



Стразбур, 16. јул 2026. године

CDL-PI(2026)013

Ориг. Енгл.

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈУ ПУТЕМ ПРАВА
САВЕТА ЕВРОПЕ
(ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)

СРБИЈА

ХИТНО *FOLLOW-UP* МИШЉЕЊЕ

НА ПРЕТХОДНА МИШЉЕЊА

О

НАЦРТУ ЗАКОНА О ПРАВОСУДНОЈ АКАДЕМИЈИ

**Донето дана 16. јула 2026. године у складу са чланом 14а
Ревидираних правила поступка Венецијанске комисије**

на основу коментара

**госпође Регине Кинер (чланица, Швајцарска)
госпође Хане Сухоцке (почасна председница Венецијанске
комисије)
господина Карла Туорија (почасни председник Венецијанске
комисије)**

Opinion co-funded
by the European Union



Садржај

I.	Увод	3
II.	Предмет мишљења.....	3
III.	Анализа	4
A.	Кључна препорука 1: појашњење надлежности Високог савета судства и Високог савета тужилаштва у односу на Правосудну академију.....	4
B.	Кључна препорука 2: укидање учешћа министра правде као члана по положају у Управном одбору Правосудне академије.....	5
C.	Осврт на остале препоруке и друга питања.....	5
IV.	Закључак.....	6

I. Увод

1. Дописом од 15. јуна 2026. године, министар правде Републике Србије, господин Ненад Вујић, затражио је хитно *Follow-up* мишљење поводом претходних мишљења Венецијанске комисије о Нацрту закона о Правосудној академији, [CDL-AD\(2024\)036](#) („Мишљење из 2024. године“) и [CDL-AD\(2026\)019](#) („*Follow-up* мишљење из 2026. године“). Министар правде доставио је коначну консолидовану верзију измена Нацрта закона о Правосудној академији из јула 2026. године ([CDL-REF\(2026\)032](#)) („ревидирани нацрт закона“), као и пратеће нацрте измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву ([CDL-REF\(2026\)033](#)).

2. Дана 30. јуна 2026. године, Биро Венецијанске комисије одобрио је израду овог мишљења по хитном поступку, у складу са чланом 14а Ревидираних правила поступка Комисије.

3. Госпођа Регина Кинер, госпођа Хана Сухоцка и господин Карло Туори били су известиоци за ово мишљење, као и за претходна релевантна мишљења.

4. Имајући у виду да је 30. априла 2026. године одржан низ онлајн састанака са релевантним заинтересованим странама и да су том приликом темељно размотрена сва питања од значаја за ово *Follow-up* мишљење, оцењено је да није било потребе ни за посетом Републици Србији ни за одржавањем додатних онлајн консултација са заинтересованим странама.

5. Ово хитно *Follow-up* мишљење припремљено је на основу превода ревидираног нацрта закона на енглески језик. Постоји могућност да превод не одражава у потпуности оригинални текст у свим његовим аспектима.

6. Ово хитно *Follow-up* мишљење сачињено је на основу коментара извештача. У складу са ставом 10. Протокола Венецијанске комисије о припреми хитних мишљења ([CDL-AD\(2018\)019](#)), нацрт хитног *Follow-up* мишљења достављен је органима Републике Србије дана 09. јула 2026. године ради давања коментара. Хитно *Follow-up* мишљење потом је донето дана 16. јула 2026. године, у складу са чланом 14а Ревидираних правила поступка Венецијанске комисије. Биће поднето Венецијанској комисији ради потврђивања на њеној 148. пленарној седници (Венеција, 9 - 10. октобар 2026. године).

II. Предмет мишљења

7. Циљ овог мишљења је да се оцени у којој су мери ревидирани Нацрт закона о Правосудној академији и измене из јула 2026. године усклађени са претходним препорукама Комисије. Изостанак коментара на поједине одредбе ревидираног нацрта закона не треба тумачити као прећутно одобравање тих одредаба.

8. У погледу пратећих нацрта измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву које су доставили надлежни органи, Комисија констатује да се њима одражава успостављање Правосудне академије као једине улазне тачке за приступ правосудним професијама. Ово решење је било представљено као Опција 2, коју је Комисија 2024. године определила као преферирану опцију, а која је поново разматрана у мишљењу из јуна 2026. године.¹

¹ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2024\)036](#), Србија – Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и Нацрту закона о изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, став 46; видети и [CDL-REF\(2024\)043](#); Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2026\)019](#), Србија – *Follow-up* мишљење на Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији, ст. 20–21.

III. Анализа

А. Кључна препорука 1: појашњење надлежности Високог савета судства и Високог савета тужилаштва у односу на Правосудну академију

9. Прва кључна препорука садржана у Мишљењу из 2024. године обухватала је три сегмента:

10. У погледу првог сегмента (разрада и прецизирање поступака за праћење рада Правосудне академије и вршење стручног надзора), предложеним изменама члана 4. прописује се да се у оквиру стручног надзора оцењује квалитет рада стручних органа Правосудне академије, ментора и предавача, уз очување аутономије Академије, као и да се о спроведеном стручном надзору сачињава извештај са евентуалним препорукама, који се доставља Правосудној академији.

11. Комисија поздравља изричито упућивање на аутономију Правосудне академије у члану 4. Иако се предложеним изменама наводе поједини предмети стручног надзора, пре свега рад стручних органа, ментора и предавача Правосудне академије, Комисија сматра да би било корисно да се у нацрту закона утврде општи критеријуми за вршење стручног надзора, као што су стандарди обуке, квалитет наставног програма и институционални учинак, који би потом могли бити ближе разрађени подзаконским актима. Поред тога, било би целисходно прецизирати да се извештај о извршеном стручном надзору подноси једном годишње.

12. Комисија такође указује да би годишњи извештај о раду Правосудне академије, из члана 4. став 4. нацрта закона, могао да садржи и податке о методама вредновања и резултатима вредновања, с тим да се ова питања могу ближе уредити подзаконским актима, како је сада изричито предвиђено чланом 4. став 5.

13. У погледу другог сегмента (разрада и прецизирање поступка преиспитивања извештаја о пријемном испиту и ранг-листе), чланом 38. уводе се нови услови под којима Високи савет судства, односно Високи савет тужилаштва, може одбити извештај о пријемном испиту, и то у случају: тешких повреда прописа, сукоба интереса, повреде начела једнакости кандидата или других образложених неправилности које су утицале на исход пријемног испита, при чему таква одлука мора бити посебно образложена. Чланом 38. став 3. прописано је да „[i] у случају [одбијања извештаја о пријемном испиту], пријемни испит се поништава.“ Поред тога, чланом 38. став 4. прописано је да „кандидати који су учествовали на пријемном испиту могу покренути управни спор против одлуке о поништавању пријемног испита.“

14. Комисија сматра да се овим изменама испуњава други сегмент прве кључне препоруке.

15. У погледу трећег сегмента (разрада и прецизирање поступка остваривања дискреционог овлашћења савета приликом разматрања кандидата након успешног завршетка програма почетне обуке на Правосудној академији), ревидирани нацрт закона не садржи одредбу којом се уређује ово питање. Како су надлежни органи обавестили Комисију, ова питања уређена су Законом о Високом савету судства, Законом о Високом савету тужилаштва, Законом о судијама и Законом о јавном тужилаштву, у одредбама којима се уређује поступак избора судија и јавних тужилаца. Комисија сматра прихватљивим да се ово питање уреди другим законима и подсећа да ти закони морају бити у складу са уставним овлашћењима оба савета да донесу коначну

одлуку о избору судија (члан 150. став 2. Устава) и јавних тужилаца (члан 162. став 2. Устава).

16. Имајући у виду наведено, Комисија сматра да су први и други сегмент прве кључне препоруке из 2024. године спроведени, иако би прецизније уређење надлежности у области стручног надзора могло бити додатно унапређено прописивањем општих критеријума и редовности обавезе извештавања. У погледу трећег сегмента, Комисија сматра да је одлука националних органа да то питање не уреде Законом о Правосудној академији прихватљива, будући да је оно уређено претходно наведеним законима.

В. Кључна препорука 2: укидање учешћа министра правде као члана по положају у Управном одбору Правосудне академије

17. Комисија констатује да су упућивања на министра правде сада брисана из члана 8, а самим тим и из чланова 11. и 13. ревидираног нацрта закона, тако да састав Управног одбора чине: пет чланова које именује Високи савет судства из реда судија (од којих се два именују на предлог удружења судија); четири члана које именује Високи савет тужилаштва из реда јавних тужилаца (од којих се један именује на предлог удружења тужилаца); један члан кога именује Влада из реда професора правног факултета или научних саветника, односно научних сарадника у области правних наука, и један члан кога именује Влада из реда запослених у Правосудној академији.

18. У свом *Follow-up* мишљењу из 2026. године, Комисија је појаснила да се искључење министра правде из састава Управног одбора подједнако односи и на сваког представника или делегата Министарства правде.² С обзиром на то да Правосудна академија постаје једина улазна тачке за приступ судијској и јавнотужилачкој функцији, законом би требало прописати да чланови које именује Влада не могу бити делегирани од стране Министарства правде нити обављати саветодавне или службеничке послове у Министарству правде. У погледу члана који се именује из реда професора правног факултета или научних саветника, односно научних сарадника у области правних наука, круг кандидата могао би бити додатно ограничен на редовне професоре права или би се могло прописати да се именовање врши са листе кандидата коју предложи правни факултети универзитета у Републици Србији.

19. Имајући у виду наведено, Комисија сматра да је састав Управног одбора, прописан чланом 8, сада у потпуности усклађен са другом кључном препоруком из 2024. године. У складу са својим *Follow-up* мишљењем из 2026. године, Комисија подстиче надлежне органе да додатно ограниче услове за именовање чланова које именује Влада, како би се обезбедило да они не буду делегирани од стране Министарства правде нити да обављају саветодавне или службеничке послове у Министарству правде.

С. Осврт на остале препоруке и друга питања

20. У свом *Follow-up* мишљењу из 2026. године, Комисија је указала да би се, ради обезбеђивања једнаких могућности на Правосудној академији, предложени члан 37. став 4. могао тумачити тако да кандидате који сами финансирају почетну обуку ставља у другачији положај у односу на кандидате чије се школовање финансира из буџетских средстава, јер њихов упис не би био заснован искључиво на рангирању оствареном на пријемном испиту. Комисија је нагласила да такво тумачење мора бити искључено како би се обезбедила једнакост.³ Чланом 38. сада је предвиђено да значајна повреда

² Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2026\)019](#), Србија - *Follow-up* мишљење на Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији, ст. 39. и 47.

³ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2026\)019](#), Србија - *Follow-up* мишљење на Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији, ст. 23.

начела једнакости кандидата представља основ за одбијање извештаја о пријемном испиту, што Комисија поздравља као позитиван корак у правом смеру.⁴

21. У свом *Follow-up* мишљењу из 2026. године, Комисија је поновила препоруку да се размотре одредбе којима би се обезбедила родно уравнотежена заступљеност у саставу органа Правосудне академије. Чланом 7. став 2. Нацрта закона сада је прописано да се „Приликом избора чланова Управног одбора и Програмског савета води рачуна о равноправној заступљености полова“. Комисија поздравља ово решење као корак у правом смеру, који је потребно спровести и у пракси, и сматра да је овом изменом наведена препорука испуњена, чиме се доприноси инклузивности и легитимности кључних правосудних институција.

22. Поред тога, Комисија је у свом *Follow-up* мишљењу из 2026. године препоручила да се у даљем поступку израде нацрта закона обезбеде транспарентност, инклузивност и широко учешће.⁵ С обзиром на то да је законодавни поступак поводом Нацрта закона о Правосудној академији и даље у раној фази, Комисија констатује да је у октобру 2024. године одржана јавна расправа о овом питању и поново истиче ову препоруку за потребе даљег поступка.

IV. Закључак

23. На захтев министра правде Републике Србије, господина Ненада Вујића, Венецијанска комисија извршила је оцену ревидираног Нацрта закона о Правосудној академији. У овом хитном *Follow-up* мишљењу, Венецијанска комисија је оценила у којој мери су ревидирани нацрт закона и измене из јула 2026. године усклађени са њеним претходним мишљењима ([CDL-AD\(2024\)036](#) и [CDL-AD\(2026\)019](#)).

24. Венецијанска комисија похваљује напоре Министарства правде да ревидира Нацрт закона у складу са њеним претходним препорукама. Комисија такође поздравља спровођење одредаба о Правосудној академији као јединој улазној тачки за приступ правосудним функцијама у Закону о судијама и Закону о јавном тужилаштву.

25. Комисија констатује да је прва кључна препорука из 2024. године, која се односи на „разраду и прецизирање поступака у вези са вршењем посебних надлежности Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, и то: (i) праћења рада Правосудне академије и вршења стручног надзора над њеним радом, (ii) преиспитивања извештаја о пријемном испиту и ранг-листе и (iii) вршења дискреционог овлашћења приликом разматрања кандидата након успешног завршетка програма почетне обуке на Правосудној академији“⁶, спроведена у предложеном нацрту закона, при чему су у тексту овог мишљења указане и додатне области у којима су могућа унапређења.

26. Комисија поздравља чињеницу да је друга кључна препорука из Мишљења из 2024. године, која се односи на укидање чланства министра правде као члана по положају у Управном одбору Правосудне академије⁷, спроведена у предложеном нацрту закона.

⁴ Комисија такође указује да је чланом 47. Нацрта закона прописано да уверење о завршеној обуци не садржи никакве податке о извору финансирања кандидата.

⁵ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2026\)019](#), Србија - *Follow-up* мишљење на Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији, ст. 41. и 49.

⁶ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2024\)036](#), Србија - Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и Нацрту закона о изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, ст. 48; видети и Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2026\)019](#), Србија - *Follow-up* мишљење на Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији, ст. 46.

⁷ Венецијанска комисија, [CDL-AD\(2024\)036](#), Србија - Мишљење о Нацрту закона о Правосудној академији и Нацрту закона о изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, ст. 48; видети и Венецијанска

Комисија позива надлежне органе да додатно обезбеде да чланови које именује Влада не буду представници Министарства правде нити лица која је делегирало Министарство правде, у складу са њеном препоруком из јуна 2026. године.

27. У погледу своје препоруке да се размотре одредбе којима би се обезбедила родно уравнотежена заступљеност у саставу органа Правосудне академије, Комисија поздравља увођење члана 7. став 2. у предложени нацрт закона, који је, међутим, потребно доследно спроводити и у пракси. Венецијанска комисија поново истиче потребу за инклузивним поступком израде закона, којим се обезбеђује пуно учешће свих релевантних заинтересованих страна, укључујући и организације цивилног друштва.

28. Венецијанска комисија остаје на располагању надлежним органима Републике Србије ради пружања даље помоћи у вези са овим питањем.