

Број 28/24

9. октобар 2024

Београд

## АНАЛИЗА ОБУКЕ У ПРАВОСУЂУ СРБИЈЕ – ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ

## САДРЖАЈ

<b>I УВОД</b> .....	3
<b>II ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА НАЦРТА ЗАКОНА</b> .....	5
Први и једини радни састанак Радне групе за израду Нацрта закона о Правосудној академији .....	12
Саопштење Радне групе за Поглавље 23 Националног конвента о Европској унији .....	15
Закључак о процесу рада на Закону о Правосудној академији .....	16
<b>III СТРАТЕШКИ, УСТАВНИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОБУКУ У ПРАВОСУЂУ</b> .....	17
<b>IV ОДСТУПАЊА ОД СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА У ПРОЦЕСУ ИЗРАДЕ НАЦРТА ЗАКОНА</b> .....	21
<b>V ДРУШТВЕНО-ИСТОРИЈСКИ КОНТЕКСТ ОБУКЕ СУДИЈА У СРБИЈИ</b> .....	24
Обука пре оснивања Правосудне академије.....	24
Оснивање и функционисање Правосудне академије .....	26
Уставни суд о одузимању уставне надлежности од Високог савета судства .....	29
Закључак о досадашњем функционисању и могућностима Академије.....	31
<b>VI САДРЖИНСКЕ ПРИМЕДБЕ</b> .....	34
Номотехнички недостаци .....	34
Нарушавање јединствености правног поретка .....	36
Одузимање уставне надлежности Високом савету судства .....	36
Повреда принципа владавине права – неповиновање власти Уставу и закону .....	39
Угрожавање уставног начела забране дискриминације и права на учешће у управљању јавним пословима .....	40
Спорна решења у вези са финансирањем и финансијским пословањем Академије.....	40
Комерцијализација обуке и њени негативни ефекти .....	42
Нејасан и неусклађен са системским законима радноправни статус корисника обуке .	43
Одсуство решења која би обезбеђивала независно функционисање Академије.....	46
<b>VII ПРЕДЛОЗИ</b> .....	47
Предности предложених решења.....	50
<b>VIII ЗАКЉУЧАК</b> .....	51

## I УВОД

1. Министарство правде Републике Србије (у даљем тексту: Министарство правде) обавестило је 13. септембра 2024. јавност Србије да је радна верзија Закона о Правосудној академији достављена претходног дана Венецијанској комисији на експертизу. Уз ту вест, на сајту Министарства правде објављена је радна верзија поменутог закона и њему пратеће измене Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву у две варијанте – зависно од тога да ли ће бити задржан члан 56. Радне верзије Закона о Правосудној академији. С тим у вези, Друштво судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија) и Асоцијација судијских помоћника указују на одређене битне околности за употпуњавање слике везане за наведене правне акте.
2. Народна скупштина Републике Србије је 9. фебруара 2022. прогласила Акт о промени Устава Републике Србије и Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава РС које је донела 30. новембра 2021. Претходно је Акт о промени Устава вољом грађана потврђен на републичком референдуму одржаном 16. јануара 2022. Тиме је окончан готово деценију дуг и на махове веома турбулентан процес промене Устава РС у делу који се односи на правосуђе и уједно је започет процес усаглашавања закона из области правосуђа са Амандманима на Устав.
3. Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије<sup>1</sup>, прописано је да ће се Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Високом савету судства и Закон о Државном већу тужилаца ускладити са Амандманима у року од годину дана од дана ступања на снагу Амандмана, а да ће се одредбе других закона ускладити са Амандманима у року од две године. Сви напред наведени закони које је требало донети у року од године дана су и донети и објављени у року - 9. фебруара 2023. Међутим, двогодишњи рок за усклађивање других закона, па и Закона о Правосудној академији, односно закона који би се бавио обуком у правосуђу, истекао је 9.2.2024, а да ти закони нису донети.
4. Друштво судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија)<sup>2</sup> и Асоцијација судијских помоћника<sup>3</sup> овом анализом чине свој допринос у одсликавању и разумевању

---

1 Одлука о расписивању републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије са текстом Акта о промени Устава Републике Србије, образложењем тог акта и Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава објављени су у *Службеном гласнику РС* број 115 од 30. новембра 2021. године. У образложењу Акта о промени Устава наведени су разлози због који се приступа промени Устава.

Одлука о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије и Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије објављене су у *Службеном гласнику РС*, број 16 од 9. фебруара 2022. године.

2 [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

процеса у којој се одвијао досадашњи рад на изради Радне верзије Закона о Правосудној академији, као и правног оквира за обуку у правосудју Србије, друштвено-историјског контекста који је утицао на начин обуке будућих судија у Србији и досадашњег функционисања Правосудне академије. Потписници ове анализе су уверени да се тек уз овакав шири приступ може правилно проценити да ли је у складу са разлозима промене правног оквира (уставног и законског) спроведене 2022/2023 намера да се за судије у Србији бирају само они који су завршили почетну („претходну“) обуку у Правосудној академији<sup>4</sup>. Такође, такав шири приступ даће и одговор на питања да ли је таква намера изводива у тренутним реалним условима и да ли ће она допринети јачању независности судства и функционисању правне државе у Србији.

5. Друштво судија и Асоцијација судијских помоћника су свесни да избор судија само међу кандидатима који су завршили обуку на правосудној академији не представља правни стандард у европским државама. А све и кад би такав стандард постојао, његова правилна примена захтевала би претходно тумачење и разматрање различитих могућих решења, имајући у виду правну традицију, правни поредак, искуства и реалне могућности конкретне државе која се за њега опредељује. 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.

---

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 уверило је Владу Србије да заједнички оснују 2001 Правосудни центар, претечу Правосудне академије.

3 [Асоцијација судијских помоћника](#) је добровољно, невладино струковно удружење судијских помоћника у Републици Србији основано 2022. ради остваривања циљева у области владавине права, изградње правне државе, са главним фокусом на заштиту права и интереса, те побољшање правног и материјалног положаја судијских помоћника.

4 За ситуацију у којој би Високи савет судства био дужан да за судију бира само оне правнике који су, уз услов да испуњавају и остале услове за избор на судијску функцију прописане Законом о судијама, завршили обуку као корисници Правосудне академије у стручној јавности користи се израз: Правосудна академија као „једина тачка уласка у судство“.

Будући да је такав израз познат стручној јавности и да је краћи, када се у наставку текста буде користио тај израз, или његове варијанте: „једна врата за улазак у судство“, „једина тачка уласка у судство“ и слично, односиће се на ситуацију у којој је Високи савет судства дужан да за судију изабере само оног правника који је, уз услов да испуњава и остале услове за избор на судијску функцију прописане Законом о судијама, завршио обуку као корисник Правосудне академије, односно на ситуацију у којој постоји „додатни“ услов за избор на судијску функцију, а то је обука завршена на Правосудној академији.

6. У овој анализи ће бити изложени и конкретни разлози због којих два удружења оцењују неприхватљивим како досадашњи процес, тако и садржину правних аката који су достављени Венецијанској комисији ради експертизе, као и заједнички конкретни предлози оба удружења.

## II ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА НАЦРТА ЗАКОНА

7. Процес доношења Закона о правосудној академији започет је 25.7.2024. када је министарка правде донела решење о оснивању Радне групе за израду нацрта Закона Правосудној академији<sup>5</sup> (у даљем тексту: РГ) и сазвала иницијални састанак Радне групе за 1. август 2024. Да би било јасно којом брзином су се одвијала дешавања у вези са радом на овом закону, најпре ће бити хронолошки приказана дешавања. Догађаји су један другог претицали из дана у дан. Непримерена журба, конфузија, онемогућавање учешћа у раду онима који би могли да му значајно допринесу, необавештеност не само јавности, већ и судија и чланова Радне групе, део су атмосфере у коме се овај процес одвијао. Таква атмосфера није омогућавала да се овом важном послу приступи на одговарајући начин, да се размотре разлози доношења новог закона, сврха обуке, као ни њени могући модалитети обуке правну традицију Србије, досадашња искуства у функционисању Правосудне академије (почев од 2010) и реалне могућности Србије. И све напред наведено у контексту чињенице да ни у Европи не постоји стандард који би прописивао обуку завршену на академији као услов за «улазак у правосудје».

8. Иницијалном састанку Радне групе, којем је у име Друштва судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија) присуствовала Снежана Бјелогрић, председник Друштва судија и изборни члан Високог савета судства из реда судија, присутни су обавештени од стране помоћника министра правде Јована Ћосића и Бранислава Стојановића:

---

5 У састав Радне групе за израду Нацрта закона о Правосудној академији именовани су: помоћници министра правде: Јован Ћосић, председник; Јелена Деретић, Бранислав Стојановић и Владимир Винци, Ненад Вујић, директор Правосудне академије, Марија Аранђеловић Јуреша, члан Високог савета судства из реда судија, доц. др Мирослав Ђорђевић, потпредседник Високог савета тужилаштва, Гордана Комненић, судија Врховног суда, др Јасмина Киурски, јавни тужилац Врховног јавног тужилаштва, Нада Ђорђевић, судија Вишег суда у Београду и заменик председника Управног одбора Друштва судија Србије, др Горан Илић, јавни тужилац Врховног јавног тужилаштва и почасни председник Удружења тужилаца Србије, Сузана Плавшић, судија Прекршајног суда у Београду и члан Главног одбора Удружења судија прекршајних судова Републике Србије, Зоран Николов, јавни тужилац Основног јавног тужилаштва у Крагујевцу и члан Управног одбора Удружења судија и тужилаца Србије, Небојша Ђуричић, председник Управног одбора Форума судија Србије, др Вељко Делибашић, председник Адвокатске коморе Србије и проф. др Зоран Лончар, редовни професор Правног факултета у Новом Саду.

Ваља приметити да је Радна група основана само за израду нацрта закона о Правосудној академији. Тој Радној групи није стављено у задатак да мења Закон о судијама.

- да је доношење Закона о Правосудној академији потребно ради усаглашавања са Уставом и 2023. донетим законима у циљу унапређења система обуке;
- да је потребно наћи право место обуци коју спроводи Правосудна академија (у даљем тексту: Академија) у складу са новим прописима;
- да је закон потребно донети у што краћем року, односно до 10.9.2024. године, због чега је члановима Радне групе остављен рок до 25.8.2024. да доставе своје предлоге, након чега ће Министарство правде само сачинити нацрт текста закона о којем ће се расправљати на радном састанку Радне групе заказаном за 4 - 6. септембар, после чега ће текст закона бити преведен и послат Венецијанској комисији, а истовремено ће се одржавати дебатни округли столови;
- да је потребно испунити прелазно мерило у Акционом плану за Поглавље 23 које предвиђа „једну тачку уласка у правосуђе“ али на начин да се обезбеди заштита од недозвољених утицаја приликом избора судија и тужилаца.

9. На овом састанку судија Снежана Бјелогрић је указала да је већ ионако широк састав Радне групе омогућавао да у њој буду заступљени сви релевантни чиниоци и изразила жаљење што представници Алумни клуба Правосудне академије, као и представници Асоцијације судијских помоћника нису позвани да учествују у раду Радне групе и позвала је Министарство правде да размотри могућност накнадног укључивања у рад и представника наведених струковних удружења.

10. Радној групи за Поглавље 23 Националног конвента о Европској унији (у даљем тексту: РГ23 НКЕУ), на тражење од 31. јула, одобрено је тек 28. августа 2024. присуствовање састанку Радне групе у својству посматрача.

11. Друштво судија је, заједно са Асоцијацијом судијских помоћника, 27. августа 2024. доставило Министарству правде документ „[О процедури доношења закона и принципима обуке у правосуђу](#)“ у коме су садржани принципи на којима би требало да почива нови закон о обуци у правосуђу и уједно се изјаснило о предвиђеној процедури доношења закона. Поново је изражена забринутост ових струковних удружења због недовољне инклузивности и непримерено кратког рока за доношење закона, као и због планираног концепта да Академија постане једина тачка уласка у правосуђе.

12. Члановима Радне групе, као и Друштву судија Србије, достављени су материјали удружења представљених у Радној групи и чланова те групе, и то 6. августа допис Ненада Вујића, директора Правосудне академије, 21. августа допис др Јасмине Киурски, јавног тужиоца Врховног јавног тужилаштва, 27. августа предлози Удружења тужилаца Србије и Форума судија Србије, а 2. септембра и документ Друштва судија и Асоцијације судијских помоћника од 27.8.2024. године.

13. Дана 30. августа члановима Радне групе, као и Друшту судија, достављен је Нацрт закона о Правосудној академији. Наведено је да га је припремило Министарство правде у сарадњи са Правосудном академијом, као почетни текст на коме ће радити

Радна група. Из материјала достављеног као основа за рад Радне групе било је јасно да Министарство правде не намерава да, оно само нити у оквиру Радне групе, расправља о најбитним питањима обуке и о томе какав би требало да буде концепт закона о обуци у правосуђу.

14. Због тога су 2. септембра Друштво судија, Алумни клуб Правосудне академије и Асоцијација судијских помоћника издали заједничко саопштење за јавност, понављајући забринутост због чињенице да у Радној групи није представљено цивилно друштво и струковна удружења која имају најнепосреднија искуства са обуком и у најужем фокусу им је и статус и функционисање Академије. Реч је о Алумни клубу Правосудне академије, кога чине судије и тужиоци који су завршили почетну обуку на Академији и полазници обуке на Академији и Асоцијација судијских помоћника, коју чине правници су стекли традиционалну менторску обуку, положили правосудни испит и наставили да раде у суду. У заједничком саопштењу је констатовано да:

- није настављена добра пракса инклузивног и темељног рада која је постојала током промене Устава 2021. и правосудних закона 2022, иако се Акционим планом за Поглавље 23 држава обавезала на доношење Закона о Правосудној академији у процесу у који ће активно и равноправно били укључени и представници правосуђа и струке, као и на коришћење експертизе цивилног друштва и на стварни и систематски дијалог са цивилним друштвом,
- никаква хитност не може оправдати да се на тако важном закону ради суштински на једном састанку, што ствара утисак да је формирање Радне групе само кулиса инклузивности и демократског дијалога,
- садржина прелазног мерила на чије је хитно испуњење указано на иницијалном састанку Радне групе не произлази из Ревидираног акционог плана за Поглавље 23.

Посебно, у вези са достављеном радном верзијом нацрта закона, који треба да послужи као полазна основа за рад на заказаном састанку, удружења потписници овог саопштења исказала су оправдану забринутост да закон неће следити принципе за које се залажу, а то су, између осталог:

- Системски приступ унапређењу обуке, како би били обезбеђени услови за изградњу моћне и независне институције за обуку у правосуђу.
- Обука која у потпуности „прати“ концепт Устава и нових правосудних закона у погледу утврђених надлежности правосудних савета.
- Обука која треба да одговара сврси – јачању стручности и интегритета носилаца правосудне функције и потребама правосуђа.
- Обука 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.

15. Истог дана, 2. септембра 2024, на друштвеним мрежама се огласила и неформална група судијских и тужилачких помоћника дописом упућеним председнику и члановима Радне групе у коме су:

- изразили противљење концепцији закона према којој би Академија представљала “једину тачку уласка у правосуђе”
- подржали поменути документ Друштва судија Србије (и Асоцијације судијских помоћника) од 27.08.2024. године
- предложили да председник Радне групе проследи њихов допис свим члановима Радне групе и
- захтевали да се представницима судијских и тужилачких помоћника омогући учешће у раду Радне групе.

16. Кориговани Нацрт Закона о Правосудној академији достављен је члановима Радне групе 2. септембра. Овај пут је уз њега достављен и Нацрт закона о измени Закона о судијама, којим се уводи нови услов за избор судије, јер се изменом прописује да се *„стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију утврђује уверењем о завршеној претходној обуци на Правосудној академији.”* Из достављеног Нацрта закона о изменама Закона о судијама било је јасно да се Министарство правде, супротно предлогу Друштва судија и Асоцијације судијских помоћника, и без изјашњавања чланова Радне групе, определило за концепт обуке који завршену обуку у Правосудној академији суштински поставља као додатни услов за избор судија, односно да мења (допуњава) услове за избор судија мимо оних прописаних Законом о судијама од 2023.

17. Поподне 3. септембра, уочи сутрашњег састанка Радне групе, министарка правде и њени помоћници одржали су састанак са судијским помоћницима из Асоцијације судијских помоћника, Удружења судија и тужилаца <sup>6</sup> и поменуте неформалне групе на коме је саопштено да ће представницима помоћника бити омогућено да прате рад Радне групе у својству посматрача (с тим што су путни и трошкови боравка покривени само једној особи).

18. О састанку Радне групе одржаном од 4. до 6. септембра 2024 биће речи на засебном месту у наставку. На овом месту треба напоменути да је на крају састанка било договорено да ће на састанку договорени текст Нацрта закона о Правосудној академији бити убрзо достављен члановима Радне групе. Међутим, то се није десило.

19. Поводом Нацрта закона о Правосудној академији од 2. септембра огласио се Центар за правосудна истраживања (ЦЕПРИС) саопштењем од 5. септембра 2024. У

---

6 [Удружење судија и тужилаца](#) је основано у септембру 2018. године и одмах је почело да функционише уз снажну подршку Министарства правде и власти наклоњених медија. Њени чланови нису само судије и јавни тужиоци, већ и судијски и тужилачки сарадници.



саопштењу под називом [Поновни покушај мешања извршне власти у избор судија и тужилаца](#)<sup>7</sup> наведено је да се то мешање врши изменама Закона о Правосудној академији и хитним изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву. Указано је да би решењима из поменутих закона Правосудна академија, која је у организационом и финансијском смислу зависна од извршне власти, постала „једина тачка уласка у правосуђе“ иако у њеној предложеној управљачкој структури несумњиву већину имају особе које су бирала политичка тела (Скупштина и Влада) заједно са онима које бирају тела у којима представници политичких тела већ имају већину (попут Високог савета тужилаштва). Такође је указано да би: „... овим био повређен Устав који је 2022. године промењен управо како би се овакав утицај спречио“ и констатовано да је: „... на још један покушај напада на независност судства и самосталност тужилаштва већ је реаговао део струковних удружења.“

20. Министарство правде је истога дана (5.09.2024) објавило [деманти](#) и навело: „...Радном верзијом Закона о Правосудној академији није предвиђено да Правосудна академија буде „једина тачка уласка у правосуђе“, иако је то затражено од стране Европске комисије у оквиру оцене испуњености прелазних мерила за Поглавље 23: „Правосуђе и основна права“, нити да у саставу органа управљања Правосудном академијом буду представници политичких тела. Радна верзија која се тренутно разматра на састанку радне групе предвиђа алтернативне моделе избора на судијску и јавнотужилачку функцију, од чега је положени испит у оквиру почетне обуке на Правосудној академији један од модела...“ Наведено је да је министар правде један од 11 чланова Управног одбора Правосудне академије и да су: „Само два члана Програмског савета су представници извршне власти и то државни секретар у министарству надлежном за правосуђе и државни секретар у министарству надлежном за финансије. Имајући то у виду, недвосмислено је да нема утицаја извршне и законодавне власти на избор носилаца правосудних функција, нити да већину имају лица која су бирана од стране политичких тела (Народне скупштине и Владе) и више него очигледно да Центар за правосудна истраживања још једном обмањује како стручну, тако и општу јавност доводећи их у заблуду у погледу решења која су садржана у Радној верзији закона.“

21. Дана [13. септембра 2024](#) Министарство правде је на својој интернет страници објавило Нацрт измена Закона о судијама - Варијанта А и Варијанта Б (зависно од тога да ли се задржава или брише решење из члана 56. Закона о Правосудној академији које уводи обуку за судију који није завршио обуку на Академији пре избора и тиме суштински омогућава да за судију буде изабран и онај кандидат који није завршио обуку на Академији), као и нацрт Закона о Правосудној академији.

---

7 Представници ЦЕПРИС-а је, било омогућено да у својству посматрача прати рад Радне групе, у име Националног конвента о ЕУ.

22. Уједно је Министарство правде [обавестило](#) јавност да је **дан раније**: «*Радна верзија закона упућена Венецијанској комисији 12. септембра 2024. године, у циљу добијања мишљења о усаглашености радног текста са стандардима Савета Европе. Према плану рада Министарства правде, јавна расправа о радној верзији закона биће одржана у октобру*».

23. Члановима Радне групе није била достављена верзија нацрта закона договорена на радном састанку. Нацрти закона који су достављени 12. септембра 2024. Венецијанској комисији, члановима Радне групе достављени су тек сутрадан поподне.

24. Након објављивања Нацрта закона о ПА, поједини медији ([ТАНЈУГ](#), [Вечерње новости](#)) објавили су 14.09.2024. да је Министарство правде усвојило предлоге Удружења судија и тужилаца Србије (УСТ) за измене Закона о Правосудној академији након *састанка представника тог удружења са Министарком правде Мајом Поповић и председником Радне групе за израду нацрта Закона о правосудној академији одржаног 3. септембра 2024.* Чланови Радне групе нису били обавештени да је такав састанак одржан, а није им ни био предочен такав предлог Удружења судија и тужилаца Србије, иако је ово удружење такође имало представника у Радној групи.

25. Поводом објављивања нацрта Закона о Правосудној академији 16.09.2024. године поново су се огласила струковна удружења. [Удружење тужилаца](#) је обавестило јавност да су *као резултат рада представника Удружења тужилаца у радној групи, значајно унапређена бројна нормативна решења, од којих су за професионалну и ширу јавност најзначајнија два – први, који се тиче питања статуса Правосудне академије и увођења надзора над њеним радом од стране правосудних савета, док се друго решење тиче питања уласка у правосудне професије судија и тужилаца.* Указано је да је почетни текст предвиђао један колосек уласка тако што је као услов за избор била прописана претходна обука на Правосудној академији, да се ово струковно удружење успротивило и залагало за очување постојећег решења, које подразумева и други колосек уласка полагањем теста пред правосудним саветима. *Постојало је пар разлога за овај став. Први лежи у нашем уверењу да судијски и тужилачки помоћници, који су до сада махом бирани након полагања испита пред правосудним саветима, представљају изузетно значајан извор људских ресурса у правосудју и да правосудје није у позицији да се тог ресурса може одрећи. Други разлог лежи у чињеници да су правосудне професије све мање популарне међу младим правницима и да унапређење људских ресурса у правосудју захтева политику више колосека, односно флексибилније форме уласка у правосудне професије. Трећи разлог је питање традиције српског правосудја за коју сматрамо да је вредна очувања. Као резултат нашег залагања, у радну верзију Закона унет је члан 56. којим се задржава постојећи модел избора за судије и тужиоце. Истини за вољу, Министарство правде је израдило и алтернативну радну верзију која предвиђа брисање члана 56 чиме би се вратили на решење из почетног текста. С тим у вези, Удружење тужилаца Србије је обавестило јавност да ће користити сваку прилику да брани решење из члана 56. радне верзије, пред домаћим и међународним актерима те да, уколико наведено решење опстане, то удружење у начелу подржава радну верзију нацрта Закона.*

26. Истога дана 16.09.2024. Друштво судија је, заједно са Асоцијацијом судијских помоћника, објавило заједничко саопштење [Непримерена брзина штети квалитету Закона о Правосудној академији](#) у коме је подсетило на процедуралне недостатке у вези са радом на Нацрту Закона о Правосудној академији. У саопштењу је наведено да је основу за рад Радне групе представљао радни концепт Закона о Правосудној академији који је у више аспеката противан системским законима (Закону о судијама, Закону о Високом савету судства, па и Закону о уређењу судова) тек донетим 2023 у извршавању обавеза из Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије. Изражен је и став да почетна обука треба да буде обавезна за све судијске приправнике и помоћнике, по програму који утврђује Високи савет судства, да њен практични део треба да спроводе судови (као и досад), а теоријски Правосудна академија. И судије који су први пут изабрани на функцију, а нису завршили почетну обуку, треба да заврше почетну обуку, временски и садржински прилагођену њиховом дотадашњем професионалном искуству. Удружења – потписници решења су изразили став да је неопходно да се текст целог закона усклади са постојећим системским правосудним законима и номотехнички унапреди. Тек потом се може дати проценити да ли алтернативно решење из члана 56. Нацрта „прати“ концепт Устава и нових правосудних закона у погледу утврђених надлежности правосудних савета. Друштво судија и Асоцијација судијских помоћника позвали су:

- Министарство правде да не чека да Венецијанска комисија достави своје мишљење, већ да одмах настави рад на изради закона тако што би Радној групи и посматрачима обезбедило одржавање радних састанака на којима би се расправљало и о начелним питањима и могућим и примењивим концептима обуке у правосуђу у Србији и да паралелно са том организује и јавне расправе о томе,
- Високи савет судства да анализира нацрте закона, формира свој став о томе да ли се њима задире у Уставом и законима уређену надлежност Високог савета судства и угрожава независност судства и своју детаљну анализу закона објави
- Врховни суд да без одлагања размотри нацрте закона и подстакне расправу судија, судијских помоћника и приправника у свим судовима о овом важном питању,
- Све поменуте органе заједно да учине јавно доступним расправе, односно записнике и закључке са тих расправа.

27. Крајем септембра 2024. на сајту Министарства правде објављени су Нацрт закона о Правосудној академији и Нацрт закона о измени Закона о судијама, оба од 20. септембра 2024. са образложењем, као и закључци од 24. септембра 2024. о спровођењу јавне расправе за оба нацрта закона у периоду од 1. октобра до 1. новембра 2024. Предвиђено је да су учесници у јавној расправи релевантни државни органи, представници цивилног друштва, стручна јавност, као и друге заинтересоване стране и да ће се у октобру 2024. одржати округли столови, и то: 10. у Нишу, 17. у Крагујевцу, 24. у Новом Саду и 31. октобра 2024. у Београду.

## Први и једини радни састанак Радне групе за израду Нацрта закона о Правосудној академији

28. Састанак Радне групе одржан је у периоду од 4-6 септембра 2024. Важно је напоменути да је то уједно био и први и последњи радни састанак Радне групе, с обзиром да је «иницијални» састанак од 1. августа био протоколарног карактера. На почетку састанка судија Нада Ђорђевић, представник Друштва судија у Радној групи, предложила је да се чланови Радне групе најпре договоре о вођењу записника, начину рада и одлучивања (да ли ће се до решања долазити једногласно или већином гласова, те да ли ће бити предлагане алтернативе). Преко свих наведених питања прешло се без разговора и одговора. Представници Министарства правде једино су, поводом предлога да се на састанку води записник, саопштили да ће записник бити вођен на тај начин што ће у њега бити унете дискусије оних чланова који то буду захтевали. Иако је судија Ђорђевић захтевала да се њена реч унесе у записник, до слања ове анализе Венецијанској комисији записник није достављен члановима Радне групе.

29. Представница Друштва судија је указала на разлоге за промену Устава који су наведени у [Акту о промени Устава РС](#), и објављени као његов саставни део - *усклађивање правног система Србије са правним системом Европске уније, односно изградња и јачање правне државе у складу са европским стандардима и достизање у пракси вишег нивоа остваривања фундаменталног начела владавине права које, између осталог, претпоставља доследно уређењу и спроведену поделу власти, независност судства и судску заштиту Уставом зајемчених људских права и слобода*. Због тога је предложила да Радна група најпре размотри начелна питања која се тичу обуке у правосуђу, концепт закона и принципе на којима би он требало да почива.

30. У погледу достављених нацрта закона судија Ђорђевић је указала да Нацрт закона о Правосудној академији који је сачинило Министарство правде суштински уводи додатни услов за избор на судијску и тужилачку функцију – завршену претходну обуку<sup>8</sup> на Академији. Нагласила је да је Закон о Правосудној академији закон организационог карактера и да се њиме не може прописивати додатни услов за избор, који није предвиђен сада важећим системским законима – Законом о судијама и Законом о Јавном тужилаштву. Додала је и то да се системски закони, чијем је доношењу 9.2.2023. претходио један “заокружен” - транспарентан и инклузиван процес (како су га оцениле и Венецијанска и Европска комисија), не могу мењати на начин да се “прилагођавају” закону организационог типа. Поред наведеног, указала је да предложени концепт закона, који предвиђа Академију као једину тачку уласка у правосуђе, односно завршену обуку на Академији као нови услов за избор судија,

---

8 Термин «претходна» обука при пут се уводи у правни поредак Србије овим нацртом.

Према раније важећим правосудним законима и важећем Закону о правосудној академији, као и према важећим правосудним законима донетим 2023 (члан 51. Закона о судијама, члан 17. Закона о Високом савету судства), постоје само «почетна» и «стална» обука.

задржава све мањкавости претходног закона, о чему се 2014. изјашњавао и Уставни суд РС када је поједине одредбе тренутно важећег Закона о Правосудној академији прогласио неуставним<sup>9</sup>. Преко свих ових запажања и предлога Друштва судија пређено је без расправе.

31. Представник Асоцијације судијских помоћника, Стефан Гојковић, је подржао запажања и предлоге представнице Друштва судија, указао је да ниједна врста обуке не може бити фаворизована у односу на остале, односно да завршена обука пред Правосудном академијом не може бити услов за избор на судијску функцију, јер би се тиме занемарила чињеница да се 2000 судијских и јавнотужилачких помоћника стручно усавршавају и обучавају радом у суду. Констатовао је да тренутни систем обуке треба унапредити. Како је Асоцијација судијских помоћника тек дан пре састанка радне групе добила својство посматрача у овој радној групи, уручио је свим члановима и посматрачима радне групе [Примедбе и предлоге Асоцијације судијских помоћника поводом Нацрта Закона о Правосудној академији и Нацрта измена Закона о измени Закона о судијама](#).

32. У вези с оним што је представница Друштва судија изнела, помоћник Министра правде и члан Радне групе Бранислав Стојановић је навео да су «стратешка документа застарела», те да је «Европска унија недавно начинила заокрет и неформално поставила захтев да Правосудна академија представља једини улаз у правосуђе». У прилог својих тврдњи предочио је члановима Радне групе ненасловљену страну на којој је приказан један ред из ненасловљене табеле на енглеском језику, са текстом у три колоне, на коме нису означени наслови колоне да би се поуздано могло закључити о каквом се документу ради. У првој колони је наведено: *Прелазно мерило 4 (IBM 4): 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)*. У другој колони је наведено: *Тренутни систем одабира и избора, премештаја и напредовања судија и тужилаца треба да буде ревидиран у складу са новим правосудним законима. Од суштинског је значаја да се судијске и тужилачке каријере заснивају на систему заснованом на заслугама*. У трећој колони је наведено: *Усвојити све законе и подзаконска акта који се односе на одабир и избор, као и кретање у професионалној каријери судија и тужилаца у складу са европским стандардима. Усвојити Закон о Правосудној академији, којим ће Правосудна академија постати једина тачка уласка у правосудну професију на нивоу целе земље и обезбедити њену заштиту од непримерених утицаја у складу са препоруком Венецијанске комисије. Успоставити евиденцију о праћењу примене правила која означавају правичан и ефективан систем (напомена: таква почетна евиденција могла би да буде успостављена на основу података који*

---

9 Одлука Уставног суда Iуз-497/2011 од 6.02.2014. године од 6.02.2014. године о неуставности одредаба члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији, Службени гласник РС, број 104/2009, објављена је у Службеном гласнику РС, број 32/2014 од 20.03.2014. године.



би се протезали уназад до датума формалног усвајања Поглавља 23 и 24 у процесу ЕУ придруживања).

IBM 4: Serbia establishes an initial track record of implementing a fair and transparent system based on merit for the management of the careers of judges and prosecutors including recruiting, evaluating and promoting judges and prosecutors based on periodic, professional performance assessment (including at senior level).	The current system for recruiting, transferring and promoting judges and prosecutors needs to be revised in line with the new judicial legislation. It will be essential to establish merit-based judicial careers.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Adopt all implementing legislation and by-laws related to recruitment and career management of judges and prosecutors, aligning with European standards.</li><li>- Adopt the Law on the Judicial Academy, making it the sole nationwide entry point to the judicial profession and ensuring its protection from "undue influence" in line with the Venice Commission's recommendation.</li><li>- Establish a track record following implementation of new rules that demonstrate a fair and effective system (Note: such initial track records may be established on the basis of data stretching back to the date of formal adoption of the EUCPs on 23 and 24)</li></ul>
--	---	--

33. Судија Нада Ђорђевић, чланица Радне групе и Друштва судија, закључила је да јој такви услови онемогућавају даље учешће на састанку Радне групе. Пре свега, неприхватљиво је да судије занемаре важећи стратешки документ (Ревидирани акциони план за Поглавље 23), а нарочито тек донети Устав и правосудне законе, да би поступили по нечему што наводно представља захтев Европске уније, и то неформални. Ово стога што и у Европској унији и у Србији важе начела правне државе и владавине права. А према тим начелима, 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. Осим тога, прописивање Академије као једине тачке уласка у правосуђе, значило би да Академија «преузима» уставну улогу правосудних савета да врше избор судија/тужилаца, јер би избор на те функције фактички вршила Академија, пре званичног избора и то од стране за то ненадлежног тела, већ у моменту селекције полазника обуке. Друштво судија има и низ других убедљивих разлога због којих Академија, у тренутним околностима, никако не треба да постане једина тачка уласка у правосуђе, и ти ће разлози у наставку бити изложени. Пошто би даље учешће у раду значило пристанак на одступање од разлога због кога су мењани Устав и судски закони, поништавање уставних надлежности Високог савета судства и слабљење независности судства, чланица Радне групе судија Нада Ђорђевић, представница Друштва судија, напустила је 4. септембра 2024. радни састанак.

Руководство Друштва судија одржало је истог дана хитну седницу и разматрало наведена дешавања. Закључено је да је чланица Радне групе поступила у свему по ставовима и упутствима Друштва судија, а да је њен поступак, дотад непримењен од

стране представника Друштва судија током дводеценијског учешћа у раду различитих радних група за израду судских закона, примерен озбиљности ситуације. Због свега напред изнетог, напуштање састанка Радне групе од стране представнице Друштва судија прихваћен је са одобравањем.

Будући да је Радна група у наставку радног састанка разматрала само верзију Нацрта без члана 56, представник Асоцијације судијских помоћника Стефан Гојковић је на крају састанка изнео став да се Асоцијација судијских помоћника принципијелно противи предложеном концепту једне тачке уласка у правосуђе и истакао да ниједно прелазно решење не може отклонити мане Нацрта који «претходну обуку» пред Правосудном академијом чини пресудним условом за избор на судијску функцију.

### Саопштење Радне групе за Поглавље 23 Националног конвента о Европској унији

34. Сумирајући дотад приспеле информације, [РГ23 НКЕУ](#) је саопштењем од 27. септембра 2024. упозорила јавност на озбиљне процедуралне пропусте, указала:

- да је Нацрт закона припремљен у Министарству правде, а затим представљен Радној групи;
- на одсуство укључености свих заинтересованих страна, односно да представници струковних удружења који имају непосредно искуство у области правосудне обуке нису били позвани да учествују у раду Радне групе, као и да представници РГ23 НКЕУ, који имају формалну улогу у погледу праћења напретка Србије у области правосуђа, борбе против корупције и основних права, нису били обавештени о формирању радне групе, нити позвани да буду посматрачи и да је тек након интервенције НКЕУ и формалног захтева упућеног 31. јула 2024. одобрен статус посматрача Радној групи за Поглавље 23 НКЕУ на састанку заказаном за 4, 5. и 6. септембар 2024;
- да, упркос наводима Министарства правде да је Европска комисија дала инструкцију да Академија буде једина тачка уласка у правосуђе у оквиру оцене испуњености прелазних мерила за Поглавље 23, таква инструкција није прецизирана формалним прелазним мерилима, нити Акционим планом за поглавље 23;
- на одбијање предлога које су дали поједини чланови Радне групе да се размотре основе предложених решења и размотре различити приступи од понуђеног, који је подразумевао Академију као једину тачку уласка у правосуђе;
- да је састанак Радне групе заказан за 4, 5. и 6. септембар 2024 обележило напуштање радне групе од стране Друштва судија Србије и непријатан третман према посматрачици РГ23 НКЕУ из ЦЕПРИС-а, након што су обе организације изразиле противљење концептуалном приступу који је заузет у Нацрту закона;
- да, с обзиром на непоштовање прописаних рокова, описана хитност није била неопходна;



- да све наведено доводи у питање квалитет законодавног процеса. Овим саопштењем Министарство правде је позвано да преиспита досадашње кораке, размотри коментаре достављене од стране чланица РГ23 НКЕУ, омогући инклузивнији дијалог и осигура да се закон припреми у складу са стандардима Савета Европе и потребама српског правосудног система. Закључено је да су транспарентност и сарадња са стручним удружењима и цивилним друштвом кључни за успешан процес реформи у правосуђу.

### **Закључак о процесу рада на Закону о Правосудној академији**

35. Приступом који диктира безразложну и вратоломну брзину и онемогућава темељан рад и суштинско и равноправно учешће свих релевантних субјеката, супротно стратешком опредељењу, одустало се од добре праксе инклузивног и темељног рада која је постојала током промене Устава 2021/2022 и правосудних закона 2022/2023.

36. Чињеница је да је прекорачен рок за доношење новог закона о обуци у правосуђу више од пола године у односу на обавезу из Уставног закона, и дуже од две године у односу на Ревидирани акциони план за Поглавље 23. Ипак, пропуст да закон буде донет у року, не може оправдати накнадну журбу, рад преко лета, и то суштински на једном састанку, без анализе досадашњег функционисања Академије, констатовања затеченог стања, идентификовања реалних потреба правосуђа и могућности државе. То не сме бити изговор ни за остале мањкавости: недовољну инклузивност, изостанак консултација са свим релевантним чиниоцима, одсуство размене аргумената. Таква атмосфера и начин рада логично производе утисак да је формирање радне групе само пука кулиса инклузивности и демократског дијалога.

37. Није на одмет сетити се да је један од битних разлога застоја у процесу промене Устава (2018/2021) био је тај што је целокупна стручна јавност била уједињена у оцени, и подржана од организација цивилног друштва које се баве заштитом људских права, да планиране промене Устава погоршавају у то време важећа уставна решења и угрожавају независност судства. Поука из тог искуства извесно је утицала на начин на који је настављен процес промене Устава РС 2021/2022 и доношења правосудних закона 2022/2023, јер је он био узоран, инклузиван и темељан. И управо током таквог процеса није се дошло до закључка да је обука у Академији неопходан услов за избор на судијску функцију, па такав услов није ни прописан. Не случајно, већ с разлогом. Тим пре није прихватљиво, нити у складу са добром праксом, да се концепцији будућег Закона о Правосудној академији, који је организационе природе, "прилагођавају" недавно усвојени системски закони и да се завршена обука у Академији поново намеће као додатни услов за избор судија.

### III СТРАТЕШКИ, УСТАВНИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОБУКУ У ПРАВОСУЂУ

38. Да би неко постао судија потребно је да прође кроз две главне фазе. Прва се окончава положеним правосудним испитом, а друга положеним „судијским“ испитом или завршеном почетном обуком на Академији. Прва фаза је заједничка за све. Најпре је неопходно завршено образовање на правном факултету, затим рад на пословима у правној струци током кога се стичу практична знања и вештине и коначно положен правосудни испит, на коме се проверава стручна оспособљеност правника. Правосудни испит<sup>10</sup> један је од неопходних услова за правника који жели да постане судија, јавни тужилац, правобранилац, адвокат, јавни бележник, јавни извршитељ. Да би правник могао да полаже правосудни испит потребно је да је радио одређено време у правној струци: две године у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури или три године у другом државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе или четири године у предузећу, установи или другој организацији. По структури, правосудни испит се састоји од писменог дела – практични задаци из кривичног и грађанског права, и усменог дела – уставно и судско организационо, кривично, грађанско, трговинско, међународно приватно, управно и радно право. Процедура и програм полагања испита прописана је Правилником о програму правосудног испита, који је донео министар правде. Испитни одбор пред којим кандидати полажу испит образује министар правде из редова истакнутих правника са положеним правосудним испитом, односно професора правног факултета на позитивноправном предмету и без положеног правосудног испита.

Након положеног правосудног испита пред правницима је избор. Они могу наставити да раде и да се обучавају кроз рад у правној струци још најмање две до три године. Уколико настављају да раде у суду, они се уз рад обучавају по менторском принципу, у складу са [Законом о уређењу судова](#)<sup>11</sup>, [Судским пословником](#), по дуготрајној и устаљеној пракси и Законом о Правосудној академији (члан 48. став 1)<sup>12</sup>. Након рада у правној струци у трајању од две године за судију прекршајног суда, односно три године за судију основног суда, у складу са Законом о судијама, они полажу судијски испит, након чега стичу услове да конкуришу за избор на судијску функцију. Правници са положеним правосудним испитом могу и да, у складу са важећим Законом о Правосудној академији, положе пријемни испит на Академији и заврше двогодишњу почетну обуку, чији се претежан део спроводи у суду, након чега стичу услове да

---

10 Сврха правосудног испита, услови за полагање, испитни предмети, испитни одбор, начин полагања и остала питања уређена су [Законом о правосудном испиту](#), *Службени гласник РС*, број 16 од 16. априла 1997.

11 Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, број 10 од 9. фебруара 2023, чл. 70. и 72. у вези с чл. 59. до 69.

12 То је питање детаљније уређено чл. 71, 74. и 75. Судског пословника, *Службени гласник РС*, 10/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 - испр., 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19, 18/22 и Законом о правосудној академији (члан 48. став 1).

конкуришу за избор. Дакле, прописи важећи 2024. у Републици Србији омогућавају више колосека који воде истом циљу – стицању стручности и оспособљености за избор на судијску функцију, у сваком случају - на основу одлуке о избору коју доноси Високи савет судства, у складу са својом надлежношћу прописаном Уставом и законом.

39. Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025<sup>13</sup> развој правосуђа постављен је као један од кључних стратешких приоритета Републике Србије и као трајан процес модернизације и усклађивања правосуђа са потребама државе и друштва у циљу обезбеђења владавине права и повећања правне сигурности. Општи циљ Стратегије је даље јачање правне државе, доступности правде и правне сигурности у сврху квалитетног и ефикасног остваривања заштите права и слобода грађана и подизања нивоа поверења у правосудни систем, праћен је са шест посебних циљева, јачање независности и самосталности правосуђа, унапређење непристрасности и одговорности, унапређење стручности, унапређење ефикасности, развој е-правосуђа и унапређење транспарентности и доступности правосуђа.

40. Ревидираним акционим планом за Поглавље 23<sup>14</sup> предвиђено је (у оквиру прелазног мерила 1.1.1) усвајање новог Устава и са њим усклађивање правосудних закона, између осталог, и Закона о Правосудној академији, *у процесу у који су активно и равноправно били укључени и представници правосуђа и струке, који, имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђују независност правосуђа од политичког утицаја, максимално ограничавајући утицај законодавне и извршне власти у поступку одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и (заменика) јавних тужилаца, а који мора бити заснован на прецизним критеријумима. Устав и правосудни закони гарантују свим кандидатима без дискриминације улазак у правосудни систем заснован на објективним критеријумима, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла професионалне и опште јавности. Улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су ојачане...* Осим тога, Препоруком из скрининга и прелазним мерилем 1.3.1. наведеним у Ревидираном акционом плану 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,*

13 Стратегија развоја правосуђа за период 2020–2025, Службени гласник РС, бр. 101 од 17. јула 2020, 18 од 11. фебруара 2022.

14 Ревидирани акциони план за Поглавље 23, заједно са Националном стратегијом за развој правосуђа за период 2020–2025, усвојила је Влада 10. јула 2020. У том поступку су се најпре изјашњавали државни органи, организације цивилног друштва, Национални конвент за Европску унију, затим су размотрени њихови коментари, као и препоруке Европске комисије, које је затим дала оцену и мишљење.

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).

41. Устав Републике Србије одређује Србију као државу српског народа и свих грађана који у њој живе, засновану на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1). Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима; остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3). Правни поредак је јединствен, а уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4). Судска власт је независна (чл. 4. и 142). Начело независности судске власти «појачано» је и дефинисањем тела које врши избор судија - Високог савета судства као независног државног органа који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника (члан 150).

42. Закон о судијама<sup>15</sup>

- констатује да су **етички принципи вршења судијске функције** независност, непристрасност, одговорност и достојанственост и да је судија дужан да у свакој прилици одржи поверење у своју независност и непристрасност и да поступак води непристрасно, по својој савести, у складу са властитом проценом чињеница и тумачењем права, уз обезбеђење правичног суђења и поштовање процесних права странака гарантованих Уставом, потврђеним међународним уговором, законом и опште прихваћеним правилима међународног права (члан 4). Да би судије могле да одговоре овим захтевним обавезама морају да буду адекватно обучене.
- дефинише да је **обука судија** право и обавеза судије, која се реализује о трошку државе, у складу са посебним законом, да представља организовано стицање и усавршавање теоријског и практичног знања и вештина потребних за стручно и ефикасно вршење судијске функције, да је обавезна на основу закона или одлуке Високог савета судства, у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије уочених при вредновању његовог рада и да се садржај програма обуке одређује у зависности од професионалног искуства судије (члан 10). Обука је даље прецизније уређена Законом о Правосудној академији, који се управо мења. Обавезна обука за поступање у одређеним специфичним и посебно осетљивим материјама за судије које ће у њима поступати, без обзира на претходно искуство, прописана је и Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Законом о спречавању насиља у

---

15 Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023 од 9. фебруара 2023.

породици, Законом о парничном поступку (када је реч о споровима у вези са породичним односима), Законом о заштити узбуњивача и слично.

- Уређује **избор судија** (услове, поступак) тако што прописује опште и остале услове за избор и потребно радно искуство.
  - За судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције (члан 48-50).
  - Радно искуство у правној струци које је потребно за избор на судијску функцију, после положеног правосудног испита, износи 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 и Управног суда и дванаест година за судију Врховног суда.
  - 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.
- Конкретизује уставну норму тако што прописује (члан 51) да Високи савет судства бира судију тако што проверава стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију на „судијском“ испиту<sup>16</sup> (утврђује програм и начин полагања испита и организује и спроводи испит; успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5) и обавља разговор са кандидатом (који се спроводи и вреднује у складу са актом који доноси Високи савет судства<sup>17</sup>). Изузетак од овог правила су кандидати који се први пут бирају на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који су завршили почетну обуку на Правосудној академији – они не полажу „судијски“ испит, већ се њима као

---

16 Правилник о поступку за избор судије и председника суда, *Сужбени гласник РС*, број 34/2024.

17 Правилник о спровођењу и вредновању разговора са кандидатима за избор судије, *Сужбени гласник РС*, број 48/2023.

мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији.

43. [Закон о Високом савету судства](#)<sup>18</sup> прописује да Високи савет судства бира судије<sup>19</sup> и, између осталог, даје сагласност на програм сталне обуке за судију и утврђује програм почетне обуке за судију (члан 17. тачке 1, 14. и 15).

44. 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 (Правосудној академији). Да би неко лице било изабрано за судију потребно је да задовољи критеријуме стручности, оспособљеност и достојности. Такође, нови правни оквир 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 интегитетом (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.

#### IV ОДСТУПАЊА ОД СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА У ПРОЦЕСУ ИЗРАДЕ НАЦРТА ЗАКОНА

45. Прелазним мерилем 1.1.6 из Ревидираног акционог плана за Поглавље 23 планирано је да *Србија у потпуности признаје и користи предности експертизе цивилног друштва, те стога приступна стварном и систематском дијалогу са цивилним друштвом, чији би резултат спровођења требало да буде да организације цивилног друштва и професионална удружења учествују у дефинисању будућих корака у реформском процесу.* Из свега досад изложеног, јасно је да се од овог прелазног мерила овог пута одустало. Учешће представника судијских помоћника, макар и само у улози посматрача, омогућено је, што је за похвалу, али тек уз доста њиховог залагања и напора. Судијама и тужиоцима, који су завршили обуку на Академији, као и полазницима обуке на Академији, организованим у Алумни клуб Правосудне академије, чији би увид у функционисање Академије допринео раду Радне групе, није омогућено учешће у раду Радне групе, чак ни у својству посматрача, упркос јавним апелима како тог удружења, тако и Асоцијације судијских помоћника и Друштва судија. Преко експертизе и предлога Друштва судија, најискуснијег и најбројнијег струковног удружења судија у Србији, прешло се без разлога и објашњења.

46. Министарство правде указало је на иницијалном састанку Радне групе 1. августа 2024. на потребу хитног испуњења прелазног мерила које, наводно: *предвиђа „једну*

---

18 Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023 од 9. фебруара 2023.

19 То је прописано и чланом 150. Устава.



тачку уласка у правосуђе“ али на начин да се обезбеди заштита од непримерених утицаја приликом избора судија и тужилаца. Такво прелазно мерило не постоји у Ревидираном акционом плану за Поглавље 23. Ревидираним акционим планом за Поглавље 23, предвиђено је (у оквиру прелазног мерила 1.1.1) усвајање новог Устава и са њим усклађивање правосудних закона, између осталог, и Закона о Правосудној академији, **у процесу у који су активно и равноправно били укључени и представници правосуђа и струке**, који, имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђују независност правосуђа од политичког утицаја, максимално ограничавајући утицај законодавне и извршне власти у поступку одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и (заменика) јавних тужилаца, а који мора бити заснован на прецизним критеријумима. Устав и правосудни закони **гарантују свим кандидатима без дискриминације улазак у правосудни систем** заснован на објективним критеријумима, правичним процедурама одабира, **отворен за све** кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла професионалне и опште јавности. **Улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем**, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су **ојачане...** Осим тога, Препоруком из скрининга и прелазним мерилем 1.3.1. наведеним у Ревидираном акционом плану 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).

47. Ваља уочити да се у поменутом саопштењу Министарства правде од 5. септембра 2024 више не тврди (оно што су његови представници претходно износили на иницијалном и радном састанку Радне групе) да постоји прелазно мерило према коме би Академија требало да постане једина тачка уласка у правосуђе. У том саопштењу је наведено, да Европска унија захтева да Академија буде “једина тачка уласка у правосуђе” у оквиру *испуњености прелазних мерила за Поглавље 23*. Такође, јасно је да не постоји неки нови Акциони план за Поглавље 23 (јер поводом њега није обављен друштвени дијалог, нити га је Влада усвојила). Ово стога што Европска унија не би могла да захтева, супротно принципима на којима је установљена, испуњење нечега што (све и да је интерно договорено) није «преточено» стратешки документ, након спровођења одговарајућег демократског, инклузивног и транспарентног поступка, доношења одлуке од стране за то надлежног органа и јавног објављивања донетог документа.

48. У погледу препорука Венецијанске комисије на које упућује Ревидирани акциони план за Поглавље 23 (када мерилем 1.1.1. планира доношење, између осталог



и Закона о Правосудној академији: имајући у виду препоруке Венецијанске комисије, у складу са европским стандардима и на основу обимног и свеобухватног процеса консултација) треба имати у виду следеће:

- Ревидирани акциони план за Поглавље 23 донет је 10. јула 2020, у време застоја поступка промене Устава у делу који се односи на правосуђе, након што је претходно Министарство правде током 2018. израдило четири верзије уставних промена, мењајући их једну за другом. Поводом тих измена, коментаришући предложена решења, Венецијанска комисија је доставила Мишљење [ЦДЛ/АД\(2018\)011](#) од 25. јуна 2018. године<sup>20</sup>. Будући да је првом радном верзијом уставних амандмана као услов за извор судија била прописана обука завршена у институцији за обуку, Венецијанска комисија је изнела: *две основне замерке: Уставом није гарантована независност ове институције и није узето у обзир праткично искуство судијских помоћника који, традиционално радећи у овом систему имају очекивање да ће, бар неки од њих, постати судије* (став 40) и указала, са чим је и Друштво судија сагласно, да је постојање националне правосудне академије добродошло и ни у ком случају није неубичајено, као и да улога Академије као јединог услова у правосуђе делује основаном, заједно са тежњама и посвећеношћу да се ојача квалитет и сталност судијске и тужилачке обуке, али би било препоручљиво заштитити Академију од могућих непримерених утицаја тако што би јој се унутар Устава пружио чврст положај (став 42).
- Током 2021, када је настављен рад на промени устава, Венецијанска комисија је указала у свом Мишљењу [ЦДЛ/АД\(2021\)032](#) од 18. октобра 2021. године<sup>21</sup> да: *постоји велики број различитих метода за именовање судија у домаћим правним порецима, што доводи до тога да не постоји један „модел“ који би идеално могао да се усклади са начелом поделе власти и обезбеди пуну независност судства* (став 32) и да је: *Правосудна академија 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* (видети четврту евалуацину рунду ГРЕКО059), али је она искључена из уставних амандмана. Њима више није прописано да је улазак у правосуђе условљен завршетком одговарајуће обуке на Правосудној академији, нити предвиђена уставна основа Правосудне академије (став 97). Ако то ипак не буде случај, треба размотрити уређивање функционисања

---

20 Мишљење Венецијанске комисије о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа број [921/2018 ЦДЛ/АД\(2018\)01](#) од 25. јуна 2018

Целокупан процес промене Устава, са свим релевантним документима приказан је на [интернет страници Друштва судија Србије](#).

21 Мишљење Венецијанске комисије о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа и о нацрту Уставног закона за спровођење амандмана бр. 1027/2021 и 1047/2021 [ЦДЛ/АД\(2021\)032](#) од 18.10.2021. године.

Правосудне академије обичним законом (став 98). Последње достављено, Хитно мишљење [ЦДЛ/ПИ\(2021\)019](#)<sup>22</sup> од 24. новембра 2021. године не бави се обуком.

- Венецијанска комисија никада није изнела став, а камо ли захтев, према коме би систем обуке путем академије био једини могући, нити према коме би требало бирати за судије само оне кандидате који су обуку завршили у академији.

## V ДРУШТВЕНО-ИСТОРИЈСКИ КОНТЕКСТ ОБУКЕ СУДИЈА У СРБИЈИ

### Обука пре оснивања Правосудне академије

49. Ради бољег разумевања начина на који у Србији треба обезбедити најоптималнији начин да у судство «улазе» стручне судије од интегритета, потребно је имати увид у друштвено-историјски контекст у коме је судство функционисало. Обука у савременој српској држави, чије се правосуђе развијало под јаким аустријским утицајем током XIX века, па тако и почетна, дуго времена била формално и системски неуређена. Занимљива је чињеница да је, упркос томе, током седамдесетих и осамдесетих година XX века судијска професија (пored лекарске и официрске) била једна од три најцењеније професије у бившој Југославији<sup>23</sup>.

50. У Србији је најпре Врховни суд Србије утврђивао врсте и начине стручног усавршавања судија. Обука је била менторска, током које су млади правници (судијски приправници) судијски „занат“ учили у суду. Након што би током неколико недеља или месеци „прошли“ кроз све службе суда и упознали се са тим шта се у којој и како обавља, прелазили би на обуку код судије (ментора)<sup>24</sup>. Спровођење обуке било је поверено председницима судова.

51. Крајем XX века и у Србији су се десиле тектонске друштвено-политичке промене - прелазак из социјалистичког у неолиберални систем, из једнопартијског система јединства власти у вишепартијски систем поделе власти, распад федералне

---

22 Хитно мишљење Венецијанске комисије о Ревидираном нацрту амандмана на уставне одредбе бр. [1027/2021](#) и [1067/2021 ЦДЛ/ПИ\(2021\)019](#) од 24. новембра 2021. године.

23 В. Угљеша Звекић, *Професија судија*, Београд, Институт за социолошка и криминолошка истраживања, 1985.

24 Из казивања судија и читања судских списа упознавали би се са предметом спора, пратили судијске наредбе писарници (касније их и сами давали) и поступања писарнице по њима, комуницирали са државним органима и другим субјектима, пратили суђења, разговарали са судијом о томе шта је спорно, које чињенице су битне и како би их требало утврдити, које доказне предлоге прихватити а које не и зашто, како и која доказа средства извести и шта се од којих доказа очекује, како и шта констатовати у записнику, шта се дешава на рочиштима, шта преостаје за наредна, да ли и када је „ствар зрела за пресуђење“, како оценити сваки од доказа и све заједно као целину, како изгледа која судска одлука, како је написати и тако даље. По протеклу одређеног времена (раније годину дана рада у суду, а потом две), њихово теоријско и практично знање било би проверавано на писменом и усменом правосудном испиту (који обухвата двадесетак испитних материја). Након тога би настављали да раде у суду као судијски сарадници (судијски помоћници) и после стицања одговарајућег радног искуства на правним пословима и положеног правосудног испита стицали би услов да конкуришу за судију.

државе, ратна дешавања у њој. Полазећи од уверења да је стручност судије полазишна основа за реформу правосуђа, Друштво судија је иницирало и, заједно са Владом, основало 2001. Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање (у даљем тексту: Правосудни центар). Одсуство правног оквира (уставног и законског) није било препрека постојању институције за обуку судија.

52. [Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника](#)<sup>25</sup> од 2006. је први законски пропис који је системски уредио питање обуке судија и тужилаца, али и судијских и тужилачких помоћника. Обука је могла бити почетна и стална. Почетну обуку су похађали судије и тужиоци пре ступања на дужност и судијски и тужилачки помоћници, а сталну обуку судије и тужиоци. Обука је била добровољна, осим уколико су поједини облици обуке законом одређени као обавезни или на основу одлуке Високог савета правосуђа<sup>26</sup> у случају промене специјализације, битних промена прописа и увођења нових техника рада. Кориснике почетне обуке из реда судијских и тужилачких помоћника бирао је Високи савет правосуђа у ужем саставу, по утврђеним објективним критеријумима заснованим на показаним резултатима рада и радном искуству, а на предлог

---

25 Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, број 46/2006 почео је да се примењује 01.03.2007. године. Када говори о субјектима на које се односи, закон користи генерички термин “носиоци правосудних дужности”.

Прелазним и завршним одредбама је констатовано да ступањем на снагу овог закона, престаје надлежност Врховног суда Србије да утврђује и прописује врсте и начине стручног усавршавања судија из чл. 28. и 41. став 1. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 27/03, 130/03, 29/04 и 101/05) и члана 8. став 2. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 25/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05 и 101/05), као и надлежност Републичког јавног тужиоца да утврђује и прописује врсте и начине стручног усавршавања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из чл. 19. став 2. и 38. став 2. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 63/01, 42/02, 39/03, 44/04 и 61/05).

26 Високи савет правосуђа (ВСП) је био установљен Законом о Високом савету правосуђа (*Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 39/03, 41/04-исправка, 44/04 и 61/05). Имао је пет сталних и осам позивних чланова, судија и јавних тужилаца.

Стални чланови су били председник Врховног суда Србије, Републички јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, сви по дужности, један члан кога из реда адвоката кога је бирала Адвокатска комора Србије и један члан кога је бирала Народна скупштина између три кандидата која предложи Врховни суд Србије из реда истакнутих правника који нису судија, јавни тужилац или заменик јавног тужиоца.

Позивних чланова судија било је шест, а позивних чланова јавних тужилаца два.

У зависности од питања које се разматрало, ВСП је радио и одлучивао у ужем или у проширеном саставу. Ужи састав чинили су стални и позивни чланови (судије, када се питање о коме се одлучивало односило на њих, односно тужиоци, када се одлучивало о њима). Проширени састав чинили су сви стални чланови, изузев министра надлежног за правосуђе и Републичког јавног тужиоца и сви позивни чланови (и судије и тужиоци).

ВСП је предлагао Народној скупштини избор председника судова, судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, потребан број судија и заменика јавних тужилаца и утврђивао оквирна мерила за одређивање броја судија, судија поротника и судског особља, одлучивао о премештају судије/тужиоца у други суд/тужилаштво, о приговору судије/тужиоца против одлуке о неспојивости, о приговору јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца на одлуку о удаљењу, о увећању основне плате у одређеним случајевима, о вршиоцу дужности Републичког јавног тужиоца, именовано судије поротнике и вршио и друге послове прописане законом.

председника суда, односно јавног тужиоца, по прибављеном мишљењу седнице свих судија, односно колегијума свих заменика јавног тужиоца. Број корисника обуке за сваку календарску годину утврђивао је Високи савет правосуђа у проширеном саставу, као и програме почетне обуке (на предлог Комисије за обуку), док је програме сталне обуке утврђивао Правосудни центар. Надзор над спровођењем програма почетне и сталне обуке вршио је Високи савет правосуђа. Садржај и трајање програма обуке одређивани су у зависности од претходног професионалног искуства корисника

### Оснивање и функционисање Правосудне академије

53. Правосудна академија је, као „наследник“ Правосудног центра, установљена важећим [Законом о Правосудној академији](#) од 2009.<sup>27</sup> Прокламовани циљ њеног оснивања је да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције (члан 2). Академија је започела са својим активностима 1. јануара 2010, иако је за програм почетне обуке први пут добила одобрење Високог савета судства и Државног већа тужилаца тек 2015. Тек успостављеној Академији је поверено не само да организује и спроводи почетну обуку за будуће судије и тужиоце, већ и да врши селекцију корисника те обуке. Претежан део почетне обуке на Академији - практична обука, спроводи се и даље у судовима и јавним тужилаштвима под надзором судија и тужилаца (менторска обука). Суштински, то се чини на исти начин као и са судијским, одн. тужилачким помоћницима. Само се теоријски део обуке спроводи у самој Академији (при чему није јасно у чему се састоји теоријски део обуке, јер о томе нема информација на сајту Правосудне академије).

54. Током свог постојања Академија је само делимично извршавала дужности поверене законом, и то само у погледу почетне обуке. Према подацима којима Друштво судија располаже<sup>28</sup>, 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. У погледу сталне обуке, Академија за све време свог постојања није успела да испуни своју обавезу да обезбеди обуку у сваком случају када се код судије уочи потреба за усавршавањем у одређеној области или активности (у поступку вредновања рада), када судија промени материју у којој поступа, како то и

---

27 Закон о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, број 104/2009 од 16.12.2009. године, 32/2014 – Одлука Уставног суда, 106/2015.

28 Подаци о именима и броју корисника почетне обуке (примљених, свршених, као и изабраних на судијску и јавно тужилачку функцију) на Академији нису јавно доступни.

Закон о судијама прописује, као ни у другим случајевима за које постоји потреба или интересовање.

55. Различита тела износила су бројне примедбе у погледу начина на који функционише обука. То непрестано чини Европска унија у својим годишњим извештајима о напретку Србије<sup>29</sup>. Слично је 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 особља*<sup>30</sup>. У тачки 6. [Правне анализе уставног оквира о правосуђу у](#)

---

29 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 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 „защитити 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).

30 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 Шкоро, 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



Републици Србији од септембра 2014 коју је израдила Радна група за израду анализе измене уставног оквира<sup>31</sup>, 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.“

56. Од самог почетка рада Академије, српско правосудје се суочило са проблемом који је произашао од недовољно добро осмишљеног положаја почетне обуке. Између осталог, Закон о Правосудној академији ставио је 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 прописује услове за избор судија (Закон о судијама) био уведен додатни услов за избор<sup>32</sup>. Крајем 2013. Закон о судијама чак је био «прилагођен» 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 Академији.

---

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; Нада Ђорђевић, представник Асоцијације правосудних саветника Србије; Ненад Стефановић, председник Удружења судијских и тужилачких помоћника Србије.

31 Радну групу за израду анализе измене уставног оквира образовала је Комисија за спровођење националне стратегије реформе правосудја 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.

32 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.*

## Уставни суд о одузимању уставне надлежности од Високог савета судства

57. Решење из оба закона, и Закона о судијама и Закона о Правосудној академији, којим је Високи савет судства обавезан да за судију приоритетно предложи кандидата који је завршио Академију, а судијским сарадницима са дугогодишњим искуством практично онемогућено да буду изабрани за судију, Уставни суд је 2014. огласио неуставним<sup>33</sup> јер је закључио:

- да су услови за избор на судијску функцију прописани Законом о судијама, који на системски начин уређују статус судија
- да прописивање наведене дужности Високог савета судства има значење прописивања посебног услова за први избор лица на судијску функцију
- да је Закон о правосудној академији организациони закон којим се оснива Правосудна академија као установа која обавља делатности утврђене законом
- да је прописивање услова за избор на судијску, односно јавнотужилачку 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 на овај начин кандидату који је завршио почетну обуку у Правосудној академији даје не само апсолутна предност, већ и гаранција да ће бити изабран уколико има слободних места
- 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“

---

33 Одлуке Уставног суда о несагласности 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 - [Одлука 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.



- 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 таквим концептом доводи у питање и примена члана 77. Устава који припадницима националних мањина гарантује равноправност у вођењу јавних послова, при чему се у одредбом става 2. наведеног члана Устава утврђује да се при запошљавању, између осталог у државним органима, води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености националних мањина да под једнаким условима ступају на јавне функције.

58. Ваља напоменути да је у поступку спровођења наведене одлуке Уставног суда, 2015. донет Закон о изменама и допунама Закона о судијама<sup>34</sup> 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 актом<sup>35</sup> детаљно уредио начин на који се утврђује испуњеност критеријума прописаних Законом о судијама (стручност, оспособљеност, достојност) код кандидата за судију који се први пут бира. 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.

---

34 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.

35 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.

## Закључак о досадашњем функционисању и могућностима Академије

59. Четрнаестогодишње функционисање Академије показало је да она није успела да испуни захтеве које су пред њу били стављени. Њени капацитети су остали недовољни у сваком погледу. Изјашњавајући се 2018. године у [Анализи Радног текста амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије](#) Врховни суд је констатовао 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. Чак ни критеријуми за одабир комисија, ментора и предавача нису формално успостављени нити поуздани, нити су њихова имена доступна јавности.*

60. Од 2018, када је наступио застој у процесу промене Устава због јединственог става целокупне правне струке (Врховног суда, Високог савета судства, професуре, судија) и грађанског друштва које се бави заштитом људских права да обука завршена у Академији не треба да буде прописана Уставом као услов за избор на судијску функцију, није вршена никаква анализа рада Академије. Утолико пре је нејасно зашто политичка власт, чак ни ако је заиста реч о захтеву Европске уније, поново враћа идеју о Академији као јединој тачки уласка у правосуђе. Штавише, догађаји који су се у међувремену десили представљају јасне индикаторе да Правосудна академија не треба да се учини јединим видом обуке и формалним условом за избор:

- Због лоше дефинисаног радноправног статуса корисника почетне обуке <sup>36</sup>, нарочито оних који су обуку завршили а још нису изабрани на правосудну функцију, и његовог „неуклапања“ у одговарајуће прописе, а могуће и због непримереног сагледавања појединих корисника обуке околности у којима раде у очекивању да буду изабрани на функцију, Управни одбор 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 Академије

---

36 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.

- 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 академије, Београд. Јавности није познато да ли је и како одлучено по овом захтеву.
- 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.<sup>37</sup>
- [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 [e-case.akadeija.com](#) 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, 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 Академије.

61. У међувремену је Светска банка 2022, у оквиру [Функционалне анализе реформе правосуђа 2021](#)<sup>38</sup>, 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.

62. Међу судијама у Србији дубоко је укоренено страховање да би Академија, уколико би постала «једини улаз у судство» била прикривени «проводник» политичког утицаја на судство (правосуђе). Према истраживању од 2017, чак 65%

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Препоруке 7.4. на стр. 253 и 254 и 7.7. на страни 267.

судија је сматрало да Академија не би требало да буде «главни улаз» у правосуђе.<sup>39</sup> 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%.<sup>40</sup>

63. Иако је правни оквир за правосуђе Србије у међувремену значајно унапређен, у реалном функционисању правосуђа постоји још доста озбиљних системских проблема. Стварност је таква да у судству предстоји «велика смена генерација». Пошто ће у блиској будућности неколико стотина судија отићи у пензију биће потребно изабрати исто толико нових судија при чему је заинтересованост за рад у судству веома опала. Наиме, у пензију одлази током наредних пет година 770 судија (31%), а током наредне деценије њих свеукупно 1.540 или 62% од укупног судијског кадра у Србији.<sup>41</sup> Међутим, због плата судија које су међу најнижима у Европи<sup>42</sup>, пензија судија мањих чак за 40-50% од неодговарајућих судијских плата, и лошег радноправног положаја лоше плаћених запослених<sup>43</sup>, судство је постало неатрактивно за младе добро обучене

---

39 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 [Иачање независности и интегритета судија у Србији](#), Друштво судија Србије, Београд 2017, страна 9, доступно на сајту Друштва судија: судије.рс.

40 [Истраживање професионалног интегритета судија](#), Друштво судија Србије, Београд 2023, страна 48, доступно на сајту Друштва судија: судије.рс.

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“.

41 На крају 2022, од 2.503 судија који су ефективно обављали судијску функцију, старијих од 60 година било је 571, а оних старости између 55 и 60 година - 969.

Судије одлазе у пензију са навршених 65 година живота, осим судија Врховног суда које могу да раде до 67 година.

42 Просечна годишња плата у Србији у 2020. износила је 8.471 ЕУР. Судијска плата од 11.410 ЕУР годишње је међу најнижима у Европи.

У реалним вредностима, незнатно мању плату од судија у Србији имају судије у свега три европске државе: у Северној Македонији (10.981 ЕУР), Молдавији (10.041 ЕУР) и Грузији (9.540 ЕУР).

Ниске плате међутим, немају остале независне институције у Србији. На пример, плата повереника за информације од јавног значаја је 2.659 ЕУР, председника Државне ревизорске институције 2.868 ЕУР, Омбудсмана 3.967 ЕУР (његовог заменика 3.471 ЕУР и асистената генералног секретара 1.592 ЕУР), судија Уставног суда 4.335 ЕУР, председника Уставног суда 4.955 ЕУР, Гувернера НБС 5.522 ЕУР.

Притом, плате судија се не увећавају једнако са платама других државних службеника. У периоду 2017/2023 судијске плате су увећане за 44,5%, док су плате запослених у Министарству унутрашњих послова повећане су за 57,5%, а у Војсци 70%.

43 Трећина запослених у судству прима плату приближну минималној (око 460 ЕУР). Знатан број запослених дуго ради на одређено време, а знатан број њих и бесплатно – волонтерски. Волонтерски раде чак и судијски приправници, па и судијски помоћници који су правници са положеним правосудним испитом.

Такво стање уз перспективу да буду лоше плаћени и као судије, којима је плата једини извор прихода јер судија не може да обавља ниједан други плаћени посао, онемогућава планирање породице, решавање egzистенцијалних питања и одвраћа младе да каријере у судству.

правнике од интегритета међу којима би се бирале судије<sup>44</sup>. У погледу лошег материјалног положаја судијских помоћника, Влада Републике Србије је у Стратегији развоја људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026 констатовала у тачки бр. 3.4.4. следеће: „Неадекватан материјални положај једна је од главних одлика судијских помоћника“.

64. Све наведено говори о томе да не постоји баш никакав основ за закључак да су капацитети 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 обуци<sup>45</sup> јасно је да 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 судије несигурним и обављању судијског посла и лакше подложним свакојаким притисцима, чиме би била угрожена независност судства.

## VI САДРЖИНСКЕ ПРИМЕДБЕ

65. Друштво судија и Асоцијација судијских помоћника изнеће на овом месту само неколико крупнијих примедба на концепт и садржину Нацрта Закона о Правосудној академији (у даљем тексту: Нацрт) и њему пратећег Нацрта закона о изменама Закона о судијама, који су достављени 12. септембра 2024. Венецијанској комисији ради експертизе.

### Номотехнички недостаци

66. Најпре, реч је о правним актима који су на неуобичајено и неприхватљиво ниском номотехничком нивоу<sup>46</sup>. Они «уводе» институте/термине непостојеће у системским законима (нпр. «претходна обука»), не уређују нити садрже институте чије су основе уређене системским законима (нпр. «почетна обука судија»), садрже одредбе

---

44 Могуће је да би у таквој ситуацији продужење радног века судија који су већ у систему било једна од логичних мера. Међутим, сама за себе та мера не би могла да реши проблем незаинтересованости за рад у судству.

45 С овим у вези види став 54.

46 Народна скупштина Републике Србије је донела, за израду прописа које сама доноси, [Јединствена методолошка правила за израду прописа](#), Службени гласник РС, број 21/2010.

које су супротне системским законима. На пример, супротно члану 17. тачка 15. Закона о Високом савету судства, према коме *Високи савет судства утврђује програм почетне обуке судија*, Нацртом је прописано да Академија усваја програм „претходне“ обуке (члан 10. став 1. тачка 5 и члан 39. став 3). Даље, супротно члану 67. став 4. Закона о уређењу судова, према коме се: *поступак пријема судијског приправника ближе уређује актом министра надлежног за правосуђе по прибављеном мишљењу Високог савета судства*, истим Нацртом је прописано да: *Управни одбор усваја правилник о полагању пријемног испита за претходну обуку* (члан 10. тачка 6) и доноси програм пријемног испита за приправнике (члан 63. став 2). Такође, Нацрти садрже одредбе које су међусобно неусаглашене. На пример, «претходна» обука је дефинисана као организовано стицање практичних и теоријских знања и вештина (члан 26), док се на завршном испиту који корисници «претходне» обуке полажу *проверавају искључиво практична знања и оспособљеност* (члан 42).

Правним актима који су предмет анализе недостаје и прописно образложење које представља обавезан део прописа који се доноси<sup>47</sup>. Оно садржи обавезне ставке о којим творац прописа мора да се изјасни. Између осталог, образложење обавезно садржи: и разлоге за доношење прописа, а у оквиру њих: анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема (члан 59. став 1. тачка 2).

---

47 Одредбом члана 59. Јединствених методолошких правила за израду прописа прописане су ставке о којима је творац прописа дужан да се изјасни. Образложење предлога прописа треба, по правилу, у складу са Пословником Народне скупштине, да садржи:

- 1) уставни, односно правни основ за доношење прописа;
- 2) разлоге за доношење прописа, а у оквиру њих посебно: анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема;
- 3) објашњење основних правних института и појединачних решења;
- 4) анализу ефеката прописа, која садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у пропису, какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења прописа такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису и које ће се мере током примене прописа предузети да би се остварило оно што се доношењем прописа намерава;
- 5) процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа;
- 6) општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе са повратним дејством;
- 7) разлоге за доношење закона по хитном поступку, ако је за доношење закона предложен хитан поступак;
- 8) разлоге због којих се предлаже да пропис ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“;
- 9) преглед одредаба важећег прописа које се мењају, односно допуњују (припрема се тако што се прецртава део текста који се мења, а нови текст уписује великим словима).

Ако предлагач прописа оцени да образложење не треба да садржи анализу ефеката из става 1. тачка 4) овог члана, дужан је да то посебно образложи.



## Нарушавање јединствености правног поретка

67. Штавише, искључењем термина „почетна“ обука и увођењем термина „претходна“ обука, повређује се уставно начело о јединствености правног поретка (члан 194 став 1. Устава), јер се суштински исти појам у Нацрту означава термином „претходна“ обука док се у Закону о судијама и Закону о Високом савету судства за тај појам користи искључиво термин „почетна“ обука<sup>48</sup>. Овакво означавање истог појма није омашка, па ни прост номотехнички недостатак који изазива забуну јер се за један те исти појам користе различити термини.

Исти негативни ефекат производи се и тиме што Нацрт, заменом термина почетна у „претходна“ обука, онемогућава Високи савет судства да врши и своју законску надлежност из члана 17. Закона о Високом савету судства да утврђује програм почетне обуке.

Увођење нових термина какав је „претходна“ обука, „обавезна стална обука за судију који је први пут изабран на функцију, а претходно није завршио претходну обуку“ (еуфемизми за почетну обуку на Академији) представља покушај да се „замаскира“ прописивање додатног услова за избор судија и несагласност са Законом о судијама и Законом о Високом савету судства, као системским законима, који „не познају“ „претходну“ обуку. Наведени закони користе само појам почетне обуке и то Закон о судијама, у члану 51. став 3, тако што прописује 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, а Закон о Високом савету судства, у члану 17. тачка 15, тако што прописује да Савет утврђује програм почетне обуке за судију.

### Одузимање уставне надлежности Високом савету судства

68. Несвакидашња је ситуација да се за један те исти правни акт нуде два различита решења којима се суштински мења цео концепт закона – и обуке и избора судија<sup>49</sup> у зависности од тога да ли ће закон бити усвојен са једним решењем (из члана 56) или без њега. О таквим правним актима веома је тешко изјашњавати се сажето и на једном месту. Уопштено говорећи, Нацрт представља погоршану копију важећег Закона о

---

48 Иако би организациони закон, као што је Закон о Правосудној академији, требало да буде прилагођен, усаглашен са системским законом, као што је Закон о судијама, Министарство правде покушало је да отклони ову неусаглашеност изменама Закона о судијама уводећи у Закон о судијама појам „претходна“ уместо „почетна“ обука. Мађутим, министарство није отклонило ту неусаглашеност Закона о Правосудној академији са Законом о Високом савету судства.

49 За члан 56. Нацрта везано је и неколико других чланова који су с њим у вези (чл. 10. тачка 9, 18. тачка 4, 55. став 1. тачка 1).



Правосудној академији. Већ из образложења Нацрта закона о изменама Закона о судијама у коме стоји отворено, изричито и директно: *Разлози за доношење Закона о изменама Закона о судијама („Службени гласник РС”, бр. 10/23) је потреба усаглашавања тог закона са новим Законом о правосудној академији који предвиђа, као један од услова за кандидате који се први пут бирају на судијску функцију, да имају завршену претходну обуку на Правосудној академији*<sup>50</sup> јасно је да тај закон не отклања разлоге неуставности, наведене у напред означеним одлукама Уставног суда од 2014. који су детаљно изложени у ставу 57. ове анализе. Напротив.

Концепт Нацрта са решењем из члана 56. правно би омогућавао Високом савету судства да за судију који се први пут бира изабере кандидата који *није завршио „претходну“ обуку*<sup>51</sup> јер такав кандидат има обавезу да похађа *„сталну обуку за судију који се први пут бира“* у трајању од 30 дана, коју је дужан да започне у року од три месеца од дана ступања на судијску функцију. О разлозима због којих ово решење ипак угрожава уставну надлежност Високом савету судства да бира судију биће више речи у ставу 75. ове анализе. У сваком случају, уколико решење из члана 56. не би било задржано у Закону о Правосудној академији, пратећим изменама Закона о судијама онемогућава се Високом савету судства да врши избор кандидата:

- самостално процењујући њихову стручност и оспособљеност, односно да врши уставну дужност да бира судије<sup>52</sup> јер се *стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију утврђује уверењем о завршеној претходној обуци на Правосудној академији*, таман као да нико други не би могао да буде стручан и оспособљен осим корисника који су завршили обуку на Академији
- који долазе из професуре, адвокатуре, привреде итд. и то већ од самог ступања на снагу закона, а од 1. марта 2025. и из реда судијских помоћника (који су у радном односу на дан ступања на снагу закона а који нису завршили *„претходну“* обуку на Академији).

69. За детаљнију аргументацију из претходног става ове анализе, треба поћи од тога да су системски закони – Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, па и Закон о уређењу судова, у складу са Уставом, правни оквир за избор судија поставили на тај начин што Високи савет судства бира судију<sup>53</sup> међу кандидатима који испуњавају услове прописане Законом о судијама<sup>54</sup> (општи услови за рад у државном органу,

---

50 О нетачности импликације садржане у другом ставу образложења Нацрта закона о изменама Закона о судијама о постојању *преузете обавезе у процесу придруживања Европској унији да Правосудна академија буде услов за избор носилаца судијске функције који се први пут бирају* види став 46. ове анализе.

51 Мисли се на *„претходну“* обуку на Академији.

52 У погледу услова прописаних за избор на судијску функцију види став 42. ове анализе.

53 Члан 17. тачка 1. Закона о Високом савету судства

54 Чланови 48, 49. и 50. Закона о судијама (општи услови за рад у државном органу, завршен правни факултет, положен правосудни испит, одређено трајање радног искуства у правној струци, достојност)

завршен правни факултет, положен правосудни испит, одређено трајање радног искуства у правној струци, достојност), укључујући и стручност и оспособљеност кандидата, и што стручност и оспособљеност није сведена само на обуку завршену на Академији.

Начин на који кандидат стиче стручност и оспособљеност за законодавца није био приоритетан. За законодавца је важно да постоји систем који ће обезбедити да за судију буде изабран стручан и оспособљен кандидат, било да је он стручност и оспособљеност стекао у суду, неком другом органу, институцији, привредном субјекту, било у Академији путем почетне обуке (чији се претежан део – практична обука обавља у судовима).

Процену стручности и оспособљености кандидата, као основни елемент одлуке о избору, законодавац је поверио Високом савету судства, независном органу чија је уставна надлежност да врши избор судија и да јемчи и обезбеђује њихову независност. Високи савет судства то чини путем испита који сам организује, а чији програм и начин полагања сам уређује (члан 51. ст. 1, 2. и 4). Законодавац је омогућио и изузетак, према коме кандидат који је завршио почетну обуку на Академији, а бира се први пут на судијску функцију у основном или прекршајном суду, није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци Академији. Имајући пред собом више кандидата, међу којима су и они чију је стручност и оспособљеност проценио на испиту који сам организује, и обављајући разговор са сваким од кандидатима, који има за циљ да утврди вештину комуникације, спремност за обављање судијске функције и професионални интегритет кандидата, Високи савет судства процењује свеукупну испуњеност услова код сваког од кандидата, пореди кандидате, одлучује се за одређене и самостално доноси одлуку коју је дужан да сачини у писаној форми и образложи је, а која се објављује у „Службеном гласнику РС“<sup>55</sup>.

У ситуацији када Високи савет судства није „приморан“ да изабере кандидата који је завршио обуку на Академији, законским изузетком да се у одређеним случајевима уверењем о завршеној почетној обуци на Академији утврђује стручност и оспособљеност кандидата за судију не угрожава се уставна и законска надлежност Савета да бира судију. Тим решењем се истовремено обезбеђују два важна процеса. С једне стране, обезбеђује се могућност за развој 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 57. ове анализе, засноване су и одлуке Уставног суда ИУз – 497/2011 и ИУз – 427/2013.

---

55 Члан 58. Закона о судијама.

## Повреда принципа владавине права – неповиновање власти Уставу и закону

70. То што Нацрт уопште не помиње почетну обуку, већ уводи термин „претходна“ обука, није омашка. Ствар је много дубља и озбиљнија. То је план да се заменом термина почетна у термин „претходна“ обука, противуставно „заобиђе“ правно дејство одлука Уставног суда ИУз – 497/2011 и ИУз – 427/2013, које су коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 3. Устава). Творац нацрта закона тиме сам повређује основне принципе владавине права из члана 3. став 2. Устава, међу којима је и: *повиновање власти Уставу и закону*. Јер, само простом заменом термина почетна у термин „претходна“ обука на сваком месту на коме Уставни суд користи термин „почетна“ обука, постаје очигледно да се Нацртом 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 којим се оснива Правосудна академија као установа која обавља делатности утврђене законом
- 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.

Друштво судија и Асоцијација судијских помоћника у потпуности се слажу са свим напред изложеним аргументима Уставног суда и на овом месту их износе као своје садржинске примедбе на Нацрт.

### **Угрожавање уставног начела забране дискриминације и права на учешће у управљању јавним пословима**

71. Закон о Правосудној академији који не би садржавао решење из члана 56. Нацрта био би противустанован не само у погледу онемогућавања Високог савета судства да врши своју уставну надлежност. Њиме би се приступ судијској функцији аутоматски отежавао правницима са положеним правосудним испитом и вишегодишњим професионалним искуством у судству, професури, адвокатури и другим областима, чиме би они били дискриминисани, супротно уставној забрани из члана 21. а њихово право на учешће у управљању јавним пословима, гарантовано чланом 53. Устава угрожавало. Универзитетски професори и адвокати на пример, морали би да прекину обављање свог посла ради обуке, при чему не постоји потпуна извесност да ће бити изабрани на судијску функцију, али ни то да би по повратку њихов посао функционисао као пре прекида. А управо то је био један од разлога због кога је Уставни суд 2014. огласио ништавом сличну одредбу важећег Закона о Правосудној академији.

### **Спорна решења у вези са финансирањем и финансијским пословањем Академије**

72. Финансирање и финансијско пословање Академије је нејасно уређено. Нацрт не садржи јасне одредбе о томе шта се сматра трошковима обуке (поготово у делу који се односи на практичну обуку) и коме се они исплаћују (члан 37), да ли онима који спроводе теоријску обуку (Академија) или онима који спроводе практичну обуку (судови, јавна тужилаштва, други државни орган или адвокатска канцеларија), или и једнима и другима (с тим у вези видети члан 39. Нацрта), те у зависности од напред наведеног, ни зашто би Академија била овлашћена да одлучује о укупној висини трошкова, када она спроводи само теоријски део обуке. Пошто је Академија засебно правно лице (члан 3. став 3) и има различите изворе финансирања у смислу члана 23. став 1. Нацрта (буџет Републике Србије, приходи од издавања публикација и реализације пројеката, донације, поклони и други извори у складу са законом), није јасно из којих средстава ће се финансирати који трошкови Академије, зашто се то делимично чини из средстава буџета а не из средстава Академије.

73. За разлику од важећег Закона о Правосудној академији, Нацртом се, у погледу корисника "претходне" обуке уводи одредница "корисници чија се обука финансира из

средстава буџета Републике Србије" (чл. 37, 48, 50. Нацрта). Није јасно каква се разлика у финансирању, статусу и правима прави између „корисника "претходне" обуке чија се обука финансира из средстава буџета Републике Србије“ (члан 37. став 3. Нацрта; у даљем тексту: буџетски корисници обуке) и кандидата „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. Нацрта; у даљем тексту: самофинансирајући корисници обуке). Осим што би се дало закључити да самофинансирајући корисници обуке не би примали плату у висини 80% од основне плате судије основног суда (члан 48. став 4. Нацрта), злонамерни би могли да помисле да се право да учествују у управљању јавним пословима (избор на судску функцију) ексклузивно омогућава финансијски добростојећима, уколико за то плате одговарајућу накнаду.

74. Коначно, констатације у образложењу нацрта оба закона да: *За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије* (Нацрт закона о изменама Закона о судијама), односно да је: *За спровођење овог закона потребно обезбедити додатна финансијска средства* (Нацрт закона о Правосудној академији) значе само пуко задовољавање форме. Образложење прописа садржи обавезне ставке о којим творац прописа мора да се изјасни. Између осталог, образложење обавезно садржи и: анализу ефеката прописа, која садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у пропису, какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди, да ли су позитивне последице доношења прописа такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису и које ће се мере током примене прописа предузети да би се остварило оно што се доношењем прописа намерава (члан 59. став 1. тачка 4). За случај да предлагач прописа оцени да образложење не треба да садржи анализу ефеката из става 1. тачка 4) овог члана, дужан је да то посебно образложи (члан 59. став 2). Коначно, образложење мора да садржи и процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа (члан 59. став 1. тачка 5). Неразвијене и нејасне одредбе о статусу, функционисању, финансирању и финансијском пословању Академије онемогућавају правилну процену обима финансијских средстава потребних за њен рад. Такво поступање суштински не задовољава формални услов који нацрт закона мора да испуни да би законодавцу било омогућено да стекне јасну представу о финансијским ефектима закона чије се доношење предлаже. Због тога одредбе Нацрта које се односе на финансирање и финансијско пословање Академије нису у довољној мери јасне, одређене и предвидиве. Тиме се нарушава начело владавине права из члана 3. Устава, будући да ово начело, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева и то да норме сваког општег правног акта буду јасне, одређене и предвидиве, како је то Европски суд за људска права дефинисао стандардом аутономног појма закона.

## Комерцијализација обуке и њени негативни ефекти

75. Ова решења имплицирају да се уводи комерцијализација „претходне“ (почетне) обуке на Академији, као услова за избор на правосудну функцију. Комерцијализација обуке би извесно довела до „хиперпродукције“ корисника који је завршавају, а то би даље неминовно водило урушавању квалитета обуке, који и иначе треба унапређивати. Осим тога, решења која уводе комерцијализацију обуке „заобилазе“ законске одредбе према којима правосудни савети одређују потребан број полазника „претходне“ (почетне) обуке на Академији и угрожавају саветима могућност да рационално управљају правосудним системом.

Када се има у виду да министар правде утврђује мерила за одређивање броја судског особља<sup>56</sup> и вишегодишња пракса да се у судове не прима довољан број судијских приправника и судијских помоћника<sup>57</sup>, као и да знатан број њих ради бесплатно, чак и кад би била усвојена верзија Закона о Правосудној академији са чланом 56, јасно је да би Високом савету судства руке биле везане.

„Хиперпродукција“ корисника „претходне“ обуке на Академији преко броја који је одредио Високи савет судства, на дуге стазе би обесмислила могућност да се за судије бирају и кандидати који нису завршили обуку на Академији и учинила би је само „мртвим словом на папиру“. Наиме, иако се решењем из члана 56. Нацрта, наизглед, задржава уставно овлашћење Високог савета судства да врши избор, реалне околности (недовољан број кандидата из реда судијских помоћника, хиперпродукција корисника обуке) принудиле би Високи савет судства да избор за судију врши у највећој мери међу оним кандидатима који су завршили обуку на Академију. Притом, не би Високи савет судства био тај који би процењивао стручност и оспособљеност кандидата, него Академија, пошто се стручност и оспособљеност утврђује уверењем које издаје Академија. А за случај таквог избора, важе све исте примедбе које су већ изложене у ст. 68. и 69. ове анализе, у погледу концепта Закона о Правосудној академији без решења из члана 56. Осим тога, већ из докумената који су достављени Венецијанској комисији, јасно је да је сасвим могуће да решење из члана 56. Нацрта не буде ни задржано у коначном тексту закона.

---

56 Министар правде, према члан 57. став 3. Закона о уређењу судова утврђује мерила за одређивање броја судског особља. Према ставу 1. истог члана, у судско особље спадају и судијски приправници и судијски помоћници.

Исти закон прописује да министар правде својим актом ближе уређује поступак пријема судијских приправника (члан 65. став 5) и судијских помоћника (члан 58. став 2).

57 Према подзаконском акту, укупан број судијских приправника и судијских помоћника требало би да буде једнак укупном броју судија, с тим да број судијских приправника не треба да буде већи од 1/3 тог броја (што би значило да судијских приправника треба да буде око 870, а судијских сарадника око 1.740). Егзактни подаци о укупном броју судијских приправника нису доступни чак ни стручној јавности. Међутим, искуствено се зна да их нема ни 200.



## Нејасан и неусклађен са системским законима радноправни статус корисника обуке

76. Статус буџетских и самофинансирајућих корисника из члана 37. Нацрта је такође нејасан и неусклађен са осталим законима. Решење којим се уводи могућност да кандидати који су положили пријемни испит за „претходну“ обуку, а не налазе се на ранг листи примљених кандидата чија се обука финансира из средстава Републике Србије (буџетски корисници обуке), самостално сnose трошкове обуке, у висини која се одређује у складу са актом Управног одбора Академије (самофинансирајући корисници обуке) је неприхватљиво из више разлога. Како буџетски корисници обуке заснивају радни однос на одређено време у Академији, то доводи самофинансирајуће кориснике обуке у правно апсурдну ситуацију да плаћају да би обављали рад и дискриминише их у односу на буџетске кориснике обуке. Наиме, ни у чему се не разликују обавезе ове две категорије корисника током практичног дела обуке (у суду, јавном тужилаштву, другим државним органима, адвокатским канцеларијама и другим организацијама), јер обављају исте послове. Једино што ове две категорије корисника обуке разликује је што су они различито плаћени за рад који обављају. Једна категорија корисника плаћена је износом од 80% основне плате судије основног суда за време трајања радног односа на одређено време у Академији (члан 48. став 4. Нацрта)<sup>58</sup>, а друга категорија не само да није плаћена, већ она плаћа недефинисану накнаду трошкова недефинисаном субјекту. Наведено решење за самофинансирајуће кориснике обуке је противно Уставу Републике Србије, Закону о раду и Закону о државним службеницима<sup>59</sup>.

77. Осим тога, предложено решење ће створити јаз између кандидата који су положили пријемни испит и могу себи да приуште да сnose трошкове обуке, са једне стране, и оних кандидата који су положили пријемни испит, а не могу себи да приуште да сnose трошкове обуке, са друге стране. Имајући у виду да уверење о завршеној претходној обуци ослобађа корисника „сталне обуке за судије и јавне тужиоце који се први пут бирају“, правник који не би имао могућност да плати

---

58 Према важећем Закону о Правосудној академији (члан 40. ст. 1. и 3), *корисник почетне обуке заснива радни однос на одређено време у Академији у трајању од 30 месеци; и има плату у висини 70% од основне плате судије основног суда, за време трајања радног односа на одређено време у Академији.*

59 Уставом, чланом 60. став 4, прописано је да: *свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.*

Закон о раду, чланом 12, прописано је да: *запослени има право на одговарајућу зараду, безбедност и здравље на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета, достојанство личности и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости, материјално обезбеђење за време привремене незапослености, као и право на друге облике заштите, у складу са законом и општим актом, односно уговором о раду.*

Закон о државним службеницима, чланом 13, прописано је да: *државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.*

„трошкове обуке“, чак и у случају да је на пријемном испиту имао више бодова од онога који има да плати, не би имао прилику да похађа претходну обуку и у случају избора на судијску функцију био би обавезан да похађа „сталну обуку за судије и јавне тужиоце који се први пут бирају“.

78. Такође је нејасан, и са осталим законима неусклађен, радноправни положај буџетских корисника обуке након завршене „претходне“ обуке. Њима се, у зависности од дужине обуке, гарантује (после обуке од 24 месеца), односно омогућава (после обуке од 12, шест или три месеца) да са правосудним саветом заснују радни однос на одређено време у трајању од најдуже две године на пословима судијског, односно јавнотужилачког помоћника у суду, односно јавном тужилаштву или на стручним пословима у Високом савету судства (члан 50. Нацрта). Изложено решење је неприхватљиво, јер је супротно постојећим законским решењима о радно-правном статусу лица која су завршила правни факултет, положила правосудни испит и запослена су у судовима или јавним тужилаштвима, чиме се такође нарушава јединство правног поретка.

79. Из постојећег предлога 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 на Академији директор Академије самостално распоређује на рад у одређене судове и да он одређује код кога од судија ће 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.

Судијски и јавнотужилачки помоћници спадају у државне службенике<sup>60</sup> и на њих се примењује Закон о државним службеницима који *numerus clausus* прописује<sup>61</sup> случајеве

---

60 Закон о уређењу судова (чл. 59. став 1. и 72. став 2) и Закон о државним службеницима (члан 2. став 1).

61 Према члану 63. Закона о државним службеницима:

Радни однос на одређено време може да се заснује:

- 1) ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка;
  - 2) због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци;
  - 3) на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера;
  - 4) ради обуке приправника, док траје приправнички стаж;
  - 5) ради замене државног службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност;
- 6) Ради замене државног службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

у којима државни службеник може засновати радни однос на одређено време, као и дужину трајања радног односа на одређено време, те је сваки други начин заснивања оваквог радног односа у супротности са тим системским законом. За разлику од Закона о државним службеницима, рад на одређено време корисника „претходне“ (почетне) обуке траје, према Нацрту, 30 месеци током обуке (члан 48. став 1) и до две године (члан 50. став 1), свеукупно четири и по године.

Стратегијом развоја људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026 је предвиђено, с обзиром на карактер и важност посла који обављају судијски помоћници, да ће се размотрити могућност „измештања“ правног статуса судијских помоћника из положаја државних службеника и успоставити директна надлежност над овом категоријом запослених у правосуђу од стране правосудних савета, али то још увек није учињено, упркос залагањима представника Друштва судија 2022. у Радној групи за израду закона о судству. С обзиром да се ово питање мора јединствено решавати, у овом тренутку не постоји оправдани разлог да лица која су завршила претходну обуку на Академији заснивају радни однос у Високом савету 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, који треба да буде укључен у вршење правосудних дужности, а које морају надзирати судије.<sup>62</sup> Од оваквог решења би се могло одступити само уколико постоји потреба за обављање рада таквих кадрова у Високом савету судства, када би корисници заснивали радни однос на одређено време у овом органу. Све наведено посебно из разлога што према важећим прописима средства за плате и друга примања судијских, односно тужилачких помоћника обезбеђује Министарство правде, те би се предложеним решењем непотребно додатно оптеретио буџет Високог савета судства односно тужилаштва. Такође, узимајући у обзир да је чланом 43. став 3. Нацрта прописано да кориснику претходне обуке који је

---

Радни однос на одређено време у случају из става 1. тач. 1), 3), 5) и 6) овог члана заснива се без обавезе спровођења интерног или јавног конкурса, а радни однос на одређено време у случају из става 1. тач. 2) и 4) овог члана заснива се након спроведеног јавног конкурса у складу са овим законом и ако је потреба запошљавања приказана у кадровском плану.

Изузетно од става 2. овог члана, државни орган може примити у радни однос на одређено време због привремено повећаног обима посла без спровођења јавног конкурса лице које је у претходне четири године учествовало у јавном конкурсима који је спроводио државни орган и испунио мерила прописана за избор у том конкурсном поступку, ако испуњава услове за рад на том радном месту и има потребне компетенције.

Државни службеник који је након спроведеног јавног конкурса засновао радни однос на одређено време због привремено повећаног обима посла, може у истом државном органу, без обавезе спровођења јавног конкурса, да заснује нови радни однос на одређено време због повећаног обима посла на радном месту које је разврстано у исто и ниже звање од радног места чије послове је државни службеник обављао, ако испуњава услове за рад на том радном месту и има потребне компетенције.

62 Мишљење бр. 22 Консултативног већа европских судија О улози судских саветника, Закључци-Препоруке.

запослен код другог послодавца мирује радни однос, треба прописати да се ови корисници по завршеној обуци враћају у радни однос код матичног послодавца.

Коначно, поставља се и питање целисходности гарантовања радног места након завршене „претходне“ (почетне) обуке. Претпоставка је да је корисник који је завршио предметну обуку стекао специфична знања и вештине услед којих је на тржишту рада у повољном положају, те се као такав, без већих потешкоћа, може запослити путем јавном конкурса на радном месту судијског помоћника (ако то жели). Успешношћу таквог запошљавања корисника обуке на Академији тржишно би се валоризовао рад Академије.

Одредбе Нацрта које се односе на радноправни статус корисника Академије такође нису у довољној мери јасне, одређене и предвидиве, нити су усклађене са осталим системским законима – Закон о уређењу судова, Закон о државним службеницима, Закон о раду, чиме се нарушава начело владавине права из члана 3. Устава, будући да ово начело, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева да је правни поредак јединствен а норме сваког општег правног акта јасне, одређене и предвидиве.

### **Одсуство решења која би обезбеђивала независно функционисање Академије**

80. Осим изложених примедба, не могу се изоставити ни следеће: Према Нацрту, Академија није независна институција јер Нацрт:

- не садржи чак ни прокламацију да је Академија независна институција, која ужива образовну аутономију. Штавише, Нацрт прописује да услове за рад Академије обезбеђује Влада (члан 23. став 2), да су представници извршне власти чланови њених органа, и то Управног одбора - министар надлежан за правосуђе 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, већ 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 непримерним утицајима (чл. 8. став 5, 17. став 10, 21).

Упркос томе што није успостављена као независна институција, 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 сертификат стручности (према Нацрту закона о изменама Закона о судијама, у случају да се брише члан 56. Нацрта).

Коначно, али не најмање битно, Академија нема обавезу да функционише транспарентно, чак ни да објави податке о утврђеном броју полазника, броју уписаних корисника, њиховом статусу и именима, о критеријумима на основу којих се бирају лица која спроводе обуку, лицима која су завршила обуку за менторе и предаваче, итд.

## VII ПРЕДЛОЗИ

81. На основу свега напред изложеног, Друштво судија Србије и Асоцијација судијских помоћника сматрају да је једино сврховито и логично да буде донет закон који би се бавио сврхом (стручношћу која се постиже обуком) а не институцијом (академијом) којој та институција служи<sup>63</sup>. Због тога би, најпре, тај закон требало да носи име: Закон о обуци у правосуђу. Затим, 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).

82. Закон о обуци у правосуђу требало би да садржи јасну и прегледну структуру. Тако би у првом делу закона требало најпре дефинисати општа питања обуке, а у другом делу статус и функционисање Академије. Први део требало би да дефинише и уреди:

- **Предмет закона** – нпр:

*Овим законом утврђује се циљ, врсте, начин спровођења и трајање обуке у правосуђу, корисници и остали субјекти (ментори, предавачи) обуке и уређује статус, делатност, органи управљања и финансирање Правосудне академије.*

- **Појам и циљ обуке**, нпр:

---

<sup>63</sup> Законодавац је овај принцип поштовао кад је реч о борби против корупције. Наиме, Закон о Агенцији за борбу против корупције од 2011 замењен је 2019. Законом о спречавању корупције.

Обука у правосуђу представља организовано стицање и усавршавање мултидисциплинарних теоријских и практичних знања и вештина потребних за самостално, стручно и ефикасно вршење законом поверених дужности и јачање поверења грађана у правосуђе.

Обука судија и јавних тужилаца треба да обезбеди јачање независности судија и самосталности тужилаца од политичких и других спољних утицаја, непристрасности у вршењу функције коју обављају, свести о важности етичких принципа и интегритета правосуђа и знања о међународним стандардима и добрим праксама у правосуђу.

Посебни циљ обуке судијских и тужилачких помоћника је унапређење знања и вештина потребних за успешно савладавање судијског/јавнотужилачког испита.

Посебни циљ обуке судијских и тужилачких приправника, чија је обука само почетна због специфичности њиховог („прелазног“) радноправног статуса, је унапређење њихових теоријских знања и стицање практичних вештина потребних за успешно савладавање правосудног испита.

- **Корисници обуке**, који су нпр: судије, јавни тужиоци, судијски и јавнотужилачки помоћници, судијски и јавнотужилачки приправници, запослени у правосуђу и остали корисници у складу са законом.
- **Право на обуку**, нпр: да корисници обуке имају право и обавезу да се стручно усавршавају о трошку Републике Србије.
- **Врсте обуке**, нпр: Обука је почетна и стална, и изводи се на практични и теоријски начин
- **Почетна обука**, нпр:

Почетна обука је обавезна.

Корисници почетне обуке су судијски и тужилачки приправници, судијски и јавнотужилачки помоћници и судије и јавни тужиоци који су први пут изабрани на функцију а нису завршили почетну обуку за судијске и јавнотужилачке помоћнике.

Почетна обука спроводи се радом у судовима и јавним тужилаштвима (практични део обуке) и похађањем семинара, предавања, студијским посетама и на други начин које организује Правосудна академија у свом седишту и седиштима апелационих судова за судијске и јавнотужилачке помоћнике у судовима и јавним тужилаштвима са седиштима на подручју одговарајућег апелационог суда (теоријски део обуке).

Судије и јавни тужиоци који су први пут изабрани на функцију а нису завршили обуку из става другог овог члана су корисници почетне обуке прилагођене њиховом дотадашњем професионалном искуству.

- **Стална обука**, нпр:

Стална обука може бити добровољна и обавезна.

Стална обука је обавезна када је то предвиђено законом или одлуком Високог савета судства и Високог савета тужилаштва у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом вредновања њиховог рада.



*Корисници сталне обуке су судијски и тужилачки помоћници, судије, јавни тужиоци, запослени у правосуђу и остали корисници у складу са законом.*

*Стална обука је временски, финансијски и организационо доступна корисницима без дискриминације, предвидива, интерактивна и организована о трошку Републике Србије.*

*Корисницима сталне обуке обезбеђују се услови који су неопходни за несметано обављање осталих дужности (обустава прилива предмета током обуке, неурачунавање времена проведеног на обуци у рокове за разна поступања, итд).*

- **Програми обуке**, на следећи начин нпр:

*Програми обуке се сачињавају на основу потреба правосуђа, односно функције коју обавља корисник обуке.*

*Обука из етике је обавезна и заједничка за све кориснике обуке.*

*Програми обуке обухватају сва подручја од друштвеног значаја на која се одражава функционисање правосуђа.*

*Садржај програма обуке и трајање обуке одређују се у зависности од претходног професионалног искуства корисника обуке.*

*Високи савет судства и Високи савет тужилаштва утврђују програме почетне обуке на предлог Правосудне академије.*

*Правосудна академија утврђује програме сталне обуке уз сагласност Високог савета судства и Високог савета тужилаштва.*

*Високи савет судства и Високи савет тужилаштва врше надзор над спровођењем програма почетне и сталне обуке.*

- **Трајање почетне обуке**, тако што би на пример обука корисника почетне обуке из реда судијских и тужилачких приправника и из реда судијских и тужилачких помоћника трајала по две године, а обука судија и јавних тужилаца који су први пут изабрани на функцију а нису завршили почетну обуку месец до три месеца, у зависности од њиховог дотадашњег професионалног искуства.

- **Организовање обуке**, које би било у надлежности Правосудна академије.

- **Спровођење обуке**, с тим што би практичну обуку спроводили судови и јавна тужилаштва по правилу, а теоријску обуку Правосудна академија.

У првом делу закон би требало да дефинише и менторе и предаваче, критеријуме за њихов одабир, обуку, поступак за анализу и оцену обуке и друга питања која се односе на обуку у правосуђу.

У другом делу би закон требало посветити Правосудној академији, њеном статусу и функционисању. Правосудна академија треба да буде уређена као независна институција за обуку у правосуђу, што између осталог значи и да представници политичких власти не треба да буду чланови њених органа. Требало би да буде наглашен захтев да Академија функционише транспарентно, да њен директор буде искусни носилац правосудне функције.

## Предности предложених решења

83. Предложена решења Друштва судија и Асоцијације судијских помоћника:
- обезбедila би да се обука у правосуђу обавља без повређивања уставних надлежности правосудних савета да врше избор и да, у оквиру њега, сами оцењују да ли кандидати за судију/јавног тужиоца испуњавају све услове за избор, укључујући и то да ли је стручан и оспособљен. Таквим решењем би се онемогућило да Академија буде та која суштински врши избор судија приликом селекције својих корисника, а да правосудни савети само, по завршетку обуке, бирају судије/јавне тужиоце међу корисницима који су завршили обуку, а које је претходно за обуку „изабрала“ Академија;
  - обезбедila би услове за независно функционисање и развој Академије, отклонили би се досадашњи недостаци њеног функционисања и предупредили будући недостаци који произлазе из решења садржаних у Нацрту;
  - буџет Републике Србије не би излагала било каквим посебним издацима за практичну обуку корисника почетне обуке, већ би напротив, омогућило и уштеду у буџету. Ово стога што су за свој рад, током кога се и практично обучавају, помоћници плаћени у судовима/јавним тужилаштвима у којима рад и обављају;
  - омогућила би превазилажење проблема недовољног финансирања и нередовног вршења сталних обука судија, нарочито судијских и јавнотужилачких помоћника и осталог судског особља, иако те обуке чине претежни део законских надлежности Академије, који је био узрокован околношћу да су трошкови за плате и доприносе полазника почетне обуке чинили огроман удео у структури укупних трошкова (око 90%) Академије и посвећивање Академији свим њеним надлежностима;
  - омогућила би да се прецизира шта су трошкови обуке (почетне и сталне, практичне и теоријске), коме се и који од њих они исплаћују (судовима/јавним тужилаштвима, Академији),
  - учинила би јасним и транспарентним финансијско пословање Академије и отклонила би понављене констатације надлежних органа о тешким кршењима обавезе доброг пословања од стране Академије (види став 60. ове анализе)
  - омогућила би да се прецизно одреди радноправни положај корисника почетне обуке и без тешкоћа уклопи у постојећи правни оквир (у вези с недефинисаним статусом корисника почетне обуке и њиховим радним дужностима у суду/јавном тужилаштву види писмо председника Управног одбора Академије корисницима који су завршили почетну обуку у Академију и потом распоређени у суд у ставу 60. ове анализе)
  - онемогућила би комерцијализацију почетне обуке, хиперпродукцију корисника који су је завршили, снижавање квалитета обуке и повређивање законске

надлежности правосудних савета у управљању правосудним системом, како је то објашњено у ставу 73. ове анализе,

- онемогућила би неједнаки третман и дискриминацију кандидата за судије/јавне тужиоце који испуњавају законске услове за избор (оних који су прошли програм обуке пре избора као корисници Академије и оних који нису) у погледу оцене стручности и оспособљености, јер би сви кандидати полагали испит за оцену стручности и оспособљености које организују правосудни савети.

## VIII ЗАКЉУЧАК

84. Основни разлог измене Устава 2022. и сета правосудних закона 2023. у складу са тим изменама, био је деполитизација правосуђа и јачање његове независности. Прва од обавеза Србије, преузета у склопу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 који се тиче измене уставних одредаба о правосуђу, са циљем да се ојача његова независност, јесте да се обезбеди да систем одабирања, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца буде независан од политичког утицаја и да улазак у правосудни систем буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности (1.1.1.1). У складу са таквим обавезама и циљевима, измене Устава и сет донетих правосудних закона, представљају значајан корак напредку демократије и јачању независности судства.

85. Упркос изнетом, намеће се утисак да политичке власти желе да поврате оно чега су се „одрекле“ променом Устава и доношењем нових правосудних закона (нарочито првог избора судија) јер истрајавају у тежњи да „инсталирају“ Академију као проводник свог утицаја на избор судија. Стога, уколико би се приступ правосудној функцији свео на Академију као једину тачку уласка у правосуђе, власт би обезбедила да се избор судија (и јавних тужилаца) изврши не од стране правосудних савета, што је њихова уставна надлежност, већ прикривено и унапред од стране Академије, у чијим органима је, према Нацрту, и формално обезбедила свој утицај преко својих представника, у недовољно контролисаном поступку селекције корисника обуке.

86. Без обзира за који се начин обуке определи држава, независан орган би требало да обезбеди, у потпуности у складу са образовном аутономијом, да обука буде осмишљена према профилу судије (особинама које друштво очекује и захтева да судија има), да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији, као и да таква обука мора бити пружена од стране еминентних и признатих предавача и на адекватан интерактиван начин. О тачности овог закључка говори и констатација аустријског судије Герхарда Рајзнера, ранијег председника Консултативног већа европских судија и почасног председника Међународног удружења судија: *Како сам био укључен у израду*

Мишљења број 4 о почетној и континуираној обуци судија, усвојеног од стране Консултативног већа европских судија, молим вас да ми дозволите да завршим са наглашавањем четири начелне идеје садржане у овом акту, а које могу бити од користи за рад ове конференције: 1) Обука је од суштинског значаја за квалитет правосуђа. Заједно са независношћу она је одлучујући фактор за поверење у правосуђе. 2) Мишљење број 4 се не одређује према постојању правосудне академије. Препознати су бројни системи обуке и свака држава мора одабрати оно што највише одговара њеном систему. 3) Апсолутно је неопходно да судство има значајну улогу у организовању обуке и њеном садржају. Потребно је оформити независно тело које би се бавило питањем обуке, како се тиме не би бавило Министарство. Неопходно је обезбедити средства за рад тог независног тела. 4) На крају Мишљења истиче се битност међународне сарадње, компарације и размене знања.

87. 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. „Постоје велике и бројне разлике међу европским земљама у односу на прву, иницијалну и каснију обуку, током обављања судијског посла. Те разлике могу делимично да произилазе из специфичности разних правосудних система, али у одређеном погледу оне не морају бити неизбежне или неопходне. Неке од земаља нуде дуготрајнију и званичну обуку у за то специјализираним институцијама, након чега следи даља интензивна обука. Друге земље опет обезбеђују неку врсту приправничке обуке под надзором искусног судије који је ту да пренесе своје знање и пружи стручне савјете на основу конкретних примјера, указујући на то који приступ одабрати и избегавајући било какву врсту дидактицизма.“<sup>64</sup> У зависности од традиције и економских могућности сваке од држава, подједнако су примењиви и успешни различити начини стицања стручности (обуке).

88. За Друштво судија и Асоцијацију судијских помоћника није спорно, као што то није било спорно ни за Уставни суд у одлукама IУз – 497/2011 и IУз – 427/2013 од 2014, да стручна обука правосудних кадрова, и то не само оних лица која се припремају за вршење судијске функције, већ и изабраних судија, доприноси подизању квалитета у обављању судијске функције и да стога треба да буде адекватно вреднована у оквиру законом прописаних критеријума како за први избор на судијску функцију, тако и приликом избора у виши суд. Међутим, уставноправно је неприхватљиво законско решење према коме би, у блиској будућности, сва лица која нису завршила почетну

---

64 Мишљење бр. 4 Консултативног већа европских судија (ЦЦЈЕ) упућено Комитету министара о одговарајућој иницијалној и накнадној (континуираној) обуци за судије на националном и европском нивоу, став 6.

обуку на Академији, самим тим, била суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова. Ово посебно када се има у виду да полазници Академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских помоћника, једнако као и судијски помоћници који нису „корисници“ те обуке, као и због чињенице да објективно увек постоји *numerus clausus* код могућности стицања овог нивоа образовања, односно код уписа на Академију.

89. Академија треба да служи сврси обуке, томе да судије, као и остали запослени у судству, буду стручни и од интегритета, а не да „преузме“ правосуђе и лиши правосудне савете уставних дужности да јемче и обезбеде независност судства и самосталност тужилаштва и самостално бирају судије и тужиоце. Инсистирање на закону који би се бавио институцијом (академијом) а не сврхом којој та институција служи (обуком) и који би ту институцију прописивао као једину тачку приступа судијској функцији, а правосудне савете суштински лишавао њихове уставне дужности да врше избор судија/јавних тужилаца, и у оквиру тога оцењује испуњеност критеријума за избор на судијску функцију (укључујући и стручност и оспособљеност) може бити погубно по независност судства. У сваком случају, законом који би се «повиновао» таквом инсистирању обесмислиле би се промене Устава и системских закона од 2022/2023.