

---

# УЛОГА ПРАВОСУЂА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

проф. др Александра Чавошки<sup>1</sup> и мр Ана Кнежевић Бојовић<sup>2</sup>  
.....

## 1. Улога националних судова у процесу европских интеграција

Иако се два од четири критеријума за пријем у чланство односе на правосуђе, улога и значај правосуђа, а посебно националних судова се врло често занемарују у земљама које се налазе на почетку процеса европске интеграције. Националне владе су усредсређене на изградњу деполитизоване и професионалне државне управе способне да пружи услуге грађанима. Овај приступ је донекле и разумљив будући да је државна управа због своје улоге у поступку усклађивања националних прописа са европским и организовања националних прописа за овај подухват умногоме значајнија у првим фазама европске интеграције.

Међутим, национални судови имају значајну улогу у поступку европских интеграција, иако она постаје много важнија након пријема у чланство Европске уније. На првом месту, од националних судова зависи правилна примена и извршење комунитарног права. Често се заборавља да правосуђе Европске уније не чине само Европски суд правде, Првостепени суд и одавно Службенички трибунал, већ и сами национални судови без којих је овај правосудни систем непотпун. Разноликост правних извора у Европској унији чини улогу националних судова врло сложеном и из ње произилази неопходност обуке националних судија о правној природи комунитарног права.

---

<sup>1</sup>Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

<sup>2</sup>Институт за упоредно право, Београд.

Штавише, они имају кључну улогу у развоју и доследној примени права ЕУ. У овом подухвату кроз поступак давања претходног мишљења национални судови стварају партнерски однос са Европским судом правде и доприносе јединственој примени комунитарног права на територији Европске уније. Штавише, сам поступак доприноси свеопштој прихватљивости ауторитета комунитарног права и Суда правде као гаранта поштовања истог, као и „начину на који је комунитарно право постало део правне културе држава чланица, истински део националног права”<sup>3</sup>. Коначно, национални судови гарантују одговарајућа правна средства физичким и правним лицима у случају повреде комунитарног права од стране државног органа. “Могућност да се учесници у поступку пред националним судом позивају на право Заједнице представља кључну одлику интегрисаног националног система који је поставила Заједница”<sup>4</sup>. При томе, национални судови су дужни да обезбеде правна средства која су учесницима у поступку доступна под истим условима као и она која се примењују у случају кршења домаћег права.<sup>5</sup> Ова улога националних судова произашла је из судске праксе Европског суда правде која је произвела основна начела комунитарног права и то начело директног дејства, супрематије комунитарног права над националним и одговорности државе.

## 2. Критеријуми које се односе на национално правосуђе

Сам значај националног правосуђа у поступку европских интеграција произилази из чињенице да се два од четири копенхагенска критеријума управо односе на њега. Први тзв. политички критеријум подразумева изградњу стабилних институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и права мањина<sup>6</sup>. С друге стране, четврти критеријум утврђен

<sup>3</sup>J.P, Jacque, J.H.H, Weiler, ‘On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference’, *Common Market Law Review*, 27, (1990), pp. 185-207.

<sup>4</sup>Deards, E & Hargreaves S, *European Union Law*, Oxford University Press, 2004, p. 75.

<sup>5</sup>Deards, E & Hargreaves S, *European Union Law*, Oxford University Press, 2004, p. 100.

<sup>6</sup>[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm)

на Европском самиту у Мадриду захтева способност државе да спроведе правне прописе ЕУ кроз ефикасне административне и правосудне структуре (судски и административни капацитет)<sup>7</sup>.

У првим фазама европских интеграција државе, које су потенцијални кандидати или већ имају статус кандидата, суочавају се са тешкоћама у испуњавању првог критеријума, будући да успостављање владавине права као предуслова за функционисање правне државе претпоставља добро организоване и независне правосудне органе и строго поштовање начела поделе власти, односно изградњу правосудних институција заснованих на већ добро утврђеним основним начелима. Међутим, јасно се ставља акценат на независност судске власти, што подразумева рад целокупне правосудне власти, с посебним освртом на рад судова, и принцип „правичног суђења и доступности правде„.

Значај испуњавања овог критеријума најочигледнији је код борбе против организованог криминала и корупције. Постојање независне правосудне, а нарочито судске власти, као једног од политичких критеријума, јесте предуслов за борбу против организованог криминала. Област правосуђа је интересантна, посебно у оквиру процеса стабилизације и придруживања. Ова област је такође веома специфична захваљујући чињеници да, за разлику од других области, као што су пољопривреда, рибарство, енергетика, животна средина и слично, не постоји одређен списак европских прописа са којима треба ускладити домаће законодавство. Постоји одређени број конвенција којима се регулише једнак положај страна у кривичном поступку и одређени број конвенција којима се успоставља рад одређених правосудних и полицијских институција. То је и разлог што хармонизација прописа у овој области започиње са усклађивањем домаћег законодавства са стандардима Савета Европе.

Србија, као и све земље централне и источне Европе које су до сада примљене у чланство, има највеће потешкоће са овим првим политичким критеријумом због наслеђа ауторитарне власти. Чак и након свргавања оваквих режима „закони Србије, доношени у последњој деценији XX века, као и савезни закони, нису били прилагођавани стандардима савремене правне цивилизације, нити упоредноправним искуствима, а ваља посебно поменути, ни правном поретку насталом у оквиру Савета Европе и у Европској унији. Прописи из овога доба су, по правилу, оскудни, бројне правне ситуације

<sup>7</sup>Op.cit.

нису биле уређене, што је давало много простора самовољном и не-примереном тумачењу права од стране извршне власти. Правосудни систем није био схваћен као самостална грана државне власти, равноправна осталима. Поред тога, законске одредбе о правосуђу не ретко су противречиле Уставу.<sup>8</sup> У новембру 2001. године по први пут су донесени нови судски закони. Последњи сет правосудних закона усвојен је децембра 2008. године и то: Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о државном већу тужилаца, Закон о уређењу судова, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва и Закон о изменама и допунама Закона о прекршајима.

Једно од основних питања које је садржано у овом политичком критеријуму а које је требало решити овим законима јесте питање начина избора судија и њиховог деловања које треба да обезбеди независност националног правосуђа. Овом приликом аутор је одлучио да се позабави овим питањима како би утврдио да ли се њиме гарантује испуњење политичког критеријума који се односи на независно правосуђе. Нарочито значајну улогу у овом поступку има увођење независног тела надлежног за питања избора, разрешења, напредовања и дисциплинске одговорности судија – Високог савета судства.

### 3. Независност судијске функције

#### 3.1. Избор судија и председника судова

Питање избора судија увек је било од посебног значаја будући да је сам начин избора у великој мери показивао степен независности правосуђа у односу на остале гране власти. Иако је судство увек Уставом било признато као самостална и независна грана државне власти, сам начин избора судија недвосмислено је доводило у опасност равноправност судства у систему поделе власти. Дуго времена је надлежност избора и разрешења судија била поверена Народној скупштини на предлог министра правде, те се оправдано постављало питање утицаја извршне власти на избор судија на судијску функцију. Након усвајања правосудних закона 2001. године, а имајући у

<sup>8</sup> Праћење правосуђа, необјављена студија коју су израдили научни сарадници Института за упоредно право и представници Друштва судија у оквиру пројекта Фонда за отворено друштво.

виду упоредноправна искуства, ова надлежност је подељена између Народне скупштине и Високог савета правосуђа на тај начин што је Високи савет предлагао Народној скупштини избор председника суда, судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Децембра 2008. године усвојен је последњи пакет правосудних закона којим је изнова измењен начин избора судија и председника суда.

### 3.1.1. Избор судија

**Члановима 146 и 147 Устава РС дефинише се начин избора судија и трајање судијске функције. Устав гарантује сталност судијске функције, осим у случају првог избора када се судије бирају на три године. Уставом и Законом о судијама су предвиђени различити начини избора за судије које се први пут бирају на функцију и за све касније изборе. Новим Законом о судијама<sup>9</sup> су учињени значајни помаци у односу на ранија законска решења, будући да су законом значајно проширене надлежности Високог савета судства.** Чини се да су од њих најзначајније управо оне које се односе на избор судија за трајно обављање функције, одређивање броја судија и судија поротника за сваки суд, одлучивање о вредновању рада судија и председника суда, одлучивање о престанку судијске функције, као и предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад суда. Обим ових овлашћења, нарочито чињеница да ће Високи савет судства одлучивати о избору судија за трајно обављање функције, као и о престанку судијске функције, указују на тежњу за јачањем независности судске у односу на извршну и законодавну власт, мада састав чланова овог тела не следи у потпуности ову идеју.

**Избор се врши на следећи начин.** Избор судија оглашава Високи савет судства. Оглас се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и другом средству јавног обавештавања које покрива целу Републику Србију. Пријаве за избор се подносе Високом савету судства, у року од 15 дана од дана објављивања огласа у „Службеном гласнику Републике Србије”. Уз пријаву се подносе и докази о испуњавању услова за избор.

<sup>9</sup>Службени гласник РС, бр. 116/08.

Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата. Подаци и мишљења прибављају се од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, а за кандидате који долазе из судова обавезно је прибављање мишљења седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда, у које кандидат има право увида пре избора.

Приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности, Високи савет судства ће посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита. За кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно се прибавља оцена рада. Пре предлагања, Високи савет судства може обавити разговор са пријављеним кандидатима. Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног или више кандидата за избор на једно судијско место. Одлука о предлогу Високог савета судства мора бити образложена. Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију.

Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду. Судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата је оцењен са оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију”, обавезно се бира на сталну функцију. Судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата је оцењен оценом „не задовољава”, не може бити биран на сталну функцију. Високи савет судства одлучује и о избору судија, које су на сталној судијској функцији, у други или виши суд.

Број судија и судија поротника за сваки суд одређује Високи савет судства. Број судија прекршајних, Вишег прекршајног и Управног суда одређује се и за свако одељење изван седишта суда. Високи савет судства преиспитује потребан број судија и судија поротника у сваком суду на пет година. По сопственој иницијативи или на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда и министра надлежног за правосуђе, а на основу годишњег прилива предмета, Високи савет судства може преиспитати потребан број судија и судија поротника и пре истека рока од пет година.