

Београд, 6. мај 2026

Број 21/26

Коментари Друштва судија Србије на нацрте Закона о Правосудној академији и Закона о судијама

Садржај

I Претходне напомене	3
II Реформа уставног и законског оквира за правосуђе и разлози због којих обука у правосудној академији није прописана као један од услова за избор на правосудну функцију.....	5
III Генерална напомена	12
IV Коментари нацрта закона о правосудној академији.....	13
V Коментари нацрта измена закона о судијама	18
Услови за избор судије.....	18
Б. Тело које врши избор судије	19
VI Завршни коментари.....	20

I Претходне напомене

1. Друштво судија Србије (у даљем тексту: ЈАС¹ започиње своје коментаре Нацрта закона о Правосудној академији позивањем на више пута поновљено указивање Венецијанске комисије² да квалитет закона увелико зависи од квалитета законодавног процеса. Законодавни процес мора бити транспарентан, одговоран, инклузиван и демократски. Европски стандарди доброг законодавства захтевају смислену расправу, плуралистичко учешће и консултације са националним заинтересованим странама, посебно када су у питању кључне институције и системска питања. У тим случајевима, када је реч о законима којима се мења уређење државне власти, уводе значајне структурне промене или се закони баве питањима од великог значаја за друштво, осим већ наведеног, неопходна је и одговарајућа и темељна провера и процена утицаја нових законских решења и одговарајућа и довољна образложење решења. На то је Венецијанска комисија пре само десетак дана исцрпно указала српским властима и у [Хитном мишљењу](#)³. Питања којима се уређује начин обуке судија и тужилаца требало би да буду само организациона. Међутим, Нацртом закона о Правосудној академији, уз пратеће измене Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, мења се процена једног од критеријума за избор судија и јавних тужилаца (стручност и оспособљеност) и субјект који врши процену тог критеријума, тако што се процена изузима из надлежности Високог савета судства и поверава Правосудној академији.⁴ Та питања, која су неодвојив део избора судија (а исто важи и за избор јавних тужилаца) представљају кључне аспекте судског и јавнотужилачког система, односно система уређења једне од три гране државне власти. Зато она захтевају званичне јавне

1 [Друштво судија Србије](#) је најстарије и најбројније удружење судија у Србији. Настало је 1996. у знак непристајања судија да судским одлукама легализују изборну крађу на локалним изборима. Намера је била и остала да се јавно осуди и прекине свако мешање политике у доношење судских одлука и устраје у захтеву за судском независношћу и за поштовањем принципа поделе власти. Тренутно окупља нешто више од 1.100 чланова (судија и судија у пензији) из судијског корпуса у Србији од око 2.600 судија.

Друштво судија је члан Европског удружења судија за демократију и слободе (МЕДЕЛ) од 2008. и Међународног удружења судија (ИАЈ) од 2009. и најупорнији промотер европских вредности и међународних правосудних стандарда у Србији.

Системи вредновања рада судија, почетне и сталне обуке, дисциплинске одговорности унети су у судске законе на залагање Друштва судија. Друштво судија је, заједнички са Владом Србије, основало 2001 Правосудни центар, претечу Правосудне академије.

2 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2025)002, Ажурирана контролна листа за владавину права, мерило II.A.6 „Поступци доношења закона“, § 34; ЦДЛ-АД(2023)044, Грузија – Мишљење о Закону о Посебној истражној служби и о одредбама Закона о заштити података о личности које се односе на Службу за заштиту података о личности, §§ 28–30; ЦДЛ-АД(2018)011, Србија – Мишљење о нацрту амандмана на уставне одредбе о правосудју, § 8; ЦДЛ-ПИ(2026)007, Србија – Хитно мишљење о изменама закона којима се уређују правосудје и тужилаштво од 28. јануара 2026. године.

3 Венецијанска комисија, ЦДЛ-ПИ(2026)007, Србија – Хитно мишљење о изменама закона у области правосудја и тужилаштва од 28. јануара 2026. године, § 21-29.

4 Правосудна академија издаје уверење о завршеној „претходној“ обуци на Правосудној академији (члан 47. Нацрта закона о Правосудној академији), а члан 51. Закона о судијама се мења тако што се стручност+ и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију утврђује уверењем о завршеној „претходној“ обуци на Правосудној академији (члан 1. Нацрта Закона о изменама Закона о судијама).

консултације и прибављање мишљења Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, тела којима је Уставом поверена надлежност избора судија и тужилаца.

2. О постојању Нацрта закона о Правосудној академији јавност у Србији није обавештена чак ни објавом на сајту Министарства правде. Прва информација о том нацрту приспела је 15. априла 2026. и то од стране Венецијанске комисије, поводом организовања online састанка о нацрту тог закона. Само незнатно бољи је био процес који је претходио радној верзији Закона о Правосудној академији од 2024, о чему је Друштво судија детаљно обавестило Венецијанску комисију [својим актом од 6. новембра 2024.](#) године⁵ који је поново доставило Венецијанској комисији 16. априла 2026. године уз молбу да буде прослеђен свим известиоцима. Нацрт закона о Правосудној академији учињен је доступним на сајту Венецијанске комисије, и то само у енглеској верзији. Верзија на српском језику није доступна јавности у Србији. Дакле, процес доношења овог закона не може добити ни прелазну оцену.
3. Министарство правде је 4. децембра 2025. доставило правосудним саветима Нацрт закона о Правосудној академији, као и Нацрте закона о изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву и од оба савета затражило мишљење о тим законима. У одговору Министарству правде од [9. децембра 2025.](#) Високи савет судства је нагласио да се са таквим законима није сагласио. Изнео је низ примедба на достављене верзије оба нацрта закона (о Правосудној академији и о судијама), указао је на њихову неуставност и на непоштовање обе одлуке Уставног суда од 2014. и захтевао је повлачење оба закона.
4. Верзије поменутих закона достављене правосудним саветима 4. децембра 2025. скоро су идентичне онима од септембра 2024. Најважнија разлика је у томе што Нацрт закона о Правосудној академији од децембра 2025. не садржи Опцију 1 из Нацрта од 2024, која омогућава избор на судијску и тужилачку функцију и оним кандидатима који нису завршили обуку у Правосудној академији. Садржина Нацрта закона о Правосудној академији од децембра 2025. не одговара у потпуности нацрту објављеном 2026. на сајту Венецијанске комисије. Све ово отежава праћење и давање коментара. Ипак, имајући у виду знатно поклапање садржине нацрта достављених Венецијанској комисији 2024. и 2026, Друштво судија остаје при коментарима и примедбама из свог акта од 6. новембра 2024. и предлаже да их известиоци Венецијанске комисије имају у виду приликом давања експертизе.
5. На сајту Венецијанске комисије објављен је само Нацрт закона о Правосудној академији. Чини се да Венецијанској комисији нису достављени Нацрти закона о измени Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, иако је извесно да се планира измена и тих закона. Међутим, у светлу европских стандарда и принципа владавине права, решења из Нацрта

⁵ Коментари Друштва судија Србије на нацрте Закона о Правосудној академији и Закона о судијама достављени Венецијанској комисији, број 29/24, од 6. новембра 2024. године.

закона о Правосудној академији није могуће реално сагледати уколико се истовремено не узму у разматрање и решења из Нацрта измена Закона о судијама (и Нацрта измена Закона о јавном тужилаштву), о чему ће бити речи у наставку.

6. У овим коментарима Друштво судија Србије ће се усредсредити на најзначајнија питања. Околност што поједине одредбе Нацрта закона о Правосудној академији неће бити коментарисане не треба тумачити као њихово подразумевано одобравање.

II Реформа уставног и законског оквира за правосуђе и разлози због којих обука у правосудној академији није прописана као један од услова за избор на правосудну функцију

7. Прописи који уређују правосуђе Србије измењени пре свега неколико година - 2022 Устав и 2023 правосудни закони, и то у инклузивном и у свему узорном процесу. Овај процес био је изведен од стране радних група чији су чланови били представници Народне скупштине, Министарства правде, угледних струковних удружења судија и тужилаца и судија и тужилаца високог ранга. Циљеви од којих се полазило приликом доношења Устава и закона били су усаглашавање са европским стандардима у процесу ЕУ интеграција и јачање независности судства и самосталности тужилаштва. Имало се у виду да Европска унија није препоручила „једну тачку уласка у правосуђе“.⁶
8. Вршене су темељне анализе и вођене суштинске расправе током „трагања“ за оптималним решењима, која би била у складу са европским стандардима, али и са правном традицијом и могућностима Србије, како би се обезбедила њихова применљивост у реалном животу. Није представљало ни пропуст ни грешку то што, приликом прописивања услова за избор судија решења нису садржала захтев да се стручност судије процењује искључиво уверењем о завршеној обуци у Правосудној академији. Имало се у виду да избор судија само међу кандидатима који су завршили обуку на Правосудној академији не представља правни стандард у европским државама, што уосталом и Венецијанска комисија констатује у

6 На основу препоруке из скрининга и прелазног мерила 1.3.1. [Ревидираним акционим планом за Поглавље 23](#) планирано је: *унапређење Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку судија и јавних тужилаца у складу са одлукама Уставног суда о одредбама Закона о јавном тужилаштву и Правосудној академији, кроз: увођење годишњег програма обуке који обухвата све области права, укључујући и право ЕУ и обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле квалитета почетне и специјализоване обуке (препорукa), као и обезбеђење од стране државе да Правосудна академија усвоји вишегодишњи програм рада, покривајући људске и финансијске ресурсе и даљи развој програма обуке и одрживо и дугорочно решење финансирања Правосудне академије, примени квалитетан механизам контроле и редовно и ефикасно оцењује утицај обуке (прелазно мерило).*

Обавезујућа стратешка и правна акта доносе надлежни органи (у овом случају Влада), у унапред прописаном, транспарентном, инклузивном и демократском поступку, и јавно их објављују. Тек уколико су на тај начин донети и јавно објављени, такви документи обавезују све да их поштују и спроводе. Акциони план за Поглавље 23 досад није измењен.

мишљењу од 9. децембра 2024. године⁷: Док европски стандарди наглашавају важност обуке, они не прописују посебне детаље о томе како треба организовати систем образовања и обуке судија и тужилаца, нити услове под којима се таква обука интегрише у процес уласка у професије. Ова питања спадају у организациону надлежност и дискреционо право појединих земаља. Као такве, могућности које су доступне свакој земљи за структурирање обуке и одређивање тачака за улазак у судство и тужилаштво су прилично широке.

Јер, све и кад би такав стандард постојао, уколико решење које извире из правног стандарда не би било реално примењиво у конкретној држави и уколико би оно угрожавало интегритет и независност судства, оно не би требало да буде ни препоручено ни прихваћено.

9. На чињеницу што обука у Правосудној академији није била прописана као услов за избор на правосудну функцију ни Уставом од 2022 ни важећим правосудним законима од 2023. свакако је утицало и искуство са досадашњим функционисањем Правосудне академије. Од самог почетка рада Правосудне академије (1.1.2010), српско правосудје се суочило са проблемом који је произашао од недовољно добро осмишљеног положаја почетне обуке и начина функционисања Правосудне академије. Различита тела износила су бројне примедбе у погледу начина на који функционише обука у Правосудној академији. То је чинила Европска унија у својим годишњим извештајима о напретку Србије⁸. Слично је

7 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2024)036, Србија, Мишљење о Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, § 23.

8 Почетна обука до сада није гарантовала постизање стандарда за оне који почињу да се баве том професијом. Стална обука која је у понуди није довољна да помогне онима у овој струци да реше озбиљне изазове услед бројних измена закона и генерално лошег квалитета закона. Помоћници судија и тужилаца до сада нису обучавани. (Извештај о напретку Србије за 2015).

Правосудно образовање треба да има значајнију улогу у процесу вредновања. Програме иницијалне и континуиране обуке које пружа Правосудна академија треба побољшати у смислу квалитета и бољег одговора на потребе за обуком, на пример, усредсређујући се на правосудне вештине. Усвојен је Правилник о процени потреба за обуком, а тек треба успоставити контролу квалитета за оцену деловности и адекватности правосудне обуке. Потребно је ојачати стручност и административни капацитет Академије за спровођење такве контроле. Правосудна академија има 45 предвиђених радних места, 37 је попуњено. Постоји потреба да се обезбеди капацитет Академије да постане права тачка уласка у правосудну професију. (Извештај о напретку Србије за 2018).

Потребно је побољшати квалитет програма иницијалне и континуиране обуке које пружа Правосудна академија. Обука треба боље да одговори на стварне потребе, на пример, усредсређујући се на правосудне вештине и етичке вредности, укључујући улогу судије у демократском друштву. Активности континуиране обуке, које такође захтевају напоре у погледу координације како би се избегло преклапање, још увек у великој мери зависе од различитих донатора. Треба ојачати сарадњу између Правосудне академије и ВСС... Потребно је усвојити вишегодишњи план рада за правосудну обуку. Механизам контроле квалитета, који редовно и ефективно процењује утицај пружене обуке, тек треба да се успостави. Опште посматрано, не постоји систематски приступ стручном усавршавању кроз обуку правосудних кадрова. Чека се на даље унапређење унутрашњих капацитета и организације Правосудне академије. (Извештај о напретку Србије за 2019).

Рад Правосудне академије одвија се под надзором Министарства правде. Још увек постоји хитна потреба за побољшањем професионализма Академије, посебно у погледу њених унутрашњих капацитета и организације. Поред тога, треба ојачати њену сарадњу са Саветом и Већем... Одложена је израда вишегодишњег програма рада заснованог на темељној процени потреба. Још увек недостаје систематски приступ обуци правосудног особља. Активности сталне обуке, које такође захтевају напоре у погледу координације како би се избегло

констатовала [Радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије](#) у препорукама од 2. јуна 2014: У основним одредбама јасно дефинисати ко су корисници обука. Академија нема довољно капацитета за остваривање Стратегијом предвиђених циљева. За сада треба вршити обуку носилаца судијских и тужилачких функција, судијских и тужилачких помоћника и судског особља⁹. У тачки 6. [Правне анализе уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#) од септембра 2014 коју је израдила Радна група за израду анализе измене уставног оквира¹⁰, наведено је: „У вези са предвиђањем Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца, ова радна група подржава став који је заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије према којем Правосудна академија не треба да постане уставна категорија. Предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив после темељне реформе концепције Правосудне академије.“

10. Уставни суд је 2014. одлучивао о уставности Закона о Правосудној академији од 2009, у делу којим је стављено у дужност Високом савету судства да, приликом предлагања кандидата Народној скупштини за избор судија, даје приоритет кандидатима који су завршили Правосудну академију. Тиме је, мимо основног закона који уређује положај судија и

преклапање, још увек у великој мери зависе од различитих донатора. Академија је посматрач у Европској мрежи за обуку у правосуђу (ЕЈТН), али не користи проактивно стручност унутар мреже. (Извештај о напретку Србије за 2020).

У складу са препоруком Венецијанске комисије, Академију треба ефикасно „заштитити од могућег недозвољеног утицаја“. Независност и професионализам Академије остају од суштинског значаја како би она постала једина улазна тачка у правосудну професију. (Извештај о напретку Србије за 2023).

- 9 Реч је о првој од 37 препорука ове радне групе.

Радну групу за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије образовала је Комисија за спровођење националне стратегије реформе правосуђа 11. фебруара 2014. Чланови ове Радне групе су били: Вида Петровић Шкери, председник Радне групе, судија Врховног касационог суда; Др Данило Николић, државни секретар у Министарству правде и државне управе; Мирољуб Томић, члан Високог савета судства из реда судија; Љубица Милутиновић, судија Врховног касационог суда и члан Управног одбора Друштва судија Србије; Гордана Јанићијевић, заменик Републичког јавног тужиоца; Бранко Стаменковић, Посебни тужилац за високотехнолошки криминал и члан Државног већа тужилаца; Златко Шуловић, заменик Вишег јавног тужиоца у Ваљеву и потпредседник Управног одбора Удружења тужилаца Србије; Мр Мирослав Симић, заменик Основног јавног тужиоца у Обреновцу и члан Удружења тужилаца Србије; проф. др Владан Петров, ванредни професор уставног права и продекан Правног факултета у Београду; Зоран Јеврић, потпредседник Адвокатске коморе Србије; Ненад Вујић, директор Правосудне академије, тренутно министар правде; Нада Ђорђевић, представник Асоцијације правосудних саветника Србије; Ненад Стефановић, председник Удружења судијских и тужилачких помоћника Србије.

- 10 Радну групу за израду анализе измене уставног оквира образовала је Комисија за спровођење националне стратегије реформе правосуђа 29.11.2013. године. Чланови радне групе били су: Драгомир Милојевић, председник Радне групе, председник Врховног касационог суда и Високог савета судства, др Данило Николић, заменик председника Радне групе, државни секретар у Министарству правде и државне управе, Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, Ђорђе Остојић, заменик Републичког јавног тужиоца, Бранко Стаменковић, посебни тужилац за високотехнолошки криминал, члан Државног већа тужилаца, Радован Лазић, председник управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и председница Друштва судија Србије, проф. др Владан Петров, ванредни професор уставног права и продекан Правног факултета у Београду, проф. др Дарко Симовић, професор уставног права Криминалистичко- полицијске академије у Београду; проф. др Ирена Пејић, редовни професор уставног права Правног факултета у Нишу и проф. др Слободан Орловић, ванредни професор уставног права Правног факултета у Новом Саду.

прописује услове за избор судија (Закон о судијама) био уведен додатни услов за избор¹¹. Чак је крајем 2013. Закон о судијама био „усаглашен“ Закону о Правосудној академији, тако што је и њиме била прописана дужност Високог савета судства да приоритетно изабере кандидате који су завршили почетну обуку на Правосудној академији. Решења из оба поменута закона о одузимању уставне надлежности од Високог савета судства (тако што је Савет обавезан да за судију приоритетно предложи кандидата који је завршио обуку на Правосудној академији), Уставни суд је 2014. огласио неуставним¹² из разлога наведених у тачки 24 овог документа.

Ваља напоменути да је у поступку спровођења наведене одлуке Уставног суда, 2015. донет Закон о изменама и допунама Закона о судијама¹³ којим је прописано да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује Високи савет судства. Такво решење је задржао и важећи Закон о судијама (члан 51). Тиме је објективизиран рад Високог савета судства приликом процене стручности и оспособљености кандидата за избор за судију који долазе из редова судијских помоћника и, уопште, оних који нису завршили обуку на Академији. Високи савет судства је затим својим подзаконским актом¹⁴ детаљно уредио начин на који се утврђује испуњеност

11 Закон и изменама и допунама Закона о судијама, *Службенои гласни РС*, број 101/2013 од 20. новембра 2013.

Тим законом је став четврти члана 50. Закона о судијама који је дотад гласио: *Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место, допуњен следећом одредбом: Високи савет судства дужан је да приликом предлагања кандидата за први избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом.*

12 Одлуке Уставног суда о неслагласности Уставу наведеног решења садржаног у одредбама:

- члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији - [Одлука УЗ – 497/2011](#) од 6. фебруара 2014 објављена је у *Службеном гласнику РС*, број 32 од 20. марта 2014

- другој реченици члана 50. став 4. Закона о судијама - [УЗ – 427/2013](#) од 12. јуна 2014 објављена је у *Службеном гласнику РС*, број 111 од 15. октобра 2014.

Практично све што је у вези с овим наведено за судство, важи и за јавно тужилаштво.

13 Законом о изменама и допунама Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 106/2015 од 21.12.2015. године, додат је члан 45а којим је било прописано и то и да се успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5, да кандидат за судију који се први пут бира на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији и да Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију.

14 Високи савет судства је најпре донео Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и о критеријумима за предлагање кандидата за председника суда, *Службени гласник РС*, бр. 94 од 24.11.2016, 48 од 9. јуна 2023.

У складу са важећим Законом о судијама, Високи савет судства је донео Правилник о поступку за избор судије и председника суда, *Службени гласник РС*, бр. 34 од 19.04.2024.

То се утврђује на основу испита (уређен је начин полагања, бодовање, оцењивање), као мерило за оцену стручности и оспособљености је прописана оцена остварена на судијском испиту, односно на завршном испиту на Правосудној академији. Комисија Високог савета судства саставља претходну листу кандидата са оценом са писаног теста, односно оценом са завршног испита на Правосудној академији и оценом са разговора који она спроводи.

критеријума прописаних Законом о судијама (стручност, оспособљеност, достојност) код кандидата за судију који се први пут бира.

11. Врховни суд је констатовао 2018. у [Анализи Радног текста амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије](#) да, када би се и нашла у закону одредба према којој за судију првостепеног суда може бити изабрано само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу, основано би се поставило питање њене уставности јер је чланом 53. Устава зајемчено право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције, а условљавањем избора за судију првостепеног суда окончањем посебне обуке у Правосудној академији онемогућава се избор на судијску функцију стотинама судијских помоћника са дугогодишњим радним стажом у судовима, као и правницима који су на другим радним местима стекли завидно знање и значајно искуство радећи на правним пословима; као и да: предложеним решењем нису поштоване Кијевске препоруке, према којима приступ судијском звању треба да имају не само млади правници са посебном обуком него и правници са значајним искуством које су стекли радећи у правној професији.
12. Међу судијама у Србији дубоко је укоренено уверење да би Академија, уколико би постала „једини улаз у судство“ била прикривени „проводник“ политичког утицаја на судство (правосуђе). Према истраживању од 2017, чак 65% судија је сматрало да Академија не би требало да буде «главни улаз» у правосуђе.¹⁵ Резултати истраживања спроведеног после само шест година показују да је број судија који сматрају да обука на Правосудној академији не треба да буде услов за избор за судију порастао на преко 90%.¹⁶
13. Светска банка је 2022, у оквиру [Функционалне анализе реформе правосуђа 2021](#)¹⁷, изнела више препорука за унапређење рада Академије. Садржина препорука јасно говори о недостацима у раду Академије. Светска банка је препоручила, између осталог, спровођење свеобухватне процене потреба за обуком за постојеће судије, тужиоце и запослене у правосуђу, подизање стандарда програма почетне и сталне обуке и евалуације, смањење средстава Академије за активности почетне обуке и њихово повећање за активности сталне обуке, као и преусмеравање фокуса на сталну обуку.
14. Због јединственог става целокупне правне струке (Врховног суда, Високог савета судства, професуре, судија и струковних удружења) и грађанског друштва које се бави заштитом људских права да обука завршена у Правосудној академији не треба да буде прописана као

15 Истраживање о ставовима судија о ситуацији о судовима и правосуђу Србије објавили су Друштво судија Србије и Центар за слободне изборе и демократију у публикацији [Јачање независности и интегритета судија у Србији](#), Друштво судија Србије, Београд 2017, страна 9, доступно на сајту Друштва судија: sudije.rs.

16 [Истраживање професионалног интегритета судија](#), Друштво судија Србије, Београд 2023, страна 48, доступно на сајту Друштва судија: sudije.rs.

Треба узети у обзир и чињеницу да је у протеклих шест година велики број полазника почетне обуке на Правосудној академији ступио на судијску функцију, а самим тим и учествовао у овом истраживању, што ове резултате чини додатно „драматичним“.

17 Препоруке 7.4. на стр. 253 и 254 и 7.7. на страни 267.

услов за избор на судијску функцију раније започети процес уставних промена био је у застоју од 2018. до краја 2020.

15. Штавише, догађаји који су се у међувремену десили представљају јасне индикаторе да Правосудна академија не треба да се учини формалним условом за избор:

- Због лоше дефинисаног радноправног статуса корисника почетне обуке¹⁸, нарочито оних који су обуку завршили а још нису изабрани на правосудну функцију, и његовог „неуклапања“ у одговарајуће прописе, имајући у виду понашање на раду свршених корисника обуке у очекивању да буду изабрани, Управни одбор Правосудне академије донео је 4. априла 2019. [Одлуку](#) којом је те кориснике «опоменуо» на обавезу да редовно долазе на посао, да достављају месечне извештаје о раду судији/јавном тужиоцу код кога раде, те да потписане месечне извештаје о раду достављају и секретаријату Правосудне академије.
- Државна ревизорска институција је:
 - 24. јануара 2024. поново констатовала да је [Правосудна академија тешко кршила обавезу доброг пословања](#) тиме што континуирано (2020/2023), супротно важећим прописима, врши исплату плата корисницима почетне обуке и након што су завршили почетну обуку, а којима је продужаван радни однос на одређено време више пута по шест месеци, у односу на прописано време трајања обуке. Државна ревизорска институција је о тешком кршењу обавезе доброг пословања обавестила Народну скупштину Републике Србије и сагласно члану 40. Закона о Државној ревизорској институцији и члану 41. Пословника Државне ревизорске институције, упутила Управном одбору Правосудне академије захтев за разрешење одговорног лица Правосудне академије¹⁹. Јавности није познато да ли је и како одлучено по овом захтеву.
 - констатовала у [Послеревизионом извештају](#) о мерама исправљања Правосудне академије по ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Правосудне академије за 2024. годину од 2. марта 2026. године да уочена неправилност још увек није отклоњена.
- У видео преносу [пријемног испита за Правосудну академију](#) од 14. септембра 2023. кандидат је располагао спремним одговорима на питања која су му била постављена на пријемном испиту и читао их приликом полагања. Одговорност за то преузео је

18 Радноправни статус и финансирање корисника почетне обуке регулисан је одредбама члана 40. важећег Закона о Правосудној академији, али је он неусклађен и у супротности са одредбама Закона о раду и Закона о државним службеницима. О томе ће бити више речи у наставку.

19 Директор Правосудне академије све до пролећа 2025. био је садашњи министар правде.

у јавним наступима тадашњи директор Правосудне академије, садашњи министар правде.²⁰

- [Судским поравнањем](#) од 19. јуна 2024, закљученим између тужене Правосудне академије и двојице тужилаца (аутора) утврђено је да је Правосудна академија, институција која треба да пружа обуку и о питањима етике и интегритета, неовлашћено преузела више ауторских дела (чланака) и објавила их на свом сајту ecase.eakadeija.com (сада ecase.pars.rs) повредивши ауторска права, због чега је обавезана да накнади штету ауторима и да поравнање јавно објави на свом сајту. Иако се истим поравнањем обавезала да ће поравнање објавити на свом интернет сајту, Правосудна академија је то учинила на начин да ни они који управо то траже скоро да не могу да га пронађу, што представља још један облик несавесног поступања Правосудне академије.

16. Све наведено говори о томе да не постоји баш никакав основ за закључак да су капацитети Правосудне академије и квалитет обуке коју она пружа такви да би јој се, у постојећим околностима у Србији, могли поверити захтевни задаци да истовремено јача своје капацитете за независно функционисање и квалитет свих врста обуке, с једне стране и да постане једина тачка уласка у правосуђе и да искључиво она обезбеђује почетну обуку будућих судија и тужилаца, с друге стране. Када се притом има у виду број корисника који су завршили почетну обуку (и за судије и за јавне тужиоце) и који очекује избор на судијску/јавнотужилачку функцију, те број корисника који су тренутно и даље на почетној обуци²¹, као и предстојећи период у коме, због смене генерација, треба изабрати велики број судија²², јасно је да Правосудна академија не би могла да обезбеди почетну обуку за потребан број корисника, све и да ради у идеалним условима. А ако би то и успела, то би несумњиво и нужно било учињено тако што би били ублажени услови за селекцију корисника обуке и снижен квалитет обуке. Неодговарајућа обука пак, учинила би будуће

20 Јавности је остао непознат исход поступка по службеној белешци о уоченим неправилностима на пријемном коју је од 14.09.2023. сачинила испитна комисија. Ова службена белешка, као и сам приговор кандидата, прослеђени су Програмском савету, тек након више од месец и по дана.

21 Подаци о именима и броју корисника почетне обуке на Правосудној академији (примљених, свршених, као и изабраних на судијску и јавно тужилачку функцију) нису јавно доступни. Према подацима којима Друштво судија располаже, од почетка рада Академије 1.1.2010. до краја јула 2024, правосудни савети су одредили свеукупан број од 414 полазника почетне обуке (259 судски и 155 тужилачки савет). Почетну обуку за судије и јавне тужиоце на Академији је уписало 413 корисника од којих је обука у току за 67 корисника. Током или после завршене обуке 17 кандидата је одустало. На судијску функцију је изабрано 215, а на јавнотужилачку њих 37. Још 136 корисника који су завршили обуку чека на избор на судијску или јавнотужилачку функцију. Колико је Друштву судија познато, током 2024, 2025. и 2026. године, Високи савет судства није доносио одлуку о броју полазника почетне обуке у смислу члана 26. Закона о правосудној академији, нити има података о томе да је Правосудна академија у том периоду вршила упис полазника почетне обуке.

22 Током наредне деценије у пензију одлази укупно 1.540 судија или 62% од укупног судијског кадра, јер је од броја од 2.503 судије који су 2022. ефективно обављали судијску функцију, старијих од 60 година било 571, а оних од 55-60 година 969. Само током наредних пет година у пензију одлази 770 судија (31%).

судије несигурним и обављању судијског посла и лакше подложним свакојаким притисцима, чиме би била угрожена независност судства.

17. До данас није вршена анализа рада Правосудне академије која би утицала на другачији закључак о њеном функционисању. Штавише, власти у Србији никад нису спровеле расправу о темељним питањима обуке судија, о сврси те обуке и о могућим начинима њеног спровођења. Упркос свему изнетом, Нацртом закона о Правосудној академији који је Венецијанској комисији достављен 2026. задржана је Опција 2 из нацрта истог закона од 2024. Сама Венецијанска комисија је ту опцију схватила као: *„повераване искључиве одговорности, за улазак у судијску и тужилачку професију Академији“*²³.
18. Симптоматично је да су највећи промотери Правосудне академије као једине тачке уласка у правосуђе (што завршену обуку на Правосудној академији суштински чини додатним условом за избор судија) управо политичке власти, а не струка. Треба се запитати зашто је то тако, а одговор се логично и лако сам намеће. Став правне струке заснован је на искуству и реалном сагледавању друштвених услова и тренутног нивоа правне културе у Србији. Концепт Нацрта Закона о Правосудној академији, уз пратеће измене Закона о судијама, поново ће омогућити (само на други начин, преко Правосудне академије) оно што су Устав од 2022 и правосудни закони од 2023 у доброј мери институционално онемогућили – јачање политичког утицаја на правосуђе. Правосудна академија, којој закон чак ни формално не прокламује независност и у чијим органима су представници извршне власти и лица која је та власт предложила, сама ће вршити селекцију својих полазника, што је у ствари избор судија пре њиховог формалног избора. Високи савет судства, коме је Уставом поверена искључива надлежност избора судија, вршиће ту своју уставну надлежност на начин што ће само „потврђивати“ избор који је у ствари, пре њега, обавила Правосудна академија селекцијом својих полазника.

III Генерална напомена

19. Уставом јесте остављено да закон пропише услове за избор судија (члан 145). Исто је произлазило и из одредбе ранијег члана 147. став 3. према којој: „Високи савет судства, у складу са законом, бира судије...“. Ово дискреционо право, на који Венецијанска комисија указује у Мишљењу од 9. децембра 2024. године²⁴ омогућава законодавцу да законом пропише услове за избор судија тумачећи све релевантне уставне одредбе у спречи. Ипак, то не значи да су дискрециона овлашћења законодавца у прописивању услова за избор

23 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2024)036, Србија, Мишљење о Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву § 46.

24 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2024)036, Србија, Мишљење о Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, § 31.

судија неограничена. Законодавац је ограничен, с једне стране, уставном заповешћу да је судска власт независна и да избор судија врши Високи савет судства, а с друге стране начелима владавине права о повиновању власти Уставу и закону, независности судске власти и јединству правног поретка, између осталог.

20. Чињеница је да у Србији формално-правно не постоје „основни“, „системски“ закони који би се, за разлику од других закона, доносили квалификованом већином. Међутим, поменута начела владавине права (повиновање власти Уставу и закону, независност судске власти, јединство правног поретка) налажу сагледавање уставних одредаба у спречи, такво да се системским законима, по својој природи, сматрају они закони којима се мења уређење државне власти. Један од таквих системских закона јесте и Закон о судијама.
21. Са друге стране, Закон о Правосудној академији је организациони закон, што је наведено и у означеним одлукама Уставног суда, али и у Мишљењу CDL-AD(2024)036²⁵ Венецијанске комисије од 9. децембра 2024. године. Упркос томе, у образложењу Нацрта закона о изменама и допунама Закона о судијама достављеној Високом савету судства 4. децембра 2025. наведено је, као и у верзији истог закона од 12.09.2024, да се Закон о судијама мења „због потребе усаглашавања са Законом о правосудној академији“.
22. Нелогично је и бесмислено, а поготово је супротно начелу јединства правног поретка, да се системски закон какав је Закон о судијама усклађује са организационим законом, какав је Закон о Правосудној академији. Штавише, концепт Правосудне академије, на начин како је замишљен у Нацрту, представља правни трансплант који је неприлагођен правном поретку Србије и захтева, уколико такав закон буде донет, измену више системских закона, и то не само Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, већ и Закона о Високом савету судства, Закона о Високом савету тужилаштва, Закона о уређењу судова, Закона о државним службеницима итд.

IV Коментари нацрта закона о правосудној академији

23. Нацрт закона о Правосудној академији не помиње почетну обуку (*initial training*), већ уводи термин „претходна“ обука (*prior training*) обука. То није омашка. Ствар је много дубља и озбиљнија. То је покушај да се замаскира прописивање додатног услова за избор судија и неслаганост са Законом о судијама и Законом о Високом савету судства, као системским законима, који „не познају“ „претходну“ обуку. То је план да се заменом термина почетна у термин „претходна“ обука, противуставно „заобиђе“ правно дејство одлука Уставног суда [IУз – 497/2011](#) и [IУз – 427/2013](#), које су коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став

25 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2024)036, Србија, Мишљење о Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, § 23.

3. Устава). Творац Нацрта тиме повређује основне принципе владавине права из члана 3. став 2. Устава, међу којима је и: повиновање власти Уставу и закону.

24. Јер, само простом заменом термина почетна у термин „претходна“ обука на сваком месту на коме Уставни суд у означеним одлукама користи термин „почетна“ обука, постаје очигледно да се Нацртом закона о Правосудној академији поново уводи решење које је Уставни суд већ огласио неуставним (овог пута замаскирано у термин „претходна“ обука), јер Уставни суд у тим одлукама констатује:

- да прописивање дужности Високог савета судства да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији има значење прописивања посебног услова за први избор лица на судијску функцију
- да је Закон о Правосудној академији организациони закон
- да је прописивање услова за избор на судијску функцију предмет уређивања закона који на системски начин уређују та питања, дакле – Закона о судијама, а не тзв. “организационог” прописа чији је предмет уређивања оснивање установе која се бави почетном и сталном обуком судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обуком судијских и тужилачких помоћника и приправника и обуком судског и тужилачког особља
- да је на тај начин почетна обука завршена у Правосудној академији не само пресудна за вредновање стручности и оспособљености као општих услова за избор, већ да се претвара у опредељујући услов за доступност ових функција, који заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих прописаних услова
- да се таквим решењем доводи у питање и ограничава Уставом утврђен положај Високог савета судства и његова Уставом и законом утврђена надлежност у избору судија, као и његова уставна функција да обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија тиме што Уставом установљен независан орган обавезује оцена којом је одређен успех кандидата на „почетној“ обуци, а коју даје Правосудна академија, која је образована као установа за обављање одређених делатности везаних за стручно усавршавање њених „корисника“
- да су на тај начин лица која нису завршила почетну обуку суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова, чиме се крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији, иако је начело забране дискриминације по било ком основу изричито прописано Законом о судијама
- да се овим доводи у питање и примена одредаба члана 77. Устава који припадницима националних мањина јемчи равноправност у вођењу јавних послова

и прокламује обавеза да се при запошљавању, између осталог у државним органима, води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености националних мањина, нарочито имајући у виду да је и тада а и сада важећим одредбама Закона о судијама (члан 46. став 2. ранијег, односно члан 52. став 2. важећег закона) прописано да се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду.

Друштво судија у потпуности се слаже са свим напред изложеним аргументима Уставног суда и на овом месту их износи као део својих садржинских примедаба на Нацрт.

25. Према Нацрту закона о Правосудној академији, Правосудна академија није независна институција јер тај нацрт:

- не садржи чак ни прокламацију да је Правосудна академија независна институција, која ужива образовну аутономију. Штавише, Нацрт закона о Правосудној академији прописује да услове за рад Правосудне академије обезбеђује Влада (члан 23. став 2), да су представници извршне власти чланови њених органа, и то Управног одбора - министар надлежан за правосуђе, као и члан којег именује Влада, а Програмског савета - државни секретар у министарству надлежном за финансије и државни секретар у министарству надлежном за правосуђе (чл. 8. и 17), при чему органи са таквим саставом даље доносе све одлуке од којих зависи стручна делатност Академије;
- прописује да се на унутрашње уређење Академије и послове које обавља, сходно примењују одредбе закона који уређује јавне службе, ако овим законом није друкчије одређено (члан 3. став 5);
- „не захтева“ да директор Академије буде искусан судија или јавни тужилац, како је то уобичајено у државама које имају академије, па чак ни да има положен правосудни испит, што директора Академије чини лако „заменљивим“ и стога подложним утицају политичких власти (члан 14);
- непотребно „везује“ накнаду за рад у органима Академије за плате које су међу највишима у судству (члановима Управног одбора 20% од плате судије Врховног суда, члановима Програмског савета 10% плате судије апелационог суда, менторима 10% плате судије вишег суда), што чланове тих органа, односно менторе чини финансијски заинтересованим и стога подложним непримереним утицајима (чл. 8. став 5, 17. став 10, 21).

Упркос томе што није успостављена као независна институција, Правосудна академија:

- сама врши селекцију полазника «претходне» (почетне) обуке;

- сама утврђује програм «претходне» (почетне) обуке, супротно члану 17. тачка 15. Закона о Високом савету судства;
- сама именује и обучава тренере и менторе;
- сама спроводи завршни испит;
- једина издаје уверење о завршеној „претходној“ обуци (члан 47).

26. За разлику од важећег Закона о Правосудној академији, Нацртом закона о Правосудној академији (чл. 37, 48, 50) се уводи одредница "корисници претходне обуке чија се обука финансира из средстава буџета Републике Србије" (члан 37. став 3) и „кандидати који нису обухваћени ставом 3. овог члана, а положили су пријемни испит, који могу да похађају претходну обуку као корисници претходне обуке, уз обавезу да самостално сnose трошкове обуке (члан 37. став 4). За потребе овог текста, за кориснике претходне обуке из члана 37. став 3. обуке употребљаваће се термин: „буџетски корисници“, а за оне из члана 37. став 4. термин: „самофинансирајући корисници“. Није јасно каква је разлика у финансирању, статусу и правима (чл. 37, 48, 50. Нацрта) између „буџетских“ и „самофинансирајућих“ корисника. Дало би се закључити да самофинансирајући корисници обуке не би примали плату коју примају буџетски корисници обуке (у висини 80% од основне плате судије основног суда - члан 48. став 4. Нацрта). Штавише, они би, по свој прилици, још и плаћали накнаду трошкова обуке (члан 37. став 5). То решење, супротно забрани дискриминације из члана 18. Устава, дискриминише грађане по основу имовног стања у праву гарантованом чланом 53. Устава да учествују у управљању јавним пословима (избор на судску функцију) јер се то право омогућава финансијски добростојећима, уколико за то плате одговарајућу накнаду и повређује њихово право на доступност радних места свима под једнаким условима из члана 60. став 3. Устава.
27. Осим тога, ова решења „заобилазе“ законску одредбу (из члана 26. став 2. важећег Закона о Правосудној академији, односно члана 27. Нацрта закона о Правосудној академији) према којој Високи савет судства одређују потребан број полазника „претходне“ (почетне) обуке на Правосудној академији. Притом треба имати у виду да министар правде, према Закону о уређењу судова, утврђује мерила за одређивање броја судског особља (члан 59. став 4), одређује број судијских приправника и поступак њиховог пријема (члан 67 ст. 3. и 5) и да постоји вишегодишња пракса да се у судове судијски приправници скоро и не примају. Посматрајући наведене околности у њиховој свеукупности, јасно је да се Високом савету судства угрожава могућност да рационално управља судским системом.
28. Нејасан је и неусаглашен са осталим законима (Закон о уређењу судова, Закон о државним службеницима) радноправни положај корисника „претходне“ обуке, током и након окончања обуке (чл. 48-51. Нацрта закона о Правосудној академији). Током трајања „претходне обуке“, корисници заснивају у Правосудној академији радни однос на одређено

време и до 24 месеца (члан 40), а „буџетски“ корисници и бивају плаћени износом од 80% основне плате судије основног суда за време трајања радног односа (члан 48), за разлику од „самофинансирајућих корисника“. Притом и једни и други обављају исте послове (чл. 51, 39). Након завршене „претходне“ обуке „буџетским“ корисницима, у зависности од дужине обуке, гарантује се (после обуке од 24 месеца), односно омогућава се (после обуке од 12, шест или три месеца) да са Високим саветом судства заснују радни однос на одређено време у трајању од најдуже две године на пословима судијског помоћника у суду или на стручним пословима у Високом савету судства (члан 50).

29. Из Нацрта закона о Правосудној академији се не може се утврдити какав радно-правни статус, према важећим системским законима, имају лица која су завршила „претходну“ обуку, те да ли се на њих примењују одредбе Закона о државним службеницима, као у случају судијских помоћника запослених у судовима или Закон о раду који се примењује у случајевима запослених у другим правним субјектима. Није јасно, просто речено, ко је „шеф“ тим лицима, ко их распоређује и на које послове, и шта се тачно очекује од њих. Јер, било би непримерено наставити са досадашњом праксом да кориснике који су завршили обуку директор Правосудне академије самостално распоређује на рад у одређене судове и да он одређује код кога ће судије такав корисник бити распоређен на рад, као и да корисници не сматрају да њихов рад подлеже истим правилима, у погледу очекивања савладавања обима и рокова, као и рад судијских помоћника. Супротно томе, судијски помоћници спадају у државне службенике и на њих се примењује Закон о државним службеницима који (чланом 63) *numerus clausus* прописује случајеве у којима државни службеник може засновати радни однос на одређено време, као и дужину трајања радног односа на одређено време (битно краћег од оног из чл. 40. и 50. Нацрта), те је сваки други начин заснивања оваквог радног односа у супротности са тим системским законом. С обзиром да се ово питање мора јединствено решавати, у овом тренутку не постоји оправдани разлог да лица која су завршила „претходну“ обуку на Правосудној академији заснивају радни однос са Високим саветом судства. Логично би било да та лица остварују сва права и обавезе, тј. заснивају радни однос на одређено време у органу у коме обављају рад, а у који их може упутити Високи савет судства према потребама судова. Тиме би правни положај тих лица могао бити адекватно уподобљен положају судијског помоћника. Такође, узимајући у обзир да је чланом 48. став 4. Нацрта прописано да кориснику претходне обуке који је запослен код другог послодавца мирује радни однос, треба прописати да се ови корисници по завршеној обуци враћају у радни однос код матичног послодавца.

V Коментари нацрта измена закона о судијама

Услови за избор судије

30. У складу са важећим Законом о судијама од 2023, постоје неколико група услова за избор на судијску функцију: „општи услови“ (члан 48); „потребно радно искуство“ (члан 49) и „остали услови за избор“ (члан 50).

Општи услови за избор су: држављанство Републике Србије, испуњеност услова за рад у државном органу (који су прописани Закона о државним службеницима, између осталих – пунолетство, неосуђиваност), завршен правни факултет и положен правосудни испит.

После положеног правосудног испита, као даљи услов за избор, потребно је и радno искуство у правној струци:

– две године за судију прекршајног суда;

– три године за судију основног суда;

– шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда;

– десет година за судију апелационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда;

– дванаест година за судију Врховног суда.

31. Коначно, чланом 50. Закона о судијама прописана је трећа група услова: “остали услови за избор судије”: стручност, оспособљеност и достојност.

Стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције.

Оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета.

Достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Моралне особине које судија треба да поседује су: поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности.

Показатеље за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом.

32. Иако то Закон о судијама не дефинише изричито, јасно је да су прве две групе услова објективно мерљиве и лако проверљиве Њихову (не)испуњеност могао би да провери сваки просечан државни службеник. Трећа група, “остали услови за избор судије” не представља

услове истог “квалитета” као и прве две групе. То су, у ствари особине које друштво очекује да судија поседује, односно критеријуми чије задовољење, односно постојање може да процени само Високи савет судства.

Б. Тело које врши избор судије

33. Када Устав поверава Високом савету судства избор судија (члан 150. став 3), онда то суштински значи да му поверава процену да ли особа коју Високи савет судства бира за судију, осим осталих услова, испуњава критеријуме стручности, оспособљености и достојности. У томе је суштина избора који врши Високи савет судства и нико други то не може да чини уместо Високог савета судства.
34. Како је избор судија у искључивој надлежности Високог савета судства, то је у његовој искључивој надлежности и да у поступку избора одлучује о томе да ли су испуњени сви услови за избор прописани члановима 48, 49. и 50. Закона о судијама, па и услови стручности и оспособљености. Ова његова надлежност се односи на избор судија у све судове и на све кандидате за избор.
35. Код првог избора на судијску функцију, проверу и оцену мере испуњености ова два услова Високи савет судства врши путем испита који организује ради оцене стручности и оспособљеност кандидата за судију, преко комисије коју именује (члан 51 став 1).
36. Законом о судијама (члан 51 став 3) је задржан и изузетак, који се односи на кандидате који су завршили почетну обуку на Правосудној академији, а кандидати су за први избор у прекршајни или основни суд. Ови кандидати су ослобођени полагања испита који организује Високи савет судства и на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију. Њима се као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији. У ситуацији када Високи савет судства није „приморан“ да изабере кандидата који је завршио обуку на Правосудној академији, овим законским изузетком се не угрожава уставна и законска надлежност Високог савета судства да бира судију. У таквој ситуацији се истовремено обезбеђују два важна процеса. С једне стране, обезбеђује се могућност за развој Правосудне академије и јачање њених капацитета како би она постала заиста независна институција. Са друге стране, отвара се пут да се у догледној будућности, пређе на систем избора који би омогућио значајнију улогу Академије. И све то, наравно, увек уз суштинско задржавање уставне надлежности Високог савета судства. На сличној аргументацији, детаљно изложеној у ставу 24, засноване су и одлуке Уставног суда IУз – 497/2011 и IУз – 427/2013.
37. Важећим Законом о судијама није прописана као услов за избор судија завршена почетна обука на Правосудној академији. Међутим, Нацртом закона о изменама Закона о судијама

од децембра 2025. мења се начин на који се утврђују и оцењују стручност и оспособљеност (као један од законом прописаних услова за избор) кандидата који се први пут бира на судијску функцију (чланом 1. Нацрта закона о изменама Закона о судијама мења се члан 51. Закона о судијама), тако што се стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на судијску функцију утврђује уверењем о завршеној „претходној“ обуци на Правосудној академији, које уверење издаје Правосудна академија. Тиме завршена „претходна“ обука на Правосудној академији фактички постаје услов за први избор на судијску функцију и то као алтернативи услов условима „стручност“ и „оспособљеност“, а орган који процењује испуњеност критеријума за избор судија стручност и оспособљеност, као неодвојив део поступка избора судије, постаје Правосудна академија (јер о томе издаје уверење) а не Високи савет судства, коме је Устав поверио дужност избора судија.

38. На тај начин, за једну категорију кандидата (који су завршили „претходну“ обуку), о испуњености законом прописаних услова стручности и оспособљености не одлучује Високи савет судства већ Правосудна академија, што није у складу са уставним овлашћењима Високог савета судства. Исто важи и за избор јавних тужилаца.

VI Завршни коментари

39. Стручност је предуслов за вршење судијске функције и, поред интегритета судије, један од основних захтева које свако друштво поставља пред особу која треба да обавља судијску функцију. Стручност судија је неопходна како судијама и судству, ради одбране сопствене независности и непристрасности, тако и грађанима ради квалитетне заштите њихових права, укључујући и права на правну сигурност и разумну ефикасност. Међутим, док су стручност и интегритет оних који треба да постану судије од кључног значаја, начин њихове обуке није. Исти ефекат обуке (стручност судије) може се постићи на различите начине.
40. Друштво судија и овом приликом указује да треба донети закон који би се бавио сврхом (стручношћу која се постиже обуком) а не институцијом (академијом) којој та институција служи, те би због тај закон требало да носи име: Закон о обуци у правосуђу.
41. Тај би закон требало да буде примерен традицији и могућностима Србије и одмах реално примењив. То значи да би законом требало да буде прописана обука у правосуђу која би почивала на комбиновању постојећих начина обуке. То не би било неуобичајено, јер таква обука у правосуђу успешно функционише и у бројним другим европским државама (пошто обука путем академије не представља европски стандард).
42. Јасно је да из новог уставног и, у складу са уставним променама донетог, законског оквира, не произлази да је услов за избор судије обука завршена у институцији за обуку у правосуђу (Правосудној академији). Да би неко лице било изабрано за судију потребно је да задовољи

критеријуме стручности, оспособљеност и достојности. Такође, важећи правни оквир од 2023 не ставља, што је исправно, знак једнакости између стручности и оспособљености и обуке завршене у институцији за обуку. Оно што нови правни оквир подразумева јесте одговарајућа обука и пре и након избора за судију. Како би се обезбедило да судијску функцију врше стручне судије са интегритетом (независно, непристрасно, одговорно, достојанствено) потребна је свеобухватна обука правника са положеним правосудним испитом пре него што буду изабрани на судијску функцију и судија, након избора на судијску функцију.

43. Обука би требало у потпуности да „прати“ концепт Устава и нових правосудних закона у погледу утврђених надлежности Високог савета судства; да одговара сврси – јачању стручности и интегритета носилаца правосудне функције и потребама правосуђа; као и да буде у потпуности у складу са образовном аутономијом коју врши субјекат независан од законодавне и извршне власти, на основу програма који задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији, уз обавезу државе да за обуку обезбеди одговарајућа финансијска средства.
44. Ниједан од наведених захтева није испуњен решењима садржаним у Нацрту закона о Правосудној академији, према којима би Правосудна академија била “једина тачка” уласка у правосуђе. Тим решењима се правосудни савети суштински лишвају своје уставне надлежности да врше избор судија. Тако је уосталом и констатовано у Мишљењу од 09. децембра 2024. године: *искључива одговорност за улазак у судијску и тужилачку функцију поверава се Академији*²⁶, дакле институцији која нема гаранције независности, није лишена политичког утицаја и нема потребне и довољне капацитете да би јој се поверила таква одговорност.

26 Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2024)036, Србија, § 46.