

VLADAVINA PRAVA– NAČELNI IZAZOVI I PRESEK STANJA U SRBIJI NA ODABRANIM PRIMERIMA IZ OBLASTI PRAVOSUĐA¹

Sažetak

Postignuća u oblasti vladavine prava predstavljaju samu okosnicu procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Tokom poslednje decenije vladavina prava nalazi se i u fokusu unutrašnjih politika EU i nije više samo apstraktna dužnost već dobija jasnije materijalne obrise. Primetna je multiplikacija različitih instrumenata i mehanizama koji se odnose na zaštitu vladavine prava unutar Unije, što ovaj, i dalje fluidni koncept, dodatno čini pokretnom metom za države kandidate. Naime, u kontekstu procesa pridruživanja EU, metodologija izveštavanja u vezi sa vladavinom prava menjala se tokom godina, pri čemu je značajno primetiti da ona nikada nije bila detaljno objašnjena. Raznovrsnost i brojnost mehanizama koje EU koristi kako bi pratila stanje u svojim državama članicama, preklapanja, ali i nemale razlike i nepodudarnosti u pogledu indikatora i izvora koji se koriste za sagledavanje postignuća država kandidata, otežavaju njihovo upoređivanje i postavljanje jasnijih dugoročnih ciljeva u procesu pridruživanja. Istovremeno se čini da i dalje postoji rizik da će države kandidati u procesu pridruživanja percipirati reforme u oblasti vladavine prava kao merljive ciljeve koje treba jednokratno ostvariti, umesto da ih internalizuju kao stalnu težnju ka vladavini prava. Imajući u vidu ograničen domet ovog rada i budući da je diskusija o vladavini prava unutar EU poslednjih godina uglavnom usmerena na funkcionisanje pravosuđa, rad se fokusira na sagledavanje stanja u oblasti pravosuđa u Srbiji. Konkretnije, u radu se kao paradigmatski primeri za koje postoje jasni statistički podaci ispituju ključni aspekti efikasnosti i kvaliteta srpskog pravosuđa njegovim poređenjem sa odgovarajućim rezultatima u državama članicama EU.

Na početku autorke ukratko predstavljaju složenost metodologije kojom se prati vladavina prava u unutrašnjim politikama EU, kako bi jasnije ilustrovale

* Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, e-mail: a.bojovic@iup.rs, <https://orcid.org/0000-0002-3746-5747>.

** Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, e-mail: v.coric@iup.rs, <https://orcid.org/0000-0003-4240-7469>.

¹ Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini (evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049).

utisak o stalno pokretnoj meti koju predstavljaju pravne tekovine EU u oblasti vladavine prava. Potom ukazuju na metodološke izazove prilikom poređenja različitih dostupnih setova podataka i analiza stanja u pravosuđu u Srbiji kao državi kandidatu sa rezultatima država članica EU. Nakon toga, autorke predstavljaju statističke podatke koji ilustruju trenutno stanje u pravosuđu Srbije preko odabranih indikatora efikasnosti i kvaliteta pravosuđa i upoređuju ih sa rezultatima država članica EU. Autorke na primeru Srbije zaključuju da uprkos ostvarenom napretku pravosuđa nego prethodnih godina, Srbija i dalje umnogome zaostaje za onim državama članicama EU koje postižu najbolje rezultate. Pravosudni sistem u Srbiji i dalje se pokazuje kao sistem u kome resursi nisu optimalno raspoređeni i u kome sudski postupci dugo traju. Zaključuje se da čak i prilično precizno formulisana prelazna merila koja se odnose na pravosuđe ne daju dovoljno jak podsticaj za značajnija i trajnija postignuća. Autorke sugerišu da bi, umesto zadržavanja na poređenju sa drugim državama kandidatima, sistematično poređenje efikasnosti i kvaliteta pravosudnog sistema u Srbiji sa efikasnošću i kvalitetom pravosudnih sistema država članica EU, moglo dati novi podsticaj sistemskim reformama u pravosuđu Srbije i na taj način ojačati proces pridruživanja.

Ključne reči: vladavina prava, pravosuđe, efikasnost, kvalitet, pridruživanje EU, Srbija.

1. UVODNE NAPOMENE

U kontekstu Evropske unije (u daljem tekstu: EU) vladavina prava je fluidan koncept koji nije jasno definisan Osnivačkim ugovorima, već je određen kao jedna od osnovnih vrednosti na kojima počiva EU.² Izazov u vezi sa strukturisanjem analize u oblasti vladavine prava proizlazi upravo iz složenosti i fluidnosti ovog pojma, njegove operacionalizacije u ključnim dokumentima od značaja za proces pridruživanja Srbije EU, te inherentnih razlika u odnosu na operacionalizaciju i praćenje postignuća u oblasti vladavine prava unutar same EU. Naime, vladavina prava predstavlja jedan od osnovnih kriterijuma za pristupanje EU, formulisani još 1993. godine na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu i ojačan dve godine kasnije u Madridu.³ Vladavina prava je tokom narednih decenija postala okosnica politike proširenja EU.⁴

² Čl. 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 202, 7. 6. 2016, 13). Vid. Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2022/lisabon_novembar_22.pdf, 30. 11. 2022.

³ European Council in Copenhagen – 21–22 June 1993 – Conclusions of the Presidency, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3, 28. 11. 2022.; Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency conclusions, https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, 28. 11. 2022.

⁴ V. Bard et al., *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights Annex II – Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, European Parliamentary Research Service, 2016; W. Nozar, *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, Netherlands Institute of International Relations, July 2, 2012, 2. O konceptu vladavine prava vid. najpre B.

U procesu pridruživanja EU metodologija izveštavanja u vezi sa vladavinom prava menjala se tokom godina – ali nikada nije detaljno objašnjena.⁵ Ključni elementi vladavine prava u okviru pregovaračkih poglavlja ne posmatraju se zajedno, već se prelamaju kroz sagledavanje demokratskih institucija, reforme javne uprave, medija, civilnog društva, te Poglavlja 23 koje nosi naziv „Pravosuđe i osnovna prava”, a delom i Poglavlja 24 „Pravda, sloboda i bezbednost”.⁶ Usvajanje nove metodologije u samom procesu pristupanja EU⁷ nije umnogome promenilo strukturu izveštavanja, te se u istom delu godišnjih izveštaja (o napretku) država kandidata u okviru Poglavlja 23 sagledavaju pitanja koja se odnose na pravosuđe i ljudska prava.

Mogućnost upoređivanja država članica EU i država kandidata u pogledu stanja u pojedinim oblastima prava, a naročito u oblasti vladavine prava, od naročitog je značaja za sagledavanje punog obima ostvarenosti ne samo prelaznih merila već i ključnih aspekata vladavine prava u širem kontekstu demokratizacije celokupnog društva. Jedna od značajnih kritika politike spoljašnjeg uslovljavanja koju EU primenjuje na države kandidate⁸ jeste da može dovesti do fragmentacije zakonodavstva⁹ ili čak do podrivanja vladavine prava tobožnjim poštovanjem pravila.¹⁰ Otuda poređenje može pomoći i u identifikovanju ovih praksi. Prevazilaženju problema doslednog poređenja postignuća država članica EU sa postignućima država kandidata u oblasti vladavine prava ne doprinosi činjenica da se pravne tekovine u ovoj oblasti u najvećoj meri zasnivaju na izvorima mekog prava, u kojima se prepoznaju i priznaju raznovrsna rešenja nacionalnih prava u pogledu organizacije i funkcionisanja pravosuđa. Konačno, kao na posebno važno ukazujemo na nedavno jasno formulisano stanovište Suda pravde EU – vladavina prava nije vrednost koja se može jednom postići, a potom ne održavati.¹¹ U tom smislu, čini se da države kandidati nisu sigurne u kojoj meri treba da ispune zahteve koje pred njih postavlja EU u procesu pridruženja, čak ni onda kada se u prelaznim merilima neposredno poziva na evropske standarde, te da nisu u punoj meri sagledale činjenicu da se postignuti stepen vladavine prava

Tamanaha, “A Concise Guide to the Rule of Law”, in: *Relocating the Rule of Law* (eds. Gianluigi Palombella, Neil Walker), London 2009, 3–16.

⁵ M. Vlajković, “Rule of Law EU’s Common Constitutional “Denominator” and Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Osijek 2020, 235–257.

⁶ M. Matić Bošković, J. Kostić, “New EU Enlargement Strategy Towards the Western Balkans and Its Impact on Rule of Law”, *Slovak Yearbook of European Union Law* 1/2021, 39.

⁷ J. Ćeranić Perišić, “Prospects for Integration in the Western Balkans”, in: *Current Challenges of European Integration, 12th Network Europe Conference, 9–10 November 2020* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), EIZ Publishing, Zürich 2021, 103; J. Ćeranić Perišić, „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU”, *Srpska politička misao* 69(3)/2020, 153–177.

⁸ A. Knežević Bojović, V. Ćorić, A. Višekruna, „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije”, *Srpska politička misao* 65(3)/2019, 233–253.

⁹ M. Mendelski, The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe, 4–6, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17. 4. 2019.

¹⁰ M. Krygier, “What’s the Point of the Rule of Law”, *Buffalo Law Review* 67/2019, 745.

¹¹ Predmet C-156/21, *Hungary v Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:97, 126.

mora u kontinuitetu održavati i unapređivati, kako pre članstva tako i po samom prijemu u EU. Istovremeno, čini se da i dalje postoji rizik, na koji su još 2012. godine ukazale Nikolaidis i Klajnfeld (Kalypso Nicolaidis, Rachel Kleinfeld), da će države kandidati reforme u oblasti vladavine prava u procesu pridruživanja percipirati kao merljive ciljeve koje treba ostvariti, umesto da ih internalizuju kao stalnu težnju ka vladavini prava.¹²

Zbog ograničenog dometa ovog rada, biće sagledani samo neki od ključnih elemenata koji se odnose na pravosuđe. Tačnije, u radu će se kao paradigmatični primeri za koje postoje jasni statistički podaci ispitati ključni aspekti efikasnosti i kvaliteta pravosuđa. Pre analize efikasnosti i kvaliteta pravosuđa biće ukratko predstavljena složenost metodologije kojom se prati vladavina prava u unutrašnjim politikama EU kako bismo jasnije ilustrovali utisak o stalno pokretnoj meti koju predstavljaju pravne tekovine EU, naročito u oblasti vladavine prava. Potom će biti ukazano na metodološke izazove prilikom poređenja različitih dostupnih setova podataka i analiza o stanju u pravosuđu u Srbiji kao državi kandidati. Nakon toga u radu će preko važnih indikatora efikasnosti i kvaliteta pravosuđa biti sagledani podaci koji ilustruju trenutno stanje u srpskom pravosuđu.

2. UKRATKO U VLADAVINI PRAVA U UNUTRAŠNjim POLITIKAMA EU

Od usvajanja Ugovora iz Lisabona¹³ i jasnijeg pozicioniranja načela vladavine prava kao vrednosti na kojoj počiva EU primetna je multiplikacija različitih instrumenata i mehanizama koji se odnose na zaštitu vladavine prava unutar EU. U pravnoj nauci se ističe da ovakva multiplikacija nije istovremeno praćena i jasnom međusobnom koordinacijom.¹⁴ Na ovom mestu ukratko ćemo predstaviti ključne preventivne i represivne mehanizme koje je EU razvila u tom pogledu.

Mehanizam nadzora nad državama članicama u pogledu njihovog postupanja u skladu sa načelom vladavine prava koji je predviđen članom 7 Ugovora o EU nesumnjivo predstavlja najznačajni od mehanizama koji su integrisani u Osnivačke ugovore.

U stručnoj i naučnoj javnosti, od kada je taj termin prvi upotrebio Žoze Manuel Barozo (José Manuel Barroso), tadašnji predsednik Evropske komisije, o članu 7 često se govori kao „nuklearnoj opciji”.¹⁵ Ovakva formulacija odnosi se pre svega na mehanizam propisan stavom 2 člana 7, kojim se previđa sankcionisanje i suspendovanje prava država članica, uključujući pravo glasanja u Savetu u

¹² K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, “Rethinking Europe’s “Rule of Law” and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma”, *SIGMA Papers* 49, OECD Publishing, 2012, 32.

¹³ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C* 306, 17. 12. 2007, 1–271.

¹⁴ L. Pech, *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox Working Paper No. 7* – March 2020, RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law.

¹⁵ Izraz „nuklearna opcija” Žoze Manuel Barozo je upotrebio u svom govoru o stanju EU 2013. godine, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_684, 4. 12. 2022.

slučajevima kada postoji ozbiljna dugotrajna povreda od strane država članica.¹⁶ Za obezbeđivanje vladavine prava podjednako je važan i mehanizam predviđen stavom 1 člana 7, kojem se zapravo posvećuje daleko manja pažnja u stručnim i naučnim krugovima.¹⁷ On sadrži preventivni mehanizam kojim se Savet ovlašćuje da formalno prizna postojanje rizika od nastupanja ozbiljne povrede i usvoji preporuke u cilju razmatranja te situacije. Dakle, reč je o mehanizmu kojim se nastoji da otpočne dijalog radi razrešavanja konkretne situacije.¹⁸

Kao drugi instrument značajan u kontekstu ovog rada izdvaja se Pregled stanja u oblasti pravosuđa – *EU Justice Scoreboard*. Naime, idući za uspešnim primerom Saveta Evrope, Evropska komisija je 2013. godine pokrenula godišnji instrument procene, odnosno statistički uporedni alat za procenu nezavisnosti, kvaliteta i efikasnosti nacionalnih pravosudnih sistema država članica zasnovan na paleti različitih indikatora.¹⁹

Evropska komisija je potom 2014. godine usvojila Okvir za vladavinu prava – *Rule of Law Framework*.²⁰ Radi se o instrumentu mekog prava koji je neformalno prepoznat kao instrument koji prethodi postupku iz člana 7 Ugovora o EU. Njime se predviđa postupak strukturisanog dijaloga između EU i države članice u kojoj postoji pretnja od povrede vladavine prava. U pravnoj nauci Okvir za vladavinu prava se kritikuje kao instrument koji zapravo nepotrebno odlaže primenu člana 7.²¹

Takođe, 2014. godine, u Savetu EU, u okviru Saveta za opšte poslove uspostavljen je i godišnji Dijalog o vladavini prava radi njihovog unapređenja i čuvanja.²² Navedeni mehanizam nije zamišljen kao dupliranje rada drugih organa i institucija EU; evaluiran je 2019. godine i ocenjen kao koristan.²³ Suštinski, radi

¹⁶ E. Orban, "Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – With all its Consequences?", *Hungarian Journal of Legal Studies* 67(1)/2016, 119.

¹⁷ K. L. Scheppele, L. Pech, *Is Article 7 Really the EU's "Nuclear Option"?*, VerfBlog, 2018/3/06, <https://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option>.

¹⁸ F. Timmermans, *Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387. Za kritiku mehanizama uspostavljenih članom 7 vid. D. Kochenov, "Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision", in: *Defending Checks and Balances in EU Member States* (eds. Armin von Bogdandy et al.), Springer, Berlin–Heidelberg 2021, 127–154.

¹⁹ U pravnoj literaturi se opravdano primećuje da ocene pravosuđa koje se zasnivaju na statistici i indikatorima ne predstavljaju više *terra incognita*, te da su se koristile i pre njihovog uvođenja u EU. Na evropskom nivou to je učinjeno već 2000. godine u okviru Saveta Evrope putem evaluacija koje sprovodi Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Vid. A. Dori, "The EU Justice Scoreboard – Judicial Evaluation as a New Governance Tool", *MPI Luxembourg Working Paper Series* 2/2015, <https://ssrn.com/abstract=2752571>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2752571>. Ovaj primer je posledično sledila i EU.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU framework to strengthen the rule of law, COM/2014/0158 final.

²¹ L. Pech (2020), 16.

²² Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law General Affairs Council meeting Brussels, 16 December 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/24875/146323.pdf>, 1. 12. 2022.

²³ Presidency conclusions-Evaluation of the annual rule of law dialogue, 19. 11. 2019, 14173/19. Na primer, tokom 2022. godine u okviru dijaloga raspravljano je o vladavini prava u Luksemburgu, Mađarskoj, Malti, Holandiji i Austriji na osnovu Izveštaja o vladavini prava iz 2021.

se o platformi za dijalog, ali bez formalnih posledica u slučaju da se ustanovi neko odstupanje od načela vladavine prava.

Još jedan instrument naročito značajan u kontekstu ovog rada jeste Mehanizam vladavine prava – *Rule of Law Mechanism*, koji se opisuje kao godišnji dijalog između Komisije, Saveta, Parlamenta i država članica, kao i nacionalnih parlamenta, građanskog društva i drugih aktera.²⁴ Osnov ovog procesa predstavljaju godišnji Izveštaji o vladavini prava – *Rule of Law Reports*.²⁵ U izveštajima se daje analitički pregled stanja u državama članicama u okviru oblasti: 1) pravosuđa, 2) borbe protiv korupcije, 3) pluralizma medija i 4) drugih institucionalnih pitanja u vezi sa sistemom međusobnog proveravanja i ravnoteže.²⁶

Kao najnoviji instrument usvojena je Uredba o uslovljavanju poštovanjem vladavine prava (u daljem tekstu: Uredba).²⁷ Cilj Uredbe je zaštita budžeta EU, i to tako što je njom propisano da se u slučaju kršenja načela vladavine prava od strane neke države članice EU koja negativno utiče na dobro finansijsko upravljanje budžetom EU ili na njene finansijske interese, plaćanja iz budžeta EU toj državi članici mogu smanjiti, ukinuti ili suspendovati. Ovaj dokument tvrdog prva naročito je značajan jer se u njemu prvi put daje jasna definicija vladavine prava, koja je, doduše, primenjiva samo u kontekstu date uredbe. U članu 4 Uredbe, navode se *exempli causa* pojave koje mogu ukazivati na kršenje načela vladavine prava. Zbog ograničenog polja delovanja Uredbe, ove pojave određene su uže nego što je to učinjeno u Izveštajima o vladavini prava.

Kao što se vidi, pitanje zaštite i unapređenja načela vladavine prava u državama članicama EU tokom poslednje decenije postalo je jedno od ključnih pitanja funkcionisanja same EU. Brojnost instrumenata koji su tome posvećeni svedoči o značaju ovog načela ali i o tome da njegovo puno poštovanje predstavlja akutni izazov i za države koje su u nekom trenutku već postigle zadovoljavajući stepen vladavine prava. Oni takođe predstavljaju i dodatni izazov državama na putu pridruženja EU, kako zbog konstantnog evoluiranja propisa i prakse tako i zbog fluidnog cilja kome se teži.

3. METODOLOŠKI OKVIRI ZA PRAĆENJE STANJA U OBLASTI VLADAVINE PRAVA U ODNOSU NA PRAVOSUĐE – POREĐENJE MEHANIZAMA UNUTRAŠNJE I SPOLJNE POLITIKE EU

Imajući u vidu raznolikost i brojnost mehanizama kojima se prati stanje u oblasti vladavine prava u unutrašnjim politikama EU, nameće se pitanje da li se

²⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en, 24. 11. 2022.

²⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#rule-of-law-report, 24. 11. 2022.

²⁶ Metodologija prema kojoj je izrađen Izveštaj o vladavini prava za 2022. godinu dostupan je na: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/rolm_methodology_2022.pdf, 10. 11. 2022.

²⁷ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget OJ L 433I, 22. 12. 2020, 1–10.

neki od ovih mehanizama može uporediti sa mehanizmima koji se koriste u okviru procesa pridruživanja EU za ocenu stanja u toj oblasti u državama kandidatima. Iz ovog pitanja nužno sledi i ono koje se odnosi na ključne dokumente koje je Srbija usvojila u okviru pregovaračkog procesa – da li izveštavanje o ispunjenosti obaveza koje je Srbija preuzela u okviru Poglavlja 23, te analiza godišnjih izveštaja Evropske komisije o državama kandidatima daje dovoljno jasnu i preglednu sliku postignuća u državi kandidatu odnosno Srbiji? Ako je odgovor na ova pitanja pozitivan, šta su ključne poredbene tačke u odnosu na države članice EU?

Što se tiče odgovora na prvo pitanje, u pravnoj teoriji formulisana je teza da mehanizmi koji se koriste u procesu pridruživanja EU u neku ruku već predstavljaju platformu za detaljniju elaboraciju standarda koji su obavezujući i za same države članice EU.²⁸ U tom smislu, Izveštaji o vladavini prava u velikoj meri podsećaju na godišnje izveštaje o državama kandidatima. U pogledu ključnih dokumenata koji su usvojeni u Srbiji i njihove podobnosti za poređenje sa stanjem u državama članicama EU potrebna je nešto detaljnija analiza.

3.1. Uporedivost struktura Akcionog plana za Poglavlje 23 i godišnjih izveštaja o državama kandidatima

Za Srbiju početno merilo u pregovaračkom procesu – Akcioni plan za Poglavlje 23²⁹ (u daljem tekstu: AP23) izvorno je strukturisan prema preporukama iz izveštaja o skriningu. Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: Revidirani AP23)³⁰ sadržinski nije mnogo izmenjen, ali je, gde god je bilo moguće, strukturisan prema prelaznim merilima formulisanim u Zajedničkoj poziciji EU,³¹ a tamo gde to nije bilo moguće, zadržane su preporuke iz procesa skrininga.³² Stoga su osnovne tematske oblasti prema kojima su planirane reformske aktivnosti u pravosuđu Srbije: nezavisnost, nepristrasnost i odgovornost, profesionalnost/stručnost/efikasnost i procesiranje ratnih zločina na nacionalnom nivou.

S druge strane, godišnji izveštaji o državama kandidatima, pa tako i o Srbiji u analitičkom pregledu stanja u Poglavlju 23 u pogledu pravosuđa ispituju sledeće šire oblasti: strateške dokumente, organe upravljanja, nezavisnost i nepristrasnost, odgovornost, stručnost i osposobljenost, kvalitet pravosuđa, efikasnost

²⁸ I. Damjanovski, C. Hilion, D. Preshova, "Uniformity and Differentiation in the Fundamentals of EU Membership: The EU Rule of Law Acquis in the Pre- and Post-accession Contexts", *EU IDEA Research Papers* 4/2020, 7.

²⁹ Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 usvojen na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26531/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, 18. 11. 2022.

³⁰ Revidirani AP 23 usvojen na sednici Vlade RS 10. jula 2020. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, 18. 11. 2022.

³¹ Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG23_Zajednicka_pozicija_EU.pdf, 17. 11. 2022.

³² Revidirani AP 23, 4.

i rešavanje ratnih zločina u zemlji. Sličnu, ali ne i potpuno identičnu analitičku strukturu prate i polugodišnji izveštaji Evropske komisije o Srbiji u Poglavljima 23 i 24 (*non-papers*).³³

Kao što se vidi, struktura Revidiranog AP23 i izveštaja EU u kojima se u velikoj meri prati ispunjenost njime postavljenih ciljeva nisu u potpunosti podudarne. Kao dodatni izazov u doslednom praćenju dostignuća u pravosudnom sektoru može se izdvojiti i Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine³⁴, strukturisana prema posebnim ciljevima kojima se unapređuju i jačaju: nezavisnost i samostalnost pravosuđa, nepristrasnost i odgovornost pravosuđa, efikasnost pravosuđa, e-pravosuđe i transparentnost pravosuđa. Navedena strategija i Revidirani AP23 su usklađeni i mere iz Strategije se realizuju putem sprovođenja aktivnosti iz Revidiranog AP23. Ovakav pristup, koji je opravdano usmeren na optimalno korišćenje dostupnih resursa, kao i na prevazilaženje fragmentarnog pristupa reformama u pravosudnom sektoru, nesumnjivo predstavlja dobro rešenje.³⁵ Ipak, razlike u strukturi Revidiranog AP23 i Strategije dodatno otežavaju praćenje stepena ostvarenosti ciljeva usmerenih na unapređenje pravosuđa u Srbiji, kako onih neposredno motivisanih procesom pridruživanja EU tako i onih koji su prevashodno motivisani prepoznatim unutrašnjim potrebama domaćeg pravosudnog sektora.

3.2. Izveštaj o vladavini prava, Pregled stanja u oblasti pravosuđa i godišnji izveštaji o državama kandidatima u oblasti pravosuđa – uporedivost strukture i izvora

U svojim godišnjim izveštajima o državama kandidatima EU se oslanja na širok spektar izvora, uključujući i spoljne indikatore koji nisu razvijeni ni u okviru EU ni u okviru Saveta Evrope, kao što su *Freedom House Nations in Transit and Global Freedom Scores*, *Freedom House* i *World Justice Project Rule of Law Index*. S druge strane, EU koristi nešto drugačije metodološke okvire prilikom praćenja stanja u oblasti vladavine prava u državama članicama. To je vidljivo iz metodoloških pristupa u Izveštajima o vladavini prava kao i u Pregledu stanja u oblasti pravosuđa, koji je značajan pre svega u kontekstu sagledavanja mogućnosti poređenja stanja u državama članicama EU sa stanjem u državama kandidatima za pristupanje EU.

Izveštaj o vladavini prava pitanje pravosudnih sistema, kao jednu od četiri ključne oblasti koje su predmet analize, sagledava sa tri aspekta koje čine: nezavisnost, efikasnost i kvalitet,³⁶ a kao izvore koristi Pregled stanja u oblasti pravosuđa

³³ Prema opštoj poziciji EU za pregovore o pristupanju Srbije („Pregovarački okvir”) tačka 44, Komisija je dužna da uredno obaveštava o stanju napredovanja pregovora u poglavljima „Pravosuđe i osnovna prava” (poglavljje 23) i „Pravda, sloboda i bezbednost” (poglavljje 24), i da o tome dvaput godišnje izveštava Svet.

³⁴ Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2020 i 8/2022.

³⁵ Vid. V. Ćorić, A. Knežević Bojović, “Framing an Improved Model of Judicial Reform in Aspiring Member States of the European Union”, *European Journal of Transformation Studies* 7(2)/2019, 211–220.

³⁶ Vid. fusnotu 22.

i prakse evropskih nadnacionalnih sudova – Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava. Pozivanje na sudsku praksu oba suda značajno je iz više razloga. Prvo zbog toga što je od usvajanja presude u predmetu C-64/16 – *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*³⁷ pitanje funkcionisanja pravosudnog sistema u državama članicama EU nedvosmisleno potvrđeno kao pitanje koje je uređeno pravnim tekovinama EU. Zatim zbog toga što se na ovaj način dodatno ukazuje na praksu EU da se u formulisanju standarda koji se tiču vladavine prava, i uopšte uređenja i funkcionisanja pravnih sistema, poziva na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava.³⁸ Potom, to se čini dodatnim svedočanstvom o konvergenciji prakse navedenih sudova u tumačenju pojma *suda* obrazovanog na osnovu zakona.³⁹ Konačno, važno je ukazati da je u procesu skrininga za Poglavlje 23 u pregovaračkim procesima za Severnu Makedoniju i Albaniju sudska praksa Suda pravde EU prvi put istaknuta kao sastavni deo pravnih tekovina u ovoj oblasti.⁴⁰

Pregled stanja u oblasti pravosuđa takođe sagledava i efikasnost, kvalitet i nezavisnost sudstva. Ono što je, međutim, primetno, jeste da se pod okriljem ove tri glavne oblasti različitih godina sagledavaju drugačiji aspekti navedenih ključnih pojmova. Primera radi, u Pregledu stanja u oblasti pravosuđa za 2019. godinu⁴¹ u okviru strukturne nezavisnosti sudstva bila su ispitivana tela koja imaju disciplinska ovlašćenja u odnosu na sudije, dok su 2022. godine ova pitanja izostavljena, a analizirana su ključna pitanja koja se odnose na tela nadležna za imenovanje sudija najvišeg suda u državi.⁴²

Važno je napomenuti da se Pregled stanja u oblasti pravosuđa u velikoj meri oslanja na podatke koji se prikupljaju u okviru rada Evropske komisije za efikasnost pravosuđa – CEPEJ (u daljem tekstu: CEPEJ), te da su stoga neki od

³⁷ C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 February 2018.

³⁸ Na primer, u spojenim predmetima C-585/18, C-624/18 and C-625/18. *A. K. and Others v Sąd Najwyższy, CP v Sąd Najwyższy and DO v Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982.

³⁹ M. Leloup, *Guðmundur Andri Ástráðsson: the right to a tribunal established by law expanded to the appointment of judges*, <https://strasbourgobservers.com/2020/12/18/gudmundur-andri-astradsson-the-right-to-a-tribunal-established-by-law-expanded-to-the-appointment-of-judges>, 3. 11. 2022. Ipak, potrebno je ukazati i na to da je relativno nedavna praksa Suda pravde EU dovela u pitanje doslednost tumačenja pojma „suda” u kontekstu različitih instrumenata koji predstavljaju sastavni deo pravnih tekovina EU. Konkretno, u presudi u predmetu C-132/20 *Getin Noble Bank* (ECLI:EU:C:2022:235) Sud pravde EU zauzeo je stanovište da je prethodno pitanje koje mu je uputio sudija, koji nije imenovan na sudijsku funkciju u skladu sa standardima nezavisnosti sudstva, prihvatljivo – drugim rečima, prihvaćen je sudske dijalogue između neregularno imenovanog sudije i samog Suda pravde EU. Ovakvo stanovište u nauci je kritikovano jer bi Sud pravde EU imao drugačije mišljenje da je odlučivao o tome da li se u takvom slučaju radi o sudu obrazovanom na osnovu zakona u kontekstu člana 47 Povelje EU o osnovnim pravima, kao što je to činio i u svojoj dosadašnjoj praksi. Vid. P. Filipek, *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a ‘Court’ Under EU Law?* (CJEU Ruling in C-132/20 *Getin Noble Bank*), VerfBlog, 2022/5/13, <https://verfassungsblog.de/drifting-case-law-on-judicial-independence>, 22. 12. 2022, kao i L. Pech, S. Platon, *How Not to Deal with Poland’s Fake Judges’ Requests for a Preliminary Ruling: A critical Analysis of AG Bobek’s Proposal in Case C-132/20*, VerfBlog, 2021/7/28, <https://verfassungsblog.de/how-not-to-deal-with-polands-fake-judges-requests-for-a-preliminary-ruling>, 22. 12. 2022.

⁴⁰ I. Damjanovski, C. Hillion, D. Preshova, 7.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf, 24. 11. 2022.

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf, 24. 11. 2022.

podataka koji su u njemu izloženi uporedivi sa podacima koji se prikupljaju o državama kandidatima, kao što je Srbija. Ipak, treba naglasiti da je CEPEJ razvio i poseban mehanizam prikupljanja i analize podataka o funkcionisanju pravosudnih sistema država Zapadnog Balkana u cilju praćenja njihovih reformskih napora. Ovaj poseban instrument, pod nazivom *Dashboard Western Balkans*, zasnovan je na standardnoj CEPEJ metodologiji, ali uz neka dodatna pitanja u upitniku, i izrađuje se u godišnjim ciklusima.⁴³ Godišnja ažurnost naročito je značajna jer omogućava bolje praćenje rezultata reformskih procesa ili njihov izostanak. Ipak, trenutno dostupni rezultati, predstavljeni u izveštaju od preko 790 stranica, nisu lako uporedivi sa rezultatima država članica EU, pre svega zbog toga što se neretko oslanjanju na ažurnije podatke i nešto drugačiji metodološki pristup.

3.3. Neki zaključci o mogućnostima poređenja

Iako se prethodno izloženi pregled različitih struktura akcionih planova, strategija i izveštaja može učiniti preterano tehničkim, njime se pre svega ukazuje na metodološke nedoslednosti koje mogu u određenoj meri da otežaju ne samo praćenje ispunjenosti prelaznih merila u pogledu pravosuđa već i osnovni stepen ostvarenosti načela vladavine prava u državama kandidatima. Nadalje, njime se dodatno potcrtava neusklađenost načina na koji EU sagledava pitanje vladavine prava, pa i funkcionisanja pravosuđa, u kontekstu svojih unutrašnjih i spoljnih politika.

Međusobno upoređivanje dostignuća i ključnih aspekata funkcionisanja pravosuđa u državama kandidatima i državama članicama EU oslanjanjem na pomenute izveštaje i indikatore pokazuje se kao komplikovano. Imajući sve navedeno u vidu, u radu će putem dostupnih statističkih podataka o rezultatima koje je Srbija postigla u oblasti reforme pravosuđa i njihovog poređenja, tamo gde je moguće, sa stanjem u državama članicama EU u pogledu efikasnosti i kvaliteta pravosuđa, biti sagledani neki od aspekata navedenih rezultata.

Razlozi za takav pristup su dvojaki. Kao prvo, to su neka od pitanja u pogledu kojih Evropska komisija u svom poslednjem godišnjem izveštaju za Republiku Srbiju iz decembra 2022. godine (u daljem tekstu: Godišnji izveštaj za 2022) primećuje da i dalje postoje značajni problemi i izazovi čijem je rešavanju potrebno pristupiti.⁴⁴ S druge strane, Evropska komisija primećuje da je određeni napredak ostvaren pre svega u oblasti nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, sprovođenjem značajnih ustavnih reformi. Istovremeno, ukazano je da praktična primena ovih ustavnih promena podrazumeva i donošenja paketa pravosudnih

⁴³ <https://www.coe.int/en/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans->, 4. 12. 2022.

⁴⁴ Republika Srbija, izveštaj za 2022. godinu, SWD(2022) 338, 20, 26, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/ue_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf, 5. 12. 2022.

zakona. Budući da je navedeni set zakona u trenutku pisanja ovog rada još u fazi javne rasprave, ova problematika neće biti detaljnije obrađena. Pored toga, radi se o oblastima u kojima postoje jasni i uporedivi statistički podaci kako za države članice EU tako i za Srbiju.

4. EFIKASNOST PRAVOSUĐA U SRBIJI – POREĐENJE SA DRŽAVAMA ČLANICAMA EU PREMA ODABRANIM INDIKATORIMA

U narednom delu rada sagledaće se podaci koji se u Pregledu stanja u oblasti pravosuđa, CEPEJ izveštajima u odnosu na Srbiju, te godišnjim izveštajima o radu sudova u Srbiji koriste kao indikatori efikasnosti pravosuđa. Radi poređenja stanja u državama članicama EU i u Srbiji biće izdvojeni najpovoljniji i najnepovoljniji podaci za države članice EU, i odgovarajući podaci o radu sudova u Srbiji.

Kao jedan od značajnih statističkih podataka u vezi sa efikasnošću pravosudne mreže možemo uzeti i vreme potrebno za rešavanje određene kategorije predmeta. Iako se poslednji dostupni uporedivi statistički podaci odnose na 2020. godinu, gde je jasno da je na rad sudova umnogome uticala pandemija izazvana virusom kovid-19, mogu se smatrati međusobno uporedivim upravo zbog činjenice da su sudovi u svim državama radili pod nestandardnim okolnostima.

Drugi važan indikator na koji upućuje Pregled stanja u oblasti pravosuđa jeste i savladavanje priliva u pojedinim kategorijama predmeta, te vreme potrebno za njihovo rešavanje.

U nastavku dajemo tabelarni pregled odgovarajućih podataka za Srbiju, kao i najbolji i najnepovoljniji rezultat u državama članicama EU za iste kategorije na osnovu dostupnih statističkih podataka iz CEPEJ izveštaja za 2020. godinu.⁴⁵

SAVLADAVANJE PRILIVA			
Vrsta predmeta	Srbija	EU najbolji rezultat	EU najnepovoljniji rezultat
Prvostepeni građanski predmeti i privredni sporovi	70,9%	111,1%	60,3%
Upravni sporovi	71,5%	162,8 %	48,4%

Kao što se može videti, sudovi u Srbiji ne savlađuju u potpunosti priliv prvostepenih građanskih predmeta i privrednih sporova. Iako se u EU beleže i lošiji rezultati u pogledu savladavanja priliva, razlika u odnosu na najbolji rezultat ostvaren u nekoj državi članici EU je čak 40 posto. Što se tiče upravnih sporova, najpovoljniji rezultat u nekoj državi članici EU više je nego duplo bolji nego rezultat u upravnom pravosuđu Srbije.

⁴⁵ Podaci su preuzeti sa <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>.

VREME POTREBNO ZA REŠAVANJE PREDMETA (u danima)			
Vrsta predmeta	Srbija	EU najbolji rezultat	EU najnepovoljniji rezultat
Prvostepeni građanski predmeti i privredni sporovi	471	117	673
Upravni sporovi u prvom stepenu	753	106	924

Iz navedenih podataka evidentno je da u Srbiji i dalje postoje veliki problemi u vezi sa vremenom koje je potrebno za rešavanje predmeta. Za rešavanje građanskih predmeta i privrednih sporova u prvom stepenu u Srbiji je potrebno četiri puta više dana nego u državi članici EU u kojoj se beleži najbolji rezultat. Što se tiče upravnih sporova, vreme potrebno za njihovo rešavanje u Srbiji odista je veoma dugo, čak sedam puta duže od najboljeg rezultata zabeleženog u EU. Čitani zajedno, ovi podaci pokazuju da u sudovima u Srbiji i dalje postoje veliki problemi u vezi sa efikasnošću postupka.

Probleme u vezi sa efikasnošću sudova u Srbiji ističe i Evropska komisija u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu ukazujući da dugotrajni postupci i sporo rešavanja pitanja naknada štete negativno utiču na efikasnost ali i na kvalitet pravde.⁴⁶ Iako statistički podaci pokazuju da i među članicama EU ima država koje u pojedinim aspektima funkcionisanja pravosudnog sistema ne pokazuju bolje rezultate od Srbije, to navedenu kritiku ne umanjuje, tim pre što je evidentno da sudovi u Srbiji moraju u velikoj meri da se unaprede kako bi se približili najboljim rezultatima zabeleženim u državama članicama EU. Naročito je važna kritika koja ukazuje na dužinu trajanja sudskih postupaka – ona se dodatno može potvrditi i podacima o velikom broju zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku koje građani podnose sudovima u Srbiji, kao i o broju starih nerešenih predmeta. Prema raspoloživim podacima, u 2019. godini broj zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku iznosio je nešto preko 100.000 (100.600) zahteva, dok je 2020. godine smanjen na oko 91.000 zahteva (90.977).⁴⁷ Iako broj ovih predmeta možda ne predstavlja veliki procenat u okviru ukupnog broja predmeta pred sudovima u Srbiji, radi se o predmetima koji su važan indikator nedostataka efikasnosti pravosudnog sistema.

Što se tiče rešavanja starih predmeta, značajno je podsetiti da je Jedinstveni program rešavanja starih predmeta planiran kao posebna aktivnost u Revidiranom AP23 bio odgovor na prelazno merilo kojim se zahteva da Srbija usvoji i sprovodi ovaj program.⁴⁸ Ipak, kako se vidi iz Izveštaja o radu sudova u Srbiji za 2021. godinu, prethodno usvojeni, a potom izmenjeni program za

⁴⁶ Izveštaj za Srbiju 2022. godina, 26.

⁴⁷ A. Knežević Bojović, V. Čorić, *Analiza efekata Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku*, Savet Evrope, 2022, 28, <https://rm.coe.int/analiza-efekata-zakona-o-zastiti-prava-na-sudjenje-u-razumnom-roku-275/1680a8d29e>, 1. 12. 2022.

⁴⁸ Zajednička pozicija, Revidirani AP 23 mere 1.3.6.3. i 1.6.3.4.

period od 2016. do 2020. godine nije ostvario postavljene ciljeve,⁴⁹ te je usvojen novi program za period od 2021. do 2025. godine.⁵⁰ Ukupan broj starih predmeta pred sudovima u Srbiji u 2021. godini iznosio je 137.637 sa predmetima izvršenja, odnosno 100.753 bez predmeta izvršenja. Uprkos tome što je tokom 2021. godine povećan broj rešenih starih predmeta (214.234 za 2019. godinu, 353.563 za 2020. godinu i 375.567 za 2021. godinu), istovremeno je identifikovano i povećanje broja nerešenih starih predmeta, što se objašnjava povećanim prilivom predmeta u poslednjih pet godina. Struktura ovih predmeta ukazuje da je najveći broj nerešenih starih predmeta u osnovnim sudovima, u kojima se nalazi i najveći broj predmeta starijih od deset godina. Iako Srbija može istaći da se relevantna aktivnost iz revidiranog AP 23 uspešno realizuje,⁵¹ jasno je da problem velikog broja nerešenih starih predmeta naročito u postupcima izvršenja i dalje opterećuje sudove u Srbiji, i opravdano se može pretpostaviti da će nastaviti da generiše nove postupke radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Zaostali stari predmeti sami po sebi su neminovnost svakog pravosudnog sistema. Ipak, zajedno sa veoma dugim prosečnim vremenom rešavanja pojedinih vrsta predmeta, zaostajanje starih predmeta svedoči o sistemskim nedostacima u vezi sa pristupom građana pravdi i može se negativno sagledavati u procesu pridruživanja Srbije EU.

5. KVALITET PRAVOSUĐA U SRBIJI – POREĐENJE SA DRŽAVAMA ČLANICAMA EU PREMA ODABRANIM INDIKATORIMA

U oblasti kvaliteta pravosuđa celishodno je sagledati uporedive podatke koji se odnose na resurse pravosudnog sistema.

Od nesumnjivog značaja za funkcionisanje pravosuđa jeste ukupan budžet koji se za to izdvaja. Kao ilustrativan i uporediv podatak može se uzeti procenat bruto društvenog proizvoda koji se izdvaja za pravosuđe. U tabeli ispod dati su podaci o procentu bruto društvenog proizvoda (u daljem tekstu: BDP) koji se izdvaja za funkcionisanje pravosudnog sistema Srbije, kao i u tom kontekstu najpovoljniji i najmanje povoljan podatak država članica EU, na osnovu podataka CEPEJ-a za 2020. godinu.⁵²

⁴⁹ Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, 24, https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf, 2. 12. 2022.

⁵⁰ Vrhovni kasacioni sud, Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021–2025. godine (mere, preporuke, primena i praćenje), 2021, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Jedinstveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf>, 1. 12. 2022.

⁵¹ Vid., na primer, Izveštaj 1/2022 i Izveštaj 3/2022 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, u odnosu na meru 1.3.6.4. Praćenje sprovođenja Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta kroz održavanje redovnih sastanaka Radne grupe za praćenje primene Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta. Dodatni problem proizlazi i iz činjenice da je mera u Revidiranom AP23 formulisana tako da je usmerena na aktivnost, a ne na postignuće, te je relativno lako izvestiti da se aktivnost uspešno odvija.

⁵² Podaci su preuzeti sa <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>.

Budžet namenjen funkcionisanju pravosuđa izražen kao procenat BDP		
Srbija	EU najbolji rezultat	EU najnepovoljniji rezultat
0,66%	0,61%	0,27%

Zanimljivo je ukazati na činjenicu da se na evropskom nivou pokazuje da države sa manjim BDP-om ulažu veći procenat svog BDP-a u funkcionisanje pravosudnog sistema, što bi moglo dovesti do zaključka da ovaj sistem u njima ima prioritet u odnosu na druge usluge u javnom sektoru. Srbija se među evropskim državama nalazi u ovoj grupi.

Što se tiče ljudskih resursa koji su na raspolaganju pravosudnim sistemima, Srbija takođe ima i veliki broj sudija u odnosu na broj stanovnika. Prema poslednjim dostupnim statističkim podacima koje je obradio CEPEJ,⁵³ u poređenju sa najpovoljnijim i najnepovoljnijim rezultatom u državama članicama EU, situacija je sledeća:

Broj sudija na 100.000 stanovnika		
Srbija	EU najniži broj	EU najviši broj
38,1	3,3	41,5

Na nivou Saveta Evrope, prosečan broj sudija na 100.000 stanovnika su 22 sudije, dok je medijana 17,6 sudija. Ovako precizni podaci samo o državama članicama EU nisu dostupni, ali uvid u Pregled stanja u oblasti pravosuđa za 2022. godinu ukazuje da je osim Slovenije, koja ima ubedljivo najveći broj sudija po broju stanovnika u EU, još samo u tri države članice EU ovaj broj veći od 35 – radi se o Hrvatskoj, Luksemburgu i Grčkoj.⁵⁴ Čitano zajedno sa prethodno iznetim podacima u vezi sa budžetom za pravosuđe, evidentno je da i dalje važe konstatacije iznete u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji iz 2014. godine o niskom stepenu efikasnosti i delotvornosti u korišćenju resursa koji su na raspolaganju pravosuđu, kao i o činjenici da fond plata zauzima ogroman deo budžeta za pravosuđe, te da značajno prevazilazi budžet za veoma potrebna ulaganja u ovoj oblasti kao što su obuka, informaciono-komunikacione tehnologije i infrastruktura.⁵⁵ Iako je Srbija, kao što je bilo predviđeno jednim od prelaznih merila, usvojila strategiju ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022–2026. godine,⁵⁶ na osnovu raspoloživih podataka ne bi se moglo sa izvesnošću tvrditi da primena ove strategije vodi ka merljivom unapređenju raspoređivanja obima posla, efikasnosti i delotvornosti pravosudnog sistema u Srbiji. Štaviše, Evropska komisija je upravo u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu⁵⁷ ukazala da nejednak obim posla među sudijama i tužiocima negativno utiče na jednak pristup pravdi za građane. Ipak, problemi u vezi sa nejednakom opterećenošću predmetima sudija iz različitih sudova nisu

⁵³ Podaci su preuzeti sa <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>.

⁵⁴ EU justice scoreboard 2022, 29.

⁵⁵ <https://www.mdtfss.org.rs/sjfr/sr/rezime-cinjenica-i-preporuka/2-2b-upravljanje-finansijskim-resursima>.

⁵⁶ Službeni glasnik RS, br. 133/2021.

⁵⁷ Godišnji izveštaj Srbija, 2022, 28.

uslovljeni samo načinom organizacije pravosudne mreže već neretko proizlaze i iz normi procesnih zakona koji se odnose na stvarnu i mesnu nadležnost suda za određene postupke. Ono što evidentno nedostaje pravosudnom sistemu u Srbiji jeste strateško planiranje upravljanja ljudskim resursima – što je i konstatovano u pomenutoj strategiji. U drugom kvartalu 2023. godine predviđeno je normativno uspostavljanje ovakvog strateškog planiranja; punom ostvarenju ovog cilja pogodovala bi jasna i dosledno uspostavljena nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca ne samo u pogledu izbora i karijernog napredovanja sudija i javnih tužilaca već i sudijskih i tužilačkih pomoćnika i saradnika, što je u skladu sa preporukama Konsultativnog veća evropskih sudija.⁵⁸

Kada je reč o pristupu pravdi, može se sagledati i pitanje usklađivanja zakonodavstva i prakse u Srbiji sa pravnim tekovinama EU u pogledu procesnih prava. Iako je ovo pitanje, strogo uzev, u domenu osnovnih prava, a ne u domenu kvaliteta pravosuđa, u godišnjim izveštajima Evropska komisija prilikom analize kvaliteta pravosuđa redovno upućuje i na ovo pitanje. Ono na šta se konkretno misli jeste usklađivanje sa direktivama EU kojima su propisani minimalni standardi o pravima i zaštiti žrtava krivičnih dela,⁵⁹ ali i procesnim pravima osumnjičenih, uključujući tu i pravo na prevođenje i tumačenje i na besplatnu pravnu pomoć. Harmonizacija domaćeg zakonodavstva predviđena je Revidiranim AP23 kao odgovor na jedno od prelaznih merila. Iako Srbija prijavljuje uspešnu realizaciju aktivnosti koje se odnose na pružanje besplatne pravne pomoći,⁶⁰ Evropska komisija u godišnjim izveštajima dosledno ukazuje na manjkavosti u primeni pravnog okvira za besplatnu pravnu pomoć. Naročito je značajno istaći da je Evropska komisija u poslednjem izveštaju ukazala i na preporuke upućene Srbiji od strane Komiteta Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad

⁵⁸ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) broj 22 (2019) Uloga sudijskih pomoćnika.

⁵⁹ U pitanju je sledeći set direktiva: Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects and accused in criminal proceedings, Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, 2013/48/EU Directive of the European Parliament and the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and procedures of the European arrest warrant and on the rights of a third party having informed the deprivation of liberty and to communicate, while deprived freedom, with third parties and with consular authorities, Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. Više o procesnim pravima u: N. Mrvić Petrović, „Prilagođavanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije evropskim standardima zaštite prava žrtava krivičnih dela”, u: *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2013, 81–92; L. Altan, A. Verelst, *Analiza prava žrtava i usluga u Srbiji i njihova usklađenost sa Direktivom EU 2012/29/EU*, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka i Victim Support Europe, 2016, http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/VSS%20-%20Final%20Report%20-%202008%2008%202016_SERBIAN.pdf, 5. 12. 2022.; V. Turanjanin., M. Kolaković Bojović, A. Batrićević, *Izveštaj: Procena nivoa usklađenosti krivičnog zakonika Republike Srbije sa relevantnim standardima u okviru pristupnih pregovora sa Evropskom unijom*, 2018.

⁶⁰ Vid. npr. Izveštaj o sprovođenju revidiranog AP23 za treći kvartal 2022. godine.

ženama (CEDAW) u vezi sa pristupom žena pravdi u svim slučajevima rodno zasnovane diskriminacije, što je još jedan pokazatelj stepena u kome se EU u oblasti vladavine prava i dalje oslanja na standarde formulisane u okviru SE i meko pravo koje SE formuliše. U pogledu ostalih procesnih garancija, u izveštajima o primeni Revidiranog AP23 jasno se ukazuje da nije izvršena neophodna reforma krivičnog zakonodavstva u cilju njegovog usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Ovo je značajna informacija koja ukazuje pre svega na činjenicu da je i državama članicama mnogo lakše da verodostojno prate ispunjenost ciljeva u onim slučajevima kada u oblasti vladavine prava postoji tvrdo pravo. S druge strane, obeshrabruje činjenica da aktivnost koja je u revidiranom AP23 bila predviđena za kraj 2021. godine još nije sprovedena. Ova činjenica može biti osnov za ozbiljne kritike u pogledu spremnosti donosilaca odluka da sistemski pristupe ispunjenju prelaznih merila i na taj način podrže proces pridruživanja. Ujedno, moglo bi se zaključiti da ona jasno govori o tome da su reformski zahvati u oblasti pravosuđa, a posledično i u oblasti vladavine prava, i dalje fragmentisani.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Postignuća u oblasti vladavine prava predstavljaju samu okosnicu procesa pridruživanja EU. Tokom poslednje decenije vladavina prava je i u fokusu unutrašnjih politika EU. Ona je prestala da bude samo apstraktna dužnost i tokom poslednjih godina dobija jasnije materijalne obrise.⁶¹ Diskusija u pogledu vladavine prava u EU odnosi se u najvećoj meri na nezavisnost pravosuđa,⁶² ali se kroz različite mehanizme usmerene na jačanje vladavine prava prate i efikasnost i kvalitet pravosuđa u državama članicama EU. Dosadašnji rezultati ovih napora pokazuju da i među njima ima prostora za poboljšanje, a naročito je važno istaći da je Sud pravde EU nedavno ustvrdio kako vladavina prava nije cilj koji se jednom može postići, već vrednost kojoj se stalno mora težiti. Vladavina prava, kao što je ukratko predstavljeno u radu, predstavlja pokretnu metu za države kandidate. Raznovrsnost mehanizama koje EU koristi kako bi pratila stanje u svojim državama članicama, preklapanja, ali i nemale razlike u pogledu indikatora koji se koriste za sagledavanje postignuća država kandidata, te nepodudarnosti u izvorima koji se za to koriste, otežavaju poređenja i postavljanje jasnijih dugoročnih ciljeva u procesu pridruživanja.

Na primeru Srbije čini se da je jasno da čak ni prilično precizno formulisana prelazna merila koja se odnose na pravosuđe ne daju dovoljno jak podsticaj za značajnija i trajnija postignuća. Uporedivi statistički podaci pokazuju da Srbija i dalje u velikoj meri zaostaje za državama članicama EU koje pokazuju najbolje rezultate, čak i onda kada postoje određena unapređenja u funkcionisanju pravo-

⁶¹ P. Craig, "Membership of the EU: Formal and Substantive Dimensions", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 22/2020, 1–31.

⁶² K. Lenaerts, "New Horizons for the Rule of Law Within the EU", *German Law Journal* 21(1)/2020, 9–34.

sudnog sistema. Pravosudni sistem u Srbiji i dalje se pokazuje kao sistem u kome resursi nisu optimalno raspoređeni i u kome sudski postupci dugo traju. Iako je tačno da pravne tekovine EU u oblasti pravosuđa umnogome čine izvori mekog prava, i dalje postoje jasni indikatori kojima se donosioci odluka, pre svega u pravosudnom sektoru, mogu rukovoditi. Čini se da bi sistematično poređenje efikasnosti i kvaliteta pravosudnog sistema u Srbiji sa efikasnošću i kvalitetom pravosudnih sistema država članica EU, umesto zadržavanja na poređenju sa drugim državama kandidatima, moglo dati novi podsticaj sistemskim reformama u pravosuđu Srbije i tako ojačati proces pridruživanja.

Ana Knežević Bojović, PhD

Senior Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

Vesna Ćorić, PhD

Senior Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

RULE OF LAW AS A CHALLENGE IN PRINCIPLE AND SELECTED EXAMPLES FROM THE JUDICIAL SECTOR IN SERBIA

Summary

Achievements in the rule of law are the very backbone of the EU accession process. Over the past decade, the rule of law has come into the focus of EU internal policies. Rule of law in the EU is no longer an abstract duty but has gained considerable substance. This claim can be supported by the noted multiplication of various mechanisms and instruments to promote and uphold the rule of law within the EU. This renders the fluid concept of the rule of law an even harder-to-pinpoint, moving target for candidate countries. What is more, in the very context of the EU accession process, the methodology of reporting on rule of law achievements in candidate countries has been changing over the years, without ever being explicitly explained. The number and diversity of mechanisms the EU uses to monitor the state of facts related to the rule of law in its member states, the similarities but also notable differences compared to the indicators used to monitor the progress of candidate countries and the different sources the EU utilizes in these exercises complicates mutual comparisons and the setting of clear long-term goals in the accession process. At the same time, there still seems to be a threat of the candidate countries perceiving rule of law reforms as measurable goals to be achieved rather than internalizing them as a continuous aspiration towards the rule of law. The recent discussions related to the rule of law within the EU are mostly focused on the functioning of the judiciary, in this paper, the authors limit their analysis to the state of facts in Serbia in the field

of judiciary. More specifically, the authors use selected aspects of judicial efficiency and quality of the judiciary as paradigmatic examples, supported by clear statistical data, to illustrate the achievements of Serbia in the field of the rule of law, through a comparison with relevant results of EU member states. The authors open their analysis with an overview of the complex set of tools and instruments used to monitor the rule of law in EU member states. This is done to illustrate the continually moving target of the EU *acquis* related to the rule of law. The authors then point to the methodological challenges found when trying to compare various available datasets and analyses related to the judiciary in Serbia as a candidate country. The authors then present and analyse statistical data illustrating the current state of facts in the Serbian judiciary, relying on selected indicators of efficiency and quality. They conclude that, despite some progress being made over the past years, Serbia still lags behind those EU member states that demonstrate the best results. The judicial system in Serbia is still a system where resources are not optimally distributed and where judicial proceedings are lengthy. The authors conclude that even precisely formulated interim benchmarks related to the judiciary fail to provide sufficient incentive for more meaningful and durable achievements. The authors suggest that a systemic comparison of the efficiency and quality of the Serbian judicial system with that of best-performing EU member states rather than with other candidate countries could provide a new impetus for systemic reforms and reinvigorate the accession efforts.

Keywords: rule of law, judiciary, efficiency, quality, EU accession, Serbia.

Literatura

- Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 usvojen na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine.
- Altan L., Verelst, A., *Analiza prava žrtava i usluga u Srbiji i njihova usklađenost sa Direktivom EU 2012/29/EU*, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka i Victim Support Europe, 2016, http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/VSS%20-%20Final%20Report%20-%2008%2008%202016_SERBIAN.pdf
- Bard, V. *et al.*, An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights annex II – Assessing the Need and Possibilities for the Establishment of an EU Scoreboard on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, European Parliamentary Research Service, 2016.
- C-585/18, C-624/18 and C-625/18. *A. K. and Others v Sąd Najwyższy, CP v Sąd Najwyższy and DO v Sąd Najwyższy*. ECLI:EU:C:2019:982.
- C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.
- C-132/20, *Getin Noble Bank*, ECLI:EU:C:2022:235.
- C 156/21, *Hungary v Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:97.

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU framework to strengthen the rule of law, COM/2014/0158 final.
- Conclusions of the Council of the European Union and the Member States Meeting within the Council on Ensuring Respect for the Rule of Law General Affairs Council Meeting Brussels, 16 December 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/24875/146323.pdf>, 1. 12. 2022.
- Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen – 21–22 June 1993, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3, 28. 11. 2022.
- Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 202 7.6.2016, 13.
- Craig P., “Membership of the EU: Formal and Substantive Dimensions”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 22/2020, 1–31.
- Ćeranić Perišić J., “Prospects for Integration in the Western Balkans”, in: *Current Challenges of European Integration, 12th Network Europe Conference, 9–10 November 2020* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), EIZ Publishing, Zürich 2021, 95–113.
- Ćeranić Perišić J., „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU”, *Srpska politička misao* 69(3)/2020, 153–177.
- Ćorić V., Knežević Bojović A., “Framing an Improved Model of Judicial Reform in Aspiring Member States of the European Union”, *European Journal of Transformation Studies* 7(2)/2019, 211–220.
- Damjanovski I., Hilion C., Preshova D. “Uniformity and Differentiation in the Fundamentals of EU Membership: The EU Rule of Law Acquis in the Pre- and Post-accession Contexts”, *EU IDEA Research Papers* 4/2020.
- Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.
- Directive 2013/48/EU of the European Parliament and the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and procedures of the European arrest warrant and on the rights of a third party having informed the deprivation of liberty and to communicate, while deprived freedom, with third parties and with consular authorities.
- Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings.
- Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings.
- Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings.

- Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects and accused in criminal proceedings.
- Dori A., “The EU Justice Scoreboard – Judicial Evaluation as a New Governance Tool”, *MPI Luxembourg Working Paper Series 2/2015*, <https://ssrn.com/abstract=2752571>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2752571>.
- EU justice scoreboard 2022.
- Filipek P., *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a ‘Court’ Under EU Law? (CJEU Ruling in C-132/20 Getin Noble Bank)*, *VerfBlog*, 2022/5/13, <https://verfassungsblog.de/drifting-case-law-on-judicial-independence>, doi: 10.17176/20220513-182117-0, 22. 12. 2022.
- Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf.
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en.
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#rule-of-law-report.
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_684.
- https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/rolm_methodology_2022.pdf.
- https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.
- https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf.
- <https://www.mdtfjss.org.rs/sjfr/sr/rezime-cinjenica-i-preporuka/2-2b-upravljanje-finansijskim-resursima>.
- <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>.
- <https://www.coe.int/en/web/cepej/towards-a-better-evaluation-of-the-results-of-judicial-reforms-in-the-western-balkans-dashboard-western-balkans->
- Izveštaj 1/2022 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.
- Izveštaj 3/2022 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.
- Knežević Bojović A., Ćorić V. *Analiza efekata Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku*, Savet Evrope, 2022, <https://rm.coe.int/analiza-efekata-zakona-o-zastiti-prava-na-sudjenje-u-razumnom-roku-275/1680a8d29e>, 1. 12. 2022.
- Knežević Bojović A., Ćorić V., Višekruna A., „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije”, *Srpska politička misao* 65(3)/2019, 233–253.
- Kochenov D. “Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision”, in: *Defending Checks and Balances in EU Member States* (eds. Armin von Bogdandy et al.), 2021, 127–154.
- Krygier M., “What’ s the Point of the Rule of Law”, *Buffalo Law Review* 67/2019, 743–791.

- Leloup M., *Guðmundur Andri Ástráðsson: the right to a tribunal established by law expanded to the appointment of judges*, <https://strasbourgobservers.com/2020/12/18/gudmundur-andri-astradsson-the-right-to-a-tribunal-established-by-law-expanded-to-the-appointment-of-judges>, 3. 11. 2022.
- Lenaerts K. “New Horizons for the Rule of Law Within the EU”, *German Law Journal* 21(1)/2020, 9–34, doi:10.1017/glj.2019.91.
- Matić Bošković M., Kostić J., “New EU Enlargement Strategy Towards the Western Balkans and Its Impact on Rule of Law”, *Slovak Yearbook of European Union Law* 1/2021, 37–58.
- Mendelski, M. *The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe*, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17. 4. 2019.
- Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) broj 22 (2019) Uloga sudij-skih pomoćnika.
- Mrvić Petrović N., „Prilagođavanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije evropskim standardima zaštite prava žrtava krivičnih dela”, u: *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2013, 81–92.
- Nicolaidis K., Kleinfeld R., “Rethinking Europe’s “Rule of Law” and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma”, *SIGMA Papers* 49, OECD Publishing, 2013.
- Nozar W., *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, Netherlands Institute of International Relations, July 2, 2012.
- Opšta pozicija EU za pregovore o pristupanju Srbije („Pregovarački okvir”).
- Orban E., “Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – With all its Consequences?”, *Hungarian Journal of Legal Studies* 67(1)/2016, 119–128, doi: 10.1556/2052.2016.57.1.9.
- Pech, L. *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox*, Working Paper No. 7 – March 2020, RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law.
- Pech L., Platon S., *How Not to Deal with Poland’s Fake Judges’ Requests for a Preliminary Ruling: A critical Analysis of AG Bobek’s Proposal in Case C-132/20*, VerfBlog, 2021/7/28, <https://verfassungsblog.de/how-not-to-deal-with-polands-fake-judges-requests-for-a-preliminary-ruling>, doi: 10.17176/20210729-020032-0.
- Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2022/lisabon_novembar_22.pdf, 30. 11. 2022.
- Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, 28. 11. 2022.
- Presidency Conclusions – Evaluation of the Annual Rule of Law Dialogue, 19. 11. 2019, 14173/19.

- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget *OJ L* 433I, 22. 12. 2020, 1–10.
- Republika Srbija, izveštaj za 2022. godinu, SWD(2022) 338, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.
- Revidirani AP 23 usvojen na sednici Vlade RS 10. jula 2020. godine.
- Scheppele K. L., Pech L. *Is Article 7 Really the EU's "Nuclear Option?"*, *VerfBlog*, 2018 /3/06, <https://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option>, <https://dx.doi.org/10.17176/20180306-092411>.
- Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022–2026. godine, *Službeni glasnik RS* 133/2021.
- Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2020 i 8/2022.
- Tamanaha B. Z., “A Concise Guide to the Rule of Law”, in: *Relocating the Rule of Law* (eds. Gianluigi Palombella, Neil Walker), London 2009, 3–16.
- Timmermans F., *Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C* 306, 17. 12. 2007, 1–271.
- Turanjanin V., Kolaković Bojović M., Batrićević A., Izveštaj: Procena nivoa usklađenosti Krivičnog zakonika Republike Srbije sa relevantnim standardima u okviru pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, 2018.
- Vlajković M., “Rule of Law EU’s Common Constitutional “Denominator” and Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Osijek 2020, 235–257.
- Vrhovni kasacioni sud, Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbijizaperiod2021–2025.godine(mere,preporuke,primenaipraćenje),2021, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Jedinstveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf>.
- Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG23_Zajednicka_pozicija_EU.pdf.