. pravo Evropske unije.

⁷⁶³ Iako mentori treba da odgovaraju na pitanja i daju savete o posebnim pravnim pitanjima, obim mentorskog rada je mnogo širi i treba da obuhvati potpuno poznavanje teorije i prakse obavljanja sudijskog ili tužilačkog posla.

Preporučuje se da se odrede četiri glavne oblasti u kojima će mentori raditi.

Oni bi davali informacije i služili kao pomoć za polaznika obuke, davati konstruktivnu kritiku i povratne informacije o ponašanju polaznika obuke, postupali kao advokati u ime polaznika obuke ili kao posrednici između polaznika obuke i drugih lica u osetljivim pitanjima, postupali kao poverljiva lica u vezi sa ličnim ili etičkim pitanjima.

Svi razgovori između mentora i polaznika obuke treba da budu poverljivi, a mentor ih nikome ne otkriva osim ako se to ne traži prema zakonu ili pravosudnoj etici.

Takođe, osim obavezne obuke koju mentori preduzimaju, preporučuje se da se postojeći mentori međusobno sastaju nekoliko puta u toku svog rada, a takođe i sa predstavnikom Programskog saveta kako bi razgovarali o raznim tehnikama mentorske kontrole i razmenili ideje o tome koji je najbolji način da se kontrolišu polaznici obuke.

Neka pitanja za koja mentori treba da budu obučeni obuhvataju razliku između toga da se polaznicima obuke jednostavno kaže kako mentori postupaju i da se koriste različiti pristupi od kojih polaznik obuke može da utvrdi najbolji pristup, pomoć polaznicima obuke ocenom problema koji nastaju da bi ih ispravno rešili, važnost raspoloživosti u svakom trenutku, što znači da moraju biti spremni da pozive primaju i uveče i za vreme vikenda, činjenicu da uloga mentora nije samo reaktivna; mentor mora postati proaktivno uključen u svet polaznika obuke, tehnike konstruktivne kritike, tako da se polaznici obuke osećaju sposobnim da samostalno rešavaju probleme i potencijalne greške, poverljivost odnosa, sposobnost mentora da modeliraju posvećenost do savršenstva i da se ne plaše da otkriju svoje greške, kao da ponovo ocene svoj sopstveni rad.

⁷⁶⁴ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 47 i 48.

⁷⁶⁵ Ibid. čl. 47 st. 1.

⁷⁶⁶ Ibid. čl. 7 st. 2.

Međutim, do odluka Ustavnog suda, član 40, stav 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, član 50, stav 4 Zakona o sudijama i član 75, stav 2 Zakona o javnom tužilaštvu⁷⁶⁷ značili su da je u određivanju sudijskih i tužilačkih imenovanja trebalo voditi računa i o zahtevu da:

Prilikom predlaganja kandidata za izbor za funkciju sudije prekršajnog ili osnovnog suda ili zamenika javnog tužioca u Osnovnom javnom tužilaštvu, Visoki savet sudstva ili Državno veće tužilaca ima obavezu da predloži kandidata koji je završio početnu obuku na Akademiji, u skladu sa uspehom koji je postigao na početnoj obuci.

Činilo se da ovo nije bio apsolutni zahtev, pošto član 40, stav 9 Zakona o Pravosudnoj akademiji predviđa i da:

Ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku, Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca, može predložiti kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor.

Ipak, učinak člana 40, stavova 8 i 9 bio je da se daje prvenstvo onima koji su završili početnu obuku sa ciljem svog predlaganja kao kandidata za sudiju prekršajnog ili osnovnog suda ili zamenika javnog tužioca u Osnovnom javnom tužilaštvu.

Istovremeno, treba primetiti da se zahtev u članu 40, stav 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji da su kandidati za sudijsko imenovanje završili početnu obuku odnosi samo na imenovanje za sudije prekršajnog ili osnovnog suda. Kao posledica toga, teorijski je moguće da se neko imenuje za sudiju suda višeg nivoa od tih sudova, a da nije završio početnu obuku. Ipak, u sistemu „pravosudne karijere“, onako kako postoji u Srbiji, čini se vrlo neverovatnim da oni koji su imenovani za sudove višeg nivoa nisu već sudije, bez obzira na to da li su kao takvi imenovani pre uvođenja sadašnjeg zahteva ili shodno tome.

⁷⁶⁷ Bio je uveden uslov u druga dva zakona Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 101/13), ali se već nalazio u Zakonu o Pravosudnoj akademiji kada je bio usvojen 2009. godine. Zahtev je uveden nakon što je uzeto u obzir Mišljenje br. 4 veća CCJE o odgovarajućem početnom stručnom usavršavanju za sudije na nacionalnom i evropskom nivou (27. novembra 2003).

Mada se član 40, stav 8, takođe, primenjuje samo na imenovanje za zamenike javnog tužioca u Osnovnom javnom tužilaštvu, javni tužioci moraju da budu imenovani iz redova zamenika javnih tužilaca.⁷⁶⁸

Uvođenje zahteva o početnoj obuci ipak je izmestilo pređašnje rešenje toka karijere od sudijskog pomoćnika do sudije, iako ga nisu svi pomoćnici sledili. Naravno, taj postupak je značio da nije postojao zahtev za formalnom obukom kao preduslov da sudijski pomoćnici postanu sudije, mada bi praktično iskustvo koje bi mnogi od njih stekli u pređašnjoj ulozi (poslovi koje vrše kreću se od uslužnih poslova do sastavljanja presuda, ali ne podrazumevaju uvek rad u samoj sudnici) ublažilo ovo u određenoj meri.

4.7.3 Završni ispit

Ciklus početne obuke prestaje završnim ispitom. Jedini predmet ocenjivanja su „isključivo praktično znanje i sposobnost stečene na početnoj obuci za obavljanje posla sudije prekršajnog suda, osnovnog suda i zamenika javnog tužioca u osnovnom tužilaštvu”,⁷⁶⁹ koji su neophodni za obavljanje pravosudne i tužilačke funkcije. Ocene se kreću u opsegu od 1 do 5.⁷⁷⁰

Osim toga, Zakon predviđa postojanje komisije zadužene za početnu obuku i završni ispit.⁷⁷¹ Međutim, oni koji odlučuju o i/ili obavljaju početnu obuku ne smeju prisustvovati završnom ispitu.

Model i način sprovođenja završnog ispita, da li će on biti pismeni i/ili usmeni, treba osmisлити u ranoj fazi. Preporučuje se da se praktične veštine polaznika obuke najbolje procenjuju probnim simulacijama i sastavljanjem presuda/optužnih naloga.

⁷⁶⁸ Zakon o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS, br. 101/13), čl. 55.

⁷⁶⁹ Ibid. čl. 37 st. 1.

⁷⁷⁰ Ibid. čl. 37 st. 2.

⁷⁷¹ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 32.

4.8 Stalna obuka sudija i tužilaca u okviru službe

Akademija, u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, vrši dva osnovna tipa obuke: početnu obuku pre službe i stalnu obuku sudija i tužilaca kao i drugih članova pravosuđa u Srbiji u okviru službe.

Kao pojam i cilj stalne obuke se definiše „usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština radi stručnog i efikasnog vršenja sudijske i tužilačke funkcije”,⁷⁷²

Zakon predviđa sledeće jasne ciljne grupe za koje Akademija treba da osmišljava i sprovodi programe stalne obuke:

- sudije i javne tužioce;⁷⁷³
- novoizabrane/imenovane sudije i javne tužioce a koji nisu završili početnu obuku,⁷⁷⁴
- pravne pomoćnike i pripravnike/stažiste u sudovima i tužilaštvima;⁷⁷⁵
- administrativno osoblje u sudovima i tužilaštvima;⁷⁷⁶
- mentore i predavače u Akademiji.⁷⁷⁷

Prilikom definisanja pojma i cilja stalne obuke⁷⁷⁸ kao i korisnika pošlo se od postavljenog cilja Akademije i definicije sadržane u skladu sa Deklaracijom broj 4 (2003) Konsultativnog saveta evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci gde se u izričito kaže da

⁷⁷² Ibid. čl. 41.

⁷⁷³ Ibid. čl. 42.

⁷⁷⁴ Ibid. čl. 45.

⁷⁷⁵ Ibid. čl. 49.

⁷⁷⁶ Ibid. čl. 51-53.

⁷⁷⁷ Ibid. čl. 19.

⁷⁷⁸ Ibid. čl. 41 i 42.

“je stalna obuka neophodna, ne samo zbog razvoja prava, tehnika i znanja za obavljanje pravosudnih funkcija, već i zbog mogućnosti da sudije pređu i u različite sudove (horizontalno i vertikalno).”⁷⁷⁹

Ova deklaracija ističe i sledeće preporuke za obuku u okviru službe:

- ova obuka treba da se zasniva na dobrovoljnom učešću sudija;⁷⁸⁰
- obuka može biti obavezna samo u izuzetnim slučajevima. Ispit može da postoji (ako tako odluči pravosudni ili drugi odgovorni organ) kada sudija preuzima novu dužnost, drugačiju vrstu posla, drugu funkciju ili u slučaju temeljnih promena zakonodavstva;⁷⁸¹
- programe obuke treba da sastavljaju predavači i same sudije pod nadzorom pravosudnog ili drugog organa odgovornog za početnu obuku i obuku u okviru službe;⁷⁸²
- programi, koji se sprovode pod nadzorom istog organa, treba da se usredsrede na pravna i druga pitanja u vezi sa funkcijama koje sudije obavljaju i da odgovaraju njihovim potrebama;⁷⁸³
- sami sudovi treba da podstiču svoje članove da pohađaju kurseve obuke u okviru službe;⁷⁸⁴
- programi treba da se sprovode i da podstiču stvaranje okruženja u kome se pripadnici različitih struka i nivoa u pravosuđu mogu sastajati, razmenjivati iskustva i dolaziti do zajedničkih stavova;⁷⁸⁵

⁷⁷⁹ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁷⁸⁰ Ibid.

⁷⁸¹ Ibid.

⁷⁸² Ibid.

⁷⁸³ Ibid.

⁷⁸⁴ Ibid.

⁷⁸⁵ Ibid.

- iako je obuka moralna dužnost sudija, države članice su takođe dužne da sudijama obezbede finansijska sredstva, vreme i druga sredstva neophodna za obuku u okviru službe.⁷⁸⁶

Akademija vodi evidenciju polaznika programa stalne obuke i te podatke dostavlja Visokom savetu sudstva odnosno Državnom veću tužilaca.⁷⁸⁷ Ovaj član razrađuje odredbe Zakona o sudijama⁷⁸⁸ i Zakona o javnom tužilaštvu⁷⁸⁹ koje govori o tome da učestvovanje sudija, javnih tužilaca i zamnika javnih tužilaca u obuci je jedan od kriterijuma za izbor i napredovanje u karijeri. Takođe, dostavljanje evidencije o predavačima i mentorima imaće uticaja na napredovanje u karijeri, kao izraz njihove spremnosti da se dodatno angažuju.⁷⁹⁰

U procesu izrade programa stalne obuke, u obzir treba da se uzmu mnogi faktori, uključujući i domaći sistem pravde i najnovija kretanja u zakonodavstvu, profesionalne potrebe ciljnih grupa i javna očekivanja onih koji drže pravosudne funkcije kao i međunarodni i evropski standardi i najbolja iskustva u ovoj oblasti.⁷⁹¹

Prema rečima Mirka Ćirkiza, poslanika kluba Za evropsku Srbiju prilikom donošenja zakona o Pravosudnoj akademiji, postojanje obavezne stalne obuke, stalnog napredovanja, stalnog usavršavanja dokaz je da se država u ovom delu uozbiljila i da očekuje i od nosilaca pravosudnih funkcija da se uozbilje. Država im na ovaj način omogućava stalno napredovanje i stručno usavršavanje i da će zbog svega toga, država sutra, s puno razloga i osnova, tražiti i njihovu odgovornost za nekvalitetno vršenje profesije.⁷⁹²

Učešće u stalnoj obuci treba da bude katalizator za napredovanje na poslu ili unapređenje sudija i tužilaca.

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 42 stav 2

⁷⁸⁸ Zakon o sudijama, (2008), op.cit.

⁷⁸⁹ Zakon o javnom tužilaštvu, (2008), op.cit.

⁷⁹⁰ Videti i Odluku Programskog saveta Pravosudne akademije o Kriterijumima za izbor mentora

⁷⁹¹ Videti više u Statistička analiza podataka o polaznicima i programima stalne obuke, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 92 -00 -51/ 2014- 01

⁷⁹² Izlaganje Mirka Ćirkiza, Skupštinska rasprava o Predlogu Zakona o Pravosudnoj akademiji, 17. novembar 2009, videti na <http://www.otvoreniiparlament.rs/2009/11/17/140792/page/9/>

U Mišljenju broj 4 Konsultativnog veća evropskih sudija (iz 2003. godine)⁷⁹³, naglašava se da je obuka u okviru službe „postala obavezna ne samo zbog promena u pravu, tehnologiji i znanju potrebnom za obavljanje dužnosti u pravosuđu već i zbog mogućnosti...da sudije dobiju nove odgovornosti kada prihvate nove funkcije...takvo pomeranje ili pretpostavka novih odgovornosti mogu postati uslov za pohađanje relevantnog programa obuke...ona je, takođe, neophodna za širenje kulture obuke u pravosuđu ".⁷⁹⁴

U tom smislu, Akademija vodi evidenciju o sudijama i javnim tužiocima koji učestvuju u opštem programu stalne obuke i izdaje uverenja.⁷⁹⁵ Evidencija se prosleđuje Viskom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, a treba je vrednovati kao jedan od kriterijuma za ocenjivanje napredovanja na poslu aktivnih sudija i tužilaca.

Zakon pravi jasnu razliku između obavezne i dobrovoljne stalne obuke:⁷⁹⁶

Dobrovoljna obuka u okviru službe nudi se kroz okvir godišnjeg Opšteg programa obuke⁷⁹⁷ koji treba osmisliti i staviti na raspolaganje svim sudijama i tužiocima širom zemlje.

Obavezna obuka u okviru službe se kao takva utvrđuje zakonom ili odlukom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u slučajevima predviđenim Zakonom.⁷⁹⁸

Pravo i dužnost sudija i tužilaca da pohađaju stalnu obuku ostvaruju se kroz opšte nastavne planove stalne obuke.⁷⁹⁹ Okvirni godišnji Opšti nastavni plan obuke priprema se i dostavlja svim sudijama i javnim tužiocima do 1. decembra, a oni se mogu prijaviti za razne delove obuke do 31. decembra tekuće godine za narednu kalendarsku godinu.⁸⁰⁰

⁷⁹³ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM> Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

⁷⁹⁴ Ibid.

⁷⁹⁵ Zakon o Pravosudnoj Akademiji, op.cit, čl. 42 st. 2 i čl. 46 st. 4.

⁷⁹⁶ Ibid. čl. 43

⁷⁹⁷ Ibid. čl. 44 i 46.

⁷⁹⁸ Ibid. čl. 43 st. 2 i čl. 45 st. 5.

⁷⁹⁹ Ibid. čl. 44.

⁸⁰⁰ Ibid. čl. 46.

Posebna obavezna obuka može se organizovati u sledećim okolnostima: u slučajevima promene specijalizacije, značajne revizije zakonodavstva, uvođenja novih tehnika rada, specijalne obuke za one sudije i zamenike javnih tužilaca koji se po prvi put biraju na ta zvanja ili za to zanimanje, a nisu prošli početnu obuku u Akademiji, da bi se eliminisali nedostaci u obavljanju sudijske ili tužilačke funkcije.

Novoizabrane sudije i tužioci koji nisu pohađali program početne obuke Akademije moraju da pohađaju program posebne obuke. Preporučuje se da se ova obuka obavi odmah nakon preuzimanja sudijske ili tužilačke dužnosti. Ova posebna obuka treba da traje 3 nedelje (ukupno 90 sati) i može se sprovesti u rasponu od 3 meseca. Obim posla polaznika obuke se smanjuje do 30 procenata. Nastavni plan obuke treba da bude usredsređen prvenstveno na izgradnju sudijskih veština: etike i deontologije službe, izradu sudskih odluka i optužnih naloga, pravno istraživanje, domaću i međunarodnu sudsku praksu, vođenje predmeta i kontrolu napora, najnovija kretanja u oblasti građanskog, krivičnog, prekršajnog prava.

Druga kategorija posebne, trajne obuke usmerena je ka sudijama i tužiocima čiji rad Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nisu ocenili kao zadovoljavajući. U takvim slučajevima, njihova stalna obuka je obavezna i ne treba da ima korektivno ili popravno značenje. Akademija treba da pripremi ovaj program posebne obuke u skladu sa odlukama Viskog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca. Program treba da odgovara pojedinačnim potrebama ove grupe sudija i tužilaca.

Specijalizovana obuka je zato još jedan tip obuke koju Akademija treba da obezbedi. Ovaj vid obuka treba da ponudi specijalizovano znanje i stručnost u datoj oblasti prava, kao što je intelektualna svojina, pravo o zaštiti konkurencije itd.

Na kraju se nudi još jedna posebna obuka u slučajevima kada sudije i tužioci prelaze na dužnost koja je na višoj instanci. Ova obuka je veoma potrebna, a nastavni plan treba uraditi bar za dve razdvojene grupe: one koji prelaze u viši sud ili više tužilaštvo i one koji prelaze na dužnost u apelacione sudove i tužilaštva. Obuka treba prvenstveno da obuhvati odgovarajuća procesna pravila, tehnologiju rada, domaću i međunarodnu sudsku praksu itd.

4.9 Ocena dosadašnjih rezultata rada Pravosudne akademije

U Analizi⁸⁰¹ kojom se procenjuju buduće potrebe Pravosudne akademije ukazano je na značaj i ugled⁸⁰² koji je Akademija stekla za četiri godine svog postojanja⁸⁰³, ali su uočene i oblasti u kojima bi Akademija mogla da unapredi svoj rad. Radi se o pojedinim zakonskim rešenjima koja nisu zaživela u praksi uglavnom zbog nedovoljnih finansijskih sredstava,. Međutim, Analiza je pokazala i da izmenom postojećih rešenja ili praksi može doći do značajnog unapređenja rada Akademije, a time i obuka koje organizuje. Na ovom mestu biće reči o merama koje se tiču unapređenja obuke.

4.9.1 Početna obuka

Osnovna delatnost Akademije jeste obuka budućih nosilaca pravosudne funkcije. Zato je prijemni ispit za Akademiju od fundamentalnog značaja za odabir najboljih kandidata. Broj polaznika početne obuke određuju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca⁸⁰⁴, prema objektivnoj proceni potreba budućih nosilaca pravosudnih funkcija. Za prvu generaciju određena je kvota od 22, drugu 27, treću 37, četvrtu 24, i kvota 24 polaznika za poslednju, petu generaciju. Ovaj broj mora biti brižljivo planiran, prema kratkoročnim potrebama u

⁸⁰¹ Milovanović D., Avramović, S., Krstić, I., Glišić, N., Studija o razvojnim potrebama Pravosudne akademije, Projekat „Podrška jačanju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje reformi pravosudnog sistema u kontekstu primene principa racionalizacije za reformu javne uprave“, Beograd, 2014.

⁸⁰² Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika podnelo je krivičnu prijavu protiv direktora Pravosudne akademije u kojoj tvrdi da je izvršio produženo krivično delo falsifikovanja isprave. Videti više na 'Krivična prijava protiv direktora Pravosudne akademije', *Večernje novosti*, 09.11.2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:518742-Krivicna-prijava-protiv-direktora-Pravosudne-akademije>; U decembru iste godine Prvo osnovno javno tužilaštvo odbacilo je krivičnu prijavu.

⁸⁰³ “*The Judicial Academy has evolved into an institution with increased authority and respect.*”

Radinović-Bell, J. and Brooks, J., (2013), op.cit.

⁸⁰⁴ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 26.

pravosuđu, kako bi svako mesto bilo popunjeno. Ipak, potrebno je sprovesti i dugoročno planiranje budućih radnih mesta u pravosuđu, kako bi se broj polaznika Akademije na vreme prilagođavao tim potrebama.

Akademija raspisuje konkurs⁸⁰⁵, a opšti uslovi za prijavu na konkurs su položen pravosudni ispit i ispunjavanje opštih uslova za rad u državnim organima. Analiza regionalnog iskustav pokazuje da se pored ovih uslova u većini država zahteva i poznavanje jednog svetskog jezika, po pravilu engleskog. Ovaj uslov bi trebalo da bude uveden, jer danas nosioci pravosudnih funkcija ne mogu kvalitetno da obavljaju svoj posao bez znanja i primene relevantnih međunarodnih standarda.

Svake godine broj prijavljenih kandidata je sve veći, što omogućava bolju selekciju kandidata i ukazuje na veliku zainteresovanost da se postane polaznik Akademije. Takođe, uočeno je i da je razlika između opšte ocene prvog primljenog i poslednjeg sve manja, što ukazuje i na bolju pripremu kandidata.

Kandidati polažu prijemni ispit, koji se sastoji iz pisanog testa, usmenog dela i testa ličnosti⁸⁰⁶. Postupak polaganja je transparentan i svodi na minimum mogućnost uticaja na rezultat, ali je primenom savremene informacione tehnologije moguće dodatno obezbediti poverljivost i objektivnost⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ Ibid. čl. 27.

⁸⁰⁶ Ibid. čl. 29 – 34.

⁸⁰⁷ Pravosudna akademija razvila je softver za generisanje kombinacija za pisani test, koji je instaliran na jednom računaru koji zbog bezbednosti nije povezan sa internetom, ali ima prostora za dalje usavršavanje ovog sistema. Test se sastoji iz 60 pitanja multiple choice, iz oblasti nadležnosti osnovnih sudova i obuhvata krivicu, parnicu, vanparnicu, prekršaje, kao i 10 pitanja iz opšte kulture. Usmeni deo ispitivanja odvija se kroz rešavanje zadatog slučaja kako bi se ocenila sposobnost kandidata da razume i obrazloži komplikovana pravna pitanja i institute. Tom prilikom, kandidat dobija ocene u tri kategorije:

- pravna argumentacija;
- način izlaganja; i
- kvalitet zaključaka.

I ovaj deo testiranja je transparentan jer nakon provere identiteta kandidata, on pred drugim kandidatima izvlači kovertu sa hipotetičkim slučajem iz oblasti za koju se opredelio (krivično ili građansko).

Test ličnosti polažu kandidati koji su položili pisani test, a sastavlja ga psiholog koji ga prilagođava nosiocima pravosudnih funkcija, a u skladu sa zakonom koji uređuje uslove za obavljanje psihološke delatnosti.

Kandidat mora proći test ličnosti da bi položio prijemni ispit. Ukoliko kandidat na testu ličnosti dobije negativnu ocenu, stručno lice tu odluku mora da obrazloži i izloži članovima ispitne komisije. Ukoliko se članovi Komisije slože sa ocenom, kandidat nije prošao test ličnosti i eliminisan je iz daljeg postupka

Nakon prijemnog ispita, mesta popunjavaju najbolje rangirani na listi, do popune predviđenog broja mesta⁸⁰⁸. Međutim, ne uzima se u obzir mogućnost da svi polaznici Akademije uspešno ne okončaju obuku. Stoga bi pri planiranju kvota za upis trebalo predvideti i tu činjenicu. U suprotnom, stvara se pritisak da Akademiju mora da završi svaki polaznik koji je i upiše. Čini se da je potrebno razmotriti i pitanje geografske raspoređenosti, pošto se prilikom prijema na Akademiju ne određuju kvote kandidata prema sedištu apelacionih sudova. Ovo dovodi do toga da u nekoj generaciji ima više upisanih polaznika iz jednog kraja Srbije, ali i do problema da u jednoj istoj generaciji nema uopšte polaznika iz nekog drugog dela Srbije. Problem bi trebalo rešiti, posebno kada se uzme u obzir da je u Srbiji mala pokretljivost nosilaca pravosudnih funkcija zbog teške ekonomske situacije i drugih faktora.

Zakon o Pravosudnoj akademiji propisuje da korisnik početne obuke zasniva radni odnos u Akademiji za vreme trajanja obuke⁸⁰⁹. Budući da je Akademija ustanova osnovana od strane Republike Srbije, koja ima svojstvo pravnog lica, a koja je nadležna za organizaciju početne obuke, na ovaj način se uspostavlja pravna veza između korisnika početne obuke i Akademije. Takođe, ovakvo rešenje daje mogućnost Akademiji da postavlja određene obaveze korisnicima početne obuke (redovno pohađanje obuke, učešće u programskim aktivnostima), kao i da preuzima mere u slučaju neispunjavanja propisanih obaveza.

Analiza pokazuje da obim prava i obaveza korisnika početne obuke prati rešenja koja postoje u većini evropskih zemalja. Međutim, uočeno je da način na koji je koncipirana početna obuka ne zahteva prekid radnog odnosa. Naime, teorijska obuka koja traje u prvoj godini nije toliko intenzivna da korisnici početne obuke ne bi mogli da je prate i da ostanu

prijemnog ispita. Ima mišljenja da ovakav eliminacioni test ostavlja prostor za subjektivnost i arbitrarno uklanjanje nepoželjnih kandidata. Mišljenja smo da je ovaj deo ispita veoma važan, jer većina sudijskih i tužilačkih pomoćnika nikada nije bila podvrgnuta psiho testu, a u praksi se pokazalo da je ovaj segment jedan od značajnijih za pravilno postupanje i odlučivanje u pravosuđu. Da bi se dodatno obezbedila objektivnost u odlučivanju po ovom osetljivom pitanju, bilo bi poželjno da u pripremi testa i ocenjivanju kandidata učesstvuje veći broj psihologa koji bi pojedinačno ocenjivali kandidate. – Razgovor autora sa direktorom Pravosudne akademije Nenadom Vujićem, 05.03.2015.

⁸⁰⁸ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 34.

⁸⁰⁹ Ibid. čl. 40. st. 1.

zaposleni u pravosuđu, odakle i dolazi najveći broj korisnika. Tako bi oni mogli da zadrže radni odnos, a nastava bi mogla da se odvija samo jednim radnim danom u nedelji. Ovo stoga što se u nastavku obuke insistira na praktičnom radu i usavršavanju praktičnih znanja i veština. S druge strane, polaznici, u skladu sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, primaju 70% plate sudije osnovnog suda za 30 meseci⁸¹⁰, koliko traje obuka, što im pruža određeni stepen sigurnosti i mogućnost da se u potpunosti posvete obuci. Ukoliko se zadrži ovo rešenje, onda bi nastava na početnoj obuci morala biti intenzivnija, uz dalje unapređenje svakodnevnog rada i ocenjivanja napredovanja korisnika početne obuke.

Zakon i Statut Pravosudne akademije regulišu i situaciju kada iz objektivnih razloga istekne period od 30 meseci. U tom slučaju, polaznici se raspoređuju na radna mesta dok se ne izvrši izbor za nosioca pravosudne funkcije.

Visoki savet sudstva i Držano veće tužilaca su u obavezi da Narodnoj skupštini predlože za funkciju sudije osnovnog suda, prekršajnog suda ili zamenika u osnovnom javnom tužilaštvu, kandidata koji je završio početnu obuku. Ukoliko nema prijavljenih kandidata koji su završili početnu obuku, tek tada mogu biti predloženi kandidati koji ispunjavaju opšte kriterijume za izbor na mesto sudije prekršajnog ili osnovnog suda ili zamenika u osnovnom javnom tužilaštvu. Međutim, Ustavni sud proglasio je neustavnim ove odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji⁸¹¹, što je uticalo na izmenu ove prakse i na način rada Pravosudne akademije. Iz tog razloga, može proteći duži period do prvog angažmana svršenih akademaca, te je potrebno osmisliti prelazno rešenje do uspostavljanja Akademije kao jedinstvenog ulaza u pravosuđe. U skladu sa preporukama eksperata Evropske unije i Saveta Evrope, potrebno je u kriterijume za prvi izbor uneti jasno vrednovanje završene početne obuke i obezbediti ravnopravnost kandidata koji su završili početnu obuku i onih koji bi konkurisali na osnovu završene obuke za sudijske/tužilačke pomoćnike nakon sprovedenog testiranja.

⁸¹⁰ Ibid.

⁸¹¹ Odluka Ustavnog suda IUz broj 497/2011 od 6. februara 2014. godine, objavljene u „Službeni glasniku RS”, broj 32/14 od 20. marta 2014. Godine, kojom su odredbe člana 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09), prestale da važe.

Na kraju programa početne obuke, polaznici Pravosudne akademije polažu završni ispit⁸¹². Završna ocena predstavlja zbir ocena sa svakog dela obuke i ocene sa završnog ispita. Do sada je ispit bio u formi simulacije suđenja, u toku koje je svaki kandidat menjao uloge tužioca, sudije parničara i sudije krivičara..

Trebalo bi unaprediti završni ispit, tako da on bude koncipiran da u najboljoj meri oceni da li su akademci stekli uslove koji se traže za izbor sudija i tužilaca. Komisija za završni ispit⁸¹³ bi trebalo da bude specijalizovan i podeljen u tri kategorije: za tužioce, za sudije krivičare i za sudije parničare. Takođe, potrebno je unaprediti završni ispit tako da on predstavlja objektivnu procenu znanja i veština svakog kandidata. Imajući u vidu da je značajan deo teorijske obuke posvećen praksi Evropskog suda za ljudska prava, na završnom ispitu bi trebalo uvesti i pitanja iz jurisprudencije Evropskog suda, kao i Suda pravde EU. Takođe, na završnom ispitu potrebno je proveriti znananje kandidata o etičkom kodeksu i pitanjima integriteta.. Konačno, trebalo bi urediti status polaznika Akademije koji ne položi završni ispit.

Dosadašnja obuka prvenstveno je usmerena na oblast međunarodnog prava i ljudskih prava, jer je procenjeno da ovi sadržaji nisu dovoljno zastupljeni na redovnim studijama. Nacionalna strategija reforme pravosuđa za 2013-2018.⁸¹⁴ predviđa potrebu unapređenja saradnje pravnih fakulteta sa Pravosudnom akademijom, u smislu usaglašavanja i približavanja nastavnih programa i programa obuke i predviđa potrebu podrške inicijative da se na pravnim fakultetima uvedu ljudska prava kao obavezni predmet. Na ovaj način, priznaje se da nastava u oblasti ljudskih prava na pravnim fakultetima nije zadovoljavajuća i da je opravdano što Pravosudna akademija insistira posebno na obuci u ovoj oblasti.

Nakon analize programa početne obuke, uočava se da je program sveobuhvatan i da sadrži sve relevantne teme iz oblasti ljudskih prava. Međutim, program je preekstenzivan za

⁸¹² Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 37.

⁸¹³ Ibid. čl. 18.

⁸¹⁴ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013.-2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 71/2013) i Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013.-2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 55/2014)

predviđen broj časova, pa bi ga trebalo povećati, kako bi se obezbedio kontinuitet u unapređenju znanja i veština.

Početna obuka⁸¹⁵ traje 24 meseca, a kandidati imaju još 6 meseci da se pripreme za završni ispit. Teorijski deo obuke iznosi samo 10% celokupne obuke. Tako akademci imaju prilike da 12 dana slušaju predavanja i radionice posvećene Evropskoj konvenciji i praksi Evropskog suda. Korisnici imaju i obuku u postupanju u porodičnim odnosima i postupanju sa maloletnim učiniocima krivičnih dela i za ovu obuku dobijaju sertifikate. U obaveznu obuku spadaju i seminari koje organizuju međunarodne organizacije, poput obuke u oblasti diskriminacije. Takođe, polaznici su obavezni da prisustvuju svim kontinuiranim obukama, koje se organizuju u sedištu njihove apelacije, iako se čini da bi oni trebalo da pohađaju samo obuku koja je specijalizovana za i prilagođena potrebi unapređenja njihovih znanja i veština.

Ovako koncipiran program rada na prvoj godini Akademije ostavlja prostor za unapređenje kurikuluma i to kako u pogledu povećanja broja časova, tako i predmeta koji se izučavaju⁸¹⁶.

⁸¹⁵ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl. 25 -40.

⁸¹⁶ Razgovor autora sa Natašom Rašić, 05.03.2015. - Neophodno je uvesti veći broj veština i praktičnih znanja, ne samo iz najužih pravnih oblasti, već i onih koji omogućavaju razvoj kompletne ličnosti budućih sudija, usavršavanje opšte i posebne pravničke kulture, izgrađivanje samopouzdanja, osnaživanje etičkih vrednosti, razvijanje komunikativnih sposobnosti i sl. Ovakva praksa postoji u većini zemalja u regionu. Pored toga, trebalo bi znatno više insistirati na razvijanju pravničkog rezonovanja, odnosno na pravilnom tumačenju zakona, i izradi sudskih odluka, kao što je to slučaj u drugim kontinentalnim sistemima. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti pisanju presuda, po ugledu na Evropski sud za ljudska prava. Takođe, određeni broj časova trebalo bi posvetiti i nekim drugim društvenim oblastima, poput psihologije, komunikologije, medicine, ekonomije, računovodstva, integriteta, korupcije, jer znanje iz ovih oblasti može doprineti boljem vršenju pravosudnih funkcija.

Takođe, dalje unapređenje znanje u ovoj oblasti, između ostalog, moguće je i kroz učenje na daljinu (E-learning), u vidu dodatne podrške programu početne obuke. Na ovaj način, obezbedio bi se kontinuitet u radu korisnika i produbilo njihovo znanje u određenim oblastima, predstavljanjem većeg broja materijala, vežbi i zadataka. U drugom delu, ovaj program bi unapredio i rad sa mentorima koji bi takođe slali dodatne materijale i organizovali simulaciju suđenja, u vidu avatar programa. Na kraju svake celine bilo bi organizovano testiranje, a uveo bi se i poseban program za pisanje presuda. Na ovaj način, polaznici bi dobili produbljenije i kontinuiranije znanje u oblasti primene Evropske konvencije. Do sada nije bilo finansijskih sredstava za psihološke radionice i ovaj segment rada sa korisnicima Akademije trebalo bi posebno ojačati. Na osnovu testa ličnosti koji je rađen na prijemnom ispitu, vidi se psihološki profil svakog kandidata. Na primer, često se kao problem javlja trema prilikom nastupa u javnosti. Psiholog bi trebalo da radi sa svakim

Korisnici programa početne obuke pohađaju obuku pod nadzorom mentora u sudovima, tužilaštvima i institucijama izvan pravosuđa. Mentori u svakoj fazi početne obuke ocenjuju korisnike, izuzev perioda koji provedu van pravosuđa.

Budući da obrazovne aktivnosti ne zahtevaju samo znanje pravne materije, već i posedovanje pedagoških sposobnosti u smislu prenošenja znanja, Zakon predviđa obaveznu obuku za mentore i predavače. Obuka se organizuje u vidu praktičnih radionica, na kojima se insistira na veštini komunikacije i prenošenju znanja i na kojima se mentori upoznaju sa svojim pravima i obavezama, praćenjem kandidata i upisivanjem ocena u dnevnik. Dužina obuke zavisi od finansijskih mogućnosti, ali se redovno organizuje i to u saradnji sa Katedrom za andragogiju Filozofskog fakulteta.

Razlika između stalnih i povremenih predavača je u tome što se stalni predavači iz redova sudija i zamenika javnih tužilaca upućuju na rad u Akademiju na tri godine, što je u skladu sa Zakonom o sudijama⁸¹⁷ i Zakonom o javnom tužilaštvu⁸¹⁸, dok se povremeni predavači iz redova sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca angažuju prema potrebi radi sprovođenja programa obuke. Do sada je upućeno samo jedno lice iz reda tužilaca, a svakako je neophodno obezbediti stalne predavače i iz reda sudija krivičara i parničara.

S druge strane, prava i obaveze mentora i povremenih predavača uređuju se ugovorom između njih i Akademije⁸¹⁹. Primetno je da se povremeni predavači ne biraju uvek u transparentnom postupku, koji je dostupan svim pripadnicima pravosuđa. Pritom, trebalo bi imati u vidu da je monopolizacija rada sa pojedinim predavačima uslovljena time što u pojedinim oblastima (npr. diskriminacija, azil i sl.) postoji malo stručnjaka i što su neki predavači veoma zauzeti, pa je sa njima teško uskladiti vreme održavanja obuke. U

kandidatom na prevazilaženju uočenih problema, koji su veoma važni za kvalitetno obavljanje pravosudne funkcije.

⁸¹⁷ Zakon o sudijama, (2008), op.cit.

⁸¹⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, (2008), op.cit.

⁸¹⁹ Zakon o Pravosudnoj akademiji, op.cit, čl.19 st. 7.

oblastima u kojima ovo nije slučaj, nesumljivo bi trebalo predavače birati na osnovu objavljenog konkursa na kojem su navedena neophodna znanja i veštine.

Iako su do sada predavači redovno bili podložni evaluacijama, one nisu dostavljanje predavačima, osim na njihov zahtev. Ipak, ove evaluacije su služile Pravosudnoj akademiji da otkáže dalji angažman predavaču koji uzastopno dobije lošije ocene. Međutim, predavač mora imati uvid u ocenu svog rada, kako bi bio u prilici da razume potrebe akademaca i unapredi određene segmente svog rada.

Posebno je pohvalno što je obuka na Akademiji decentralizovana, jer pored Beograda, postoje ispostave u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Na taj način se smanjuju troškovi i brže/efikasnije organizuje obuka, a Pravosudna akademija ima grupe predavača koji su na lokalnom nivou.

Najveći deo početne obuke (90%) potpuno opravdano je posvećeno praktičnom radu sa mentorima u sudovima i tužilaštvima. To, s druge strane, znači da kvalitet celokupne obuke u velikoj meri zavisi od znanja mentora i njegove posvećenosti.

Mentori mogu biti samo sudije i zamenici tužioca⁸²⁰. Zainteresovani mentori prilažu biografiju, ali ima primera i da ih predlaže predsednik suda ili tužilac. Ovo je povoljno rešenje jer predsednici dobro poznaju veštine i znanje svojih saradnika, ali u svakom slučaju mora postojati jasno izražavanje zainteresovanosti sudije ili tužioca da postane mentor. Programski savet bira mentora, ali ovu ulogu bi trebalo dalje jačati, rukovodeći se transparentnim postupkom i utvrđenim kriterijumima za njihov izbor. Značajno je za izbor mentora i predavača da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca donesu jasne kriterijume vrednovanja rada sudija i tužilaca, koji bi bili polazna osnova za dalje unapređenje kriterijuma za izbor mentora i predavača.

Jedan mentor nadgleda samo jednog korisnika Akademije. Takođe, mentori se menjaju po oblastima što je dobro rešenje, ali je potrebno razmotriti uvođenje jednog glavnog mentora koji će pratiti razvoj kandidata od upisa na Akademiju, do polaganja završnog ispita. Dalje,

⁸²⁰ Statut Pravosudne akademije, op.cit, čl. 27.

trebalo bi razmotriti da li je neophodno da svaki kandidat prođe kroz istu praksu, ili ipak treba insistirati na njegovoj specijalizaciji na tužioca, sudiju krivičara i sudiju parničara. Zbog povećanja značaja, raznovrsnosti i broja predmeta Upravnog suda, potrebe za povećanjem broja sudija ovog suda, kao i razmatranja mogućnosti uvođenja dvostepenosti upravnog sudstva, trebalo bi prilikom specijalizacije predvideti i oblast upravnog spora. Konačno, trebalo bi razmisliti da se uvede mehanizam za razmenu znanja i iskustva između samih mentora u vezi sa programom mentorstva, jer bi to doprinelo daljem unapređenju rada sa kandidatima.

Ocene mentora redovno se dostavljaju Pravosudnoj akademiji. Ukoliko kandidat nije zadovoljan mentorom i navede razumne razloge iz kojih želi da ga promeni, Akademija mu izlazi u susret jer se smatra da je odnos poverenja i dobre saradnje između mentora i kandidata ključan za njegov razvoj i napredovanje. S druge strane, trebalo bi uvesti redovnu evaluaciju mentora, kako bi bilo praćeno da li mentor ispunjava svoje obaveze. Na kraju rada sa kandidatom, svi mentori bi morali biti podložni krajnjoj evaluaciji, od koje bi zavisio i njihovo dalje mentorstvo.

4.9.2 Stalna obuka

Stalna obuka je podjednako važna kao i početna obuka jer doprinosi profesionalizaciji i kontinuiranom unapređenju znanja nosilaca pravosudnih funkcija⁸²¹. Na žalost, ovom segmentu funkcionisanja i Pravosudna akademija i međunarodni partneri posvetili su daleko manje pažnje od početne obuke.

Primarni korisnici stalne obuke su sudije i tužioci. Akademija je prema odredbi člana 42. Zakona o Pravosudnoj akademiji obavezna da vodi evidenciju polaznika programa stalne

⁸²¹ “The greatest effect of professional training pertains to the increased motivation for work and a greater degree of self-assurance at work.”

Despotović, M., Effects of Professional Advancement on the Judiciary in Serbia, Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

obuke i te podatke dostavlja Visokom savetu sudstva, odnosno Državnom veću tužilaca. Ovi podaci, kao i podaci o predavačima i mentorima trebalo bi da imaju uticaja na napredovanje sudija i zamenika javnih tužilaca, kao izraz njihove spremnosti da se dodatno angažuju. U tome i leži glavni problem što odredba člana 43. Zakona predviđa da je stalna obuka dobrovoljna. U tom smislu ilustrativna je izjava predsednice Društva sudija Srbije Dragane Boljević koja je izjavila da: „je osnovni problem u pravosuđu u prethodnom periodu kako poboljšati znanje i veštine sudija kao i da je to razlog zašto je Društvo sudija kao strukovno udruženje sa Vladom Srbije 2001. godine „fifti-fifti” osnovalo Pravosudni centar kao preteču Pravosudne akademije”⁸²². Ovo nije dobro rešenje i trebalo bi uvesti obavezan broj časova stalne obuke na godišnjem nivou, posebno o ključnim zakonima ili značajnim izmenama postojećih zakona.

Za sada je obuka obavezna samo kada je drugim zakonima predviđena kao obavezna i to je za sada slučaj sa Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica i Porodičnim zakonom⁸²³. Drugo odstupanje od načela dobrovoljnosti stalne obuke postoji u situaciji kada Visoki savet sudstva ili Državno veće tužilaca propišu obaveznu obuku. To se odnosi na slučajeve kao što su promena specijalizacije, bitne promene propisa, uvođenje novih tehnika rada i radi uklanjanje nedostataka u radu sudija i tužilaca uočenih prilikom vrednovanja njihovog rada (član 50. Statuta Pravosudne akademije). Neophodno je uvođenje minimalnog broja dana obuke, koja bi bila u skladu sa potrebama pravosuđa.

Odredba člana 45. Zakona o Pravosudnoj akademiji predviđa poseban program stalne obuke za sudije i tužioce koji su po prvi put izabrani (posebna obuka), a nisu završili početnu obuku. Sadržina i trajanje posebnog programa stalne obuke utvrđuju se aktom Programskog saveta, zavisno od profesionalnog iskustva korisnika obuke. Korisniku posebnog programa stalne obuke smanjuje se obim posla i radno vreme do 30% za vreme trajanja ovog programa, a na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog

⁸²² Videti više na 'Kako poboljšati veštine sudija', *Portal B92*, 04.07.2014, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=07&dd=04&nav_id=872177

⁸²³ S tim u vezi, u toku 2015. godine očekuju se zakonske izmene Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu.

veća tužilaca. Smisao ove obuke je da se sudijama i zamenicima javnih tužilaca, koji se biraju prvi put na funkciju, olakša i omogući brže uključivanje u rad. Iako je ovo dobro rešenje, ono je privremenog karaktera, sve do trenutka dok Akademija ne postane single entry point, čemu treba težiti.

Korisnici obaveznog posebnog programa stalne obuke su i sudije i zamenici javnih tužilaca, koji su određeni odlukom Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca, kada je to potrebno radi otklanjanja nedostataka u radu sudije i zamenika javnog tužioca, uočenih prilikom vrednovanja njihovog rada. Odlukom Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca za pojedine kategorije sudija i tužilaca, može biti propisana obavezna stalna obuka i to u slučaju izbora za sud, odnosno javno tužilaštvo višeg stepena, promene specijalizacije, bitnih promena propisa i uvođenja novih tehnika rada. U ovim slučajevima, Akademija je u obavezi da izradi poseban program stalne obuke, u skladu sa odlukama Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca.

Pored uvođenja obaveznih stalnih obuka, treba voditi računa da ona mora biti koncipirana tako da zadovoljava potrebe sudija i tužilaca. Da bi se to postiglo, stalne obuke se moraju brižljivo planirati i mora postojati bliska saradnja između Akademije, Državnog veća tužilaštva i Visokog saveta sudstva u vidu predloga tema i oblasti u kojima je potrebna dodatna edukacija sudija i tužilaca. Odredba člana 50. Zakona o Pravosudnoj akademiji predviđa da program stalne obuke usvaja Upravni odbor, na predlog Programskog saveta, uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, ali ta saglasnost ne sme biti samo formalna, već uz aktivno učešće svih aktera. Pravosudna akademija na godišnjem nivou organizuje od 300 do 500 obuka, često u saradnji sa međunarodnim organizacijama koje najčešće predlažu teme i predavače. Inicijativa za organizacijom obuka često dolazi i od strane samih sudova i tužilaštva, što predstavlja pozitivan trend, ali mora biti deo okvirnog godišnjeg programa dobrovoljne obuke, koji Akademija jednom godišnje, a najkasnije do 1. decembra, dostavlja sudovima i tužilaštvima (član 53. Statuta Pravosudne akademije).

Uglavnom se propisuje obavezna obuka u pogledu ključnih zakona, kao što su Zakon o parničnom postupku ili Zakon o krivičnom postupku i to u kratkom roku (obično 2 meseca) u kojem bi sudije trebalo da prođu kroz obuku, ali bez obezbeđenja finansijskih sredstava i predavača. Često nije moguće obezbediti obuku za sve sudije, pa ima primera da je obuka obavezna za najmanje određen broj sudija. Na primer, u avgustu 2014. godine sprovedena je obavezna obuka za najmanje dvoje sudija sudova na čijim teritorijama nisu imenovani javni beležnici. U tom slučaju, samo sudije koje su prošle obuku dobijaju predmete kojima se bave javni beležnici i ova praksa pokazuje da je moguće uvesti užu specijalizaciju sudija kako bi se podigla njihova efikanost, ali i kvalitet odluka. Takođe, bilo bi poželjno i da postoji ažuran plan usvajanja novih zakona kako bi se obuke planirale blagovremeno i do trenutka početka primene novih, ključnih zakona. Pored dobro odabranih tema, potrebno je da program obuke bude praktično orijentisan, sa primerima iz prakse, a posebno prakse međunarodnih tela i sudova. U tom smislu, neophodno je povećati broj obuka koje se odnose na praksu Evropskog suda za ljudska prava. Mnoge sudije u Srbiji i dalje imaju problem da shvate status međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom sistemu, kao i koje konkretne obaveze to iziskuje. Pored obuka, bilo bi poželjno kada bi se postojanje neposredne primene Evropske konvencije apostrofiralo na više mesta u zakonskim i podzakonskim aktima. Drugim rečima, neophodno je da iz sadržine samog zakona proizlazi da je sud ne samo ovlašćen, već i obavezan, da konkretan slučaj sagleda u svetlu poštovanja osnovnih principa Evropske konvencije, kao i da neposredno primeni ovaj međunarodni instrument u svakom slučaju kad oceni da tome ima mesta. Međutim, jedan od razloga za nedovoljno pozivanje na praksu Evropskog suda trebalo bi tražiti i u preopterećenosti sudija iz koje jednim delom proističe i njihova nezainteresovanost za većim bavljenjem praksom Evropskog suda. Zato mnoge sudije pozivanje na praksu Evropskog suda vide kao „nužno zlo“, a ne kao šansu da se poboljša kvalitet rada i odlučivanja i unapređenje kulture ljudskih prava u društvu. Jedan od načina za prevazilaženje ovog problema mogao bi biti u tome da se poznavanje prakse Evropskog suda uvede kao kriterijum za izbor na funkcije sudija, tužioca i stručnih saradnika, a ovo znanje bi bilo pruženo na dobro osmišljenim i kontinuiranim seminarima.

Sudije i tužioci dostavljaju Akademiji prijave za programe do 31. decembra tekuće godine za narednu kalendarsku godinu. Za svaki od ponuđenih programa, Akademija određuje korisnike i o tome obaveštava sudove i javna tužilaštva. Već je pomenuto da je Akademija u obavezi da vodi evidenciju polaznika programa stalne obuke i te podatke dostavlja Visokom savetu sudstva, odnosno Državnom veću tužilaca. Baza podataka za obavezne obuke se pravi, ali se ručno rade statistički podaci i nema jedinstvenog spiska, već svaki rukovodilac programa Akademije vodi spiskove za svoju oblast. Trebalo bi Akademiji obezbediti server koji bi omogućilo postojanje elektronske baze podataka, gde bi u svakom trenutku bilo moguće dobiti relevantne podatke o broju obuka, obučenicima u određenom periodu, oblastima obuke i sl. Ovo je neophodno da bi se u svakom trenutku video obuhvat sudija i tužilaca koji su prošli kroz određenu obuku. Određeni broj sudija i tužilaca tvrde da u poslednjih 5 godina nisu bili ni na jednoj obuci. Ponekad sudije ističu da sami predsednici sudova odlučuju o tome ko će ići na koji seminar, bez jasnih kriterijuma za takvu odluku. Važno je da se vodi jedinstvena baza podataka o sprovedenim obukama po polaznicima, kako bi se obezbedilo utvrđivanje potreba za obukom, ravnopravan tretman kandidata i mogućnost polaznika da učestvuje u obukama Akademije kao budući predavači. Takođe, neophodno je da Akademija izvrši selekciju polaznika u saradnji sa Visokim savetom sudstva, na osnovu jasno utvrđenih kriterijuma .

Testiranje sudija i tužilaca je najosetljivije pitanje⁸²⁴. Radi provere znanja i razumevanja određene materije, neophodno je da se na seminarima na kojima se vrši obuka za ključne zakone organizuju ulazni i izlazni mini testovi. Do sada je Akademija davala evaluaciju koja po svojoj suštini predstavlja samoevaluaciju u smislu koliko je neki seminar bio koristan i da li je potrebno više seminara na konkretnu temu. U tom smislu, postavljaju se pitanja

⁸²⁴ Iako evaluacija programa obuke Pravosudne akademije nije dostigla svoj puni potencijal primetan je trend unapređenja indikatora kvaliteta obuke *“After 2010 (transformation in a Judicial Academy), there was a significant increase in all the indicators of the quality of professional training: satisfaction with the content and the manner of organisation of professional training, the correlation between the programmes and the real needs of judges, and with the possibility of their active participation in the training process. There was also an increase in the number of judges participating, for the first time.”*

Despotović, M., Effects of Professional Advancement on the Judiciary in Serbia, Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

poput: Da li ste nakon slušanja ovog seminara proširili svoja znanja iz konkretne oblasti? Koliko u vašoj praksi ima određenih predmeta? Šta smatrate da je glavna prepreka u sistemu zaštite od ...? Koji su vaši predlozi za otklanjanje ovih prepreka? Kako ocenjujete međusektorsku saradnju u konkretne oblasti? Koje bi još teme bile korisne za unapređenje postupanja u ovim predmetima? Akademija izdaje uverenja sudijama i tužiocima o učešću u programima stalne obuke.

Sudijski i tužilački pomoćnici i pripravnici su obavezni da pohađaju posebni program obuke, osim onih koji su završili početnu obuku. Sudijski i tužilački volonteri imaju ista prava i obaveze u vezi sa obukom, kao i pripravnici.

U praksi su obuke zajedničke za sudije i sudijske saradnike, iako bi one morale biti razdvojene zbog različitog nivoa znanja sudija i saradnika i potrebe za njihovim stručnim usavršavanjem. Predsednici sudova, odnosno javni tužioci, dostavljaju Akademiji jednom godišnje izveštaj o radu sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, kao i mišljenje mentora.

U praksi, nemaju svi sudijski i tužilački pomoćnici pravednu šansu da se prijave za sudijske i tužilačke pozicije, pa je neophodno pronaći adekvatno rešenje kojim bi se ovaj problem prevazišao. Jedna mogućnost bi bila da ovi kandidati polože prijemni ispit i uključe u obuku koja vodi računa o njihovom iskustvu i znanju.

Zakon o Pravosudnoj akademiji uređuje i obuku sudskog i tužilačkog osoblja, koje obavlja administrativne poslove. Ova obuka je dobrovoljna, osim ako posebnim zakonom nije određeno drugačije. Program obuke usvaja Upravni odbor, na predlog Programskog saveta, a uz saglasnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca (član 60. Statuta Pravosudne akademije). Program se donosi za svaku kategoriju sudskog i tužilačkog osoblja.

Ova obuka namenjena je administraciji i za nju postoji razvijen kurikulum, ali nema dovoljno finansijskih sredstava da se obezbedi kontinuirana obuka. Problem je i u tome što

nisu svi sudovi dobili sudske menadžere, a i predsednici sudova su dugo bili u v.d. statusu. Međutim, ova obuka bi u velikoj meri doprinela profesionalizaciji sudova i tužilaštva, zbog čega je neophodno što pre obezbediti finansijska sredstva i predavače.

Zaključak

Kako velika stagnacija ostaje stagnantna?

Za ocenu uspešnosti reforme pravosuđa u Srbiji od presudne je važnosti odgovor na pitanje kako insitucijama polazi za rukom da koristeći domaću i međunarodnu logiku „razvoja” ipak ne uspeju da steknu sposobnost. Šta su tehnike neuspeha i ko ih primenjuje ? Prvo, uobičajeno je da se reformske mere oslanjaju na uvoz standardnih odgovora na probleme koji su unapred određeni. To podstiče *izomorfnu mimikriju* kao tehniku neuspeha: reč je o prihvatanju formi (oblika) drugih funkcionalnih država i organizacija kojima se kamuflira trajni nedostatak *funkcije* - sposobnost organizacija da održe legitimnost imitiranjem oblika modernih institucija, ali bez funkcionalnosti tih institucija.⁸²⁵ Drugo, neadekvatna teorija razvojne promene pojačava osnovnu nepodudarnost između očekivanja i stvarnog kapaciteta preovlađujućeg institucionalnog sistema da u praksi ostvari čak i rutinske administrativne zadatke. Posledica toga jeste *preuranjeno opterećenje* usled nerealnih procena i očekivanja u vezi s brzinom , nivoom i stepenom poboljšanja sposobnosti zbog čega nastaju pritisci na insitucije i postavljaju se takvi zahtevi sistemu koji zapravo dovode do *slabljenja* (ako ne i potpunog kraha) sposobnosti.⁸²⁶ Spoljni angažman može dakle aktivno prikriti pojavu domaćih, organski razvijenih funkcionalnih organizacija,

⁸²⁵ Ovaj pojam i termin vode poreklo iz sociologije organizacije, gde se izomorfna mimikrija opisuje kao organizaciona strategija i pritom se razmatraju vrste mimikrije — mimetička, normativna i prinudna — a svaka od tih vrsta mimikrije aktivna je u igri razvoja. Klasične reference su Dimado/Dimaggio i Pael/Powell (1983, 1991), s tim što se u međuvremenu akumulirao čitav korpus dokaza i teorijskih razrada tog učenja. U pitanju su tzv. mehanizmi upornog neuspeha u implementaciji prema Lenču Pričetu, Majklu Vulkoku i Matu Endruzu.

⁸²⁶ U pitanju su tzv. mehanizmi upornog neuspeha u implementaciji prema Lenču Pričetu, Majklu Vulkoku i Matu Endruzu – Da bismo bolje shvatili tu „zamku sposobnosti” — drzave inače napreduju veoma sporim tempom u proširenju mogućnosti države čak i u savremenom svetu — i da bismo odgovorili na nju, potrebni su nam bolji konceptualni modeli. To znači da je očigledno da je za razvoj visokih nivoa državnih sposobnosti čiji smo danas svedoci u bogatim zemljama bilo potrebno da prođu milenijumi, a trenutno se vode krupne polemike o činocima koji su pokrenuli taj uspešan i održavani rast (npr. Tili/Tilly 1990, Bejli/Bayly 2004). Međutim, razvojna teorija je polazila od uverenja da će se modernizacija, kada jednom bude pokrenuta i kada bude predočena kao mogućnost, neminovno proširiti na sve zemlje. Sem toga, mnoge zemlje su u velikoj stagnaciji ili niskom nivou sposobnosti uprkos svesnim naporima koje domaći akteri ulažu ne bi li ubrzali modernizaciju i uprkos obuhvatnoj (ako ne baš velikoj) spoljnoj pomoći koja promovise razvoj

koliko god to paradoksalno delovalo, time što vrši isuviše veliki pritisak i stvara *prevremeno opterećenje* tako da se javljaju pritisci koji premašuju sposobnost.

Kako dakle institucije ostaju zarobljene u zamci sposobnosti? Iako je očigledno da postoje mnogi duboki strukturni i međusobno povezani politički, socijalni i ekonomski *uzroci* koji objašnjavaju *zašto* zemlje ne uspevaju da ostvare razvoj, nas je u tezi interesovalo ko i *kako* doprinosi neuspehu, tj. koje su to tehnike koje omogućuju i pospešuju neuspeh države u kontestu razvoja i uz postojanje mnogobrojnih agencije koje promovišu proširenje sposobnosti države. Različiti mehanizmi i tehnike za nepostizanje rezultata u gradnji kapaciteta, kao i njihovi akteri, imaju mnogo više zajedničkog i samim tim su mnogo prepoznatljiviji nego razlozi za neostavriavanje punog kapaciteta.

Organizacije imaju stvarna ili pretpostavljena ovlašćenja da se bave određenim sektorskim pitanjima, ali legitimnost njihovih postupaka — što često podrazumeva sklapanje teških političkih pogodaba, snošenje odgovornosti za kontroverzne ishode i dalje funkcionisanje u teškim, neizvesnim okolnostima i/ili u okolnostima u kojima nema dovoljno resursa — počiva na dva osnovna izvora: pokazanom ostvarenju (kredibilitet i poverenje zarađuju se pružanjem usluga na minimalno efektivan i pravičan način) i/ili apelovanjem na spoljnu strukturu i sektorske politike/programe za koje se smatra da su negde drugde dobro funkcionisali (možemo legitimno obaviti ovaj složeni zadatak na navedeni način na ovom mestu zato što se čini da je „tamo negde drugde” već postignut željeni rezultat; ti međunarodni eksperti su čak proglasili ovaj postupak „najboljom globalnom praksom”).

Akcije tih činilaca suštinski se odvijaju u cilju podržavanja legitimnosti organizacije kojoj pripadaju, ali je stoga od ključnog značaja kakav oblik ima ta legitimnost odnosno da li je reč o dokazanom ostvarenju ili o mimikriji. Ako legitimnost njihove organizacije proističe iz ostvarenja, predstavnici će se suočiti s podsticajima koji nagrađuju inovacije i „birokratsko preduzetničko” ponašanje; ako potiče iz mimikrije, onda će oni samo poštovati pravila, utoliko pre ukoliko se uslovi budu pogoršavali, a neizvesnost

pojačavala. Sve to, razume se, otvara pitanje uslova u kojima legitimnost date organizacije proističe iz ostvarenja ili iz mimikrije.

Utvdili smo da je da je modernizacija insitucija pravosudnog sistema u Republici Srbiji tekući proces podsticanja različitih institucionalnih *oblika* koji su specifični za svaki kontekst ponaosob; to dakle nije konvergencija, niti usvajanje jednog konačnog stanja radi ostvarivanja unapred dogovorenih institucionalnih *funkcija*. Karakteristično je, međutim, da se odgovori na neuspeh različitih projekta ili pak objašnjenje uspeha, usredsređuju isključivo na pojedinačne, određene elemente uz stalno prisutnu bojazan da nisu poštovani primeri „najbolje prakse”, što je nalaz koji spoljni činiooci mogu „učitati”, pa povodom toga i nešto preduzeti onda kada je šire okruženje povoljno za takav pristup zato što sastavni elementi u osnovi oblikuju uočene ishode.

Utvdili smo, takođe, da je tokom reformskog procesa u Srbiji kontinuirano bilo prisutno i preuranjeno opterećenje: od suviše malog broja tražilo se suviše mnogo, suviše brzo i suviše često. Razvojna pomoć je, vrlo cesto, bazirana ne nerealnim planovima, verovatno najviše upravo onda kada se radi o razvoju kapaciteta. Nepostojanje empirijskih merila kojima bi se dosledno pratio napredak na uporedivoj osnovi u različitim zemljama znači da ciljevi, planovi i zadate mete za poboljšanje „državne sposobnosti” ili „organizacione sposobnosti” mogu ostati bez ikakvog čvrstog ili pouzdanog temelja zato što se ne zasnivaju na utvrđenim očekivanjima onoga što je ostvarljivo. To je potpuno tačno kada je reč o pitanjima kao što je korupcija ili vladavina prava za koja se jednostavno pretpostavi da postoje apsolutni standardi i da odstupanje od tih standarda nije samo loša praksa nego je i normativno neprihvatljivo. Ti nerealni planovi takođe mogu postati sveprožimajući onda kada se utvrde ciljevi za koje je potrebna sposobnost države (uz resurse iste te države) da bi se oni ostvarili i pritom se oni utvrđuju ne vodeći računa da li takva sposobnost postoji, već samo na osnovu pretpostavke da se može relativno brzo stvoriti sposobnost zarad njihovog ciljeva (ako postoje resursi i „politička volja”).

Moglo bi se reći da je iluzija o ostvarivosti čak i pozitivna stvar u tom smislu da sama težnja ka postizanju uprkos tome što se ciljevi, planovi i zadata ostvarenja ne mogu

postići u punom obimu stvara jači pozitivni pritisak i podstiče više akcije nego što bi to bilo da uopšte nema nikakvih ciljeva ili da su ciljevi u manjoj meri ambiciozni ⁸²⁷. Međutim, postoji u najmanju ruku opasnost da vršenje pritiska na institucije kako bi one *delovale kao da su* u potpunosti „moderne” i kako bi se hvatale u koštac s teškim zadacima pre no što steknu sposobnost da to stvarno učine stvara negativnu dinamiku u evoluciji sposobnosti. Tako se često kao rezultat umesto funkcionalnog rešenja usled preuranjenog opterećenja vraćamo na početak

Prvi element te teze o preuranjenom opterećenju nalaže da se shvati da „sposobnost” neke organizacije ne postoji u jednoj dimenziji, već je to funkcija koja ima dva elementa: *sposobnost u idealnim uslovima* i istovremeno mogućnost te sposobnosti da se odupre pritiscima. Jedna organizacija ima veliku sposobnost u idealnim uslovima, ali je veoma krhka, pa ako je pod umerenom količinom spoljnog stresa, njena sposobnost drastično opada (do potpune disfunkcionalnosti). Neki drugi tip organizacije možda ima malu sposobnost u idealnim uslovima — ali može da ostvari tu sposobnost i kada je organizacija izložena širokom spektru različitih spoljnih pritisaka.

Kada je reč o granici organizacione sposobnosti, stres implementacije deluje na činioce organizacije, što se određuje samom prirodom zadataka koji joj se poveravaju. Nelinearni oblik „granica sposobnosti” u odnosu na stres, tj. pritisak predstavlja svojevrsnu pretpostavku o tome kako organizacije reaguju na stres. Stres može prouzrokovati manje ili više linearnu degradaciju rezultata rada, ali u mnogim organizacionim situacijama u kojima jedan činilac zavisi od rezultata mnogih drugih činilaca iz okruženja (i u smislu sopstvenog ponašanja i u smislu opšteg uticaja) postoje minimalni efekti u kojima se postiže održiva ravnoteža „punog ispunjenja” ili „nultog ispunjenja” uz relativno oštru liniju podele između njih.

Šta je stres implementacije i kako ga stvaraju programi / sektorske politike? Implementacija javne politike (ili programa) jeste proces u kome predstavnici države

⁸²⁷ To je centralna pretpostavka Milenijumskih razvojnih ciljeva; Videti više na <http://www.un.org/millenniumgoals/>, pogledati još i UN post-2015 Development Agenda https://www.unglobalcompact.org/issues/partnerships/post_2015_development_agenda.html i Sustainable development Goals <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>

preuzimaju skicu ili akcioni plan od „najbolje međunarodne prakse”. To podrazumeva i proglašenje administrativno relevantne „najbolje prakse” i utvrđivanje akcije koja će se na tome zasnivati — što su dva koraka koji mogu biti potpuno razdvojeni ili koje može preduzeti jedan isti činilac

Angažovanje na planu „izgradnje kapaciteta” je jedan od najčešće korišćenih odgovora. Očigledan odgovor na neuspeh u implementaciji sektorske politike jeste da se pretpostavi da je problem bio u tome što individualni činioци nisu imali dovoljan „kapacitet” u tom smislu da nisu mogli da primene tu sektorsku politiku, čak ni ako su to želeli. To je gotovo uvek naizgled prihvatljivo, budući da je za primenu neke sektorske politike potrebno da činioци o kojima je reč uspešno prepoznaju postojeće stanje i znaju šta treba u svakom slučaju da Šta bi moglo da bude očigledniji odgovor na neuspeh u oblasti pravosuđe nego da se „obuče” nosioci pravosudnih funkcija i zaposleni u pravosuđu — posebno ako se ima u vidu da će se tu očigledno raditi o situaciji u kojoj je „idealna sposobnost” (tj. organizaciona sposobnost svih pojedinaca koji rade potpuno u skladu s njihovim kapacitetom) niska? Međutim, ako je organizacija izložena prekomernom stresu zbog pokušaja da se sprovede preambiciozna sektorska politika, onda ostvarljivo uvećanje idealne sposobnosti ne može ni (i) pojačati „robusnost” organizacije usled čega će to biti potpuno beznačajno u praksi, niti (ii) može pomeriti celokupnu granicu kapaciteta dovoljno daleko da praktično izbegne ravnotežu niskog nivoa.

Začauriti određene projekte/programe/sektore. Druga reakcija na neuspeh u sprovođenju, posebno onda kada su u to sprovođenje uključene i spoljne agencije za pružanje pomoći (bilo donatori, bilo nevladine organizacije) jeste da se stvaranjem paralelnih sistema nastoji postići uspeh u „njihovom” projektu u okruženju niskog nivoa sposobnosti. Ti paralelni sistemi javljaju se u najrazličitijim varijantama, od jedinica za implementaciju projekta, do kanala koji vode „odozdo nagore”, tako da se sredstva usmeravaju neposredno „zajednicama”. Uobičajena teškoća u tom pristupu ogleda se u tome što kod takvog začaurenja često nema koherentnog plana o tome kako da taj izolovani („začaureni”) uspeh poprimi razmere u kojima bi mogao da preraste u rutinsku praksu. U suštini, ti „začaureni” modaliteti primene često podrazumevaju takav utrošak resursa (bilo u

inače oskudnim resursima ljudskog kapitala koje „doniraju” nevladine organizacije, bilo u finansijskim resursima) da se praktično ne mogu uvećavati. Ipak, ta tehnika stalnog neuspeha ima određenu vrednost jer tu može postojati čitav niz inače očigledno uspešnih projekata, koji međutim ne donose poboljšanje samom sektoru.

Ubaciti još više resursa u datu aktivnost. Lako je uočiti kako „izomorfna mimikrija” i preuranjeno opterećenje čine moćno partnerstvo. Kada vlade sprovode aktivnosti radi ostvarenja potrebnih i poželjnih ciljeva *i* kada to čine tako što sprovode očigledno uspešnu sektorsku politiku (tj. onu politiku za čiju je efektivnost koja je izražena kao mapa puta od inputa do ishoda dokazano da postiže rezultate u praksi) *i* kada to čine kroz izomorfne organizacione strukture (npr. ministarstvo pravosuđa čiji su organizacioni dijagrami i *de jure* operativni priručnici identični sa onima koji se koriste u funkcionalnim zemljama), onda je udvostručenje kladioničarskog uloga, kako izgleda, jedina funkcionalna strategija. Na kraju krajeva, *zna se* da to funkcioniše „u Danskoj”⁸²⁸. Zbog toga što većina mesta koja imaju malu državnu sposobnost ima u isti mah i malu produktivnost, pa stoga vlade u tim zemljama rade imajući na raspolaganju malobrojne resurse, teško je ne poverovati da jednostavno korišćenje veće količine resursa zarad ostvarivanja dobrih ciljeva primenom dobre sektorske politike kroz dobre organizacije nije očigledna, ako ne i jedina primenljiva strategija.

Pravosudni sistem Republike Srbije zarobljen u zamci (ne)sposobnosti?

Iako je očigledno da postoje mnogi duboki strukturni i međusobno povezani politički, socijalni i ekonomski uzroci koji objašnjavaju zašto nije došlo do očekivane konsolidacije i razvoja pravosudnog sistema u tezi smo ispitivali kako je došlo do tog „neuspeha“ tj su to suboptimalnog funkcionisanja pravosudnog sistema u periodu nakon demokratskih

⁸²⁸ Pritchett, L., Michael Woolcock, Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development, World Development Vol. 32, No. 2, str. 192, 2004

promena 2000. godine uz postojanje mnogobrojnih međunarodnih agencija koje promovišu razvoj kapaciteta i nacionalnih partnera spremnih na reforme.

Utvdili smo da spoljni angažman može aktivno prikriti pojavu domaćih, organski razvijenih funkcionalnih organizacija, koliko god to paradoksalno delovalo, time što se vrši isuviše veliki pritisak stvara se prevremeno opterećenje tako da se javljaju insitucionalni stresovi koji nadmašuju insitucionalni kapacitet.

Značaj ispitivanja paradigme stagnacije je utoliko veći što suprotno opšte prihvaćenom razumevanju političkog konteksta priključivanje Srbije Evropskoj uniji ne predstavlja kulminaciju tog procesa kroz konvergenciju institucionalnih oblika tako da najbrži i najcelishodniji put ka razvoju vodi kroz usvajanje „formi“. Naprotiv, pristupanjem Evropskoj uniji, Srbija će se naći ponovo na početku razvojnog puta.⁸²⁹

Apsurdnost reforme pravosuđa u Republici Srbiji dostigla je vrhunac 2012. godine kada je Ustavni sud faktički u potpunosti poništio postupak opšteg izbora sudija koji su mnogi smatrali i najkontroverznijim elementom reforme pravosuđa.⁸³⁰

Kriterijum stručnosti i uloga Pravosudne akademije jedva da su korišćeni kao argumenti tokom čitavog procesa opsteg reizbora i tek će naknadno odlučivanje Ustavnog suda

⁸²⁹ Kukan, K., šef Delegacije za Srbiju u Evropskom parlamentu : "Za Srbiju je važno da nastavi s procesom reformi, to je način da zemlja bude prosperitetnija, da građani žive slobodnije i ispunjavaju svoje ambicije, a za političare da svoje obaveze ispune", rekao je Kukan, podsetivši da je prošle godine usvojen veliki broj reformskih zakona. *RTS*, 19.03.2015, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1863798/Kukan%3A+Nadam+se+otvaranju+prvih+poglavljaja+ove+godine++.html>

⁸³⁰ Ustavni sud je našao da postupak nije bio sproveden od strane nepristrasnog organa, da tokom reizbora nisu poštovana pravila postupka, kao i da kriterijumi za reizbor sudija nisu bili adekvatni i dovoljno određeni. Više od 300 sudija vraćeno je na sudijske funkcije, a postupak preispitivanja njihovog „reizbora“ još uvek nije započeo. Ustavni sud je takođe proglasio neustavnim i izbor predsednice Vrhovnog kasacionog suda Srbije, što je za posledicu imalo smenu predsednice i postavljanje vršioca dužnosti predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Neadekvatna mreža sudova koja u mnogome doprinosi neefikasnosti doma- ćeg pravosuđa ostala je na snazi i tokom 2012. Sudovi su neadekvatno raspoređeni, usled čega su neki sudovi nesrazmerno opterećeni u odnosu na druge. Postoji veliki broj predmeta koji nisu završeni ni nakon pet ili više godina postupanja. Zabrinjava i činjenica da više desetina hiljada pravosnažno okončanih predmeta čeka na izvršenje duže od tri godine. Krajem 2012, konačno je predočen plan da se broj osnovnih sudova u zemlji znatno poveća Izveštaj o stanju ljudskih prava 2012. Beogradski centar za ljudska prava, pogledati na http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Ljudska_prava_u_Srbiji_2012.pdf

doprineti njihovoj aktuelizaciji.

Srpskom pravosuđu istorijski nedostaje objektivna ulazna tačka za pravosudnu profesiju. Pre osnivanja Pravosudne akademije, kriterijumi za imenovanje u osnovnom sudu ili osnovnom javnom tužilaštvu su bili zasnovani isključivo na obrazovanju i radnom iskustvu. Ovi uopšteni kriterijumi stvorili su dosta prostora za diskreciono imenovanje.⁸³¹

Ustavnošću uslova da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da daju prvenstvo licima koja su uspešno završila program početne obuke Pravosudne akademije prilikom davanja predloga za izbor sudija prekršajnog ili osnovnog suda i za zamenike javnih tužilaca u osnovnim javnim tužilaštvima, Ustavni sud se bavio u dvema odlukama, od kojih se prva bavila stavovima 8, 9 i 11 člana 40 Zakona o Pravosudnoj akademiji⁸³², a druga stavom 4 člana 50 Zakona o sudijama.⁸³³

U obema odlukama Ustavni sud nije sporio da:

stručna obuka pravosudnih kadrova, i to ne samo onih lica koja se pripremaju za vršenje sudijske i javnotužilačke funkcije već i izabраниh sudija, javnih tužilaca i njihovih zamenika, doprinosi podizanju kvaliteta u obavljanju ovih funkcija i da, stoga, treba da bude adekvatno vrednovana u okviru zakonom propisanih kriterijuma, kako za prvi izbor na sudijsku, odnosno javnotužilačku funkciju, tako i prilikom izbora u viši sud, odnosno javno tužilaštvo.⁸³⁴

Međutim, ova nesumnjiva korisnost obuke nije bila nešto što bi moglo da se ispreči ustanovljavanju neustavnosti zahteva prvenstva.

iz više razloga.

⁸³¹ Videti više u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji, Izveštaj br.94014-YF Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka 2014

⁸³² Odluka Ustavnog suda IUz-497/2011.

⁸³³ Odluka Ustavnog suda IUz-427/2013.

⁸³⁴ U Delu IV prve Odluke i Delu III druge Odluke.

Prvo, ustanovljeno je da se normiranju ovog zahteva može prigovoriti to što se Zakona o Pravosudnoj akademiji smatra „organizacionim“ propisom, a nasuprot zakonima koji sistematski propisuju zahteve za izbor za sudijsku ili javnotužilačku funkciju, tj. Zakonu o sudijama i Zakonu o javnom tužilaštvu.

Drugo, ustanovljeno je da završena početna obuka nije bila samo presudna za vrednovanje stručnosti i osposobljenosti kao opštih uslova za izbor, već da se pretvorila i u suštinski opredeljujući uslov za dostupnost sudijske, odnosno javnotužilačke funkcije, čime se, zapravo, potire i sprečava adekvatno vrednovanje ostalih propisanih uslova za obavljanje javnih funkcija. Ovo je viđeno kao davanje onima koji su završili početnu obuku ne samo apsolutne prednosti prilikom prvog izbora u odnosu na sve druge kandidate koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom o sudijama ili Zakonom o javnom tužilaštvu, već i garancije da će biti izabrani ukoliko ima slobodnih mesta,⁸³⁵ čime se krši načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, tj. ispunjavaju uslove za izbor propisane Zakonom o sudijama ili Zakonom o javnom tužilaštvu, i pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima.⁸³⁶

Treće, smatralo se da su sporne odredbe ograničavale moć Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, koji kao samostalni i nezavisni Vladini organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za izbor za sudije i zamenike javnog tužioca, i da su narušile ostvarivanje funkcije Ustavom ustanovljenih nezavisnih organa, pošto ih je obavezivala ocena određena na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija, sa opaskom da je ona obrazovana „kao ustanova za obavljanje određenih delatnosti u vezi sa stručnim usavršavanjem svojih korisnika“.

Na kraju, Ustavni sud je stao na stanovište da zakonska rešenja u osporenim odredbama dovode u pitanje i primenu Ustavom garantovane ravnopravnosti pripadnicima nacionalnih manjina u vođenju javnih poslova, pri čemu treba voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina i da pripadnicima nacionalnih manjina treba da se omogući da stupaju na javne funkcije pod jednakim

⁸³⁵ Uz izuzimanje drugog kandidata koji je konkurisao za isto slobodno mesto, takođe, završio početnu obuku i pokazao bolje rezultate pri tom.

⁸³⁶ Ustav Republike Srbije, op.cit. čl.21 i 53.

uslovima.⁸³⁷

U ovoj odluci, Ustavni sud je, skrenuo pažnju na činjenicu da je zahtev prvenstva bio uveden i kao izmena i dopuna Zakona o sudijama⁸³⁸ i Zakona o javnom tužilaštvu⁸³⁹.

⁸³⁷ Ibid. čl. 77.

⁸³⁸ U obrazloženju Predloga Zakona o dopunama Zakona o sudijama 24.04.2015. Radne grupe Ministarstva pravde navedeno je da je „Odlukom Ustavnog suda IUz broj 427/2013 od 12. juna 2014. godine, objavljenom u „Službenom glasniku RS”, br. 111/14 od 15. oktobra 2014. godine, druga rečenica člana 50. stav 4. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS”, br. 116/08, 58/09 – US, 104/09, 101/10, 8/12 – US, 121/12, 124/12 – US i 101/13), koja je glasila: „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.”, prestala je da važi.

Ovakva odluka Ustavnog suda je ustvari posledica Odluke Ustavnog suda IUz broj 497/2011 od 6. februara 2014. godine, objavljene u „Službeni glasniku RS”, broj 32/14 od 20. marta 2014. Godine, kojom su odredbe člana 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09), prestale su da važe. U obrazloženju navedene odluke, između ostalog, navedeno je da se zakonom ne može obavezivati Visoki savet sudstva da obavezno predlaže Narodnoj skupštini za prvi izbor za sudijsku funkciju kandidate koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, ali da se zakonom mogu propisati pravila na osnovu kojih bi Visoki savet sudstva posebno vrednovao završnu početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, u postupku predlaganja sudija koji se prvi put biraju.

Iz navedenog razloga, predložena je dopuna Zakona o sudijama tako što se propisuju posebna pravila za utvrđivanje stručnosti i osposobljenosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira za obavljanje sudijske funkcije u prekršajnom i osnovnom sudu, pri čemu su kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji oslobođeni polaganja posebnog ispita koji organizuje Visoki savet sudstva, a završna ocena sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji izjednačena je sa ocenom na tom posebnom ispitu.“, dok je u objašnjenju osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja navedeno da se „Članom 1. Zakona dopunjuje se Zakon o sudijama, na taj način što se dodaje član 45a, kojim se u postupku predlaganja kandidata za sudiju sudova najnižeg stepena predviđa provera stručnosti i osposobljenosti kandidata na posebnom ispitu koji organizuje Visoki savet sudstva. Polaganja ovog ispita oslobođeni su kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, a završna ocena sa početne obuke izjednačena je sa ocenom na posebnom ispitu. Na taj način svi kandidati koji su se prijavili za prvi izbor za sudiju osnovnog ili prekršajnog suda su izjednačeni, pri čemu se posebno vrednuje završna ocena sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji, a što je u skladu i sa obrazloženjem koje je dao Ustavni sud u svojoj odluci kojim je utvrdio da odredbe člana 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji nisu u skladu sa Ustavom.Članom 2. Zakona određeno je da ovaj zakon stupi na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

⁸³⁹ U obrazloženju Predloga Zakona o dopunama Zakona o javnom tužilaštvu 21.04.2015. Radne grupe Ministarstva pravde navedeno je da je „Odlukom Ustavnog suda US IUZ broj 428/2013 od 12. Juna 2014. Godine, objavljenom objavljenom u „Službenom glasniku RS”, br. 111/14 od 15. oktobra 2014. godine, druga rečenica člana 75. stav 2. Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS”, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12 i 101/13), koja glasi: „Državno veće tužilaca dužno je da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.”, prestala je da važi.

Ovakva odluka Ustavnog suda je ustvari posledica Odluke Ustavnog suda IUz broj 497/2011 od 6. februara 2014. godine, objavljene u „Službeni glasniku RS”, broj 32/14 od 20. marta 2014. godine, kojom su odredbe člana 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji („Službeni glasnik RS”, broj 104/09), prestale su da važe. U obrazloženju navedene odluke, između ostalog, navedeno je da se zakonom ne može obavezivati Državno veće tužilaca da obavezno predlaže Narodnoj skupštini za prvi izbor za funkciju zamenika javnog tužioca kandidate koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, ali da se zakonom mogu propisati

Međutim, izgleda da nije smatrao značajnim predmetne odredbe, konstatujući da su bile: upućujuće norme koje ukazuju da je u određenoj pravnoj situaciji potrebno primeniti (i) drugi propis koji tu pravnu situaciju uređuje. Pravni značaj upućujućih normi se, po prirodi stvari i po pravilu, iscrpljuje samo u domenu obezbeđivanja veće preglednosti načina na koji je uređena određena oblast kada je to učinjeno u više povezanih propisa, zapravo, obezbeđivanjem lako dostupne „informacije“ nadležnim organima i subjektima na koje se propis odnosi, kao i da je potrebno na određena pitanja i pravne situacije primeniti (i) drugi propis. Međutim, u konkretnoj pravnoj situaciji, *Zakon o Pravosudnoj akademiji*, koji je, pre svega, po svojoj pravnoj sadržini tzv. organizacioni zakon (...), postoji i egzistira u pravnom sistemu kao, uslovno rečeno, primaran zakon u odnosu na zakone o sudijama i javnim tužilaštvima, kada je reč o propisivanju uslova za izbor lica koja se prvi put biraju za sudiju, odnosno zamenika javnog tužioca u određenoj vrsti suda i javnog tužilaštva.

Ukratko, možda je najvažniji aspekt ove odluke opaženi nedostatak podjednagog postupanja. Stoga, Ustavni sud je izneo opažanje da su:

sva lica koja nisu završila početnu obuku na *Pravosudnoj akademiji*, samim tim, suštinski eliminisana iz kruga kandidata za prvi izbor za sudiju određenih vrsta sudova i za zamenike javnih tužilaca određenih vrsta javnih tužilaštava. Ovo je posebno važno kada se ima u vidu da polaznici *Akademije* tokom početne obuke prvenstveno obavljaju poslove sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, jednako kao i sudijski i javnotužilački pomoćnici koji nisu

pravila na osnovu kojih bi Državno veće tužilaca posebno vrednovao završenu početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, u postupku predlaganja zamenika javnih tužilaca koji se prvi put biraju.

Iz navedenog razloga, predložena je dopuna Zakona o javnom tužilaštvu tako što se propisuju posebna pravila za utvrđivanje stručnosti i osposobljenosti kandidata za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira za obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca osnovnom javnom tužilaštvu, pri čemu su kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji oslobođeni polaganja posebnog ispita koji organizuje Državnog veća tužilaca, a završna ocena sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji izjednačena je sa ocenom na tom posebnom ispitu.“ .“, dok je u objašnjenju osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja navedeno da se „Članom 1. Zakona dopunjuje se Zakon o javnom tužilaštvu, na taj način što se u članu 77. dodaju st. 2. do 7., kojim se u postupku predlaganja kandidata za zamenika javnog tužioca osnovnog javnog tužilaštva predviđa provera stručnosti i osposobljenosti kandidata na posebnom ispitu koji organizuje Državno veće tužilaca. Polaganja ovog ispita oslobođeni su kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, a završna ocena početne obuke izjednačena je sa ocenom na posebnom ispitu. Na taj način svi kandidati koji su se prijavili za prvi izbor za zamenika javnog tužioca osnovnog javnog tužilaštva su izjednačeni, pri čemu se posebno vrednuje završna ocena sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji, a što je u skladu i sa obrazloženjem koje je dao Ustavni sud u svojoj odluci kojim je utvrdio da odredbe člana 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji nisu u skladu sa Ustavom.“

„korisnici“ te obuke.⁸⁴⁰

Intersantno je da ovo opažanje nije, pridalo važnost teorijskom aspektu programa početne obuke, a kamoli da ga je elaboriralo.

U svojoj odluci o članu 50, stavu 4 Zakona o sudijama, Ustavni sud ponovo potvrđuje svoje stanovište da uslov prvenstva funkcioniše kao ograničenje na nadležnost Visokog saveta sudstva da nezavisno utvrđuje predlog kandidata za izbor sudija i da je završena početna obuka bila postala opredeljujući uslov koji potire i sprečava adekvatno vrednovanje ostalih uslova za obavljanje sudijskih funkcija, onako kako ih propisuje Zakon o sudijama.

Stoga, zaključio je da ovo ponovo krši ustavne garancije koje se odnose na jednakost građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji i pretpostavke javnih funkcija pod istim uslovima, kao i jednakost pripadnika nacionalnih manjina u upravljanju javnim poslovima. Dalje, ponovio je svoje opažanje o prirodi početne obuke, koja je prvenstveno vršenje poslova sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika.

Učinak obe odluke bio je potiranje uslova prvenstva od trenutka od kada su usvojene.⁸⁴¹

Međutim, ni jedna odluka nužno ne isključuje postojanje šeme početne obuke za sudijska i javnotužilačka imenovanja.⁸⁴² One, zaista, dopuštaju funkcionisanje postojećeg zahteva da

⁸⁴⁰ Odluka Ustavnog suda kojom se utvrđuje da odredbe čl. 40. st. 8, 9. i 11. Zakona o Pravosudnoj akademiji nisu u saglasnosti sa Ustavom (Službeni glasnik RS, br 32/2014)

⁸⁴¹ Pre odluka dolazilo je do obustave izvršenja pojedinačnih činova ili radnji koje su bile preduzimane u skladu sa odredbama za koje je Ustavni sud utvrdio da su neustavne.

⁸⁴² Ministar pravde i državne uprave Nikola Selaković najavio je da će, nakon dopune mreže sudova, biti raspisan novi konkurs za izbor sudija u osnovne i prekršajne sudove na koji će moći da se prijave stručni saradnici, bez obzira na to što nisu diplomci Pravosudne akademije.

"Međutim, moja dugoročnija poruka njima je da se prijavljuju na konkurse za Pravosudnu akademiju, a ja im kao ministar, u okviru svojih nadležnosti, obećavam da ću se truditi da im obezbedim što bolje i nepristrasnije kriterijume za prijem", *RTS*, 08.04.2013, dostupno na

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1300976/Selakovi%C4%87+o+konkursima+za+sudije+i+tu%C5%BEioce.html>

Suprotno ovom stavu Nenad Stefanović, bivši predsednik Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije i član Udruženja tužilaca, ističe: Na akademiju uglavnom odlaze ljudi bez radnog iskustva, odmah posle položenog pravosudnog ispita. Tokom dvogodišnje obuke, oni dolaze u sud i gledaju kako mi radimo. Kada završe akademiju imaće prednost u odnosu na nas i biće birani za sudije, a mi ćemo ostati pomoćnici. Borimo se samo za to da imamo iste uslove pri konkurisanju.", dostupno na

<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Stotine-novih-kandidata-za-sudije.lt.html>

se poseduje stručnost i osposobljenost za imenovanje za izbor i suštinski zahtevaju da praktično iskustvo koje sudijski pomoćnici imaju nije automatski nadmašeno završavanjem programa početne obuke. Zabrinutost Ustavnog suda u vezi sa nejednakim tretmanom proistekla je iz njegovog gledišta da početna obuka suštinski predstavlja dupliranje rada sudijskih pomoćnika. Ovo može da bude problematično u tome da izgleda da su pomoćnici u senci sudija, a rade u drugim ustanovama, pripremajući se za sudijsku funkciju, a ne pripremaju presude za sudije.

U vezi s tim, treba zapaziti da član 43, stav 2 Zakona o sudijama ovlašćuje Visoki savet sudstva da zahteva od sudija „koji su izabrani kao sudije (...) prvi put, a koji nikada nisu pohađali program početne obuke“ da se podvrgnu posebnoj obuci.

Istovremeno⁸⁴³, i dalje ne postoji poseban proces nominacije za imenovanje u sud više instance.⁸⁴⁴ Obrazovanje i radno iskustvo su formalni kriterijumi, a kandidati se prijavljuju kada VSS objavi otvorena radna mesta. Predlozi za imenovanje u sudove viših instanci mogu doći iz pravosuđa kao i van pravosuđa.⁸⁴⁵ Pošto je u prethodne tri godine mali broj imenovan u više sudove, kriterijumi za ovakva imenovanja, kao i da li postoji veća verovatnoća internog napredovanja ili eksternog transfera u pravosuđe, nije moguće proceniti.⁸⁴⁶

⁸⁴³ Videti detalje u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji, Izveštaj br.94014-YF Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka 2014

⁸⁴⁴ Viši, apelacioni, privredni ili Upravni sud ili VKS

⁸⁴⁵ VSS imenuje sudije u sudovima viših instanci koje su obavljale funkciju u sudu niže instance, bez odobrenja Narodne skupštine; VSS nominuje kandidate izvan pravosuđa za sudove više instance, a imenovanje potvrđuje Narodna skupština.

⁸⁴⁶ Lateralni ulaz sve više postoji kao mogućnost u kontinentalnoj Evropi. Prema *Judicial Independence in Transition*, Seibert-Fohr, 2012, Francuska je povećala broj sudija koji lateralno ulaze u sistem na 1/4 u drugoj instanci. Holandija takođe podstiče lateralni ulaz zbog novog akcenta stavljenog na iskustvo.

Kriterijum stručnosti odnosno kriterijumi za vrednovanje I napredovanje sudija I tužilaca⁸⁴⁷ I danas nisu dostigli svoju punu primenu usled nekoliko propuštenih prilika I stalnog kašnjenja u finaliziranju pravila za vrednovanje.⁸⁴⁸ Na značaj ovog pitanja ukazuje i osnivanje posebne Radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije formirane u okviru Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018⁸⁴⁹ koja je sačinila niz organizacionih i programskih smernica za unapređenje rada Pravosudne akademije.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ „Ako nam je cilj da ojačamo nezavisnost sudijske funkcije, prvo u Ustav moraju da se unesu osnovi za prestanak sudijske funkcije, to je jedna stvar, a druga je – osnov za prestanak sudijske funkcije nikako ne može da bude periodično vrednovanje rada sudija, ako hoćemo nezavisne sudije i nezavisno sudstvo. Ako nećemo, onda može sve.

Da bi uopšte došlo do nezavisnog sudstva, potreban je ceo sistem mera koje treba da se uspostave. (...) Potreban je čitav sklop mera, potrebne su znatne izmene, potrebno je i sudije da preuzmu više da bi zaista sudska vlast bila nezavisna u potpunosti, da bi zauzela svoju ustavnu funkciju. Ali sa druge strane, u ovoj konstelaciji snaga, bez tih ustavnih i zakonskih izmena, to se neće dogoditi.“, Mitić Vrankić, K., Društvo sudija Srbija, Nedeljnik Vreme, 20.11.2014., dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1246173>

⁸⁴⁸ Sudije treba da budu vrednovane na godišnjem nivou tokom probnog rada. Međutim, u odsustvu kriterijuma za vrednovanje, oni koji prođu probni period, automatski su imenovani na stalnu funkciju. Ovo obuhvata 243 sudije u sudovima opšte nadležnosti, 570 sudija prekršajnih sudova, 9 sudija upravnih sudova i 15 sudija privrednih sudova.

U 2012. godini je više od 800 sudija sa probnim statusom automatski dobilo stalnu funkciju bez ikakvog vrednovanja, zbog kašnjenja u finaliziranju pravila. Ovaj broj uključuje oko 570 prekršajnih sudija koji u prvobitno nisu imenovani kao sudije u pravosuđu. U maju 2014. godine, 141 vršilaca funkcije predsednika je imenovano na stalnu funkciju predsednika suda, ali u nedostatku pravila, metod vrednovanja se može oceniti kao ad hoc. VSS je takođe imenovao sudije u sudove više instance gde postoji nacrt pravila, bez definisanih standarda.

⁸⁴⁹ Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018; op.cit.

⁸⁵⁰ Smernice i preporuke Radne grupe za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, dostupno na <http://www.rjt.gov.rs/sr/aktivnosti/smernice-i-preporuke-radne-grupe-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije>

1. U osnovnim odredbama jasno definisati ko su korisnici obuka. Akademija nema dovoljno kapaciteta za ostvarivanje Strategijom predviđenih ciljeva. Za sada treba vršiti obuku nosilaca sudijskih i tužilačkih funkcija, sudijskih i tužilačkih pomoćnika i sudskog osoblja.
2. Prilikom izbora članova Programskog saveta, Upravni odbor treba da vodi računa o funkcionalnoj nadležnosti sudija i tužilaca, odnosno zastupljenosti predstavnika iz svih pravnih oblasti (npr. krivične, građanske, upravne, privredne itd.). Kandidaturu za članove Programskog saveta mogu podneti sami nosioci pravosudnih funkcija na regionalnom nivou ovlašćenom predlagaču.
3. Programski savet treba da predlaže i dostavi programe Upravnom odboru jednom godišnje, a Upravni odbor ih da dostavi Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. Programski savet na mesečnom nivou treba da odlučuje o redovnim ili pristiglim stvarima. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju doneti odluku o predloženim programima. Po istom postupku, mora se izvršiti i svaka promena programa.

-
4. Pojačati funkcionalne veze između Programskog saveta, Upravnog odbora, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Upravni odbor mora izvršavati sve dužnosti nabrojane u Zakonu.
 5. Pravosudna akademija je dužna da sve programe i pravne akte istakne na svom sajtu.
 6. Prilikom izbora članova za Programski savet, Upravni odbor i svih lica koji učestvuju u obuci, treba voditi računa o najboljem interesu pravosuđa, tako da oni budu lica koja imaju najbolje znanje, najveće iskustvo i sposobnosti da drugome prenesu znanje. Pravosudna akademija mora doneti jasne kriterijume kojima bi se odredilo koji su to članovi sa potrebnim znanjem, iskustvom i sposobnostima koji ih posebno kvalifikuju za obavljanje ovih poslova. Potrebno je obezbediti transparentnost izbora na zvaničnom sajtu Pravosudne akademije.
 7. Upravni odbor je dužan da razmotri godišnji izveštaj i da donese preporuku za narednu godinu.
 8. Što hitnije usvojiti stalnu sistematizaciju radnih mesta u Pravosudnoj akademiji, u cilju realizacije predviđenih obaveza i potreba Akademije.
 9. Programi obuke za narednu godinu treba da budu usvojeni do kraja novembra tekuće godine, radi blagovremene pripreme za njihovu realizaciju.
 10. Upravni odbor je dužan da razmatra sve što je u delokrugu rada Programskog saveta, da kontroliše njegov rad, kao i da razrešava članove koji ne ispunjavaju svoje obaveze.
 11. Programski savet treba da dostavi programe za prijemni ispit jednom godišnje, a programe početne obuke jednom u dve godine. Ukoliko je potrebno, dostavljanje će se vršiti i češće zbog promene zakona i unapređenja rada.
 12. Programski savet treba da kontinuirano prati rad mentora i predavača i da o tome obaveštava Upravni odbor.
 13. Akademija treba da preuzme sve obaveze u realizaciji člana 19. Zakona o Pravosudnoj akademiji i na taj način omogućiti postojanje svrhe Akademije i o tome obavesti Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Upravni odbor Akademije (izbor predavača i mentora). Obavezno je vršiti stalnu evaluaciju predavača, a jednom godišnje izvršiti analizu njihovog rada.
 14. Pravosudna akademija treba ponovo da analizira podzakonske akte kako bi se obezbedio i regulisao način polaganja završnog i prijemnog ispita (onemogućiti da se polaže samo jedan predmet, krivično ili građansko pravo). Podzakonski i interni akti moraju biti doneti shodno Zakonu o državnoj upravi i Uredbi o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave.
 15. Angažovati stručna lica, iz reda istaknutih i priznatih stručnjaka, za polaganje testa ličnosti koji treba da se radi po Pravilniku o polaganju prijemnog ispita. Ukoliko su lica angažovana, Pravosudna akademija je dužna da podatke o izabranim licima objavi na svom sajtu.
 16. Direktor Akademije bi trebalo jednom u tri meseca da obavesti Programski savet i Upravni odbor o toku programa obuke, dok Programski savet ima obavezu da vrši proveru tih izveštaja.
 17. Ocena početne obuke bi trebalo da bude obrazložena i čuvana u evidenciji o svakom korisniku na zakonom predviđen način.
 18. Prvi put birane sudije i zamenici javnih tužilaca, a koje nisu završili Pravosudnu akademiju moraju imati iste uslove kao i lica sa završenom Akademijom, kada je reč o obimu posla, s obzirom da se na njih

može primeniti član 45. Zakona o Pravosudnoj akademiji. Programski savet je dužan da hitno otpočne primenu zakona.

19. Akademija mora internim aktom regulisati u kojim intervalima i na koji način treba obnavljati uverenje o završenoj obuci mentora i predavača.
20. Strogo u praksi poštovati član 48. Zakona o Pravosudnoj akademiji kojim je navedeno da su mentori obavezni da završe program obuke za mentore koji organizuje Akademija.
21. Prilikom izbora mentora i predavača voditi računa o radnom iskustvu i rezultatima rada kandidata, ugledu koji uživa kao nosilac pravosudne funkcije, kao i sklonostima da obavlja tu vrstu posla i sposobnosti da znanje prenese na kvalitetan način.
22. Hitno ispuniti predviđene obaveze iz člana 49. Zakona o Pravosudnoj akademiji i ažurirati postojeće programe za prijemni ispit.
23. Hitno pristupiti izradi posebnih programa za pomoćnike i pripravnike s obzirom na vrstu posla, radno iskustvo, svrhu posebne obuke (pomoćnici koji su obavljali poslove iz jedne materije prelaze u drugu ili u specijalizovano odeljenje).
24. Pomoćnicima, koji su završili posebnu obuku, a imaju uslov za izbor na pravosudnu funkciju, izdaju se uverenja o uspešno završenoj posebnoj obuci, a koja imaju važnost kao i uverenja koja se izdaju po završetku početne obuke nakon završene Akademije (smernica važi za period dok se ovo pitanje zakonom ne reguliše).
25. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju pozvati na odgovornost predsednike sudova odnosno javne tužioce u slučaju nedostavljanja izveštaja o radu sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika, a sve u skladu sa članom 50. stav 5. Zakona o Pravosudnoj akademiji.
26. Standardizovati način davanja mišljenja mentora predviđen članom 50 stavom 5. Zakona o Pravosudnoj akademiji.
27. Početi sa izvršavanjem obaveza predviđenih članovima 51-53. Zakona o Pravosudnoj akademiji.
28. Pravosudna akademija je dužna da vodi evidenciju o korisnicima kontinuirane obuke radi obezbeđenja uslova za usavršavanje i sticanje znanja, kako bi to bio jedan od kriterijuma za napredovanje.
29. Radi utvrđivanja i analize postojećeg stanja i eventualne potrebe za novim kadrovima, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca će izvršiti analizu postojećeg broja pomoćnika i pripravnika (izbor, odlazak iz pravosudne institucije).
30. Pravosudna akademija treba da obavlja poslove predviđene članom 54. Zakona o Pravosudnoj akademiji na taj način što bi se obezbedila stvarna edukacija pre izdavanja potrebnih sertifikata.

Preporuke

31. Ministarstvo pravde bi trebalo da razmotri mogućnost izmene člana 26. i člana 27. Zakona o Pravosudnoj akademiji, s obzirom na odluku Ustavnog suda, sa predlogom da se konkurs za upis na

Vrednovanje sudija u Srbiji svodi se na norme produktivnosti sudija iako je dosadašnja praksa pokazala da vrednovanje na osnovu norme nema podsticajno dejstvo niti dovodi do poboljšanja rada sudija.⁸⁵¹

Iskorak u pravom pravcu predstavlja odluka Vrhovnog saveta sudstva da se usvoje formalna pravila za vrednovanje sudija a koja su zasnovana na istovremenom vrednovanju I kvantiteta (broj rešenih predmeta u odnosu na normu) I kvaliteta (procenat ukinutih presuda I vreme do sastavljanja odluke) njihovih odluka.⁸⁵² Uprkos pokušajima regulisanja

Akademiju raspisuje jednom u dve godine. Razmotriti i član 31. Zakona, odnosno Pravilnik o polaganju prijemnog ispita, kao podzakonski akt Pravosudne akademije.

32. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da prilikom ispunjenja svojih obaveza, koji omogućavaju funkcionisanje rada Pravosudne akademije, imaju u vidu da V. F. predsednici obavljaju sve poslove, kao i izabrani predsednici.

33. Ministarstvo pravde bi trebalo da razmotri nužnost promene članova od 41. do 48. Zakona o Pravosudnoj akademiji u delovima koji se odnose na radni odnos i postojanje plata, a s obzirom na odluku Ustavnog suda.

34. Izvršiti zakonske izmene prelaznih i završnih odredbi u skladu sa trenutnim potrebama i stanjem u Akademiji.

35. Necelishodno je upućivanje prvi put izabраниh sudija i tužilaca, odmah nakon izvršenog izbora, na rad u ministarstvo (prvi put izbor se vrši na tri godine, u kom periodu se vrši ocenjivanje radi izbora na stalnu funkciju, što se ne može realizovati).

36. Izvršiti izmenu člana 48. Zakona o Pravosudnoj akademiji kako bi se omogućilo da i javni tužilac obavlja posao mentora (postoje tužilaštva sa veoma malim brojem zamenika javnih tužilaca).

37. Potrebno je objaviti usvojene smernice i preporuke na sajtovima institucija čiji su predstavnici članovi Komisije.

⁸⁵¹ Norme se uglavnom oslanjaju na broj rešenih predmeta na mesečnom nivou, norme produktivnosti ohrabruju sudije da 'selektivno biraju' jednostavne predmete ili rešavaju predmete suviše brzo, izbegavajući složene predmete ili smanjenje broja zaostalih predmeta. Jedini kriterijum kvaliteta rada je stopa predmeta koji su izdvojeni u žalbenom postupku, za čiju realizaciju mogu biti potrebne godine. Mada nekoliko aktera opisuje da norme produktivnosti više nisu 'zvanične', njihovo postojanje stvara okvir koji usmerava ponašanje pojedinačnih sudija. Ono što je presudno kada se ispituje da li pojedinačne sudije poštuju norme produktivnosti, jeste pitanje da li pojedinačni predsednici sudova prate te norme.

⁸⁵² Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, predviđeno je da će se primenjivati od 1.07.2015; Visoki savet sudstva (VSS) usvojio je 22. jula 2014. Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova (Službeni glasnik RS, br. 81/14 i 142/14). Pravilnik se zasniva na Zakonu o sudijama (Službeni glasnik RS, br 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 32/14, 111/14 i 117/14) i Zakonu o Visokom savetu sudstva (Službeni glasnik RS, br 116/08, 101/10 и 88/11) koji postavljaju okvir za vrednovanje. Bilo je predviđeno da Pravilnik počne da se primenjuje od 15. januara 2015. nakon pilot faze čiji je cilj bio da se proceni primenljivost Pravilnika i utvrde potencijalni problemi u

primene kriterijuma stručnosti pravila su I dalje neprecizna u određivanju načina o tome kako će vrednovanje biti korišćeno za napredovanje, identifikovanje nedostataka učinka ili discipline sudija⁸⁵³. Interesantno je I da je za sudije na stalnoj funkciji predloženo rešenje da ukoliko dobiju ocenu manju od zadovoljavajuće može im biti naloženo pohađanje stalne obuke. Inače, VSS može da razreši sudiju zbog “nesavesnog ili nekompetentnog” učinka. Nejasno je kako bi se utvrdila nekompetentnost sudija kao uslov za njegovo razrešenje⁸⁵⁴.

Unapređenje sudija bi trebalo da se zasniva na kriterijumima koji se odnose na osobine koje bi sudije trebalo da razviju ukoliko žele napredak u karijeri. Primer kriterijuma obuhvata kandidate koji:

“ a. rade u najmanje jednom sudu (na taj način ohrabrujući sudije da menjaju lokaciju barem jednom u karijeri, što takođe može podstaći doslednost u praksi i proceduri i snažniju kolegijalnost);

b. prolaze obuke upravljanja (što bi ohrabrilu moderan pristup upravljanju u sudovima), uključujući razumevanje sudske administracije i tehnika za upravljanje predmetima, itd;

c. prolaze stalnu obuku, posebno u oblasti evropskog zakonodavstva (što podstiče povećanje kapaciteta u skladu sa evropskim standardima);

i d. doprinesu unapređenju učinka, kao što je učestvovanje u timovima za smanjenje broja zaostalih predmeta ili predvođenje inovativnih projekata u njihovim sudovima.”⁸⁵⁵

Važno je istaći I da “procedura izbora i napredovanja sudija i tužilaca ne garantuje nezavisnost od drugih grana vlasti. Neophodne izmene Ustava trebalo bi da osiguraju da profesionalnost i integritet postanu glavni kriterijumi u procesu izbora sudija, a procedura transparentnija i zasnovana na vrednovanju prethodnog rada. Direktni rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga Narodne skupštine u imenovanju i razre- šenju sudija,

primeni. VSS je 23. decembra 2014. odlučio da odloži početak primene Pravilnika kako bi se omogućilo dovoljno vremena da se u Pravilnik unesu izmene za koje je nakon sprovođenja pilot faze utvrđeno da su neophodne, kao i u svetlu Mišljenja br. 17 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) koje je usvojeno 24. oktobra 2014.

Postoje tri ocene koje sudije mogu da dobiju: izuzetno uspešni, uspešni i nezadovoljavajući, a ne određuju se nikakvi poeni. Pojedini stručnjaci izražavaju zabrinutost da ove ocene postavljaju nisku i nejasnu granicu učinka. Nedostatak nijansiranja može dovesti do situacije u kojoj bi sudije sa nedovoljnim učinkom bile ocenjene ocenom zadovoljavajuće. Pogledati <http://goo.gl/aYUIEi>

⁸⁵³ Jasno je jedino da ukoliko sudija tokom probnog perioda dobije ocenu „izuzetno uspešan“ automatski će biti imenovan na stalnu funkciju

⁸⁵⁴ Zakon o sudijama, (2008), op.cit.

⁸⁵⁵ Videti više u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji, op.cit.

predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, tužilaca kao i republičkog javnog tužioca. Slična je situacija s imenovanjem Državnog veća tužilaca.”⁸⁵⁶

Pravosudna akademija⁸⁵⁷ nije u potpunosti ostvarila svoj potencijal institucionalnog osnova kriterijuma stručnosti za izbor i napredovanje nosilaca pravosudne funkcije⁸⁵⁸. Razlog za to leži delimično u tome što se Akademija prevashodno bavila organizacijom i sprovođenjem početne obuke⁸⁵⁹ dok bi stalna obuka imala veći uticaj na opšti učinak u

⁸⁵⁶ Videti više u Godišnjem izveštaju o stanju ljudskih prava 2014, Bg centar, str 32. i 33.

<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2014.pdf>

⁸⁵⁷ Ministar pravde Selaković se kontinuirano afirmativno izjašnjavao o radu Pravosudne akademije. Između ostalog je naglasio “da će Ministarstvo pravde obezbediti dobre i jasne kriterijume za izbor, kao i strategiju kako da se velikom broju sudijskih i tužilačkih saradnika otvore vrata da kao sudije osnovnih i prekršajnih sudova uđu u srpsko pravosuđe, a kasnije i da napreduju u svom profesionalnom razvoju.

On je, međutim, podsetio da je od 20 diplomaca Pravosudne akademije (zbog kojih je nedavno raspisan izbor za sudije i tužioce) 18 došlo iz redova iz sudskih i tužilačkih saradnika. Od njih 18 četvoro je imalo iskustvo do 12 godina, a 11 koji su radili više od sedam godina”, naveo je Selaković.

“Mnogi od njih 2009. godine nisu prošli izbor, jer je on bio netransparentan i prilično loše sproveden”, naveo je ministar.

“U najskorije vreme videćete i te rang liste koje su izvrgavane tako da sa kraja rang liste primite nekoga ko ima manje bodova od onoga ko je na vrhu rang liste, a onog prvog ne primite”, najavio je Selaković.

Selaković je podsetio da u srpskim sudovima i tužilaštvima radi više od 1.729 stručnih saradnika, a među njima ima i onih za koje sudije i tužioći kažu da su bolji od mnogih njihovih kolega.

Neki su u pravosuđu proveli pet, pa i 10 godina i dobro savladali zanat; Sudijski i tužilački pomoćnici održali su konferenciju za novinare i protestovali zbog diskriminacije prilikom konkursa za izbor i favorizacije diplomaca Pravosudne akademije, a koja je predviđena Zakonom. Međutim, svi zainteresovani su mogli da konkurišu za prijem u Pravosudnu akademiju, jer je svako ko ima položen pravosudni ispit imao pravo da pristupi polaganju prijemnog ispita za PA.” videti na

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1300976/Selakovi%C4%87+o+konkursima+za+sudije+i+tu%C5%BEioce.html>

⁸⁵⁸ Nikola Selaković, Ministar pravde istakao je da je Pravosudna akademija nedvosmislen i siguran put postanka diplomiranog pravnika do sudije i zamenika tužioca i jedna od stvari sa kojima Srbija dignutog čela, ponosno može da korača put evropskih integracija, a to je put izgradnje jačanja i podrške institucijama, rekao je Selaković obraćajući se polaznicima Pravosudne akademije koji danas polažu završni ispit na Pravnom fakultetu u Beogradu.

Prema njegovim rečima, Pravosudna akademija je nešto za šta može da se kaže da je sigurna budućnost srpskog pravosuđa koja treba da se izgrađuje i podržava.

Selaković je napomenuo da je za njega velika obaveza kao ministra da svojim političkim autoritetom utiče da ljudi koji budu završili obuku za sudije i tužioce polaganjem svog završnog ispita dođu na funkciju u srpskom pravosuđu. Dostupno na <http://www.naslovi.net/2013-02-05/pravda/selakovic-akademija-za-izbor-u-pravosudje-bez-politickog-prefiksa/4589556>

⁸⁵⁹ Funkcionalna analiza kao jedan od osnovnih nalaza ima da Srbija ima previše sudija koji su imenovani na stalne funkcije a da je obim posla po sudiji niži od evropskog proseka i beleži pad u svim sudovima a posebno u osnovnim sudovima gde se nalazi najveći broj novoimenovanih sudija. Videti više u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji, op.cit.

pravosuđu⁸⁶⁰. Stalna obuka za sve kategorije stalnog osoblja (sudije, tužioce, pomoćnike I sudsko osoblje) dovela bi do znatnog poboljšanja rezultata u pravosuđu. Stoga bi Pravosudna akademija odnosno srpsko pravosuđe kao jedan od prvih strateških zadataka trebalo da razmotri investiranje resursa u program stalne obuke. Akademija bi mogla da se pojavi u ulozi vodećeg aktera transformacije⁸⁶¹.

Pravosudna akademija je bila i ostala poželjan partner međunarodnih aktera te ocenu sposobnosti Akademije da organizuje i sprovede kontinuiranu obuku treba zasnivati i na prilivu donatorskih sredstava. Donatorska sredstva predstavljaju 15% od ukupnih sredstava Akademije⁸⁶² i uglavnom su namenjena programima stalne obuke. Naravno, raspoloživost donatorskih sredstava ne oslobađa obaveze Republiku Srbiju da u budžetu obezbedi sredstva potrebna za sistemsko razvijanje stalne obuke⁸⁶³.

Pored sredstava za sistemsko obezbeđivanje stalne obuke od presudnog je značaja saradnja između Akademije, VSS-a i DVT-a u cilju sprovođenja systemske procene potreba. Tako Akcioni plan Nacionalne strategije⁸⁶⁴ reforme pravosuđa identifikuje kao prioritet unapređenje stalne obuke sudija i tužilaca u okviru Pravosudne akademije do čega još uvek nije došlo a što bi svakako bilo od pomoći i u proceni potreba obuke.

Danas sudije i tužioci nisu obavezni da pohađaju stalne obuke osim u nekoliko posebnih

⁸⁶⁰ Ministar pravde Selaković je istakao da je neophodno unaprediti postojeće kapacitete i rad Pravosudne akademije, kako bi njena uloga bila vidljiva u procesu reforme pravosuđa i dodao da je potrebno program obuke Akademije podići na još viši nivo., dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/vest/4076/pravosudna-akademija-jedan-od-stubova-sprovođenja-reforme-pravosudja.php>

⁸⁶¹ Ukupna sredstva za Akademiju su značajno porasla, ali bi mogla biti više usmerena na pružanje obuka. Sredstva izdvojena iz republičkog budžeta za aktivnosti Pravosudne akademije su porasla za više od 600% sa 29.4 miliona RSD u 2010. na 175.3 miliona RSD u 2013. godini. Do danas, veći deo tih sredstava se koristi za plate kandidata koji trenutno prolaze početnu obuku, i dobijaju 70% od plate koju dobija sudija osnovnog suda, naknade za 75 mentora i 35 redovno budžetiranih zaposlenih (ova stavka obuhvata 14 koordinatora programa, 5 menadžera (uključujući direktora) i ostale pozicije za internu podršku Akademije ili administrativno osoblje (računovodstvo, IT, vozač, itd.)). Rast sredstava je započet sa uvođenjem kadrova za početnu obuku u 2011. godini, a nastavio se svake godine kako su dodavani dodatni kadrovi kandidata koji prolaze obuku;

⁸⁶² Po pravilu obuka vezana za zakonske izmene obezbeđena je iz donatorskih sredstava kao što je to bio slučaj sa novim Zakonom o krivičnom postupku, Zakonom o prekršajima, potom usklađenost sa Evropskom konvencijom za ljudska prava itd.

⁸⁶³ Donatorska sredstva za stalnu obuku dostigla su visokih 20.6 miliona RSD u 2012. godini, a opala su na 11.8 miliona RSD u 2013. godini, što predstavlja pad od 43% u jednoj godini.

⁸⁶⁴ Strateške smernice 3.1.2-Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa 2013.-2018.

tema⁸⁶⁵ dok istovremeno nije definisana procedura po kojoj bi se pojedinci sami prijavljivali za pohađanje obuke.⁸⁶⁶ U najavljenim zakonskim izmenama stalna obuka je predviđena kao obavezna kada je to predviđeno zakonom ili odlukom Visokog saveta sudstva I Državnog veća tužilaca u slučaju promene specijalizacije, bitnih promena propisa, uvođenja novih tehnika rada I otklanjanja nedostataka u radu sudije I zamenika javnog tužioca uočenih prilikom vrednovanja njihovog rada.

Program stalne obuke usvaja Upravni odbor, na predlog Programskog saveta, uz saglasnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca.⁸⁶⁷

U periodu od 2002 do 2012 godine međunarodni i domaći partneri su dizajnirali i sprovodili reforme pravosuđa. Uprkos značajnim ulaganjima –finansijskim, institucionalnim i ulaganjem tehničkih i ljudskih resursa, i uprkos izvesnom napretku, sve je jasnije da reforme čak ni danas nisu "povratile poverenje javnosti" u pravosudni sistem (strateški cilj reforme), niti su de facto uspostavile vladavinu prava u Srbiji⁸⁶⁸. Može se, dakle, tvrditi da reforma pravosuđa u Srbiji nije uspela.

Ovaj rad pokazuje da je postojao mešoviti razvoj u dve ključne dimenzije vladavine prava. Dok su sudski kapaciteti u izvesnoj meri uvećani, nezavisnost suda, u čijoj je osnovi stručnost, nije.⁸⁶⁹

⁸⁶⁵ Obuke vezane za Zakon o maloletnicima

⁸⁶⁶ Po pravilu pozivnice za obuku se šalju predsedniku suda/javnom tužiocu koji odlučuje ko će pohađati obuku.

⁸⁶⁷ Predlog izmena i dopuna Zakona o Pravosudnoj akademiji od 24.04.2015, Radna grupa Ministarstva pravde

⁸⁶⁸ Mendelski, M., op.cit.

⁸⁶⁹ O perspektivi dalje uspešnosti reforme pravosuđa ilustrativno je mišljenje Vesna Rakić Vodinić koja postavlja pitanje „Da li se treba nadati boljem? Moja priroda je takva da smatram da se buniti moramo. Svako na svoj način, svako svojim oruđem ili oružjem. Međutim, ako pogledamo projekciju za budućnost, ona je, nažalost, po mojoj oceni, veoma obeshrabrujuća. Veoma obeshrabrujuća. Znače, naš pravosudni poredak je fragilan, slab, vazda bio. Pravosuđe nije uspelo da se nametne ili mu nije dozvoljeno da se pokaže kao treća državna vlast. I sad, iz ove pozicije nefunkcionisanja i sudova i javnih tužilaštava, ne treba da se lažemo, oni ne mogu da funkcionišu bez advokature, treba da se borimo za to da pravosuđe bude vlast.“, *Nedeljnik Vreme*, 20.11.2014., dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1246173>
Slično mišljenje ima i Vladimir Horović: „Moto onoga što imam da kažem je: juče je bilo loše, danas je gore nego juče, ali danas je bolje nego što će biti sutra. Ja tako vidim situaciju. (...) Vlada, ministar, pokazuju potpuno otuđenje od javnog mišljenja, nespремnost da svoje stavove, ako i bilo kakve imaju, suče kroz bilo javnu diskusiju, bilo kroz medije, i javno ih iznesu. Odbijaju svaku akademsku stručnu raspravu. *Nedeljnik Vreme*, 20.11.2014., dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1246173>

S jedne strane, međunarodni donatori su bili u stanju da modernizuju pravosudni sistem redizajniranjem pravnog okvira, izgradnjom pravosudnih kapaciteta (npr. povećanjem plata, kompjuterizacijom i stvaranjem i jačanjem novih pravosudnih organa). S druge strane, slučaj pravosudne reforme u Srbiji jasno pokazuje da je mnogo teže stvoriti nepristrasno i potpuno nezavisno pravosuđe i transformisati strukture i mehanizme političke moći u okviru pravosuđa.

Ovde analiziran slučaj otkriva da se de facto⁸⁷⁰ vladavina prava ne može postići nekoordinisanim pristupom međunarodnih partnera reformi pravosuđa – a koja je, pored toga, bila instrumentalizovana od strane domaćih političara. Slučaj reforme pravosuđa u Srbij naročito pokazuje da su previše ishitrene zakonske promene, kao i ispolitizovan način sprovođenja reformi uvećale pravne nejasnoće i umanjile (barem privremeno) ukupnu efikasnost i nepristrasnost.

Rezultati⁸⁷¹ istovremeno oblikuju preporuke za dalje programiranje reforme pravosuđa tako što ukazuju na postojanje potrebe za bolje koordinisanim i bolje prilagođenim pristupom reformi pravosuđa za razliku od parcijalnog pristupa koji je primenjivan do sada a koji je baziran na kvantitativnom dodavanju novih resursa i zakona. Poboljšani pristup bi podrazumevao fokusiranje na zakonodavni proces, dodatne mere koje su usmerene na zahtevanje određenog stepena sudskog učinka i poslednje, ali ne i najmanje važno, stavljanje fokusa na analizu regulatornih efekata kako bi se osigurala usklađenost između novih i starih zakona kao i između različitih komponenti pravosudnog sistema.

⁸⁷⁰ Mendelski razlikuje dve osnovne dimenzije vladavine prava: kapacitet pravosuđa i nezavisnost pravosuđa. Mendelski, M., op.cit.

⁸⁷¹ The common measures for judicial capacity as applied by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) and Anderson/Gray, Transforming Judicial Systems.

Kritike vezane za ograničen uspeh⁸⁷² pravosudnih reformi u Srbiji koje su sproveli spoljni akteri uglavnom su usmerene na nekoordinisan (neusklađen) i ispolitizovan način sprovođenja reformi.

Prvo, u pristupu reformi pravosuđa nedostajala je koherentna i inkluzivna strategija koja bi procenila uticaj pravnih transplanata i stvaranja novih instituta (uključujući tu i redizajniranu mrežu sudova, nove autonomne agencije i paralelne institute, kao što su privatni izvršitelji ili menadžeri sudova). Bez sprovođenja institucionalnih i pravnih reformi na komplementaran način, promena ne rezultira automatskim progresom u oblasti vladavine prava. Pravni transplant i uvođenje novih konstruktivnih elemenata, suočavaju se ne samo sa kratkoročnim problemom neefikasnosti usled nedostatka kapaciteta, već često stvaraju nekoherentnost u pravosudnom sistemu i time podrivaju ukupnu efikasnost. Verovatno najistaknutiji primer sistemsko pravne nekoherentnosti predstavlja uvođenje sporazuma o priznanju krivice Zakonom o krivičnom postupku iz 2006. godine (jedan od elemenata adversarnog sistema u SAD), kako bi se izbegli dugotrajni krivični postupci. Uvođenje ovog instituta u praksi je pak dovelo do sukoba sa tradicijom kontinentalnog sistema Srbije⁸⁷³

Drugi primer neusklađenosti je sukobljavanje pristupa američkih i evropskih donatora upravljanju sudovima a koji je takođe došao u sukob sa lokalnim pravnim tradicijama i procesnim zakonima.⁸⁷⁴ Treće, uvođenje mešovityh ili paralelnih instituta (npr. uvođenje privatnih izvršitelja uporedo sa javnim izvršiteljima) dovelo je do nerazumevanja

⁸⁷² "The current reform processes were almost universally seen as not having succeeded in improving the efficiency of the processing of both criminal and civil cases by the judiciary."

Brooks, J., and Milanović, M., (2013), op.cit.

⁸⁷³ Upotreba sporazuma o priznanju krivice ograničena i problematična, jer supervizori imaju tendenciju da vrše preveliki uticaj na stranke koje vrše nagodbu, usled favorizovanja i blage kaznene politike, više kod American Bar Association, Prosecutorial Reform Index for Serbia, dostupno na http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/serbia/serbia_prosecutorial_reform_index_serbian_2012.authcheckdam.pdf, str. 70.

⁸⁷⁴ Gramckow, H., Can Us-Type Court Management Approaches Work in Civil Law Systems? Experiences from the Balkans and Beyond, *European Journal on Criminal Policy and Research* 11, no.1, 2005, str. 97-120, 66.

zakonodavstva i njegovog preklapanja kao i do zablude o nadležnosti izvršitelja.⁸⁷⁵ Slično tome, nedavno uvedena pozicija menadžera sudova je kritikovana jer je bilo:

"nejasno koje će biti dužnosti menadžera sudova i koliko će se njihova pozicija razlikovati od postojeće pozicije sekretara suda (pravnog stručnjaka koji poseduje neke funkcije koje se odnose na sudsku upravu) i šefa sudskog registra."⁸⁷⁶

Takođe, postojale su dve paralelne vrste softvera za upravljanje predmetima: AVP, koji je uveden 2006. godine u privrednim sudovima, a SAPS koji je aktivan od 2012. godine u nekoliko pilot sudova i javnih tužilaštava.⁸⁷⁷

Konačno, parcijalni pristup uvođenja novih elemenata u pravosudni sistem podriiva koherentnost. To se dogodilo jer su se reformatori fokusirali samo na jedan ili na nekoliko konkretnih aspekata unapređenja kvaliteta pravosuđa (npr. na IT aspekt, na efikasnost sudova, na sudije) ili na uvođenje novih elemenata (npr. sistema za upravljanje predmetima) u samo nekoliko odabranih pilot sudova. Ovo selektivno uvođenje novih elemenata nije poboljšalo funkcionisanje sistema, već je proizvelo "rezultate sa značajnim razlikama u procedurama, tumačenjima i performansama", i "činjenicu da je većina sudova nastavila da radi prema starim načinima stvarajući inerciju koja može poništiti pozitivne promene u pilot sudovima."⁸⁷⁸

⁸⁷⁵ Pogledati Uzelac, A., Draft Enforcement Act of the Republic of Serbia. Comments on Compatibility with the Requirements of the European Convention on Human Rights. Strasbourg 2010 (Council of Europe, DG-HL/CG/GM/EKO/nka, PO No. 312883, December 2010), str. 107, dostupno na http://alanuzelac.from.hr/pubs/E17Comments_uzelac_draft%201.6rev.pdf

⁸⁷⁶ Support to the Rule of Law System. Project Fiche – IPA National Programmes/Component I, 7, dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2012/pf_1_support_to_the_rule_of_law_system.pdf

⁸⁷⁷ Government of the Republic of Serbia, Action Plan for Fulfilment of the European Commission Recommendations Under the Serbia 2012 Progress Report in the European Integration Process. Belgrade 2012, dostupno na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/action_plan_12.pdf

⁸⁷⁸ Support to the Rule of Law System, op.cit, 15.

Osnovni uzrok pravne i sistemske nekoherentnosti leži u različitim pristupima reformi i različitim ideologijama međunarodnih donatora.⁸⁷⁹ S toga, sledeća preporuka za uspešno programiranje reforme pravosuđa se odnosi na dosledno sprovođenje inkluzivne strategije programiranja.

Predstavnici međunarodnih donatora imaju različite pravne tradicije, suprotstavljene ciljeve i metode rada koje se ogledaju u nekoherentnosti pravosudnih reformi.⁸⁸⁰ Tako je pravna nekoherentnost rezultat delovanja međunarodnih partnera koji često nameću svoja nacionalna rešenja (zakonske modele) zemljama korisnicama.⁸⁸¹ U Srbiji postoji oko 20 međunarodnih donatora koji se bave reformom pravosuđa, od kojih svi imaju različite zahteve, agende i očekivanja u vezi sa reformskim rezultatima.⁸⁸² U prošlosti, domaći partneri su eksploatisale ovu situaciju u svoju korist, koristeći raznovrsnost spoljnih zahteve kao izgovor ili opravdanje za nesprovođenje reformi ili za reformisanje samo onih oblasti koje su politički manje bolne.⁸⁸³ Srbija nije jedinstveni slučaj u kreativnom korišćenju ovako nastale konfuzije. Ovakvu strategiju usvajanja već su primenjivale zemlje koje su bili kandidati za pristupanje EU⁸⁸⁴ i ona ukazuje na nedostatak političke volje kada su u pitanju osetljive teme.

⁸⁷⁹ Magen, A., Risse, T., McFaul, M., (eds.), *Promoting Democracy and the Rule of Law. American and European Strategies*. Basingstoke, 2009; Carothers, T., *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, *Journal of Democracy* 20, no.1, 2009, str. 5-19, dostupno na <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Carothers-20-1.pdf>

⁸⁸⁰ Razgovor autora sa zvaničnikom Saveta Evrope, Strasbur, 06.03.2012. i sa nekoliko međunarodnih pravnih eksperata, 31.01.2013.

⁸⁸¹ „Prema intervjuima koje sam napravio, prisustvo savetnika koji imaju različito pravno poreklo nije samo problem za pravnu koherentnost u Srbiji, već i za druge zemlje u regionu, kao što je Kosovo i Bosna i Hercegovina.“ Mendelski, M., op.cit. Razgovor autora sa Faris Vehabovićem, sudijom Evropskog suda za ljudska prava, Savet Evrope, Strazbur, 18.02.2013 i intervju sa Jesper Vittrupom, Konsultantom za javni sektor Svetske banke i Evropske komisije, Freiburg, 02.09.2012.

⁸⁸² Delević, M., *Ten Years of Development Assistance to the Republic of Serbia*, (Republic of Serbia, Government, European Integration Office), Belgrade, 2011, dostupno na <http://www.evropa.gov.rs/evropa/ShowDocument.aspx?Type=Home&Id=843>

⁸⁸³ Razgovor autora sa zvaničnikom Saveta Evrope, Strasbur, 06.03.2012.

⁸⁸⁴ O slučaju Rumunije pogledati Mendelski, M., *Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania*, *Polish Sociological Review* 174, 2011, 235-252.

Nedavno je grupa međunarodnih donatora, na čelu sa Svetskom bankom uspostavila mehanizam za bolju koordinaciju i komunikaciju - Multidonatorski fond (MDTF)⁸⁸⁵. Efekti MDTF-a i drugih mehanizama koordinacije donatora (kao što su sektorske radne grupe i neformalni donatorski sastanci) tek treba da budu procenjeni, ali prvi izveštaj ukazuje na nekoliko problema u vezi sa funkcionisanjem mehanizama koordinacije pomoći⁸⁸⁶. Čak i kada se predstavnici međunarodnih donatora okupe na sastancima koji za cilj imaju koordinaciju donatora oni:

"nemaju jasno definisane uslove rada, mandat i odgovornosti, nisu koncentrisani niti su fokusirani na postizanje rezultata. Veoma često sastanke vode donatori a ponekad u njima ne učestvuju adekvatni predstavnici vlasti. [...] Glavna uloga većine ovih grupa jeste pružanje informacija uprkos činjenici da su prvobitno osnovane sa ambicioznim ciljem koordinacije donatora."⁸⁸⁷

Pored ove nekoherentnosti usled problema koordinacije koji izazivaju strani akteri, postoje i domaći izvori pravne ili sistemske nekoherentnosti.⁸⁸⁸ Prvo, postoji veliki broj starih

⁸⁸⁵ The Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support (MDTF-JSS), pogledati više na <http://www.mdtfjss.org/rs/en>

⁸⁸⁶ Svetska banka kao i Evropska unija u svom pristupu dominantno koristi razvoj prvosudnih kapaciteta i kao osnovnu liniju programiranja i kao osnovnu liniju koordinacije. Videti više u Anderson, J., and Gray, C., Transforming Judicial Systems in Central Asia, in: Bourguignon, F. and Pleskovic, B., (ed.), Beyond Transition (Annual World Bank Conference on Development Economics – Regional). Washington/DC, 2007, str. 11 -355, dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/AndersonandGrayABCDEFinal.pdf> ; various reports on the site of Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity. [Budapest], 2002, dostupno na <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/monitoring-eu-accession-process-judicial-capacity> ; videti i. Hammergren, L., Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America. University Park/PA, 2007.

⁸⁸⁷ Intersectoral Development Assistance Coordination Network (ISDACON), Setting Up a More Effective Aid Coordination Mechanism in Serbia. Belgrade, 2011, str. 12, dostupno na <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/107/115/Aid%20Coordination%20Mechanism%20final.doc>

⁸⁸⁸ Razgovor sa Brankom Plešeom, Savetnik Evropskog suda za ljudska prava, Savet Evrope, 06.03.2012.

predmeta sto ometa rad na drugim strukturno organizacionim pitanjima.⁸⁸⁹ Potom, loše napisani zakoni doprineli su stvaranju nekoherentnog i kontradiktornog pravnog okvira i time neadekvatne primene zakona. Konačno, sistemska neusaglašenost je izraženija zbog nedostatka saradnje i koordinacije između ministarstava (proističe iz tradicije podeljenih koalicionih vlada u Srbiji) i institucija odgovornih za pravosudni sistem (npr. podeljena nadležnost Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde; nedovoljna saradnja između sudova, tužilaštava i policije).

Još jedan od razloga zašto je uspostavljanje vladavine prava u Srbiji bilo neuspešno je taj što je reforma pravosuđa konstruisana na instrumentalizovan i ispolitizovan način⁸⁹⁰. Ova vrsta ishitrene reforme pravosuđa vođena retko je uključivala sudije ili tužioce i njihova strukovna udruženja, prave stručnjake i najupućenije aktore u pravosudnom sistemu.⁸⁹¹ Radi uspešnog sprovođenja važećeg reformskog okvira i programiranja daljih eventualnih reformskih mera potrebno je u potpunosti depolitizovati proces programiranja.

Usled postojanja potrebe za ubrzanim prilagođavanjem standardima EU, zakoni su donošeni po hitnim procedurama i o novim zakonima se retko i nedovoljno raspravljalo u Parlamentu ili u javnosti.⁸⁹² Dobar primer ovakve prakse je Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.⁸⁹³ Ovakav pristup reformi se generalno ne smatra kao

⁸⁸⁹ European Commission, Analytical Report, op.cit, str. 16. Zanimljivo je da se ovaj zaostatak povećao, jer su nerešeni slučajevi kršenja prava na pravično suđenje iz Ustavnog suda (tj. na suđenje u razumnom roku) preneseni na Vrhovni kasacioni sud. Pogledati European Commission, Serbia 2012 Progress Report, op.cit, str. 9.

⁸⁹⁰ „Katastrofalno je stanje u pravosuđu. Ispred Udruženja tužilaca ću da napomenem samo tri tačke koje će izgleda izazvati kolaps celog pokušaja reforme pravosuđa. To su Pravosudna akademija, tužilačka istraga i javni beležnici. (...), Stefanović, N., *Nedeljnik Vreme*, 20.11.2014., dostupno na <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1246173>

⁸⁹¹ Izvorišta ovakve ishitrenosti vezuju se za Ustav iz novembra 2006. godine koji je "sačinjen u žurbi i neočekivano [...] dok je šira politička i cela stručna javnost bila isključena" videti više kod Marković, Ustav Republike Srbije 2006, op.cit, str. 4; Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Venecijanske komisije, op.cit.

⁸⁹² "Na kvalitet zakona uticala je praksa donošenja zakona po hitnom postupku. Ovakav način je nastavio često da se koristi i za krupne sistemske propise. Javna rasprava o sadržini i uticaju nacerta zakona je nastavila da izostaje." Pogledati Civil Rights Defenders, Human Rights in Serbia, 01.10.2010, dostupno na <http://www.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-serbia>

⁸⁹³ Boljević, D., An Opinion on Judiciary Reform in Serbia (Judges' Association of Serbia. Blog, 01.10.2009), dostupno na <http://www.sudije.rs/%20en/actuals/blog/an-opinion-on-judiciary-reform-in-serbia.com>

demokratski ili legitiman i često nailazi na otpor pravosuđa, stručne javnosti ali i građana.⁸⁹⁴

Drugi aspekt neuspeha reforme je zloupotreba i instrumentalizacija strukturnih reformi (tj. reorganizacija sudske strukture) u političke svrhe, fenomen koji se dogodio i ranije u drugim post-komunističkim zemljama u tranziciji.⁸⁹⁵ Argumentovali smo kako u procesu ponovnog imenovanja nisu primenjeni objektivni i jasni kriterijumi, te je proces reizbora ostavio mnogo prostora za politički uticaj.⁸⁹⁶ Iako ideja o restrukturiranju sudova može da ima svoje prednosti, ona može i da se politizuje i zloupotrebljava, što bi "ostavilo mogućnost razrešenja sudija koji nisu bili krivi za bilo kakvo rđavo postupanje".⁸⁹⁷ Prema tome ne samo da su korumpirane sudije mogle biti otpuštene, već i neposlušne ili opasne sudije, odnosno one koji nisu promovisale interese vladajuće uprave. Proces reizbora je među sudijama i tužiocima stvorio atmosferu straha i nesigurnosti za njihova radna mesta.⁸⁹⁸ Upravo je ova reformska mera izazvala najviše reakcije u javnosti.⁸⁹⁹

Kroz politizovan i instrumentalizovan pristup reformi tokom posmatranog perioda a naročito tokom strukturalne reforme 2010. godine, podrivana je ne samo nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, već i pravosudni kapaciteti čijoj se izgradnji težilo⁹⁰⁰. Pogrešan

⁸⁹⁴ Cf. Gaboriau, Böttcher, Review of the Situation in the Serbian Judiciary, pogledati

<http://www.kritv.nomos.de/archiv/2013/heft-1/>

⁸⁹⁵ Kao uporednopravni primer može da posluži reforma pravosuđa u Moldaviji pod vlašću predsednika Vladimira Voronina

⁸⁹⁶ Ustavni sud Srbije je 11. jula 2012. je svojom odlukom utvrdio da je prilikom procesa reizbora povredena načela pravičnog suđenja i nepristrasnosti, Odluka Ustavnog suda br. VIIIU-534/2011

⁸⁹⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Criteria and Standards for the Election of Judges and Court Presidents of Serbia, Strasbourg, 2009, (Opinion no. 528/2009, 15.06.2009), str. 2, dostupno na <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282009%29023-e>

⁸⁹⁸ Gaboriau, S., Böttcher, HE., Review of the Situation in the Serbian Judiciary, op.cit, str. 26; American Bar Association, Prosecutorial Reform Index for Serbia, op.cit, str. 58.

⁸⁹⁹ U jedinstvenom javnom apelu, 50 profesora prava kritikovali su izmene zakona o pravosuđu od 29. decembra 2010. godine kao "suprotne samoj ideji prava i osnovne pravne sigurnosti, kao i ideje o podeli vlasti [...] Te izmene i dopune zakona o pravosuđu ponovo su bile donesene na brzinu, bez rasprave, u ubrzanom postupku, neposredno pre novogodišnjih i božićnih praznika (kao što je bio slučaj 2008. i 2009. godine) i stupaju na snagu neustavno - samo dan nakon objavljivanja ". Pogledati The Appeal of the Professional to the Political and General Public, Belgrade, 29.12.2010, dostupno na http://www.sudije.rs/files/file/pdf/THE%20APPEAL%20OF%20THE%20PROFESSIONAL%20PUBLIC%2013_2011.pdf

⁹⁰⁰ "...the programming of future ODA justice should firmly link the institutional/technical aspects of judicial reform, tackling corruption and anti-discrimination within the context of improved quality of life, and

pristup reformi pravosuđa, koja je sprovedena na nekoherentan i ispolitizovan način rezultirao je apsurdnom situacijom : umanjio je ukupnu efikasnost pravosudnog sistema, uvećao broj novih predmeta⁹⁰¹ i umanjio podršku za sveukupnu reformu pravosuđa, kao i poverenje građana u pravosudni sistem⁹⁰²

improve “low impact of the sector actions” Generally, justice reform process in Serbia has been driven by the production of new legislation and institutional building. There has been less foresight and investment in determining the capacities to ensure compliance with, and enforcement of, new legislation or policies. The financial and administrative implications of implementing new legislation, procedures, or institutions must be in place before ODA funding is committed and the Ministry of Finance has signed off on the necessary budget commitments. This also requires increased financial planning and budgeting capabilities by all institutions to effectively manage resources and deliver policies. In that respect, ODA in justice sector was assessed as low in sustainability and efficiency, though measures undertaken have produced outputs that contributed effectiveness at medium level; za više detalja pogledati Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector, op.cit.

⁹⁰¹ European Commission, Serbia 2010 Progress Report, op.cit, 10f.

⁹⁰² Manjkav reizbor sudija za prekršaje je takođe bio kritikovan od strane Evropske komisije, Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih sudija i američkog Stejt departmenta.

BIBLIOGRAFIJA:

NAUČNE KNJIGE I ČLANCI:

Accra Agenda for Action, OECD, Accra, Ghana, 2008

Aid Effectivness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, OECD, 2011,

Aid Effectivness at a Glance,

http://www.dochas.ie/Shared/Files/2/AID_EFFECTIVENESS_AT_A_GLANCE.pdf

Alston, P., 'Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals', Human Rights Quarterly, 2005

Analiza efekata Zakona o područjima sudova i javnih tužilaštava,

<http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/724/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20sedistima%20i%20podrucjima%20sudova%20i%20javnih%20tuzilastava.pdf>

Anderson, J., and Gray, C., Transforming Judicial Systems in Central Asia, in:

Bourguignon, F. and Pleskovic, B., (ed.), Beyond Transition (Annual World Bank Conference on Development Economics – Regional). Washington/DC, 2007

Antonić, S. , 'Politički sistem i elite u Srbiji pre i posle 5. oktobra',

<http://starisajt.nspm.rs/Debate/debtekstslantsistemielite.htm>

Antonić, S. i Pavlović, D., Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine, Službeni glasnik, 2007

Antonić, S., Bilans kabineta, *Politika*, <http://www.politika.rs/pogledi/Slobodan-Antonic/t12630.lt.html>

Armytage, L., 'Training of Judges: Reflections on Principle and International Practice', *European Journal of Legal Education*, 2005

Armytage, L., *Reforming Justice: A Journey to Fairness in Asia*. Cambridge University Press, 2012.

Baker, J., *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, World Bank, Washington, DC, 2000

Baker, J., *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, World Bank, Washington, DC, 2000

Banerjee, A., 'Making Aid Work', Cambridge, MA: MIT Press, 2007

Banerjee, A., *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*, Brookings Institution, 2009

Barder, O., 'What happened in Busan?', dostupno na <http://www.owen.org/blog/5131>

Barron, G., *The World Bank and Rule of Law Reforms*, working paper no 05–70, Development Studies Institute, LSE, London, 2005

Begović, B., *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, 2005

Beogradski centar za ljudska prava, *Godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava*, 2014

Binnendijk, A., Results-Based Management in Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, OECD-DAC, Paris, 2000

Blair, H. and Hansen, G., Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs, USAID program and operations assessment report no 7, USAID, Washington, DC, 1994

Bollen, K., Paxton, P. i Morishima, R., 'Assessing International Evaluations: An Example from USAID's Democracy and Governance Program', American Journal of Evaluation, 2005

Boljević, D., An Opinion on Judiciary Reform in Serbia, Judges' Association of Serbia. Blog, 2009

Boljević, D., 'Od novog Ustava očekivali smo više', Pravda u tranziciji, br.8, 2007

Borner, S., Bodmer, F. i Kobler, M., Institutional Efficiency and Its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth, OECD, Paris, 2004

Breyer, S., Judicial Independence: Remarks by Justice Breyer, dostupno na:

<http://georgetown.lawreviewnetwork.com/files/pdf/95-4/breyer.pdf>

Brooks, J. and Madacki, S., Judge, Focus Groups Analysis on Citizen's Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, Volume II of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013 dostupno na

http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/judicial-studies-series.html

Brooks, J. i Purić, O., Volume II of the Judicial Studies Series: *Judicial Reform through the interaction of Citizens and States: An Analysis of Public and Professional Opinion*

regarding Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, based on Brooks, J., and Milanović, M., Paper I: Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, UNDP, 2013.

Brooks, J. i Purić, O., Volume II of the Judicial Studies Series: Judicial Reform through the interaction of Citizens and States: An Analysis of Public and Professional Opinion regarding Judicial Reform and Access to Justice in Serbia, based on Brooks, J., and Madacki, S., Paper II: Focus Group Analysis, 2013.

Brooks, J. i Purić, O., Volume III of the Judicial Studies Series: Strengthening the Professional Advancement of the Judiciary in Serbia through establishing effective partnerships and enhancing monitoring and evaluation techniques, based on Despotović, M., Paper III, The Effects of Professional Advancement on the Judiciary, 2013.

Burnside, C. i Dollar, D., 'Aid, Policies, and Growth', *American Economic Review*, 2000

Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29.11. - 01.12.2011

Buscaglia, E. and Dakolias, M, Comparative International Study of Court Performance Indicators – A Descriptive and Analytical Account, World Bank, Washington, DC, 1999

Buscaglia, E. and Dakolias, M., 'Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador', technical paper no 350, World Bank, Washington, DC, 1996

Caroters, T., The Rule-of-Law

Revival, <http://carnegieendowment.org/files/CarothersChapter11.pdf>

Carothers, T., *The Rule of Law Revival*, Foreign Affairs, 1998

Carothers, T. (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2006

Carothers, T. (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2006.

Carothers, T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999

Carothers, T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999

Carothers, T., *Kraj tranzicione paradigme*, *Demokratski žurnal* 13:1, The Johns Hopkins University Press I Nacionalni fond za demokratiju, 2002

Carothers, T., *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*, working paper no 34, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2003

Carothers, T., *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, *Journal of Democracy* 20, no.1, 2009

Cf. Gaboriau, Böttcher, *Review of the Situation in the Serbian Judiciary*, 2013

Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000

Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000

Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000

Cracknell, B., *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*, London: Sage, 2000

Crawford, P., Perryman, J. i Petocz, P., 'Synthetic Indices: A Method for Evaluating Aid Project Effectiveness', *Evaluation*, 2007

Cvetković, V., *Godinu dana tranzicije u Srbiji*, Zbornik radova sa naučnog skupa 'Institucionalna (re)konstrukcija Srbije i jugoslovenskog društva – godinu dana posle', Banja Koviljača, Friedrich Ebert Stiftung, 2001

Čavoški, A., Knežević Bojivić, A., Todorić, V., *Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju na pravosudni sistem*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju

Dahrendorf, R., *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*. New York: Random House, 1990

Dakolias, M., 'Methods for Monitoring and Evaluating the Rule of Law', conference paper, Centre for International Legal Cooperation, Leiden, 2005

Dakolias, M., *A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America*, Virginia Journal of International Law, 1995

Darrow, M. and Tomas, A., *Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation*', *Human Rights Quarterly*, 2005

Davis, K. and Trebilcock, M., Legal Reforms and Development, Third World Quarterly, 2001

Decker, K., McInerney-Lankford, S. i Sage, C. nd, Human Rights and Equitable Development: “Ideals”, Issues and Implications, working paper, World Bank, Washington, DC, 2005

Delević, M., Ten Years of Development Assistance to the Republic of Serbia, (Republic of Serbia, Government, European Integration Office), Belgrade, 2011

Despotović, M., Efekti profesionalnog usavršavanja na pravosuđe, UNDP, 2005

Despotović, M., Effects of Professional Advancement on the Judiciary in Serbia, Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013

DfID, Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff, London, 2005

Diamond L., Developing Democracy: Toward Consolidation, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999

Dietrich, M., Đurišić, Đ., Hauge, A., Oksner, S., Evaluacija rezultata: Efikasna uprava i pristup pravdi u Srbiji i Crnoj Gori, UNDP Srbija i Crna Gora, 2004

Domingo, P. i Sieder, R., Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001

Državni izveštaj za Srbiju, BTI, 2012

Duflo, E. i Kremer, M., 'Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness', World Bank OED Conference on Evaluation and Development Effectiveness, 15–16.07., MIT, Cambridge, MA. 2003

Duflo, E., 'Does Development Aid Make a Difference?', Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2003

Duflo, E., 'Scaling Up and Evaluation', paper for ABCDE, Bangalore, 2003

Dworkin, R. Taking Rights Seriously, London: Duckworth, 1978

Ekiert, G., Kubik, J. i Vachudova, MA., Democracy in the Post-Communist World, SAGE Publications, 2007

Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 2012

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Criteria and Standards for the Election of Judges and Court Presidents of Serbia, Strasbourg, 2009, (Opinion no. 528/2009, 15.06.2009)

European Commission, Brussels, 9 Novembar 2010, SEC(2010) 1330, Serbia 2010 Progress Report

Evaluacija rezultata: Efikasna uprava i pristup pravdi u Srbiji i Crnoj Gori, UNDP Srbija i Crna Gora, 2005

Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca, Savet Evrope, „Budimpeštanske smernice“, 2005

Evropska konvencija o ljudskim pravima, Rim, 1950

Final Report, Center for the Continuous Training of Judges and Prosecutors (Judicial Training Centre), the Republic of Serbia, 2005, no YUG/01/029/A/01/34

Flint, M., Cameron, C., Henderson, S., Jones, S. and Ticehurst, D., *How Effective Is DfID?*, evaluation report EV 640, DfID, London, 2002

Forss, K., Kruse, S., Taut, S. And Tenden, E, 'Chasing a Ghost? An Essay on Participatory Evaluation and Capacity Development', Evaluation, 2006

Fritz, V. and Menocal, A., Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement, Overseas Development Institute, London, 2007

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Izveštaj br.94014-YF Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, 2014

Fukujama, F., Izgradnja države, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

Fuller, L., The Morality of Law, New Haven: Yale University Press, 1964

Fuller, L., Positivism and Fidelity to Law – A Reply to Professor Hart, Harvard Law Review, 1958

Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Izveštaj br.94014-YF Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka 2014

Golubović, Z., Srbija u lavirintima tranzicije, str. 493, Službeni glasnik, Beograd, 2011

Government of the Republic of Serbia, Action Plan for Fulfilment of the European Commission Recommendations Under the Serbia 2012 Progress Report in the European Integration Process. Belgrade, 2012

Government of the Republic of Serbia, Plan for Implementation of the European Partnership Priorities, 2006

Government of the Republic of Serbia, The National Strategy for Fight Against Organized Crime, *Official Gazette of the Republic of Serbia* no.23, 2009

Grabbe, H., The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe (Palgrave Studies in European Union Politics), Hardcover, 2006

Gramckow, H., Can Us-Type Court Management Approaches Work in Civil Law Systems? Experiences from the Balkans and Beyond, *European Journal on Criminal Policy and Research* 11, no. 1, 2005

Guba, E. and Lincoln, Y., Fourth Generation Evaluation, California: Sage, 1989

Gupta, P., Kleinfeld, R., i Salinas, G., Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia, World Bank, Washington, DC, 2002

Hadžiomerovic, O. i Boljevi, D., (ured.), Ustavni položaj sudstva, Društvo sudija Srbije, Beograd, 2005

Hadžiomerović, O., Sukob političke volje i prava, *Pravda u tranziciji*, br.8, 2007

Hammergren L, 'Assessments, Monitoring, Evaluation and Research: Improving the Knowledge Base for Judicial Reform Programs', 2002

Hammergren, 'Performance Indicators for Judicial Reform Projects', 2002

Hammergren, L., 'Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress', USAID/G/DG Global Center for Democracy and Governance, 2000

Hammergren, L., 'International Assistance to Latin American Justice Programs: Towards an Agenda for Reforming the Reformers', 2003

Hammergren, L., 'Performance Indicators for Judicial Reform Projects', 2002

Hammergren, L, 'Latin American Experience with Rule of Law Reforms and Its Applicability to Nation Building Efforts', Case Western Reserve Journal of International Law, 2006

Hammergren, L., *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2007

Hancock, G., *Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business*, New York: Atlantic Monthly Press, 1989

Hantington S., *Treći talas, Stubovi kulture*, Beograd, 2004

Harris, V., *Consolidating Ideology in Law? Legal and Judicial Reform Programmes at the World Bank, Bretton Woods Project*, 2007.

Heron, E. and Randazzo, K., The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts, Issue Journal of Politics, Journal of Politics, Volume 65, Issue 2, 2003

Hiber, D., Konferencija 'Reforma pravosudja', Beograd, 2001,
http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti_konf07_reformapravosudja.html

Hobbes, T., Leviathan, 1651, ed. J. Plamenatz, Glasgow: Collins, 1962

International Covenant on Civil and Political Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI), 1966

Intersectoral Development Assistance Coordination Network (ISDA CON), Setting Up a More Effective Aid Coordination Mechanism in Serbia. Belgrade, 2011

Ivošević, Z., Razlozi i projekti reforme sudstva, u Strategija reformi, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2003

Izveštaj o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosudnog sistema: Deo II - Tužilaštvo (Studija br. 494/2008, CDL-AD (2010) 040, 3.01. 2011).

Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini, Evropska komisija, Brisel, 2006

Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2007. godini, Evropska komisija, Brisel, 2007

Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2008. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2008

Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2009. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2009

Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2010. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2010

Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2011. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2011

Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2012. godinu, Evropska komisija, Brisel, 2012

Izveštaj o postignutom napretku u 2005. godini - Srbija i Crna Gora, Evropska komisija, Brisel, 2005

Izveštaj o reformi pravosuđa u Srbiji, OEBS,
<http://www.osce.org/sr/serbia/24642?download=true>

Izveštaj o svetskom razvoju 2006 – Kapital i razvoj, World Bank i Oxford University Press, 2006

Izveštaj specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i advokata, (A/HRC/20), 2012

Jensen, E. and Heller, T. (eds.), Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law, Stanford, CA: Stanford University Press, California, 2003

K., McInerney-Lankford, S. and Sage, C. nd, 'Human Rights and Equitable Development: "Ideals", Issues and Implications', working paper, World Bank, Washington, DC, 2005

Kancelarije Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala, 'Status i uloga tužilaca', 2014

Kennedy, D., The "Rule of Law", Political Choices, and Development Common Sense, in The New Law and Economic Development, Cambridge University Press, 2006

Kennedy, D., The Rule of Law, Political Choices and Development Common Sense, 2006

Kennedy, D., The Stakes of Law or Hale and Foucault, Legal Studies Forum, 1991

Killen, B., 'The Paris Declaration: Five Reasons Why is It Working', 2011

Kinley, D., 'Human Rights Fundamentalisms', legal studies research paper no07/09, University of Sydney Law School, 2007

Kleinfeld-Belton, R., Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners, working paper no 55, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2005

Kusek, J. i Rist, R., Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, Washington, DC, 2004

Lawson, ML., Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance, Congressional Research Service, 2013

Leeuw, F. and Furubo, J., 'Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?', Evaluation, 2008

Leftwich, A., Governance, the State and the Politics of Development, Development and Change, 1994

Leftwich, A., The Political Approach to Institutional Formation, Maintenance and Change', discussion paper no 14, IPPG, University of Manchester, 2007

Linc H. i Stepan A., Demokratska tranzicija i konsolidacija, Filip Višnjić, Beograd, 1998

Liverani, A. and Lundgren, H., 'Evaluation Systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004', Evaluation, 2007

Locke, J., *The Second Treatise of Government*, ed. T.P. Peardon (1952), New York: Liberal Arts Press, 1690

Ljudska prava u Srbiji 2011, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012

Madžar Lj., *Nepodnošljiva lakoća kritikovanja- Ograničenja i prepreke na putu izlaska iz tranzicionog bespuća, Lavirinti tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, 2012

Magen, A., Risse, T., McFaul, M., (eds.), *Promoting Democracy and the Rule of Law. American and European Strategies*. Basingstoke, 2009

Magna Carta sudija (osnovna načela); usvojena na 11. plenarnom zasjedanju, 2010

March, J. i Olsen, J., *Elaboriranje „novog institucionalizma”*, u: Bojanić, P. i Mladenović, I., *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010

Mayo, D., *Dead Aid: Why Aid Is Not Working, i How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar Strauss & Giroux, 2009

Mendelski, M., *Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania*, *Polish Sociological Review* 174, 2011

Mendelski, M., *They Have Failed Again! Donor-driven Promotion of the Rule of Law in Serbia*, *Südosteuropa* 61(1), 2013.

Merkel, W., *Ukotvljene i manjkave demokratije*, *Politička misao*, Vol XLI, br 3, 2004

Messick, R., *‘Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues’*, *World Bank Research Observer*, 1999

Messick, R., 'Judicial Reform: The Why, the What and the How', conference paper, , Marrakech, Morocco, 2002

Messick, R., 'Judicial Reform: The Why, the What and the How', conference paper, 15.03.–17.03, Marrakech, Morocco, 2002

Messick, R., Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues, World Bank Research Observer, 1999

Mijatović, B., Opšti pregled tranzicije u Srbiji, u Četiri godine tranzicije u Srbiji, Centar za liberlano-demokratske studije, Beograd, 2005

Milanović, M., Analysis of the Crowdsourcing Survey on Judicial Reform, Group for Development Policy, 2013

Milovanović D., Avramović, S., Krstić, I., Glišić, N., Studija o razvojnim potrebama Pravosudne akademije, Projekat „Podrška jačanju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje reformi pravosudnog sistema u kontekstu primene principa racionalizacije za reformu javne uprave“, Beograd, 2014

Milovanović, D., Todorović, M., i Pejin Stokić, Lj., Analiza troškova rada Pravosudne akademije, Beograd, 2009.

Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 70. plenarnoj sednici, Venecijanska komisija, Venecija, 2007

Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, United Nations, 2003

Montesquieu, CL., O duhu zakona, Demetra, Zagreb, 2003

Moravcsik, A., Vachudova, MA., National Interests, State Power and EU Enlargement, East European Politics and Societies 17, no. 1, 2003

Multi Donnor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, Serbia Judicial Functional Review , World Bank , recommendation 38, 2014.

Nuremberg Law for the Protection of German Blood and German Honour, 1935

Nicolaidis, K. i Kleinfeld, R., Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma', Paper No. 49, 2012.

Nojman, F., Demokratska i autoritarna država, Naprijed, Zagreb, 1974

North, D., Wallis, J., Webb, S. and Weingast, B., Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development, IEG working paper no 4359, World Bank, Washington, DC, 2007

O'Donnell G. i Schmitter P., Od demokratije ka demokratizaciji i nazad, Center on Democracy, Development, the Rule of Law Stanford Institute on International Studies, 2005

O'Donnell, G., Delegative Democracy, Journal of Democracy, 1994

OECD and World Bank, Emerging Good Practice in Managing for Development Results: Sourcebook, Paris and Washington, DC, 2008

OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, Paris, 2002

OECD-DAC, 2010, op.cit. ; takođe OECD, Evaluating Development Cooperation – Summary of Key Norms and Standards, Paris, 2010

OECD-DAC, DAC Evaluation Quality Standards (for Test-Phase Application), Paris, 2006

OECD-DAC, Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Government, Paris, 1997

OECD-DAC, Principles for Evaluation of Development Assistance, Paris, 1991, str. 5

OECD-DAC, Principles for Effective Aid, Paris, 1992

OECD-DAC, Quality Standards for Development Evaluation – Summary of Key Norms and Standards, Paris, 2010

Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity, Budapest, 2002

Opinion No.1, Consultative Council of European Judges (CCJE), 2001

Opinion No.4, Consultative Council of European Judges (CCJE), 2003

Orlović, S., Klasična i savremena shvatanja demokratije, Godišnjak 2008, broj 2, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008

Oxner, S., 'Continuing Judicial Education, Integrity and Competence', Commonwealth Judicial Education Institute, Halifax, 2005

Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD, 2005

Patton, M., *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3rd edn, Thousand Oaks: Sage, 2002

Pavlović, D., *Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra*, u *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Böll, Beograd, 2010

Pavlović, D., *Srbija za vreme i nakon Miloševića*, *Sociološki pregled*, vol XXXIX, Fakultet političkih nauka, 2005

Pavlović, D., *Zarobljena država*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2006

Pavlović, V., 'Putevi i stranputice tranzicije', <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Literatura-za-kolokvijum-1-PSSD-2013.pdf>

Peerenboom, R., *The Future of Rule of Law: Challenges and Prospects for the Field*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2009

Perić Diligenski, T., i Mladenović, S., *Reforma pravosuđa u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji*, *Politička revija*, br. 4/2012, 2012

Perrin, B., 'Effective Use and Misuse of Performance Measures', *American Journal of Evaluation*, 1998

Pešić, V., *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*. Brussels 2007 (Centre for European Policy Studies - CEPS Working Document no.262, 2007

Picciotto, R., 'The Logic of Renewal: Evaluation at the World Bank: 1992–2002', speech to OED, World Bank, Washington, DC, 23 September, 2002

Picciotto, R. 'International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas',
American Journal of Evaluation, 2003

Porter, D., Access to Justice Revisited, conference paper, University of Queensland, 2005

Postwar: A History of Europe since 1945, New York: Penguin. Jutting, J., Drechsler, D.,
Bartsch, S. and de Soysa, I. (eds.), " Informal Institutions:How Social Norms Help or
Hinder Development, OECD, Paris, 2007

Preporuka CM/Rec 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost,
delotvornost i odgovornosti, 2010

Preporuka Recž19 Komiteta ministara državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u
krivičnom pravosuđu, 2000

Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 1993

Pritchett, L. i Woolcock, M., Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the
Disarray in Development, World Development, 2004

Pritchett, L., 'It Pays to Be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program
Evaluation', Journal of Economic Policy Reform, 2002

Pritchett, L., Michael Woolcock, Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the
Disarray in Development, World Development Vol. 32, No. 2, 2004

Project Document, Development of a Center for the Continuous Training of Judges and
Prosecutors (Judicial Training Center) in the Republic of Serbia, UNDP no
YUG/01/029/A/01/34, 2004

Puhle, H., *Demokratska konsolidacija i defektne demokratije*, Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid, 2005

Radinović-Bell, J. i Brooks, J., *Partnership Survey of the Judicial Academy of the Republic of Serbia*, published in Volume III of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013

Radojević, M., 'Reforma sudske vlasti i novi pravosudni zakoni', *Politička revija*, 2004

Rakić Vodinelić, V., *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2012

Rakić Vodinelić, V., 'Privlačnost jedne himere', *Portal Peščanik*, 2010

Rao, V. and Woolcock, M., 'Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in Program Evaluation', 2003

Rawls, J., *A Theory of Justice*, revised edn (1999), Oxford University Press, 1971, Rawls, J., *Justice as Fairness: Political Not Metaphysical*, *Philosophy and Public Affairs*, 1985, str. 223–51 i Rawls, J., *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2001

Raz, J., *The Authority of Law*, Oxford University Press, 1979

Recommendation R (94)12, Committee of Ministers, Council of Europe, 1994

Reiling, D., Hammergren, L. i Di Giovanni, A., *Justice Sector Assessments - A Handbook*, World Bank, Washington, DC, 2007

Risse, T., Green Cowles, M., Caporaso, J., Introduction, (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/NY, London, 2001

Rittich, K., op.cit, u Trubek, D. i Santos, A. (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006

Rittich, K., *The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social*, Michigan Journal of International Law, 2004

Roma Declaration on Harmonization, Rome, Italy, 2003

Rousseau, J.J., *The Social Contract and Discourses*, trans. Cole, G., 1973, revised edn, London: Dent, 1762

Sage, C. and Woolcock, M., *Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice Systems for the Poor in Developing Countries*, World Bank, Washington, DC, 2005

Samuels, K., *Rule of Law Reform in Post-conflict Countries*, social development paper no 37, World Bank, Washington, DC, 2006

Santiso, C., 'The Elusive Quest for the Rule of Law', *Brazilian Journal of Political Economy*, 2003

Savedoff, W. i Levine, R., *When Will We Ever Learn: Improving Lives through Impact Evaluation*, Centre for Global Development, Washington, DC, 2006

Schedler, A., 'Merenje demokratske konsolidacije', <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/seminarioinvest1/measuring%20democratic%20consolidation.pdf>

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005

Schumpeter, J., Kapitalizam, socijalizam i demokratija, Plato, Beograd, 1998

Segal, M., Assessment of International Assistance for Judicial Reform in the Republic of Serbia, 2009

Sen, A., 'Koja je uloga sudstva i reforme pravosuđa u procesu razvoja',
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/legalandjudicial.pdf>

Brooks, J. and Milanović, M., Crowd-Sourcing Survey on Citizen's Opinions and Experiences of Judicial Reform and Access to Justice in Volume II of the Judicial Studies Series, UNDP, 2013

Shihata, I., Human Rights, Development and International Financial Institutions, American University Journal of International Law and Policy, 1992

SIDA, Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector, draft final report, 2013

Slavujević, Z., Institucije političkog sistema – umesto o simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima, u: Manojlović, A., (ed.), Kako građani Srbije vide tranziciju. Beograd, 2010

Stewart, F., Ranis, G. i Samman, E., 'Human Development: Beyond the Human Development Index', Journal of Human Development, 2006

Stojiljković, Z., Lavirinti tranzicije, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2012

Stojiljković, Z., Srbija u lavirinitima tranzicije, Službeni glasnik, Beograd, 2011

Stufflebeam, D., 'CIPP Evaluation Model Checklist',
www.wmich.edu/evalctr/checklists/checklistmenu.html

Support to the Rule of Law System. Project Fiche – IPA National Programmes/Component

I

Tagirov, T., 'U potrazi za ljudima posebnog kova', *Pravda u tranziciji*, br.3, 2006

Tamanaha, B. i Bilder, R., *Lessons of Law-and-Development Studies*, *American Journal of International Law*, 1995

Temelkoska Milenković, T. i Brooks, J., *Strategy for Transformation of the Judicial Training Center into Judicial Academy*, OSCE, Beograd, 2010

;

The European Convention on Human Rights / The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 1950

The Judicial Training Centre – Results and Potentials, UNDP, 2005

The Judicial Training Centre – Turn Guide, UNDP, 2005

The Universal Declaration of Human Rights, UN General Assembly, 1948,

Toope, S., 'Legal and Judicial Reform through Development Assistance: Some Lessons', *McGill Law Journal*, 2003

Tran, M., 'Busan – an explainer', *The Guardian*, 2011

Trebilcock, M. and Daniels, R., Rule of Law and Development: Charting the Fragile Path of Progress, Cheltenham: Edward Elgar, 2008

Trubek, D. and Santos, A. (eds.), The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, Cambridge University Press, 2006

Trubek, D. i Galanter, M., 'Scholars in Self-Estrangement: Some ReflectionsontheCrisis inLawandDevelopment Studies intheUnitedStates', Wisconsin Law Review, 1974

Trubek, D., 'Law and Development: Then and Now', American Society of International Law Proceedings, 1996

Trubek, D., 'The "Rule of Law" in Development Assistance: Past, Present and Future', 2003

Trubek, D. i Santos, A. (eds.) The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, Cambridge University Press, 2006

U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985,

UNDP, Access to Justice, napomena iz prakse 9/3/2004, New York, 2004

UNDP, Governance Indicators: A Users' Guide, New York, 2004

USAID, Serbia: Commercial Court Administration Strengthening Activity (CCASA), <http://www.usaid.gov/where-we-work/europe-and-eurasia/serbia>

USAID, Serbia: Separation of Powers Project, <http://serbia.usaid.gov/usaid-programs/sectors/developing-a-more-competitivemarket-economy.509.html>

Uzelac, A., Draft Enforcement Act of the Republic of Serbia. Comments on Compatibility with the Requirements of the European Convention on Human Rights. Strasbourg 2010 (Council of Europe, DG-HL/CG/GM/EKO/nka, PO No. 312883, 2010)

Uzelac, A., Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1992

Vachudova, MA., Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism. Oxford, 2005

Van den Berg, R., 'Results Evaluation and Impact Assessment in Development Cooperation', *Evaluation*, 2005

Van Thiel, S. I Leeuw, F., 'The Performance Paradox in the Public Sector', *Public Performance & Management Review*, 2002

Vladislavljević, N., Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije, u zborniku Ustav i demokratija u procesu transformacije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010

Vujačić, I., Dokle smo stigli u Konsolidaciji demokratije, Fokus, Central za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009

Vukašinović, I., Twinning for Winning. Republic of Serbia, Government, European Integration Office, Belgrade, 2011

White, H., 'Challenges in Evaluating Development Effectiveness', working paper no 242, Institute of Development Studies, Brighton, 2005

White, H., 'Impact Evaluation: The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank', MPRA paper no 1111, World Bank, Washington, DC, 2006

Wolfowitz, P., Good Governance and Development – A Time for Action, govov, Jakarta, World Bank, Washington, DC, 2006

Woolcock, M., 'Towards a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualized Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy', Journal of Development Effectiveness, 2009

Woolcock, M., 'Examiner's Report on PhD Thesis of Armytage L', 2010, (neobjavljeno)

Working Party on Aid Effectiveness, OECD, 2008

World Bank, Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Oxford University Press, 1998

World Bank, Initiatives in Legal and Judicial Reform, Washington, DC, 2004

World Bank, Directions in Justice Reform, discussion note, Washington, DC, 2011

World Bank, Legal and Judicial Reform: Strategic Directions, Washington, DC, 2003

World Bank, World Development Report 2002, Washington, DC, 2002

World Bank, Worldwide Governance Indicators. Serbia 1996-2011, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c246.pdf>

Yusuf, S., Dervish, K. i Stiglitz, J., Development Economics through the Decades: Critical Review of Thirty Years of WDRs, World Bank, Washington, DC, 2008

Zajbert For, A., (urednik), Judicial Independence in Transition (Nezavisnost pravosuđa u tranziciji), Institut Maks Plank , Heidelberg, 2012

Žilović, M., Demokratska neizvesnost i nezavisnost pravosuđa, <http://www.sintezis.org/wp-content/uploads/2013/04/Demokratska-neizvesnost-i-nezavisnost-pravosudja.pdf>

ZAKONI, PODZAKONSKI AKTI I ODLUKE:

Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013.-2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 55/2014)

Nacionalna strategija reforme pravosuđa (Službeni glasnik RS, broj 44/2006)

Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013.-2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 71/2013)

Odluka Visokog saveta sudstva br 06-00-37/2009-01, dostupno na <http://goo.gl/cJjZCy>

Odluka Državnog veća tuzilaca br 119-01-253/09-01, dostupno na <http://goo.gl/367zi0>

Odluka Ustavnog suda o izboru sudija - Broj 06-00-64/2012-01

Odluka Ustavnog suda IY-122/2002 od 11.02.2003., (Službeni glasnik RS, broj 17/2003 i 25/2003)

Odluka Visokog saveta sudstva br 06-00-37/2009-01, dostupno na <http://goo.gl/l3g7qy>

Odluka Ustavnog suda u slučaju Saveljić VIIIU-102/2010 (Službeni glasnik, broj 34/2010)

Odluka Ustavnog suda u slučaju Tasić VIIIU-189/2010 (Službeni glasnik RS, broj 27/2011)

Odluka Programskog saveta, 1.jun 2002. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 06 -00 -38/ 2002- 01

Odluka Programskog saveta, 3.mart 2003. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 18 -00 -24/ 2003- 01

Odluka Programskog saveta, 2. februar 2004. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 13 -00 -41/ 2004- 01

Odluka Upravnog odbora, 26.januar 2004.godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 12 -00 -40/ 2004- 01

Odluka Upravnog odbora, 26.januar 2004.godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 12 -00 -40/ 2004- 01

Odluka Ministarstva pravde o osnivanju Radne grupe za transformaciju Pravosudnog centra u Pravosudnu akademiju, maj 2008. godina, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 18 -00 -53/ 2008- 01.

Odluka Ustavnog suda Srbije, br. 102/210 od 28. maja 2010., (Službeni glasnik RS br. 41/10 od 15. juna 2010.)

Odluka Venecijanske komisije od 17-18.06.2011, <http://goo.gl/z2ZlHW>

Odluka Upravnog odbora, 09. septembar 2010.godine, Arhiva Pravosudnog Centra Republike Srbije broj 09 -00 -42/ 2010- 01

Odluka Ustavnog suda IUz broj 497/2011

Odluka Ustavnog suda IUz-497/2011.

Odluka Ustavnog suda IUz-427/2013.

Odluka Ustavnog suda br. VIIIU-534/2011

Statut Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje, 2002

Porodični zakon (Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011-dr-zakon i 6/2015)

Poslovnik Visokog saveta sudstva, (Službeni glasnik RS, br. 43/2009)

Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006)

Zakon o sudijama, (Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 60/02, 17/03, 25/03, 27/03 i 35/04)

Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014)

Zakon o Državnom veću tužilaca (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011)

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim tužilaštvima, (Službeni glasnik RS, br. 63/2001, 42/2002, 39/2003 i 44/2004)

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS, br. 42/02)

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS, br. 101/2010)

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (Službeni glasnik RS br. 101 – 10)

Zakon o izmenama zakona o sudijama (Službeni glasnik RS br. 101 – 10)

Zakon o javnim tužilaštvima (Službeni glasnik RS, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US i 121/12)

Zakon o Javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US i 117/2014)

Zakon o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS, br. 101/13)

Zakon o javnom tužilaštvu, (Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02 i 39/03)

Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela, (Službeni glasnik RS, br. 85/2005)

Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (Službeni glasnik RS, br. 58/03)

Zakon o Pravosudnoj Akademiji (Službeni glasnik RS, br. 104/2009 i 32/2014 - odluka US)

Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava (Službeni glasnik RS, br. 116/2008)

Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, (Službeni glasnik RS, br. 63/2001)

Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010 i 8/2012 – odluka US).

Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, 116/08, 58/09-Odluka US i 104/09)

Zakon o sudijama (Službeni glasnik RS, broj 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 61/05)

Zakon o sudijama, (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009-odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012-odluka US, 121/2012, 124/2012-odluka US. 101/2013, 111/2014-odluka US i 117/2014)

Zakon o sudskim taksama, (Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012 i 93/2014)

Zakon o uređenju sudova, (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013)

Zakon o uređenju sudova, (Službeni glasnik RS, br. 63/2001 i 42/2002)

Zakon o Visokom savetu pravosuđa, (Službeni glasnik RS, br. 63 od 8.11.2001; 42/02, 39/03, 41/03, 44/04, 61/05)

Zakon o Visokom savetu sudstva; (Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011)

MEDIJSKI I ONLINE IZVORI:

American Bar Association

<http://www.americanbar.org/aba.html>

Arhiva Glas Javnosti

<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html>

Portal B92

<http://www.b92.net/>

Bertelsmann Transformation Index (BTI)

<http://www.btiproject.de>

Civil Rights Defenders

<https://www.civilrightsdefenders.org/>

Dnevni list Blic

<http://www.blic.rs/>

Dnevni list Danas

<http://www.danas.rs/>

Dnevni list Politika

<http://www.politika.rs/>

Dnevni list Večernje novosti

<http://www.novosti.rs/>

European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ)

<http://www.encj.eu>

Francuska ambasada

<http://www.ambafrance-srb.org/>

Freedom House (FH)

<http://www.freedomhouse.org>

Global Integrity

<http://www.globalintegrity.org>

International Development Evaluation Association (IDEAS)

www.ideasint.org/

Intersectoral Development Assistance Coordination Network (ISDA CON)

<http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/InternationalAssistance.aspx>

Millennium Development Goals

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

Ministarstvo pravde

<http://www.mpravde.gov.rs/>

Nedeljnik Vreme

<http://www.vreme.co.rs/>

Nemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju

<http://www.irz.de/index.php/en/serbien?start=3>

OECD

<http://www.oecd.org/>

Otvoreni parlament

<http://www.otvoreniparlament.rs/>

Political Risk Services Group (PRSG)

<http://www.prsgroup.com>

Portal Peščanik

<http://pescanik.net/>

Portal Pištaljka

<http://pistaljka.rs/>

Portal Mondo

<http://mondo.rs/>

Post 2015 Development Agenda

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>

Pravosudna akademija

<http://www.pars.rs/>

RTS

<http://www.rts.rs/>

Republičko javno tužilaštvo

<http://www.rjt.gov.rs>

Savet Evrope

<http://www.coe.org.rs/> ,

Tanjug

<http://www.tanjug.rs/>

Transparency International

<http://www.transparency.org>

Ujedinjene Nacije (UN)

<http://www.un.org/>

Ujedinjene nacije Program za razvoj (UNDP)

<http://www.undp.org/>

Ujedinjene nacije Program za razvoj Srbija (UNDP Serbia)

<http://www.rs.undp.org/>

USAID

<http://www.usaid.gov/>

Venecijanska komisija

<http://www.venice.coe.int/>

Vlada Republike Srbije

<http://www.seio.gov.rs/>

World Bank

<http://www.worldbank.org/>

World Economic Forum

<http://www.weforum.org/>

BIOGRAFIJA AUTORA:

Olivera Purić je diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu sa prosečnom ocenom 9,67. Pravosudni ispit položila je 1994. godine, a magistarske studije u oblasti međunarodnog javnog prava završila je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1997. godine. Doktorske studije je upisala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 2013. godine.

Od 1992. godine bila je zaposlena u Trećem opštinskom sudu (1992-1998), a potom u Vrhovnom sudu Srbije na mestu sekretara Odeljenja za krivično pravo (1998-2002). Od 2002. do 2014. godine bila je zaposlena u UNDP-u (United Nations Development Program) prvo kao specijalista na projektu Pravosudnog centra (2002-2004), kao direktor odeljenja za reformu pravosuđa (2004-2010), a zatim i na poziciji pomoćnika stalnog predstavnika Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (2010-2014). Od januara 2015. godine zaposlena je u Švajcarskoj razvojnoj agenciji kao specijalni savetnik za programiranje u oblasti reforme pravosuđa.

Autor je značajnog broja publikacija iz oblasti reforme pravosuđa.

U svom radu bavila se pitanjima podrške strateškom planiranju u oblasti reforme pravosuđa uključujući postavljanje prioriteta i implementaciju nacionalnih strategija, programiranjem podrške razvoju dugoročnih mehanizama i instrumenata za održivi pristup pravdi na nacionalnom i regionalnom nivou kao i pružanjem podrške nacionalnim partnerima u identifikaciji međunarodnih razvojnih partnerstava uključujući i identifikaciju finansijske podrške. U okviru dugogodišnjeg rada na projektu razvoja kapaciteta Pravosudnog centra bila je angažovana na strateškom programiranju i koordinaciji, razvoju međunarodnih partnerstva i mobilizaciji resursa što je za rezultat imalo kreiranje i razvoj organizacione strukture u Pravosudnom centru, obezbeđivanje učešća države u implementaciji i nadzoru programa i uspostavljanje platforme za

programsko i institucionalno funkcionisanje Pravosudnog centra. Radeći u organizaciji UNDP rukovodila je strateškim planiranjem, koordinacijom i upravljanjem nacionalnim i regionalnim projekatima i programima, izgradnjom i razvojem partnerstva i upravljanjem resursima, kao i obezbeđivanjem finansijskih sredstava iz donatorskih izvora, promovisanjem partnerstva sa novim i postojećim nacionalnim partnerima, pružanjem pomoći u cilju osnaživanja programske implementacije, mobilizacijom resursa i obezbeđivanjem funkcionisanja programskog tima i celokupnog rada kancelarije.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Оливера Пурић

број уписа 934

Изјављујем

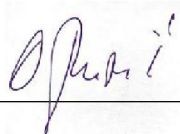
да је докторска дисертација под насловом

Улога цивилних и политичких актера у процесима институционалне реформе и развоја капацитета правосућа у Србији од 2002. до 2012. године

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 25.07.2015.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Оливера Пурић

Број уписа 934

Студијски програм _____

Наслов рада Улога цивилних и политичких актера у процесима
институционалне реформе и развоја капацитета правосућа у
Србији од 2002. до 2012. године

Ментор Професор Зоран Стојиљковић

Потписани Оливера Пурић

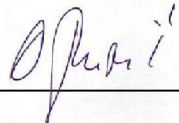
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 25.07.2015



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Улога цивилних и политичких актера у процесима институционалне реформе и развоја капацитета правосуђа у Србији од 2002. до 2012. године

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

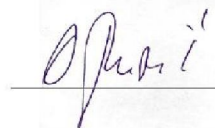
5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 25.07.2015.



1. Ауторство - Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.
