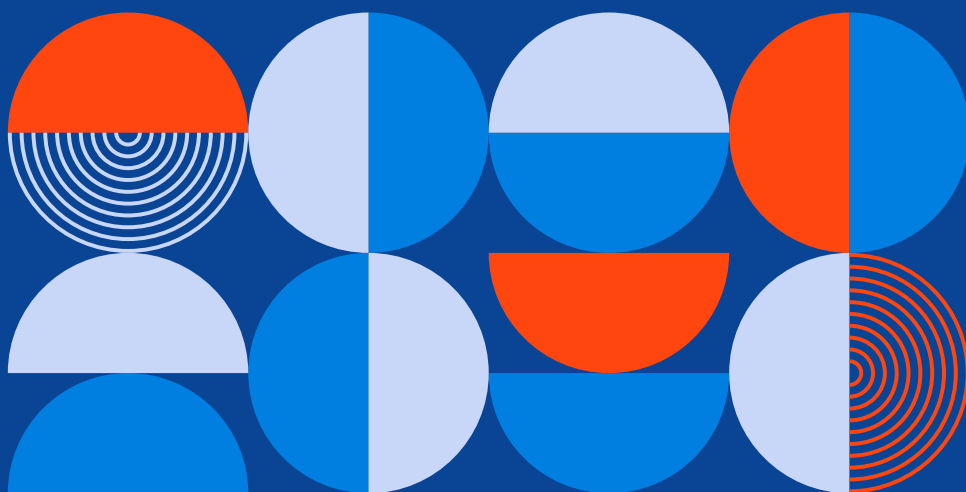


# СРПСКИ КОРАЦИ КА ЕВРОПСКОМ ПРАВОСУЂУ

Реформа уставног и законског оквира  
правосуђа 2021–2023.



**Аутори:**

Доц. др Мирослав Ђорђевић  
Др Милош Станић



Република Србија  
Министарство  
правде

Суфинансира  
Европска унија



ЕВРОПСКА УНИЈА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Суфинансира и спроводи  
Савет Европе

# СРПСКИ КОРАЦИ КА ЕВРОПСКОМ ПРАВОСУЂУ

Реформа уставног и законског оквира  
правосуђа 2021–2023.

**Аутори:**

Доц. др Мирослав Ђорђевић

Др Милош Станић

Савет Европе

# САДРЖАЈ

<b>УВОД</b>	<b>5</b>
Устав из 2006. године – европско опредељење уз не-европска решења у делу о правосуђу	6
Покретање промена и транспарентног, конструктивног дијалога	8
Промене ради отклањања препрека на путу ка ЕУ, али пре свега ради добробити грађана Србије	10
<b>СУДСКИ ЗАКони</b>	<b>12</b>
Закон о судијама	13
Закон о уређењу судова	13
Закон о Високом савету судства	14
<b>ЈАВНОТУЖИЛАЧКИ ЗАКони</b>	<b>16</b>
Закон о јавном тужилаштву	17
Закон о Високом савету тужилаштва	18
Наредни кораци	19
Важни датуми на путу Србије ка европском правосуђу	20

*Српски кораци ка европском правосуђу  
Реформа уставног и законског оквира правосуђа 2021-2023.*

Ова публикација је припремљена уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе. Ставови изражени у њој не представљају нужно званичне ставове Европске уније или Савета Европе.

Дозвољена је репродукција извода (до 500 речи), осим за комерцијалне сврхе, под условом да је очуван интегритет текста, да се извод не користи изван контекста, да не даје непотпуне информације нити на неки други начин доводи читаоца на погрешне закључке о његовој природи, обиму или садржају текста. Извор текста је увек обавезно навести на следећи начин "© Савет Европе, 2023". Све друге захтеве за репродукцију/превод дела и целог текста, треба упутити на Директорат за комуникације, Савет Европе (F-67075 Strasbourg Cedex или на publishing@coe.int).

Сву осталу кореспонденцију која се односи на ову публикацију треба упутити на адресу: Department for the Implementation of Human Rights, Justice and Legal Co-operation Standards

Council of Europe  
Department for the  
Implementation of Human  
Rights, Justice and Legal  
Co-operation Standards  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

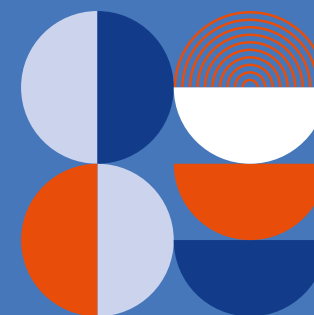
**Дизајн:**  
DNA Communications

**Фотографије:**  
Весна Лалић, Драган Мујан

©Савет Европе, фебруар 2023.  
Сва права задржана.  
Лиценцирано Европској унији под  
условима.



Правосуђе се широм света сматра кичмом демократског друштва. Данас, у 21. веку, мало је вероватно да било која савремена држава либерално-демократске уставности (а то је оно чему стратешки и системски Република Србија тежи) нема независан, правичан и ефикасан правосудни систем. Међутим, нормативна решења предвиђена Уставом Србије из 2006. године, према знатној већини научних оцена, извештајима Венецијанске комисије, као и сведочењима самих српских судија и јавних тужилаца, била су далеко од оптималних и у јасном нескладу са европским принципима и стандардима. Након скоро деценије неуспешних покушаја и пропалих нацрта, у јануару 2023. године је коначно заживела дуго очекивана промена. Након успешног референдума и проглашења Уставних амандмана, а потом и доношења читавог сета правосудних закона који уставне одредбе конкретизују, Република Србија је унапредила и преобликовала позицију и улогу судства и посебно јавног тужилаштва, коначно одговоривши адекватно на темељни захтев самог Устава – одређење припадности европским принципима и вредностима.





# УСТАВ ИЗ 2006. ГОДИНЕ – ЕВРОПСКО ОПРЕДЕЉЕЊЕ УЗ НЕ-ЕВРОПСКА РЕШЕЊА У ДЕЛУ О ПРАВОСУЂУ

Устав Републике Србије из 2006. године одредио је већ на самом почетку политичко-стратешко опредељење земље, трасирајући пут имплементацији европских принципа и вредности. Парадоксално, сам текст Устава је управо у овом смислу мањкав посебно у делу о правосуђу.

## УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, ЧЛ. 1.

Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.

У неспорно сложеном политичко-историјском тренутку, највиши правни акт је креиран нетранспарентно, без икакве јавне расправе и јасног увида јавности у то ко уставни акт пише и шта он све садржи. Венецијанска комисија у свом Мишљењу о Уставу из 2006. (ЦДЛ-АД(2007) 004) констатује да је „текст припремљен веома брзо“, те да је „мала група партијских вођа и експерата преговарала у периоду од око две недеље у циљу утврђивања компромисног текста, прихватљивог за све политичке странке“.



Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) је саветодавно тело Савета Европе, које представља највиши ауторитет за уставноправна питања, проглашење и промовисање стандарда у области владавине права. Република Србија је члан и Савета Европе и Венецијанске комисије, у којима има своје представнике.

Посебно је критици у овом мишљењу изложен део Устава који се односи на уређење правосуђа па се тако констатује да „Уставни закон за спровођење Устава предвиђа реизбор свих садашњих судија након ступања на снагу овог Устава“, а потом се наводи низ замерки почевши од назива највишег суда („Врховни касациони суд“), угрожавања независности судијске функције релативизовањем њене сталности услед трогодишњег пробног мандата на који се судије првобитно бирају, избора судија од стране Народне скупштине, састава Високог савета судства итд. Готово по принципу огледала, критикована су и решења у вези са положајем јавних тужилаца, указујући посебно на вишеструке могућности политизације њиховог рада. У закључку свог Мишљења, Венецијанска комисија као „основну забринутост“ наводи претерану улогу парламента приликом именовања у правосуђу, констатује да се „ствара озбиљна опасност да ће политичке странке контролисати судство“, те да ће „бити потребно да се измене одговарајуће одредбе Устава“.

## ИЗВОДИ МИШЉЕЊА ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ОДРЕДБАМА УСТАВА ИЗ 2006. У ДЕЛУ О ПРАВОСУЂУ:

„укупан утисак о претераном утицају парламента на правосуђе је и даље присутан“

„задржава се принцип да судије бира Народна скупштина. Венецијанска комисија и даље није убеђена да је ово добро решење“

„Судска независност је основни предуслов демократске уставности и такође је у потпуности неопходна за обезбеђење да Устав не буде само празан папир већ да ће бити спровођен у пракси. Међутим, Народна скупштина бира, непосредно или посредно, све чланове Високог савета судства који предлаже именовање судија и, уз то, бира судије. У комбинацији са општим реизбором свих судија након ступања на снагу Устава, како је предвиђено Уставним законом за спровођење Устава, ствара се озбиљна опасност да ће политичке странке контролисати судство.“



Носиоци правосудних функција у Србији, њихова струковна удружења, као и велика већина посланика науке, били су од самог почетка истог мишљења као и Венецијанска комисија. Написане су детаљне научне анализе у којима се јасно наводи да „Устав садржи слабости које су угрозиле независност правосуђа, што представља један од темељних принципа владавине права“ (Пејић, Петров, Симовић, Орловић). Лошем стању у српском правосуђу је допринела и током 2008. и 2009. године спроведена тзв. „реформа правосуђа“, која је имала само један циљ: разрешити све и (ре)изабрати судије и заменике јавних тужилаца у Србији. Ова упитно уставна радња изазвала је одиум носилаца правосудних функција, чији статус и без тога није одговарао природи и значају њихове професије. Не само да уставни и одговарајући законски оквири нису давали задовољавајуће гаранције независности правосуђа, већ је таква „реформа“ практично обесмислила прокламовану сталност носилаца правосудних функција. После тога је било неколико покушаја да се покрене поступак за ревизију Устава, али ниједан суштински није одмакао даље од почетне тачке. Било је потребно, како ће време показати, скоро 14 година да се постигне прави консензус политичара, правних практичара и научника, како би се кренуло са темељном ревизијом уставних, а потом и законских одредаба о правосуђу.

## ПОКРЕТАЊЕ ПРОМЕНА И ТРАНСПАРЕНТНОГ, КОНСТРУКТИВНОГ ДИЈАЛОГА

До заокрета у приступу суштинској реформи правног оквира правосуђа је дошло средином 2021. године, када су високи државни званичници уложили значајне напоре како би окупили представнике правосудних струковних удружења, као и научнике, и коначно покренули дуг и сложен процес уставне ревизије, овај пут са јасном идејом о резултатима који се желе постићи: имплементација европских стандарда и деполитизација правосуђа, уз слух за потребе и размишљања носилаца правосудних функција, као и представника науке.



**Ана Брнабић, председница Владе:**

„Морамо да ојачамо владавину права у Србији ... Напредак у области владавине права треба да доведе до осећаја грађана да су сви једнаки пред законом, да је правда и брза и достижна, да је правосуђе независно и одговорно и много ефикасније“  
7. јуни 2021.

**Маја Поповић, министарка правде:**

“Измене Устава у домену правосуђа су једна од најважнијих активности у Акционом плану за поглавље 23. Када имате државу у којој постоји правна сигурност долазе и страни инвеститори, што значи значајно отварање нових радних места за грађане, а самим тим и повећање њиховог стандарда.”  
11. јуни 2021.



Влада Републике Србије је Народној скупштини поднела Предлог за промену Устава Србије (у делу о правосуђу), који је парламент усвојио 7. јуна 2021. године. Од 213 присутних посланика за је гласало њих 207, троје је било против, два уздржана, а један није гласао. Процес је овога пута био транспарентан (што ће касније оценити и Венецијанска комисија). Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине је 23. јуна 2021. формирао Радну групу са циљем да она изради Акт о промени Устава Републике Србије. У рад Радне групе су, осим представника Народне скупштине, Министарства правде и Владе Србије били укључени и представници струковних удружења (који су претходним покушајима уставне ревизије били изразито незадовољни), као и професори и научни сарадници (доктори уставног права). Одржано је 11 јавних слушања у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу (7 пре и 4 после формирања Радне групе) на којима су представници струке, али и шире јавности имали прилику да искажу свој став о предложеним изменама и будућем правцу развоја српског правосуђа.



### САСТАВ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА

**Јелена Жарић Ковачевић**, председница Одбора за уставна питања и законодавство  
(председавајућа Радне групе)

**Проф. др Владан Петров**, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,  
судија Уставног суда

**Проф. др Бојан Милисављевић**, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

**Драгана Бољевић**, почасни председник Друштва судија Србије

**Др Горан Илић**, заменик Републичког јавног тужиоца

**Др Милош Станић**, научни сарадник Института за упоредно право

**Др Мирослав Ђорђевић**, научни сарадник Института за упоредно право

**Дарко Радојичић**, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство

**Јован Ћосић**, помоћник министра правде

**Владимир Винш**, виши саветник у Министарству правде

**Бранко Маринковић**, заменик генералног секретара Народне скупштине

Приликом израде Акта о промени Устава Радна група је тежила да у складу са домаћом правном традицијом уважи и имплементира релевантне европске стандарде, уз посебно уважавање препорука и мишљења Венецијанске комисије, Консултативног већа европских судија, Консултативног већа европских тужилаца, Групе држава за борбу против корупције и Европске комисије за ефикасност правосуђа. Током рада на амандманима одржано је и више састанака са Венецијанском комисијом, која је о коначној верзији текста, уз указивање на важност даље законске регулативе, исказала задовољство чињеницом да је највећи број њених препорука усвојен, као и да је читав процес спроведен у инклузивном и транспарентном маниру. У складу са Уставом прописаном процедуром, коначна верзија текста (Предлог Акта о промени Устава Србије) је усвојена 30.11.2021. у Народној скупштини, потом потврђена на републичком референдуму 16.1.2022, да би текст Уставних амандмана коначно био проглашен 9. фебруара 2022. године.



## ПРОМЕНЕ РАДИ ОТКЛАЊАЊА ПРЕПРЕКА НА ПУТУ КА ЕУ, АЛИ ПРЕ СВЕГА РАДИ ДОБРОБИТИ ГРАЂАНА СРБИЈЕ

Измене уставног оквира неспорно су, у складу са уставно-политичко-стратешким опредељењем земље, имале за циљ отклањање препрека на путу Србије ка Европској Унији, али је свакако првенствени мотив био жеља да се ради бенефита грађана Србије створи адекватан правни оквир за јачање владавине права и правне сигурности. Основне црте уставне ревизије обухватају: измену начина избора носилаца правосудних функција, темељну реформу начина рада правосудних савета (којима је сада надлежност значајно проширена), укидање монархичког система јавног тужилаштва, јачање уставних гаранција независности судства и самосталности јавног тужилаштва, системско смањивање могућности политизације правосуђа, снажење интегритета и индивидуалне одговорности јавних тужилаца.

Нека од конкретних уставних решења којима се наведени циљеви постижу јесу: гарантовање сталности судијске функције (укидање пробних мандата уз Уставом прописане разлоге за превремени престанак функције); судије, председника Врховног суда (уместо досадашњег „Врховног касационог суда“) и председнике судова сада бира Високи савет судства; функцију јавног тужилаштва сада врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци (заменици су укинута); Врховног јавног тужиоца и даље бира парламент, али главне јавне тужиоце и јавне тужиоце сада бира Високи савет тужилаштва; предвиђено је да нижи главни јавни тужилац или јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство (добијено од стране вишег тужиоца) незаконито или неосновано има право на приговор; прекомпонован је састав правосудних савета на начин да сада у оба савета (од по 11 чланова) већину чине представници струке - шест судија које бирају саме судије и председник Врховног суда у Високом савету судства, односно пет јавних тужилаца које бирају јавни тужиоци и Врховни јавни тужилац у случају Високог савета тужилаштва, уз задржавање легитимитета суверених грађана кроз учешће по четири члана које Народна скупштина бира из редова истакнутих правника.



Уставна ревизија је била нужан, али само први корак у процесу реформе правног оквира српског правосуђа. Нова уставна решења је у наредној фази требало конкретизовати адекватним законским нормама, па је Министарство правде 15. априла 2022. године формирало радне групе за израду нацрта судских и јавнотужилачких закона. Овај захтеван подухват је драгоценом стручном и логистичком подршком помогао заједнички пројекат Савета Европе и Европске уније „Подршка реформи правосуђа у Србији“. Циљ је био да се законски прописи усагласе са измењеном уставном регулативом правосуђа, у року од годину дана који је предвиђен Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије. После вишемесечног, веома интензивног рада и низа консултација са Венецијанском комисијом, закони су завршени почетком 2023. године. У организацији Министарства правде, Савета Европе и ЕУ, као део процеса јавних консултација, одржано је по два округла стола у Београду, Новом Саду, Нишу, и Крагујевцу, као и два састанка са Националним конвентом за Европску унију. Народна скупштина усвојила је нове судске и јавнотужилачке законе 9. фебруара 2023. године. Европска унија и Савет Европе су поздравили доношење нових закона.



**Емануел Жиофре**  
Амбасадор Европске уније у Србији:

„Желим да одам признање посвећености министарке Поповић да спроведе ову реформу. Ако се спроведе на одговарајући начин, реформа ће донети корист грађанима и привредним субјектима. Позивамо цео правосудни систем да прихвати промене које би требало да донесу већу независност судијама и тужиоцима“.

**Тобијас Флесенкемпер**  
Шеф Канцеларије Савета Европе у Београду:

„Начин на који се редефинише независност и самосталност правосуђа показује да уставна и законодавна реформа омогућавају да се крене ка стандардима Савета Европе. Желим да одам признање министарки Поповић и њеном тиму који су руководили процесом, због тога што су унапредили реформу правосуђа до ове фазе, стварајући потенцијал за промене који грађани очекују“.



# СУДСКИ ЗАКони

Ради усклађивања судијских закона посебно се водило рачуна о обавезама Републике Србије у процесу придруживања Европској унији, које се пре свега односе на јачање владавине праве кроз успостављање и јачање независности судства, у складу са европским стандардима. Ради реализације тог циља успостављена је тесна сарадња са Венецијанском комисијом. Судство представља посебну грану власти, те је његова независност предвиђена већ у члану 4 Устава, у делу о подели власти („судска власт је независна“). Законска решења даље само конкретизују и разрађују уставне одредбе.



„Независност судија представља предуслов за владавину права и суштинску гаранцију правичног суђења.“

Мишљење Консултативног већа европских судија бр. 1 (2001) о стандардима везаним за независност судија и сталност судијске функције

## ● ЗАКОН О СУДИЈАМА

Судијска функција је стална и траје непрекидно од избора до навршења радног века, а раније може престати само у случајевима прописаним Уставом и Законом о судијама. Новина је да одлуку о удаљењу судије доноси Високи савет судства. Против одлуке о удаљењу, судија може изјавити жалбу Уставном суду. Судија има право на притужбу и на заштиту од непримереног утицаја. Најважнија измена у вези са избором судија је та што је избор судија потпуно измештен из надлежности Народне скупштине. Високи савет судства спроводи поступак за избор и бира све судије и то на сталну функцију, јер се укида трогодишњи мандат за лица која се први пут бирају. У поступку за избор судије обезбеђује се јавност рада. Посебну новину представља могућност да против одлуке о избору на судијску функцију кандидат може изјавити жалбу Уставном суду. Председнике судова бира Високи савет судства, а не више Народна скупштина, на пет година без могућности поновног избора за председника истог суда. Новина је да целокупни поступак за избор судија поротника спроводи искључиво Високи савет судства, док Министарство правде више није надлежно за предлагање судија поротника. При избору судија и судија поротника води се рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика националне мањине који је у службеној употреби у суду. Законом је утврђена листа дисциплинских прекршаја, уз њихову поделу на теже и лакше. Чланове дисциплинских органа именује Високи савет судства из реда судија. Против одлуке дисциплинске комисије, дисциплински тужилац и судија против кога се води дисциплински поступак, могу изјавити жалбу Високом савету судства.

## ● ЗАКОН О УРЕЂЕЊУ СУДОВА

Нормирана су посебна правила у вези са забраном непримереног утицаја на суд. Наиме, забрањен је непримерени утицај на судију у вршењу судијске функције, а ради очувања ауторитета и непристрасности суда, нарочито сваки облик претње и принуде према судији, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на ток и исход судског поступка. Забрањен је и сваки други непримерени утицај на суд, као и притисак на учесника у судском поступку. Чланом 55. овлашћења председника непосредно вишег суда су јасније постављена, уз негативно одређење према питањима која се не могу сматрати подобним за остваривање права надзора у том смислу. Требало би да се напомене да се овлашћења председника непосредно вишег суда односе искључиво на контролу послова судске управе уз забрану мешања у рад судија надзираног нижег суда у конкретним судским предметима. Министарство правде више нема овлашћење вршења надзора над финансијским и материјалним пословањем Високог савета судства. Предвиђено је да обим и структуру буџетских средстава за рад судова предлажу Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе. Надзор над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова спроводе Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе, као и министарство надлежно за финансије.

“Један од могућих начина на који правосуђе може да активно учествује у изради буџета био би да независном телу надлежном за управљање правосуђем – у земљама где такво тело постоји – додели координациона улога у вези са припремом захтева за финансирање судова.“

Мишљење Консултативног већа европских судија бр. 2 (2001) о финансирању и управљању судовима са освртом на ефикасност правосуђа и члан 6 Европске конвенције о људским правима



# ЗАКОН О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА

Што се тиче положаја, састава и начина избора чланова Високог савета судства, њега и даље чини једанаест чланова. Новина је да шест судија сада бирају судије, док четири истакнута правника бира Народна скупштина. Члан Савета је и председник Врховног суда. Председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства. Разлог за мешовити састав Савета, лежи у чињеници да Венецијанска комисија, и не само она, инсистира годинама на проналажењу одговарајућег баланса у саставу правосудног савета, а ради креирања посебног јединства изниклог из сарадње судијског и „несудијског“ чланства усмереног на креирање амбијента у којем ће судство бити у функцији друштва.

“Савет судства има за циљ да штити и независност судског система и независност појединачних судија. Постојање независних и непристрасних судова је структурни захтев државе засноване на владавини права.”

Мишљење Консултативног већа европских судија бр. 10 (2007) о Савету судства у служби друштва

Чланом 2. Закона предвиђа се да је Савет независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност суда, судије, председника суда и судије поротника. Венецијанска комисија је препоручила да одредбе Закона о Високом савету судства морају да садрже одредбе о његовој буџетској аутономији. У складу са тим је предвиђено да се средства за рад и функционисање обезбеђују у буџету Републике Србије, на предлог Савета. Нове надлежности Савета су да спроводи јавни конкурс и бира судије и судије поротнике, бира председника и потпредседника Савета, поставља вршиоце функције председника Врховног суда и председника осталих судова, бира председника Врховног суда и председнике осталих судова, одлучује о престанку функције председника Врховног суда и председника осталих судова. Седнице Савета су јавне, а Савет може да одлучи да седница буде затворена за јавност, у складу са Уставом, законом и актом Савета.

Закон предвиђа да се одлука Савета доноси већином гласова свих чланова. Изузетно, одлуку о избору председника и потпредседника Савета, одлуку о избору председника Врховног суда и председника осталих судова, одлуку о разрешењу председника Врховног суда и председника осталих судова и одлуку о разрешењу судије, Савет доноси већином од осам гласова. Оваквим решењем се ствара равнотежа између принципа ефикасности у раду, са принципом укључености у рад и несудијских чланова Савета. Одлука се доноси јавним гласањем и мора да буде образложена, ако законом није друкчије одређено.

## САСТАВ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ СУДСКИХ ЗАКОНА

Јован Ћосић, помоћник министра правде (председник)

Владимир Винш, помоћник министра правде (заменик председника)

Јелена Деретић, помоћник министра правде

Дарко Радојичић, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство

Зорана Делибашић, члан Високог савета судства

Жак Павлович, члан Високог савета судства

Снежана Белогралић, члан Високог савета судства и председник Друштва судија Србије

Драгана Бољевић, судија Врховног касационог суда и почасни председник Друштва судија Србије

Катарина Манојловић Андрић, судија Врховног касационог суда

Маријана Николић Милосављевић, судија Вишег суда у Београду

Проф. др Никола Бодирога, редовни професор Правног факултета у Београду

Проф. др Зоран Лончар, редовни професор Правног факултета у Новом Саду

Др Милош Станић, научни сарадник Института са упоредно право

Наташа Јовичић, адвокат у Београду

Горица Васић, адвокат у Београду



# ЈАВНОТУЖИЛАЧКИ ЗАКОНИ

Ради имплементације амандмана Устава Србије, поред судских, било је неопходно донети и нове јавнотужилачке законе: Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету тужилаштва. Изазови који су стајали пред Радном групом чије је то било задужење нешто су другачији у поређењу са судијском Радном групом, јер је положај јавног тужилаштва у Србији претрпео веће, системске реформе. По први пут од после Другог светског рата је укинута монократски систем (тзв. „совјетски модел“ јавног тужилаштва) те су следствено сви некадашњи заменици јавног тужиоца сами постали носиоци јавнотужилачке функције.



## ЗАКОН О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ

Функцију јавног тужилаштва, по одредбама новог Закона, врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јавним тужилашвом има хијерархијска овлашћења у односу на поступање нижег главног јавног тужиоца и јавног тужиоца у конкретном предмету (чл. 4). У складу са хијерархијским овлашћењима главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу у складу са законом (чл. 15). Врховни јавни тужилац издаје опште обавезно упутство за поступање сваког главног јавног тужиоца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању (чл. 16).

“Тужиоци треба да врше своје функције без икаквих недозвољених спољњих утицаја, подстицаја, притисака, претњи или сметњи, било непосредних или посредних, из било које средине или из било ког разлога”

Мишљење бр. 11 (2016) Консултативног већа европских тужилаца о квалитету и ефикасности рада тужилаца

Задржана је могућност издавања обавезног упутства за рад и поступање па непосредно виши главни јавни тужилац може (по правилу у писаној форми и уз образложење) издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у поједином предмету ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања, односно поступања непосредно нижег јавног тужиоца (чл. 17). Закон у чл. 18 међутим предвиђа делотворно правно средство које стоји на располагању нижем главном јавном тужиоцу и јавном тужиоцу када сматрају да је обавезно упутство незаконито или неосновано. Они могу изјавити приговор Високом савету тужилаштва у року од три дана, а о таквом приговору одлучује посебна Комисија од пет чланова које бира Високи савет тужилаштва из реда јавних тужилаца на 5 година, без могућности поновног избора (члан Високог савета тужилаштва не може бити члан ове Комисије). Логика оваквог решења је да је посредни изразито стручно-специјализована ствар за коју је онда најобјективније и најцелисходније да о њој одлучују само колеге – јавни тужиоци. Што се тиче руковођења управом у јавном тужилаштву, Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац одређују организацију и рад јавног тужилаштва, одлучују о правима по основу рада јавних тужилаца и о радним односима државних службеника и намештеника у јавном тужилаштву, отклањају неправилности у раду, старају се о самосталности, угледу и ефикасности рада јавног тужилаштва, непристрасној расподели предмета јавним тужиоцима и врше друге послове на које су овлашћени законом или другим прописом. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац руководе управом у јавном тужилаштву и одговорни су за правилан и благовремен рад јавног тужилаштва у складу са законом и актом о управи у јавним тужилаштвима (чл. 38).

Надзор над применом акта о управи у јавном тужилаштву врше Високи савет тужилаштва и министарство надлежно за правосуђе. Законом се таксативно наводи над којим пословима надзор врши Високи савет тужилаштва, над којима министарство надлежно за правосуђе, а које послове ова два органа надзиру заједнички (чл. 46).

Закон предвиђа сталност јавнотужилачке функције и детаљно уређује материју избора главних јавних тужилаца и јавних тужилаца (као и начин одређивања кандидата за Врховног јавног тужиоца, које Народној скупштини предлаже Високи савет тужилаштва), затим разлоге за престанак јавнотужилачке функције и правна средства



против одлуке о престанку функције, начине за вредновање рада. Коначно, у стручној јавности неретко оштро критикована пракса пречестог и предугог упућивања јавних тужилаца у друго јавно тужилаштво (чиме су мимо званичног конкурса решавани кадровски проблеми у појединим тужилаштвима) сада је законском нормом регулисана: јавни тужилац може, уз своју писмену сагласност, бити привремено упућен у друго јавно тужилаштво истог или непосредно нижег степена најдуже на три године, без могућности поновног упућивања у исто јавно тужилаштво (чл. 69).

## ЗАКОН О ВИСОКОМ САВЕТУ ТУЖИЛАШТВА

**З**акон о Високом савету тужилаштва овај орган одређује као „самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца“ (чл. 2). Савет има 11 чланова и чине га: пет јавних тужилаца које бирају носиоци јавнотужилачке функције, четири истакнута правника које двотрећинском већином бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, као чланови по положају. Осим за чланове по положају, мандат члана савета траје 5 година и изборни члан Савета не може бити поново биран на ту функцију. Председника Савета (који представља ово тело, сазива и председава седницама, усклађује рад, стара се о спровођењу аката) бира сам Савет међу изборним члановима Савета из реда јавних тужилаца на пет година, док се на исти мандат потпредседник Савета бира међу изборним члановима Савета које бира Народна скупштина (чл. 8 и 9).

“Где постоје тужилачки савети, у њиховом саставу треба да буду тужиоци свих нивоа, али и други актери, попут адвоката и правника из академске заједнице. Ако чланове таквог савета бира скупштина, то би, по могућству, требало чинити квалификованом већином.”

Венецијанска комисија, Извештај о европским стандардима у погледу независности правосуђа  
– II део: тужилаштво; ЦДЛ-АД(2010)040

Широка лепеза надлежности Савета предвиђена је Законом (чл. 17), а средства за рад и функционисање Савета (којима он самостално располаже) обезбеђују се у буџету Републике Србије, на предлог самог Савета. Влада не може без сагласности Савета обуставити, одложити или ограничити извршење буџета Савета (чл. 3). Поред тога што детаљно регулише надлежности, Закон нормира и услове за избор како чланова из јавнотужилачких редова, тако и оних које бира Народна скупштина, разлоге за удаљење члана са функције, престанак функције, права из радног односа итд.

По питању начина рада и одлучивања, предвиђено је да су седнице Савета јавне (постоји могућност искључена јавности у одређеним случајевима) и сазива их председник Савета у случају предвиђеном Пословником о раду Савета или на предлог најмање три члана Савета. Одлуке Савета доносе се већином од осам гласова (и по правилу су образложене). Изузетно, одлуку у поступку за утврђивање дисциплинске одговорности, о удаљењу или престанку функције изборног члана Савета, о утврђивању предлога за престанак функције Врховног јавног тужиоца, о изузећу или удаљењу Врховног јавног тужиоца, Савет доноси већином од седам гласова.

## САСТАВ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ ТУЖИЛАЧКИХ ЗАКОНА

**Владимир Винш**, помоћник министра правде (председник)

**Јован Ђосић**, помоћник министра правде (заменик председника)

**Бранислав Стојановић**, помоћник министра правде

**Др Ранка Вујовић**, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство

**Бранко Стаменковић**, заменик Републичког јавног тужиоца и члан Државног већа тужилаца

**Тања Вукићевић**, заменик Републичког јавног тужиоца у Вишем јавном тужилашству у Београду  
и члан Државног већа тужилаца

**Тамара Мировић**, заменик Републичког јавног тужиоца

**Др Горан Илић**, заменик Републичког јавног тужиоца и члан председништва Удружења тужилаца Србије

**Наташа Кривокапић**, заменик јавног тужиоца у Вишем јавном тужилашству у Београду  
упућена у Републичко јавно тужилаштво

**Татајана Лагумџија**, заменик јавног тужиоца у Првом основном јавном тужилашству у новом Саду  
упућена у Републичко јавно тужилаштво

**Др Светлана Ненадић**, заменик јавног тужиоца у Првом основном јавном тужилашству у Београду  
упућена у Тужилаштво за ратне злочине и члан председништва Удружења тужилаца Србије

**Проф. др Татјана Бугарски**, редовни професор Правног факултета у Новом Саду

**Проф. др Драгутин Аврамовић**, редовни професор Правног факултета у Новом Саду

**Доц. др Мирослав Ђорђевић**, научни сарадник Института за упоредно право

**Мирко Стефановић**, адвокат у Београду

**Јакша Пековић**, адвокат у Београду

## НАРЕДНИ КОРАЦИ

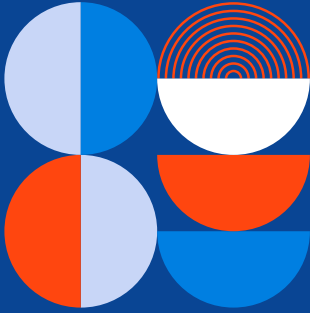
**П**ромена уставног и законског оквира правосуђа и имплементација европских стандарда јесте важан корак ка јачању владавине права. Сада је међутим подједнако важно да дође по јачања свести о новим одговорностима носилаца правосудних функција, као и свеопштег развоја политичке и демократске културе. Судство и јавно тужилаштво по систему спојених судова са остатком друштва – врше утицај, али су и сами подложни различитим утицајима. Нови уставни и законски оквир дају здраву основу за јачање индивидуалне одговорности и системске заштите институције независног судства и самосталног јавног тужилаштва. Поред потребе за доношењем низа подзаконских аката, како би реформисани правни оквир правосуђа био заокружен, неопходно је системски радити на снажењу правничке културе у оквиру правосуђа, што захтева сложен приступ који обухвата (али се на томе и не ограничава) побољшање материјалног положаја носилаца правосудних функција, јачање високошколског правничког образовања (посебно у његовом практичном виду), развој ефикасних и редовних видова континуиране едукације правосудних кадрова, стручно и логистичко снажење капацитета правосудних савета који сада имају далеку веће надлежности и одговорност, ширење свести о независности судства и самосталности јавног тужилаштва у медијском простору и општој друштвено-политичкој клими. Република Србија је направила значајне кораке на путу ка достизању стандарда европског правосуђа, али се системски, континуирани напори за побољшања морају наставити.





# ВАЖНИ ДАТУМИ НА ПУТУ СРБИЈЕ КА ЕВРОПСКОМ ПРАВОСУЂУ

- **8. НОВЕМБАР 2006.** Проглашење Устава Републике Србије
- **19. МАРТ 2007.** Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије
- **29. АПРИЛ 2008.** Потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању
- **1. ЈУЛ 2013.** Усвајање Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018.
- **1. СЕПТЕМБАР 2013.** Ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању
- **27. АПРИЛ 2016.** Усвајање Акционог плана за Поглавље 23
- **10. ЈУЛ 2020.** Усвајање Стратегије развоја правосуђа за период 2020-2025.
- **10. ЈУЛ 2020.** Ревизија Акционог плана за Поглавље 23
- **4. ДЕЦЕМБАР 2020.** Влада поднела Народној скупштини Предлог за промену Устава Србије
- **7. ЈУН 2021.** Усвајање Предлога за промену Устава Србије
- **23. ЈУН 2021.** Оснивање Радне групе за израду Акта о промени Устава Србије
- **24. НОВЕМБАР 2021.** Мишљење Венецијанске комисије о Уставним амандманима
- **30. НОВЕМБАР 2021.** Усвојен Предлог Акта о промени Устава Републике Србије
- **16. ЈАНУАР 2022.** Потврђивање Акта о промени Устава на републичком референдуму
- **9. ФЕБРУАР 2022.** Проглашење Уставних амандмана у Народној скупштини
- **15. АПРИЛ 2022.** Оснивање Радних група за израду сета правосудних закона
- **12. СЕПТЕМБАР 2022.** Објављивање првих радних верзија судских и јавнотужилачких закона и почетак јавних консултација
- **24. ОКТОБАР 2022.** Мишљење Венецијанске комисије о судским законима
- **12. ДЕЦЕМБАР 2022.** Почетак јавне расправе о сету правосудних закона
- **19. ДЕЦЕМБАР 2022.** Мишљење Венецијанске комисије о јавнотужилачким законима и додатно мишљење о судским законима
- **17. ЈАНУАР 2023.** Усвајање предлога судских и јавнотужилачких закона од стране Владе
- **9. ФЕБРУАР 2023.** Усвајање сета правосудних закона у Народној скупштини



Ова брошура је припремљена уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе, кроз пројекат „Подршка реформи правосућа у Србији“. Ставови изражени у њој не представљају нужно званичне ставове Европске уније или Савета Европе.

Земље чланице Европске уније су одлучиле да удруже своја знања, ресурсе и судбине. Заједно су изградиле стабилно окружење, демократију и одрживи развој задржавајући културну разноликост, толеранцију и индивидуалне слободе. Европска унија је посвећена дељењу својих достигнућа и вредности са земљама и народима ван својих граница.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Савет Европе је водећа организација за људска права на континенту. Обухвата 46 држава, укључујући све чланице Европске уније. Све државе чланице Савета Европе потписале су Европску конвенцију о људским правима, споразум чији је циљ заштита људских права, демократије и владавине права. Европски суд за људска права надгледа примену Конвенције у државама чланицама.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Суфинансира  
Европска унија



ЕВРОПСКА УНИЈА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Суфинансира и спроводи  
Савет Европе