

ИЗБОР НОСИЛАЦА ЈАВНОТУЖИЛАЧКЕ ФУНКЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ПРАВОСУДНОЈ АКАДЕМИЈИ¹

Апстракт: Јавно тужилаштво је самосталан државни орган. Како би оно могло да оствари ову улогу која му је уставом додељена, нарочито је важно ко ће и на који начин бити изабран у његов састав. Почетком 2022. године, Република Србија је променила свој Устав у области која се тиче правосуђа. Годину дана касније, почетком 2023. донети су закони којима се нове уставне норме разрађују. Акценти уставне реформе, као и пратећих закона био је на осигурању положаја носилаца правосудних функција, пре свега у домену њиховог избора. У том смислу, посебно су измењене одредбе о саставу и надлежностима Високог савета тужилаштва (наследника Државног већа тужилаца). Крајем 2024. године, објавио се Нацрт закона о Правосудној академији. У стручној јавности се развила полемика о његовом утицају на остварени правни оквир и на самосталност, како Високог савета тужилаштва, тако и самих јавних тужилаца. Нацрт закона је био предмет ојсежне анализе струковних удружења, али и Венецијанске комисије. Фокус овог рада биће на приказу и оцени појединих предложених одреби Нацрта закона, као и на предлозима за њихово унапређење.

Кључне речи: Устав Републике Србије, Високи савет тужилаштва, Нацрт закона о Правосудној академији, Венецијанска комисија, самосталност јавнотужилачке функције.

* Доцент Универзитета у Београду – Правног факултета, ORCID: 0000-0001-9486-4640, djordje.markovic@ius.bg.ac.rs.

1 Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру стратешког пројекта за 2025. годину „Проблеми стварања, тумачења и примене права“ (подтема: „Правосуђе и изазови данашњице“ – тема истраживачке групе: „Правосудна реформа са становишта међународног кривичног права и кривичног права“), који финансира Правни факултет Универзитета у Београду.

1. УВОД

Као орган који гони учиниоце кривичних дела, јавно тужилаштво има изузетно важну и комплексну друштвену улогу. Оно се истовремено стара о потреби друштва да се поредак заштити од оних који га крше, али истовремено мора да води рачуна да не учини повреду неког од основних људских права. Како би овај задатак могао да буде успешно спроведен у дело, веома је битно ко се налази на јавнотужилачкој функцији. Процес избора јавних тужилаца требало би да оствари два основна циља: први, да осигура њихову самосталност, тј. да их заштити од непримерених политичких утицаја, и други, да се што квалитетнији (стручно и морално) правници нађу на тужилачкој функцији.

Иза Србије се налази више од двадесет година различитих промена у њеном правосуђу које су узроковале мање или веће реформске захвате, са циљем да се унапреди његова независност и стручност.² Најпре је 2001. године фактички успостављен Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање³ (неформална претеча Правосудне академије), да би потом његов положај био и правно регулисан посебним законом.⁴ Недуго потом, уследило је и доношење важећег Закона о Правосудној академији 2009. године.⁵ Због његове неусаглашености са Уставом од 2006. године, са законима који су се тицали тужилаца и судија, као и са законима о правосудним телима, Уставни суд Србије (у даљем тексту: Уставни суд) је 2014. године донео Одлуку о делимичној неуставности поменутог Закона.⁶ Одлука Уставног суда је у том тренутку онемогућила спровођење идеје о Правосудној академији (у даљем тексту: Академија) као једином начину уласка нових тужилаца (и судија) у правосуђе. Током процеса припреме нацрта амандмана на Устав Републике Србије, било је покушаја да се норме о Академији унесу и у сам уставни текст.⁷ Ипак, превладао је став⁸ да њима није место у уставу и амандмани

2 Детаљно о борби за независно правосуђе у Србији, вид. Ђ. Marković, "The Struggle for Independent Judiciary in Serbia", *Politička revija*, 4/2024, 11–33.

3 Друштво судија Србије, Анализа обуке у правосуђу Србије – искуства и препоруке, 25., <https://www.sudije.rs/Item/Details/1025>, 25. март 2025.

4 Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, бр. 46/2006.

5 Закон о Правосудној академији – ЗПА, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 32/2014 – одлука УС и 106/2015.

6 Одлука ИУз – 497/2011, *Службени гласник РС*, бр. 32/2014.

7 Друштво судија Србије, Сведочанство припреме за промену Устава од 2006. године и струка, https://www.sudije.rs/Dokumenta/Publikacije/Dru%C5%A1tvo_sudija_Srbije_-_Svedo%C4%8Danstvo.pdf, 25. март 2025, 375.

8 Тако је Петров истицао да „не постоји ниједан озбиљан аргумент да Правосудна академија постане уставна категорија“, а да је прописивање услова за избор судија и тужилаца законска, а не уставна материја. В. Петров, „Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе – преиспитивање Националне стратегије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014, 104.

су 2022. године усвојени без икаквог помињања саме Академије или „обуке у институцији за обуку у правосуђу“⁹ – што је била једна од неусвојених уставних формулација.

У чл. 2 ст. 1 Уставног закона¹⁰ је предвиђен рок од годину за усклађивање правосудних закона¹¹ са Амандманима, а од момента њиховог ступања на снагу, док је за остале законе остављен дужи рок у трајању од две године. Нови правосудни закони¹² су у Народној скупштини (у даљем тексту: Скупштина) усвојени у фебруару 2023. године, док Закон о правосудној академији још увек није усклађен са уставним Амандманима, ни после више од три године од њиховог ступања на снагу. Веома важан акт из ове области, за који се стиче утисак да је потпуно заборављен од свих (или намерно занемарен), јесте Закон о правосудном испиту, који је донет још давне 1997. године.¹³ Он би несумњиво морао да буде предмет усклађивања и прилагођавања са потпуно новим (у односу на време када је усвојен) уставним и законским решењима из ове области. Током лета 2024. године започет је процес израде Нацрта закона о Правосудној академији (у даљем тексту: Нацрт ЗПА).¹⁴ Друштво судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија) упутило је бројне процедуралне замерке на ток израде Нацрта ЗПА: да је почетком септембра 2024. (неколико месеци по протекну рока из Уставног закона) одржан само један радни састанак Радне групе, да постоји одсуство анализе досадашњег функционисања Академије, да нису идентификоване реалне потребе правосуђа и могућности државе, и сл.¹⁵ Упркос овим пропустима, крајем септембра 2024. године, Министарство правде је на својој интернет презентацији објавило нацрте Закона о правосудној академији, Закона о изменама закона о јавном тужилаштву, као и Закона о изменама закона о судијама.¹⁶ Потоња два нацрта су израђена како би се тек донети закони о тужилаштву и судијама прилагодили будућем закону о Академији. Поводом објављивања поменутих нацрта, а посебно Нацрта ЗПА, током

9 Друштво судија Србије, Сведочанство ..., *op. cit.*, 375.

10 Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 115/2021.

11 Реч је о следећим законима: Закону о судијама, Закону о уређењу судова, Закону о јавном тужилаштву, Закону о Високом савету судства и Закону о Државном већу тужилаца.

12 Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Високом савету судства и Закон о Високом савету тужилаштва, заједно су објављени у *Службеном гласнику РС*, бр. 10/2023.

13 Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.

14 Министарство правде је решењем од 25. јула 2024. основало Радну групу за израду радног текста Закона о Правосудној академији: Решење бр. 119-01-00052/2024-01, https://www.mpravde.gov.rs/files/Re%C5%A1enje%20o%20osnivanju%20Radne%20grupe_Zakon%20o%20Pravosudnoj%20akademiji.pdf, 5. април 2025.

15 Друштво судија Србије, Анализа ..., *op. cit.*, 16.

16 Министарство правде, Радне верзије прописа, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, 5. април 2025.

јесени 2024. године, Друштво судија је објавило неколико саопштења¹⁷ и два документа¹⁸ у којима се анализира његов процедурални, али и садржински аспект, док је Удружење тужилаца Србије (у даљем тексту: Удружење тужилаца) издало једно саопштење.¹⁹ У децембру 2024. Венецијанска комисија је објавила своје Мишљење о поменутих нацртима закона.²⁰ С обзиром да је после пада надстрешнице на Железничкој станици у Новом Саду²¹, Србија ушла у дубоку политичку и друштвену кризу, активности око израде и усвајања Закона о Правосудној академији нису се више одвијале.²²

2. НОВИНЕ У НАЧИНУ ИЗБОРА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА

До 2022. године јавне тужиоце (сада: главни јавни тужиоци) и заменике јавних тужилаца (сада: јавни тужиоци), на мандат од три године, бирала је Скупштина на предлог Владе, односно тадашњег Државног већа тужилаца (сада: Високи савет тужилаштва). Заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције бирало је Државно веће тужилаца. Републичког јавног тужиоца (сада: Врховни јавни тужилац) бирала је Скупштина на предлог Владе, а по прибављеном мишљењу надлежног скупштинског одбора. Уставним

-
- 17 Друштво судија Србије, Вести, <https://www.sudije.rs/Item/Index/1?strana=2>, 5. април 2025.
 - 18 Један тих докумената је већ цитираним *Анализа обуке у правосудју Србије – искуства и препоруке*. Он се првенствено односи на избор судија, али пошто се већина одређених Нацрта ЗПА тиче носилаца јавнотужилачке функције, ставови који су у њему изнети користеће нам и за истраживање које спроводимо у нашем раду, те ћемо се из тог разлога на њих и позивати. Други документ је инкорпориран у поменути *Анализу* и носи назив: Коментари Друштва судија Србије на нацрте Закона о Правосудној академији и Закона о судијама, <https://www.sudije.rs/Item/Details/1031>, 5. април 2025.
 - 19 Удружење тужилаца Србије, Саопштење поводом радне verzije Нацрта Закона о Правосудној академији, <https://uts.org.rs/saopstenje-povodom-radne-verzije-nacrta-zakona-o-pravosudnoj-akademiji/>, 5. април 2025.
 - 20 Venice Commission, On the draft law on the Judicial Academy and draft amendments to the Law on Judges and the Law on the Public Prosecutor's Office, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2024\)036-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2024)036-e), 5. април 2025.
 - 21 Обрушавање недавно реконструисане надстрешнице десило се 1. новембра 2024. године, приликом којег је страдало 16, а повређено једно лице. Урушавање надстрешнице Железничке станице Нови Сад, https://sr.wikipedia.org/sr-ec/%D0%A3%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5_%D0%96%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B5_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5_%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D0%A1%D0%B0%D0%B4, 10. април 2025.
 - 22 До момента завршетка овог рада (середина априла 2025.) није било никаквих активности овим поводом.

Амандманима од 2022. године предвиђене су значајне измене у начину избора и трајању мандата носилаца јавнотужилачке функције. У овом процесу главну улогу имају Високи савет тужилаштва (у даљем тексту: ВСТ или Савет), Скупштина и посебна петочлана комисија (у даљем тексту: петочлана комисија) коју сачињавају: председник Скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана.

Према важећим решењима, јавне тужиоце и главне јавне тужиоце бира ВСТ. Прве на сталну функцију, а друге на мандат у трајању од шест година, без могућности реизбора (чл. 162 ст. 2 и чл. 158 ст. 5 УРС).²³ Када је реч о највишој јавнотужилачкој функцији у земљи, оснажена је улога ВСТ у читавом процесу. Савет, после спроведеног конкурса, предлаже Скупштини једног кандидата за Врховног јавног тужиоца, која одлучује тропетинском већином (чл. 158 ст. 1 УРС). У случају да до избора не дође, активира се механизам против блокаде у одлучивању, тзв. антидедлок механизам – *anti-deadlock* (чл. 158 ст. 3 УРС). Мандат Врховног јавног тужиоца траје шест година и више не постоји могућност његовог поновног избора (чл. 158 ст. 4 УРС). Приликом избора Врховног јавног тужиоца, могуће су две ситуације, односно варијанте овог процеса. Прва, којој треба дати предност, у којој ВСТ предлаже, а Скупштина тропетинском већином потврђује избор који је Савет претходно учинио. Скупштина квалификованом већином, која по правилу изискује политички консензус, потврђује Саветов самосталан и политички непристрасан предлог.²⁴ Овако би избор Врховног јавног тужиоца требало да изгледа у идеалном поретку ствари.

Међутим, проблем настаје у другој варијанти, тј. уколико Скупштина не постигне потребну већину и не изабере кандидата којег јој је ВСТ предложио. У овој ситуацији, уставотворац се определио да по протеклу рока од десет дана, петочлана комисија бира Врховног јавног тужиоца између свих кандидата који испуњавају услове, а који су се пријавили на конкурс (чл. 158 ст. 3 УРС). С обзиром да је председник Скупштине по правилу политичка фигура, довољно је да носиоци извршне власти придобију још два члана ове комисије и да избор падне на политички подобног кандидата.²⁵ Г. Марковић ову уставну одредбу сматра спорном јер управо доводи у

23 Устав Републике Србије – УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/06 и 16/22.

24 Да би се то догодило, потребно је да у Скупштини дође до постизања политичког компромиса. Вид. С. Орловић, Н. Рајић, „Промене уставноправног положаја јавног тужилаштва уставном ревизијом из 2022. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2023, 147–148.

25 Мишљења о томе да ли је избор највишег јавног тужиоца у земљи погодно поверити парламенту су опречна, али преовладава став да је у сваком случају „неопходно пружити додатне гаранције самосталности и одупирању политичком упливу и лобирању владајуће странке“. Г. Крстић, „Републички јавни тужилац – између права и политике – шта односи превагу?“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 83/2019, 287.

питање независност чланова петочлане комисије.²⁶ Овоме треба додати и податак да све административне послове за потребе петочлане комисије обављају скупштинске стручне службе (чл. 95 ст. 7 ЗЈТ).²⁷ Боље решење могло је да буде оно, у складу са којим би, у случају да Скупштина не постигне већину, Савет предлагао неког другог кандидата са листе, а уколико ни тада не би дошло до избора, Скупштина би се распустила због немогућности да испуни ову своју важну уставну обавезу. Ово решење можда на први поглед изгледа као да садржи строгу казну према Скупштини, али чини нам се да једино на овакав начин може да дође до неопходног поштовања значаја који носиоци правосудних функција имају у друштву.

3. СТРУКТУРА И НАЧИН ИЗБОРА ЧЛАНОВА ВСТ

Уставни амандмани из 2022. године, одлучујућу улогу у процесу избора носилаца јавнотужилачке функције дају ВСТ. Из тог разлога неопходно је да се укаже на начин избора његових чланова. ВСТ је наследник Државног већа тужилаца (у даљем тексту: ДВТ). Он је одређен као самосталан орган који би требало да гарантује тужилачку самосталност. Број чланова овог тела остао је непромењен. Као што је их је и ДВТ бројао 11, то је сада случај и са Саветом, с тим да је дошло до промене у њиховој структури (чл. 163 УРС). Број јавних тужилаца (некада заменика и јавних тужилаца) смањен је са шест на пет, али је зато број истакнутих правника повећан са два на четири.²⁸ Главни јавни тужиоци не могу да буду бирани у Савет. Председник надлежног одбора Скупштине више није члан, али су министар надлежан за правосудје и Врховни (некада Републички) јавни тужилац задржали своје место у Савету. Министар се изузима из гласања приликом утврђивања дисциплинске одговорности јавних тужилаца.

3.1. Поступак избора чланова ВСТ из реда тужилаца

У складу са поменутиим чл. 163. ст. 1 Устава, чланове Савета из реда јавних тужилаца бирају јавни тужиоци и главни јавни тужиоци. Изборе за чланове ВСТ из реда јавних тужилаца спроводи Изборна комисија ВСТ (чл. 29 ЗВСТ).²⁹ Изборну комисију чине председник и четири члана, а њихов мандат траје пет година, уз могућност поновног избора (чл. 29 ст. 2 и 5 ЗВСТ). Чланове ове комисије бира Савет из реда главних јавних тужилаца

26 G. Marković, „Hoće li pravosuđe zaista biti nezavisno u Srbiji?“, *Hereticus*, 1-2/2022, 159.

27 Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.

28 О промени структуре унутар ВСТ, вид. С. Орловић, Н. Рајић, *op. cit.*, 151.

29 Закон о Високом савету тужилаштва – ЗВСТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23. Изборна комисија је радно тело Савета вид. чл. 15 Пословника о раду Високог савета тужилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 63/23.

и јавних тужилаца, уз њихову сагласност (чл. 29 ст. 2 ЗВСТ). Члан Савета не може да буде истовремено и члан Изборне комисије, као што ни члан Комисије не може да се кандидује за изборног члана Савета.³⁰ Колегијум једног или више јавних тужилаштава предлаже Савету кандидате за чланове Изборне комисије (уколико постоји њихова сагласност) и при томе се води рачуна о равномерности представљености јавних тужилаштава (чл. 5 Пословника ИКВСТ). Образац равномерне (или у складу с уставном терминологијом – најшире) представљености за избор чланова Изборне комисије исти је као и приликом избора чланова Савета из реда тужилаца. Тужιοци основних јавних тужилаштава бирају два члана Савета, док сва остала тужилаштва бирају по једног, на следећи начин: виша јавна тужилаштва – 1, апелациона јавна тужилаштва, Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине – 1 и Врховно јавно тужилаштво – 1.³¹ Упитно је да ли је било неопходно да Врховно јавно тужилаштво бира једног члана Савета, када је већ Врховни јавни тужилац члан по функцији. Другим речима, ово тужилаштво је већ представљено његовим учешћем у раду Савета, тако да је било логичније да нпр. апелациона и два тужилаштва посебне надлежности добију право на још једног члана. Када је реч о кандидовању, правило је да кандидата за изборног члана Савета предлаже колегијум једног или више јавних тужилаштава (тајним гласањем) или најмање 15 носилаца јавнотужилачке функције према врсти и степену јавног тужилаштва кандидата (чл. 27 ст. 2 и 5 ЗВСТ). Законодавац даље следи уставни текст и прописује забрану за главне јавне тужιοце и вршиοце функције главних тужилаца да се кандидирају на изборима за Савет (чл. 27 ст. 7 ЗВСТ). Изузетно, кандидати који су јавни тужιοци у Врховном јавном тужилаштву или јавним тужилаштвима посебне надлежности (Јавно тужилаштво за организовани криминал, Јавно тужилаштво за ратне злочине, посебна одељења виших тужилаштава), не морају да прођу процес номинавања, већ је довољно да поднесу пријаву на конкурс (чл. 27 ст. 6 ЗВСТ). На изборима сваки носилац јавнотужилачке функције гласа тајно и лично (чл. 38 ст. 2 и 3 ЗВСТ).

3.2. Поступак избора чланова ВСТ из реда истакнутих правника

Уставотворац је Амандманима из 2022. предвидео да истакнуте правнике двотрећинском већином свих народних посланика бира Скупштина, на предлог надлежног скупштинског одбора (чл. 163 ст. 5 УРС). Уколико ова

30 Упор. чл. 29. ст 2, 4 и 5 ЗВСТ и чл. 4 ст. 4 и 5 Пословника о раду Изборне комисије Високог савета тужилаштва – Пословник ИКВСТ, Службени гласник РС, бр. 33/2024.

31 Упор. чл. 26 ЗВСТ и чл. 5 ст. 2 Пословника ИКВСТ.

квалификована већина не би била постигнута, слично као и приликом избора Врховног јавног тужиоца, избор би вршила петочлана комисија (чл. 163 ст. 6 УРС). Законодавац разрађује ове уставне одредбе на веома детаљан, али и сувише иновативан начин, у толикој мери, да се поставља питање уставности одређених решења. Основни поступак утврђивања предлога кандидатске листе (која садржи осам имена) је добро осмишљен. Реч је о процесу у којем сваки члан скупштинског одбора надлежног за правосуђе може да предложи кандидата за члана Савета (чл. 49 ст. 2 ЗВСТ). Уколико појединачни предлог добије две трећине гласова чланова одбора (чл. 49 ст. 3 ЗВСТ), о том кандидату ће се расправљати на пленарној седници Скупштине. Међутим, ако се то не деси, по протеклу утврђеног рока, одбор ће се поново изјашњавати, при чему ће овог пута бити довољна и тропетинска већина (чл. 49 ст. 4 ЗВСТ). Законодавац је на овом месту требало да застане са нормирањем. Ипак, прописана је још једна варијанта, веома упитне уставности. Наиме, уколико се у одбору ни после другог круга гласања не постигне прописана већина, избор (а не само предлагање) члана ВСТ, врши петочлана комисија (чл. 49 ст. 5 ЗВСТ). Тиме се у потпуности заобилази поменута уставна одредба о избору истакнутих правника на пленарној седници Скупштине (чл. 163 ст. 5 УРС). Као што смо већ указали код избора Врховног јавног тужиоца, деловање петочлане комисије може да буде спорно. Њоме председава председник Скупштине, а скупштинске службе за њу обављају стручне и административне послове (чл. 51 ст. 2 и 10 ЗВСТ). Поред председника, Скупштина бира још двоје чланова ове комисије: Заштитника грађана, као и Врховног јавног тужиоца. У нашим политичким приликама, овакав састав може да буде плодно тло за продор дневне политике. Чак и ако бисмо поклонили пуно поверење у деловање чланова петочлане комисије, њихова активност у избору носилаца јавнотужилачке функције би морала да буде изузетак, тј. процес би што чешће морао да се завршава у Скупштини. Тек успостављена пракса избора истакнутих правника нам указује да су присутне другачије тенденције.³² Уколико петочлана комисија не донесе одлуку о избору у року од 30 дана од дана истека рока за избор, расписује се нови јавни конкурс (чл. 51 ст. 1 и 8 ЗВСТ). Очигледно је да је законодавац сматрао да до неуспеха у одлучивању може да дође и пред комисијом (да у одређеним околностима и механизам за отклањање блокаде може да затаји), стога је нејасно зашто се није определио за решење у складу са којим би се процес кандидовања понављао уколико одбор не учини предлог Скупштини, без икаквог упућивања на петочлану комисију.

Нацрт закона о ВСТ је (као и Нацрт закона о Високом савету судства), током јесени 2022. године, два пута био предмет анализе Венецијанске

32 Петочлана комисија изабрала је сва четири истакнута правника у ВСТ, тј. прве истакнуте правнике који су бирани после ступања амандмана на снагу. Narodna skupština Republike Srbije, Izabrani članovi Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, http://www.parlament.gov.rs/Izabrani_%C4%8Dlanovi_Visokog_saveta_sudstva_i_Visokog_saveta_tu%C5%BEila%C5%A1tva.47194.941.html, 10. април 2025.

комисије.³³ Међутим, последња верзија Нацрта закона о ВСТ који је био упућен на разматрање овој Комисији, а која је потом преточена у Предлог о коме се у фебруару 2023. године Скупштина изјашњавала, разликује се од усвојене и важеће верзије ЗВСТ. Наиме, према првобитно предложеном чл. 49 ст. 4 ЗВСТ уколико надлежни скупштински одбор не постигне дво-трећинску већину приликом предлагања кандидата за избор у Савет, по протеку рока од 15 дана одлучивало би се већином гласова од укупног броја чланова одбора (апсолутна већина). Законодавац је био предвидео да се процедура предлагања у том тренутку завршава. Међутим, као што смо поменули, апсолутна већина (у другом кругу гласања) је према важећим одредбама замењена тропетинском, с тим да је у случају да ни она не буде постигнута, прописано директно упућивање на петочлану комисију. Венецијанска комисија је све ово правилно констатовала у свом документу из марта 2023. године.³⁴ Најпре, Комисија уочава да су законски амандмани усвојени током саме пленарне³⁵ дискусије, а потом да ЗВСТ уводи „нову процедуру“ приликом одређивања листе кандидата пред скупштинским одбором. Комисија уочава да ће у случају да одбор не постигне неопходну већину приликом предлагања кандидата, петочлана комисија „директно изабрати“ истакнуте правнике, „без гласања у Народној скупштини“. Сумња у уставност оваквог решења јавила се и међу члановима Венецијанске комисије, пошто је у документу наглашено да су поводом овог „новог антидедлок механизма, српске власти биле уверене да је он у сагласности са уставом“. Коначно, Комисија препушта пракси да покаже да ли ће овакав начин избора истакнутих правника осигурати њихову „политичку неутралност“ или „политичку разноликост“.³⁶

4. НАЦРТ ЗАКОНА О ПРАВОСУДНОЈ АКАДЕМИЈИ

Приликом првог избора носилаца јавнотужилачке функције, проверава се њихова стручност и оспособљеност (чл. 84 ст. 1 ЗЈТ). Ове услове за избор

33 Ћ. Марковић, „Високи савет судства у новом нормативном руху“, *Међународни научни скупи 'Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку' Зборник радова – Том I* (ур. Игор Милинковић, Бојан Влашки, Мирјана Мишкић), Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2023, 303.

34 Venice Commission, Information to the Follow-up, CDL-PI(2023)005, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2023\)005-bil](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2023)005-bil), 10. април 2025.

35 Што се може уочити и из стенографских бележака са те седнице: Народна скупштина Републике Србије, „Привремене стенографске белешке (нередиговане и неауторизоване)“, Прво ванредно заседање Народне скупштине Републике Србије у Тринаестом сазиву (Четврти дан рада), 01 Број 06-2/14-23, 8. фебруар 2023. године, http://www.parlament.gov.rs/Prvo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Trinaestom_sazivu.46457.941.html, 25. март 2025.

36 Комисија је употребила изразе „apolitical (politically neutral)“ и „politically diverse“. Venice Commission, Information to the Follow-up, *op. cit.*, 2.

по правилу проверава ВСТ, прописујући програм и начин полагања, као и спровођење посебног испита (чл. 84 ст. 2 и 5 ЗЈТ). Изузетно, кандидат који се бира за јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, а који је завршио почетну обуку на Академији, ослобађа се обавезе полагања испита, а признаје му се оцена коју је добио у оквиру почетне обуке на Академији (чл. 84 ст. 4 ЗЈТ). Према важећем Закону о Правосудној академији, обука у оквиру Академије може бити почетна и стална (чл. 24 ЗПА). Стална обука може да се организује као добровољна или обавезна (чл. 43 ст. 1 ЗПА), док је почетна обука сада уређена као могућност, али не и обавеза. О свим врстама обуке пресудну реч има ВСТ, односно ДВТ, пошто се у ЗПА још увек налазе термини неусклађени са важећим уставним решењима (чл. 26 и 43 ст. 2 и 3).³⁷ Поред тога, Савет утврђује и колико је јавних тужилаца неопходно у сваком тужилаштву (чл. 80 ст. 4 ЗЈТ), као и критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, у које спада и поминути испит (чл. 83 ст. 5 ЗЈТ).³⁸ Међутим, у складу са једном од варијанти Нацрта ЗПА почетна (у Нацрту ЗПА користи се израз „претходна“) обука у оквиру Академије постала би обавезан услов за све јавне тужиоце који први пут ступају на ту функцију.

4.1. Један или два „колосека“ за избор на јавнотужилачку функцију

Примарно предложена варијанта Нацрта ЗПА у себи није садржала могућност уласка у правосудје кроз два „колосека“. У складу са њом, предложена је и варијанта Нацрта закона о изменама Закона о јавном тужилаштву, којом би се мењао постојећи чл. 84 ЗЈТ, а који би гласио: „Стручност и оспособљеност кандидата за носиоца јавнотужилачке функције који се први пут бира на јавнотужилачку функцију утврђује се уверењем о завршеној претходној обуци на Правосудној академији.“. Дакле, претходна (уместо важећег термина „почетна“) обука на Академији би постала обавеза за све будуће носиоце јавнотужилачке функције. Да би кандидат за јавног тужиоца био примљен на претходну обуку, односно Академију, мора да испуњава опште услове за рад у државним органима, као и да поседује положен правосудни и пријемни испит за претходну обуку (чл. 29 Нацрта ЗПА). Програм пријемног испита доноси Управни одбор Академије (у даљем тексту: Управни одбор или УО) уз сагласност ВСТ и Високог савета судства

37 У складу са чл. 17 ст. 1 тач. 15 и 16 ЗВСТ Савет даје и сагласност на програм сталне обуке за јавне тужиоце и запослене у јавном тужилаштву и врши надзор над његовим спровођењем и утврђује програм почетне обуке за јавног тужиоца.

38 Ипак, без сагласности министра задуженог за правосудје, главни јавни тужилац у одређеном јавном тужилаштву не може самостално да одреди број јавнотужилачких помоћника, приправника и другог особља, вид. чл. 130 ст. 2 ЗЈТ.

– у даљем тексту: ВСС (чл. 31 ст. 2 Нацрта ЗПА). Пријемни испит се састоји од писменог и усменог дела, као и теста личности, за који се ангажују стручна лица (чл. 32 ст. 2 и чл. 33 ст. 5 Нацрта ЗПА). Кандидати који желе да похађају претходну обуку, пријемни испит полажу пред Испитном комисијом Академије која се састоји од три члана из реда судија које именује ВСС на предлог Управног одбора, као и од два члана из реда јавних тужилаца које именује ВСТ на предлог Управног одбора (чл. 33 ст. 3 Нацрта ЗПА). Мандат чланова испитне комисије траје четири године, не постоји забрана реизбора, али они не могу да буду чланови ВСС, ВСТ, Управног одбора, као ни Програмског савета Академије (чл. 33 ст. 2 и 4 Нацрта ЗПА). Уколико успешно положи пријемни испит, полазник Академије има обавезу да похађа претходну обуку, која у зависности од дужине трајања његовог радног искуства, које је имао после положеног правосудног испита, може да траје од три до 24 месеца (чл. 40 Нацрта ЗПА).

Кандидати који нису задовољни оценом на усменом и/или писменом тесту, могу да уложе жалбу (чл. 35 ст. 2 и 3 Нацрта ЗПА). Правила о Жалбеној комисији су по питању броја чланова, начина на који се бирају и њихове неспојивости, идентична као и у случају Испитне комисије, с тим да постоји неспојивост истовременог чланства у обема (чл. 36 Нацрта ЗПА). Нејасно је зашто се у Нацрту ЗПА не помиње могућност увида у обављени тест личности, нити постоји могућност жалбе, као што је то случај код писменог и усменог тестирања. Иако је сам по себи оправдан, уколико би био устројен на овакав начин, постоји оправдана бојазан, да тест личности постане основ за волунтаристичко и политички обојено кадрирање полазника Академије.³⁹ Дакле, неопходно је да се у будући закон унесе одредба која би прописивала могућност да кандидати имају увид и у резултате теста личности, као и да евентуално могу да уложе жалбу и/или затраже ново тестирање пред независном комисијом.

По завршетку претходне обуке, полазници полажу завршни испит (чији програм доноси Управни одбор, уз сагласност ВСС и ВСТ на којем се проверају оспособљеност и практична знања неопходна за вршење функције (чл. 42 Нацрта ЗПА). Завршни испит спроводи посебна Комисија за завршни испит, чији се састав разликује од Комисије за претходну обуку.⁴⁰ Из чл. 43 Нацрта ЗПА, изводи се закључак да се ова Комисија разликује и од Испитне комисије (за пријемни испит), мада то није недвосмислено истакнуто. Коначно, уколико корисник претходне обуке није задовољан

39 У прилог овоме сведоче немиле ситуације из досадашњег рада Академије, а баш по питању пријемног испита, вид. Ко је одговоран за пропуст на Правосудној академији, <https://www.politika.rs/scc/clanak/573327/ko-je-odgovoran-za-propust-na-pravosudnoj-akademiji>, 10. април 2025.

40 У чл. 41 Нацрта ЗПА помиње се Комисија за претходну обуку која врши појединачно оцењивање свих активности корисника обуке током њеног трајања. Њу именује Програмски савет Академије, а сви остали детаљи се уређују Статутом Академије, вид. чл. 18 и 19 Нацрта ЗПА.

оценом коју је добио на завршном испиту, има право да уложи жалбу Програмском савету Академије (у даљем тексту: Програмски савет), који потом доноси одлуку која је коначна (чл. 45 Нацрта ЗПА).

Занимљиво је да Закон о ВСТ (као ни Закон о ВСС), не познају термин „претходна“, већ само „почетна“ обука. Законодавац је вероватно имао на уму да накнадно усклади поменуте, али и остале повезане законе из ове области, који би директно били тангирани законом о Академији (онда када се усвоји). Због ове терминолошке збрке, али и бројних других разлога Друштво судија је изнело веома оштру оцену садржине Нацрта ЗПА. Оно категорички одбацује могућност да Академија буде једина тачка уласка у правосуђе (судство и тужилаштво), али исто тако, критички је настројено и ка опцији о постојању тзв. два колосека.⁴¹ Наиме, јавности је представљен текст Нацрта и са алтернативним моделом уласка у тужилаштво (и судство): полагањем теста пред ВСТ, уз обавезу похађања програма обавезне сталне обуке за јавне тужиоце (и судије) који се први пут бирају на функцију (чл. 56 ст. 1 Нацрта ЗПА).⁴² Дакле, искусни кандидати би могли несметано да буду бирани као и до сада, с тим да би морали накнадно да прођу претходну обуку на Академији. Обавезна стална обука за тужиоце који се први пут бирају трајала би 30 дана, а њен програм би усвајао Управни одбор на предлог Програмског савета, уз сагласност ВСС и ВСТ (чл. 56 ст. 2 и 3 Нацрта ЗПА). Наравно, овај услов би се примењивао уколико тужилац није завршио претходну обуку, а уколико је то већ својевољно учинио, био би ослобођен њеног накнадног похађања (чл. 56 ст. 1 Нацрта ЗПА). Удружење тужилаца је средином септембра 2024. године издало Саопштење у којем је истакло да је уложило „изузетан напор ради унапређења почетног текста“, те да су као резултат тога унете две важне новине у текст Нацрта: увођење надзора над радом Академије од стране ВСТ (и ВСС), као и увођење другог колосека за улазак у правосудне професије.⁴³ Удружење тужилаца је нагласило да ће

41 Друштво судија се залаже за потпуно другачији концепт закона који би се за-
снивао на комбиновању постојећих начина обуке и који би између осталог носио
и другачији назив – Закон о обуци у правосуђу. За више детаља вид. Друштво
судија Србије, *Анализа ...*, *op. cit.*, 47.

42 Уколико би била усвојена ова верзија Нацрта ЗПА, дошло би до промене и Нацрта
закона о изменама Закона о јавном тужилаштву, тј. брисала би се предложена
измењена варијанта постојећег чл. 84 ЗЈТ.

43 Удружење тужилаца Србије је свој став поткрепило трима разлозима: „Први
лежи у нашем уверењу да судијски и тужилачки помоћници, који су до сада ма-
хом бирани након полагања испита пред правосудним саветима, представљају
изузетно значајан извор људских ресурса у правосуђу и да правосуђе 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 правосуђу захтева политику више колосека, одно-
сно флексибилније форме уласка у правосудне професије. Трећи разлог је питање
традиције српског правосуђа за коју сматрамо да је вредна очувања.“ *Udruženje*
tužilaca Srbije, Saopštenje ..., *op. cit.*

оно подржати само текст закона који би садржао такво решење, конкретно оно које је садржано у чл. 56 Нацрта ЗПА (и са њим повезаним одредбама).⁴⁴

4.2. Почетна (претходна) обука и правне недоумице

За анализу понуђених законских решења релевантна је и Одлука Уставног суда из фебруара 2014. године.⁴⁵ Наиме, Уставни суд је тада прогласио неуставним неколико одредби ЗПА из 2009. године, које су наметале тадашњем Државном већу тужилаца (односно Високом савету судства за судије) обавезу да приликом избора заменика основног јавног тужиоца мора да (Скупштини) предложи кандидате који су завршили почетну обуку на Академији. Само у ситуацији да међу пријављеним кандидатима нема оних који су завршили ову обуку, Државно веће је могло да предложи кандидате који испуњавају опште услове за избор.⁴⁶ Уставни суд је у Одлуци најпре установио да је Закон о Правосудној академији „организациони закон којим се оснива Академија као установа“, а да су Закон о јавним тужилаштвима (као и Закон о судијама) закони који на „системски начин“ уређују питања прописивања услова за избор на јавнотужилачку (односно судијску функцију).⁴⁷ Као кључне аргументе за касацију спорних одредби, Уставни суд је навео да је „почетна обука на Правосудној академији постављена као пресудан услов за вредновање стручности и оспособљености приликом предлагања кандидата“ и као „суштински опредељујући услов за доступност судијске, односно јавнотужилачке функције, који заправо потиरे и спречава адекватно вредновање осталих прописаних услова“, те да су због тога „сва лица која нису завршила почетну обуку на Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата“.⁴⁸ Коначно, пошто су тадашње Државно веће тужилаца, као и Високи савет судства, при селекцији били везани оценом кандидата на почетној обуци, тиме је, према оцени Уставног суда, било нарушено остваривање њихове „уставне функције“ да гарантују самосталност јавних тужилаца и њихових заменика, односно

44 *Ibidem*.

45 Одлука ИУз – 497/2011, *op. cit.*

46 *Ibidem*.

47 Ово је занимљиво схватање Уставног суда, с обзиром да у формалном смислу наш правни поредак не познаје градацију закона према правној снази, као што она постоји у неким другим страним системима. О потреби увођења категорије органског закона у наш правни поредак вид. Ћ. Марковић, „Органски закон у уставноправном поретку Републике Србије“, *Научни скуп са међународним учешћем – Универзално и особено у праву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018, 287–304.

48 Одлука ИУз – 497/2011, *op. cit.*

независност и самосталност судија.⁴⁹ У контексту ових закључака, чини се оправдана бојазан Друштва судија о потенцијалној неуставности једноколосечног приступа, уколико би он био задржан. Друштво судија истиче да би увођењем термина „претходна“ обука уместо „почетна“, дошло до противуставног заобилажења правног дејства поменуте одлуке Уставног суда, тј. од њене коначности, извршности и општеобавезности.⁵⁰ Остаје да се види како ће Уставни суд реаговати у случају да буде усвојена верзија Нацрта ЗПА која предвиђа један колосек – да ли ће пробати да одржи своју претходно установљену праксу или ће доћи до промене/превазилажења уставносудске одлуке законом.⁵¹

Став Венецијанске комисије је по питању уставности једног колосека мање категоричан. Комисија признаје да „Академија *de факто* учествује у стручној селекцији кандидата“ и да је она „искључиво надлежна“ при вршењу „*ирелиминарне* стручне селекције кандидата кроз пријемни и завршни испит“.⁵² Ипак, истовремено истиче да Нацрт ЗПА обезбеђује „одређени ниво подређености Академије саветима“ – мисли се на ВСТ и ВСС. Овај свој став Венецијанска комисија поткрепљује позивањем на решења из Нацрта ЗПА према којима: ВСС и ВСТ имају одлучујућу улогу у формирању органа управљања Академије, као и комисија за пријемни и завршни испит, односно жалбене комисије; да они утврђују број слободних места за претходну обуку; да могу да разматрају извештај о пријемном испиту и ранг листу кандидата који се на претходну обуку пријављују; те да задржавају надлежност да коначно одлучују о именовањима.⁵³ Занимљиво је да Комисија сматра да поменута законска решења „указују на то да је ниво подређености Академије саветима довољан да обезбеди поштовање Уставом предвиђених овлашћења савета за именовање“, али истовремено препоручује неколико прецизирања предложених норми, како би се разјаснио однос између Академије и ВСТ (и ВСС). На првом месту да се детаљније пропише како то савети прате рад Академије и врше њен стручни надзор, потом да се дефинише на који начин се врши контрола извештаја о пријемном испиту и рангирању кандидата, као и на који тачно начин савети могу да користе своја овлашћења у разматрању пријава кандидата након успешног завршетка Академије.⁵⁴

С друге стране, Друштво судија указује да уколико би дошло до брисања чл. 56 из будућег ЗПА, односно на свођење избора на један колосек, да би то онемогућило селекцију кандидата који долазе из других правничких професија, као што су професура, адвокатура, правници који су радили у

49 *Ibidem*.

50 Друштво судија Србије, Анализа ..., *op. cit.* 39.

51 О превазилажењу судских одлука путем закона вид. Ђ. Марковић, *Природа уставносудске функције*, Докторска дисертација одбрањена на Универзитету у Београду – Правном факултету, Београд, 2024, 164–166.

52 Venice Commission, On the draft law on the Judicial Academy ..., *op. cit.*, 8 и 9.

53 *Ibidem*.

54 *Ibid.*, 10.

привреди и сл., а и самих судијских и тужилачких помоћника.⁵⁵ Венецијанска комисија је и у овој ситуацији заузела флексибилнији став. Она сматра да судијским и тужилачким помоћницима неће бити наметнут никакав превелики терет у виду претходне обуке, јер постоји градација у њеном трајању у зависности од претходног искуства, као и одговарајућа новчана накнада за њено похађање. Када је реч о искусним кандидатима из академске заједнице, Комисија сугерише да „треба пажљиво проценити“ њихове потребе, те да обуку треба ограничити само на неопходне области, попут правосудних вештина (вођење судских расправа, одржавање рочишта и посебну обуку о понашању судија).⁵⁶

Поред ових бојазни уперених ка потенцијалним нормативним решењима, Друштво судија указује и на лоша искуства везана за досадашњи рад Академије, која је дискредитују за преузимање важне улоге која јој је првом варијантом Нацрта ЗПА намењена. Тако се наводи да је Државна ревизорска институција 2024. констатовала да је Академија тешко кршила обавезу доброг пословања и о „томе обавестила Народну скупштину Републике Србије и упутила Управном одбору Правосудне академије захтев за разрешење одговорног лица Правосудне академије“, као и да је Академија неовлашћено преузимала и објављивала туђа ауторска дела на свом сајту.⁵⁷ Помењут је, по њеној репутацији можда и највећи пропуст, када је током пријемног испита 2023. године један од кандидата имао већ спремне одговоре на питања која су му била постављена.⁵⁸

4.3. Слабости предложених решења о структури Правосудне академије

Прокламовани задаци Академије су пружање теоријске и практичне обуке, која треба да допринесе „професионалном, независном, самосталном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и јавнотужилачке функције и стручном и ефикасном обављању послова судског и јавнотужилачког особља“ (чл. 2 Нацрта ЗПА). Академија има обавезу да доставља годишњи извештај о свом раду ВСТ и ВСС, који врше стручни надзор над њеним радом (чл. 4 Нацрта ЗПА). Друштво судија је изнело примедбу да Нацрт ЗПА не садржи прокламацију да је Академија „независна институција“, јер би по њиховом мишљењу, она морала да ужива „образовну аутономију“.⁵⁹

Када је реч о органима Академије, Нацрт ЗПА у главним цртама преузима постојећа решења из важећег ЗПА, уз одређена унапређења. Најважнији

55 Друштво судија Србије, Анализа ..., *op. cit.* 37.

56 Venice Commission, On the draft law on the Judicial Academy ..., *op. cit.*, 10.

57 Друштво судија Србије, Анализа ..., *op. cit.*, 32.

58 *Ibidem.*

59 *Ibid.*, 46.

орган Академије је Управни одбор. Он броји једанаест чланова, од којих су пет судије које именује ВСС (двоје предлаже удружење судија), четири члана су јавни тужиоци које именује ВСТ (једног предлаже удружење тужилаца), министар надлежан за правосуђе, и коначно, једног члана из реда запослених у Академији именује Влада (чл. 8 ст. 2 Нацрта ЗПА). Чланство у Управном одбору је неспојиво са вршењем функције члана ВСТ или ВСС (чл. 8 ст. 3 Нацрта ЗПА), а мандат чланова УО траје пет година, без могућности реизбора (чл. 8 ст. 4 Нацрта ЗПА). Натполовична већина од укупног броја чланова УО представља кворум за његов рад, а одлуке се доносе већином гласова присутних. У случају избора или разрешења председника и заменика председника УО, избора и разрешења директора Академије, односно доношења статута или пословника о раду УО, потребно је да се постигне дво-трећинска већина гласова свих чланова Управног одбора (чл. 12 ст. 4 и чл. 13 ст. 1 и 2 Нацрта ЗПА). Чланови УО бирају председника и заменика председника Управног одбора међу члановима који су судије или јавни тужиоци (чл. 9 ст. 1 Нацрта ЗПА). Чл. 10 Нацрта ЗПА предвиђа бројне и значајне надлежности УО, од којих су најважније оне које се тичу усвајања програма пријемног испита, програма претходне и обавезне сталне обуке за јавне тужиоце и судије, као и правилника о полагању пријемног и полагању завршног испита претходне обуке, уз две важне изборне надлежности: избор директора Академије и чланова Програмског савета.

Директор Академије је њен извршни орган и његов мандат траје пет година, уз могућност једног поновног избора (чл. 14 ст. 1 и 2 Нацрта ЗПА). Поред општих услова за рад у државним органима, директор мора да буде дипломирани правник са најмање седам година радног искуства у струци, да има организационе и руководеће способности, као и да поседује активно знање једног светског језика (чл. 14 ст. 3 Нацрта ЗПА). Друштво судија критикује овакво решење, јер сматра да би директор Академије требало да долази из редова искуسنх судија или тужилаца, уз услов да поседује положен правосудни испит.⁶⁰

Планирано је да Академија има и стручни орган – Програмски савет, који би бројао 17 чланова, а које би именовао Управни одбор (чл. 17 ст. 1 и 2 Нацрта ЗПА). Седам чланова Програмског савета су судије (једног предлаже ВСС из својих редова), пет су јавни тужиоци (једног предлаже ВСТ из својих редова), ВСС и ВСТ предлажу и по једног члана из редова судијских, односно јавнотужилачких помоћника, док један члан долази из реда корисника претходне обуке (чл. 17 ст. 3–6 Нацрта ЗПА). Коначно, министар надлежан за финансије и министар надлежан за правосуђе предлажу по једног државног секретара из својих министарстава (чл. 17 ст. 7 Нацрта ЗПА). Чланство у Управном одбору је неспојиво са чланством у Програмском савету, с тим да не постоји ограничење да једно лице буде више пута именовано на шестогодишњи мандат (чл. 17 ст. 8 и 9 Нацрта

60 *Ibidem*.

ЗПА). Програмски савет има сталне комисије за претходну и сталну обуку, за обуку судијских и јавнотужилачких помоћника и приправника, за обуку судског и јавнотужилачког особља, као и за обуку ментора и предавача (чл. 19 ст. 1 Нацрта ЗПА). Важни елементи за функционисање ових комисија, као што су њихов састав, мандат чланова и сл., препуштени су самосталном уређивању путем Статута Академије (чл. 19 ст. 3 Нацрта ЗПА). Нацртом ЗПА није прецизиран ни начин рада самог Програмског савета, већ је само у чл. 18 ст. 1 тач. 16 предвиђено да Савет доноси сопствени пословник раду.

Као што се види из поменутих одредби, Програмски савет ће, уколико у оваквом облику Нацрта ЗПА буде усвојен, остати један гломазан орган, упитне сврхе. Наиме, готово сви послови које он обавља захтевају потврду Управног одбора, а реч је о утрђивању предлога различитих програма обуке (чл. 18 Нацрта ЗПА). Готово једине самосталне надлежности су могућност да у складу са Статутом Академије образује повремене комисије и радне групе, док чланове сталних комисија именује уз сагласност Управног одбора (чл. 18 ст. 1 тач. 10 и 11 Нацрта ЗПА), као и поменуто доношење коначне одлуке поводом жалбе на оцену завршног испита. Оправдано се може поставити питање да ли би и ове послове могао да обавља само Управни одбор или нека комисија коју би он образовао. Такође, упадљиво је учешће представника извршне власти у оба колективна органа Академије. Своје незадовољство овим поводом изразила је и Венецијанска комисија, истакавши да њеним „известацима нису изнети убедљиви разлози“ за учешће министра правде у Управном одбору, те да је она и раније изражавала „забринутост у вези са укљученошћу министра правде у организацију правосудне и тужилачке обуке“. Због свега тога, Комисија је препоручила решење по којем министар правде не би био члан Управног одбора.⁶¹ Друштво судија је поред учешћа министра у УО, критиковало и чланство државних секретара у Програмском савету, као и решење из чл. 23 ст. 2 Нацрта ЗПА по којем услове за рад Академије обезбеђује Влада.⁶² Осим чланства у Управном одбору и предлагања државног секретара у Програмски савет, министар надлежан за правосудје је кључна фигура и у администрирању правосудног испита и образовању испитних одбора пред којима се овај испит полаже.⁶³ Уколико министар има непосредан утицај на спровођење правосудног испита, с једне, и право учешћа у органима Академије, с друге стране, поставља се питање чему онда служе ВСТ (и ВСС), па и сама Академија. Другим речима, стиче се утисак да и поред свих прокламованих гаранција и бројних (формално) самосталних органа, извршна власт и даље има уплив и на почетак и на крај процеса стручне специјализације носилаца правосудних функција, у нашем случају конкретно носилаца јавнотужилачке функције. Сликовит је податак да је бивши директор Правосудне академије (2010–2025)

61 Venice Commission, On the draft law on the Judicial Academy ..., *op. cit.*, 11.

62 Друштво судија Србије, Анализа ..., *op. cit.* 46.

63 Вид. чл. 4–8 Закона о правосудном испиту.

и директор некадашњег Правосудног центра (2005–2009), у априлу 2025. године, изабран за министра правде у Влади Републике Србије.⁶⁴

Табела 1. Шема избора органа Правосудне академије према Нацрту закона о Правосудној академији

Министри: бира НС	Пет тужилаца: бирају тужиоци	Два члана по положају: Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе	Четири истакнута правника: бира НС или петочлана комисија	Шест судија: бирају судије	Председник Врховног суда	Четири истакнута правника: бира НС или петочлана комисија
ВЛАДА	ВИСОКИ САВЕТ ТУЖИЛАШТВА (ВСТ)			ВИСОКИ САВЕТ СУДСТВА (ВСС)		
Министар надлежан за правосуђе + један запослени из Академије	Четири јавна тужиоца: једног предлаже удружење тужилаца			Пет судија: двојицу предлаже удружења судија		
УПРАВНИ ОДБОР ПРАВОСУДНЕ АКАДЕМИЈЕ						
Шест судија + један из ВСС		Четири тужиоца + један из ВСТ	ВСС и ВСТ бирају по једног судијског и тужилачког помоћника + један корисник претходне обуке		Два државна секретара: из министарстава надлежних за правосуђе и финансије	
ДИРЕКТОР ПРАВО- СУДНЕ АКАДЕ- МИЈЕ	ПРОГРАМСКИ САВЕТ ПРАВОСУДНЕ АКАДЕМИЈЕ					
Сталне комисије (уз сагласност Управног одбора)				Повремене комисије и радне групе		

Извор: Табелу је саставио аутор

5. ЗАКЉУЧАК

Један од најслабијих делова Устава Србије од 2006. године биле су норме које су се тичале правосуђа. Огроман и дуготрајан напор је уложен да се изврши делимична уставна ревизија како би се статус јавних тужилаца (и судија) поправио. Тако су и настали уставни Амандмани из 2022. године.

64 Одлука о избору Владе, Службени йласник РС, бр. 35/2025.

Они су донели одређени степен побољшања у овој области. Међутим, од тог момента, као да је почео процес подривања свега онога што је том уставном променом постигнуто. Тако је 2023. донет Закон о ВСТ који садржи норме више него упитне уставности. То је случај и са Нацртом ЗПА из 2024. Уколико буде усвојена верзија Нацрта ЗПА која предвиђа похађање претходне обуке у оквиру Академије као обавезан и једини „колосек“ за избор на јавнотужилачку функцију, веома је извесно да ће се тај акт наћи пред Уставним судом. Биће веома занимљиво сагледати какав став ће Уставни суд да заузме поводом сличне правне ситуације о којој је одлучивао пре више од десет година. У сваком случају, кључно питање које се намеће поводом Нацрта ЗПА, тиче се дилеме да ли састав органа Академије, као и процедуре за пријем и обуку њених полазника, осигуравају политичку непристрасност ове институције. На основу претходно изложене анализе предложених решења, чини се да је одговор негативан. Почевши од уставних норми, преко Закона о ВСТ и Нацрта ЗПА, до Закона о правосудном испиту, утицај извршне власти на кадрирање у правосудју грађањски расте. Ако пробамо циљано да протумачимо дух онога што нам поручује уставотворац из 2022. године, рекли бисмо да то није била његова интенција. Уставним Амандманима јесте предвиђено учешће министра надлежног за правосудје у раду ВСТ, али на један ограничен начин. Такође, деловање петочлане комисије приликом избора Врховног јавног тужиоца и истакнутих правника у ВСТ, може, али и не мора нужно да доведе до нежељене политизације. Међутим, заобилажење Скупштине у процесу избора истакнутих правника коју предвиђа Закон о ВСТ, као и обелодањена решења Нацрта ЗПА, производе озбиљну сумњу у њихову усаглашеност са највишим правним актом. Додатно, предложени састав органа Академије ће готово сигурно водити ка политизацији избора будућих носилаца јавнотужилачке функције. Застарели Закон о правосудном испиту (још увек) стоји као својеврсни споменик неусклађености нашег правног система са темељним уставним начелима, на којима покушавамо да градимо српску државност, макар од 2006. године, а добрим делом и од 1990. Уколико је циљ самостално, ефикасно и непристрасно јавно тужилаштво, које би штитило највише друштвене идеале, онда је потребно да се уплив политичких власти, а посебно извршне, потпуно елиминише (где је то могуће) или макар сведе на најмању могућу меру. Због тога је потребно да се приступи свеобухватној реформи правничког образовања у Србији, при чему би Закон о Правосудној академији морао да буде израђен са много више пажње и осећаја за целину.

ЛИТЕРАТУРА

Крстић Г., „Републички јавни тужилац – између права и политике – шта односи превагу?“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 83/2019.

- Марковић Ђ., „Органски закон у уставноправном поретку Републике Србије“, *Научни скуп са међународним учешћем – Универзално и особено у праву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018.
- Марковић Ђ., „Високи савет судства у новом нормативном руху“, *Међународни научни скуп 'Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку' Зборник радова – Том I* (ур. Игор Милинковић, Бојан Влашки, Мирјана Мишкић), Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2023.
- Марковић Ђ., *Природа уставносудске функције*, Докторска дисертација одбрањена на Универзитету у Београду – Правном факултету, Београд, 2024.
- Marković G., „Hoće li pravosuđe zaista biti nezavisno u Srbiji?“, *Hereticus*, 1-2/2022.
- Marković Đ., „The Struggle for Independent Judiciary in Serbia“, *Politička revija*, 4/2024.
- Орловић С., Рајић Н., „Промене уставноправног положаја јавног тужилаштва уставном ревизијом из 2022. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2023.
- Петров В., „Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе – преиспитивање Националне стратегије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

- Закон о Високом савету тужилаштва – ЗВСТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.
- Закон о јавном тужилаштву – ЗЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 10/23.
- Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, *Службени гласник РС*, бр. 46/2006.
- Закон о Правосудној академији – ЗПА, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 32/2014 - одлука УС и 106/2015.
- Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.
- Одлука ИУз – 497/2011, *Службени гласник РС*, бр. 32/2014.
- Одлука о избору Владе, *Службени гласник РС*, бр. 35/2025.
- Пословник о раду Високог савета тужилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 63/23.
- Пословник о раду Изборне комисије Високог савета тужилаштва – Пословник ИКВСТ, *Службени гласник РС*, бр. 33/2024.
- Устав Републике Србије – УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/06 и 16/22.
- Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 115/2021.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Друштво судија Србије, Сведочанство припреме за промену Устава од 2006. године и струка, https://www.sudije.rs/Dokumenta/Publikacije/Dru%C5%A1tvo_sudija_Srbije_-_Svedo%C4%8Danstvo.pdf
- Друштво судија Србије, Анализа обуке у правосудју Србије - искуства и препоруке, <https://www.sudije.rs/Item/Details/1025>
- Друштво судија Србије, Вести, <https://www.sudije.rs/Item/Index/1?strana=2>
- Министарство правде, Радне верзије прописа, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>
- Ко је одговоран за пропуст на Правосудној академији, <https://www.politika.rs/scclanak/573327/ko-je-odgovoran-za-propust-na-pravosudnoj-akademiji>
- Коментари Друштва судија Србије на нацрте Закона о Правосудној академији и Закона о судијама, <https://www.sudije.rs/Item/Details/1031>
- Удружење туžilaca Србије, Саопштење povodom radne verzije Nacrta Zakona o Pravosudnoj akademiji, <https://uts.org.rs/saopstenje-povodom-radne-verzije-nacrta-zakona-o-pravosudnoj-akademiji/>
- Народна скупштина Републике Србије, „Привремене стенографске белешке (нередиговане и неауторизоване)“, Прво ванредно заседање Народне скупштине Републике Србије у Тринаестом сазиву (Четврти дан рада), 01 Број 06-2/14-23, 8. фебруар 2023. године, http://www.parlament.gov.rs/Prvo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Trinaestom_sazivu.46457.941.html
- Narodna skupština Republike Srbije, Izabrani članovi Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, http://www.parlament.gov.rs/Izabrani_%C4%8Dlanovi_Visokog_saveta_sudstva_i_Visokog_saveta_tu%C5%BEila%C5%A1tva.47194.941.html
- Обрушавање недавно реконструисане надстрешнице десило се 1. новембра 2024. године, приликом којег је страдало 16, а повређено једно лице. Урушавање надстрешнице Железничке станице Нови Сад, https://sr.wikipedia.org/sr-ec/%D0%A3%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5_%D0%96%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B5_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5_%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D0%A1%D0%B0%D0%B4
- Решење бр. 119-01-00052/2024-01, https://www.mpravde.gov.rs/files/Re%C5%A1enje%20o%20osnivanju%20Radne%20grupe_Zakon%20o%20Pravosudnoj%20akademiji.pdf
- Venice Commission, Information to the Follow-up, CDL-PI(2023)005, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2023\)005-bil](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2023)005-bil)
- Venice Commission, On the draft law on the Judicial Academy and draft amendments to the Law on Judges and the Law on the Public Prosecutor's Office, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2024\)036-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2024)036-e)

Dorđe Marković, PhD*

THE SELECTION OF PUBLIC PROSECUTORS IN THE REPUBLIC OF SERBIA – WITH SPECIAL EMPHASIS ON THE DRAFT LAW ON THE JUDICIAL ACADEMY

Summary

The Public Prosecutor Office is an autonomous state body. To enable the Public Prosecutor Office to effectively discharge its constitutionally mandated role, particular attention must be given to the selection process and the criteria by which its members are appointed. At the beginning of 2022, the Republic of Serbia amended its Constitution in the area concerning the judiciary. One year later, in early 2023, new legislation was enacted to operationalize the constitutional amendments. The emphasis of the constitutional reform, as well as the accompanying legislation, was placed on safeguarding the position of judicial office holders, particularly in terms of their appointment processes. In this context, significant changes were made to both the composition and competences of the High Prosecutorial Council (the successor to the State Prosecutorial Council). At the end of 2024, the draft law on the Judicial Academy was introduced. This draft sparked a public debate among legal professionals regarding its potential impact on the established legal framework and the possible consequences for the independence of both the High Prosecutorial Council and public prosecutors themselves. The draft law was subject to thorough analysis by professional associations, as well as the Venice Commission. The focus of this paper is to present and critically evaluate selected provisions of the Draft Law, along with recommendations for their improvement.

Keywords: Constitution of the Republic of Serbia, High Prosecutorial Council, draft law on the Judicial Academy, Venice Commission, autonomy of the prosecutorial office.

* Assistant Professor, University of Belgrade – Faculty of Law, djordje.markovic@ius.bg.ac.rs.