



Strazbur, 15. jun 2026.

CDL-AD(2026)019

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

SRBIJA

DOPUNSKO MIŠLJENJE

NA MIŠLJENJE

O

NACRTU ZAKONA O PRABOSUDNOJ AKADEMIJI

Usvojeno od strane Venecijanske komisije

Na njenoj 147. plenarnoj sednici

(Venecija, 12–13. jun 2026. godine)

Na osnovu komentara

**gospođe Regine KIENER (članica, Švajcarska)
gospođe Hane SUHOCKE (počasni predsednik Venecijanske komisije)
gospodina Karla TUORIJA (počasni predsednik Venecijanske komisije)**



Sadržaj

I. Uvod.....	3
II. Pozadina i sadržina Nacrta zakona	3
III. Okvir Mišljenja	5
IV. Analiza	6
A. Jedini ulaz u pravosuđe	6
B. Ključna preporuka 1: preciziranje nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva u vezi sa Pravosudnom akademijom	7
C. Ključna preporuka 2: ukidanje članstva ministra pravde po položaju (<i>ex officio</i>) u Upravnom odboru Pravosudne akademije	8
D. Postupanje po ostalim preporukama i druga pitanja	9
V. Zaključak.....	10

I. Uvod

1. Dopisom od 13. februara 2026. godine, gospodin Nenad Vujić, ministar pravde Republike Srbije, zatražio je dopunsko mišljenje Venecijanske komisije na Mišljenje ([CDL-AD\(2024\)036](#))¹ o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji („Mišljenje iz 2024. godine“). Ministar pravde je dostavio revidirani Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji ([CDL-REF\(2026\)010](#)) („revidirani Nacrt zakona“).
2. Gospođa Regina Kiner, gospođa Hana Suhocka i gospodin Karlo Tuori bili su izvestioci za ovo Dopunsko mišljenje, kao što su bili izvestioci i za Mišljenje iz 2024. godine.
3. Dana 30. aprila 2026. godine, delegacija koju su činile gđa Regina Kiner i gđa Hana Suhocka, uz pratnju gospodina Tarasa Pašuka i gospođe Konstance Šimel-Khalfalah iz Sekretarijata Venecijanske komisije, održala je niz onlajn sastanaka sa ministrom pravde, Vrhovnim sudom, Visokim savetom tužilaštva, Vrhovnim javnim tužilaštvom, Pravosudnom akademijom, strukovnim udruženjima sudija i tužilaca, organizacijama civilnog društva, kao i sa Evropskom komisijom i Delegacijom Evropske unije u Republici Srbiji. Venecijanska komisija zahvaljuje Ministarstvu pravde i Kancelariji Saveta Evrope u Srbiji na odličnoj organizaciji sastanaka.
4. Dana 4. juna 2026. godine vlasti su dostavile obrazloženje i izmenjene odredbe revidiranog Nacrta zakona o Pravosudnoj akademiji, naročito dodatno revidirane članove 4, 8, 11, 13. i 38. ([CDL-REF\(2026\)025](#)).
5. Ovo mišljenje je pripremljeno oslanjajući se na prevod revidiranog Nacrta zakona na engleski jezik. Prevod možda ne odražava u potpunosti originalnu verziju u svim pojedinostima.
6. Ovo mišljenje je sačinjeno na osnovu komentara izvestilaca i rezultata onlajn sastanaka održanih 30. aprila 2026. godine. Nakon razmene mišljenja sa gospodinom Nenadom Vujićem, ministrom pravde Republike Srbije, usvojila ga je Venecijanska komisija na svojoj 147. plenarnoj sednici (Venecija, 12–13. jun 2026. godine).

II. Pozadina i sadržina Nacrta zakona

7. Venecijanska komisija se u više svojih mišljenja ranije bavila uređenjem Pravosudne akademije Srbije.
8. U svom Mišljenju iz 2018. godine o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu, Venecijanska komisija je primetila da, iako je Pravosudna akademija već postojala kao institucija, ranije joj nije bio izričito priznat ustavni status. Ustavna reforma pokušala je da obezbedi takvo ustavno utemeljenje posrednim upućivanjem na Akademiju u Ustavu. Iako je Komisija prepoznala važnu ulogu Akademije, takođe je preporučila da, radi zaštite Akademije od mogućeg neprimerenog uticaja, njen status bude čvršće utvrđen u samom Ustavu.²
9. Međutim, u narednim godinama srpske vlasti nisu nastavile sa nastojanjima da Pravosudna akademija dobije ustavno utemeljenje. Komisija je to konstatovala u svom Mišljenju iz 2021. godine.³ Tada je Komisija sugerisala da, u odsustvu ustavnog osnova, položaj i uloga Pravosudne akademije treba da budu jasno uređeni zakonom.⁴

¹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu.

² Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)011](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu, tač. 37–42.

³ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2021\)032](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, tačka 97.

⁴ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2021\)032](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, tačka 98.

10. U svom Mišljenju iz 2024. godine, centralno pitanje koje je bilo predmet ocene odnosilo se na to da li Pravosudna akademija treba da postane isključivi put za ulazak u sudijsku i tužilačku profesiju, kroz završetak programa početne obuke i polaganje stručnog ispita na Akademiji.⁵

11. Venecijanska komisija je ocenila da su prihvatljive i opcija postojanja jednog jedinog ulaznog puta i opcija zadržavanja dualnog sistema. „*Međutim, poveravanje isključive odgovornosti za ulazak u sudijsku i tužilačku profesiju Akademiji donosi nekoliko prednosti i može predstavljati poželjno rešenje.*“⁶ Komisija je ocenila da organizovanje početne obuke pre imenovanja obezbeđuje da kandidati budu adekvatno pripremljeni za vrednovanje zasnovano na zaslugama; uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog ispita garantuje jednake i transparentne standarde; a ukidanje suvišnih paralelnih sistema pojednostavljuje proces regrutovanja, čineći ga efikasnijim i predvidljivijim.⁷

12. Kako je Venecijanska komisija naglasila u svom Mišljenju iz 2024. godine, Pravosudna akademija mora biti zaštićena od neprimerenog uticaja.⁸ Imajući u vidu da aktuelni revidirani Nacrt zakona predviđa Pravosudnu akademiju kao jedini ulazni put, pitanja stepena njene nezavisnosti od drugih grana vlasti i njene autonomije u odnosima sa Visokim savetom sudstva i Visokim savetom tužilaštva⁹ postaju još značajnija.

13. Komisija primećuje da reforma pravosuđa usvojena u januaru 2026. godine¹⁰ obuhvata zakone koji su prethodno razmatrani zajedno sa Nacrtom zakona o Pravosudnoj akademiji u Mišljenju iz 2024. godine, naročito Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu. Čini se da nedavne izmene Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu još uvek nisu obuhvatile posebne izmene na koje je ukazano 2024. godine za slučaj da Pravosudna akademija bude uspostavljena kao jedini ulazni put.

14. Pored toga, šire reforme sudstva i tužilaštva još uvek su u toku. Ove reforme predmet su ocene Venecijanske komisije kroz posebno Hitno mišljenje, kao i kroz dopunsko mišljenje, pri čemu se oba dokumenta odnose na širi okvir reformi.¹¹ Promene uvedene u jednoj oblasti mogu imati posledice u drugim oblastima, zbog čega su usklađenost i doslednost celokupnog reformskog procesa od suštinskog značaja za sveobuhvatnu i delotvornu reformu.

15. Revidirani Nacrt zakona prihvata rešenje prema kojem Pravosudna akademija postaje isključivi put za ulazak u sudijsku i tužilačku profesiju kroz završetak programa „početne obuke“ i polaganje stručnog ispita na Akademiji.

⁵ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 45.

⁶ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 46.

⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tač. 26–28.

⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 38.

⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 47.

¹⁰ Videti Venecijanska komisija, [CDL-PI\(2026\)007](#), Srbija – Hitno mišljenje o izmenama zakona koje uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo od 28. januara 2026. godine, tač. 51–73, koje se odnose na predložene izmene. U hitnom mišljenju datom povodom ovog zahteva uticaj predloženih izmena sažet je na sledeći način: „*Izmene utiču na raspodelu nadležnosti i obim hijerarhijske kontrole u javnom tužilaštvu, proširuju okolnosti u kojima se mogu koristiti privremena imenovanja i ponovna imenovanja kako u sudstvu tako i u javnom tužilaštvu, menjaju režim privremenog upućivanja javnih tužilaca i imaju za cilj uvođenje nove mreže određenih osnovnih sudova i osnovnih javnih tužilaštava u Beogradu.*“ (Venecijanska komisija, [CDL-PI\(2026\)007](#), Srbija – Hitno mišljenje o izmenama zakona koje uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo od 28. januara 2026. godine, tačka 95.)

¹¹ Uporediti: Venecijanska komisija, [CDL-PI\(2026\)007](#), Srbija – Hitno mišljenje o izmenama zakona koje uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo od 28. januara 2026. godine, i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2026\)023](#), Srbija – Nacrt dopunskog mišljenja povodom Hitnog mišljenja o izmenama zakona koje uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo od 28. januara 2026. godine, [CDL\(2026\)023](#).

16. Pored toga, revidirani Nacrt zakona sadrži tri glavne izmene:¹²

- Ukidanje obavezne stalne obuke (dualni model): Kako revidirani Nacrt zakona usvaja model „početne obuke“, njime se brišu odredbe o obaveznoj stalnoj obuci za sudije i javne tužioce koji su prvi put izabrani na funkciju (raniji nacrt člana 56. o obaveznoj stalnoj obuci sudije ili javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju,¹³ raniji nacrt člana 10. stav 9. o nadležnosti Upravnog odbora da usvaja takav program obuke, raniji nacrt člana 18. stav 4. o nadležnosti Programskog saveta da utvrđuje nacrt takvog programa obuke, kao i raniji nacrt člana 55. stav 1. kojim je ova obuka bila navedena kao jedan od programa stalne obuke).¹⁴
- Promena potrebne većine za određene odluke Upravnog odbora: Za ključne odluke Upravnog odbora (kao što su izbor i razrešenje predsednika i zamenika predsednika Upravnog odbora i direktora Akademije, donošenje Statuta i Poslovnika o radu Upravnog odbora) sada je potrebna dvotrećinska većina, umesto jednoglasnog odlučivanja (nacrt člana 13. stav 2).
- Isključenje ministra pravde iz odlučivanja o pojedinim pitanjima u Upravnom odboru: Nacrt člana 13. stav 3. isključuje ministra pravde iz odlučivanja Upravnog odbora o određenim pitanjima utvrđenim članom 10. (tačke 18–21).¹⁵

III. Okvir Mišljenja

17. Cilj ovog mišljenja je da oceni revidirani Nacrt zakona u svetlu Mišljenja iz 2024. godine i da preispita u kojoj meri su vlasti postupile po preporukama Venecijanske komisije, u onom delu u kojem se te preporuke odnose na sam revidirani Nacrt zakona. Nepostojanje komentara na pojedine odredbe revidiranog Nacrta zakona ne treba tumačiti kao prećutno odobravanje tih odredaba.

18. U stavu 25. Mišljenja iz 2024. godine navodi se da „Opcija 2 [jedinstveni ulazni put] može imati posebne prednosti u pripremi pojedinaca za sudijsku i tužilačku profesiju“. Pored toga, Mišljenje iz 2024. godine sadrži sledeće ključne preporuke u stavu 48:

„(1) detaljnije urediti i precizirati postupke koji se odnose na vršenje posebnih nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, i to:

(i) praćenje rada Pravosudne akademije i vršenje stručnog nadzora nad njenim radom,

(ii) razmatranje izveštaja o prijemnom ispitu i rang-liste kandidata,

(iii) vršenje diskrecione ocene kandidata nakon uspešno završene „početne obuke“ na Akademiji.

¹² Venecijanska komisija, [CDL-REF\(2026\)010](#), Srbija – Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji.

¹³ Tekst ranijeg nacrta člana koji je brisan: „Član 56: (1) Stalna obuka je obavezna za sudiju ili javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju, a prethodno nije završio početnu obuku. (2) Sudija ili javni tužilac pohađa stalnu obuku iz stava 1. ovog člana na Akademiji u trajanju od 30 dana i dužan je da započne pohađanje obuke u roku od tri meseca od dana stupanja na sudijsku, odnosno tužilačku funkciju. (3) Program stalne obuke iz stava 1. ovog člana donosi Upravni odbor na predlog Programskog saveta, uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. (4) Akademija izdaje potvrdu o pohađanju obuke iz stava 1. ovog člana na obrascu koji propisuje Upravni odbor.“

¹⁴ Svi navedeni članovi bili su u Nacrtu zakona iz 2024. godine označeni napomenom: „NOTA BENE: Alternativno rešenje podrazumevalo bi brisanje ovog člana.“

¹⁵ Član 10. tačka 18. odnosi se na nadležnost Upravnog odbora da „predlaže članove Komisije za prijemni ispit za početnu obuku (u daljem tekstu: Ispitna komisija)“; tačka 19. da „predlaže članove Komisije za prigovore“; tačka 20. da „predlaže članove Komisije za završni ispit početne obuke (u daljem tekstu: Komisija za završni ispit)“; a tačka 21. da „daje saglasnost na odluku o imenovanju članova komisija Programskog saveta“.

(2) razmotriti ukidanje članstva ministra pravde po položaju (ex officio) u Upravnom odboru Pravosudne akademije.“¹⁶

19. Venecijanska komisija primećuje da se, za razliku od 2024. godine, kada se Mišljenje iz 2024. odnosilo ne samo na Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji već i na nacrt izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, sadašnji zahtev ministra pravde odnosi isključivo na revidirani Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji.

IV. Analiza

A. Jedini ulaz u pravosuđe

20. Kako je već istaknuto, Venecijanska komisija je u svom Mišljenju iz 2024. godine izrazila stav da uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog ispita garantuje da se svi kandidati ocenjuju prema istim strogim i transparentnim standardima, čime se obezbeđuju jednakost i transparentnost. Konačno, ukidanje suvišnih paralelnih sistema pojednostavilo bi postupak regrutovanja, povećalo njegovu efikasnost, smanjilo moguće administrativne komplikacije i unapredilo predvidljivost imenovanja.¹⁷

21. Venecijanska komisija stoga smatra da odluka vlasti da usvoje model prema kojem Pravosudna akademija postaje jedini ulazni put u profesiju predstavlja valjan izbor javne politike, koji je u skladu sa ranijom preporukom Komisije.

22. Međutim, Komisija takođe primećuje da će Akademija, time što postaje isključivi put za ulazak u sudijsku i tužilačku profesiju, steći monopol na obuku kandidata za te funkcije. Ukoliko su prijem na Akademiju, uspešno završavanje njenog programa, rangiranje u okviru Akademije ili dobijanje sertifikata Akademije neophodan uslov za izbor ili imenovanje za sudiju ili javnog tužioca, tada Akademija više nije „samo“ obrazovna ustanova, već sastavni deo postupka izbora i imenovanja na sudijske i tužilačke funkcije. Takav razvoj događaja čini njenu nezavisnost od izvršne vlasti i njenu autonomiju u odnosu sa Visokim savetom sudstva i Visokim savetom tužilaštva – kao i uspostavljanje delotvornih zaštitnih mehanizama – još važnijim. Pored toga, mutatis mutandis, treba uzeti u obzir sve standarde koje je Venecijanska komisija razvila u vezi sa imenovanjem sudija.

23. Polazeći od navedenog, a sa ciljem da se obezbedi da buduća Pravosudna akademija funkcioniše na osnovu jednakih mogućnosti za sve kandidate, Komisija primećuje da bi se važeći nacrt člana 37. stav 4,¹⁸ koji predviđa da „kandidati koji nisu obuhvaćeni stavom 3. ovog člana, a položili su prijemni ispit, mogu pohađati početnu obuku kao korisnici početne obuke, uz obavezu da sami snose troškove obuke“, mogao tumačiti na način da se kandidati koji sami finansiraju obuku tretiraju drugačije od kandidata čija se obuka finansira iz državnog budžeta (videti stav 3.¹⁹) tako što se samofinansirajući kandidati ne primaju strogo prema redosledu ostvarenih rezultata na rang-listi prijemnog ispita. Komisija naglašava da takvo tumačenje mora biti isključeno kako bi se garantovalo jednako postupanje prema svim kandidatima.

¹⁶ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 48.

¹⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tač. 26–28.

¹⁸ Član 37. stav 4: „Kandidati koji nisu obuhvaćeni stavom 3. ovog člana, a položili su prijemni ispit, mogu pohađati početnu obuku kao korisnici početne obuke, uz obavezu da sami snose troškove obuke.“

¹⁹ Član 37. stav 3: „Za korisnike početne obuke čije se školovanje finansira iz budžeta Republike Srbije, kandidati se primaju prema redosledu na rang-listi, sve dok se ne popuni broj korisnika koji su utvrdili Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva.“

B. Ključna preporuka 1: preciziranje nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva u vezi sa Pravosudnom akademijom

24. Komisija na početku primećuje da su relevantni članovi važećeg Nacrta zakona identifikovani u Mišljenju iz 2024. godine²⁰ (naročito članovi 4, 8, 10, 27, 33, 36, 38. i 43.)²¹ ostali neizmenjeni u odnosu na verziju koja je bila predmet razmatranja u Mišljenju iz 2024. godine kada je reč o ovoj preporuci. Pored toga, Komisiji nisu dostavljeni drugi nacrti zakona koji bi mogli da pojašne ili urede pitanja obuhvaćena ovom preporukom.

25. Komisija želi da naglasi da ova pitanja ne smatra pitanjima od manjeg proceduralnog značaja,²² već suštinskim procesnim i institucionalnim pitanjima koja se odnose na autonomiju Pravosudne akademije. Naročito su od institucionalnog značaja postupci kojima se uređuje vršenje ključnih nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva u odnosu na Pravosudnu akademiju. To uključuje praćenje rada Akademije i stručni nadzor nad njenim aktivnostima, kako je predviđeno nacrtom člana 4. Takođe obuhvata sastav Upravnog odbora Akademije prema nacrtu člana 8, kao i obrazovanje komisija nadležnih za sprovođenje prijemnog i završnog ispita, koje su uređene nacrtima članova 33. i 43. Ove komisije vrše funkcije koje su od značaja za pristup sudijskoj i tužilačkoj profesiji i stoga moraju biti organizovane na način koji obezbeđuje nepristrasnost, transparentnost i institucionalnu autonomiju Pravosudne akademije, uz poštovanje ustavnih nadležnosti oba saveta za izbor sudija (član 150. stav 2. Ustava) i javnih tužilaca (član 162. stav 2. Ustava), budući da Ustav konačnu ocenu kandidata zadržava u nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva.

26. Isto važi i za postupak prijema i razmatranja izveštaja o prijemnom ispitu iz nacrta člana 38, naročito u situaciji kada nadležni savet može odbaciti izveštaj, što za posledicu ima poništavanje prijemnog ispita. Takvo ovlašćenje može imati značajne pravne i praktične posledice po kandidate, kredibilitet postupka izbora i institucionalnu autonomiju Akademije. Mogućnost sudske zaštite protiv takve odluke mogla bi biti razmotrena i, gde je to primereno, izričito uređena nacrtom zakona. Slično tome, godišnji izveštaj Akademije iz člana 4. nacrta zakona nije samo administrativni dokument. On predstavlja važan mehanizam odgovornosti i nadzora, pa postupci koji se odnose na njega treba da budu jasno i predvidivo uređeni.

27. Kako je Komisija ranije navela, podzakonskim aktima mogu se uređivati samo mehanizmi i postupci za razradu i sprovođenje ustavnih normi i relevantnog zakonodavstva. Ovi zahtevi proizlaze iz garantovanog načela vladavine prava i njegovih sastavnih elemenata, kao što su zakonitost i pravna sigurnost.²³ Nasuprot tome, podzakonska regulativa može biti

²⁰ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 32.

²¹ Ovi članovi su u Mišljenju iz 2024. godine navedeni kao posebno relevantni u pogledu potčinjenosti Pravosudne akademije savetima: Akademija podleže praćenju i stručnom nadzoru od strane Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva (član 4); Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva imaju odlučujuću ulogu u formiranju Upravnog odbora Akademije (članovi 8. i 10); Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva imaju odlučujuću ulogu u formiranju (a) komisije za prijemni ispit, (b) komisije za prigovore na prijemni ispit i (c) komisije za završni ispit (članovi 33, 36. i 43); (iv) Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva redovno određuju broj mesta za program „početne obuke“ (član 27); (v) Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva mogu razmatrati izveštaj o prijemnom ispitu i rang-listu kandidata koji se prijavljuju za „početnu obuku“ (član 38).

²² Uporediti Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2025\)026](#), Severna Makedonija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Sudskom savetu, tačka 11, gde je Komisija navela da „iako se pravilno bavi suštinskim pitanjima na zakonskom nivou, on takođe sadrži detalje – na primer u vezi sa kriterijumima i postupkom praćenja i ocenjivanja rada sudija i predsednika sudova, videti čl. 76 i dalje – od kojih se većina može urediti na nivou propisa (Sudskog saveta), čime se otežava identifikacija glavnih elemenata zakona.“

²³ Videti, na primer, Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2020\)024](#), Ukrajina – Hitno zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o Nacrtu zakona 3612 o demokratiji kroz referendum na nivou cele Ukrajine, tačka 79; vidi takođe Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo – Mišljenje o Zakonu o Sudskom savetu i nacrtu zakona o njegovim izmenama i dopunama, tač. 21–22.

podložna čestim izmenama.

28. Stoga Komisija ponavlja svoju raniju preporuku da je potrebno detaljnije urediti i precizirati postupke koji se odnose na vršenje posebnih nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, i to: (i) praćenje rada Akademije i vršenje stručnog nadzora nad njenim radom, (ii) razmatranje izveštaja o prijemnom ispitu i rang-liste kandidata, i (iii) vršenje diskrecione ocene kandidata nakon uspešno završene „početne obuke“ na Akademiji.²⁴

29. Imajući u vidu navedeno, Komisija smatra da ova preporuka još uvek nije sprovedena u sadašnjoj fazi izrade nacrt zakona.

C. Ključna preporuka 2: ukidanje članstva ministra pravde po položaju (*ex officio*) u Upravnom odboru Pravosudne akademije

30. Revidirani Nacrt zakona odgovara na ovu preporuku kroz nacrt člana 13. st. 2. i 3:

- a) isključivanjem ministra pravde iz odlučivanja o pitanjima uređenim članom 10. tač. 18–21, koja se odnose na predlaganje članova Ispitne komisije, Komisije za prigovore i Komisije za završni ispit, kao i na davanje saglasnosti za imenovanje članova komisija Programskog saveta (član 13. stav 3. nacrt zakona); i
- b) zamenom zahteva za jednoglasno odlučivanje kod određenih odluka Upravnog odbora zahtevom za dvotrećinsku većinu (član 13. stav 2. nacrt zakona).

31. Isključivanjem ministra pravde iz procesa odlučivanja o ovim pitanjima, važeći Nacrt zakona smanjuje mogućnost uticaja izvršne vlasti na sastav tih komisija koje, u krajnjoj liniji, odlučuju o ocenjivanju i izboru kandidata, kao i o njihovoj završnoj evaluaciji. Doduše, ove nadležnosti se izdvajaju u odnosu na ostale nadležnosti Upravnog odbora jer neposredno utiču na prijemni i završni ispit koji omogućavaju pristup sudijskoj i tužilačkoj profesiji. Stoga je isključivanje ministra iz donošenja ovih ključnih odluka značajan korak napred i treba ga pozdraviti.

32. Međutim, Komisija primećuje da i dalje postoje važne odluke Upravnog odbora u kojima ministar učestvuje, kao što su donošenje Statuta i drugih ključnih akata Akademije (član 10. tačka 1), imenovanje i razrešenje direktora Akademije i članova Programskog saveta (tačke 3. i 4), donošenje pravilnika o polaganju prijemnog i završnog ispita za početnu obuku (tačke 6. i 7), kao i usvajanje programa obuke, između ostalog za početnu obuku i dobrovoljnu stalnu obuku (tačke 8. i 9). Ove nadležnosti utiču na institucionalnu strukturu Akademije, strukturu prijemnih i završnih ispita, kao i na programe obuke za sudstvo i javno tužilaštvo. Kontinuirano učešće ministra u donošenju ovih ključnih odluka zadržava značajan nivo uticaja na funkcionisanje Akademije.

33. Pored toga, treba podsetiti da je ova preporuka data još 2024. godine, u vreme kada još nije bila doneta odluka o modelu ulaska u profesiju. Već tada je Komisija smatrala da članstvo ministra pravde po položaju u Upravnom odboru Pravosudne akademije predstavlja razlog za zabrinutost. Komisija je naglasila da prikladnost takvog članstva zavisi i od modela koji će na kraju biti usvojen. Sada, kada Pravosudna akademija predstavlja jedini ulazni put u sudijsku i tužilačku profesiju, značaj zaštite njene nezavisnosti postaje još veći.

34. Komisija smatra da, imajući u vidu ukupne nadležnosti Upravnog odbora predviđene Nacrtom zakona, kao i obim odluka koje se donose bez učešća ministra, značajan deo nadležnosti Odbora, kako su prethodno opisane, i dalje podrazumeva učešće ili uticaj ministra u donošenju odluka koje utiču na institucionalnu strukturu Akademije, strukturu prijemnih i završnih ispita i utvrđivanje programa obuke.

35. Komisija takođe smatra da smanjenje potrebne većine za odlučivanje na dvotrećinsku

²⁴ Uporediti Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 48.

većinu može umanjiti stepen potrebnog konsenzusa, ali samo po sebi ne otklanja suštinsku zabrinutost u vezi sa učešćem izvršne vlasti.

36. Komisija podseća da nezavisnost institucije mora biti obezbeđena ne samo u praksi, već i u pogledu njenog spoljnog izgleda i percepcije. Prisustvo predstavnika izvršne vlasti u upravljačkim ili rukovodećim telima ustanove za obuku u pravosuđu može stvoriti utisak uticaja na obuku, ocenjivanje ili profesionalni razvoj budućih sudija i javnih tužilaca, čak i kada postoje formalne zaštitne mere.

37. Pored toga, Komisija želi da naglasi strukturni problem koji proizlazi iz predloženog članstva ministra pravde po položaju i u Upravnom odboru Pravosudne akademije i u Visokom savetu tužilaštva po položaju (član 163. stav 1. Ustava). Budući da oba saveta vrše nadzorne funkcije nad Pravosudnom akademijom prema nacrtima članova 4. i 38, ministar bi, s jedne strane, učestvovao u radu Visokog saveta tužilaštva kao organa kojem je poveren nadzor nad Akademijom, a s druge strane, učestvovao bi u upravljačkoj strukturi same Akademije. Time dolazi do preklapanja nadzornih i upravljačkih funkcija, što može dovesti do sukoba interesa.

38. Tokom sastanaka pojedini učesnici su tvrdili da članstvo ministra pravde po položaju doprinosi većoj vidljivosti Pravosudne akademije u okviru nacionalnog institucionalnog sistema, unapređujući koordinaciju politika, komunikaciju, saradnju, planiranje i obezbeđivanje resursa. Komisija smatra da se ovi ciljevi mogu ostvariti i drugim sredstvima, bez uključivanja ministra u Upravni odbor.

39. Imajući u vidu navedeno, i nakon pažljivog razmatranja argumenata koje su iznele vlasti, Komisija smatra da, iako član 13. st. 2. i 3. nacrta zakona predstavljaju određeno unapređenje, oni ne otklanjaju u potpunosti strukturni problem nastao usled učešća izvršne vlasti istovremeno na nivou nadzora i upravljanja u delu Pravosudne akademije koji se odnosi na obuku za tužilačku profesiju. Komisija stoga smatra da je ova preporuka samo delimično ispunjena i, imajući u vidu da je Pravosudna akademija sada postala jedini ulazni put za sudijsku i tužilačku karijeru, preporučuje uklanjanje članstva ministra pravde po položaju iz Upravnog odbora Pravosudne akademije. Ova preporuka podjednako se odnosi na svako lice koje predstavlja Ministarstvo pravde ili koje Ministarstvo pravde delegira, a koje takođe ne bi trebalo da bude član Upravnog odbora.

D. Postupanje po ostalim preporukama i druga pitanja

40. Komisija je takođe preporučila da vlasti razmotre uvođenje odredaba kojima bi se obezbedila rodno uravnotežena zastupljenost u sastavu organa Akademije.²⁵ Nacrt zakona dostavljen na razmatranje ne sadrži takve odredbe. Komisija stoga ponavlja ovu preporuku radi njenog sprovođenja u daljem postupku izrade zakona. Komisija podstiče vlasti da posvete odgovarajuću pažnju zakonskim garancijama u ovoj oblasti, budući da takve odredbe doprinose inkluzivnosti i legitimnosti ključnih pravnih institucija.

41. Pored toga, tokom onlajn konsultacija organizacije civilnog društva i strukovna udruženja izrazili su zabrinutost zbog nedovoljnog nivoa konsultacija i učešća koji im je bio omogućen u procesu izrade Nacrta zakona. Kako je Komisija ranije istakla, evropski principi dobrog normativnog uređenja zahtevaju transparentan, inkluzivan i demokratski proces, uz sadržajnu raspravu i konsultacije koje uključuju domaće zainteresovane aktere, naročito kada je reč o pitanjima koja se tiču ključnih institucija. Nacrti zakona treba da budu dostupni javnosti i, kada je to primereno, praćeni obrazloženjima i procenama efekata propisa.²⁶ Imajući u vidu navedeno, kao i činjenicu da je postupak izmene Zakona o Pravosudnoj akademiji još uvek u ranoj fazi, Komisija preporučuje da se u daljem toku postupka obezbede transparentnost,

²⁵ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 42.

²⁶ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2025\)002](#), Ažurirana lista za proveru vladavine prava, tačka 34.

inkluzivnost i široko učešće svih relevantnih aktera.²⁷

V. Zaključak

42. Ministar pravde Republike Srbije, gospodin Nenad Vujić, zatražio je dopunsko mišljenje Venecijanske komisije na Mišljenje (CDL-AD(2024)036)²⁸ o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji („Mišljenje iz 2024. godine“). Ministar pravde dostavio je revidirani Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji.

43. Venecijanska komisija pohvaljuje napore koje je Ministarstvo pravde uložilo kako bi Nacrt zakona o Pravosudnoj akademiji uskladilo sa ranijim preporukama Komisije, kao i dobru saradnju i konstruktivan dijalog sa nacionalnim vlastima tokom izrade ovog mišljenja.

44. Venecijanska komisija smatra da odluka vlasti da usvoje model prema kojem Pravosudna akademija postaje jedini ulazni put u sudijsku i tužilačku profesiju predstavlja valjan izbor javne politike, koji je u skladu sa ranijom preporukom Komisije.

45. U svetlu ovog razvoja događaja, Komisija želi da naglasi da nezavisnost i autonomija Pravosudne akademije postaju još značajnije. Od suštinske je važnosti da Pravosudnoj akademiji budu obezbeđene snažne garancije koje će štititi njenu nezavisnost od izvršne vlasti i njenu autonomiju u odnosima sa Visokim savetom sudstva i Visokim savetom tužilaštva, čime će se obezbediti da postupci izbora, obuke i ocenjivanja budu objektivni, transparentni i zasnovani na zaslugama. Komisija podstiče vlasti da obezbede jasne zakonske garancije koje će dodatno ojačati položaj Akademije u tom pogledu, naročito imajući u vidu njenu buduću ključnu ulogu kao „ulazne kapije“ za sudijsku i tužilačku karijeru.

46. Komisija konstatuje da prva ključna preporuka, koja se odnosi na detaljnije uređivanje i preciziranje „*postupaka koji se odnose na vršenje posebnih nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, i to: (i) praćenje rada Akademije i vršenje stručnog nadzora nad njenim radom, (ii) razmatranje izveštaja o prijemnom ispitu i rang-liste kandidata, (iii) vršenje diskrecione ocene kandidata nakon uspešno završene ‘početne obuke’ na Akademiji*“,²⁹ nije sprovedena.

47. U pogledu druge ključne preporuke, „*da se razmotri uklanjanje članstva ministra pravde po položaju u Upravnom odboru Pravosudne akademije*“,³⁰ Venecijanska komisija primećuje da ograničavanje ovlašćenja ministra pravde u Upravnom odboru, kroz njegovo isključivanje iz odlučivanja o pojedinim pitanjima i kroz zamenu zahteva za jednoglasnost dvotrećinskom većinom za određene odluke Upravnog odbora, kako je trenutno predloženo u revidiranom Nacrtu zakona, predstavlja dobrodošlo unapređenje, ali ne otklanja u dovoljnoj meri osnovne razloge zabrinutosti koji su bili temelj preporuke Komisije iz 2024. godine. Ove zabrinutosti postale su još izraženije imajući u vidu da je Pravosudna akademija sada uspostavljena kao jedini ulazni put za sudijsku i tužilačku karijeru. Komisija primećuje da bi značajan deo nadležnosti Upravnog odbora i dalje podrazumevao učešće ili uticaj ministra u donošenju odluka koje utiču na institucionalnu strukturu, strukturu prijemnih i završnih ispita i utvrđivanje programa obuke, te naglašava da se zahtev za nezavisnošću odnosi na celokupnu strukturu i upravljanje ustanovom za obuku. Smanjenje potrebnog kvoruma za odlučivanje na dvotrećinsku većinu samo umanjuje stepen potrebnog konsenzusa, ali ne eliminiše potencijalni uticaj

²⁷ Uporediti takođe Venecijanska komisija, [CDL-PI\(2026\)007](#), Srbija – Hitno mišljenje o izmenama zakona koje uređuju pravosuđe i javno tužilaštvo od 28. januara 2026. godine, tačka 96.

²⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu.

²⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 48.

³⁰ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2024\)036](#), Srbija – Mišljenje o Nacrtu zakona o Pravosudnoj akademiji i Nacrtu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, tačka 48.

ministra. Kada je reč o delu Akademije koji se odnosi na tužilačku obuku, ministar bi, pored toga, učestvovao i u organu koji vrši nadzor nad Akademijom – Visokom savetu tužilaštva – i u samom upravljačkom organu Akademije. Venecijanska komisija stoga zaključuje da njena druga ključna preporuka još uvek nije u potpunosti sprovedena i preporučuje potpuno uklanjanje članstva ministra pravde po položaju u Upravnom odboru Akademije. U specifičnom kontekstu Srbije, ova preporuka se podjednako odnosi na svako lice koje predstavlja Ministarstvo pravde ili koje je od strane Ministarstva pravde delegirano, a koje takođe ne bi trebalo da bude član Upravnog odbora.

48. Pored toga, preporuka iz 2024. godine da se razmotre odredbe kojima bi se obezbedila rodno uravnotežena zastupljenost u sastavu organa Akademije ostala je nesprovedena, te Komisija želi da je ponovi.

49. Konačno, imajući u vidu značaj pitanja o kojima je reč, Venecijanska komisija ponavlja da, u skladu sa njenim dugogodišnjim standardima, postupak donošenja zakona treba da bude inkluzivan i da omogućiti odgovarajuće učešće svih relevantnih aktera, uključujući organizacije civilnog društva. Obezbeđivanje transparentnosti, konsultacija i suštinskog uključivanja zainteresovanih strana u svakoj fazi zakonodavnog postupka od ključnog je značaja kako za legitimitet tako i za delotvornost reformi, naročito onih koje se odnose na pravosuđe i vladavinu prava.

50. Venecijanska komisija pozdravlja spremnost nacionalnih vlasti da predlože izmene usmerene na suštinsko sprovođenje preporuka Komisije iznetih u ovom mišljenju i ostaje na raspolaganju vlastima Republike Srbije za dalju pomoć u vezi sa ovim pitanjem.