

Име и презиме, односно назив организације и институције :

Партнери за демократске промене Србија (Партнери Србија)

Контакт телефон: (+381 11) 32 31 551

Е-пошта: office@partners-serbia.org

Назив закона на који упућујете предлоге, примедбе и сугестије:

Нацрт закона о Правосудној академији

Датум: 30. октобар 2024.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Партнери за демократске промене Србија, део су Националног конвента о Европској унији (НКЕУ) за поглавље 23. Полазећи од тога, пре свега мора се указати на озбиљне процедуралне недостатке у вези са припремом Нацрта Закона о Правосудној академији, који су сумирани у наставку:

- 1. Неприхватљив временски оквир:** Радна група је добила веома кратак рок за израду нацрта, што није оставило довољно простора за разматрање различитих приступа, укључујући питање Академије као јединог улаза у правосуђе.
- 2. Нису спроведене ране јавне консултације** у вези са израдом закона, а које су такође обавеза предлагача закона. Ова рана фаза консултација подразумева јавно објављивање полазних основа закона, те могућност да заинтересована јавност достави своје коментаре у првој фази израде закона, као и обавезу да се сачини извештај о спроведеним раним консултацијама.
- 3. Искљученост кључних актера:** Струковна удружења и чланови радне групе са релевантним искуством нису били позвани да учествују у раду групе.
- 4. Необавештеност и маргинализација:** Радна група (НКЕУ) за Поглавље 23, која активно прати реформу правосуђа, није била обавештена о формирању радне групе и тек након интервенције добила је статус посматрача.
- 5. Конфликти унутар радне групе:** Састанак радне групе био је обележен напуштањем радне групе од стране Друштва судија Србије и непримереним третманом посматрача из ЦЕПРИС-а, што је додатно угрозило квалитет процеса.
- 6. Неоправдана хитност:** Иако је рок за усклађивање закона био фебруар 2024, након пропуштања тога рока хитност у припреми нацрта није била оправдана.

Све наведено, представљено је и у саопштењу које је НКЕУ издао поводом процеса рада на изради Нацрта Закона о Правосудној академији, а које се налази на следећем [линку](#).

Чињеница да закон није донет у предвиђеном року не сме да буде оправдање за писање Нацрта Закона у журби, **без свеобухватне анализе досадашњег функционисања Академије, утврђивања актуелног стања, нити процене стварних потреба**

правосудног система и капацитета државе. Овакав начин рада указује на недостатак стратешког планирања и промишљеног приступа, спровођења детаљне експертске анализе и квалитетног консултативног процеса.

Све наведено утицало је на одсуство консензуса у стручној јавности пре свега о томе шта је сврха доношења новог Закона о Правосудној академији.

Партнери Србија, друге организације цивилног друштва, као и део струковних удружења залажу се за преиспитивање целокупног Нацрта Закона, из разлога што постојећи Нацрт Закона не рефлектује измене Устава, као ни тек донете правосудне законе.

Ради превазилажења ове ситуације, Партнери Србија предлажу организовање свеобухватног дијалога заинтересованих страна, те стварање платформе за дискусију између Министарства правде, Правосудне академије, стручних тела, Европске комисије, Венецијанске комисије, струковних удружења и цивилног сектора у целини, како би се приликом израде новог Нацрта Закона благовремено узели у обзир сви предлози и обезбедило учешће свих заинтересованих актера.

Питање члана 56. Нацрта Закона

Партнери Србија анализирали су Нацрт Закона првенствено из угла обезбеђивања транспарентности у раду Правосудне академије, међутим како је ово питање нераскидиво повезано са дугогодишњим захтевом да се унапреди независност у раду Правосудне академије, прихватимо и подржавамо ставовиме изнете у анализи Друштва судија и Асоцијације судијских помоћника [„АНАЛИЗА ОБУКЕ У ПРАВОСУЂУ СРБИЈЕ – ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ“](#) да је неопходно изградити потпуно нови Нацрт Закона, уважавајући нове правосудне законе, те да Правосудна академија не може бити једини „улаз“ у правосуђе у тренутку када не постоје капацитети да се рад Академије учини независним што је претходни услов који треба да буде испуњен.

Аргументи зашто Правосудна академија не може бити једини улаз у правосуђе у овом тренутку стручно су и детаљно изложени у наведеној анализи и стога неће бити понављани овде.

Транспарентност рада Правосудне академије

Правосудна академија у Србији треба да има значајну улогу (а овај Нацрт Закона предвиђа чак и **кључну улогу**) у формирању стручног и компетентног кадра за правосуђе, што подразумева изузетно висок степен одговорности према јавности. Међутим, Нацрт Закона који треба да регулише рад ове институције **не садржи одредбе о транспарентности, што представља значајан пропуст.** У модерним демократским системима, принцип транспарентности у раду јавних институција није само питање добре праксе, већ је предуслов за грађење поверења јавности, изградње независности институција и ефикасно спречавање злоупотреба и корупције.

Прво, транспарентност рада Правосудне академије омогућила би јавности и релевантним стручним и надзорним телима да прате како се спроводе процеси селекције, обуке и напредовања судија и тужилаца. У недостатку јавног увида у ове процедуре, отвара се додатни простор за сумње које већ постоје у објективност и непристрасност рада Академије, што директно може угрозити интегритет правосудног система у целини. Законске одредбе које гарантују приступ информацијама о раду

Академије допринеле би изградњи и поштовању процедура, већој објективности у овим важним процесима, што би ојачало поверење у рад Правосудне академије.

Друго, транспарентност је кључна у обезбеђивању одговорности. Јасно дефинисане законске одредбе о објављивању информација о активностима Академије, попут информација о начину доношења одлука, приступа свим одлукама, годишњих и периодичних извештаја, финансијских података, програма обука и резултата процеса избора, обезбедиле би одговорност руководства и осигурале да се ресурси ефикасно користе у складу са јавним интересом. Уколико јавност и други органи јавне власти не могу да приступе овим информацијама, **ризик од злоупотребе и неодговорног понашања значајно се повећава.**

Треће, објављивање података о томе како се врши обука правосудних кадрова и на основу којих критеријума се доносе одлуке о њиховом избору и напредовању доприноси уједначености стандарда у правосудју. Без ове врсте јавности, могуће је да процеси селекције остану затворени и подложни субјективним одлукама, што би довело до неравноправности и фаворизовања појединаца.

Увођење законских одредби које гарантују транспарентност у раду Правосудне академије је неопходно за изградњу независности Правосудне академије и јачање владавине права у Србији.

Питање транспарентности рада Правосудне академије мора бити регулисано законом, а не подзаконским актима као што су правилници и пословници о раду, из више важних разлога.

Закон обезбеђује већу правну сигурност и стабилност. Одредбе које су укључене у законске текстове подлежу сложенијој процедури измена и допуна, што значи да су мање подложне произвољним или политички мотивисаним променама. Дефинисање транспарентности у закону осигурава да се овај принцип не може лако заобићи или изменити кроз унутрашње акте Академије, који се могу мењати без шире јавне расправе или контроле законодавне власти.

Овако важно питање које директно утиче на независност и одговорност за рад Академије не би смело бити остављено на дискрецију руководства или органа Академије, јер би се на тај начин омогућило да транспарентност буде третирана селективно или у складу са унутрашњим интересима.

Увођење одредаба о јавности у раду омогућава већу јавну и институционалну контролу. Када су принципи транспарентности дефинисани законом, њихово спровођење је подложно надзору независних институција, као што су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Високи савет судства и Високи савет тужилаштва, Народна скупштина и други. Уколико је транспарентност регулисана само подзаконским актима, контрола њеног спровођења је знатно сужена и мање ефикасна.

Због свега наведеног, иако **организација Партнери Србија сматра да је неопходно изнова кренути са израдом Нацрта Закона о Правосудној академији**, односно да треба повући постојећи Нацрт и спровести широки круг консултација о сврси и начину функционисања Академије, те њеном месту у правосудном систему Србије, у наставку ћемо изнети конкретне предлоге за обезбеђивање транспарентности у раду Правосудне академије.

Напомињемо да је неопходно реално проценити финансијска средства за спровођење Закона о Правосудној академији. Предлагачи закона често у образложењима наводе да нису неопходна финансијска средства за спровођење закона. Указујемо да то не сме бити случај и са Законом о Правосудној академији, те да поред других средстава морају бити предвиђена и средства, односно технички и људски ресурси, неопходни за спровођење обавеза у погледу јавности рада.

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Предлог 1: Увести члан Закона којим се гарантује јавност рада. Члан треба да садржи и одредбе о институцијама одговорним за надзор над испуњавањем обавеза у погледу јавности рада.

Предлог 2: Члан 4 Нацрта

Допунити члан на следећи начин:

Академија израђује **кварталне** и годишње извештаје о раду који се достављају Високом савету судства и Високом савету тужилаштва, **и објављују јавно на интернет презентацији Академије.**

Академија израђује **кварталне** и годишње **финансијске** извештаје који се достављају Високом савету судства и Високом савету тужилаштва, **и објављују јавно на интернет презентацији Академије.**

Предлог 3: Члан 6 Делатност Академије

Листи послова Академије, додати:

- Израђује и објављује кварталне и годишње извештаје о свом раду и јавно их објављује.
- Израђује и објављује кварталне и годишње финансијске извештаје и јавно их објављује.
- Спроводи друге активности у циљу информисања јавности о свом раду.

Предлог 4: увођење Члана 12 а. Јавност рада Управног одбора

Седнице Управног одбора су јавне. Јавност седнице се обезбеђује благовременим обавештавањем јавности о одржавању седнице, и успостављањем техничких могућности за пренос, чување и објављивање слике и звука на даљину (увођењем аудио и видео преноса). Праћење седница Управног одбора у реалном времену, као и након њиховог одржавања, омогућава се посредством техничких средстава за пренос слике и звука. Записници са седница Управног одбора се израђују и јавно објављују.

Предлог 5: увођење Члана 18 а. Јавност рада Програмског савета

Састанци Програмског савета су јавни. Јавност рада се обезбеђује благовременим

обавештавањем јавности о одржавању састанака Програмског савета и програмских комисија, и успостављањем техничких могућности за пренос, чување и објављивање слике и звука на даљину (увођењем аудио и видео преноса). Праћење састанака у реалном времену, као и након њиховог одржавања, омогућава се посредством техничких средстава за пренос слике и звука. Записници са састанака Програмског савета и програмских комисија се израђују и јавно објављују.

Предлог 6: Члан 38. Достављање извештаја

Додати став у којем се прецизира начин објављивања извештаја као и рок у којем ће извештај о јавном конкурс са утврђеном ранг листом бити јавно доступан.

Увести законску обавезу извештавања о броју и структури кандидата, као и о кључним одлукама донетим у вези са пријемом и напредовањем кандидата.

Предлог 7: 43. члан Комисија за завршни испит

Допунити члан ставом:

Комисија за завршни испит израђује извештај о полагању завршног испита који се јавно објављује.

Предлог 8: Жалба на оцену:

Додати став: Одлука Програмског савета по жалби саставни је део извештаја о полагању завршног испита и јавно се објављује.

Предлог 9: Увођење новог члана који би прописивао обавезу јавног објављивања програма свих врста обука и обавезу израде и објављивања оцене задовољства (евалуација о задовољству) учесника обуком.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Предлог 1: Увести члан Закона којим се гарантује јавност рада. Члан треба да садржи и одредбе о институцијама одговорним за надзор над испуњавањем обавеза у погледу јавности рада.

Образложење:

У делу обрасца Општи коментари изнели смо разлоге зашто сматрамо да се јавност рада Академије мора обезбедити у самом Закону. Део аргумената понављамо овде. Правосудна академија у Србији треба да има значајну улогу (а овај Нацрт Закона предвиђа чак и кључну улогу) у формирању стручног и компетентног кадра за правосуђе, што подразумева изузетно висок степен одговорности према јавности. Регулисање транспарентности у закону осигурава да се овај принцип не може лако заобићи или изменити кроз унутрашње акте Академије, који се могу мењати без шире јавне расправе или контроле законодавних тела.

Овако важно питање које директно утиче на независност и одговорност за рад Академије не би смело бити остављено на дискрецију руководства или органа Академије, јер би се на тај начин омогућило да транспарентност буде третирана селективно или у складу са унутрашњим интересима.

Увођење одредаба о јавности у раду омогућава већу јавну и институционалну контролу. Када су принципи транспарентности дефинисани законом, њихово спровођење је подложно надзору независних институција, као што су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Високи савет судства и Високи савет тужилаштва, Народна скупштина и други. Уколико је транспарентност регулисана само подзаконским актима, контрола њеног спровођења је знатно сужена и мање ефикасна.

Предлог 2: Члан 4 Нацрта: Академија израђује кварталне и годишње извештаје о раду који се достављају Високом савету судства и Високом савету тужилаштва, и објављују јавно на интернет презентацији Академије.

Академија израђује кварталне и годишње финансијске извештаје који се достављају Високом савету судства и Високом савету тужилаштва, и објављују јавно на интернет презентацији Академије.

Образложење:

Правосудна академија, као институција од кључне важности за обуку и селекцију правосудних кадрова, треба да израђује кварталне и годишње извештаје о свом раду како би обезбедила систематско праћење и евалуацију својих активности. Ови извештаји треба да служе као механизам за анализу ефикасности и квалитета спровођења програма, као и за утврђивање евентуалних недостатака и управљања ризицима. Квартални извештаји омогућавају континуирано праћење рада, док годишњи извештаји пружају свеобухватан преглед постигнутих резултата и омогућавају стратешко планирање за наредни период. Ово је посебно важно у контексту развоја правосуђа те реформе правосуђа која је у току.

Поред Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, који имају надзорну улогу, јавност такође мора имати увид у ове извештаје. Транспарентност у објављивању извештаја осигурава да активности Академије буду предмет јавне контроле, смањује се могућност за злоупотребе и јачају се механизми за унапређење одговорности и независности Академије.

Академија до сада није показала задовољавајући степен транспарентности у свом раду, нити када је у питању финансијска транспарентност. Овде је важно нагласити и да је [Државна ревизорска институција](#) више пута констатовала да је Академија тешко кршила обавезу доброг пословања, као и да у остављеном року није доставила доказе о отклањању материјално значајних неправилности.

Финансијска одговорност Академије може се додатно осигурати кроз одредбу која би прописивала да Државна ревизорска институција (ДРИ) редовно анализира финансијско пословање и објављује резултате ревизија. Такође, извештаји о спровођењу препорука ДРИ, као и експлицитно навођење извора и обима средстава за спровођење обука и пословања Академије у целици, унапредили би финансијско пословање Академије.

У тренутку писања ових коментара (октобар 2024) на [интернет страници](#) Правосудне академије још увек није доступан годишњи извештај о раду за 2023. годину, због чега сматрамо да је од изузетне важности да обавезе израде и објављивања извештаја о раду и финансијског извештаја постану законске норме, као и да се пропишу адекватни рокови за јавно објављивање ових извештаја.

Предлог 3: Члан 6 Делатност Академије

Листи послова Академије, додати:

- Израђује и јавно објављује кварталне и годишње извештаје о свом раду.
- Израђује и јавно објављује кварталне и годишње финансијске извештаје.
- Спроводи друге активности у циљу информисања јавности о свом раду.

Образложење: овај предлог се надовезује на претходни предлог Партнера Србија, где је већ изложено образложење.

Предлог 4: увођење Члана 12 а. Јавност рада Управног одбора

Седнице Управног одбора су јавне. Јавност седнице се обезбеђује благовременим обавештавањем јавности о одржавању седнице, и успостављањем техничких могућности за пренос, чување и објављивање слике и звука на даљину (увођењем аудио и видео преноса). Праћење седница Управног одбора у реалном времену, као и након њиховог одржавања, омогућава се посредством техничких средстава за пренос слике и звука. Записници са седница Управног одбора се израђују и јавно објављују.

Предлог 5: увођење Члана 18 а. Јавност рада Програмског савета

Састанци Програмског савета су јавни. Јавност рада се обезбеђује благовременим обавештавањем јавности о одржавању састанака Програмског савета и програмских комисија, и успостављањем техничких могућности за пренос, чување и објављивање слике и звука на даљину (увођењем аудио и видео преноса). Праћење састанака у реалном времену, као и након њиховог одржавања, омогућава се посредством техничких средстава за пренос слике и звука. Записници са састанака Програмског савета и програмских комисија се израђују и јавно објављују.

Заједничко образложење предлога 4. и 5:

Предлози 4. и 5. израђени су по угледу на одредбе Закона о Високом савету тужилаштва и Пословника о раду Високог савета тужилаштва. Рад Академије је до сада био недовољно транспарентан. Нацрт Закона предвиђа увођење нових надлежности Академије, којима се умањује улога ВСС и ВСТ, те Академији даје кључна улога у селекцији кадрова у правосудју. Имајући ово у виду Академија треба да подлеже и истом степену транспарентности и отворености у свом раду. Кроз разна стратешка документа и извештаје Европске Комисије унапређење независности Академије се наводи као један од главних изазова, а напредак у овој области није демонстриран до сада. Поред

наведеног, у самом Нацрту чак није ни прокламована независност Академије, па су забринутости у погледу будућег начина рада ове институције оправдане.

Снимање и пренос седница доприноси повећању одговорности чланова Управног одбора и Програмског савета. Када јавност има могућност да у реалном времену прати рад ових тела или да касније приступи снимцима, чланови су под већим притиском да аргументовано образложе своје ставове и одлуке. Оваква видљивост одвраћа од неоснованих одлука и осигурава да сваки учесник у расправи ради у интересу јавности, а не појединачних или политичких интереса. Поред тога, објављивање записника са седница и састанака ових тела омогућава да сваки корак у процесу одлучивања буде доступан за анализу и евалуацију од стране независних тела, медија, струковних удружења и цивилног друштва, што доприноси успостављању културе транспарентности и јавне контроле. Омогућавање јавности да прати рад Академије у свим фазама доприноси легитимности њених одлука и јача утисак да су процес селекције кадрова и друге активности Академије ослобођене политичког утицаја.

Предлог 6: Члан 38. Достављање извештаја

Додати став у којем се прецизира начин објављивања извештаја као и рок у којем ће извештај о јавном конкурс са утврђеном ранг листом бити јавно доступан. Увести законску обавезу извештавања о броју и структури кандидата, као и о кључним одлукама донетим у вези са пријемом и напредовањем кандидата.

Образложење:

Члан 38. упућује на објављивање извештаја, потребно је прецизирати на који начин и ком року се извештај чини јавно доступним.

Предлог 7: 43. члан Комисија за завршни испит

Допунити члан ставом:

Комисија за завршни испит израђује извештај о полагању завршног испита који се јавно објављује.

Предлог: 8: Жалба на оцену

Додати став: Одлука програмског савета по жалби саставни је део извештаја о полагању завршног испита и јавно се објављује.

Заједничко образложење предлога 7. и 8:

Израда извештаја о завршном испиту, или тзв. ранг листе и њено објављивање заснива се на потреби за већом транспарентношћу у процесу полагања завршног испита и поступању по жалбама на оцене. Јавно објављивање извештаја Комисије за завршни испит, као и одлука Програмског савета по жалбама, осигурава одговорност свих учесника у процесу и пружа кандидатима и јавности увид у објективност и правичност испитног поступка. Ово смањује ризик од неправилности и злоупотреба, подстиче поверење у рад Академије, и јача интегритет процеса едукације и селекције будућих носилаца правосудних функција.

Додатно појашњење процедура може се осигурати прецизнијим дефинисањем и разграничењем надлежности Управног одбора и тела за селекцију кандидата у погледу обавезе објављивања критеријума за селекцију и вредновање кандидата. Важећи Закон већ поставља оквир за селекцију, али јавно објављивање прецизних критеријума за селекцију кандидата, као и омогућавање јавне контроле процеса селекције, умањило би ризик субјективности пре доношењу одлука.

Предлог 9: Увођење новог члана закона који би прописивао обавезу јавног објављивања програма свих врста обука и обавезу израде и објављивања оцене задовољства (евалуација о задовољству) учесника обуком.

Образложење:

Академија селективно и недовољно ажурно објављује информације о програмима и спровођењу обука. На пример, у тренутку писања ових предлога на [интернет страници](#) Академије последњи доступан Програм сталних обука је за 2022. годину. На интернет страници Академије која носи назив [Мониторинг и евалуација](#) наведени су разлози због којих је спровођење оваквих активности важно:

„Мониторинг и евалуација имају велику важност у области образовања одраслих, ако се жели организовати и пружити адекватна обука која одговара потребама корисника, испуњава све законске услове и укључује најбољу постојећу праксу.

Правосудна академија спроводи континуирану евалуацију и мониторинг свих образовних активности у циљу праћења квалитета обука и одржавања нивоа ефикасности и ефикасности образовног рада.“

На овој страници наведени су и индикатори који се користе за евалуацију и мониторинг образовних активности Академије. Сматрамо да је од изузетне важности да јавности буду презентовани резултати ових евалуација за сваки програм обуке појединачно, а по завршетку спроведене обуке. У процес евалуације је неопходно укључити и учеснике програма, како би се обезбедио увид у задовољство учесника, односно оних који обуке похађају.

У извештају о раду Академије за 2022. годину (последњи објављен годишњи извештај), наводе се као циљеви мониторинг и евалуација сваке обуке, међутим у извештају нису представљени резултати мониторинга и евалуација. Поставља се оправдано питање, да ли се мониторинг и евалуације спроводе, и уколико да, да ли се резултати евалуација користе за унапређење садржаја и организације свих врста обука.

Евалуације пружају драгоцене информације о томе како су учесници задовољни обукама, те омогућавају Академији да идентификује области које захтевају побољшање. Овај процес помаже у стварању обука које су не само формално задовољавајуће већ и заиста корисне за полазнике. Јавно објављивање резултата евалуација и њиховог утицаја на унапређење програма обука би **додатно повећало одговорност и уверило јавност у озбиљност Академије у приступу израде и организације обука.**

Поред тога, транспарентност у погледу евалуација и начина на који су оне коришћене за побољшање програма је неопходна за осигурање да Академија **заиста одговара на потребе правосудног система.** Јавност има право да зна да ли су сугестије учесника уважене и како су коришћене за побољшање будућих обука, што осигурава да Академија ефикасно одговара на изазове са којима се правосудје суочава.