

UDK: 340.137(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 24–41

Извори научни рад

др Ана Кнежевић БОЈОВИЋ¹

ПРЕГОВОРИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА ПОГЛАВЉЕМ 23 – ПРАВОСУЂЕ, ОСНОВНА ПРАВА И НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА

ABSTRACT

The Independent judiciary is the point where sound regulations on judiciary meet its high ethical value. Over the past decade, Serbia has struggled to achieve it. Following the failed judicial reform based on the National Judicial Reform Strategy of 2006, Serbia has drafted the new strategy and the relevant Action plan. At the same time, the EU accession process mandates comprehensive changes in the judicial system, and the harmonization of national law with the EU acquires is dealt with within the negotiation Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, which, according to the new EU approach to the negotiation process, is to be opened early in the process. Following the explanatory and bilateral screening for the Chapter 23, and based on the recommendations formulated in the Screening report, Serbia has developed a comprehensive Action plan for the Chapter 23. Although the process of the development of the plan was a pilot good practice exercise aiming at improved dialogue with the civil sector and increased overall ownership of the Action plan, it still shows considerable deficiencies. The Ministry of Justice has formally pronounced the two major public policy documents – the new National Judicial Reform Strategy and Action Plan and the Chapter 23 Action Plan – harmonized; however, a closer investigation of both documents shows certain substantive discrepancies which are a signal of a deeper misunderstanding of the end goal of the judicial reform process, as steered through the EU integration process. The Chapter 23 Action plan offers little or no guarantees that the

¹ Институт за упоредно право, Београд, е-маил: akbojovic@gmail.com

implementation of the planned comprehensive reform measures – including changes to the Constitution - will, indeed, result in a truly independent judiciary. Quite to the contrary, the overall impression after the analysis of both documents is that true dedication to the direly needed reforms in the judicial sector is lacking, and that both documents are designed so as to tick all the necessary boxes while showing a little commitment to a true change. In addition, both documents are likely to share the faith of their predecessor – the first Judicial Reform Strategy – and fail to secure full support and ownership of the judicial and legal professionals in Serbia. This is a challenge the Ministry of Justice must address before the negotiations for Chapter 23 are formally opened.

Key words: Judicial reform, European Union, accession negotiations, Chapter 23, judicial independence.

1) УВОД

Независно правосуђе је додирна тачка између доброг правног уређења правосуђа и његове високе етичке вредности.² Али, шта заправо значи независност правосуђа? Који су услови који су потребни да би правосуђе одиста било независно? У правној теорији не постоји јединствен одговор на ово питање.³ Ипак се чини сасвим могућим, како то чини Весна Ракић Водинелић, установити формулу о политичкој независности судија и судства, комбинујући националне стандарде права демократских друштава и међународних европских стандарда.⁴ Два важна елемента те формуле су институционална независност судије, под којом се најпре подразумева независност од политичких грана државне власти али и од моћних појединаца и друштвених група, те персонална независност судије (која највише зависи од законског уређења, начина стицања и губитка положаја и од сталности судијске функције, а постиже се пресудним утицајем улоге судске власти у поступку стицања и губитка судијског положаја). Мора се напоменути да има аутора који сматрају да је идеја независности правосуђа заправо само одговор на решење једног

² Ана Кнежевић Бојовић и Александра Чавошки, “Улога правосуђа у процесу европских интеграција”, Ефекти интеграције Србије у Европску унију”, стр. 151-174, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум.

³ Како истичу *isti*чу McNollgast, у “Conditions for Judicial Independence”, *Journal of Contemporary Legal Issues*, 2006; *San Diego Legal Studies Paper No. 07-43*, доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=895723>, приступ 4. 5. 2015. године.

⁴ Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, Реформа правосуђа у Србији 2008-2012, Правни факултет Универзитета “Унион”, *Службени гласник*, Београд, 2012, стр. 19-20.

конкретног проблема – како обезбедити одиста непристрасног судију.⁵ Иако можда сасвим тачна опсервација са практичног становишта, која објашњава конкретне изазове са којима су се суочавали и са којима се суочавају судови и судије, чини се сувише поједностављеним тврдити да независност правосуђа није и његова иманентна вредност.⁶ У упоредном праву, нарочито у земљама у транзицији, један од кључних корака ка успостављању независног правосуђа било је оснивање правосудних савета, као “најбоље праксе” у овој области. Како истичу Гарупа и Гинсбург на увођењу правосудних савета инсистирале су Светска банка и друге мултилатералне донаторске агенције, као део стандардног пакета институција повезаних са програмима реформе правосуђа и унапређења владавине права.⁷ Оснивање правосудних савета у државама Централне и Источне Европе унеколико је следило схему раније постављену увођењем правосудних савета у Француској, Италији и Шпанији – радило се о раскиду са ауторитарним облицима владавине.⁸ Истовремено, државе Централне и Источне Европе имале су јак подстицај за уређење свог правосуђа у процесу интеграције у Европску унију будући да се два од четири копенхагенска критеријума управо односе на њега. Први, такозвани политички критеријум подразумева изградњу стабилних институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и мањина.⁹ Четврти критеријум, утврђен на Европском самиту у Мадриду, захтева способност државе да спроведе правне прописе ЕУ кроз ефикасне административне и правосудне структуре

⁵ Тако: Michal Bobek, “The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries”, *European Public Law*, Vol. 14, Issue 1, str. 2, позивајући се на John Bell “Judicial Cultures and Judicial Independence [2001] 4 The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 47. Ипак, Бел заправо доследно тврди да питање независности суда има много више везе са непристрасношћу и политичком неутралношћу судије но са сталношћу судијске функције v. John Bell, *Judiciaries within Europe – a Comparative Review*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, str. 26.

⁶ Michel Bobek, op. cit., str. 7.

⁷ Nuno Garoupa, Tom Ginsburg, “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, *American Journal of Comparative Law*, Forthcoming; U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 444; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 250; Center on Law and Globalization Research Paper No. 09-05, стр. 7-8, доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1303847>, приступ 4. 5. 2015.

⁸ За више детаља о правосудним саветима видети: Весна Ракић-Водинелић (et al.) *Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003.*

⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

(судски и административни капацитет).¹⁰ Европска унија је, поучена негативним искуствима које је имала приликом такозваног петог придруживања (придруживања прво 10 држава Централне и Источне Европе 2005. године, и потом још две – Румуније и Бугарске – две године касније), када се показало да промене у области владавине права представљају дуготрајан и компликован процес, те да проблеми у вези са реформом правосуђа и борбом против организованог криминала нису у потпуности превазиђени, променила свој приступ.¹¹ Стога је током преговора са Хрватском уведено ново поглавље, Поглавље 23, које обухвата правосуђе, борбу против корупције, основна права и права грађана ЕУ, а преговори о придруживању почели су да се воде у складу са новом методологијом.¹² Касније, након искуства са преговорима са Хрватском, Европска унија је у својим стратешким документима у вези са придруживањем усвојила такозвани “нови приступ”, према коме се преговори за поглавља 23 и 24 (Правосуђе и основна права и Слобода и безбедност отварају први или рано у преговарачком процесу), док отварању поглавља претходни детаљан аналитички преглед (*screening*), који подразумева и давање јасних циљева које држава кандидат мора испунити.¹³ Идеја је тако би државе кандидати требало да имају довољно времена да остваре стварни квалитативни помак у овим областима пре придруживања.¹⁴ У овом раду ауторка ће анализирати значај процеса

¹⁰ http://ec.europa.eu/justice/international-relations/enlargement/judicial-reform/index_en.htm

¹¹ Wolfgang Nozar, “The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24”, доступно на <http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>, приступ 6.5.2015. године. Дакле, показало се да су, готово без изузетка, државе Западног Балкана биле неуспешне приликом уношења европских стандарда у своје правосудне системе.

¹² Presidency Conclusions, European Council, Brussels, 15 December 2006.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, 5. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, стр. 12, доступно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf, приступ 27.4. 2015.

¹⁴ Christophe Hillion, “Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection, *European Policy Analysis*, June issue 2013, стр. 6. Ова методологија први пут је примењена у преговорима са Црном Гором – v. General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European

придруживања на израду и спровођење докумената јавне политике у области реформе правосуђа и на успостављање независног правосуђа.

2) ДОСАДАШЊИ ТОК ПРОЦЕСА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У СРБИЈИ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23 – ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА

Процес преговора о приступању Европској унији Србија је званично започела Међувладином конференцијом која је одржана у Бриселу 21. јануара 2014. године.¹⁵ Процес аналитичког прегледа законодавства (скрининг), као прва фаза преговарачког процеса, започео је 25. септембра 2013. године када је у Бриселу одржан скрининг за Поглавље 23: „Правосуђе и основна права”, док је билатерални скрининг за ово поглавље одржан 9. и 10. децембра 2013. године. Оваква динамика у потпуности је у складу са претходно описаним приступом Европске уније, у коме се као три основна стуба у процесу придруживања издвајају владавина права и основна људска права, реформа јавне управе, и економско управљање и конкурентност.¹⁶ Ова фаза преговора окончана је крајем марта 2015. године када је завршен билатерални скрининг за поглавље 33 о финансијским и буџетским одредбама. До сада су објављени извештаји са скрининга за поглавља 23, 24 и 32.¹⁷ До краја године се очекују извештаји са скрининга и за преостала поглавља.¹⁸ Оно што је несумњиво необично је чињеница да је Србија започела и окончала прву фазу преговора без формирања преговарачког тима, што представља јединствени пример у упоредној пракси.¹⁹ Иако се

Union (AD 23/12, 27 June 2012), као и Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012).

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf. За детаљнији преглед активности које су претходиле овој међувладиној конференцији в. Сања Филиповић, Мирослав Анатевски, “Преговори Србије и Европске уније у вези поглавља 20 – Предузетништво и индустријска политика”, *Европско законодавство* 49-50/2014, 146-148.

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, str. 5-16.

¹⁷ Извештаји су доступни на интернет страници Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.1227.html>

¹⁸ <http://www.dnevnik.rs/politika/skrining-uspesno-zavrsen-otvaranje-poglavlja-do-kraja-godine>.

¹⁹ Састав преговарачког тима начелно је уређен Одлуком Владе Србије, која је усвојена у септембру 2013. године.

чини да до сада динамика преговарачког процеса није значајно трпела због непостојања преговарачког тима, несумњиво је неопходно да се чланови преговарачког тима именују што пре и то, по могућству, из редова стручњака који су учествовали у скринингу и на тај начин стекли непосредна знања о процесу али и правним тековинама Европске уније и степену усклађености домаћег законодавства са њима. Што се отварања конкретних поглавља тиче, још увек не постоје недвосмислене назнаке о томе да ли ће се прво отворити преговори за поглавља 23 и 24, или ће се Европска унија одлучити прво за отварање поглавља које је недвосмислено најконтроверзније – Поглавља 35 – или поглавља која се могу без већих потешкоћа и затворити (као што је поглавље 26 – Образовање и култура), као ни о томе да ли ће, како се очекује, прва поглавља бити отворена већ током 2015. године. Оно што се несумњиво може очекивати је рано отварање поглавља 23, и будући да владавина права и основна људска права представљају саму окосницу стратешког приступа Европске уније процесу придруживања. Уједно, у односу на ово поглавље Србија је свакако остварила највише помака у преговарачком процесу, о чему ће бити више речи у даљем тексту.

3) НЕЗАВИСНО ПРАВОСУЂЕ – ДОКУМЕНТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОЦЕС ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Након недвосмислено неуспеле реформе правосуђа спроведене на основу прве Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године, Србија је

приступила изради нове стратегије.²⁰ Израда овог документа била је обележена контроверзама, али је уједно представљала и делимично позитиван искорак у изради докумената јавне политике, с обзиром на то да је јавна расправа о Стратегији резултирала у неколико видљивим унапређењима текста Стратегије и пратећег Акционог плана.²¹ Стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. године усвојена је 1. јуна 2013, док је Акциони план за спровођење Стратегије усвојен Закључком Владе Србије 31. јула 2013. У Стратегији је истакнуто да је један од њених основних циљева повезивање процеса реформе правосуђа са процесом Европске интеграције, како би се правосудни систем припремио за нове изазове у складу са европским стандардима и вредностима, а истиче се да су реформски кораци предвиђени Стратегијом и Акционим планом креирани по принципу компатибилности са захтевима који се пред Србију постављају у смислу усаглашавања поглавља 23 и 24 у процесу преговора са Европском унијом.²² Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније усклађен је са реформским мерама планиране Стратегијом и Акционим планом, што показује свест о потреби да кључни документи јавне политике буду међусобно усклађени.²³ Једна од свакако најзначајнијих тековина ове Стратегије јесте и успостављање и функционисање Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године.²⁴ Међусобна повезаност процеса реформе правосуђа и процеса европских интеграција осликава се и у чињеници да је један од чланова Комисије и

²⁰ Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 44/2006. За критичку анализу реформе правосуђа Весна Ракић Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *op.cit.*

²¹ За рани увид у процес израде Стратегије и анализу појединих решења в. Ана Кнежевић Бојовић, “Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23 : критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *Страни правни живот* 3/2013, стр. 63-78.

²² Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013- 2018. године, стр. 1. и 2.

²³ Уп. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), доступан на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018), доступан на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

²⁴ Комисија је основана Одлуком о образовању Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, *Службени гласник РС* 76/2013.

представник Канцеларије за европске интеграције.²⁵ Као што је раније истакнуто, процес експланаторног, а потом и билатералног скрининга за поглавље 23 почео је недуго након усвајања Националне стратегије за реформу правосуђа, и несумњиво је чињеница да Србија има овако значајан документ јавне политике требало да укаже на јасну одређеност државе да у прецизно постављеним роковима унапреди прописе и праксу, како би домаће правосуђе било у стању да се суочи са изазовима европских интеграција.²⁶ Током преговарачког процеса Министарство правде успоставило је добру праксу објављивања докумената са експланаторног скрининга, извештаја о скринингу и упућивања позива организацијама цивилног друштва да учествују у припреми Акционог плана за Поглавље 23.²⁷ С обзиром на непостојање правног оквира за учешће организација цивилног друштва и најшире јавности у процесу придруживања Европској унији, као и на чињеницу да најављена интернет страница Преговарачког тима не само да није успостављена већ је и остало нејасно који ће тачно документи на њој бити учињени доступним јавности, чињеница да је Министарство пружило прилику представницима цивилног друштва да узму рано учешће у процесу израде релевантног Акционог плана показује да су узете у обзир поуке из израде али и имплементације претходне Стратегије реформе правосуђа.²⁸ Ипак, чини се да се, као и у случају јавне расправе у

²⁵ Ibid.

²⁶ Уједно, свако унапређење институционалне независности правосуђа значајно би допринело и општем унапређењу конкурентности Србије и њеном бољем рангирању на светским листама конкурентности. Наиме, према Извештају о глобалној конкурентности за 2014-2015. годину Светског економског форума Србија се укупно рангира на 94. месту од 144 државе. Рангирање у оквиру прве компоненте овог индекса, које се односи на институције, укупно је значајно лошије – Србија је на 122. месту од 144 државе, док је по индексу независности правосуђа на 118. месту од 144. државе. Осим тога, упркос чињеници да су протеклих година усвојене одређене измене правосудних прописа, перцепција независности правосуђа доследно је ниска. За више детаља v. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#indexId=GCI&economy=SRB>

²⁷ <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступ 28.4. 2015.

²⁸ На састанцима одржаним у оквиру Националног конвента о Европској унији шефица преговарачког тима Тања Мишчевић најавила је да ће све информације у вези са преговарачким процесом бити доступне јавности на интернет страници преговарачког тима, а да до тада треба да буде пронађен одговарајући правни облик када и у којој фази ће сва документа о преговорима бити јавна (<http://eukonvent.org/odrzana-druga-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-eu/>, приступ 28. 4 2015. године), док је праксу Министарства правде и Министарства унутрашњих послова у вези са израдом акционих планова за приступање Европској унији за поглавља 23 и 24 окарактерисала као „добру праксу коју треба следити“.

вези са Националном стратегијом реформе правосуђа, и даље ради о једносмерној или ограниченој комуникацији у којој се пропушта прилика да се текст документа јавне политике темељно унапреди уважавањем конструктивних коментара представника цивилног сектора.²⁹ Шта су, дакле, препоруке из Извештаја о скринингу у односу на независност правосуђа, каква је садржина планиране регулаторне реформе и у којој мери је она усклађена са стратешким циљевима и смерницама исказаним у другим документима јавне политике? Препоруке из Извештаја о скринингу прилично су јасне и прецизне, а кључна оцена је да је потребно да Србија уложи додатне напоре у циљу осигурања пуне независности, непристрасности и ефикасности правосуђа.³⁰ У самом Акционом плану наводи се да је Национална стратегија реформе правосуђа настала као резултат општег консензуса свих релевантних субјеката у области правосуђа, да у њој издвојени приоритети и циљеви кореспондирају са препорукама садржаним у Извештају о скринингу, те да су кључне активности предвиђене Акционим планом за спровођење Националне стратегије преузете и у Акционом плану за поглавље 23.³¹ Ипак, препоруке из Извештаја о скринингу неретко су много конкретније од често веома широко формулисаних стратешких циљева и стратешких смерница Стратегије за реформу правосуђа, те је разумно било и очекивање да ће активности предвиђене Акционим планом за поглавље 23 бити доста конкретније. Ипак, утисак након читања Акционог плана за поглавље 23 јесте да он, барем у делу који се односи на обезбеђивање независности правосуђа, често не нуди конкретна решења већ се задржава на планирању процеса измене Устава и закона. На пример, планиране активности усмерене на спровођење препоруке из Извештаја о скринингу

²⁹ Илустративан пример анализе конкретних примедби упућених Министарству правде у вези са другом верзијом Акционог плана, као и образложења за неусвајање коментара представника цивилног сектора представља Осврт на разматрање предлога у вези са Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 организације Транспарентност Србија, доступан на <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2014>, приступ 29. 4. 2015. године. О јавној расправи о Националној стратегији за реформу правосуђа као једносмерној улици в. Ана Кнежевић Бојовић, Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23: критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *op.cit.*, 77.

³⁰ Извештај о скринингу Србија Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, стр. 26, доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступ 29.04. 2015.

³¹ Трећа верзија Акционог плана за поглавље 23, стр. 23. Акциони план је доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacr-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, приступ 4. 5. 2015.

која гласи: „уз подршку спољних експерата, Србија би требало да изврши темељну анализу постојећих решења/могућих амандмана на Устав имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђујући независност и одговорност правосуђа“, обухватају спровођење правне анализе уставних одредби, спровођење јавне расправе, иницирање измена Устава, усвајање измена Устава, доношење Уставног закона и усклађивање секторских прописа (Закона о уређењу судова, Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, Закона о судијама, Закона о јавном тужилаштву, Закона о Високом савету судства, Закона о Државном већу тужилаца, Закона о Правосудној академији, као и релевантних подзаконских аката) са измењеним уставом.³² Овакав приступ у изради Акционог плана могао би се оправдати потребом Министарства да планира само оне активности које може и спровести а на чију садржину може непосредно утицати, што је уобичајени практични приступ у пројектном планирању. Ипак, с обзиром на то да је већ истакнуто како је Акциони план усклађен са Стратегијом реформе правосуђа, те да је анализа постојећих одредаба Устава и предлагање могућих измена у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима делимично спроведена, остаје нејасно због чега је Министарство правде одлучило да врло конкретне препоруке Радне групе за израду анализе измене уставног оквира, формиране у оквиру Комисије за реформу правосуђа, не уврсти у Акциони план, барем као решења која ће бити предмет јавне расправе.³³ Наиме, Нацрт Правне анализе уставног оквира о правосуђу у Републици Србији јасно и недвосмислено указује на неопходност измене уставних одредби које се односе на саставе Високог савета судства и Државног већа тужилаца – на пример, изричито се предлаже да председник надлежног скупштинског одобра не буде више члан Високог савета судства и Државног већа тужилаца и предлаже се модификација улоге ресорног министра као члана оба тела. Уједно се предлаже и измена начина избора чланова оба тела, на неопходност конституционализације основа за престанак судијске функције и разрешење, а такође садржи и алтернативне предлоге за решавање спорног правила о временски ограниченом првом избору на судијску функцију.³⁴ Препоруке за измене уставног и законског оквира којима се регулише правосуђе садржане у анализи представљају израз већ раније формулисаних ставова струке и

³² Ibid., стр. 25-28.

³³ Ibid., стр. 27.

³⁴ Нацрт анализе доступан је на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira>, приступ 04.05.2015.

разумно је очекивати да ће ове препоруке наићи на широку подршку стручне јавности, иако је јасно да конкретне формулације, или нека од решења, могу и морају бити предмет јавне расправе.³⁵ Ипак, Акциони план за поглавље 23 задржава се само на планирању процесних корака. Несумњиво је да би јасније одређен правац реформских захвата усмерених на постизање суштинске независности правосуђа у Акционом плану за поглавље 23 указао, не само на чврсту одређеност Министарства правде да спроведе неопходну темељну реформу, већ и послао поруку домаћој и међународној заједници да је правац у коме се ова реформа има кретати две године након усвајања Стратегије реформе правосуђа боље познат него у тренутку њеног усвајања. Уједно, на тај начин би се показало и суштинско разумевање садржине препорука из Извештаја о скринингу и био би учињен корак даље од пуког испуњавања форме кроз усвајање Акционог плана, чији су планирани резултати неретко само на другачији начин формулисане препоруке из Извештаја о скринингу. Надаље, Акциони план за поглавље 23 некада је неоправдано мање конкретан од постојећег Акционог плана за спровођење Стратегије реформе правосуђа – на пример, Акционим планом за поглавље 23 предвиђају се измене Закона о високом савету судства и Државном већу тужилаца усмерене на постизање „пуне транспарентности“ њиховог рада, кроз прописивање јавности седница оба тела као и увођење правила да одлуке оба тела морају бити образложене, док је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе правосуђа, на пример, предвиђена измена подзаконских аката којима се регулише рад ВСС и ДВТ тако да се обезбеди јавност седница, утврђивање минималног рока за стручне расправе пре него што кључни документи буду усвојени, објављивање записника са седница Високог савета судства на веб страници, писано образлагање одлука, увођење редовних саопштења за медије, усвајање Комуникационе стратегије Високог савета судства.³⁶ Осим садржинске неусклађености, чини се да је Министарство, као

³⁵ В. нарочито: Ратко Марковић, Уставно право, Београд 2012, стр. 523, Весна Ракић-Водинелић, „Реформа правосуђа у Србији“, *Свеске за јавно право*, бр. 9/2012, Марко Станковић, „Судска власт у Уставу Србије од 2006. – критички поглед“, *Судије у правном систему – избор судија у Србији и земљама региона (ур. Един Шарчевић и Владан Петров)*, Сарајево 2013, стр. 71-83.

³⁶ У важећем законском оквиру, оба тела само могу одлучити да раде у јавној седници – в. члан 14. Закона о високом савету судства, Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011 и члан 14. Закона о Државном већу тужилаца, Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011. Надаље, важећим законским оквиром предвиђено је да само одлуке против којих се може уложити правни лек, као када је то прописано законом и пословником, морају бити образложене. (Члан 17, став 2 Закона о Високом савету судства и члан 17, став 2. Закона о Државном већу тужилаца). Уп. 1.1.3. Стратешка смерница:

аутор оба документа, превидело принципе слободног приступа информацијама од јавног значаја и чињеницу да и без измене регулаторног оквира, оба ова органа могу самоиницијативно учинити доступним информације о свом раду, те да регулаторне интервенције нису једини начин да се у кратком року учине позитивни искораци у погледу обезбеђивања транспарентности у раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца.³⁷ Ипак, имајући у виду досадашњу праксу државних органа у погледу разумевања идеје активне транспарентности у раду, као и чињеницу да пракса у вези са објављивањем информација о раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца није битно унапређена од изразито негативне праксе успостављене у раду оба тела у спровођењу активности у оквиру прве Стратегије реформе правосуђа у Србији, чини се јасним да је на дуго рок регулаторна интервенција одиста и примерена мера; забрињава, ипак, могућност да другачије мере нису ни разматране.³⁸

Други значајан пропуст, који нажалост, није исправљен ни у последњој, трећој верзији Акционог плана, представљају неадекватно формулисани индикатори утицаја, што још једном указује на суштинско нераумевање промене коју планирана активност треба да донесе. Ову тврдњу добро илуструју формулисани индикатори утицаја за активности 1.1.5. и 1.1.6. у Акционом плану за Поглавље 23. Тако су индикатори утицаја за активност 1.1.5. – Установити јасну процедуру јавног реаговања за Високи савет судства и Државно веће тужилаца у случајевима политичког утицаја на рад судства и јавног тужилаштва, формулисани као: Суштински је редукована перцепција политичког утицаја на рад правосудних инстанци, како међу носиоцима правосудних функција, тако и код грађана и Унапређена је

јачање транспарентности рада Државног већа тужилаца и Високог савета судства, Компилирана верзија ажурираног акционог плана, доступна на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2963/akcioni-plan-za-sprovodjenje-strategije.php>, приступ 5. 5. 2015.

³⁷ Оваква пракса била би у складу са тачком IX Препоруке Савета министара (2002)2 државама чланицама о приступу службеним документима (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>) и у складу са важећим регулаторним оквиром у Србији.

³⁸ Више о међународним стандардима и упоредној регионалној легислативи и пракси у области слободног приступа информацијама од јавног значаја у Ана Кнежевић Бојовић “Слободан приступ информацијама од јавног значаја, “Правни механизми спречавања корупције у југоисточној Европи”, Институт за упоредно право, стр. 123-142; о раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца у периоду од 2008. до 2012. године в. Весна Ракић-Водинелић, Марио Рељановић, Ана Кнежевић Бојовић, *op.cit.*

транспарентност рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца и њихова сарадња са медијима. Надаље, индикатори утицаја за активност 1.1.6. – Осигурати пуно поштовање судских одлука укључујући и подизање свести да критиковање судских одлука, нарочито од стране политичара, представља ризик по независност правосуђа, формулисани су тако да су усмерени на повећање перцепције о познавању релевантних стандарда у вези са критиковањем судских одлука, слично као што су индикатори утицаја који се односе на смањење политичког утицаја усмерени на перцепију смањеног политичког утицаја.³⁹ Иако су неки од њих квантитативно мерљиви, ови индикатори утицаја заправо немају суштински допринос у успостављању независности правосуђа и елиминисању политичког утицаја на судске одлуке – перцепција познавања права, као што је познато студентима права, није исто што и познавање права и далеко је од његове непосредне примене, а перцепција постојања или непостојања политичког утицаја на доношење судских и тужилачких одлука (која се, према Акционом плану, проверава путем анкета) нипошто се не може изједначити са доследним понашањем политичких актера и медија у погледу критиковања судских одлука. Уосталом, пракса у Србији је показала да је, осим отворених политичких притисака на представнике правосуђа, могуће применити и друге механизме који индиректно могу утицати на доношење одлука – илустративан пример за то је случај судије Благоја Јакшића, члана Високог савета судства, коме је током поступка преиспитивања одлука о неизбору судија одузет имунитет, он оптужен за кривично дело злоупотреба службеног положаја, одређен му је притвор а чланство у Високом савету судства суспендовано у тренутку када су се доносиле кључне одлуке у поступку – до данас су усвојене две ослобађајуће пресуде у овом предмету.⁴⁰ За сам крај, илустративно је како је Министарство правде планирало активности којима ће спровести препоруку која се односи на прецизирање и примену правила о аутоматској (случајној) расподели предмета, односно, у пуном остварењу права на непристрасног судију (чији је кључни елемент право на природног судију) које, као што је истакнуто раније у раду, неки аутори сматрају самом суштином

³⁹ Повећање процента судија и јавних тужилаца који наводе да су им познати европски стандарди у области ограничења критиковања судских одлука, повећање процента новинара који наводе да су им познати европски стандарди и унутрашње норме у области извештавања о судским поступцима.

⁴⁰ Више о случају судије Јакшића и утицају покретања поступка против њега на рад Високог савета судства у Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *op. cit.*, стр. 163-173.

независности правосуђа.⁴¹ Детаљна анализа Акционог плана показује да Министарство пуну имплементацију законске одредбе о расподели предмета случајем везује за увођење института пондерисања предмета.⁴² Остаје нејасно због чега је доследно поступање у вези са правилом расподеле предмета случајем (уз оправдана одступања, која се морају тумачити рестриктивно), на тај начин везано за увођење једног потпуно новог начина за одређивање сложености предмета, који несумњиво може да унапреди како систем управљања предметима, тако и систем континуираног вредновања рада судија, тим пре што је познато да је овај систем, за који се већ годинама залаже Друштво судија Србије, до сада спроведен само у оквиру једног пилот пројекта и да су потребна даља унапређења методологије пондерисања, као и додатне обуке судијских сарадника и јавнотужилачких помоћника.⁴³ Напоменимо, доследна примена измењених правила о аутоматској расподели предмета у судовима уз редовно спровођење надзора над њиховом применом од стране Високог савета судства планирана је почев од II квартала 2017. године. Чини се да су при изради Акционог плана за поглавље 23 релативно механички преузете препоруке за унапређење регулаторног оквира и праксе изнете у Функционалној анализи правосуђа у Србији, без преиспитивања могућности да се редослед корака у спровођењу активности измени.⁴⁴ Отуда остаје утисак да је приликом израде Акционог плана за поглавље 23 Министарство учинило одређени напор да формално усклади садржине планских докумената јавне политике и нова сазнања која би требало да унапреде реформски процес – иако не сасвим доследно – али да је суштински домет Акционог плана заправо ограничен.

4) ИЗВОРИ

Bell, John, *Judiciaries within Europe – a Comparative Review*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2010.

⁴¹ В. фусноту 4.

⁴² Акциони план, *op.cit.*, стр. 53-56.

⁴³ Више о потреби пондерисања предмета за потребе вредновања рада судија у: Унапређење ефективности (ефикасности и квалитета) и независности судија кроз вредновање њиховог рада, Друштво судија Србије, 2007. године, доступно на http://www.sudije.rs/files/file/pdf/vrednovanje_rada_sudija.pdf, приступ 4.5. 2015.

⁴⁴ Функционална анализа правосуђа у Србији, октобар 2014. године, доступна је на <http://www.mdftjss.org.rs/archive/file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>, стр. 412-425.

- Bobek, Michal, "The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries", *European Public Law*, Vol. 14, Issue 1.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, str. 5.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, European Commission, October 2012, Brussels.
- Garoupa, Nuno, Ginsburg, Tom, „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, *American Journal of Comparative Law*, Forthcoming; U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 444; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 250; Center on Law and Globalization Research Paper No. 09-05.
- Hillion, Christophe, "Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection", *European Policy Analysis*, June issue 2013.
- McNollgast, "Conditions for Judicial Independence", *Journal of Contemporary Legal Issues*, 2006; San Diego Legal Studies Paper No. 07-43.
- Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights* (doc. 17785/12, 14 December 2012).
- Препоруке Савета Министара (2002)2 државама чланицама о приступу службеним документима (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.
- Закон о високом савету судства, Сл. гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011.
- Закон о Државном већу тужилаца, Сл. гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011.
- Извештај о скринингу Србија Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, стр. 26, доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, pristup 29. 4. 2015.

- Кнежевић Бојовић, Ана, „Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23: критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *Страни правни живот* 3/2013.
- Кнежевић Бојовић, Ана, „Слободан приступ информацијама од јавног значаја, “Правни механизми спречавања корупције у југоисточној Европи”, Институт за упоредно право, 2014.
- Кнежевић Бојовић, Ана, Чавошки, Александра, „Улога правосуђа у процесу европских интеграција”, Ефекти интеграције Србије у Европску унију, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, 2009.
- Компилирана верзија ажурираног акционог плана, доступна на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2963/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije.php>
- Марковић, Ратко, Уставно право, Београд 2012.
- Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије, *Службени гласник* РС, бр. 44/2006.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016).
- Одлука о образовању Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, (*Службени гласник* 76/2013).
- Осврт на разматрање предлога у вези са Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 организације Транспарентност Србија, доступан на <http://www.transparency.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2014>, pristup 29. 4. 2015.
- Ракић-Водинелић, Весна, et al., Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003.
- Ракић-Водинелић, Весна, Кнежевић Бојовић, Ана, Рељановић, Марио, Реформа правосуђа у Србији 2008-2012, Правни факултет Универзитета “Унион”, *Службени гласник*, Београд, 2012.
- Ракић-Водинелић, Весна, Реформа правосуђа у Србији“, Свеске за јавно право, бр. 9/2012 General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (AD 23/12, 27 June 2012).
- Станковић, Марко, „Судска власт у Уставу Србије од 2006. – критички поглед“, *Судије у правном систему – избор судија у Србији и земљама региона* (ур. Един Шарчевић и Владан Петров), Сарајево 2013, стр. 71-83.

Трећа верзија Акционог плана за поглавље 23, стр. 23. Акциони план је доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, приступ 4. 5. 2015.

Унапређење ефективности (ефикасности и квалитета) и независности судија кроз вредновање њиховог рада, Друштво судија Србије, 2007. године, доступно на http://www.sudije.rs/files/file/pdf/vrednovanje_rada_sudija.pdf, приступ 4. маја 2015.

Филиповић, Сања, Анатевски, Мирослав „Преговори Србије и Европске уније у вези поглавља 20 – Предузетништво и индустријска политика”, Европско законодавство 49-50/2014, 146-148.

Функционална анализа правосуђа у Србији, октобар 2014. године, доступна на <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Функционална анализа правосуђа у Србији показала је да је подршка Стратегији реформе правосуђа недовољна, како у јавности, тако и у оквиру правосудних професија, најпре због лоше информисаности о самој стратегији али и из других разлога, који захтевају додатну анализу.⁴⁵ Разумно се може очекивати да би анкета у вези са информисаношћу о и подршци Акционом плану за поглавље 23 дала сличне, или лошије резултате. Овакво стање је одиста индикативно, јер се чини да упркос напорима који су учињени у правцу бољег укључивања представника стручне и опште јавности у процес усвајања докумената јавне политике и стратешко планирање у области реформе правосуђа, широка подршка планираним активностима и мерама и даље изостаје – а управо је такав недостатак подршке био један од значајних разлога неуспеха претходне Стратегије. Надаље, у Функционалној анализи се, сасвим исправно, оцењује да из Националне стратегије за реформу правосуђа није јасно да ли ће се понашање и учинак у српском правосуђу одиста и изменити. Ово запажање се једнако може применити и на Акциони план за поглавље 23 – иако несумњиво амбициозно припремљен документ, чини се да је превасходно усмерен на то да се покаже формална спремност да се поступи по препорукама из Извештаја о скринингу него да се правосуђе у Србији темељно реформише и његова независност, као иманентна вредност, ојача.

⁴⁵ Ibid., стр. 234.

Отуда се може исказати оправдана бојазан да Србија неће искористити могућности које пружа процес придруживања за остваривање суштинских реформи у области правосуђа, а да ће независно правосуђе за све грађане Србије остати покретна мета, уместо један од кључних темеља правне државе и гарант пуног остварења људских права. На Министарству правде је да учини додатне напоре како би, идеално пре отварања преговора за поглавље 23, обезбедила пуну подршку и разумевање у стручној јавности и припадницима правосудних професија за будуће реформске кораке – а то је могуће само темељним преиспитивањем приступа изради стратешких докумената и њиховом спровођењу.