

*Тијана Перић Дилигенски**
Институт за политичке студије, Београд

*Слађана Младеновић***
Институт за политичке студије, Београд

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ***

Сажетак

У овом раду аутори анализирају реформу правосуђа у Србији, која се спроводи у процесу приступања Србије Европској унији. Посебно је издвојен период од 2008. до 2012. године, иако се почеци реформе правосуђа могу идентификовати од 2001. године. Рад је подељен на два основна дела. У првом делу се укратко износе основни подаци о реформи правосуђа, при чему је посебна пажња посвећена избору носилаца правосудних функција. У другом делу су аутори разматрали утицај процеса европских интеграција на реформу правосуђа у Србији, анализом докумената које су усвојиле Европска унија и Србија у процесу приступања Србије овој међународној организацији. На основу свега изнетог, аутори изражавају бојазан да уплив политике на судство није прошлост, и да „реформа реформе“ правосуђа неће допринети његовој независности и непристрасности.

Кључне речи: реформа правосуђа, општи избор судија, судство, независност судства, Европска унија, европске интеграције, Србија

* Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд.

** Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд.

*** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Предмет нашег истраживања је анализа реформе правосуђа која је спроведена у Србији од 2008. до 2012. године, и која је изазвала бројне контроверзе и полемике у домаћој и иностраној стручној јавности. Аутори су се одлучили да издвоје овај период као кључан у реформи правосуђа из неколико разлога. Најпре, иако је у више наврата дошло до усвајања сета закона који су се односили на област правосуђа, 2001. и 2004. године, управо је сет закона који су усвојени крајем 2008. године обликовао реформу правосуђа која је уследила у току 2009. и 2010. године. Затим, 2008. године је, након парламентарних избора, дошло до промене власти и директног укључивања у извршну власт Социјалистичке партије Србије, која се сматра одговорном за лоше стање у правосуђу, које је наслеђено из времена њихове претходне владавине. До 2008. године су решена нека питања на којима је Европска унија инсистирала на почетку процеса стабилизације и придруживања, као што су питање рада тужилаца за организовани криминал и ратне злочине, пренос војних надлежности на цивилне судове, и континуирана сарадња са Хашким трибуналом (изручен је највећи део оптужених), па је ЕУ могла да обрати већу пажњу на системска питања, као што је реформа судства. Најзад, 2008. година се донекле може сматрати прекретницом у процесу европских интеграција Србије, које су убрзане након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању у априлу те године, непосредно пре парламентарних избора који су одржани у мају.

Полазна премиса нашег виђења реформе правосуђа огледа се у тези да је тзв. општим избором судија српско правосуђе додатно исполитизовано и да је овом реформом судство прећутно постало једина селективно и неуставно лустрирана грана власти у политичком систему Републике Србије. Оно што је *contradictio in adjecto* је околност да је реформу спровела нелустрирана извршна власт, чиме је јасно пренета порука да су судије првенствено политички актери а не стручни, непристрасни, професионални и одговорни делиоци правде.

Правосудна реформа је индикативна јер показује да је улога политичке воље значајна не само у стварању права и његовој примени, већ и у избору подобних актера који ће једно политичко питање заоденути у техничко и формално-логичко, на темељу ди-

ректива које прослеђује извршна власт.¹⁾ Српска реформа правосуђа такође сведочи и о недовољно консолидованој демократији и мањкаво спроведеној транзицији из ауторитарног у демократски систем. Правосудна реформа је спроведена на неуставан начин, будући да није испоштована хијерархија правних аката. Уставном закону је дата надуставна снага, што је резултирало повредом уставних принципа сталности и независности судијске функције. Тиме су судије фактички изједначене са титуларима законодавне и извршне власти, који периодично подлежу провери демократског легитимитета.

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА У СРБИЈИ

Разјашњење терминолошке дилеме: реизбор судија или општи избор судија?

Терминолошко разјашњење правне природе реформе је први релевантан корак у нашој анализи, јер говори у прилог тези о политичкој позадини читавог поступка. Концепт реизбора судија подразумева приступање случају сваког судије појединачно, узимајући у обзир дисциплинску или кривичну одговорност сваког судије, док општи избор судија подразумева *ab ovo* расписивање избора за судијску функцију на темељу унапред утврђених критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности.²⁾

Општи избор судија је предвиђен Законом о судијама, који представља конкретизацију Уставног закона за спровођење Устава донетог 2006. године. Тим правним актима је законодавац одступио од начела сталности судијске функције и забране ретроактивности. Одредбе које су требале да се нађу у Уставу, у одељку о прелазним одредбама, уврштене су у Уставни закон, иако је он ниже правне снаге од Устава, и не доноси се по уставном поступку. Тиме

- 1) О односу судства и политике детаљније у: Тијана Перић, „Политика и судство“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2012, стр. 67-77.
- 2) У Стратегији реформе правосуђа, која је усвојена 2006. године, истакнуто је да су кључна начела на којима би требало да се заснива судски систем у Србији: независност, транспарентност, одговорност и ефикасност, при чему је прецизирано да се Стратегија првенствено односи на републички судски систем. Министарство правде Републике Србије, „Национална стратегија реформе правосуђа“, Београд, 2006, стр. 3.

се прешло преко разлике између оригинарне и ревизионе уставотворне власти.³⁾

Општи избор судија је пронашао свој легитимитет у доношењу новог Устава 2006. године, након чега су уследили избори, па се према оцени Владимира Тодорића, „приступило тој логици изједначавања судијске функције са класичном политичком функцијом до које се долази изборима.“⁴⁾ Стављање знака једнакости између судија и осталих политичких актера ослабило је углед ове професије.

Аргумент о општем избору судија је додатно добио на кредибилитету формирањем нове мреже судова и тужилаштва и околношћу да дерогирањем старе мреже нестају све судијске и тужилачке функције, те да се јавља потреба за поновним општим избором свих судија.⁵⁾ Овакво решење је противно здраворазумској и уставноправној логици, будући да је судијска функција стручна јавна функција а не режимска, и она мора очувати своју независност, те не би требало да зависи од каприца извршне власти. Случај српске реформе правосуђа је јединствен, не само у земљама пост-социјалистичке транзиције већ и у свету, јер је усвајањем новог Устава дошло до аутоматске замене свих судија и до својеврсне колективне и солидарне одговорности припадника треће гране власти, што је супротно модерним правним постулатима о индивидуалној одговорности.

У оскудној литератури која се бави анализом ове проблематике, могу се пронаћи ставови да концепт реизбора судија није могао да добије легитимитет због политичке ситуације од 2008. године (прецизније, због тадашњег састава Владе и скупштинске већине коју су једним делом чинили нелустрирани социјалисти који сnose велики део одговорности за лошу слику правосуђа деведесетих година прошлог века).⁶⁾ Речју, политичка клима је била брана спро-

3) Танасије Маринковић, „О уставности општег реизбора судија“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 1/2009, стр. 288-289.

4) Детаљније о овом аргументу код: Владимир Тодорић, „Горки плодови реизбора судија“, *Право и друштво*, Службени гласник, Београд, бр. 2/2010, стр. 256.

5) Танасије Маринковић примећује да успостављање новог система судова није могло да представља основ за општи избор судија, јер новом судском мрежом није промењена природа судске власти ни статус судија. Суштина избора судија се у ствари састојала у њиховом премештању из укинутих у новоосноване судове. Видети: Танасије Маринковић, „О уставности општег реизбора судија“, *op. cit.*, стр. 289.

6) Тодорић из овог разлога означава реизбор судија „лустративним“ чином. Владимир Тодорић, „Горки плодови реизбора судија“, *op. cit.*, стр. 255.

вођењу реизбора, што је резултирало мањкаво спроведеном реформом. Важно је на овом месту подвући да се у нормативним актима који су регулисали оквир за спровођење реформе користио термин избор судија (у Закону о судијама као и у Уставном закону за спровођење Устава Републике Србије, чл. 7. став 2), док се термин реизбор одомаћио у политичким круговима. Концепт реизбора судија је институт који је ретко заступљен у упоредном праву, управо због чињенице да се тиме одступа од сталности судијске функције.⁷⁾

Нормативни оквир правосудне реформе

Правни оквир за спровођење реформе правосудја је поменути Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије у ком је изнета одредба да ће се „избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства“ (чл. 7, ст. 2). Ова одредба може да се интерпретира на неколико начина, од којих се један односи на избор судија који се први пут бирају на ту функцију. Но, законодавац је њу додатно анализирао и конкретизовао у чл. 101. Закона о судијама по ком судијска функција престаје по сили Закона даном ступања на функцију судија изабраних у складу са тим законом, односно од 1. јануара 2010. године.⁸⁾ Слободан Орловић примећује да је овом логиком „силом закона протумачен виши, Уставни закон, и на крају занемарена највиша правна снага, уставна.“⁹⁾ Споран је и разлог доношења ове противуставне клаузуле која повређује принцип сталности судијске функције, које истина, није апсолутног карактера, будући да, по слову Устава, судији престаје функција на његов захтев, наступањем законом прописаних услова, разрешењем из законом прописаних разлога, као и у случају да не буде изабран на сталну функцију (чл. 148 Устава).

Преко принципа сталности судијске функције олако се прешло реформом (или да употребимо еуфемизам, реорганизацијом у трећој грани власти) којом је направљен персонални дисконтинуитет у случају 837 носилаца судске власти, који су по објављивању конкурса остали без функције, за коју Устав и даље јемчи да је стална.

7) Миодраг Радојевић, „Судска власт у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2007, стр. 48.

8) *Закон о судијама*, Службени гласник РС, бр. 116/2008.

9) Слободан Орловић, „Сталност судијске функције vs. општи реизбор судија у Републици Србији“, *Анали Правног Факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 2/2010, стр. 178.

Закључак који из тога следи представља идејни антипод уставно-правној логици и гласи: судијска функција је до крајње мере релативована и сведена на функцију *pro tempore*, која је актуелна овде и сада, и која је неизвесна будући да политика врши велики утицај на избор судија и њихову професионалну судбину.

Уставом из 1990. године није била гарантована независност судске власти, а исто се може рећи и за Устав који је усвојен 2006. године. Одредбама Устава из 2006. године о судској власти се могу изрећи примедбе формалног и суштинског карактера. „Формална примедба на одредбе о судској власти је да еснафска удружења носилаца правосудних функција нису могла да утичу на одредбе у Нацрту устава. Суштинска примедба је да уставне одредбе не зајемчују минимум независности.“¹⁰⁾

Приликом спровођења реформе нису узети у разматрање ставови Венецијанске комисије Савета Европе о Уставу Србије, изнети у мишљењу број 405/2006, у коме је наведена следећа замерка: „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.“¹¹⁾

Улога Високог савета судства и његовог пандана, Државног већа тужилаца, је била врло контроверзна са аспекта начина на који су конституисани, и непрофесионална, из визуре методологије њиховог рада. Легитимитет ових тела, која су била задужена за избор судија је од самог почетка био доведен у питање, јер су оба тела доносила одлуке у непотпуном саставу. Кредибилитет Високог савета судства је додатно урушен након сазнања да су у току поступка избора судија одлуке, између осталог, доношене на основу података о кандидатима које су достављале безбедносне службе, чиме је дошло до повреде Закона о заштити личних података. Цео поступак је имао ознаку службене тајне, што је искоришћено за селективну и непринципијелну примену критеријума за избор судија.

10) Миодраг Радојевић, „Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2009, стр. 249.

11) „Мишљење о Уставу Србије усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници (Венеција, 17-18. март 2007)“, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Мишљење бр. 405/2006, CDL-AD (2007)004, Стразбур, 2007, стр. 22.

*Осврт на критеријуме којима су се руководила тела надлежна
за општи избор судија и тужилаца*

Критеријуми којима су се руководила тела надлежна за општи избор судија и тужилаца утврђени су *Одлуком о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова*, коју је усвојио Високи савет правосуђа, и *Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције*, који је усвојило Државно веће тужилаца. Оба документа су усвојена 2009. године. На Одлуку коју је усвојио ВСС пала је сенка и пре формалног усвајања, јер иако је према одредбама Закона о судијама Високи савет правосуђа имао надлежност да утврђује критеријуме и мерила у погледу избора судија, нацрт Одлуке је припремила радна група Министарства правде.¹²⁾ Тиме се извршна власт на најгрубљи могући начин умешала у општи избор судија.

У Одлуци и Правилнику су детаљно образложени критеријуми стручности, оспособљености и достојности носилаца правосудних функција. Сви наведени критеријуми су смислени, имају тежину и валидност уколико се примењују вредносно неутрално и објективно, што није био случај у правосудној реформи у којој је дошло до раскорака између нормативног и фактичког, као у Паундовој дихотомији „право у књигама и право у примени“ (*law in books and law in action*), која представља парадигму о несинхронизованости правних прописа и друштвеног, у овом контексту превасходно политичког живота.¹³⁾ Сва илузорност конципираних мерила и њихове неадекватне примене долази до изражаја у парадоксалним решењима ВСС и ДВТ. На овом месту наводимо најеклатантније примере:

- 1) повреда критеријума достојности: за судије су реизабране судије које су биле режимски тврдолинијаши;
- 2) непримењивање објективних критеријума и појединачне евалуације сваког кандидата;

12) Александра Чавошки, Ана Бојовић Кнежевић, Владимир Тодорић, *Ефекти интеграције Србије у Европску унију на правосудни систем*, ФЕФА, Београд, www.fefa.edu.rs/files/pdf/Studijelstrazivanja/10Pravosudje.pdf (приступ: 18.10.2012), стр. 30.

13) Ова дихотомија је детаљније објашњена у: Тијана Перић, „Паундова критика механичке јуриспруденције“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 2/2012, стр. 42-43.

- 3) *ad hoc* успостављање нових критеријума;
- 4) поједини кандидати су истовремено изабрани за судије у више судова а десило се да у једној личности буде спојена судијска и тужилачка функција;
- 5) на судијску функцију није изабрана председница Друштва судија Србије;
- 6) критеријуми за новоизабране судије и тужиоце нису ни били утврђени, те кандидати нису ни били подвргнути тестирању и интервјуисању;
- 7) поједини критеријуми нису били мерљиви, а записници и индивидуална бодовања судијама нису били доступни;
- 8) судије и тужиоци нису добили одлуке са индивидуализованим образложењем о томе да нису реизабрани;
- 9) правилно вредновање није ни било могуће због маратонских критеријума;
- 10) повређено је право на правично суђење зајемчено Уставом и чл. 6 Европске конвенције о људским правима, тиме што није постојао делотворан жалбени поступак пред правосудним и управним инстанцама, док Уставни суд који би био надлежан да разматра по жалбама није имао капацитет за то.¹⁴⁾

Улога Уставног суда Србије у правосудној реформи

Политика и логика Уставног суда поводом актуелне реформе у трећој грани власти, мењала је карактер у зависности од политичког уплива. Уставне судије су се понашале на начин који је у теорији познат као *стратегијски модел*, по ком су судови само једна карика у ланцу преговарача чији консензус је нужен да би се реализовала политичка воља. Судије произвољно бирају између различитих политичких или правних логика у зависности од политичких околности и циљева.¹⁵⁾

14) Наведене карактеристике реформе правосуђа упоредити са: Јован Ђирић, „Европско виђење српске реформе правосуђа“, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ (II)*, Институт за упоредно право, Hanns Seidel Фондација, Београд, 2012, стр. 122 и Владимир Тодорић, „Горки плодови реизбора судија“, *op. cit.*, стр. 258.

15) Овај теоријски оквир је изнет код: Mary Volcansek, „Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe“, *Western European Politics*, Vol. 15, No 3, 1992, pp. 352-353.

Од 1990. до 2006. године испољиле су се недостаци конституционалног положаја Уставног суда. Он је имао сужену уставну улогу, мали опсег надлежности, а нису занемарљиви ни начин избора судија Уставног суда ни гаранције њихове независности. И у самом функционисању Уставног суда су се испољили проблеми инхерентни аномичном уставном поретку.¹⁶⁾ У прилог томе треба навести и више периода блокаде Уставног суда: почетком 2001, средином 2002, од октобра 2005. до октобра 2006, која се продужила до децембра 2007. године.¹⁷⁾ Тада је именовано 2/3 састава Уставног суда Србије, односно десеторо судија, које су именовали Председник Републике и Народна скупштина. Крајем 2009. године дошло је до разрешења једног од судија на лични захтев. Врховни касациони суд је именовано четворо судија тек у априлу 2010. године, да би последњи судија био именован у јулу 2010. године од стране Народне скупштине, када је УСС почео да функционише у пуном саставу и добио капацитет и надлежност да доноси пресуде у новопримљеним предметима.

Уставни суд је Решењем о неприхватању иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба Закона о судијама утврдио да оне нису несагласне Уставу. Даља улога Уставног суда у процесу реизбора судија је више била политичког него правног карактера, услед ког ова инстанца није остала јединствена у погледу доношења униформног мишљења.¹⁸⁾ По логици Уставног суда, Устав од 2006. године не јемчи сталност судијске функције стечене по раније важећем Уставу од 1990. године, будући да се стална судијска функција стиче избором од стране Високог савета судства. Уставни суд апострофира да не постоји уставни континуитет у погледу сталности судијске функције у персоналном смислу, да судијска функција не представља стечено субјективно право, већ се као јавна функција стиче на начин утврђен Уставом и законом.

У моменту конституисања нове власти, тачније, искористивши институционални вакуум и политички интеррегнум, Уставни суд је на својој седници од 18. јула 2012. године донео Одлуку о враћању

16) Миодраг Радојевић, „Уставни суд Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009, стр. 181.

17) *Ibid*, стр. 182.

18) Видети решење Уставног суда о Закону о судијама са издвојеним мишљењем проф. др Оливере Вучић, која је реаговала на нонсенсан став њених колега о непостојању уставног континуитета сталности судијске функције.

126 неизабраних судија на посао, и тиме наложио ВСС да у року од 60 дана од дана пријема Одлуке изврши избор подносилаца жалби.¹⁹⁾ Овом одлуком поништена је одлука ВСС којом су одбијени приговори судија, чиме је ова инстанца изгубила кредибилитет и легитимитет струке и шире јавности. Жалбе неизабраних судија поднете су због битних повреда поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, повреде материјалног права, „повреде уставног права и права гарантованих Европском конвенцијом.“ Овом одлуком је направљен корак напред у враћању достојанства правосуђу и анулирању негативних последица реформе, но, предстоји да се види како ће ствари да изгледају у реалности, јер да би се спровела ова одлука, ВСС мора да изабере судије на одговарајућа места, што технички неће бити нимало лако.

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА РЕФОРМУ ПРАВОСУЂА

Европска унија је за подручје тзв. Западног Балкана 1999. године предвидела покретање *Процеса стабилизације и придруживања*, којим је државама са овог подручја понуђена јасна перспектива чланства у Европској унији. У случају бивших комунистичких земаља Централне и Источне Европе, Европска унија је понудила закључивање типских, тзв. *Европа споразума*, који су представљали основу за споразуме о стабилизацији и придруживању које је потписала са балканским државама. Поред већ постојећих поглавља, Процес стабилизације и придруживања је подразумевао и уношење нових, пре свега области правосуђа и унутрашњих послова, као и унапређење постојећих области, у складу са развојем до кога је у међувремену дошло.²⁰⁾ Истовремено, треба имати у виду да је испуњавање услова за чланство, побројаних у Копенхагену 1993. и Мадриду 1995. године уско повезано са правилним функционисањем судског система, чија независност и непристрасност треба да омогући успостављање/постојање владавине права, функционалну тржишну економију и усклађивање са правним тековинама Европске уније, тј. комунитарним правом. Најновији развој политике проширења је усмерен ка стављању правосуђа под посе-

19) Видети Одлуку Уставног суда о предмету ИУ-534/2011 као и одлуку ИУ-42/2011 о враћању неизабраних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

20) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Институт за економска и социјална истраживања – ЕСПИ, Београд, 2005, стр. 149-150.

бан надзор и стално праћење од стране Европске комисије, о чему ће више речи бити касније.

Општи оквир реформе правосуђа у контексту европских интеграција

Процес европских интеграција Србије и реформа правосуђа су два паралелна процеса која су почела 2000. године. Поред проблема на системском нивоу, један од проблема у функционисању правосуђа у Савезној Републици Југославији, а касније Државној заједници Србија и Црна Гора се тицао чињенице да су успостављена два аутономна правна система, један у Србији, а други у Црној Гори, о чијој се сарадњи затим преговарало, што је успоравало реформске процесе у обе републике. С друге стране, у Европској унији је након 2000. године стављен посебан нагласак на правосуђе, будући да је на нивоу ЕУ оно било повезано са унутрашњим пословима, односно безбедношћу држава чланица и саме ЕУ. То је нарочито дошло до изражаја у процесу приступања нових чланица.

У транзиционом периоду у Србији се могу идентификовати три фазе конституционализације судске власти: прва је почела усвајањем Устава 1990. године и трајала је до 2000. године, друга се може сматрати међуфазом, од 2000. до 2006. године, а трећа фаза је наступила након усвајања Устава 2006. године.²¹⁾ У другој, а нарочито у трећој фази, можемо да идентификујемо уплив Европске уније, пре свега у погледу општег смера реформи, а затим и приоритетних питања, зависно од захтева и процена Европске уније. Иако су захтеви за свеобухватном реформом правосуђа учестили, може се закључити, на основу претходно приказаног тока реформе правосуђа, да је дошло до својеврсног парадокса – уместо да испуњавање захтева Европске уније убрза процес европских интеграција Србије, инсистирање на наметнутом темпу је и довео до политизације судства и дубиозних решења која су примењена. Управо је притисак рокова, чијем је постављању допринела Европска унија својом политиком условљавања и везивања напретка Србије за формално испуњење критеријума, допринео томе да се реформа правосуђа у великој мери сведе на питање општег избора судија и промену мреже судова, уместо на суштинско прекомпоновање политичког система Србије, у коме би правосуђе заузело

21) Миодраг Радојевић, „Судска власт у новом Уставу Србије“, *op.cit.*, стр. 41.

место које му припада. Не треба заборавити да је основно опредељење владајућих партија у Србији (а у тренутном саставу Народне скупштине, и готово целокупне опозиције) учешће Србије у процесу европских интеграција, што је верификовано од стране званичника Европске уније, и често коришћено као номинална потврда „правог усмерења“ предузетих корака у процесу транзиције и трансформације Србије.

Критеријуми Европске уније за реформу правосуђа у Србији

Однос Европске уније према правосуђу у Србији је дефинисан, са једне стране, стратегијама проширења, које се односе на све кандидате и потенцијалне кандидате за чланство, а са друге стране, омеђен је условима постављеним у Европском партнерству и годишњим извештајима Европске комисије о напредовању Србије. Сви ови документи су унилатерални по својој природи, и указују на услове које Србија треба да испуни.

1) Стратегије проширења Европске уније

Европска унија је у стратегијама проширења променила свој однос према правосуђу уопште, и према реформи правосуђа у Србији од 2008. до 2012. године. Од 2008. до 2011. године, Комисија је износила умерене оцене о стању реформе правосуђа, које су се сводиле на изражавање забринутости због тога што спроведени процес није био довољно транспарентан и показао је само делимитичан успех. Од 2011. године, Комисија је обратила посебну пажњу на владавину права, што је постао кључни услов за напредак одређене државе ка чланству у Европској унији, на основу искуства у процесу преговарања са Хрватском. Питања везана за владавину права су постала услов за покретање преговора о приступању (пре почетка стварних преговора) у случају Албаније и Црне Горе. Комисија је донела одлуку да питања правосуђа и основних права отвори рано у процесу приступања, да затим редовно извештава о напретку у овим питањима у свим фазама процеса приступања, као и да пружи подршку из ИПА фондова зарад њиховог решавања.²²⁾

У наредној Стратегији проширења, која је усвојена у октобру 2012. године, Комисија је саопштила да ће поглављима која се тичу

22) European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012“, Brussels, 2011, COM(2011) 666, p. 5.

правосуђа и основних права, као и правде, слободе и безбедности, бити посвећена пажња у раној фази преговора, да би било довољно времена за усвајање неопходног законодавства, успостављање институција и примену усвојеног пре окончања преговора. Предвиђено је да преговори буду отворени на основу акционих планова које би требало да усвоје државе у процесу преговора, док је Комисија задужена да пружи вођство (*guidance*) у погледу акционих планова у својим извештајима. Оно што је ново у том процесу је увођење привremenih показатеља (*interim benchmarks*), који ће бити успостављени упоредо са почетком преговора, а када они буду позитивно оцењени, Савет ће представити коначне показатеље (*closing benchmarks*). Читав процес би требало да буде праћен заштитним и корективним мерама, узимајући у обзир напредак преговора и у другим поглављима. У случају Црне Горе је провера кључних области у вези са владавином права иницирана пре почетка преговора, док су Македонија и Србија позване на седнице на којима је објашњен тај поступак. Услови за почетак претприступних преговора са Албанијом се пре свега односе на владавину права.²³⁾ У погледу Србије, Европска комисија је закључила да ревизија избора судија и тужилаца није исправила постојеће недостатке реформе правосуђа, и да је потребно донети нову стратегију са акционим планом, који би довели до функционалне реформе правосуђа.²⁴⁾

2) Европско партнерство

У Солуну је 2003. године потврђена „европска перспектива Западног Балкана“, и донета је одлука да се државама на овом подручју понуди *Европско партнерство*, које је замишљено као инструмент претприступне стратегије према државама које представљају потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији, и које ће бити коришћено до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са сваком од њих. У сваком документу су дефинисани краткорочни и средњорочни приоритети, чије је испуњавање праћено у Годишњим извештајима Комисије о напретку држава у процесу стабилизације и придруживања. У складу са тим, Комисија је од 2004. до 2008. године усвајала Европско партнерство са Србијом које је, упркос називу који би могао да упућује на

23) European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, Brussels, 2012, COM(2011) 600, p. 6.

24) Ibid, p. 42.

реципроцитет и паритет двеју страна, у ствари представљало унилатералне документе Европске уније, као и стратегије проширења. Једини изузетак је учињен 2005. године, када је уместо Европског партнерства, Комисија усвојила *Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом*.

Укратко речено, и краткорочни и дугорочни приоритети изнећи у више докумената о Европском партнерству, обухватају: питање усвајања законодавства и стварање услова за процесуирање ратних злочина, због чега је у више извештаја наглашавана потреба јачања капацитета Тужилаштва за ратне злочине; пренос војних надлежности на цивилне судове; оснивање управних и апелационих судова; поступак именовања и услови за напредовање судија, као и њихова професионална обука; аутономија Тужилаштва за организовани криминал; ИТ мрежа за тужиоце; извршење пресуда; смањење броја нерешених случајева; јединствени стандарди за прикупљање релевантних података о правосуђу... Нарочито је наглашена потреба за унапређењем ефикасности, независности и професионализације судског система, и смањење политичког утицаја на судство.²⁵⁾

3) Годишњи извештаји Комисије о напретку Србије

Трећи тип докумената у којима је Европска унија пратила реформу правосуђа у Србији и њену усклађеност са процесом европских интеграција представљају годишњи извештаји Европске комисије о напретку Србије. До извештаја из 2009. године, Комисија је бележила ограничени напредак Србије у реформи правосуђа. Између осталог, то би се могло приписати и томе да су приоритети Европске уније, а самим тим, и напори власти у Србији, били усмерени ка решавању других питања којима је дат примат, како је образложено приликом разматрања приоритета чије је решавање од Србије захтевано у оквиру Европског партнерства. Годишњи извештај који је усвојен 2009. године је повољнији за Србију у погледу реформе правосуђа, што је могло бити сасвим очекивано имајући у виду контекст у коме је извештај усвојен. Поред потпи-

25) Подаци о приоритетима у оквиру Европског партнерства се могу наћи у документима на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, *Европско партнерство*, <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.189.html> (приступ: 02.11.2012).

сивања Споразума о стабилизацији и придруживању и формирања нове Владе Србије, чији је један од првих корака био хапшење и изручење бившег председника Републике Српске, Радована Караџића, треба узети у обзир доношење и почетак примене *Националног програма интеграције Србије у ЕУ* (НПИ), доношење низа правосудних закона у децембру 2008. године, једнострану примену Прелазног трговинског споразума у Србији од 1. јануара 2009. године, формирање Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и очекивање да ће непосредно након представљања Годишњег извештаја доћи до увођења безвизног режима за грађане Србије. Након више извештаја у којима је констатован незнатан напредак, Комисија је проценила да је Србија „умерено напредовала“ у реформи, пре свега у погледу усвајања законодавног оквира, али је наглашено да је реформа делимично исхитрено спроведена, и да критеријуми који су примењени нису били у потпуности усклађени са препорукама Венецијанске комисије Савета Европе.²⁶⁾

Већ у наредном извештају, 2010. године, Европска комисија је поново констатовала да је Србија остварила мали напредак у погледу усклађивања правосудног система са стандардима Европске уније. Будући да је у другој половини 2009. године извршен општи избор судија и тужилаца, и да је од јануара 2010. године успостављена нова мрежа тужилаштва, јасно је због чега је у извештају присутна оштрија реторика у погледу до тада предузетих реформских корака. Утврђено је да српски правосудни систем остварује своје приоритете само делимично, и да постоји озбиљна забринутост у погледу начина спровођења реформи, посебно избора судија и тужилаца.²⁷⁾

Србија је 22. децембра 2009. године поднела захтев за добијање статуса кандидата за чланство у Европској унији. Због тога је Европска комисија, уместо Годишњег извештаја, 2011. године усвојила *Мишљење о захтеву Србије за чланство*, у коме се, између осталог, дотакла и правосудног система у Србији. Као кључни приоритет дефинисани су даљи кораци у нормализацији са „Косовом“, док је у области правосуђа констатована потреба за уна-

26) Комисија Европских заједница, „Извештај о напретку Србије за 2009. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту и Савету Стратегија проширења и главни изазови у периоду 2009-2010. године“, Брисел, 2009, COM (2009) 533, стр. 11-12.

27) Европска комисија, Радни документ особља Комисије, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету Стратегија проширења и кључни изазови за 2010-2011. годину, Брисел, 2010, COM (2010) 660, стр. 9-10.

пређењем функционисања судства, искоришћавањем предности реструктуриране мреже судова, јачањем система за извршење пресуда и смањењем броја непроцесуираних случајева.²⁸⁾

Годишњи извештај који је Европска комисија саставила 2012. године узео је у обзир одлуку Уставног суда Србије, донету у јулу, којом је наложено враћање неизабраних судија и тужилаца на посао. Због тога је закључено да Србија није остварила довољан напредак у реформи правосуђа, да није у довољној мери примењено ново законодавство, и да судство није довољно ефикасно. Као и у Стратегији проширења, и у Годишњем извештају је наглашено да је потребно усвојити нову стратегију за реформу правосуђа.²⁹⁾

Нормативни оквир за реформу правосуђа у процесу европских интеграција

Србија је, са своје стране, у документима које је усвајала у процесу европских интеграција, показивала различит ниво заинтересованости за реформу правосуђа, који је зависио од одговора на конкретне захтеве које је пред њу постављала Европска унија у појединим фазама придруживања, односно приступања. У *Националној стратегији Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, која је усвојена 2005. године, констатован је ограничен напредак у до тада примењеним реформским корацима. „Врло важан параметар у мерењу нивоа демократије једног друштва је и степен независности правосуђа. И поред тога што су учињени одређени кораци у правцу стварања законског оквира за подизање нивоа независности правосудног система, постигнути резултати, како то потврђују и оцене ЕУ, још увек нису задовољавајући. Кораци који се тренутно чине у правцу смањења утицаја извршне власти, професионализације и рационализације правосуђа биће стога интензивирани у наредном периоду.“³⁰⁾ Када је реч о функционисању правосуђа, изнето је очекивање да ће доћи до модернизације и

28) European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union“, Brussels, 2011, COM (2011) 668, pp. 6, 12.

29) European Commission, Commission Staff Working Document, „Serbia 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, COM (2012) 600, pp. 9-11.

30) Канцеларија Владе Републике Србије за придруживање Европској унији, „Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији“, Београд, 2005, стр. 24-25.

повећања ефикасности и независности судског система. То је требало посебно да се односи на привредне судове. Тужилац за ратне злочине би требало да има функционалну независност, а инсистирало се и на оснивању управних и апелационих судова.³¹⁾ Као што се може видети, ове одредбе Стратегије се у потпуности поклапају са захтевима које је пред Србију поставила Европска унија у оквиру Европског партнерства.

Национална стратегија реформе правосуђа, усвојена 2006. године, која је требало да представља кључни документ у овој области, није донела новине у погледу задатака и циљева реформе које треба испунити у односу на нормативни оквир који је већ постојао. У Стратегији је предвиђено шестогодишње спровођење реформе, од 2006. до 2012. године. Занимљиво је да је НПИ, који је усвојен 2008. године, такође поставио као рок 2012. годину за усвајање свих неопходних прописа у процесу европских интеграција. *Акциони план за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину, ради убрзања стицања статуса кандидата*, документ је Владе којим је она предвидела усвајање потребних прописа, конституисање одређених тела, и подређивање функционисања јавне управе ставовима Комисије о напретку Србије у европским интеграцијама. Имајући у виду да Европска унија од 80-их година прошлог века детаљно планира вишегодишње финансијске циклусе, а да наредни треба да почне 2013. године, и траје до 2020. године, може се уочити јасна амбициозност власти у Србији да до предвиђеног почетка новог финансијског циклуса Србија добије статус кандидата, пошто су се планови о убрзаном ступању у чланство изјаловили. На жалост, реформа правосуђа којој се приступило са тог телеолошког становишта, односно имајући у виду задовољавање критеријума које је поставила Европска унија, сведена је на избор носилаца правосудних функција, успостављање нове мреже судова и усвајање низа правних аката, чиме се овај подухват сврстао раме уз раме са осталим аспектима реформе политичког система Србије, тј. сведен је у великој мери на нормативни аспект.³²⁾

31) Ibid, стр. 26.

32) Једна од најважнијих карактеристика процеса европских интеграција се односи на примат законодавне над другим функцијама које врши Народна скупштина, односно долази до потискивања тих других функција, укључујући и изборну, чије вршење подразумева бирање на одређене функције, у овом случају, бирање носилаца правосудних функција. Више о томе: Слађана Младеновић, „Слабљење капацитета Скупштине

Некритичко и нереално постављање рокова за реформу правосуђа огледају се и у чињеници да је потпуно занемарена суштина тог процеса, односно основни циљ који је постављен Националном стратегијом реформе правосуђа, а то је: „Успостављањем владавине права и правне сигурности вратити поверење грађана у правосудни систем Републике Србије.“³³⁾ Аутори сматрају да спроведена реформа правосуђа није успела да испуни овај циљ. Правна нестабилност и несигурност, које су завладале као последица неуставно спроведене реформе, доприносе, између осталог, генерисању корупције у судству, тиме што је извршна власт добила одрешене руке да дисциплинује судску власт, и тиме обесмисли начело независности треће гране власти.³⁴⁾

„Реформа реформе“

Истраживања јавног мњења које је о европској оријентацији грађана Србије периодично спроводила Канцеларија за европске интеграције (раније Канцеларија за придруживање Србије Европској унији) од 2006. године, указује да ставови грађана о значају реформе правосуђа и потенцирању овог питања од стране Европске уније нису у складу ни са резултатима реформе ни са ставовима Европске уније које је изразила у горе наведеним документима. Доминирање питања сарадње са Хагом, Косова и Метохије и борбе против корупције као перципирано најважнијих (зависно од тренутка у коме је истраживање вршено, долазило је до смене ових питања на листи приоритета), указују на лошу обавештеност грађана, и праћење процеса европских интеграција готово искључиво из медија, који су периодично извештавали о наведеним питањима.³⁵⁾ Реформа правосуђа пре одлуке Уставног суда Србије о вра-

Србије у процесу европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011, стр. 441-442.

33) „Национална стратегија реформе правосуђа“, *op.cit.*, стр. 3.

34) Поред дисциплиновања судске власти од стране извршне, корупција се генерише и у самом правосудном систему у транзиционим државама, у коме делују нелустриране судије, али управо због тога нужну реформу треба опрезно спровести. Видети шире у: Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012, одељак *Корупција у судском поступку*, стр. 352-354.

35) Резултати истраживања јавног мњења о европској оријентацији грађана Србије преузети су са сајта Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, *Истраживања јавног мњења*, <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0>

ћању неизабраних судија и тужилаца на посао, и промене власти у Србији (која је сведена на замену Демократске странке Српском напредном странком), која најављује „реформу реформе“³⁶⁾, није егзистирала у већој мери у јавном дискурсу, нити је подвучен њен значај. Као и многи други реформски процеси који су започети у Србији након 2000. године, реформа правосуђа је сведена на оно што захтева Европска унија зарад „добробити грађана Србије“. По свим релевантним критеријумима правне струке, та је реформа лоше изведена, а њене ће се последице осећати јако дуго. Најаву успостављања нове мреже судова и практичног поништавања резултата већ спроведених корака уместо стабилности, отвориће нова питања.

QUO VADIS СУДСТВО ИЛИ УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Ако се осврнемо на реформу судства у посматраном периоду 2008-2012. године, видећемо да је мало тога учињено и да је тешко предвидети како ће судство да изгледа убудуће, да ли ће бити ефикасно, професионално, одговорно. У бројкама изражено, од 837 неизабраних судија, у поступку ревизије пред Високим саветом судства је враћено њих 109, 41 судија је изабран на додатном конкурс, док је УСС до сад решио преко 300 уставних жалби неизабраних носилаца функција, и питање је хоће ли тај број бити коначан. Поставља се питање – на који начин могу да се исправе почињене грешке и да се коначно стави тачка на све досадашње пропусте и неправду нанету судству? Поништавањем општег избора судија, а затим накнадним спровођењем новог, дошло би до повећања правне несигурности и додатног стављања судства у однос зависности од извршне власти. Сложили бисмо се са Јованом Ћирићем да би „реформа реформе“ представљала веома лоше решење. Тиме би се у етар послала порука да са новим режимом долазе и нови делинци правде. Имајући у виду да власт у Србији инсистира на добија-

[%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.168.html](#) (приступ: 04.11.2012).

36) Јован Ћирић, „Европско виђење српске реформе правосуђа“, *op.cit.*, стр. 127. Јован Ћирић сматра да је неуспешна реформа правосуђа прилика да се у Србији суштински промени однос према правосуђу, који би водио успостављању „истинске независности судства и пуне демократије“, односно да ревизија читавог поступка не буде сведена на „реформу реформе“, односно на поновни реизбор. Овде ћемо поновити став да се један од највећих проблема у вези са реформом правосуђа односи на чињеницу што је она у великој мери сведена на персонални ниво, тј. на избор носилаца правосудних функција.

њу датума за почетак преговора о чланству са Европском унијом, што је нови корак након добијања статуса кандидата у марту 2012. године (непосредно пре општих избора), није за очекивати да ће притисак за испуњавањем новог услова ЕУ у погледу правосуђа – усвајања нове стратегије и акционог плана бити смањен. Напротив. Аутори сматрају да опасност од уплива политике на правосуђе није прошла, и да се најпре мора утврдити појединачна одговорност за неуставно спроведену реформу, а затим у односу на ту реформу направити дистанца која ипак неће унети додатну правну несигурност нити ослабити судску грану власти.

Tijana Peric Diligenski, Sladjana Mladenovic
JUDICIAL REFORM IN THE PROCESS OF SERBIA'S
ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

In this paper, the authors analyze the judicial reform in Serbia, which is being conducted in the process Serbia's accession to the European Union. We particularly singled out the period 2008-2012, although the beginning of the judicial reform can be identified from 2001. The paper is divided into two main parts. In the first part we presented shortly the basic data on judicial reform, and particularly emphasized the judicial appointment. In the second part the authors considered the influence of the process of European integration on the judicial reform in Serbia, by analyzing the documents adopted by European Union and Serbia in the process of Serbia's accession to this international organization. Based upon everything mentioned, the authors express concern that the influence of politics upon the judiciary is not over, and that the judicial „reform of the reform“ will not contribute to its independence and impartiality.

Key words: judicial reform, general judicial appointment, judiciary, judicial independence, European Union, European integration, Serbia

ЛИТЕРАТУРА

- Volcansek, Mary, „Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe“, *Western European Politics*, Vol. 15, No 3, 1992.
- Маринковић, Танасије, „О уставности општег реизбора судија“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 1/2009.
- Мишчевевић, Тања, *Придруживање Европској унији*, Институт за економска и социјална истраживања – ЕСПИ, Београд, 2005.
- Младеновић, Слајана, „Слабљење капацитета Скупштине Србије у процесу европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.
- Орловић, Слободан, „Сталност судијске функције vs. општи реизбор судија у Републици Србији“, *Анали Правног Факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 2/2010.
- Перић, Тијана, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012.
- Перић, Тијана „Паундова критика механичке јуриспруденције“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 2/2012.
- Перић, Тијана, „Политика и судство“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2012.
- Радојевић, Миодраг, „Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2009.
- Радојевић, Миодраг, „Судска власт у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2007.
- Радојевић, Миодраг, „Уставни суд Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.
- Тодорић, Владимир „Горки плодови реизбора судија“, *Право и друштво*, Службени гласник, Београд, бр. 2/2010.
- Ћирић, Јован, „Европско виђење српске реформе правосуђа“, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ (II)*, Институт за упоредно право, Hanns Seidel Фондација, Београд, 2012.
- Чавошки, Александра; Бојовић Кнежевић, Ана; Тодорић, Владимир, *Ефекти интеграције Србије у Европску унију на правосудни систем*,

ФЕФА, Београд, www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/10Pravosudje.pdf (приступ: 18.10.2012).

Нормативни акти и документи

- European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012“, Brussels, 2011, COM(2011) 666.
- European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, Brussels, 2012, COM(2011) 600.
- European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union“, Brussels, 2011, COM (2011) 668.
- European Commission, Commission Staff Working Document, „Serbia 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, COM (2012) 600.
- *Закон о судијама*, Службени гласник РС, бр.116/2008.
- Канцеларија Владе Републике Србије за придруживање Европској унији, „Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији“, Београд, 2005.
- Комисија Европских заједница, „Извештај о напретку Србије за 2009. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту и Савету Стратегија проширења и главни изазови у периоду 2009-2010. године“, Брисел, 2009, COM (2009) 533.
- Европска комисија, Радни документ особља Комисије, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету Стратегија проширења и кључни изазови за 2010-2011. годину, Брисел, 2010, COM (2010) 660.
- Министарство правде Републике Србије, „Национална стратегија реформе правосуђа“, Београд, 2006.
- „Мишљење о Уставу Србије усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници (Венеција, 17-18. март 2007)“, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Мишљење бр. 405/2006, CDL-AD (2007)004, Стразбур, 2007.
- *Одлука о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова*, Службени гласник РС, бр. 49/09.
- *Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

- Уставни суд Србије, „Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба Закона о судијама“, предмет ГУз-43/2009, Службени гласник РС, број 65/2009.

Извори са Интернета

- Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, *Европско партнерство*, <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.189.html> (приступ: 02.11.2012).
- Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, *Истраживања јавног мњења*, <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.168.html> (приступ: 04.11.2012).

Resume

The authors presented in the paper all the dubious solutions which arised in the proces of general judicial appointment, followed by the absence of adequate systematic approach, and dominated by the political component instead of the constitutionally granted principles of independence and permanence of the judicial function.

We consider that genuine reform hasn't been conducted, because the solutions adopted in Serbian documents merely reflect the requests of the European Union, which had initiated it according to its interests, logic of its internal development, and the enlargement policy. It is paradoxical that the mentioned fact contributed to the influence of politics upon the entire process of the reform, which, as a by-product led to the deviation of the rule of law principle, which should have been promoted and established in the reform process. The failure of the "pro-European" authority representatives to comply with the expert objections, above all, the opinion of the Venetian Commission, represents an indicative consequence of the judicial reform. In difference to the membership of the European Union, for which it only aspires, Serbia is already a member of the Council of Europe, and is obliged to respect its principles. It also represents one of the formal demands of the European Union, but its latest attitude, of the need to adopt new strategy for judicial reform, is an introduction to even gre-

*ater legal instability and uncertainty, and it contributes to
the further degradation of the judiciary in Serbia.*

Овај рад је примљен 25. новембра 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције
3. децембра 2012. године.