

Београд, 17. август 2026

број 57/26

Поводом Предлога закона о изменама Закона о судијама, Предлога закона о изменама Закона о јавном тужилаштву и Предлога закона о Правосудној академији који су 17.07.2026. године достављени Народној скупштини, заказаних јавних слушања 18.08.2026. у Крагујевцу, 19.08.2026. у Нишу, 20.08. 2026. у Новом Саду и 21.08.2026. у Београду и скупштинске расправе која ће потом уследити, Друштво судија Србије указује на неколико важних питања.

Досадашњи начин уласка у правосуђе

Да би неко постао судија потребно је да прође кроз две главне фазе. Прва фаза је заједничка за све (неопходно је завршено образовање на правном факултету, затим најмање две године рада на пословима у правној струци током којих се стичу практична знања и вештине и на крају положен правосудни испит) и окончава се положеним правосудним испитом. Друга фаза, у којој се правници са положеним правосудним испитом опредељују се за једно од два решења, окончава се, зависно од решења за који је оптирано, или положеним „судијским“ испитом пред Високим саветом судства или завршеном почетном обуком на Правосудној академији.

Правници са положеним правосудним испитом, који се у другој фази опредеље за прву опцију, настављају да раде (најчешће у суду или јавном тужилаштву) и да се обучавају кроз рад у правној струци још најмање две до три године, након чега полажу судијски/тужилачки испит пред Високим саветом судства/Високим саветом тужилаштва, чиме стичу услов да конкуришу за избор на правосудну функцију. Они који се опредеље за другу опцију, полажу пријемни испит на Правосудној академији где похађају двогодишњу почетну обуку (чији се највећи део спроводи у суду, на исти начин као и код прве групе правника са положеним правосудним испитом), а затим на Академији полажу испит (који се састоји од анализе случаја и симулације суђења), чиме стичу услов да конкуришу за избор на правосудну функцију.

Дакле, важећи прописи омогућавају више колосека који воде истом циљу – стицању стручности и оспособљености за избор на судијску функцију, о чему у сваком случају одлучује Високи савет судства (Високи савет тужилаштва), доношењем одлуке о избору у складу са својом надлежношћу прописаном Уставом и законом.

Шта се мења предложеним законима

Предложеним законским изменама за улазак на правосудну функцију (судијску или јавнотужилачку) прописује се само један начин за то – преко Правосудне академије.

Предлозима правосудних закона који су на дневном реду мање се мења начин обуке у правосуђу, а много више избор судија и јавних тужилаца. Јер, Правосудна академија неће бити тело које само спроводи обуку, већ постаје једини начин „уласка у правосуђе“ и тело које ће заправо одлучивати о много важнијем питању - ко ће бити судија или јавни тужилац, и то тако што ће вршити селекцију полазника обуке и издавати уверења о завршеној обуци.

Суштинска промена коју доносе ти закони огледа се у томе што ће правосудни савети (Високи савет судства и Високи савет тужилаштва) бити дужни да за судије и јавне тужиоце који се први пут бирају на ту функцију изаберу само кандидате којима је Правосудна академија издала уверење о завршеној обуци.

То значи да процену два од три најважнија услова за избор (стручност и оспособљеност) неће више вршити правосудни савети (на основу испита и разговора са кандидатом) већ Правосудна академија, селекцијом полазника и издавањем уверења о завршеној обуци. Јер и иначе, сви полазници почетне обуке, осим оних који сами одустану, обуку и заврше - од почетка рада Правосудне академије (01.01.2010) до краја јула 2024, уписано је укупно 413 полазника почетне обуке (258 за судије и 155 за јавне тужиоце), од којих је 17 одустало, док су сви остали обуку завршили.

Суштински иста решења Уставни суд је огласио неуставним 2014 одлукама [ИУЗ – 497/2011](#) од 6.02.2014. године („Службени гласник РС“, број 32/2014 од 20.03.2014) – у одредбама члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС“, број 104/09) и [ИУЗ – 427/2013](#) од 12.06.2014. године („Службени гласник РС“, број 111/2014 од 15.10.2014) - другу реченицу члана 50. став 4. Закона о судијама ("Службени гласник РС", бр. 116/08, 58/09-Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12-Одлука УС, 121/12, 124/12-Одлука УС и 101/13) која је гласила: *“Високи савет судства дужан је да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у*

складу са посебним законом.“ За ове одлуке Уставног суда Венецијанска комисија је констатовала да су релевантне и за верзију закона које је разматрала у [Мишљењу од 2024](#)¹.

Предложеним изменама планира се, супротно циљевима уставне реформе од 2022. и након тога донетим правосудним законима 2023, заобилазни и неформални начин враћања утицаја политичке власти на кадрирање у правосуђу.

Разлози због којих сада предложена решења нису нашла место у уставној и законској реформи 2022/2023

Прописи који уређују правосуђе Србије измењени су пре свега неколико година – 2022. Устав и 2023. правосудни закони. Реформа од 2022/2023 извршена је у инклузивном и у свему узорном процесу, у коме:

- се имало у виду да Европска унија није препоручила „једну тачку уласка у правосуђе“.
- се имало у виду да избор судија само међу кандидатима који су завршили обуку на Правосудној академији не представља стандард у европским државама
- није постојала ниједна анализа рада Правосудне академије која би оправдавала Правосудну академију као једину тачку уласка у правосуђе
- су вршене 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 била применљива у реалном животу.

Није представљало ни пропуст ни грешку то што, приликом прописивања услова за избор судија и јавних тужилаца решења нису садржала захтев да се стручност судије процењује искључиво уверењем о завршеној обуци у Правосудној академији. Против таквог решења већ су се одавно изјаснили, између осталог, [Уставни суд](#), [Врховни суд](#), [Високи савет судства](#), [Радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије](#), [Радна група за израду анализе уставног оквира о правосуђу у Републици](#)

¹ Мишљења Венецијанске комисије од 2024 о Нацрту закона о Правосудној академији и нацрту измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву ЦДЛ-АД(2024)036 од 9.12.2024, став 30.

Србији, професура, готово све судије². Став правне струке заснован је на искуству и реалном сагледавању друштвених услова и тренутног нивоа правне културе у Србији.

У Коментарима на нацрте закона о судијама и Правосудној академији од 6. маја 2026. изнети су детаљни и бројни разлози због којих Правосудна академија као једини пут до правосудне функције није нашла место ни у уставним амандманима ни у новим правосудним законима. Да академија, као једина тачка уласка у правосуђе не представља европски стандард³ изричито је и више пута навела и Венецијанска комисија, и у Мишљењу од 2024 (ст. 22-35 и 45. и 46) и у Допунском мишљењу од 2026⁴ (ст. 10-12). Због тога такво решење не представља ни захтев Европске уније Србији. У различитим европским државама подједнако добро функционишу различити системи обуке и избора судија. За државу је важно да јој судије и јавни тужиоци буду стручњаци од интегритета, а не да ли су они таквима постали путем менторске обуке каква је у Србији постојала деценијама или у Правосудној академији.

Високи савет судства је у одговору Министарству правде од 9.12.2025. нагласио да се са таквим законима није сагласио (закони о којима се изјашњавао садржавали су иста решења као и сад предложени), изнео је низ примедба на достављене верзије оба нацрта закона, указао на њихову неуставност и на непоштовање обе одлуке Уставног суда од 2014. и захтевао повлачење оба закона. О новом захтеву Министарства правде од 13.07.2026. за достављање мишљења у смислу члана 17. Закона о Високом савету судства, Високи савет судства није био у прилици да одговори до 17.07.2026. када су предлози закона предати у скупштинску процедуру.

² Друштво судија је у два наврата истраживало мишљења судија о различитим питањима везаним за судство и правосуђе уопште на основу разговора са преко 60% од укупног броја судија. О Правосудној академији као „јединој тачки уласка у правосуђе“ негативно се изразило 2016. године 65% испитаника (стр. публикације „Јачање независности и интегритета судија у Србији“, стр. 9), а 2023. готово 70% испитаника (стр. 44 до 48 публикације Истраживање Професионалног интегритета судија). Веома је индикативно да се 2023. свега 9,6% испитаника изјаснило да би иницијална обука на Правосудној академији требало да буде услов за избор за судију.

³ Све о обуци у судству Србије, европским стандардима, настанку, функционисању и проблемима Правосудне академије, ставовима струке и домаћих и међународних институција о капацитетима Правосудне академије и ризицима с тим у вези, процесу доношења закона, као и свим другим подацима садржано је у Анализи обуке у правосуђу Србије – искуства и перспективе, <https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2024%2010%2009%20Analiza%20obuke%20u%20pravosu%C4%91u%20Srbiје%20-%20iskustva%20i%20perspektive.pdf>

⁴ Допунско мишљење на Мишљење о Нацрту Закона о Правосудној академији ЦДЛ-АД(2026)019 од 15.06.2026., ст. 20-23

Дакле, мимо струке, која је о томе имала доследан и изразито негативан став још од 2013, укључујући и Врховни суд, Високи савет судства и Уставни суд, политичка власт се определила за Правосудну академију као за једини пут уласка у правосуђе предложеним законским решењима.

Одсуство јавне расправе

Доношење тако стратешке одлуке мимо струке делује да је разлог због кога није била организована никаква јавна расправа у фази припреме нацрта законских предлога који су сада пред народним посланицима. Поводом нацрта ових закона из 2024 организован је један радни састанак, мимо законских и пословничких правила, а затим и четири јавна слушања, што се свеукупно не може сматрати добро спроведеном јавном расправом⁵.

Јавна расправа и јавна слушања нису исто. Јавну расправу организује Влада (ресорно министарство) у фази када се пише нацрт новог закона, а пре него што Влада утврди коначан предлог закона, док јавно слушање организује одбор Народне скупштине када је предлог закона већ у скупштинској процедури и кад се на његову садржину скоро ни не може утицати.

Влада има дужност да најпре обави консултације, а затим и да спроведе јавну расправу. Те су активности, као и њихово трајање, дужност сачињавања и чињења доступним извештаја о томе и сл. уређене Законом о државној управи (чл. 76. и 77) и Пословником Владе (чл. 37. до 42, 70). Ово је нарочито важно када је реч о доношењу прописа који мењају уређење државне власти (у овом случају судске) који по својој природи представљају системске законе, као што је и овде случај (члан 41, 41а-41д, 42 Пословника Владе). Јавна расправа спроводи се прикупљањем предлога, сугестија и коментара, одржавањем округлих столова са циљним групама и представницима стручне јавности и трибина којима може да присуствује целокупна заинтересована јавност.

Уосталом, и Венецијанска комисија указује на ове недостатке. У Допунском мишљењу од 2026 она понавља да *„европски принципи доброг нормативног уређења захтевају транспарентан, инклузиван и демократски процес, уз садржајну расправу и консултације које укључују домаће заинтересоване актере, нарочито када је реч о питањима која се тичу кључних институција. Нацрти закона треба да буду доступни јавности и, када је то примерено, праћени образложењима и проценама ефеката прописа.“*, указује да је *„поступак измене Закона о*

⁵ О томе више у [Коментарима Друштва судија на нацрте Закона о Правосудној академији и о судијама од 9.10.2024. године](#), стр. 2 до 4.

Правосудној академији још увек у раној фази..." и „препоручује да се у даљем току поступка обезбеде транспарентност, инклузивност и широко учешће свих релевантних актера.“ (ст. 41 и 49). И у последњем [Хитном follow-up мишљењу](#)⁶ Венецијанска комисија понавља ове констатације и препоруке.

Ко и на основу чега одлучује

Није спорно да је Венецијанска комисија у Допунском мишљењу од 2026 (ст. 20-23) прихватила опредељење власти да Правосудна академија буде једини пут и услов за избор на правосудну функцију, јер је то један од више постојећих функционалних начина обуке (и избора) судија. Друштво судија тврди да у овом случају Венецијанска комисија не сагледава добро све околности у Србији и специфичности нашег система.

Јесте тачно да је држава та, у конкретном случају Република Србија, која доноси одлуку и врши избор оваквог (и других) или каквог другог решења. При доношењу сваке такве одлуке Република Србија треба да има у виду међународну добру праксу, али пре свега је битно да води рачуна о поштовању уставности, законитости и јединства правног поретка Републике Србије, њеној правној традицији, финансијским могућностима и капацитетима, као и реалној применљивости планираног решења.

О томе да ли су предложена законска решења у складу са Уставом Републике Србије, није на Венецијанској комисији да суди. Уосталом, она је још у Мишљењу од 2024 нагласила да је питање (не)уставности предложених измена наведених закона ствар преиспитивања од стране домаћег Уставног суда (ст. 30 и 31). С тим у вези, у Допунском мишљењу од 2026 Комисија само подсећа да Устав коначну оцену кандидата (приликом избора) задржава у надлежности правосудних савета (став 25), и на више места наводи да јој је достављен (само) Закон о Правосудној академији (ст. 1, 4, 13, 19, 42). Тек у Хитном *follow-up* мишљењу (став 1) наводи да су јој нацрти измена закона о судијама и јавном тужилаштву достављени средином јуна 2026., да се „њима одражава успостављање Правосудне академије као једине улазне тачке за приступ правосудним професијама“ (став 8), да ..., „сматра прихватљивим“ да се питање „развијања и прецизирања поступка остваривања дискреционог овлашћења савета приликом разматрања кандидата након успешног завршетка програма почетне обуке на Правосудној академији“... „уреди другим законима и подсећа да ти закони морају бити у складу са уставним

⁶ Хитно *follow-up* мишљење на претходна мишљења о Нацрту Закона о Правосудној академији ЦДЛ-ПИ(2026)013 од 16.07.2026, ст. 22 и 27.

овлашћењима оба савета да донесу коначну одлуку о избору судија (члан 150. став 2. Устава) и јавних тужилаца (члан 162. став 2. Устава)" (ст. 15 и 16). Такође, Венецијанска комисија и у последњем Хитном *follow-up* мишљењу указује на проблеме због присуства представника извршне власти у управљачким или руководећим телима академије (ст. 18, 19 и 26).

Ипак, и поред ових и оваквих констатација Венецијанске комисије, Друштво судија подсећа на две поменуте одлуке Уставног суда од 2014. које су прогласиле неуставним решења суштински иста као и ова која су сад предложена. Уставни суд је за такве своје одлуке изложио аргументацију која и даље стоји, а за коју је и Венецијанска комисија у Мишљењу од 2024 навела да је и сада релевантна.

Управо због тога, до другачијег закључка о сагласности са Уставом не може да доведе ни то што се предложеним законима искључује чланство министра правде у Управном одбору Правосудне академије, овлашћују правосудни савети да, ако уоче неправилности, одбију извештај Правосудне академије о пријемном испиту (чиме се пријемни испит поништава, а кандидати могу покренути управни спор) и да врше стручни надзор над квалитетом рада Правосудне академије и обуком полазника. У ситуацији када су правосудни савети дужни, упркос томе што они те полазнике на почетку обуке нису селектирали, нити су они на крају обуке оценили њихову стручност, да изаберу те полазнике за судије и тужиоце, јасно је да правосудни савети заправо не доносе одлуке о избору на правосудну функцију, већ само формално потврђују („аминују“) одлуке Правосудне академије. Та решења дакле, никако неће отклонити основни проблем ових законских измена – то што је од правосудних савета одузета уставна надлежност избора судија и тужилаца.

Осим тога, када се сагласила са Правосудном академијом као једином улазном тачком у правосудну професију, Венецијанска комисија се није бавила тиме да ли је предложено решење спроводиво и да ли Правосудна академија има капацитет да га изнесе. Штавише, она ни није била дужна да то има у виду.

Одговорност за оцену капацитета Правосудне академије и спроводивости предложеног решења носи држава Србија, понајвише Влада и Народна скупштина. Они су ти који треба да имају у виду велику „смену генерација“ која је у току у српском правосудју. Јер, током ове деценије у пензију одлази преко 1.500 судија (од њих нешто преко 2.500 укупно), значи преко 60% од укупног судијског кадра. С друге стране, за 14 и по година постојања (од 1.01.2010. до лета 2024) Правосудне академије почетну обуку завршило је око 250 полазника за судије (и још око 150 тужилачких полазника), док последње три године није ни вршен упис нових полазника. Само тих неколико података је довољно за закључак да Правосудна академија засад нема капацитет да постане једини улаз за правосудје.

На основу свега изложеног, Друштво судија Србије

ПОЗИВА:

Владу да, на основу члана 159. Пословника Народне скупштине, повуче из скупштинске процедуре предлоге закона о изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву и Закона о Правосудној академији, и да спроведе јавну расправу у свему сагласно Закону о државној управи и Пословнику Владе;

Одбор за уставна питања и законодавство и Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу да, на основу члана 155. Пословника Народне скупштине, предложи Народној скупштини да не прихвати предлоге наведених закона у начелу;

Оба наведена скупштинска одбора да доставе предлог председнику Народне скупштине, а председника Народне скупштине да, на основу тих предлога, ангажује научне или стручне институције, као и научнике и стручњаке, ради проучавања питања на која је указано овим документом, у смислу члана 43. Пословника Народне скупштине.

Друштво судија Србије изражава спремност да се његови представници одазове позиву председника Народне скупштине, народних посланика, посланичких одбора и група и пружи додатна појашњења изложених ставова.