

[НЕЗВАНИЧНИ ПРЕВОД ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ]

У Стразбуру, 9. децембра 2024. године

CDL-AD(2024)036

Оригинал – енглески

**ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈУ ПУТЕМ ПРАВА
(ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)**

СРБИЈА

МИШЉЕЊЕ

**О НАЦРТУ ЗАКОНА О ПРАВОСУДНОЈ АКАДЕМИЈИ И НАЦРТУ ИЗМЕНА
ЗАКОНА О СУДИЈАМА И ЗАКОНА О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ**

Усвојила Венецијанска комисија на својој 141. пленарној седници

(Венеција, 6-7. децембар 2024)

На основу коментара

госпође Регине КИЕНЕР (чланица, Швајцарска)

госпође Хане СУХОЧКЕ (експерт, почасни председник)

господина Карла ТУОРИЈА (почасни председник Венецијанске комисије)

Садржај

I Увод.....	3
II Позадина.....	3
А. Опште напомене.....	3
Б. Предложене измене.....	5
III Анализа	6
А. Важећи стандарди и обим дискреционог права земаља.....	6
Б. Две опције које су испитале власти.....	7
Ц. Изазови за опцију 2.....	8
1. Уставност	8
2. Сразмерност.....	10
Д. Статус Академије	10
IV Закључак	12

I Увод

1. Министар правде Републике Србије Маја Поповић је писмом од 12. септембра 2024. године затражила мишљење Венецијанске комисије на Нацрт закона о Правосудној академији ([CDL-REF\(2024\)041](#)) и на нацрт измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву ([CDL-REF\(2024\)042](#), [CDL-REF\(2024\)043](#)).
2. Гђа Р. Киенер, гђа Х. Сухочка и г. К. Туори били су известиоци за ово мишљење.
3. Известиоци су 12. новембра 2024. године обавили низ онлајн састанака са представницима Министарства правде, Правосудне академије, Врховног суда, Високог савета судства, Високог савета тужилаштва, Врховног јавног тужилаштва, струковних удружења судија и тужилаца, организација цивилног друштва и међународних партнера Србије, укључујући Европску комисију. Венецијанска комисија се захваљује Министарству правде и Канцеларији Савета Европе у Србији на одличној организацији састанака и саговорницима на доступности.
4. Ово мишљење је припремљено на основу енглеског превода нацрта амандмана. Превод можда не одражава тачно оригиналну верзију по свим тачкама.
5. Ово мишљење је израђено на основу коментара извештача и резултата онлајн састанака одржаних 12. новембра 2024. године. Нацрт мишљења је размотрен на заједничком састанку Поткомисија за правосуђе и владавину права, одржаном 5. децембра 2024. године. Након размене ставова са министром правде, усвојила га је Венецијанска комисија на 141. пленарној седници (Венеција, 6-7. децембар 2024).

II Позадина

A. Опште напомене

6. Србија је последњих година предузела значајне реформе у области правосуђа, а Венецијанска комисија је пружала помоћ током целог процеса. Године 2022. усвојени су амандмани на Устав са циљем јачања независности правосуђа. Овим изменама, надлежност за избор судија и јавних тужилаца пренета је са Народне скупштине на Високи савет судства и Високи савет тужилаштва, чиме је ојачана независност представника правосуђа и статус оба савета. Уставни амандмани су усвојени на референдуму одржаном у јануару 2022. године, а затим их је Народна скупштина прогласила у фебруару 2022. године. Пре њиховог усвајања, предложени амандмани су били предмет анализе Венецијанске комисије, која је 2021. године дала два мишљења.¹

¹ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2021\)032](#) Србија – Мишљење о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа и о нацрту уставног закона за спровођење амандмана, и [CDL-AD\(2021\)048](#), Србија – Хитно мишљење о ревидираном нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа.

7. Србија је у фебруару 2023. године усвојила пет закона за спровођење уставних амандмана из 2022. године. Ове законе оценила је и Венецијанска комисија.²

8. У циљу унапређења реформе правосуђа, Министарство правде је припремило Нацрт закона о Правосудној академији, заједно са одговарајућим нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву (под заједничким називом „нацрт закона“). У захтеву достављеном Венецијанској комисији, министарка правде је прецизирала да је нацрт закона припремљен у оквиру процеса приступања Европској унији, са циљем да се обезбеди усклађеност Србије са Прелазним мерилем 4 поглавља 23 Правила ЕУ (*Acquis*).³

9. Извештај о Србији за 2024. годину, који је објавила Европска комисија (ЕК) у оквиру Саопштења о политици проширења ЕУ за 2024. годину, констатује да су препоруке ЕК из 2023. године делимично спроведене и да су остале на снази; Србија би у наредној години требало нарочито да усвоји Закон о Правосудној академији.⁴

10. Венецијанска комисија се бавила питањем Правосудне академије Србије у два мишљења. У Мишљењу из 2018. године које се бави уставном реформом правосуђа, Комисија је изразила став да *улога Академије као јединог уласка у правосуђе делује основаном, заједно са тежњама и посвећеношћу да се ојача квалитет и стручност судијске и тужилачке обуке, али било би препоручљиво заштитити Академију од могућих непримерених утицаја тако што би јој се унутар Устава пружио чврст положај*.⁵ Међутим, није се тежило учвршћивању положаја Правосудне академије на нивоу Устава. У накнадном мишљењу издатом 2021. године, Венецијанска комисија је поново размотрила ово питање, наводећи да је *Правосудна академија је првобитно била предвиђена као институција која ће представљати „улаз“ у српско правосуђе. Њој је требало да буде додељена главна улога у заштити поступка именовања од недопуштених утицаја... али је она искључена из нацрта уставних амандмана. Њима више није прописано да је улазак у правосуђе условљен завршетком одговарајуће обуке на Правосудној академији, нити предвиђају уставну основу*

² Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2022\)030](#), Србија - Мишљење о три нацрта закона који имплементирају уставне амандмане у области правосуђа; [CDL-AD\(2022\)042](#), Србија – Мишљење о два нацрта закона који имплементирају уставне амандмане о тужилаштву; [CDL-AD\(2022\)043](#), Србија – Наставак мишљења о три нацрта закона који имплементирају уставне амандмане у области правосуђа Србије.

³ ЕК, Генерални директорат за преговоре о суседству и проширењу (DG NEAR), [Поглављима правних тековина](#) Прелазним мерилем 4 предвиђено је нарочито да *Србија успоставља почетну евиденцију правичног и транспарентног система заснованог на заслугама за управљање каријерама судија и тужилаца, њихово вредновање и напредовање на основу периодичних показатеља рада (укључујући и оне који са вишегодишњим професионалним искуством)*.

⁴ ЕК, Генерални директорат за преговоре о суседству и проширењу, Саопштење о политици проширења ЕУ 2024, [Извештај о Србији за 2024](#), SWD(2024), 30. октобар 2024, стр. 5.

⁵ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2018\)011](#), Мишљење о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа, став 42.

Правосудне академије.⁶ У светлу овога, Венецијанска комисија је предложила да се, уколико одредбе о Правосудној академији не уђу у Устав, њен положај и улога регулише обичним законом.⁷

11. Такав нацрт закона су припремиле власти и предмет је овог мишљења.

Б. Предложене измене

12. Нацрт закона о Правосудној академији има за циљ да реформише постојећу Академију увођењем гаранција против непримерених утицаја и јачањем њеног аутономног статуса. Такође има за циљ јачање институционалних и функционалних веза између Академије и судске и тужилачке заједнице, нарочито са Високим саветом судства и Високим саветом тужилаштва (у даљем тексту „ВСС“ и „ВСТ“).

13. У складу са нацртом закона, Академија се оснива ради пружања теоријске и практичне обуке неопходне за правилно обављање судијске и тужилачке функције (члан 2). Да би испунила овај мандат, Академија ће, између осталог, обезбедити:

(1) „претходну обуку“ за кандидате за судијске или тужилачке функције и (2) „сталну обуку“ за изабране судије и тужиоце који већ поступају (члан 6).

14. Органи Правосудне академије су Управни одбор, Директор и Програмски савет. Управни одбор има једанаест чланова: пет чланова које из реда судија именује ВСС, укључујући два члана које предлаже удружење судија; четири члана које из редова јавних тужилаца именује ВСТ, укључујући једног члана којег предлаже удружење тужилаца; министра правде; и једног члана из реда запослених у Академији, кога именује Влада (члан 8).

15. Управни одбор бира директора Академије и чланове Програмског савета. Усваја и програме обуке за различите категорије запослених у судству и јавном тужилаштву (члан 10). ВСС и ВСТ прате рад Академије и врше стручни надзор над њеним радом (члан 4).

16. Централно питање које се бави нацртом закона односи се на коришћење „претходне обуке“ при запошљавању нових судија и тужилаца. Предложене су две опције.

17. У оквиру Опције 1, они који желе да уђу у професију могу или: (а) да положи стручни испит на Академији по завршетку програма „претходне обуке“, или (б) да положи испит непосредно пред ВСС или ВСТ без проласка кроз програм „претходне обуке“. Накнадно оцењивање кандидата и одлуку о њиховом именовању доноси ВСС,

⁶ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2021\)032](#), Мишљење о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа и о нацрту уставног закона за спровођење амандмана, став 97.

⁷ *Ibid.*, став 98.

одн. ВСТ. Ова опција задржава тренутни модел запошљавања, уз додатак новог услова: када кандидати положи испит директно пред ВСС или ВСТ и након тога буду именовани, морају проћи 30-дневну обуку након именовања („стална обука“) на Академији (члан 56 Нацрта закона о Правосудној академији).

18. Опција 2 укида могућност да кандидати полажу стручни испит непосредно пред ВСС или ВСТ. Према овој опцији, једини метод за запошљавање нових судија и тужилаца биће „претходна обука“ на реформисаној Академији. По завршетку обуке, полазници ће полагати стручни испит на Академији, након чега ће бити оцењивани и именовани од стране ВСС или ВСТ. Опција 2 предвиђа прелазни период до 1. јануара 2029. године, током којег ће систем двоструког испита остати на снази, омогућавајући кандидатима да прођу испит било од стране Академије или директно од стране ВСС или ВСТ.

19. Током онлајн састанака, власти и други саговорници су се првенствено фокусирали на дискусију о предностима и недостацима сваке од две опције. Ставови заинтересованих страна били су подељени. Неки су подржали предлог да Академија буде једина тачка улаза (опција 2), наглашавајући предности јединственог институционалног приступа обуци судија и тужилаца. Међутим, други, нарочито струковна удружења и организације цивилног друштва, су изразили забринутост у вези са овим приступом из два главна разлога: (I) озбиљна забринутост због независности садашње Академије и правичности у управљању приправничким стажом и испитима; и (II) потенцијално неправедно поступање према искусним судијским и тужилачким помоћницима, који би били обавезни да пролазе приправнички стаж на Академији, упркос већ стеченом професионалном искуству и стручности. Наводно, у овим случајевима је неопходност „претходне обуке“ била мање очигледна у поређењу са кандидатима без икаквог професионалног искуства у судијској или тужилачкој струци.

20. Забринутост у вези са опцијом 2 додатно је ојачана наводима одређених саговорника о недостатку инклузивног процеса и јавне расправе у изради нацрта предложених измена закона.

21. У својој анализи нацрта закона, Венецијанска комисија ће се фокусирати на ове најважније измене и питања која проистичу из разговора са релевантним заинтересованим странама. Одсуство коментара на друге одредбе нацрта не треба тумачити као прећутно одобравање тих одредби.

III Анализа

A. Важећи стандарди и обим дискреционог права земаља

22. Стандарди Савета Европе у вези са обуком судија и тужилаца генерално подржавају став да је одговарајућа почетна обука и стална обука суштинска и важна

компонента независности њихове професије. Конкретно, у Препоруци Комитета министара 12(2010) се наводи да би судијама требало обезбедити теоретску и практичну почетну обуку и практичну допунску обуку, која би у потпуности финансирала држава... Независан орган би требало да обезбеди, у потпуности у складу са образовном аутономијом, да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији.⁸ Магна карта судија (Основна начела) Консултативног већа европских судија (КВЕС) садржи начело 8 којим је утврђено: (почетна) и стална обука су право и обавеза судија. Организује се под надзором судства. Обука је важан елемент очувања независности судија, као и квалитета и ефикасности правосудног система.⁹ КВЕС препоручује да у обавезну почетну обуку буду укључени програми који одговарају професионалном искуству изабраних.¹⁰ Такође, Извештај Венецијанске комисије о независности правосудног система: Део II – Тужилачки систем констатује да [а] одговарајућа обука треба да буде доступна тужиоцима целим током каријере. Значај обуке за тужиоце је свакако на истом нивоу као и за судије.¹¹

23. 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.

Б. Две опције које су испитале власти

24. Као што је раније наведено, у случају Србије, власти разматрају две могућности: опција 1 задржава постојећи дуални систем (где кандидати могу да полажу испит или на Академији или пред ВСС/ВСТ); опција 2 поверава Академији искључиву надлежност за стручни испит. У обе опције, међутим, коначна оцена кандидата остаје у надлежности савета, који су, према члановима 150(2) и 162(2) Устава, овлашћени да именују судије и тужиоце.

25. Венецијанска комисија признаје да су, у светлу одсуства специфичних европских стандарда и широке дискреције која се даје појединачним земљама у овој области, обе опције изводљиве. Међутим, у контексту савремених потреба и очекивања, опција 2

⁸ Препорука Комитет министара Савета Европе [CM/Rec\(2010\)12](#) о судијама: независност, делотворност и одговорности

⁹ КВЕС, Магна карта судија (Основна начела), [CCJE\(2010\)3](#), 17. новембар 2010, начело 8.

¹⁰ КВЕС, [Мишљење бр. 4 \(2003\)](#) о обуци судија, став 26.

¹¹ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2010\)040](#), Извештај Венецијанске комисије о независности правосудног система: Део II – Тужилачки систем, 17-18. децембар 2010, став 70.

може представљати јасну предност у припреми појединаца за судијску и тужилачку професију.

26. Прво, постављање почетне обуке пре именовања обезбеђује да су кандидати адекватно припремљени, омогућавајући истинску процену њихових квалификација на основу заслуга касније у процесу селекције. Ако до професионалне обуке дође након одлуке о именовању, редослед постаје недоследан, јер може ослабити природу процеса именовања засновану на заслугама.

27. Друго, успостављање јединственог канала стручног испита гарантује да сви кандидати пролазе кроз исти ригорозни процес, чиме се обезбеђује једнакост и транспарентност. Јединствена процедура ублажава ризик од неједнаког третмана или неслагања између кандидата, обезбеђујући да се сви процењују у складу са доследним стандардима.

28. Треће, елиминисање сувишног паралелног система побољшало би ефикасност процеса запошљавања поједностављивањем целокупне процедуре и повећањем предвидљивости приликом именовања. Овај поједностављени приступ би такође смањио потенцијалне административне компликације које могу настати услед одржавања дуалног система.

Ц. Изазови за опцију 2

29. Током састанака, известиоци су обавештени о два главна питања у вези са применом опције 2: (1) модел може наићи на потешкоће у усклађивању са уставним одредбама које се односе на овлашћења за именовање која имају ВСС и ВСТ; и (2) може постојати несразмеран третман искусних судијских и тужилачких помоћника, од којих би се захтевало да се упишу у програм „претходне обуке“.

1. Уставност

30. Уставни суд је 2014. године одлучио да је додељивање Правосудној академији улоге јединог чувара судијске и тужилачке професије у супротности са уставним овлашћењима Судског и Тужилачког савета да именују судије и тужиоце. Образложење у пресуди је било да, између осталих аргумената који се односе на начело забране дискриминације и права грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције (чл. 21. и 53. Устава), уставна овлашћења савета не могу бити осујећена улогом Академије у одређивању тога ко је професионално способан за судске и тужилачке функције.¹² Ова судска пракса Уставног суда је релевантна за постојећи нацрт закона. Одлучивањем о томе ко може бити примљен на програм „претходне обуке“ и ко је успешно дипломирао, Академија *де факто* учествује у стручној селекцији кандидата. У

¹² Уставни суд Србије, одлука бр. 1уз – 497/2011, 6. фебруар 2014.

оквиру опције 2, Академија остаје искључиво надлежна да изврши *прелиминарну* стручну селекцију кандидата кроз пријемни и завршни испит.

31. На државним властима је да, на крају крајева, процене усклађеност редовног законодавства са Уставом. Међутим, важно је нагласити да, иако су ВСС и ВСТ Уставом поверена овлашћења да именују судије и тужиоце (члан 150(2) и 162(2) Устава), ова надлежност се мора тумачити у спрези са другим релевантним уставним одредбама. Конкретно, члан 145 предвиђа да се „услови за избор судија... уређују законом“, што законодавцу даје дискреционо право да одреди такве услове, укључујући и поступак прелиминарног избора. Законодавац, међутим, мора да користи ово дискреционо право на начин који поштује начело судијске и тужилачке независности, као и надлежност савета да именују судије и тужиоце.

32. Нацрт закона о Правосудној академији настоји да реши ово питање тако што ће обезбедити одређени ниво подређености Академије саветима. Ови савети су, према Уставу, државни органи којима је поверено обезбеђивање и гарантовање независности судија и тужилаца. Посебно су релевантне следеће одредбе:

- (i) Академија подлеже праћењу и стручном надзору од стране ВСС и ВСТ (члан 4);
- (ii) ВСС и ВСТ имају одлучујућу улогу у формирању органа управљања Академије (чл. 8. и 10.);
- (iii) ВСС и ВСТ имају одлучујућу улогу у формирању (а) комисије надлежне за пријемни испит, (б) жалбене комисије за пријемни испит и (ц) комисије за завршни испит (чл. 33, 36 и 43);
- (iv) ВСС и ВСТ редовно утврђују број слободних места за програм „претходне обуке“ (члан 27);
- (v) ВСС и ВСТ могу разматрати извештај о пријемном испиту и ранг листу кандидата који се пријављују за „претходну обуку“ (члан 38).

33. Такође треба напоменути да ВСС и ВСТ задржавају надлежност да коначно одлучују о именованима, након прегледа и интервјуа са успешним кандидатима, нарочито у погледу њиховог интегритета.

34. Ова решења указују на то да је ниво подређености Академије саветима довољан да обезбеди поштовање Уставом предвиђених овлашћења савета за именоване.

35. Међутим, Комисија сматра да би било корисно да нацрт закона пружи додатно појашњење односа између Академије и савета тако што ће се разрадити и разјаснити поступци у вези са вршењем конкретних надлежности савета у овом домену: (I) да прати рад Академије и врши стручни надзор; (II) да прегледа извештај о пријемном испиту и рангирање; (III) да користе своје дискреционо право у разматрању кандидата након

успешног дипломирања на Академији. Недостатак процедуралне јасноће у овим одредбама може довести до непотребних тензија и недоследних пракси. Ако би то било примерено, таква појашњења би се могла уградити у друге законске акте, посебно у Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву, у погледу којих актуелни нацрт закона садржи одредбе које упућују на те одредбе.

2. Сразмерност

36. Друго питање се тиче сразмерности третмана садашњих судијских и тужилачких помоћника, који поседују значајно искуство, али ће морати да прођу програм „претходне обуке“ на Академији. Поједини домаћи саговорници су тврдили да су досадашње обавезе које су обављане током приправничког стажа умногоме реплицирале оне које су већ обављали судијски и тужилачки помоћници, чиме би прелазак са положаја помоћника на положај приправника био донекле вештачки. Међутим, други саговорници су тврдили да би програм „претходне обуке“ и даље нудио вредну додатну припрему, чак и за искусне помоћнике, с тим да би наставни план и програм био прилагођен специфичним потребама различитих категорија корисника. На крају, реформисана Академија ће морати да ревидира и прилагоди програм обуке како би се обезбедило да он адекватно испуњава релевантне потребе. Ова напомена је посебно релевантна за високе кандидате из академске заједнице. Имајући у виду њихове академске квалификације и искуство, њихове потребе за обуком треба пажљиво проценити и ограничити на неопходне области, као што су правосудне вештине. Ово може укључивати вештине у вођењу судских расправа, одржавање рочишта и посебну обуку о држању судија.

37. Чини се да, у остваривању циљева тренутне реформе кроз опцију 2, садашњим судијским и тужилачким помоћницима неће бити наметнут никакав превелики терет, из следећих разлога. Прво, нацрт закона о Правосудној академији предвиђа различите периоде „претходне обуке“, у распону од три до 24 месеца, у зависности од година радног искуства корисника (члан 40). Друго, нацрт закона обезбеђује да се приправницима обезбеди уговор о раду, уз накнаду од 80% од основне плате судије у првостепеном суду. Такође, њихов радни однос се прекида, али не престаје (члан 48). Треће, нацрт закона уводи петогодишњи прелазни период, током којег ће постојећи дуални систем остати на снази. Овај период, чак и ако се смањи на две године, омогућиће садашњим помоћницима довољно времена да искористе тренутни систем уласка и пролазе кроз директно испитивање од стране ВСС и ВСТ, ако они то желе.

Д. Статус Академије

38. У обављању својих функција, Академија мора бити заштићена од непримереног утицаја и обезбедити да се обука и испити спроводе у складу са начелима судијске и

тужилачке независности. С тим у вези, Венецијанска комисија је раније нагласила да обука судија треба да остане под контролом правосуђа.¹³ Слично, КВЕС је саветовало да *правосуђе треба да игра главну улогу у организацији и надзору обуке, или да само буде надлежно за то.*¹⁴

39. Нацрт закона о Правосудној академији придржава се ових начела, јер постоји суштинска функционална веза између Академије и судства и тужилаштва. Као што је наведено изнад (став 32), овај однос се обезбеђује преко ВСС и ВСТ, који су, према Уставу, надлежни за очување независности судија и тужилаца.

40. Рад Академије надгледа Управни одбор, који именује директора Академије и чланове Програмског савета, доноси програме обуке и обавља друге послове (члан 10). Одбор се састоји од једанаест чланова: пет чланова које из реда судија именује ВСС, укључујући два члана које предлаже удружење судија; и четири члана које из редова јавних тужилаца именује ВСТ, укључујући једног члана којег предлаже удружење тужилаца; министра правде; и једног члана из реда запослених у Академији, кога именује Влада (члан 8).

41. По мишљењу Венецијанске комисије, позитивно је да огромну већину чланова Управног одбора именују ВСС и ВСТ. За похвалу је и ангажовање струковних удружења у избору неких од ових чланова. Међутим, забринутост изазива чињеница да је у нацрту закона министар правде у Управном одбору. Током састанака, известиоцима нису изнети убедљиви разлози за учешће министра правде у Одбору. Венецијанска комисија је раније изразила забринутост у вези са укљученошћу министра правде у организацију правосудне и тужилачке обуке.¹⁵ Стога препоручује да власти размотре могућност да се учешће министра правде у Управном одбору Академије по службеној дужности уклони из нацрта закона.

42. Други важан аспект је транспарентност и правичност поступка уписа на Академију и завршног испита. Нацртом закона о Правосудној академији прописано је да се пријем у програм „претходне обуке“ врши на основу јавног конкурса (члан 28). Такође гарантује процедурална права за приправнике, укључујући право жалбе на резултате пријемног испита (члан 35) и завршног испита (члан 45). Ове одредбе су позитивне и доприносе интегритету процеса. Поред тога, власти би могле да испитају увођење одредби које имају за циљ да обезбеде родно избалансиран састав органа Академије.

¹³ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2010\)003](#), Украјина – Заједничко мишљење о нацрту закона о правосудном систему и статусу судија, став 123.

¹⁴ КВЕС, [Мишљење бр. 4 \(2003\)](#) о обуци судија, став 16.

¹⁵ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2015\)022](#), Бугарска – Мишљење о нацрту акта о изменама и допунама Устава (у делу који се односи на правосуђе) (Венеција, 23-24. октобар 2015), став 72.

IV Закључак

43. Венецијанска комисија је, на захтев министра правде Србије, оценила Нацрт закона о Правосудној академији, заједно са одговарајућим нацртима измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву.
44. Венецијанска комисија поздравља спремност власти да настави реформу правосућа бавећи се статусом и надлежношћу Правосудне академије.
45. Кључно питање у нацрту закона је да ли Правосудна академија треба да постане ексклузивна тачка уласка у судијску и тужилачку професију кроз завршетак програма „претходне обуке“ и полагање стручног испита на Академији. Власти су предложиле две опције: прва задржава постојећи дуални систем, где кандидати могу да изаберу да полажу стручни испит или на Академији или директно пред ВСС или ВСТ без похађања обуке; друга опција додељује Академији искључиву надлежност за спровођење стручног испита. У обе опције, међутим, коначна процена и одлука о именовању кандидата остају у надлежности ВСС и ВСТ, како је прописано Уставом.
46. За Венецијанску комисију, обе опције су прихватљиве јер улазе у оквире широких дискреционих овлашћења које државе имају у овој области. Међутим, поверавање искључиве надлежности за улазак у судијску и тужилачку професију Академији садржи одређене предности и може представљати пожељну алтернативу. Прво, постављање почетне обуке пре именовања обезбеђује да кандидати буду адекватно обучени и припремљени, омогућавајући истинску процену њихових квалификација засновану на заслугама. Друго, једнообразан процес испитивања промовише једнакост и правичност, смањујући ризик од ометајућих пракси. Треће, елиминисање сувишног паралелног система би поједноставило процес регрутовања, повећавајући његову ефикасност и предвидљивост.
47. У овом контексту, Венецијанска комисија понавља своју ранију препоруку да Правосудна академија мора бити заштићена од непримерених утицаја. Позитивно је што је Академија на адекватан начин дистанцирана од осталих грана власти и уско повезана са ВСС и ВСТ, који су уставни органи надлежни за очување независности судства и тужилаштва. Све у свему, нацрт закона има за циљ да ојача институционални статус Академије, иако се препоручују и даља побољшања, како је наведено у овом мишљењу.
48. Кључне препоруке су следеће:
- (1) обезбедити разраду и појашњење поступака у вези са вршењем посебних надлежности које су додељене ВСС и ВСТ од стране тих органа, и то: (I) праћењем рада Академије и њен стручни надзор, (II) ревизијом извештаја о пријемном испиту и рангирањем, (III) дискреционим правом приликом

разматрања кандидата након успешног завршетка програма „претходне обуке“ на Академији.

- (2) размотрити уклањање учешћа министра правде по службеној дужности у Управном одбору Правосудне академије.

49. Венецијанска комисија остаје на располагању српским властима за даљу помоћ по овом питању.