

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о изменама и допунама Закона о Правосудној академији

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је Предлог закона о изменама и допунама Закона о Правосудној академији (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га 13. новембра 2015. године Народној скупштини на разматрање.

Према образложењу, предложене измене и допуне произлазе из одлуке Уставног суда од 6. фебруара 2014. године („Службени гласник РС”, број 32/14) којом су престале да важе одредбе члана 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС”, број 104/09) за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом. Овим одредбама било је прописано да су Високи савет судства и Државно веће тужилаца дужни да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног и основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложе кандидата који је завршио почетну обуку на Академији и да тек ако међу пријављенима нема оних који су завршили почетну обуку, могу предложити лице које испуњава опште услове за избор. Према оцени Уставног суда, наведеним законским одредбама повређује се уставно начело једнакости, као и Уставом утврђена функција Високог савета судства и Државног већа тужилаца да, као независни и самостални органи, предлажу кандидате за први избор за судију, односно заменика јавног тужиоца. Уставни суд је нагласио да, како према Закону о судијама и Закону о јавном тужилаштву завршена почетна обука на Правосудној академији није један од услова за обављање судијске и јавнотужилачке функције, ова обука може бити вреднована само као један од критеријума за оцену стручности и оспособљености кандидата, а на основу мерила које су законом овлашћени да пропишу Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Како је истакнуто у образложењу, поред поменутих измена, Предлогом закона извршено је и додатно прецизирање важећих законских одредаба које се односе на делатност Правосудне академије, састав Програмског савета, плате и накнаде ментора и предавача, завршну оцену корисника почетне обуке, њихова права и обавезе и врсте обука.

Један од циљева Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за њено спровођење јесте да процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција буде заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима. Међу мерама које је потребно предузети ради остваривања овог циља налазе се усаглашавање Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију; измена Закона о Правосудној академији, Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца, тако да се уведе обавезна стална обука за све носиоце правосудних функција; усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције, те успостављање транспарентности у поступку избора кандидата носилаца судијске функције и функције заменика јавног тужиоца.

Агенција за борбу против корупције сматра да Предлогом закона нису обухваћене све потребне измене предвиђене стратешким оквиром за борбу против корупције. Наиме, након што су изменама и допунама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву из 2013. године ови закони усаглашени са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију, Уставни суд је у фебруару 2014. године донео поменуту одлуку, која је још једном указала на недостатак системских реформи у области правосудја и чињеницу да након успостављања Правосудне академије и организовања почетне обуке није посвећена довољна пажња статусу судијских и тужилачких помоћника. Имајући у виду

наведено, било је неопходно приступити доношењу Предлога закона, као и изменама и допунама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, како би се усагласили критеријуми за први избор на правосудну функцију. Предлог закона представља корак ка том циљу, али је поједина његова решења потребно допунити и прецизирати.

Иако је то питање обухваћено Националном стратегијом за борбу против корупције и пратећим Акционим планом, Предлог закона не предвиђа увођење обавезне сталне обуке за све носиоце правосудних функција. Напомињемо да је приликом регулисања сталне обуке неопходно утврдити прецизне и јасне критеријуме о њеном обиму и одредити да ли ће и које последице настати за оне који обуку не похађају, односно на који ће се начин носиоци правосудних функција сматрати одговорним уколико одбију да у њој учествују.

Поред питања на која је указано у стратешким документима за борбу против корупције, указујемо да Законом о Правосудној академији, њеним статутом, као и предложеним изменама, нису прописани ближи услови и критеријуми за именовање чланова Управног одбора и Програмског савета, нити критеријуми за избор чланова комисија које формира савет, односно стручних лица, које ангажује испитна комисија за спровођење теста личности, чиме су органима надлежним за избор ових лица дата широка дискрециона овлашћења. Додатно, Законом је остављено Програмском савету да уреди услове за именовање ментора и повремених предавача. У погледу полагања пријемног испита, предвиђено је да стручна лица имају дискреционо овлашћење да оцене личност кандидата, а њихова оцена не подлеже преиспитивању. Уколико кандидат добије оцену *не задовољава* сматра се да није положио пријемни испит. На крају, поставља се питање колико чињеница да у управљању Правосудном академијом, као чланови Управног одбора који бира и разрешава директора и чланове Програмског савета, учествују представници Владе доприноси независности правосуђа, односно остваривању циља Правосудне академије. Сви наведени подаци указују на неопходност додатног разматрања организационог реформисања Правосудне академије и отклањања уочених недостатака и ризика корупције, у циљу стварања услова за непристрасан избор кандидата за почетну обуку.

Поред поменутих недостатака, одредбе Предлога закона садрже ризике корупције који се, пре свега, односе на постојање правних празнина и давање широких дискреционих овлашћења.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона.

Члан 2.

Овим чланом предвиђена је измена члана 16. Закона, који се односи на Програмски савет Академије. Прецизније, измењеним ставом 2. прописано је да Програмски савет чини 15 чланова које именује Управни одбор, *из реда судија и тужилаца, других стручњака, судског и тужилачког особља и корисника почетне обуке*. Додатно, према ставу 3, најмање пет чланова Програмског савета су судије, најмање три су тужиоци, од којих по једног члана предлаже удружење судија, односно удружење тужилаца, а по један члан је из реда судског и тужилачког особља и корисника почетне обуке.

Предложеним изменама и допунама, као и важећим законским одредбама, нису прописани прецизнији услови и критеријуми, као и поступак за именовање чланова Програмског савета Академије, осим што је у ставу 4. наведено да чланови Високог савета судства, Државног већа тужилаца и Управног одбора Академије не могу бити његови чланови. Имајући ово у виду, препорука је да се одредбама Предлога закона одреде прецизни и јасни услови и критеријуми за предлагање и именовање чланова Програмског савета, који би се тицали

потребног искуства и стручности, као и да се предвиди ко и на који начин предлаже чланове овог савета из реда корисника почетне обуке.

Измењеним ставом 5. прецизирано је да се једино чланови Програмског савета из реда судија, тужилаца и судског и тужилачког особља, *могу ослободити до 50% обима посла због рада у Академији*. Међутим, Високи савет судства, Државно веће тужилаца и старешине правосудних органа и даље имају широка дискрециона овлашћења приликом доношења одлуке о ослобођењу од посла због рада у Академији. У циљу отклањања овог ризика корупције, препорука је да се ова одредба додатно прецизира и да се појасни под којим условима и на основу којих критеријума ће наведени субјекти донети одлуку о ослобађању од посла чланова Програмског савета из реда судија, тужилаца и судског и тужилачког особља због рада у Академији.

Додатно, напомињемо да је чланом 16. став 7. Закона предвиђено да чланови Програмског савета који нису из реда судија, тужилаца и судског и тужилачког особља *имају право на посебну накнаду за рад коју утврђује Управни одбор*. На овај начин, Управном одбору дата су широка дискрециона овлашћења у погледу утврђивања висине посебне накнаде за рад. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона одреде прецизни и јасни критеријуми за одређивање висине посебне накнаде за рад чланова Програмског савета који нису из реда судија, тужилаца и судског и тужилачког особља.

Члан 3.

Овим чланом мења се члан 20. Закона. Према ставу 3, повремени предавачи имају право на накнаду за рад и на накнаду трошкова у вези са припремом и спровођењем обуке *у складу са актом Управног одбора*. По нашем мишљењу, Предлогом закона требало би прописати јасне и прецизне критеријуме за одређивање висине накнада за рад и трошкове у вези са припремом и спровођењем обуке повременим предавачима. У супротном, Управном одбору ће остати широко дискреционо овлашћење да, без претходно утврђених критеријума, својим актом одреди висину ових накнада.

Члан 5.

Овим чланом се у члану 40. Закона додаје став 4, којим се прописује да се похађање почетне обуке сматра радним искуством у правној струци. Међутим, Предлогом закона није обухваћена измена става 5, којим је прописано да директор Академије *може* донети одлуку о одлагању похађања почетне обуке најдуже на 12 месеци на основу молбе корисника почетне обуке. Иако је ставом 6. предвиђено да корисник почетне обуке има право жалбе Управном одбору, мишљења смо да је неопходно прецизније одредити у којим случајевима ће директор Академије донети одлуку о одлагању похађања почетне обуке и на тај начин сузити простор за различита тумачења ове одредбе.

Члан 6.

Овај члан односи се на измену члана 43. став 2. Закона, којим се прописује да је стална обука обавезна када је то предвиђено законом или одлуком Високог савета судства и Државног већа тужилаца у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом вредновања њиховог рада. С друге стране, чланом 45. Закона прописано је у којим случајевима одређене категорије судија и заменика јавних тужилаца имају обавезу да похађају посебне програме сталне обуке.

Као што је наглашено, Предлогом закона није предвиђено увођење обавезне сталне обуке за све носиоце правосудних функција, иако је то питање обухваћено Националном стратегијом за борбу против корупције и Акционим планом за њено спровођење. Мишљења смо да је

приликом регулисања сталне обуке неопходно утврдити прецизне и јасне критеријуме о њеном обиму и одредити да ли ће и које последице настати за оне који обуку не похађају, односно на који ће се начин носиоци правосудних функција сматрати одговорним уколико одбију да у њој учествују.

III Закључак

Предлогом закона предложене су измене које произлазе из одлуке Уставног суда од 6. фебруара 2014. године и којом су престале да важе одредбе члана 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији. Поред тога, Предлогом закона прецизирају се важеће одредбе које се односе на делатност Правосудне академије, састав Програмског савета, плате и накнаде ментора и предавача, завршну оцену корисника почетне обуке, њихова права и обавезе и врсте обука.

Предлогом закона, међутим, нису обухваћене све потребне измене предвиђене стратешким оквиром за борбу против корупције, нити су отклоњени недостаци и ризици корупције који се односе на састав и именовање чланова Управног одбора и Програмског савета, односно избор чланова комисија, стручних лица, ментора и повремених предавача, који указују на потребу реформисања организационог устројства Правосудне академије у циљу непристрасног избора кандидата за почетну обуку. Поред поменутих недостатака, Предлог закона садржи и ризике корупције који се, пре свега, односе на постојање правних празнина и давање широких дискреционих овлашћења.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело остваривању циљева из стратешког оквира за борбу против корупције и професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције, што је један од циљева оснивања Правосудне академије.

Београд, 10. децембар 2015. године