

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA **(KVES)**

Mišljenje br. 4 Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara o odgovarajućoj inicijalnoj i naknadnoj (kontinuiranoj) obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou

Uvod

1. U vreme kada smo svedoci da se sve veća pažnja poklanja ulozi i značaju sudstva, koje se smatra krajnjim garantom demokratskog funkcionisanja institucija na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou, pitanje obuke budućih sudija pre nego što zauzmu svoje sudijske funkcije, kao i stalne obuke na radnom mestu, jeste od posebnog značaja (vidi Mišljenje KVES br. 1 (2001), stavovi 10-13 i Mišljenje br. 3 (2002), stavovi 25 i 50 ix).
2. Nezavisnost sudstva podrazumeva određena prava koja se poveravaju sudijama na svim nivoima i u svim jurisdikcijama, ali takođe nameće i određene etičke obaveze. Ove potonje uključuju i dužnost obavljanja sudijskog posla profesionalno i s dužnom pažnjom, što znači da sudije treba da poseduju posebnu stručnost, onu koja se stiče, održava i unapređuje putem obuke koja je njihova kako dužnost tako i pravo.
3. Od ključnog je značaja da da sudije, odabrane nakon što su završile sve potrebne studije prava, dobiju temeljnu, detaljnu, raznorodnu obuku kako bi mogli da svoju dužnost obavljaju na zadovoljavajući način.
4. Takva obuka takođe predstavlja i garanciju njihove nezavisnosti i nepristrasnosti, u skladu sa zahtevima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
5. I, konačno, obuka je preduslov da sudstvo bude poštovano, i vredno takvog poštovanja. Poverenje koje građani polažu u pravosudni sistem biće još jače ukoliko sudije budu raspolagale temeljnim i sveobuhvatnim znanjem koje ne obuhvata samo poznavanje prava i već i sva važna pitanja od društvenog značaja, kao veštine potrebne za postupanje u sudnici i lične veštine i i razumevanje, koje im omogućava da upravljaju predmetima i postupaju sa svim učesnicima u postupku na adekvatan i dovoljno senzitivnan način. Obuka je, ukratko, od suštinskog značaja za objektivno, nepristrasno i kompetentno obavljanje sudijskih funkcija, kao i za zaštitu sudija od neprimerenih utjecaja.
6. Postoje značajne među evropskim zemljama u odnosu na početnu i stalnu obuku sudija. Te razlike mogu delimično da proizilaze iz specifičnosti raznih pravosudnih sistema, ali u određenom pogledu one se ne čine neizbežnim ili neophodnim. Neke od zemalja nude dugotrajniju i zvaničnu obuku u za to specijalizovanim institucijama, nakon čega sladi daljnja intenzivna obuka.

Druge zemlje obezbeđuju neku vrstu pripravništva pod nadzorom iskusnog sudije koji prenosi svoje znanje i daje stručne savete na osnovu konkretnih primera, ukazujući na to koji pristup odabrati i izbegavajući svaki oblik didaktike. Zemlje anglosaksonske pravne tradicije (*common law*) uglavnom se oslanjaju na dugotrajno radno iskustvo, obično u svojstvu advokata. Između tih mogućnosti, postoji čitav niz zemalja u kojima je obuka, u različitom stepenu, organizovana i obavezna.

7. Bez obzira na različitosti nacionalnih institucionalnih sistema i probleme koji se javljaju u određenim zemljama, na obuku treba gledati kao nešto što je od suštinske važnosti u smislu neophodnosti unapređenja ne samo znanja i veština onih koji se nalaze u javnoj sudijskoj službi već i za samo funkcionisanje takve službe.

8. Značaj obuke sudija se prepoznaje u međunarodnim instrumentima kao što su Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva, usvojeni 1985, tekstovi Saveta Evrope usvojeni 1994. godine (Preporuka No. R(94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija) i 1998. godine (Evropska povelja o zakonu za sudije), a nju se poziva i u Mišljenju broj. 1 KVES-a, su tav 11.

I. Pravo na obuku i pravni nivo na kojem to pravo treba da bude garantovano

9. Ustavnim principima treba da bude garantovana nezavisnost i nepristrasnost od kojih zavisi legitimitet sudija, dok sudije sa svoje strane treba da obezbede očuvanje visokog stepena stručnosti (vidi stav 50 (ix) Mišljenja br. 3 CCJE-a).

10. U mnogim zemljama obuka sudija je propisana posebnim propisima. Suštinska stvar je u tome da neophodnost obuke bude obuhvaćena pravilima koja regulišu status sudija; propisi ne treba detaljno da se bave preciznim sadržajem obuke, već taj zadatak treba poveriti specijalnom telu koje će biti odgovorno za izradu plana i programa obuke, sprovođenje obuke i vršenje nadzora nad njenim sprovođenjem.

11. Država je dužna da obezbedi sudijskom ili drugom nezavisnom telu nadležnom za organizovanje i nadzor nad obukom, odgovarajuća sredstva, kao i pokriće troškova sudija i drugih u tom procesu.

12. KVES stoga preporučuje da se u svakoj zemlji, u zakonodavstvu koje se bavi statusom sudija, treba predvideti obuku sudija.

II. Organ nadležan za obuku

13. Evropska povelja o zakonu za sudije (stav 2.3) navodi da bilo koji organ koji je nadležan za nadzor nad kvalitetom programa obuke treba da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlastii i da najmanje polovina njegovih članova treba da budu sudije. U Eksplanatornom memorandumu se takođe navodi da obuka sudija ne treba da bude ograničena na tehnička pravnička znanja, već da takođe treba uzeti u obzir i prirodu sudijskog zvanja koje često od sudija zahteva da intervenišu u veoma složenim i teškim situacijama.

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 je pitanja od opšteg interesa, i nezavisnost organa nadležnog za izradu nastavnog plana i odlučivanje o koje će se obuke sprovesti, mora biti sačuvana.

16. Sudstvo treba da igra značajnu ulogu ili da samo bude odgovorno za organizovanje i nadzor nad obukom. Shodno tome, a u skladu sa preporukama Evropske povelje o zakonu za sudije KVES se zalaže za to da te odgovornosti u svakoj zemlji treba da budu poverene ne Ministarstvu pravde ili nekom drugom organu koji odgovara zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, već samom sudstvu ili drugom nezavisnom telu (uključujući Sudijsku komisiju). Udruženja sudija mogu takođe odigrati značajnu ulogu u podsticanju i omogućavanju obuke u saradnji sa sudijskim ili drugim telom koje je neposredno nadležno.

17. Da bi se obezbedilo odgovarajuće razdvajanje uloga, isti organ ne bi trebalo da bude neposredno nadležan istovremeno i za i za obuku i disciplinsku odgovornost sudija. KVES stoga predlaže da, po ovlašćenju sudijskog ili drugog nezavisnog tela, obuku treba poveriti posebno samostalnoj ustanovi koja ima svoj budžet i koja je tako osposobljena da, u saradnji sa sudijama, razvija programe obuke i obezbeđuje njihovo sprovođenje.

18. Oni koji su odgovorni za obuku takođe ne bi trebalo da budu neposredno odgovorni za imenovanje ili unapređenje sudija. Ako je telo (to jest, sudijska komisija) na koje se poziva i u Mišljenju br. 1 KVES, u stavovima 73 (3), 37 i 45, nadležno za obuku i imenovanje ili unapređenje, treba napraviti jasno razgraničenje između pojedinih njegovih delova nadležnih za takve poslove.

19. Da bi se takva institucija zaštitila od neprimerenih spoljnih uticaja, KVES preporučuje da rukovodeće osoblje i predavači u toj instituciji budu imenovani od strane sudstva ili drugog nezavisnog tela odgovornog za organizovanje obuke i nadzor nad njom.

20. Značajno je da obuku sprovode sudije i stručnjaci za svaku pojedinu oblast. Predavače treba birati među najboljim u njihovoj profesiji, a telo nadležno za obuku treba da pažljivo izvrši takav odabir, uzimajući pri tome u obzir znanje predavača o predmetima koji se podučavaju i njihove predavačke veštine.

21. Kada su sudije nadležne za aktivnosti obuke, značajno je da takve sudije ostanu u toku 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 svoja iskustva i unaprede svoj pristup nastavi.

III. Početa obuka

a) Da li obuka treba da bude obavezna?

23. Mada je očigledno da sudije koje se zapošljavaju na samom početku svoje profesionalne karijere treba da imaju obuku, postavlja se pitanje da li je to neophodno kada se sudije biraju između redova najboljih pravnika koji imaju radno iskustvo, kao što je (na primer) slučaj u zemljama anglosaksonske pravne tradicije (*common law*).

24. Prema mišljenju KVES, obe grupe treba da dobiju početnu obuku; obavljanje sudijskih dužnosti je nova profesija i za jedne i za druge, i podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima, naročito u vezi sa profesionalnom etikom sudija, postupkom i odnosnom sa svim licima koja učestvuju u sudskom postupku.

25. S druge strane, značajno je da se uzmu u obzir specifičnosti metoda zapošljavanja kako bi se programi obuke na adekvatan način usmerili i prilagodili; iskusnim pravnicima obuka je potrebna samo u odnosu na ono što im je neophodno za njihovu novu profesiju. U nekim malim zemljama, sa malim brojem sudija, lokalne mogućnosti obuke mogu biti više ograničene i nezvanične, ali takve zemlje naročito mogu koristiti mogućnosti obuke zajedno sa drugim zemljama.

26. KVES stoga predlaže obaveznu početnu obuku po programima koji odgovaraju profesionalnom iskustvu onih koji su izabrani na sudijske funkcije.

b) Program početne obuke

27. Program početne obuke i intenzitet obuke će se značajno razlikovati u zavisnosti od odabranog metoda zapošljavanja sudija. Obuka ne treba da se sastoji samo od predavanja o stručnim postupcima koji se koriste prilikom postupanja u predmetima, već takođe treba da uzme u obzir i neophodnost poznavanja samog društva i sveobuhvatno razumevanje različitih pitanja koja odražavaju složenost života u društvu. Nadalje, otvaranje granica znači da buduće sudije moraju biti svesne da su evropske sudije i da moraju biti bolje upoznate sa evropskim pitanjima.

28. S obzirom na različitosti sistema za obuku sudija u Evropi, KVES preporučuje sledeće:

- i. da svi koji su izabrani na sudijske položaje treba da imaju ili steknu, pre nego preuzmu svoje dužnosti, široko znanje iz oblasti materijalnog nacionalnog i međunarodnog prava i postupaka,
- ii. da o programima obuke koji su specifičniji za obavljanje sudijske profesije treba da odluči institucija nadležna za obuku, predavači i same sudije,
- iii. da se takvi teoretski i praktični programi ne smeju ograničiti na stručne postupke u čisto pravnim oblastima, već takođe treba da obuhvate i obuku iz etike i uvod u druge oblasti relevantne 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 unapredilo delovanje bez predrasuda,
- v. da, u zavisnosti od postojanja i dužine prethodnog profesionalnog iskustva, obuka treba da bude dovoljno duga da bi se izbeglo njeno svodenje na čistu formalnost.

29. KVES preporučuje praksu uvođenja 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 omogućiti bolje upoznavanje i uzajamno razumevanje između sudija i drugih profesija.

30. KVES je takođe uočilo da mnoge zemlje pristup sudijskoj funkciji uslovljavaju prethodnim profesionalnim iskustvom. Mada takav model nije moguće primeniti svugde, i mada usvajanje sistema kojim se kombinuju različite vrste regrutovanja sudija može takođe imati prednost upravo u različitostima prethodnog iskustva sudija, važno je da period početne obuke obuhvati, u slučaju kandidata koji su došli direktno sa univerziteta, značajan period obuke u stručnom okruženju (advokatska praksa, kompanije itd.).

IV. Stalna obuke

31. Sem osnovnog znanja koje moraju steći pre nego što stupe na svoju funkciju, sudije su "osuđene na neprekidno učenje i sticanje znanja" (vidi izveštaj R. Jansena "Kako pripremiti sudije da bi u 2003. godine postali dobro kvalifikovane sudije", doc. CCJE GT (2003) 3).

32. Takva je obuka neophodna ne samo zbog promena u pravu, tehnologiji i znanju koje je neophodno za obavljanje sudijskih poslova, već i zbog mogućnosti koje su pružaju sudijama u mnogim zemljama da steknu nove odgovornosti kada dođu na novu funkciju. Programi stalne obuke treba stoga da pruže mogućnost obuke u slučaju promena u karijeri, kao što je prelaženje između krivičnih i građanskih sudova, preuzimanje posebne nadležnosti (na primer, u porodičnom sudu, sudu za maloletnike ili sudu koji postupa u predmetima iz oblasti socijalnog osiguranja), i preuzimanje mesta kao što je predsedavanje sudskim većem. Takav premeštaj ili preuzimanje takve odgovornosti mogu biti uslovljeni pohađanjem odgovarajućeg programa obuke.

33. I dok je važno organizovati stalnu obuku s obzirom na to da društvo ima pravo na prednosti koje mu pružaju dobro obučene sudije, jednako je važno širiti kulturu obuke među sudstvom.

34. Nije realno zahtevati da stalna obuka bude obavezna u svakom slučaju. Postoji bojazan da bi tako mogla postati birokratska i jednostavno služiti samo da se ispuni forma. Predložena obuka mora biti dovoljno privlačna za sudije da bi bili podstaknuti da u njoj učestvuju, jer je dobrovoljno učešće najbolja garancija delotvornosti obuke. To takođe treba omogućiti tako što će se obezbediti da svaki sudija bude svestan postojanja etičke dužnosti i obaveze da održava i unapređuje svoje znanje.

35. KVES takođe podstiče, u kontekstu stalne obuke, saradnju sa drugim pravnim profesionalnim telima odgovornim za stalnu obuku u odnosu na pitanja od zajedničkog interesa (na primer, novo zakonodavstvo).

36. KVES dalje naglašava poželjnost organizovanja stalne obuke sudija na način kojim će biti obuhvaćeni svi nivoi sudstva. Kad god je to izvodljivo, različiti nivoi treba da budu predstavljeni na zajedničkim sesijama, čime se pruža mogućnost za međusobnu razmenu mišljenja. Time se takođe onemogućavaju hijerarhijske tendencije, svi nivoi sudstva su tako stalno informisani o

međusobnim problemima i poslovima, a promoviše se i kohezivniji i konzistentniji pristup u čitavom sudstvu.

37. KVES stoga preporučuje:

- i. da stalna obuka bude po pravilu zasnovana na dobrovoljnom učešću sudija,
- ii. da stalna obuka sudija može biti obavezna samo u izuzetnim slučajevima (ako sudijsko ili novu funkciju ili drugu vrstu posla ili funkcije ili u slučaju bitnih promena u zakonodavstvu,
- iii. programi obuka treba da budu izrađeni od strane sudijskog ili drugog tela koje je odgovorno za početnu i stalnu obuku, i od strane predavača i samih sudija,
- iv. da ti programi, koje sprovodi to isto telo, treba da budu usmereni na pravna i druga pitanja koja se odnose na funkcije koje obavljaju sudije i da odgovaraju njihovim potrebama (vidi stav 27 ovog teksta),
- v. da sami sudovi treba da podstiču svoje članove da pohađaju kurseve obuke,
- vi. da programi treba da se održavaju u okruženju i podstiču okruženje u kojem pripadnici različitih grana i nivoa sudstva mogu da se sretnu i razmene mišljenja i steknu zajednički uvid u pitanja,
- vii. da, iako obuka predstavlja etičku obavezu sudija, države članice takođe imaju obavezu da stave sudijama na raspolaganje finansijska sredstva, vreme i ostalo što je neophodno za sprovođenje stalne obuke.

V. Ocena obuke

38. Da bi stalno unapređivali kvalitet sudijske obuke, organi nadležni za obuku treba sprovode česte ocene programa i metoda obuke. Značajnu ulogu u ovom procesu treba da imaju mišljenja koja izražavaju svi učesnici obuka, a koje treba na odgovarajuće načine podsticati (odgovori na upitnike, intervjui).

39. Iako ne postoji sumnja da i rad samih predavača treba nadzirati, procena rezultata koje učesnici postižu na obukama je upitna. Stalna obuka sudija može biti istinski delotvorna ukoliko njihovo slobodno uključivanje nije opredeljeno razlozima vezanim za karijeru.

40. U zemljama koje obučavaju sudije na samom početku njihove profesionalne karijere, KVES smatra da je ocena rezultata početne obuke neophodna kako bi se u sudstvo imenovali oni najbolji. Nasuprot tome, zemlje koje odabiraju sudije iz redova iskusnih advokata, metode objektivne procene se primenjuju pre imenovanja, s tim da se obuka sprovodi tek nakon što kandidati budu odabrani, tako da u tim zemljama procena tokom početne obuke nije prikladna.

41. Značajno je međutim da, u slučajevima kada se kandidati podvrgavaju oceni, oni treba da uživaju odgovarajuću pravnu zaštitu koja će ih štititi od proizvoljnih ocena njihovog rada. Pored toga, u slučaju onih država u kojima postoji privremeno imenovanje sudija, njihovo smenjivanje sa funkcije na kraju perioda obuke treba sprovesti tako što će se dužna pažnja posvetiti zaštiti koju imaju sudije u slučaju razrešenja.

42. S obzirom na prethodno, KVES preporučuje sledeće:

- i. da programi i metodi obuke budu predmet čestih ocena od organa nadležnih za sudijsku obuku,
- ii. da, u načelu, učestvovanje u obukama ne podleže kvalitativnoj oceni; njihovo učešće samo po sebi, objektivno gledano, može se međutim uzeti u obzir prilikom profesionalno vrednovanje sudija,
- iii. da kvalitet rezultata polaznika obuke ipak treba ocenjivati, ako je takvo ocenjivanje neophodno zbog činjenice da u nekim sistemima početna obuka predstavlja jednu fazu procesa zapošljavanja.

VI. Evropska obuka sudija

43. Koja god da je priroda njihovih poslova, nijedan sudija ne može ignorisati evropsko pravo, bilo da se radi o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ili drugim konvencijama Saveta Evrope gde je to prikladno, Osnivačkom ugovoru Evropske unije i zakonodavstvu koje iz njega proizilazi, jer se od njih zahteva da ga direktno primenjuju u predmetima u kojima postupaju.

44. U cilju promovisanja ovog suštinskog aspekta dužnosti i obaveza sudija, KVES smatra da države članice, nakon intenziviranja studija o evropskom pravu na univerzitetima, treba takođe da promovišu njihovo uključivanje u programe početne i stalne obuke za sudije, uzimajući posebno u obzir njihovu praktičnu primenu u svakodnevnom radu.

45. KVES takođe preporučuje jačanje evropske mreže za razmenu informacija između pravnih i fizičkih lica nadležnih za obuku sudija (Lisabonska mreža), kojom se promoviše obuka o pitanjima od zajedničkog interesa i iz domena uporednog prava, i da takvu obuku treba obezbediti kako za predavača tako i za same sudije. Funkcionisanje ove mreže može biti delotvorno samo ako je podržava svaka država članica, a prvenstveno uspostavljanjem tela koje će biti odgovorno za obuku sudija, kako je predviđeno u delu II ovog teksta, kao i panevropskom saradnjom u ovoj oblasti.

46. Nadalje, KVES smatra da saradnja sa drugim inicijativama koje imaju za cilj objedinjavanje institucija za sudijsku obuku u Evropi, posebno u okviru Evropske mreže za sudijsku obuku, može značajno doprineti većoj koordinaciji i harmonizaciji programa i metoda obuke sudija širom kontinenta.