

# Analiza početne obuke i stručnog usavršavanja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini

*Pripremile: Vera Bjelogrić i Šeila Imamović-Brković, Centar za sudsku dokumentaciju VSTV-a BiH*

Od 29. do 31. maja 2017. godine sudije *Eric Minnegheer* i *Estelle Cros* iz Francuske, te sudija *Lennart Johansson* iz Švedske su, u svojstvu eksperata Evropske komisije, izvršili analizu početne obuke i stručnog usavršavanja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini. Najznačajniji nalazi o sistemu edukacije predstavljeni su u posebnom izvještaju koji će omogućiti Evropskoj komisiji ocjenu sistema obuke sudija i tužilaca u našoj zemlji, ocjenu godišnjih planova i programa obuke, te kakav uticaj sistem edukacije ima na izgradnju i jačanje profesionalizma i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Eksperti su prilikom analize u obzir uzeli međunarodne i evropske standarde edukacije pravosudnih kadrova, unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine, relevantnu pravnu i drugu dokumentaciju, kao i informacije dobivene od korisnika obuke, te predstavnika institucija koje organizuju i nadziru edukaciju.

Eksperti su dali i određene preporuke za unapređenje sistema koje se mogu realizovati u okviru postojećeg pravnog okvira koji je ocijenjen da može biti adekvatan za izgradnju efikasnog i održivog sistema pravosudne edukacije. Eksperti nisu predlagali reforme i mjere koje bi zahtijevale nova zakonodavna ili regulatorna rješenja zbog kompleksnosti unutrašnje podjele nadležnosti i uređenja Bosne i Hercegovine.

Kad je riječ o početnoj obuci sudija i tužilaca, eksperti su u izvještaju naveli da opšti nivo pravnog znanja nakon završenog studija prava, kako se čini, nije na nivou koji je poželjan za obavljanje funkcije sudije ili tužioca. Nove sudije i tužioci se mogu imenovati bez prethodne obuke i/ili prethodnog radnog iskustva u sudu ili tužilaštvu. Nakon imenovanja, nove sudije i tužioci prolaze obaveznu osmodnevnu početnu obuku koju organizuju centri za edukaciju. Međutim, ova početna obuka nema veze sa samom pozicijom na koju se imenuju nove sudije i tužioci, niti sa opštim praktičnim vještinama potrebnim za obavljanje ovih dužnosti. U stvari, ova osmodnevna obuka, koja se provodi u toku prve godine nakon imenovanja, se sastoji od prisustva radionicama koje centri za edukaciju imaju u svojoj ponudi za sudije i tužioce u okviru godišnjih programa početne obuke i stalnog stručnog usavršavanja. Dakle, novoimenovane sudije i tužioci ne prolaze istu početnu obuku. Nove sudije i tužioci mogu pojedinačno birati teme svoje obuke, stoga, početna obuka ne garantuje jednak nivo kompetencija za svakog polaznika obuke.

Za otklanjanje navedene slabosti sistema, eksperti nisu preporučili osnivanje jedne *Pravosudne akademije* (u daljnjem tekstu *Akademije*) koja bi provodila početnu obuku za sve novoimenovane sudije i tužioce u Bosni i Hercegovini. Oni su naveli da iako je ovakav način provođenja početne obuke prisutan u državama regiona i šire, isti u ovom trenutku nije realan izbor zbog postojećeg zakonskog i političkog okvira, dok bi osnivanje *Akademije* u svakom od entiteta bilo neodrživo sa aspekta budžeta uzimajući u obzir ograničeni broj sudija i tužilaca koji se svake godine imenuju.

Umjesto *Akademije*, preporučeno je da se u okviru početne obuke uvede sistem *mentorstva* u kojem bi sudije, odnosno tužioci sa više iskustva ili znanja, a koji rade u sličnoj oblasti ili dijele slična iskustva, pomagali i usmjeravali nove sudije i tužioce. Uvođenje ovakvog sistema podrazumijeva između ostalog razvoj strategije *mentorstva*, programa *mentorstva* i odgovarajuće metodologije koja mora imati naglašenu praktičnu dimenziju i poseban fokus na razvoj potrebnih vještina.

Kako se navodi u izvještaju sudije i tužiocima moraju imati vještinu donošenja odluka, što zahtjeva ne samo izuzetno poznavanje prava i metoda rada, nego i sposobnost pravilnog korištenja ličnih vještina (npr. organizacionih i komunikacijskih sposobnosti i sl.). Eksperti preporučuju da se za učenje što više koriste aktivne metode i alati kao što su učenje kroz rad, posmatranje i razmišljanje, učenje formiranjem apstraktnih koncepata, te rješavanjem problema. Ove aktivne metode i alate trebaju primjenjivati efikasni mentori, koji moraju proći obuku za takve metode obuke.

Sistem *mentorstva* ne isključuje kraći vremenski period za rad u grupi, sa svim polaznicima, a radi zajedničke obuke, koja će osigurati usvajanje znanja o zajedničkim dnevnim poslovima i vrijednostima, te raspravu na temu sudijskih i tužilačkih poslova ili neku drugu temu.

Eksperti u izvještaju podcrtavaju važnost pravilnog utvrđivanja jasnih ciljeva početne obuke, jer će dugoročni rezultati obuke biti nepredvidljivi ako se ne razumiju razlozi za njeno provođenje. Stoga, u procesu određivanja ciljeva organizatori obuke trebaju moći odgovoriti na pitanje šta se očekuje da novoimenovani nauče da rade i kako to postići, kao i šta treba da znaju prvi dan u svom praktičnom radu.

Prema mišljenju eksperata *mentorstvo* se mora fokusirati prije svega na učenje i razvoj zajedničkih vrijednosti, te treba obuhvatiti sve potrebe identifikovane na nivou institucije, kao i potrebe samog novoimenovanog, zbog čega je za uspješnost programa od izuzetne važnosti prethodna dubinska analiza potreba novoimenovanih za obukom. Ova analiza treba odgovoriti na pitanje sa kojim se izazovima novoimenovani susreću u njihovom svakodnevnom radu (identifikacija slabosti) i koje su to kompetencije koje novoimenovani trebaju razviti kako bi pravilno primjenjivali zakon.

Podjednako važna komponenta programa je i njena evaluacija. Kako bi se osigurao kvalitet *mentorskog* programa, evaluacija edukatora i mentora, kao i evaluacija *mentorskog* programa moraju se smatrati sastavnim dijelom evaluacije programa početne obuke. Evaluacijom se treba utvrditi da li su zadovoljeni profesionalni standardi i dužnosti koje se zahtijevaju od edukatora i mentora u toku početne obuke. Eksperti preporučuju razvijanje vlastite metodologije koja bi se mogla temeljiti na povratnim informacijama od polaznika obuke, povratnim informacijama od rukovodstva, samoprocjene edukatora i mentora, te evaluacije koju će provoditi stručnjak za edukaciju i nauku o obrazovanju odraslih. Takođe je naglašeno da razvoj i provođenje početne obuke mora biti vršeno u koordinaciji sa sadržajem stručnog usavršavanja kako bi se osiguralo kontinuirano sticanje vještina.

Kada je riječ o programima stručnog usavršavanja u izvještaju se ističe da postoji opšta saglasnost među sagovornicima eksperata da su programi uglavnom teoretski i akademski, sa veoma malim brojem radionica za sticanje praktičnih vještina. Mnoge obuke su povezane sa usko stručnim temama sa kojima se većina sudija i tužilaca obično ne susreće (npr. ratni zločini, pranje novca, korupcija, organizovani kriminal, cyber kriminal itd.). Aktivnosti obuke ne odgovaraju stvarnim potrebama sudija i tužilaca, iako nadležni u pravosuđu mogu sa lakoćom utvrditi takve potrebe. Naime, programi se osmišljavaju na osnovu godišnjeg upitnika koji se šalje svim sudijama i tužiocima, koji mogu izraziti svoje interese, ali koji ne moraju nužno biti povezani sa pozicijama koje obnašaju i/ili profesionalnim slabostima i poteškoćama na koje nailaze. Vlada opšte uvjerenje da su programi stručnog usavršavanja osmišljeni na način da se zadovolji obaveza edukacije, mnogo više nego da se unaprijede stručna znanja i vještine sudija i tužilaca.

Metode obuke su prilično zastarjele. Odabir edukatora nije efektivno transparentan. Edukacija edukatora ne postoji. Aktivnosti obuke se osmišljavaju, razvijaju i provode ne samo od strane Centara za edukaciju nego i putem stručnih udruženja sudija i tužilaca i brojnih međunarodnih organizacija i donatora. Prisutan je nedostatak uvezanosti tih aktivnosti, kao i aktera koji provode edukacije za

pravosuđe. Vrijeme koje sudije i tužioci treba da provode na obaveznom usavršavanju je u stvari mnogo duže od tri dana zbog aktivnosti obuke koje provode međunarodne organizacije i donatori. Odsustvo nadgledanja od strane domaćih pravosudnih organa po pitanju početne obuke i trajnog usavršavanja predstavlja faktor koji remeti aktivnosti sudova.

Prema mišljenju eksperata kvalitetna analiza potreba za obukom podjednako je bitna i prilikom razvoja programa stručnog usavršavanja. Eksperti ističu da svi uslovi za razvoj efikasne politike procjene potreba za obukom već postoje, ali se ne koriste. Naime, utvrđivanje profesionalnih slabosti, nedostatka konkretnih kompetencija i praktičnih nedostataka je u rukama predsjednika sudova i glavnih tužilaca koji svakodnevno rade sa svojim sudijama i tužiocima i ocjenjuju njihov rad. Oni su stoga u poziciji da precizno utvrde potrebe za obukom na nivou institucije kojom rukovode, te je nužno da budu adekvatno uključeni u proces planiranja godišnjih programa obuke zajedno sa centrima za edukaciju i VSTV-om.

Jednom kada su potrebe pravilno identifikovane, te razvijeni programi stručnog usavršavanja u skladu sa ovim potrebama, moraju se utvrditi kompetencije odgovarajućih edukatora. Odabir edukatora se mora temeljiti na objektivnim kriterijima, bez ikakvog ličnog uticaja, a za edukatore se ne mogu pozivati sudije i tužioci koji nisu na spisku odabranih edukatora. Kada je riječ o međunarodnim edukatorima, potrebno je dogovoriti sa međunarodnim organizacijama, odnosno donatorima da se o njihovom izboru prvo razgovara sa centrima za edukaciju.

Eksperti naglašavaju da poznavanje neke teme nije dovoljno da bi se o istoj držala edukacija, jer edukacija odraslih zahtijeva specifične kompetencije koje se moraju naučiti. Zbog toga je preporučeno da se osmisle i realizuju kurseve o metodama i alatima za osiguranje efikasnog procesa učenja, sa fokusom na načela učenja za odrasle, uključujući sve faze ciklusa učenja: procjenu potreba za obukom, metode, tehnike i alate za pravilno osmišljavanje i provođenje edukacije, te nastavak edukacije.

Takođe, sudije i tužioci trebaju pohađati obuke u skladu sa pravosudnim funkcijama koje obavljaju. Za odabir konkretne teme edukacije sudije i tužioci trebaju imati saglasnost predsjednika suda i glavnog tužioca, dok centri za edukaciju ne bi trebali moći registrovati kandidate za seminar ili radionicu bez saglasnosti nadređenih.

Eksperti nadalje preporučuju da se provodi kratkoročna i dugoročna evaluacija svih aktivnosti obuke, čime će se osigurati da programi obuke odgovaraju potrebama obuke, vodeći računa o pravosudnoj nezavisnosti. Za kratkoročnu procjenu eksperti predlažu upotrebu anonimnih upitnika kako bi se dobila reakcija polaznika i edukatora, odnosno njihovo razmišljanje i stav o edukaciji. Takođe se preporučuje da se procjena efekata učenja vrši anonimnim samotestiranjem polaznika, prije i nakon edukacije.

Za potrebe dugoročne procjene, koja mjeri stepen unapređenja ponašanja i sposobnosti, eksperti preporučuju da se svake dvije godine pitaju predsjednici sudova ili glavni tužioci da li primjećuju promjene u svakodnevnom radu svojih sudija, odnosno tužilaca. Takođe se preporučuje da se pitaju učesnici obuke da li su oni u praksi koristili novostečena znanja.

U izvještaju se takođe navodi da se aktivnosti edukacije kadrova u pravosuđu moraju provoditi pod nadzorom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH i u potpunoj saglasnosti sa analizom potreba za obukom. VSTV mora biti proaktivniji kada je riječ o politici edukacije nosilaca pravosudnih funkcija i mora u potpunosti vršiti nadležnosti koje su mu povjerene Zakonom. VSTV-u se takođe preporučuje usvajanje interne strategije koordinacije pružalaca edukacije, uključujući i donatore.

U skladu sa akcionim planom koji je usvojen na sjednici VSTV-a od 27. i 28.11.2017. godine, nadležne institucije su započele aktivnosti na realizaciji navedenih preporuka eksperata Evropske komisije. Između ostalog, usvojen je Pravilnik o postupku određivanja i načinu rada konsultativnog tužioca za novoimenovane i druge tužioce. Do sada je dvanaest tužilaštava odredilo sedamnaest konsultativnih tužilaca koji će novoimenovanim tužiocima pružati stručnu podršku i usmjeravati ih u njihovom radu. Uvođenje adekvatnog modela mentorstva se takođe razmatra za novoimenovane sudije, te je u tom smislu zatraženo prezentiranje iskustava evropskih zemalja putem TAIEX seminara. Nadalje, u programima centara za edukaciju za 2018. godinu povećan je broj tema za novoimenovane sudije i tužioce i skoro sve su vezane za razvoj specifičnih vještina. Pokrenute su takođe aktivnosti da se o potrebama nosilaca pravosudnih funkcija za obukom razgovara na godišnjoj konferenciji predsjednika sudova i glavnih tužilaca, kao i aktivnosti vezane za unapređenje procesa evaluacije obuke.