

Београд, 4. март 2026

број 4/26

УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

број 12/26

## УВОД

Дана 23.02.2026. године одржана је стручна трибина „Допринос јачању културе дијалога – правосудни закони“.

Трибину су организовали Друштво судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија) и Удружење тужилаца Србије (у даљем тексту: Удружење тужилаца), сматрајући да је разговор са представницима релевантних институција легитиман и одговоран начин отклањања штетних последица правосудних закона.

На трибини су учествовали, између осталих, судије Снежана Бјелогрић, члан Високог савета судства и председница Друштва судија и Нада Ђорђевић, председница Управног одбора Друштва судија, јавни тужилац Лидија Комлен Николић, председница Председништва Удружења тужилаца, Ана Брнабић, председница Народне скупштине Републике Србије, проф. др Владан Петров, председник Уставног суда, проф. др Никола Бодирога, потпредседник Високог савета судства и проф. др Јелена Вучковић, члан Високог савета судства, судије, јавни тужиоци, професори права, судијски помоћници, представници медија.

Пошло се од следећег:

- Упркос томе што су правосудни закони већ донети и објављени 30. јануара 2026. године, организатори су уверени да је околностима примерено и сврсисходно изношење замерки на процедуру и садржину донетих закона, предлагање решења за превазилажење насталог стања и разматрање могућности измене закона или одлагања њихове примене до приспећа експертизе Венецијанске комисије која је најављена за јун 2026. године. Ово стога што су управо Народна скупштина и Уставни суд, с обзиром на своје надлежности, институције власне и позване да одреде неку од поменутих или других мера у вршењу тих надлежности.
- Промене Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав) у делу који се односи на правосуђе учињене су ради усклађивања правног система Републике Србије са правним системом Европске уније и уграђивања европских правних тековина у правни поредак Србије, с једне стране и отклањања слабости дотад постојећег уставног оквира



и оснаживања домаћег правосуђа – јачања независности судства и самосталности јавног тужилаштва, са друге стране.

➤ Процес промене Устава, нарочито у периоду од децембра 2020. до фебруара 2022. године, показао је висок ниво инклузивности, омогућавања конструктивне дебате и транспарентности и поставио стандард за рад на системским правним актима.

➤ „У начелу, три власти демократске државе би требало да су комплементарне, да ниједна од њих није „врховна“ нити превладава над другима. У демократској држави, воља народа је та која на самом крају, изражена кроз одговарајући демократски поступак, јесте врховна (суверенитет народа). Такође, погрешно је веровати да би било која од трију државних власти могла да функционише потпуно одвојено од других. Три власти се ослањају једна на другу како би осигурале целовитост јавних услуга потребних у демократском друштву. Дакле, док законодавна власт обезбеђује законодавни оквир, судство исти мора тумачити и примењивати на основу својих одлука, а извршна власт је често одговорна за извршење судских одлука у интересу друштва... Напротив, три државне власти функционишу као систем кочница и равнотежа који сваку држи одговорном у интересу друштва као целине. Према томе, неопходно је прихватити да је одређени ниво напетости неизбежан између власти у демократској држави. Уколико постоји таква „креативна напетост“, она показује да свака грана власти врши неопходну проверу осталих и тиме доприноси одржавању одговарајуће равнотеже.“<sup>1</sup>

➤ „Иако све три гране власти деле одговорност у погледу обезбеђивања одговарајуће поделе између њих, ни то начело ни начело независности судства не треба да искључи дијалог између државних власти. Напротив, постоји суштинска потреба да све три гране власти међусобно комуницирају са уважавањем имајући у виду неопходност поделе међу њима, са једне стране, као и потребну међузависност, са друге. Преостаје, међутим, од кључне важности да судство остане слободно од неприкладних односа и од недопуштених утицаја осталих грана власти.“<sup>2</sup>

## ЗАМЕРКЕ

### Процедуралне замерке

1. Правосудни закони измењени су по хитној процедури иако за то нису били испуњени услови из члана 167. Пословника о раду Народне скупштине (нису постојале непредвидиве околности, нити је опасност од штетних последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација конкретно наведена, а није постојала ни потреба испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније).

<sup>1</sup> [Мишљење број 18\(2015\)](#) Консултативног већа европских судија Савета Европе о положају судске власти и њеном односу са дугим државним властима у модерној демократији, став 9.

<sup>2</sup> [Мишљење ЦДЛ-АД\(2018\)011](#) Венецијанске комисије број 921/2018 од 25. јуна 2018. године о нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа, став 13.



Хитну процедуру одликује слабење улоге парламента, смањена транспарентност и ограничено или и искључено јавно расправљање.

2. Обавеза јавног расправљања, спровођење и трајање јавне расправе, прописана је Законом о државној управи и Пословником о раду Владе када је реч о законима чију измену предлаже Влада и нарочито је важна када је реч о доношењу прописа којима се мења уређење државне власти и који, зато што захтевају међуресорску анализу и сарадњу, по својој природи представљају системске законе, као што је и овде случај.

Иако обавеза претходног спровођења јавне расправе није прописана када је предлагач системских закона народни посланик, уставно одређење Републике Србије као државе засноване на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1), Уставом прокламовано јединство правног поретка (чл. 4. и 194) и системско и логичко тумачење закона доводе до несумњивог закључка да је јавност расправљања неопходна и када системске законе предлаже народни посланик.

Дакле, претходна јавна, а нарочито стручна расправа о системским законима којима се уређује државна власт неопходна је увек, без обзира на то ко је предлагач измене таквих закона. У конкретном случају тако није поступљено, па је створен утисак да су законске неусаглашености и празнине злоупотребљене да би се оправдао изостанак јавне расправе.

3. Право народног посланика да буде предлагач закона, које није спорно, подразумева и дужност народног посланика да се придржава закона. Међутим, тога у овом случају није било, јер пре подношења предлога правосудних закона, супротно одредбама чл. 17. Закона о Високом савету судства и Закона о Високом савету тужилаштва, није било прибављено мишљење тих савета. О томе се и сам Високи савет судства изјаснио [15.01.2026. године](#), захтевајући и због тога повлачење предлога закона из процедуре.

4. Пошто се приликом доношења правосудних закона у јануару 2026. године одступило од добре праксе успостављене приликом промене Устава, неопходно је, макар и накнадно, размотрити могућности да се недостаци закона отклоне.

5. Правосудним законима уређује се државна власт па је, по природи ствари, пре њиховог предлагања неопходна:

➤ темељна припрема законских решења да би се обезбедила извесност остварења циљева који се намеравају постићи доношењем прописа, односно примењивост и спроводивост закона, а то значи, између осталог:

- конкретна, системска, холистичка анализа садашњег стања, са упоредним подацима и трендовима у претходном периоду, као и у односу на посматране податке у целој држави,
- темељно образложени разлози због којих је доношење предложеног закона најбољи начин за решавање проблема,
- анализа ефеката предложених решења,



- процена да ли позитивне последице доношења предложених решења надilaze могуће негативне последице и да ли оправдавају трошкове које ће бити створени,
- констатација о уклопљености закона у јединствени правни поредак и томе које ће се мере током примене закона предузети,
- међуресурска сарадња министарстава у Влади Републике,
- стручна и уопште јавна расправа која омогућава свим заинтересованим странама прилику да се изјасне о предложеним решењима и изнесу предлоге које сматрају сврсисходнијим
- прибављање мишљења од стране Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, у складу са одредбама чл. 17 како Закона о Високом савету судства, тако Закона о Високом савету тужилаштва.

Нажалост, све наведено је изостало.

#### Садржинске замерке

1. Измењене законе, нарочито Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, у погледу оснивања Трећег и Четвртог основног суда у Београду и Трећег и Четвртог основног јавног тужилаштва у Београду и Судске јединице Основног суда у Пожеги (у Косјерићу) и Закон о судијама, у погледу омогућавања да председници судова буду изабрани на још један мандат, карактерише недостатак анализе, изостанак конкретних разлога и произвољност.

Такозвана правосудна мрежа је компликован систем од чијег правилног уређења умногоме зависи оптерећеност и неравномерна оптерећеност судија и судова, што је у Србији дугогодишњи велики проблем, који је нарочито продубљен од 2010. године када је у тзв. правосудној реформи број општинских/основних судова смањен са 138 на 34 (у Београду су тада, уместо пет градских и четири приградска суда, остали само један градски и један приградски суд (та грешка делимично је отклоњена 2013. године повећањем броја основних судова на 66, али је и након тога заостала превелика оптерећеност појединих судова, између осталих у Београду и Новом Саду и, уопште, њихова изузетно изражена неравномерна оптерећеност.

Превелика и неравномерна оптерећеност појединих судова утиче на неједнак временски приступ правди грађана и на њихово право да под једнаким условима и у разумном року дођу до правичне судске одлуке. Самим тим, за било какву промену судске и, уопште правосудне, мреже неопходна је детаљна анализа оптерећености судова како током одређеног вишегодишњег временског периода, тако и у односу на остале судове исте врсте и ранга у Србији. Та анализа мора бити системска и свеобухватна, холистичка и ниједан податак се не може засебно користити као одлучујући, јер доводи до погрешних закључака.



То значи да треба истовремено имати у виду бројне податке о броју становника на подручју конкретног суда, величини и специфичностима подручја које тај суд/тужилаштво „покрива“, геоморфолошкој, путној и саобраћајној инфраструктури, смештајним капацитетима, финансијским и материјалним могућностима државе, броју предмета који ће бити пренет, приман и решаван у том суду, трендовима повећања и/или смањења, попуњености судијских и других радних места, као и бројне друге факторе који могу бити од значаја. Уз то треба и поставити конкретне циљеве, излистати и извагати све последице, како позитивне тако и негативне, које ће законске промене произвести итд.

Пошто је за израду квалитетних предлога оваквих закона неопходна међуресурска сарадња више министарстава, уобичајено је да предлагач таквих закона буде Влада. Због тога се каже да су ти закони системски. Нажалост, приликом промене судске мреже ништа од овог се није десило.

Иако је београдско судство троструко оптерећеније од републичког просека и нови основни суд јесте добродошао, прави разлози његовог оснивања остали су нејасни, јер су разлози дати у образложењу предлога неуверљиви и произвољни, пошто почивају на неутемељеним претпоставкама без анализе и поткрепљености потребним подацима. Због је недоречено и нејасно ни да ли, на пример, Београду треба не још један већ још два основна суда или и још један виши суд, и да ли суд треба основати и у појединим другим градовима због сличних, или каквих других, разлога.

Ситуација је слична и са изменом Закона о судијама којом се омогућава да председник суда буде изабран на још један узастопни мандат. Питање могућности реизбора председника судова и трајање њиховог мандата (4 или 5 година) било је уређивано шест пута за протеклих четврт века. Реизбор председника суда је два пута био онемогућен - изменама Закона о судијама од 2013. и 2023. године. Поставља се питање шта се то тако драматично променило после само три године од усвајања судских закона којима је функција председника суда ограничена на један мандат. Да подсетимо, судске законе од 2023. године је писала вишечлана радна група Министарства правде коју су чинили представници Министарства правде, Високог савета судства, професори, судије и тужиоци највиших инстанци и други истакнути правници, док је ове измене предложио један човек, без анализе и консултација са струком.

2. У погледу промена закона који се односе на јавнотужилачки систем, замерке су много бројније с обзиром да се њима слаби самосталност јавно-тужилачког система.

- Укидањем комисије Високог савета тужилаштва и поверавањем непосредно вишем главном јавном тужиоцу њене надлежности за одлучивање о приговору јавног тужиоца на обавезно упутство, супституцију и деволуцију, као и на годишњи распоред слаби се механизам заштите тужилаца од стране Високог савета тужилаштва као уставног гаранта њихове самосталности.
- Иако сада сви тужиоци, у складу са уставним амандманима, врше функцију јавног тужилаштва (Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци) јача се улога непосредно виших главних тужилаца на рачун јавних тужилаца.



- Самосталност тужилаца слаби се враћањем два, у претходној реформи напуштена, а дубоко проблематична метода управљања јавнотужилачким системом.
- Први се тиче могућности упућивања у јавно тужилаштво вишег степена (фактичко напредовање). Овај механизам је деценијама уназад представљао скоро једини начин каријерног кретања, доводећи до потпуног обесмишљавања процеса избора и унапређења јавних тужилаца. Таква разарајућа пракса има за циљ системско сузбијање функционалне аутономије носилаца јавнотужилачке функције и успостављање односа контроле који превазилази легитимне оквири хијерархије, стављајући тужиоце у положај сталне условљености. Ипак, похвална је чињеница да је упућивање поверено Високом савету тужилаштва, истом органу који врши и избор (што је концептуално боље решење), али је потребно пажљивије уредити ову област.
- Други се тиче нормализовања и подстицања вф стања, као и подстицања стварања затвореног круга каријерних руководилаца тужилаштва, тако што се вршилац функције главног јавног тужиоца може поставити на три године уз могућност продужења. Уједно, одустаје се од ранијег решења према којем главни јавни тужилац није могао бити поново биран за главног јавног тужиоца.
- Смањује се обим уставом гарантоване самосталности јавног тужилаштва тако што се ограничава да Врховни јавни тужилац може да спроводи међународну сарадњу само уз претходну сагласност Министарства правде.
- Колегијум јавног тужилаштва лишава се дела консултативних надлежности, чиме се додатно сужава простор за стручно мишљење и унутрашњи дијалог унутар тужилаштва.

## ЗАКЉУЧЦИ

- На недостацима закона не треба истрајавати, треба их отклонити и за то никад није касно.
- У складу са вредностима на којима почива Република Србија - владавини права, социјална правда, начела грађанске демократије, људска и мањинска права и слободе, припадност европским принципима и вредностима (члан 1. Устава) и стратешким опредељењем ка евроинтеграцијама, неопходно је водити рачуна не само о формалној уставности закона, већ и о начину на који су они донети, њиховој легитимности, примењивости и делотворности, односно суштинској уставности.
- О закључцима који су се искристалисали на трибини биће обавештене релевантне институције: Народна скупштина, Влада, Министарство правде, Уставни суд, Венецијанска комисија Савета Европе, Делегација Европске комисије.
- Предлаже се Народној скупштини да размотри критике новодонетих закона које је упутила стручна јавност, могућност измене закона, као и могућност стављања захтева,

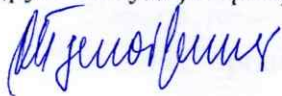


у смислу члана 55. Закона о Уставном суду, да пре доношења одлуке о уставности или законитости, Уставни суд застане са поступком и да могућност Народној скупштини да у одређеном року отклони евентуалне неуставности или незаконитости.

➤ Предлаже се Уставном суду да у поступку оцењивања уставности или законитости:

- размотри запажања, закључке и сугестије са ове стручне трибине;
- одржи јавну расправу и на њу позове и представнике Народне скупштине, Владе, Високог савета судства, Високог савета тужилаштва, Врховног суда, Врховног јавног тужилаштва, струковних удружења судија и тужилаца, као и удружења која штите људска права;
- има у виду значај непоштовања прописане процедуре и друге наведене недостатке у доношењу правосудних закона и размотри и процени, од случаја до случаја, суштинску уставност сваког од донетих закона, и са становишта уставног начела о јединству правног поретка из чл. 4. и 194. Устава, водећи рачуна и о уставним гаранцијама из члана 147. Устава, као и о томе да ли су одредбе донетих закона у довољној мери јасне, одређене и предвидиве, сагласно начелу владавине права из члана 3. Устава, будући да ово начело, као једно од темељних начела сваког демократског друштва, подразумева и то да норме сваког општег правног акта буду јасне, одређене и предвидиве и да са задовољавајућом јасноћом ограничавају обим дискреционе власти и одређују начин њене примене, како је то Европски суд за људска права дефинисао стандардом аутономног појма закона, те како је то и Уставни суд констатовао у својим одлукама (између осталог и IУз-34/2016 од 25.10.2018 и IУз-51/2012 од 23.05.2013 ).

Снежана Бјелогрић  
председник  
Друштва судија Србије



Лидија Комлен Николић  
председник Председништва  
Удружења тужилаца Србије

