

SAVJET EVROPE

Strasbur, 27 novembra 2003

CCJE (2003) Op. No.4

KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

MIŠLJENJE No. 4

KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

UPUĆENO KOMITETU MINISTARA SAVJETA EVROPE

O ODGOVARAJUĆOJ INICIJALNOJ I NAKNADNOJ OBUCI ZA SUDIJE NA NACIONALNOM I EVROPSKOM NIVOU

Uvod

1. U vrijeme kada smo svjedoci da se sve veća pažnja poklanja ulozi sudstva koje se smatra krajnjim garantom demokratskog funkcionisanja institucija na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou, pitanje obuke budućih sudija prije nego što zauzmu svoje sudijske funkcije, kao i naknadne obuke na radnom mjestu, jeste od posebnog značaja (vidi Mišljenje CCJE No. 1 (2001), stavovi 10-13 i Mišljenje No. 3 (2002), stavovi 25 i 50 ix).
2. Nezavisnost sudstva podrazumijeva određena prava koja se dodjeljuju sudijama na svim nivoima i u svim jurisdikcijama, ali takodje nameće i određene etičke obaveze. Kada se to tiče ovog drugog, tu je i dužnost obavljanja sudijskog posla profesionalno i s dužnom pažnjom, što znači da sudije trebaju posjedovati posebnu stručnost, onu koja se stiče, održava i unapređuje putem obuke koja je njihova kako dužnost tako i pravo.
3. Bitno je da sudije, odabrani nakon što su prošli sve propisane studije prava, dobiju jednu temeljnu, detaljnu, raznorodnu obuku kako bi bili spremni i u stanju obavljati svoje poslove na zadovoljavajući način.
4. Takva obuka takodje predstavlja i garanciju njihove samostalnosti i nepristrasnosti, u skladu sa uslovima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
5. I, kao posljednje, obuka je preduslov da sudstvo bude poštovano i cijenjeno, i vrijedno takvog poštovanja. Povjerenje koje građani polažu u pravosudni sistem biće još jače ukoliko sudije budu raspolagale temeljnim i sveobuhvatnim znanjem koje prelazi granice oblasti prava i obuhvata sva značajna područja od

društvenog značaja, kao i da posjeduju sposobnosti neophodne za rad u sudnicama i lične sposobnosti i razumijevanje koje treba da im omogući da vode slučajeve i bave se svim stranama u takvim slučajevima na pravi i dovoljno senzibilan način. Obuka je, da rezimiramo, od suštinskog značaja za objektivno, nepristrasno i kompetentno obavljanje sudijskih funkcija, kao i za zaštitu sudija od neprimjerenih utjecaja.

6. Postoje velike i brojne razlike medju evropskim zemljama u odnosu na prvu, inicijalnu i kasniju obuku, tokom obavljanja sudijskog posla. Te razlike mogu djelomično da proizilaze iz specifičnosti raznih pravosudnih sistema, ali u određenom pogledu one ne moraju biti neizbježne ili neophodne. Neke od zemalja nude dugotrajniju i zvaničnu obuku u za to specijaliziranim institucijama, nakon čega slijedi daljnja intenzivna obuka. Druge zemlje opet obezbjeđuju neku vrstu pripravnicičke obuke pod nadzorom iskusnog sudije koji je tu da prenese svoje znanje i pruži stručne savjete na osnovu konkretnih primjera, ukazujući na to koji pristup odabrati i izbjegavajući bilo kakvu vrstu didaktizma. Zemlje čiji je zakonodavni sistem zasnovan na opštem pravu (*common law*) značajno se opredjeljuju za dugotrajno stručno sticanje iskustva, obično advokatskog. Izmedju tih mogućnosti, postoji čitav niz zemalja u kojima je obuka, u različitim omjerima, organizovana i obavezna.

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

8. Značaj obuke sudija se prepoznaje u medjunarodnim instrumentima kao što su Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva, usvojeni 1985, tekstovi Savjeta Evrope usvojeni 1994 (Preporuka No. R(94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija) i 1998 (Evropska povelja o Zakonu o sudijama), a na to se poziva i u Mišljenju No. 1 CCJE-a, stav 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 legitimnost sudija, dok sudije sa svoje strane treba da obezbijede očuvanje visokog stepena stručne kompetentnosti (vidi stav 50 (ix) Mišljenja No. 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; zakonski propisi ne treba detaljno da se bave preciznim sadržajem obuke, već se taj zadatak treba povjeriti specijalnom tijelu

koje će biti odgovorno za izradu nastavnog plana i programa, i koje će obezbijediti obuku i nadzirati njeno sprovođenje.

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

12. CCJE stoga preporučuje da se u svakoj zemlji, u zakonodavstvu koje se bavi statusom sudija, treba predvidjeti obuka sudija.

II. Organ nadležan za obuku

13. Evropska povelja o Zakonu o sudijama (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 vlasti i da najmanje polovina njegovih članova treba da budu sudije. U obrazloženju se takodje navodi da se obuka sudija ne smije ograničiti na stručnu pravnu obuku, već da takodje treba uzeti u obzir i prirodu sudijskog zvanja koje često od sudija zahtijeva da intervenišu u veoma kompleksnim 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 posljedica opšteg principa sudijske nezavisnosti.

15. Obuka predstavlja stvar od opšteg interesa, i nezavisnost organa nadležnog za izradu nastavnog plana i odlučivanje o tome šta obuka treba da obezbijedi, mora biti sačuvana.

16. Sudstvo treba da igra značajnu ulogu ili da samo bude odgovorno za organizovanje i superviziju obuke. Shodno tome, a u skladu sa preporukama Evropske povelje o Zakonu o sudijama, CCJE se zalaže za to da te odgovornosti u svakoj zemlji treba da budu povjerene ne Ministarstvu pravde ili nekom drugom organu koji je odgovoran zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, već samom sudstvu ili drugom nezavisnom tijelu (uključujući Sudijsku komisiju). Sudijske asocijacije/udruženja mogu takodje odigrati značajnu ulogu u podsticanju i omogućavanju obuke u saradnji sa sudijskim ili drugim tijelom koje je direktno nadležno.

17. Da bi se obezbijedilo odgovarajuće razdvajanje uloga, isti organ ne bi trebao biti direktno odgovoran istovremeno i za obuku i disciplinsku odgovornost sudija. CCJE stoga predlaže da, po ovlašćenju sudijskog ili drugog nezavisnog tijela, obuku treba povjeriti specijalnoj autonomnoj instituciji koja ima svoj vlastiti budžet i koja je tako osposobljena da, u saradnji sa sudijama, izradjuje programe obuke i obezbjedjuje njihovu implementaciju.

18. Oni koji su odgovorni za obuku ne bi trebali takodje biti direktno odgovorni za imenovanje ili unapredjenje sudija. Ukoliko tijelo (to jest, sudijska komisija) na koje se poziva i u Mišljenju No. 1 CCJE, stavovi 73 (3), 37 i 45, jeste kompetentno za obuku i imenovanje ili unapredjenje, treba napraviti jasno razgraničenje izmedju pojedinih njegovih dijelova nadležnih za takve poslove.

19. Da bi se takva institucija zaštitila od neprimjerenih spoljnih uticaja, CCJE preporučuje da rukovodeće osoblje i nastavnici u toj instituciji budu imenovani od strane sudstva ili drugog nezavisnog tijela odgovornog za organizovanje i superviziju obuke.

20. Značajno je da se obuka sprovodi od strane sudija i eksperata za svaku pojedinu oblast. Nastavnike treba birati medju najboljim u njihovoj profesiji, a tijelo nadležno za obuku treba da pažljivo izvrši takav odabir, uzimajući pri tome u obzir znanje nastavnika o pojedinim predmetima koji se 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 podijele svoja iskustva i unaprijede svoj pristup nastavi.

III. Inicijalna/početna 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 budu obučavani, postavlja se pitanje da li je to neophodno kada se sudije biraju izmedju redova najboljih pravnika/advokata koji imaju iskustvo, kao što je (na primjer) u zemljama u kojima je zakonodavni sistem zasnovan na opštem pravu (*common law*).

24. Po mišljenju CCJE, obje grupe treba da dobiju početnu obuku; obavljanje sudijskih poslova je nova profesija za obje njih, te stoga podrazumijeva 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.

25. S druge strane, značajno je da se uzmu u obzir specifičnosti metoda zapošljavanja kako bi se programi obuke na adekvatan način odabrali i prilagodili;iskusni pravници/advokati treba da budu obučavani samo u onome što je neophodno za njihovu novu profesiju. U nekim malim zemljama, sa malim brojem sudstva, lokalne mogućnosti obuke mogu biti više ograničene i nezvanične, ali takve zemlje mogu koristiti mogućnosti obuke zajedno sa drugim zemljama.

26. CCJE stoga predlaže obaveznu početnu obuku po programima koji će odgovarati profesionalnom iskustvu onih koji su izabrani na sudijske položaje.

b) Program početne obuke

27. Nastavni program početne obuke i intenzivitet obuke će se značajno razlikovati u ovisnosti od odabranog metoda zapošljavanja sudija. Obuka ne treba da se sastoji samo od predavanja o stručnim postupcima koji se koriste prilikom vođenja slučajeva od strane sudija, već takodje treba da uzme u obzir i neophodnost poznavanja samog društva i sveobuhvatno razumijevanje različitih pitanja koja odražavaju kompleksnost života u društvu. Pored toga, otvaranje granica znači da buduće sudije moraju biti svjesni da su evropske sudije i da moraju biti bolje upoznati sa evropskim pitanjima.

28. S obzirom na različitosti sistema za obuku sudija u Evropi, CCJE preporučuje slijedeće:

- i. da svi koji su izabrani na sudijske položaje treba da imaju ili steknu, prije nego preuzmu svoje dužnosti, široko znanje iz oblasti najznačajnijeg 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, nastavnici i same sudije,
- iii. da se takvi teoretski i praktični programi ne smiju ograničiti na stručne postupke u čisto pravnim oblastima, već takodje treba da obuhvate i obuku iz etike i uvod u druge oblasti relevantne za sudijsku djelatnost, kao što je vođenje slučajeva i upravljanje sudovima, informaciona tehnologija, strani jezici, društvene nauke i alternativno rješavanje sporova (ADR),
- iv. da obuka treba da bude pluralistička kako bi se njome garantovala i unaprijedila nepristrasnost sudija, odnosno njihovo djelovanje bez predrasuda,
- v. da, u ovisnosti od postojanja i dužine prethodnog profesionalnog iskustva, obuka treba da bude dovoljno duga da bi se izbjeglo njeno svodjenje na čistu formalnost.

29. CCJE preporučuje praksu uvodjenja perioda obuke koji će biti zajednički za razne pravne i sudijske profesije (na primjer, pravnike/advokate i tužioce u zemljama u kojima oni obavljaju poslove odvojeno od poslova sudija). Ovakva praksa će omogućiti bolje upoznavanje i uzajamno razumijevanje između sudija i drugih profesija.

30. CCJE je takodje uočio da mnoge zemlje pristup sudijskim radnom mjestu uslovljavaju prethodnim profesionalnim iskustvom. Mada takav model nije moguće primijeniti svugdje, i mada usvajanje sistema kojim se kombinuju

različite vrste zapošljavanja/regrutovanja sudija može takodje imati prednost upravo u različitostima sudijskih biografija odn. njihovog prethodnog iskustva, bitno 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. Naknadna obuka / na radnom mjestu

31. Sem osnovnog znanja koje moraju steći prije nego zauzmu svoja mjesta, sudije su "osudjene na neprekidno učenje i sticanje znanja" (vidi izvještaj R. Jansena "Kako pripremiti sudije da bi u 2003 postali dobro kvalifikovani suci", doc. CCJE GT (2003) 3).

32. Takva je obuka neophodna ne samo zbog promjena u pravu, tehnologiji i znanju koje je neophodno za obavljanje sudijskih poslova, već takodje i zbog mogućnosti koje su pružaju sudijama u mnogim zemljama da steknu nove odgovornosti kada dodju na novu funkciju. Programi obuke na radnom mjestu treba stoga da pruže mogućnost obuke u slučaju promjena u karijeri, kao što je premještanje između krivičnih i civilnih sudova, preuzimanje specijalne jurisdikcije (na primjer, u porodičnom sudu, sudu za maloljetnike ili opštem sudu), i preuzimanje mjesta kao što je predsjedavanje sudskim vijećem. Takav premještanje ili preuzimanje takve odgovornosti mogu biti uslovljeni pohadjanjem odgovarajućeg programa obuke.

33. Mada je bitno organizovati naknadnu obuku, na radnom mjestu, s obzirom da društvo ima pravo na prednosti koje mu pružaju dobro obučeni sudije, isto toliko je neophodno širiti kulturu obuke među sudstvom.

34. Nije realno zahtijevati da ovakva vrsta obuke na radnom mjestu bude u svakom od slučajeva obavezna. Postoji strahovanje da bi tako mogla postati birokratska i jednostavno poprimiti samo formalno obilježje. Predložena obuka mora biti dovoljno privlačna za sudije da bi bili podstaknuti da u njoj sudjeluju, jer je dobrovoljno sudjelovanje najbolja garancija efikasnosti obuke. To takodje treba omogućiti tako što će se postići da svaki sudija bude svjestan postojanja etičke dužnosti i obaveze da održava i unapređuje svoje znanje.

35. CCJE takodje podstiče u kontekstu trajne, neprekidne obuke saradnju sa drugim pravnim profesionalnim tijelima odgovornim za stalnu obuku u odnosu na pitanja od zajedničkog interesa (na primjer, novo zakonodavstvo).

36. CCJE dalje naglašava poželjnost uspostavljanja trajne obuke sudija na način kojim će biti obuhvaćeni svi nivoi sudstva. Kad god je to izvedivo, različiti nivoi treba da budu predstavljeni na takvim sesijama, čime se pruža mogućnost za međusobnu razmjenu mišljenja. Time se takodje onemogućavaju hijerarhijske tendencije, svi nivoi sudstva su tako stalno informisani o međusobnim

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

37. CCJE stoga preporučuje:

- i. da obuka na radnom mjestu, tokom obavljanja posla, bude normalno bazirana na dobrovoljnom sudjelovanju sudija,
- ii. da obuka sudija na radnom mjestu može biti obavezna samo u izuzetnim slučajevima (ukoliko sudijsko ili drugo odgovorno tijelo tako odluči), recimo, kada sudija preuzima novo mjesto ili drugu vrstu posla ili funkcije ili u slučaju bitnih promjena u zakonodavstvu,
- iii. programi obuke treba da budu izradjeni po ovlašćenju sudijskog ili drugog tijela koje je odgovorno za početnu i naknadnu obuku, i od strane nastavnika i samih sudija,
- iv. da ti programi, implementirani po istom ovlašćenju, budu fokusirani na pravna i druga pitanja koja se odnose na funkcije koje obavljaju sudije i da odgovaraju njihovim interesima (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 u kojem članovi različitih oblasti i nivoa sudstva mogu da se sretnu i razmijene mišljenja i steknu zajednički uvid u mnoga pitanja, kao i da se takvo okruženje podstiče u tom smislu,
- vii. da, mada obuka predstavlja etičku obavezu sudija, države članice takodje imaju obavezu da stave sudijama na raspolaganje finansijska sredstva, vrijeme i ostalo što je neophodno za obavljanje obuke na radnom mjestu, tokom obavljanja posla.

V. Ocjena obuke

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

39. Mada ne postoji sumnja da i rad samih nastavnika treba nadzirati, procjena rezultata koje sudionici postižu na inicijativama sudijske obuke je nešto o čemu treba više raspravljati. Naknadna obuka sudija, na radnom mjestu, može biti istinski djelotvorna ukoliko njihovo slobodno uključivanje nije opredijeljeno razlozima vezanim za karijeru.

40. U zemljama koje obučavaju sudije na samom početku njihove profesionalne karijere, CCJE smatra da je ocjena rezultata početne obuke neophodna kako bi se u sudstvo imenovali oni najbolji. Nasuprot tome, zemlje koje odabiraju sudije iz redova iskusnih pravnika/advokata, metode objektivne procjene se primjenjuju

prije imenovanja, s tim da se obuka poduzima tek nakon što kandidati budu odabrani, tako da u tim zemljama procjena tokom početne obuke nije prikladna.

41. Značajno je međutim ipak da, u slučajevima kada se kandidati podvrgavaju procesu ocjenjivanja, oni treba da uživaju odgovarajuću pravnu zaštitu koja će ih štititi od proizvoljnih ocjena njihovog rada. Pored toga, u slučaju onih država koje organizuju privremeno imenovanje sudija, njihovo smjenjivanje sa funkcije na kraju perioda obuke treba sprovesti tako što će se dužna pažnja posvetiti vrstama zaštite koje se primjenjuju na sudije kada se predviđa njihovo smjenjivanje sa funkcije.

42. S obzirom na prethodno, CCJE preporučuje slijedeće:

- i. da programi i metodi obuke budu predmet čestih ocjena od organa nadležnih za sudijsku obuku,
- ii. da, u principu, sudjelovanje na inicijativama za sudijsku obuku ne podliježe kvalitativnom ocjenjivanju; njihovo sudjelovanje samo po sebi, objektivno gledano, može međutim biti uzeto u obzir za profesionalno vrednovanje sudija,
- iii. da kvalitet rezultata polaznika obuke ipak treba ocjenjivati, ukoliko je takvo ocjenjivanje 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 Savjeta Evrope ili pak o Sporazumu Evropske Unije i zakonodavstvu koje iz njega proističe, jer se od njih zahtijeva da ga direktno primjenjuju na slučajeve na kojima rade.

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

45. CCJE takodje preporučuje jačanje evropske mreže za razmjenu 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 obezbijediti kako za nastavnike tako i same sudije. Funkcionisanje ove mreže može biti efikasno samo ukoliko je podržava svaka država članica, a prvenstveno uspostavljanjem tijela koje će biti odgovorno za obuku sudija, kako je predviđeno u poglavlju II ovog teksta, kao i panevropskom saradnjom u ovoj oblasti.

46. Nadalje, CCJE 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 doprinijeti većoj koordinaciji i harmonizaciji programa i metoda obuke sudija širom kontinenta.