

Образложење измена и допуна правосудних закона сачињених у поступку усклађивања са препорукама садржаним у Нацрту хитног мишљења Венецијанске комисије известилаца Венецијанске комисије¹

Увод²

Народна скупштина је 28. јануара 2026. године усвојила измене и допуне Закона о јавном тужилаштву, Закона о Високом савету тужилаштва, Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Закона о судијама и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (у даљем тексту: измене закона од 28. јануара 2026. године).

Писмом од 10. фебруара 2026. године председник Народне скупштине је затражила хитно мишљење Венецијанске комисије о изменама од 28. јануара 2026. године.

Венецијанска комисија је 17. априла 2026. године доставила прелиминарни Нацрт хитног мишљења на измене закона који регулишу судство и јавно тужилаштво. Република Србија је 21. априла 2026. године Венецијанској комисији упутила одговор и коментаре на прелиминарни Нацрт хитног мишљења. Венецијанска комисија је 24. априла 2026. године доставила коначан текст Нацрта хитног мишљења које су сачинили експерти (известиоци) Венецијанске комисије на основу анализе измена закона од 28. јануара 2026. године и резултата састанака које су известиоци и представници Секретаријата Венецијанске комисије одржали у Београду 16. и 17. марта 2026. године са председником Народне скупштине, министром правде, народним посланицима, представницима Високог савета тужилаштва, Високог савета судства, Врховног јавног тужилаштва, Одељења Вишег јавног тужилаштва у Београду за борбу против високотехнолошког криминала, Посебног тужилаштва за борбу против организованог криминала, као и представницима цивилног сектора и стручних удружења судија и тужилаца.

У Закључцима садржаним у Нацрту хитног мишљења наводи се, поред осталог, да Венецијанска комисија признаје важност циљева којима теже власти – побољшање ефикасности и судова и јавног тужилаштва, као и побољшање јасноће и укупне кохерентности релевантних правних оквира. Такође, Комисија прихвата додељивање надлежности за одлучивање о привременим упућивањима јавних тужилаца Високом савету тужилаштва, уставном органу које је добро позиционирано да обезбеди објективне и транспарентне одлуке у вези са управљањем и распоредом јавних тужилаца.³ Са друге стране, Закључци Нацрта хитног мишљења садрже и кључне Препоруке у односу на поједина законска решења која, по мишљењу известилаца (експерта), „уклањају претходно постојеће мере заштите самосталности јавног тужилаштва”.

Према процедури Венецијанске комисије, овај Нацрт хитног мишљења биће разматран и усвојен на наредној пленарној седници Венецијанске комисије у јуну 2026. године.

Имајући у виду стратешки циљ Републике Србије ка чланству у Европској Унији, Република Србија је чврсто опредељења да континуирано ради на јачању владавине

¹ Овај текст сачињен је са намером да послужи као основа за достављање нових нацрта закона ВК, као да истовремено буде основ за сачињавање образложења за сваки од закона.

² „Увод“ суштински представља и разлоге за доношење закона.

³ Тачка 96. Нацрта хитног мишљења

права као једног од основних начела Устава Републике Србије и да усклађује свој правни систем са међународним стандардима. Стога се Република Србија определила да одмах покрене поступак усклађивања закона донетих 28. јануара 2026. године са препорукама садржаним у Нацрту хитног мишљења.

У том смислу, министар правде је 28. априла 2026. године образовао Радну групу састављену од представника Високог савета судства, Високог савета тужилаштва, Врховног суда, Врховног јавног тужилаштва, Вишег јавног тужилаштва у Београду, струковних удружења судија и јавних тужилаца, представника Одбора Народне скупштине надлежног за правосуђе и представници Министарства правде. Радна група је 29. априла 2026. године отпочела рад на изради радних текстова нацрта закона о изменама и допунама Закона о судијама, Закона о јавном тужилаштву, Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала и Закона о Високом савету тужилаштва, у циљу њиховог усклађивања са препорукама садржаним у Нацрту хитног мишљења и стандардима Венецијанске комисије.

Такође, 6. и 7. маја 2026. године, у просторијама Народне скупштине, организовано је јавно слушање могућих решења за измене закона из области правосуђа у складу са Уставом и Препорукама садржаним у Нацрту хитног мишљења Венецијанске комисије. Поред представника Радне групе, јавном слушању је присуствовао и узео учешће у дискусији значајан број судија и јавних тужилаца из судова и јавних тужилаца из целе Србије, као и представници адвокатуре и струковних удружења.

Предложена решења су резултат целокупне процедуре која је спроведена након добијања Нацрта хитног мишљења.

Образложење предложених измена и допуна закона⁴

Закон о изменама и допунама Закона о судијама

Законом о измени Закона о судијама од 28. јануара 2026. године измењена је одредба члана 77. став 1. Закона на начин да председник суда након истека периода од пет година може још једном бити изабран за председника истог суда.

Усвојена измена образложена је, поред осталог, тиме да увођење могућности једног додатног мандата председника суда обезбеђује бољу институционалну стабилност, доследност и одговорност у обављању функције председника суда, уз одржавање контролне улоге Високог савета судства у одлучивању о поновном избору.

У Нацрту хитног мишљења истакнуто је да: иако признаје практичне изазове са којима се власти суочавају приликом попуњавања руководећих позиција у правосуђу, Венецијанска комисија понавља да би пожељнији приступ био да се, као правило, предвиђају необновљиви фиксни мандати за председнике судова, како би се спречила прекомерна концентрација моћи код истих појединаца.⁵

Везано за Закон о измени Закона о судијама од 28. јануара 2026. године, Закључци Нацрта хитног мишљења садрже препоруку да фиксни мандати председника судова би требало по правилу да буду необновљиви, са могућношћу обнављања мандата у ограниченим и изузетним околностима.⁶

Уважавајући дату препоруку предлаже се измена и допуна члана 77. Закона о судијама тако да се у ставу 1. овог члана пропише да се председник суда бира на пет

⁴ Овај део ће за сваки од за сваки закон садржати образложење основних правних института и појединачних решења, што заправо одговара делу III. образложења Предлога закона.

⁵ Тачка 81. *ad finem* Нацрта хитног мишљења

⁶ Тачка 97. подтачка (и)

година без могућности поновног избора за председника истог суда, а да се након става 1. дода нови став 2. којим би било предвиђено да изузетно од става 1. овог чана исто лице може бити бирано још једном за председника истог суда, ако је његов рад као председника седа вреднован највишом оценом и ако је добио позитивно мишљење о свом раду као председник суда на седници свих судија за које је гласало више од половине укупног броја судија тог суда, тајним гласањем. Досадашњи став 2. овог члана, који постаје став 3. а који се односи на почетак мандата председника суда, остаје непромењен.

Даке, предложена измена и допуна члана 77. Закона о судијама установљава као правило избор председника суда на фиксни мандат од пет година само једном, а као изузетак, дозвољава могућност да исто лице још једном може бити изабрано за председника истог суда под условом да су кумулативно испуњени следећи услови:

- да је његов или њен рад као председника суда вреднован највишом оценом, уз подсећање да је вредновање рада председника судова у надлежности Високог савета судства;

- да се о раду председника суда изјаснила седница свих судија;

- да је председник суда добио позитивно мишљење о свом раду као председник суда;

- да је за позитивно мишљење гласало више од половине укупног броја судија тог суда и

- да се судије мишљење о раду председника суда доносе тајним гласањем.

На предложени начин уважена је препорука да је фиксни мандат председника суда по правилу необновљив. Такође, у складу са препоруком, (1) предложени изузетак представља само законску могућност, (2) која је ограничена само на још један избор за председника суда у истом суду и (3) прописани су јасни услови који кумулативно морају бити испуњени да би Високи савет судства уопште могао применити изузетак. Коначно, имајући у виду да се ради о законској могућности а не о обавези да се исто лице још једном изабере за председника истог суда, одлуку о томе да ли у конкретном случају постоје оправдани разлози за примену изузетка из става 2. члана 77. искључиво доноси Високи савет судства.

Закон о измени Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва

Законом о изменама и допунама Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва од 28. јануара 2026. године измењена је организација основних судова, и последично, основних јавних тужилаштва на територији града Београда. Усвојеним изменама уместо дотадашња три основна суда и три основна јавна тужилаштва у Београду, оснивају се четири основна суда и четири основна јавна тужилаштва у Београду. Законом се укида Трећи основни суд у Београду који је поступао за подручја градских општина Нови Београд, Земун и Сурчин и уместо њега се оснивају Трећи основни суд у Београду за подручје градске општине Нови Београд и Четврти основни суд у Београду за подручје градских општина Земун и Сурчин, Измене у организацији основних судова пратиле су одговарајуће измене основних јавних тужилаштва.

Завршном одредбом Закона предвиђено је да његова примена почиње 1. јула 2026. године.

С обзиром на то да је досадашњи Трећи општински суд у Београду покривао територију градских општина Нови Београд, Земун и Сурчин у којима живи преко 430.000 становника и у којима је поред овог броја више десетина хиљада грађана запослено у правним лицима чија су седишта на територији ових градских општина⁷,

⁷ Само напомене ради, број становника на територији ове три градске општине у Београду износи преко 69% укупног броја становника Црне Горе

Трећи општински суд у Београду је био оптерећен великим бројем предмета због чега објективно није могао ефикасно да поступа. Предстојећи динамички раст овог дела Београда свакако не може да доведе до смањене оптерећености надлежног основног суда. Напротив. Како је доступност правде (суда) грађанима један од битних стандарда и Венецијанске комисије, то идеја о реорганизацији мреже основних судова у Београду има легитимно и разумно оправдање.

Са друге стране, чињеница на коју се указује у Нацрту хитног мишљења јесте да усвојена реорганизација није била праћена „проценом утицаја која анализира и са посебном пажњом испитује основне узроке постојећих проблема, као ни постојање могућих алтернативних мера”.

Полазећи од свега претходно наведеног, предлаже се да се у овом тренутку почетак примене Закона предвиди за 1. март 2027. године (уместо 1. јула 2026. године).

НАПОМЕНА:

Поред предложеног одлагања почетка примене Закона, министар правде ће у сарадњи са Високим саветом судства до краја маја 2026. године образовати Радну групу за израду свеобухватне анализе ефеката поделе Трећег основног суда у Београду на два основна суда. Ова анализа ће обухватити кључне факторе релевантне за правосудну мрежу, као што су број становника, обим предмета, време путовања до суда, специјализација судија и економска одрживост. У зависности од резултата анализе ефеката размотриће се оправданост измена важећег законског решења, као и рокова за примену и приступити изменама ако је потребно. На овај начин Република Србија изражава пуну спремност да свој нормативни оквир усклади са CEPEJ (2013)7 Rev1 Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, 6 December 2013.

Закон о изменама и допунама Закона о организацији и надлежности органа за борбу против високотехнолошког криминала

Изменама Закона од 28. јануара 2026. године разјашњен је институционални статус Посебног одељења за борбу против високотехнолошког криминала. Наиме, од доношења Закона 2005. године до данас, чланом 4. Закона је прописано да је за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. тог закона надлежно Више⁸ јавно тужилаштво у Београду за територију Републике Србије и да се у Вишем јавном тужилаштву у Београду образује посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала. Међутим, иако је недвосмислено од самог почетка било предвиђено да се ради о посебном (специјализованом) одељењу у оквиру Вишег јавног тужилаштва у Београду, ово одељење је названо „посебним тужилаштвом” из чега су у даљим одредбама Закона произашле недоследности у дефинисању његовог статуса и постављења лица које руководи тим одељењем. Измене Закона од 28. јануара 2026. године и то пре свега члана 5. Закона, заснивале су се на општим принципима унутрашње организације јавног тужилаштва. У том смислу чланом 5. Закона је прописано да радом Посебног одељења руководи руководилац Посебног одељења и да руководиоца Посебног одељења поставља главни јавни тужилац Вишег јавног тужилаштва у Београду

⁸ До 2009. године назив је био Окружно јавно тужилаштво у Београду

из реда јавних тужилаца вишег јавног тужилаштва или апелационог јавног тужилаштва. У преосталом делу одредбе члана 5. нису мењане.

У Нацрту хитног мишљења⁹ наводи се да је „Венецијанска комисија раније препознала предности ангажовања специјализованих тужилаца за истрагу нарочито сложених или технички захтевних кривичних дела, као што је сајбер криминал”. Такође се указује да „иако избор организационих модела за борбу против сајбер криминала у крајњој линији спада у домен политичке дискреције сваке државе, Комисија сматра да успостављање специјализованих одељења са одређеним степеном оперативне аутономије пружа јасне предности. Предметна кривична дела су високо специјализована и ефикасније се истражују и гоне од стране посебно обученог и стручног кадра”. Указано је и да „кључни услови за правилно и ефикасно вршење надлежности специјализованих тужилачких тела укључују одговарајући степен структурне и оперативне аутономије, што подразумева правне и институционалне механизме за спречавање политичког или другог утицаја, одговорност и транспарентност, специјализован и обучен кадар, као и адекватне ресурсе и овлашћења.”.

Међутим, иако се признаје да је „легитимни циљ власти да обезбеде јасан, прецизан и предвидив правни оквир” у Нацрту хитног мишљења се истиче да „Венецијанска комисија сматра да непосредно управљање и хијерархијска потчињеност Вишем јавном тужилаштву у Београду не делују као решење које је подобно да обезбеди степен структурне и оперативне аутономије потребан Посебном одељењу за високотехнолошки криминал, имајући у виду техничку и специјализовану сложеност његовог рада”.

У том контексту Нацрт хитног мишљења у Закључцима¹⁰ садржи препоруку „да би Посебном одељењу за високотехнолошки криминал требало обезбедити већи степен структурне и оперативне аутономије, у складу са техничком сложености његове надлежности и националним карактером његове јурисдикције.”.

У циљу приоритетног усклађивања Закона са датом препоруком предлаже се измена и допуна члана 5. Закона на начин како следи:

„Радом Посебног одељења руководи руководица Посебног одељења.

Руководиоца Посебног одељења поставља **Високи савет тужилаштва на предлог главног јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва у Београду** из реда јавних тужилаца вишег јавног тужилаштва или апелационог јавног тужилаштва.

Високи савет тужилаштва објављује јавни позив за кандидате за постављење руководиоца посебног одељења.

Руководилац Посебног одељења поставља се на **три** године и не може бити поново постављен.

Руководилац Посебног одељења и јавни тужиоци распоређени у Посебно одељење морају да поседују посебна знања из области информатичких технологија.

Поседовање посебних знања из става 5. овог члана доказује се уверењем о завршеној специјалистичкој обуци из области информатичких технологија на Правосудној академији или уверењем о положеном посебном тесту на Правосудној академији.”.

Предложеним изменама и допунама члана 5. Закона обезбеђује се:

- већа структурна и оперативна аутономија Посебног одељења тиме што руководиоца Посебног одељења поставља Високи савет тужилаштва;

- минимално очување институционалног положаја Посебног одељења као дела Вишег јавног тужилаштва у Београду, тиме што кандидата за руководиоца Посебног

⁹ Тачка 77. Нацрта хитног мишљења

¹⁰ Тачка 97. (h)

одељења предлаже главни јавни тужилац јавног тужилаштва у чијем саставу је Посебно одељење;

- транспарентност у поступку постављења руководиоца Посебног одељења, тиме што Високи савет тужилаштва објављује јавни позив за кандидате;
- успостављање објективних мерила за утврђивање поседовања неопходних стручних знања из области информатичких технологија.

НАПОМЕНЕ:

Током рада на усаглашавању Закона са препорукама садржаним у Нацрту хитног мишљења имала се у виду и препорука да, са организационе тачке гледишта, није оптимално решење да посебно одељење са националном надлежношћу буде део Вишег јавног тужилаштва у Београду чија је надлежност у осталим областима територијално ограничена. Прихватање ове препоруке имало би за последицу значајне измене Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала и Закона о јавном тужилашству, што према стандардима саме Венецијанске комисије захтева свеобухватну анализу постојећег стања и потреба.

Стога се у овом тренутку приступило изменама у оквиру већ установљеног двадесетогодишњег институционалног статуса Посебног одељења, али ће министар правде, до краја маја 2026. године, образовати Радну групу која ће извршити претходну анализу постојећег стања и потреба и у зависности од анализе приступити изменама нормативног оквира.

Указујемо да су представници Удружења тужилаца Србије у Радној групи која је радила на припреми измена и допуна закона предложили **Алтернативу на члан 5. ст. 2. и 3.** која гласи:

„Руководиоца Посебног одељења поставља Високи савет тужилаштва из реда јавних тужилаца вишег јавног тужилаштва или апелационог јавног тужилаштва, уз претходно објављивање јавног позива свим јавним тужиоцима, на период од шест година, без права поновног постављења.”

Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилашству

1. Одлучивање о приговорима против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, против решења о деволуцији и решења о супституцији

Сагласно одредбама члана 155. Устава Републике Србије јавно тужилаштво је јединствен и самосталан државни орган заснован на хијерархијском принципу руковођења. У складу са уставним нормама Закон о јавном тужилашству је разрадио хијерархијски однос јединственог јавног тужилаштва у Републици Србији и то како са аспекта хијерахијског односа и одговорности између јавних тужилаштава која чине јединствени систем, тако и односа и одговорности носилаца јавнотужилачке функције унутар једног јавног тужилаштва и у односу на хијерархијски више носиоце функције (чл. 2, 13, 14. и 15.). Законом прописана хијерахијска овлашћења односе се искључиво на поступање у појединачним предметима. Такође, Закон прописује услове под којима се могу користити хијерархијска овлашћења, поступак за њихово коришћење и правно средство за заштиту од незаконитог или очигледно неоснованог коришћења хијерархијског овлашћења.

Изменама Закона о јавном тужилаштву од 28. јануара 2026. године хијерархијски принцип је прописан и за одлучивање о правном средству – приговору против одлуке која је донета коришћењем хијерархијског овлашћења.

Предложеним изменама и допунама чл. 18. до 22. Закона у делу којим се уређује приговор против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, против решења о деволуцији и решења о супституцији врши се усклађивање Закона са препоруком из Нацрта хитног мишљења о успостављању нехијерархијског система одлучивања о приговорима који се могу изјавити против одлука донетих у вршењу хијерархијских овлашћења¹¹.

Суштина предложених измена и допуна садржана је у одредби члана 22. којом се предлаже следеће:

„О приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији **одлучује комисија Високог савета тужилаштва коју чине три поткомисије, и то:**

1) о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету које је донео главни јавни тужилац основног јавног тужилаштва одлучује поткомисија коју чине три члана из реда главних јавних тужилаца и јавних тужилаца вишег јавног тужилаштва.

2) о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији које је донео главни јавни тужилац вишег јавног тужилаштва одлучује поткомисија коју чине три члана из реда главних јавних тужилаца и јавних тужилаца апелационог јавног тужилаштва.

3) о приговору против аката из тачке 2. овог става које је донео главни јавни тужилац апелационог јавног тужилаштва или главни јавни тужилац јавног тужилаштва посебне надлежности одлучује поткомисија коју чине три члана из реда јавних тужилаца Врховног јавног тужилаштва.

Чланове и заменике чланова комисије из става 1. овог члана именује Високи савет тужилаштва на период од четири године, на основу јавног позива, у складу са унапред утврђеним и јавно објављеним критеријумима који се односе на стручност, искуство и професионални интегритет.

Члан комисије не може бити члан Високог савета тужилаштва. У одлучивању не може учествовати члан или заменик члана комисије који се налази у непосредном хијерархијском односу са доносиоцем акта који је предмет приговора.

Комисија у поступку одлучивања о приговору испитује да ли је обавезно упутство, решење о деволуцији или решење о супституцији основано и донето у складу са законом.

Начин рада и одлучивања у комисији уређује се актом Високог савета тужилаштва.

О приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији које је донео Врховни јавни тужилац одлучује колегијум Врховног јавног тужилаштва на посебној седници затвореној за јавност.”

Предложено решење предвиђа да о приговорима против обавезних упутстава за рад и поступање у појединачним предметима, приговорима против одлука о супституцији и приговорима против одлука о деволуцији одлучује комисија Високог

¹¹ Тачка 97. (а)

савета тужилаштва организована кроз три поткомисије, у зависности од нивоа јавног тужилаштва чији је главни јавни тужилац донео акт који је предмет приговора.

Овим решењем истовремено се настоји обезбедити:

- ефикасност и стручност у одлучивању;
- независност и непристрасност поступка преиспитивања;
- као и заштита самосталности јавног тужилаштва у складу са уставном улогом

Високог савета тужилаштва.

Предложени приступ заснива се на разумевању да различити нивои јавних тужилаштва имају различите организационе структуре, врсте и сложеност предмета, као и различите облике унутрашњег функционисања и управљања. Из тог разлога, оцена основности обавезних упутстава, супституције и деволуције поверава се јавним тужиоцима који поседују непосредно професионално искуство и специјализована знања о функционисању тужилаштва на одговарајућем нивоу.

Предложени модел није заснован на хијерархијској контроли, већ на стручној и функционалној диференцијацији унутар тужилачког система. Због тога је изричито прописано да члан или заменик члана комисије који се налази у непосредном хијерархијском односу са доносиоцем оспореног акта не може учествовати у поступку одлучивања, чиме се отклања ризик од непосредног хијерархијског утицаја на поступак преиспитивања.

Додатне гаранције независности и непристрасности обезбеђују се кроз следеће механизме:

- чланови комисије не могу бити чланови Високог савета тужилаштва;
- именују се путем јавног позива;
- избор се врши на основу унапред утврђених и јавно доступних критеријума који се односе на стручност, искуство и професионални интегритет;
- а правила о раду и начину одлучивања комисије уређују се актом Високог савета тужилаштва.

Организација комисије кроз три специјализоване поткомисије омогућава и већу оперативну ефикасност и делотворност поступка преиспитивања, имајући у виду кратке законске рокове за одлучивање о приговорима и потребу да се обезбеди континуитет у поступању у појединачним предметима.

Сходно томе, предложено решење успоставља равнотежу између потребе за делотворним механизмом контроле хијерархијских овлашћења унутар јавног тужилаштва и потребе да се обезбеди стручно, специјализовано и непристрасно одлучивање, уз очување уставне улоге Високог савета тужилаштва као гаранта самосталности јавног тужилаштва.

Решења која се сада предлажу уравнотежено обухватају два принципа – принцип процесне самосталности и процесне хијерархије, управо на начин како то Венецијанска комисија наводи у свом мишљењу „Joint Opinion on the draft Law on the Prosecution Service” of the Republic of Moldova¹²

Такође, чланом 18. став 7, чланом 20. став 7. и чланом 21. став 8. предвиђено је да ако надлежна комисија у прописаном року од осам дана не донесе образложену одлуку о приговору, сматра се да је одлука поводом које је изјављен приговор стављена ван снаге.

Указујемо да су представници појединих органа и стручних удружења у Радној групи предложили алтернативе за став 1. члана 22. Закона и то:

¹² CDL-AD(2015)005, para. 35

Алтернатива 1.

О приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији одлучује комисија коју чине пет (седам) чланова из реда јавних тужилаца.

Алтернатива 2.

О приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији одлучује комисија коју чини пет чланова и заменика чланова које бира Високи савет тужилаштва и то два члана и заменика члана из реда јавних тужилаца Врховног јавног тужилаштва и три члана и заменика члана из реда јавних тужилаца апелационих јавних тужилаца.

Алтернатива 3.

О приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији одлучује комисија од три члана и заменика члана из реда судија апелационог суда. (Уколико се прихвати ова алтернатива потребно је брисати став 3.)

2. Надлежност Врховног јавног тужилаштва у области међународне сарадње

Изменама Закона од 28. јануара 2026. године допуњена је одредба члана 31. тачка 4) Закона којом је прописана надлежност Врховног јавног тужилаштва да обавља послове међународне сарадње од значаја за јавно тужилаштво, тако што је предвиђено да ове послове Врховно јавно тужилаштво обавља уз сагласност министарства надлежног за правосуђе.

Анализа спорне одредбе у Нацрту хитног мишљења ограничила се само на споразуме о сарадњи и оперативне споразуме које је Врховно јавно тужилаштво закључило са својим међународним партнерима у оквиру постојећих уговора о међусобној правној помоћи. Другим речима, Нацрт хитног мишљења међународну сарадњу Врховног јавног тужилаштва сагледава у светлу потврђених међудржавних/међународних уговора и споразума о пружању међународне правне помоћи у кривичним стварима. Међутим, одредба члана 31. тачка 4) у делу који није измењен 28. јануара 2026. године предвиђа да Врховно јавно тужилаштво „обавља послове међународне сарадње од значаја за јавно тужилаштво”, што значи да међународна сарадња Врховног јавног тужилаштва може бити шира од оперативне сарадње у циљу ефикасног кривичног гоњења и сузбијања вршења кривичних дела са елементом иностраности.

Имајући у виду наведено, предлаже се измена тачке 4) члана 31. Закона како следи:

„4) Остварује контакт и размену информација и докумената са тужилаштвима других држава, међународним правосудним организацијама и другим надлежним међународним телима и остварује непосредну сарадњу са надлежним органима других држава, у складу са законом и потврђеним међународним уговором;

4а) Закључује протоколе о сарадњи са тужилаштвима других држава и међународним правосудним организацијама, у складу са потврђеним међународним

уговором о чему претходно обавештава министарство надлежно за правосуђе, ради давања мишљења.”

Предложеном изменом и допуном прави се разлика између два облика међународне сарадње Врховног јавног тужилаштва. Први облик је оперативна сарадња Врховног јавног тужилаштва са тужилаштвима других држава, међународним правосудним организацијама и другим надлежним међународним телима, у ком случају се овај вид сарадње остварује без било икаквог учешћа органа извршне власти (предлог нове тачке 4). Други облик међународне сарадње је закључивање протокола о сарадњи са тужилаштвима других држава и међународним правосудним организацијама, као општих правних аката који морају бити у складу са потврђеним међународним уговором. Код овог облика међународне сарадње, предвиђеног у новој тачки 4а), предлаже се претходно обавештавање министарства надлежног за правосуђе, ради давања мишљења.

На овај начин Закон се усклађује са препоруком садржаном у Нацрту хитног мишљења да уместо захтевања претходне сагласности, закон би требало да прецизира услове под којима Врховно јавно тужилаштво има дужност да обавести Министарство правде о споразумима које планира да закључи са међународним колегама у оквиру постојећих међународних уговора.¹³

Указујемо да је током рада Радне групе дат један предлог за **Алтернативу за тач. 4) и 4а)**, која гласи:

„4) обавља послове међународне сарадње од значаја за јавно тужилаштво, уз обавештавање министарства надлежног за правосуђе уколико се ради о споразумима о сарадњи.”

3. Надлежност за одлучивање о приговорима на годишњи програм рада јавног тужилаштва

Предлаже се измена члана 39. Закона тако да о приговору против одлуке о годишњем распореду послова у јавном тужилаштву или одлуке о измени одлуке о годишњем распореду послова у јавном тужилаштву одлучује Високи савет тужилаштва, а не непосредно виши главни јавни тужилац, како је било прописано изменама Закона од 28. јануара 2026. године.

Такође, предлаже се законска претпоставка да је приговор усвојен ако Високи савет о њему не одлучи у прописаном року од 30 дана.

Овим је члан 39. Закона усклађен са препоруком из Нацрта хитног мишљења.¹⁴

4. Привремена именованја главних јавних тужилаца

Према изменама од 28. јануара 2026. године, ако место главног јавног тужиоца остане упражњено, Високи савет тужилаштва може именовати вршиоца дужности главног јавног тужиоца на период до три године, са могућношћу поновног именованја (члан 41).

У Нацрту хитног мишљења изражена је резерва према оваквом законском решењу. Наиме, признајући изазове са којима се суочавају власти приликом попуњавања сталних позиција, указује се да је изузетна природа привремених именованја била боље

¹³ Тачка 97. (ц) Нацрта хитног мишљења

¹⁴ Тачка 97. (б) Нацрта хитног мишљења

заштићена претходном верзијом закона, која је ограничавала таква именовања на максималан период од годину дана, без могућности обнављања.¹⁵

У циљу усклађивања Закона са препоруком из Нацрта хитног мишљења¹⁶ предлаже се измена члана 41. Закона како следи:

„Ако Врховном јавном тужиоцу или главном јавном тужиоцу престане јавнотужилачка функција Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца, **Високи савет тужилаштва поставља вршиоца функције Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца** док Врховни јавни тужилац или главни јавни тужилац не ступи на јавнотужилачку функцију, а **најдуже на једну годину. Исто лице не може бити поново постављено за вршиоца функције Врховног јавног тужиоца, односно главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву.**

Ако Високи савет тужилаштва не донесе одлуку о постављењу вршиоца функције Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца у року од 30 дана већином гласова прописаном Законом о Високом савету тужилаштва, по протеклу тог рока Високи савет тужилаштва доноси одлуку о постављењу вршиоца функције Врховног јавног тужиоца или главног јавног тужиоца ако је за њу гласало најмање шест чланова Високог савета тужилаштва, при чему у одлучивању не учествују чланови по положају.

За време вршења функције Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца, јавни тужилац је изједначен у правима и обавезама са Врховним јавним тужиоцем, односно главним јавним тужиоцем.”

Напомиње се да је ставом 2. члана 41. предложена *anti dead lock* процедура у случају да Високи савет тужилаштва у прописаном року не донесе одлуку о постављењу вршиоца функције главног јавног тужиоца, како би се спречила блокада руковођења јавним тужилаштвом у коме је главном јавном тужиоцу престала функција.

Указујемо да су током рада Радне групе предложене **две алтернативе за став 2. члана 41.** и то:

Алтернатива 1.

„Уколико Високи савет тужилаштва не донесе одлуку о постављењу вршиоца функције у року од 30 дана од дана првог предлагања, решење о постављењу доноси Врховни јавни тужилац (алтернатива: колегијум Врховног јавног тужилаштва већином гласова). Решење мора бити образложено.”

Алтернатива 2.

„Ако Високи савет тужилаштва не постави вршиоца функције главног јавног тужиоца у року од 30 дана од дана престанка јавнотужилачке функције главног јавног тужиоца, непосредно виши главни јавни тужилац одређује вршиоца функције главног јавног тужиоца до одлуке Високог савета тужилаштва о постављењу вршиоца функције главног јавног тужиоца, а најдуже на једну годину. Високи савет тужилаштва може именовати за вршиоца функције главног јавног тужиоца и лице које је одредио непосредно виши главни јавни тужилац да врши функцију главног јавног тужиоца.”

¹⁵ Тачка 56. Нацрта хитног мишљења

¹⁶ Тачка 97. (д) Нацрта хитног мишљења

5. Мандат главног јавног тужиоца

Изменама од 28. јануара 2026. године предвиђено је да главни јавни тужилац се бира из реда главних јавних тужилаца или јавних тужилаца, односно међу лицима која испуњавају прописане услове за избор на шест година и може бити поново биран за главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву (члан 62).

У Нацрту хитног мишљења се наводи да „Тужиоци који теже поновном именовану могли би бити подстакнути да поступају на начин који има за циљ да обезбеди наклоност органа који одлучује о њиховом поновном именовану, или би се барем могло створити такво уверење у јавности, што би нарушило њихову функционалну аутономију.”. У том смислу, указујући на „Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service¹⁷” препоручује се искључивање могућности поновног избора главних јавних тужилаца на исту функцију након истека почетног мандата.¹⁸

Полазећи од навода и препоруке дате у Нацрту хитног мишљења, али имајући у виду и неопходност обезбеђивања несметаног функционисања система, посебно у ситуацији када се предлаже измена члана 41. Закона тако што се могућност постављања вршиоца функције главног јавног тужиоца ограничава на једну годину, без могућности поновног постављања, уложен је напор да се изнађе компромисно решење. Стога се предлаже измена члана 62. Закона тако што се у ставу 1. прописује правило да главни јавни тужилац не може бити поново биран за главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву, а у новом ставу 2. се предвиђа да изузетно исто лице може још једном бити бирано за главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву, ако је његов рад као главног јавног тужиоца вреднован оценом „изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију” и ако има подршку више од половине чланова колегијума тог јавног тужилаштва.

Предагањем ограниченог изузетка заснованог на мерљивим критеријумима обезбеђује се, са једне стране, спречавање злоупотреба, а са друге стране, несметано функционисање институција.

Сагледавањем упоредних решења у законима земаља у окружењу утврђено је да Закон о државном одвјетништву Републике Хрватске¹⁹ која је чланица Европске Уније и Закон о Државном тужилаштву Црне Горе²⁰, садрже као правило да руководиоци државног одвјетништва, односно државног тужилаштва могу бити два пута бирани на исту функцију. У том смислу Република Србија изражава наду да ће Венецијанска комисија имати разумевања за предложени ограничени изузетак.

Указујемо да је само једно од стручних удружења чији су представници учествовали у раду Радне групе предложило као алтернативу да се предложени нови став 2. члана 62. брише.

6. Привремено упућивање у друго јавно тужилаштво

Према изменама члана 69. Закона од 28. јануара 2026. године: јавни тужилац може из оправданих разлога, уз своју писмену сагласност бити привремено упућен у друго

¹⁷ CDL-AD (2010)040

¹⁸ тачка 97 (е) Нацрта хитног мишљења

¹⁹ Закон о државном одвјетништву („Народне новине“, бр. 67/2018, 21/2022 и 136/2025) члан 23.

²⁰ Закон о Државном тужилаштву („Службени лист Црне Горе“, бр. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021 и 54/2024), чл. 48. и 54.

јавно тужилаштво истог или непосредно вишег или непосредно нижег степена најдуже на три године и може бити поново упућен у исто јавно тужилаштво (став 1.); изузетно од става 1. овог члана јавни тужилац вишег или апелационог јавног тужилаштва може, уз своју писмену сагласност, бити привремено упућен у јавно тужилаштво посебне надлежности на три године и може бити поново упућен у исто јавно тужилаштво (став 2.); јавни тужилац који се упућује у непосредно више јавно тужилаштво или у тужилаштво посебне надлежности мора испуњавати законом предвиђене услове за избор у јавно тужилаштво у које се упућује (став 3.); решење о упућивању доноси Високи савет тужилаштва, уз претходно прибављено мишљење главног јавног тужиоца јавног тужилаштва у које се упућивање врши. Решење мора бити образложено (став 4).

У Нацрту хитног мишљења поздрављено је решење према коме о привременом упућивању одлучује Високи савет тужилаштва, али је препоручено да треба избегавати могућност обнављања привремених упућивања и да би привремена упућивања требало да буду ограничена на тужилачке позиције истог нивоа.²¹ Ово из разлога што „привремена упућивања треба да остану изузетак.”

У циљу усаглашавања института привременог упућивања са суштином препорука изложених у Нацрту хитног мишљења, предлаже се измењени члан 69. како следи:

„Јавни тужилац може, уз своју писмену сагласност, бити привремено упућен у друго јавно тужилаштво истог или непосредно вишег или непосредно нижег степена најдуже на три године, без могућности поновног упућивања у исто јавно тужилаштво. **Високи савет тужилаштва најмање једном годишње посебно преиспитује постојање разлога за привремено упућивање и доноси образложену одлуку о наставку или престанку привременог упућивања.**

Изузетно од става 1. овог члана јавни тужилац вишег или апелационог јавног тужилаштва може, уз своју писмену сагласност, ако испуњава законом прописане услове за избор у јавно тужилаштво у које се привремено упућује, бити привремено упућен у јавно тужилаштво посебне надлежности најдуже на три године, без могућности поновног упућивања у исто јавно тужилаштво.

Привремено упућивање врши се изузетно због потребе ефикасног поступања јавног тужилаштва ако се то не може обезбедити другим организационим мерама.

Предлог за расписивање јавног позива за привремено упућивање подноси Високом савету тужилаштва главни јавни тужилац јавног тужилаштва у коме се појавила потреба за упућивањем. Предлог мора бити образложен.

Решење о упућивању доноси Високи савет тужилаштва, уз претходно прибављено мишљење главног јавног тужиоца јавног тужилаштва у које се упућивање врши и главног јавног тужиоца јавног тужилаштва из којег се упућивање врши. Решење о упућивању мора бити образложено.

Јавни тужилац може бити упућен у јавно тужилаштво непосредно вишег степена само ако се за упућивање нису пријавили јавни тужиоци јавног тужилаштва истог или непосредно вишег степена.

Јавни тужилац који се упућује у непосредно више јавно тужилаштво мора испуњавати законом предвиђене услове за избор у јавно тужилаштво у које се упућује.

Решење из става 5. овог члана Високи савет тужилаштва доноси већином гласова прописаном Законом о Високом савету тужилаштва.

Ако Високи савет тужилаштва на седници на којој се одлучује о доношењу решења из става 5. овог члана не донесе одлуку већином гласова прописаном у ставу 8. овог члана гласање се још једном понавља на истој седници. У поновљеном гласању

²¹ Тачка 97. (ф) Нацрта хитног мишљења

одлука о упућивању је донета ако је за њу гласало најмање шест чланова Високог савета тужилаштва, при чему у гласању не учествују чланови по положају.”

Предложено решење уређује институт привременог упућивања јавних тужилаца на начин који истовремено обезбеђује ефикасно функционисање тужилачке службе, штити самосталност јавних тужилаца и спречава произвољну или прекомерну употребу овог механизма.

При изради предложеног текста узете су у обзир препоруке Венецијанске комисије које се односе на потребу увођења јасних институционалних гаранција, ограничавање могућности прекомерног хијерархијског утицаја и обезбеђивање транспарентног и предвидивог поступка привременог упућивања.

Предлог полази од разумевања да у пракси могу настати ситуације у којима је, услед повећаног обима посла, сложености поступака, привремене кадровске неуравнотежености или других објективних околности, неопходно привремено ојачати кадровске капацитете појединих тужилаштава. Истовремено, имајући у виду да привремено упућивање представља статусно питање које може утицати на положај јавног тужиоца, предложени текст уводи више гаранција које имају за циљ очување самосталности тужилаца и ограничавање дискреционог одлучивања.

Из тог разлога је прописано да:

- привремено упућивање може бити одређено искључиво уз писану сагласност јавног тужиоца;
- може се користити само изузетно, када се потребе службе не могу обезбедити другим организационим мерама;
- Високи савет тужилаштва најмање једном годишње посебно преиспитује да ли и даље постоје разлози за наставак привременог упућивања и доноси образложену одлуку о његовом наставку или престанку;
- поновљено упућивање у исто тужилаштво није дозвољено;
- а одлука о упућивању мора бити образложена.

Додатни услови уведени су за упућивање у тужилаштво непосредно вишег нивоа, како би се спречило да привремено упућивање постане паралелни или неформални механизам напредовања. Сходно томе, упућивање у тужилаштво непосредно вишег нивоа може се извршити само ако се за упућивање нису пријавили јавни тужиоци из тужилаштава истог или непосредно вишег нивоа и само ако тужилац испуњава законом прописане услове за именовање у тужилаштво у које се упућује.

Предложено решење такође обезбеђује висок степен транспарентности поступка, имајући у виду да се упућивање спроводи путем јавног позива и уз учешће Високог савета тужилаштва као уставно надлежног органа за одлучивање о статусним питањима јавних тужилаца.

Посебно је важно да предложени модел задржава одлучивање о привременом упућивању у надлежности Високог савета тужилаштва и у случајевима када у првом кругу гласања није постигнута законом прописана већина. Увођење механизма поновљеног гласања обезбеђује функционалност Савета и спречава институционални застој, истовремено избегавајући преношење одлучивања на органе унутар хијерархијске структуре тужилаштва.

Такође је оцењено оправданим да максимално трајање привременог упућивања остане до три године. Имајући у виду сложеност и трајање појединих кривичних поступака, посебно у предметима организованог криминала, корупције, финансијских истрага и других сложених предмета из надлежности виших и специјализованих тужилаштава, краће трајање упућивања могло би негативно утицати на континуитет у раду, ефикасност поступања и стабилност тужилачких тимова. Истовремено, ризик од прекомерног трајања упућивања ограничен је обавезом Високог савета тужилаштва да

најмање једном годишње преиспита постојање разлога за наставак упућивања, као и забраном поновљеног упућивања у исто тужилаштво. На тај начин обезбеђује се равнотежа између потребе за континуитетом и ефикасношћу поступака и потребе да привремено упућивање задржи изузетан и временски ограничен карактер.

Оцењено је да је предложено решење примереније од алтернативе према којој би привремено упућивање било ограничено искључиво на тужилаштва истог или нижег нивоа. Иако би такво решење додатно смањило могућност упућивања у виша тужилаштва, оно би могло довести до тешкоћа у функционисању виших и специјализованих тужилаштава у ситуацијама када није могуће обезбедити довољан број заинтересованих кандидата са одговарајућег нивоа. Због тога предложени текст задржава ту могућност, али је подвргава строгим ограничењима и додатним гаранцијама, имајући у виду да упућивање у виши ниво тужилаштва може наступити само ако се нису пријавили тужиоци из истог или непосредно вишег нивоа.

Такође је оцењено целисходним прибављање мишљења главних јавних тужилаца и тужилаштва у које се упућивање врши, као и тужилаштва из кога се упућивање врши, укључујући и специјализована тужилаштва. На тај начин обезбеђује се свеобухватнија процена кадровских и организационих потреба, без утицаја на коначну надлежност Високог савета тужилаштва да донесе одлуку.

На крају, предложени модел је оцењен примеренијим од алтернативе коју је предложило Врховно јавно тужилаштво према којој би, у случају да Високи савет тужилаштва не донесе одлуку, одлуку о упућивању доносио Колегијум Врховног јавног тужилаштва. Имајући у виду да привремено упућивање представља статусно питање јавних тужилаца, оцењено је да одлучивање мора остати у надлежности Високог савета тужилаштва као уставног гаранта самосталности тужилаштва, а не бити пренето на орган унутар хијерархијске структуре тужилаштва.

Предложено решење стога успоставља равнотежу између потребе за ефикасним функционисањем тужилачке службе и потребе да се обезбеде јасне институционалне гаранције самосталности тужилаца, транспарентност поступка и ограничење могућности произвољне примене института привременог упућивања.

Указујемо да су представници појединих органа или стручних удружења у Радној групи изнели своје предлоге алтернатива.

Алтернатива за став 1.

„Јавни тужилац може из оправданих разлога, уз своју писмену сагласност, бити привремено упућен у друго јавно тужилаштво истог или нижег степена најдуже на три године, без могућности поновног упућивања у исто јавно тужилаштво.”

Алтернатива за став 4.

„Уколико Високи савет тужилаштва не донесе одлуку о привременом упућивању у року од 30 дана од дана првог предлагања, решење о привременом упућивању доноси Колегијум Врховног јавног тужилаштва већином гласова. Решење мора бити образложено.”

Алтернатива за ст. 4. и 5.

„Решење о упућивању доноси Високи савет тужилаштва, уз претходно обавезно упућивање јавног позива свим јавним тужиоцима. Након окончаног јавног позива, од стране Високог савета тужилаштва прибавља се мишљење главних јавних тужилаца јавног тужилаштва у које се јавни тужилац упућује, као и главног јавног тужиоца јавног тужилаштва из којег се упућује. Решење мора бити образложено.

Мишљење главних јавних тужилаца се не прибавља приликом упућивања у ЈТОК и ЈТРЗ.”

Алтернатива за додавање новог става

„Мишљење главних јавних тужилаца се не прибавља приликом упућивања у јавно тужилаштво посебне надлежности.”

7. Усклађивање члана 128. Закона којом се уређује надлежност колегијума јавног тужилаштва са претходно предложеним изменама и допунама

С обзиром на предложене измене и допуне Закона, потребно је допунити члан 128. којим је прописана надлежност колегијума јавног тужилаштва. Зато се предлаже да се у члану 128. после тачке 1) додају нове тачке 2) и 3) које гласе:

„Колегијум јавног тужилаштва:

2) даје мишљење о предлогу извештаја о раду јавног тужилаштва за претходну годину;

3) даје мишљење о предлогу плана и програма рада јавног тужилаштва за наредну годину;”