

Evropski standardi za edukaciju u pravosuđu

Pripremili: Arben Murtezić i Adela Čomić, Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH

Cilj ovog članka jeste da prije svega ukaže na relevantne međunarodne dokumente iz kojih proizlaze evropski standardi za edukaciju u pravosuđu, kao i naglašavanje važnosti izrade i objavljanja teorijskih i stručnih radova na ovu temu. Iako se u području edukacije, u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, ulažu zaista značajni naponi, broj objavljenih teorijskih i stručnih radova na ovu temu je još uvijek zanemariv.

Uvod

Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija usko je vezana za principe sudske nezavisnosti i nepristrasnosti. Samo educirano i stručno kvalificirano osoblje u pravosuđu može odgovoriti zahtjevima pravosudnih funkcija i nezavisno i nepristrasno donositi odluke, čime se osigurava ostvarenje cijelog spektra prava za sve građane.

Evropske preporuke o standardima i položaju pravosuđa se temelje na dva dokumenta Ujedinjenih nacija, od kojih je jedan općepoznat: „Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa”, (UN, 1985.) i drugi, usvojen na Šestom kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima (1980.): „Rezolucija 16. Smjernice za osiguranje nezavisnosti sudija i poboljšanje izbora i obuke sudija i tužilaca”. „Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa” sadržavaju samo potrebu da se na sudijske funkcije biraju profesionalci od integriteta i pouzdanosti dok se državi daje u obavezu da osigura implementaciju na osnovu Rezolucije 16 Šestog Kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta...koja naglašava : „*da su profesionalne kvalifikacije sudija osnova za nezavisnost i da je potrebno poboljšati izbor i pravno i stručno obrazovanje sudija i tužilaca i osigurati im sva sredstva da odgovore u potpunosti svojoj funkciji u borbi protiv kriminaliteta, naročito uzimajući u obzir njegove nove oblike...*”, dalje državama članicama se preporučuje: „*... da se načine sva neophodna poboljšanja u izboru i obuci sudija i tužilaca i u pružanju kurseva za obnavljanje znanja (refresher courses) za njih...*”, dok se između ostalog od generalnog sekretara UN-a zahtijeva: „*...da ohrabri međunarodnu saradnju u istraživanju i obuci sudija i tužilaca, koristeći posebno regionalne institute za prevenciju kriminaliteta i tretman počinitelaca krivičnih djela.*”

Razvojem aktivnosti Vijeća Evrope, odnosno, Konsultativnog vijeća evropskih sudija, edukacija u pravosuđu zauzima značajan položaj u preporukama ovog tijela kroz potrebu jačanja sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti. Nastankom Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), nastavljena su nastojanja da se unutar država članica Vijeća Evrope osigura edukacija pravosuđa koja će biti podrška nezavisnosti pravosuđa i ostvarivanju zadataka postavljenih pred pravosuđe.

Izvori evropskih standarda u početnoj i kontinuiranoj edukaciji u pravosuđu

Edukacija pravosuđa u nacionalnim okvirima uglavnom se referira na preporuke evropskih institucija, u slučaju Bosne i Hercegovine na preporuke Vijeće Evrope kao najstarije evropske organizacije koja danas broj 47 članica država. Preporuke Vijeća Evrope prihvatile su sve države članice, a samim tim i države članice Evropske unije. Imajući u vidu pravnu prirodu edukacije pravosuđa, neophodno je istaći, da ne postoje obavezujući standardi za sve države članice Vijeća Evrope. Edukacija pravosuđa, kao i samo pravosuđe, u tolikoj je mjeri posebna u svakoj od članica da je neophodno državama omogućiti određeni stepen slobodne procjene, uz potrebu da pravni sistemi i edukacija dovode do istih ili sličnih ciljeva. Dakle, osnovni principi su zajednički svim državama članicama,

ali je neophodno zadržati specifičnosti koje ih čine jedinstvenima.

Pravni izvori standarda u edukaciji pravosuđa u okviru Vijeća Evrope su u najvećoj mjeri mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE). CCJE donosi mišljenja za pažnju Komiteta ministara o pitanjima koja se odnose na status sudija i ostvarivanje njihovih funkcija. Od osnivanja 2001. godine CCJE je usvojio 18 mišljenja, a u ovom članku daju se izvodi relevantni za edukaciju u pravosuđu, iz svakog od njih.

Značajan mehanizam podrške ustanovljavanju standarda edukacije pravosuđa predstavlja i Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) koja, na dvogodišnjem nivou, objavljuje veoma detaljan izvještaj o stanju pravosuđa država članica pod nazivom „Izvještaj o evropskim pravosudnim sistemima: efikasnost i kvalitet pravosuđa”.

Za standardizaciju obuka u Evropi značajnu ulogu imaju Evropska mreža vijeća za pravosuđe (ENCJ), Akademija evropskog prava (ERA), te Evropska mreža za obuku pravosuđa (EJTN), kao institucije s mandatom za uspostavljanje saradnje i razumijevanja (ENCJ), pružanje obuke iz evropskog prava (ERA) i razmjenu iskustava i dobrih praksi u obuci evropskog pravosuđa (EJTN). Nažalost, članstvo u većini ovih organizacija postiže se plaćanjem članarine ili postizanjem statusa države članice ili države kandidata za članstvo u EU i nisu lako pristupačne Centrima za edukaciju sudija i tužilaca iz Bosne i Hercegovine.

European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) Vijeća Evrope, predstavlja značajan iskorak u metodologiji edukacije u pravosuđu. Cilj Programa HELP je nastaviti integrisati Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) i standarde, kao što ih tumači Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) kroz svoju sudsku praksu, u nacionalne nastavne planove i programe institucija za obuku i stručno usavršavanje sudija i tužilaca u svim državama članicama Vijeća Evrope. HELP je razvio metodologiju za učenje na daljinu i omogućio besplatan on-line pristup materijalima i alatima za obrazovanje o EKLJP. Internet stranica sadrži bazu podataka materijala za obuku, priručnik o metodologiji EKLJP obuka, EKLJP glosar pojmova, priručnik o EKLJP i kurseve učenja na daljinu.

Početna i kontinuirana obuka

Dokumenti koji se tiču evropskih standarda obuke jedinstveni su u podršci državama članicama da se sudijama koje se biraju omogući početna obuka.

Prvi dokument koji je normirao početnu obuku i eksplicitno ustanovio potrebu za sticanjem posebnih znanja kod novoimenovanih sudija je Preporuka Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa i ulozi sudija, broj R(94)12, koja je bila na snazi sve do 2010. kada je Komitet Ministara usvojio novu Preporuku državama članicama o sudijama: „nezavisnosti, efikasnost i odgovornost” – Rec(2010)12, čime je stavljena van snage prethodna preporuka. Ovaj dokument sadržava poseban odjeljak „Stručno usavršavanje” gdje je eksplicitno definisano:

Stručno usavršavanje

56. „Sudijama bi trebalo osigurati teoretsku i praktičnu početnu obuku i praktičnu dopunsku obuku, koju bi u potpunosti 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 imajući u vidu postojeće stručno iskustvo.”

57. „Nezavisan organ bi trebalo da osigura, u potpunosti u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i dopunske obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudskoj funkciji.^[27]”

Osim ovog ključnog dokumenta, početnu obuku sudija kao standard za sve države ističu i Evropska povelja o zakonima za sudije, te nekoliko Mišljenja CCJE (br. 1, br. 3, br.4, br. 9, br. 10, br. 11.) kojima se naglašava potreba da se za novoimenovane sudije osigura, o trošku države i od strane nezavisne institucije, obuka o ključnim oblastima: međunarodnog prava, etike, metodologije izrade sudskih akata, te u svim drugim oblastima potrebnim za uspješno obavljanje sudijske funkcije. Značajno je istaći da je Mišljenje CCJE br. 4 u potpunosti posvećeno potrebama početne i kontinuirane obuke sudija. Novoimenovanim sudijama neophodno je osigurati sva ona produbljena znanja koja su neophodna za obavljanje sudijske funkcije, a koja ne mogu dobiti nigdje drugo, bez opasnosti vršenja pritiska, osim u institucijama specijalizovanim za edukaciju sudija.

Većina evropskih standarda odnosi se na sudijsku funkciju. Imajući u vidu specifičnosti uređenja položaja tužilaca i nemogućnost potpunog poistovjećivanja sa statusom sudija, Komitet ministara usvojio je Preporuku državama članicama u vezi uloge državnog tužilaštva u sistemu krivičnog sudstva – Rec(2000)19 Uzimajući u obzir specifičnosti tužilačke funkcije, u odnosu na sudijsku, preporučuje se da novoimenovani tužioci imaju osiguranu obuku posebno iz oblasti zaštite ustavnih garancija ljudskih prava, zaštite ljudskih prava žrtava i osumnjičenih/optuženih, načela etike, te rukovođenja multidisciplinarnim timovima, kao i principi rukovođenja u pravosudnom kontekstu.

U pogledu kontinuirane obuke, standardi koje svi prethodno pomenuti dokumenti postavljaju, odnose se na sudije i tužioce koje obavljaju funkciju duže vrijeme, te u tom smislu nisu obuhvaćeni početnom obukom.

U svakom od dokumenata, ističe se potreba da sudije budu nezavisne i nepristrasne osobe, stručnjaci u svom poslu, u koje javnost ima povjerenje. Pozicija tužilaca, nešto je specifičnija i njihov status posebno elaborira Preporuka Rec(2000)19. Detaljnom analizom međunarodnih preporuka/standarda, izdvajaju se određena pitanja i sfere sudijske i tužilačke funkcije, gdje su pred ove profesionalce postavljeni viši zahtjevi, nego je to slučaj sa novoimenovanim sudijama i tužiocima u smislu da se od njih očekuje veći stepen znanja i vještina.

Standardi edukacije u pravosuđu uspostavljaju se kroz principe sudijske nezavisnosti i položaja sudija i tužilaca u kontinuitetu više od trideset godina. U tom smislu ne treba čuditi insistiranje i ponavljanje osnovnih principa kroz skoro sve dokumente koji tretiraju ovu materiju.

Iako je jasno da sudijska profesija zahtijeva konstantno stručno usavršavanje, ističe se zabrinutost da bi obavezna obuka mogla dobiti odlike formalnosti koju je nužno ispuniti, dok bi kvalitet obrazbe bio upitan. U tom se smislu preporučuje da se među sudijama razvija svijest o važnosti obuka. U onim državama članicama gdje je obuka obavezna, predlaže se da se izbor tema edukacije prepusti sudijama na dispoziciju.

CCJE se tokom 2004. bavilo pitanjima suđenja u razumnom roku i mogućnostima alternativnog rješavanja sporova. Alternativno rješavanje sporova i sudski postupci za cilj imaju ostvarenje pravde i okončanje postupka te je veoma važno da se sudije educiraju iz oblasti medijacije. Iako su mogućnosti primjene alternativnih načina rješavanja sporova nešto uže u krivičnom postupku nego su to

[27] [http://vss.sud.rs/en/download-file/16/Preporuka%20CM-Rec\(2010\)12%20Komiteta%20ministra%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20%20nezavisnost,%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf](http://vss.sud.rs/en/download-file/16/Preporuka%20CM-Rec(2010)12%20Komiteta%20ministra%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20%20nezavisnost,%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf), pristupljeno 2.9.2016.

u građanskim i administrativnim postupcima, čak i u okviru krivičnog postupka se, uz kvalitetnu obuku, mogu postići rezultati na ovom polju.

Pravosuđe treba da odgovori izazovima koji se pred njega postavljaju, a jedan od najvećih je da se zadrži povjerenje javnosti u pravosudni sistem. U ostvarivanju tog zadatka neophodan je svakodnevni kontakt pravosuđa i medija i/ili predstavnika društva. Iako je u državama članicama Vijeća Evrope prisutna praksa upošljavanja stručnih osoba za medijske istupe, CCJE preporučuje da sudije steknu dodatna znanja kroz obuku o odnosima s javnošću. Obje prakse su prihvaćene i podržane od strane Komiteta ministara uz preporuku da se insistira na kreiranju i održavanju slike nezavisnog i nepristrasnog pravosuđa u javnosti i to putem obuka iz oblasti nediskriminacije i jednakosti u postupanju prema strankama.

U novijem vremenu opasnost terorizma i potreba da se zaštite ljudska prava zauzima značajno mjesto u potrebama edukacije sudija. CCJE 2006. u Mišljenju br. 8 o vladavini prava i ljudskih prava u pogledu terorizma, navodi da: „*Obuka sudija mora obuhvatiti sva područja krivičnog i finansijskoga prava korisna za razumijevanje terorističkih aktivnosti te mora sadržavati međunarodnu dimenziju s ciljem promovisanja stvaranja pravosudnih mreža koje su neophodne za razmjenu informacija i druge oblike prekogranične saradnje. Inicijative za obuku trebaju također biti usmjerene na naglašavanje posebne funkcije sudija, koji uvijek moraju očuvati ravnotežu između potrebe za suzbijanjem krivičnih djela i poštovanja osnovnih ljudskih prava, čak i kada se u pitanju terorističke aktivnosti*”^[28].

U pogledu prava Evropske unije, postoji potreba da se sudije država nečlanica spremaju za preuzimanje pravne stečevine ove zajednice. CCJE jasno ističe potrebu da se sudije obučavaju i stiču znanja ne samo u oblasti pravne stečevine Evropske unije, nego i u proširenju znanja o hijerarhiji pravnih akata i položaju međunarodnih u odnosu na nacionalne pravne akte. U cilju postizanja dobrih rezultata, preporučeno je i testiranje sudija o primjeni međunarodnih normi, tamo gdje je to moguće. Vijeće Evrope, kao krovna institucija trebalo bi osigurati seminare i okrugle stolove za sudije i tužioce s ciljem postizanja boljeg znanja o međunarodnim standardima u pravu.

Kvalitet sudskih odluka smatra se odrazom kvaliteta pravosuđa u cjelini. Sudska odluka je odraz znanja i sposobnosti sudije da interpretira činjenice i pravilno ih smjesti u zakonski okvir te donese nepristrasnu odluku. Obuke sudija se organizuju upravo radi osiguranja svih uslova da se donose kvalitetne odluke u sudskim postupcima. Osim obuka o domaćim i međunarodnim propisima, posebno se važnom smatra obuka u oblastima koje poboljšavaju organizacione sposobnosti sudija poput: korištenja informacionih tehnologija, upravljanja predmetima i tehnika izrade pisanja sudskih odluka.

U pogledu institucije koja provodi kontinuirane obuke, neophodno je da bude nezavisno tijelo koje provodi obuku u procesu izrade programa i uzima u obzir stvarne potrebe sudija i novitete koji se tiču zakonodavstva ili prakse sudova viših instanci.

Značajno je istaći da u pogledu obuke, postoji realna potreba da se razviju programi i metodologija obuka.

Sudsko vijeće svake države, članice Vijeća Evrope, trebalo bi podsticati kod sudija potrebu i nastojanja da se cjeloživotno obučavaju i isto imati u vidu prilikom razmatranja odluka o unaprjeđenju. U okviru svojih godišnjih izvještaja, CCJE preporučuje da Sudsko vijeće istakne probleme koji su primijećeni u radu sudija i iste delegira kao teme za obuke.

[28] Mišljenje br. 8 CCJE, Par. 49. i 50.

Za razliku od statusa sudija koji su individualno nezavisni u donošenju odluka, u uređenju statusa tužilaštava i tužilaca postoje značajne razlike u državama članicama Vijeća Evrope. Ipak, jedinstven je stav, da bi svi tužioci, nakon okončane početne obuke, morali od države imati osiguranu obuku za specifičnu područje ili pravne oblasti kako bi adekvatno mogli odgovoriti izazovu modernih oblika kriminaliteta. Adekvatan odgovor podrazumijeva i znanja i mogućnosti međunarodne saradnje tužilaštava i subjekata koji provode istrage i pokreću krivični postupak, ali i razvijene vještine i znanja rukovođenja multidisciplinarnim timovima koji im pomažu u radu.

Zaključak

Nastojeći osigurati autoritet i integritet sudske vlasti, brojne međunarodne organizacije (kako država, tako i sudačke profesije) i institucije skoro pola stoljeća kristališu kroz svoje akte opće principe sudijskog položaja i funkcije. Najveći obim svakako imaju dokumenti i preporuke UN-a, ali najšire i najdetaljnije, pitanje sudijskog položaja i položaja pravosuđa uopće, na području Evrope imaju preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope. Razlog prihvaćenosti i značaja ovih preporuka leži u činjenici da pri Komitetu djeluje savjetodavno tijelo sastavljeno isključivo od sudija (CCJE), a koje svoja mišljenja zasniva na praksama svih država članica Vijeća Evrope. Ovakva metodologija rada razlog je velikog stepena legitimiteta koje uživaju mišljenja i preporuke.

Iz ovog kratkog pregleda gore navedenih dokumenta koji se razlikuju i po svom obimu i svrsi, mogu se izvući određene zajedničke, suštinske, preporuke za edukaciju u pravosuđu.

Edukacija u pravosuđu je dvostrana obaveza

Prije svega, edukacija u pravosuđu je dvostrana obaveza: za državu koja treba da omogući uslove i sredstava, i na drugoj strani za nosioce pravosudnih funkcija koji treba da ulože dodatni trud i vrijeme.

Princip nezavisnost

Iako ovu obavezu treba ozbiljno, pa i strogo shvatiti, mora se poštovati osnovna karakteristika pravosuđa, a to je nezavisnost. Nezavisnost se u ovom slučaju, između ostalog, ogleda u potrebi da se i edukacija odvija bez posebnog uticaja drugih grana vlasti, te da se i u ovoj oblasti očituje princip samoregulacije pravosuđa kojem se teži u većini modernih društava. Pomenuto je u uskoj vezi sa karakteristikom edukacije, kao djelatnosti, a to je određeni nivo samostalnosti i slobode, što također proizlazi iz gore navedenih preporuka. Ona se kroz preporuke očituje prije svega kroz iskazanu potrebu za postojanjem nezavisnih institucija koje bi se bavile edukacijom. Jasno je da u domenu stručne edukacije, o kojoj je ovdje riječ, postoje veća ograničenja, te da sloboda nije na nivou akademske edukacije. Međutim, isto tako je jasno da se u domenu pravosuđa stručno i akademsko neprestano prepliću.

Tematika obuka

Zbog navedenog, standardi i zahtjevi u smislu određivanja tema su dosta široko postavljeni, tako da je općeprihvaćeni standard da sudije trebaju na samom početku karijere pohađati specifičnu, početnu obuku, koja im nudi uvodna znanja specifična za profesiju, a kroz cijelu karijeru moraju se stručno osposobljavati u svim oblastima koje se tiču njihove profesije: oblasti prava, etike, komunikacija, nediskriminacije, međunarodnog prava, alternativnog načina rješavanja sporova ...

Tužioci, na drugoj strani, zbog specifičnog položaja, osim potrebe za stalnim usavršavanjem u obliku početne i kontinuirane obuke u istim, širokim sferama kao i sudije, imaju specifične potrebe za

znanjima u pogledu rukovođenja multidisciplinarnim timovima i stalnim usavršavanjem u pogledu novih oblika kriminaliteta i njihovom sprječavanju ili dokazivanju. Dakle, edukacija je jedna od rijetkih oblasti za koje važe isti ili slični standardi kao i za sudije.

Izuzetak u smislu obaveznosti i određenosti je edukacija o ljudskim pravima koja se na više mjesta ističe i eksplicitno navodi. S tim u vezi se posebno ističe potreba za edukacijom o primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, što je i razumljivo, obzirom na pravnu snagu i potrebu za stalnom primjenom u praksi.

Kontinuirana edukacija

Dalje, preporuka koja proizlazi iz gore navedenog jeste da potreba za kontinuiranom edukacijom neodvojiva od osnovnog zahtjeva da sudska vlast, kao jedina grana vlasti sa kojom su građani direktno u kontaktu i koja, u najvećoj mjeri, odlučuje o najbitnijim životnim pitanjima građana pojedinaca mora u svakoj državi imati autoritet i integritet. I autoritet i integritet zasnovani su formalno-pravno na ustavnim i zakonskim odredbama, ali u praksi, oni se grade svakodnevno. U pogledu sudija, edukacija je garant da će svaki sudija pojedinac biti u mogućnosti da nezavisno donese odluku zasnovanu na zakonima i činjenicama.

Poboljšanje praksi

Ukoliko bi se izvršila detaljna analiza i poređenje svih elaboriranih preporuka/standarda i stanja u Bosni i Hercegovini, sasvim je izvjesno da bi se došlo do prijedloga za poboljšanje praksi u cilju dostizanja najvišeg stepena efikasnosti i integriteta pravosuđa.

Analiza strateških planova i preporuka međunarodnih organizacija

Pitanje edukacije se mora uvijek posmatrati i u kontekstu različitih strateških planova usvojenih u Bosni i Hercegovini, te preporuka koje prema Bosni i Hercegovini dolaze od različitih međunarodnih organizacija. Ovi dokumenti se svakako uzimaju u obzir u redovnom radu Centara za edukaciju sudija i tužilaca, kako u programiranju tako i u implementaciji programa početne obuke i stručnog usavršavanja, međutim, sigurno je da zahtijevaju širu stručnu analizu s posebnim osvrtom na razvojne trendove pravosuđa u Evropi.