

Марко Жиловић, студент докторских
студија политикологије, Факултет
политичких наука, Универзитет у Београду
Београд
marko.zilovic@fpn.bg.ac.rs

UDK: 329-341/342
оригинални научни рад

Демократска неизвесност и независност правосуђа у Србији након 2000. године

Апстракт: Демократска утакмица у Србији у последњих дванаест година била је врло неизвесна. Међутим, то није довело до веће независности правосуђа, на начин на који то условно предвиђају теорије о независности правосуђа као једној врсти политичке полисе осигурања. Уместо тога, у Србији је на делу лош еквилибријум у коме странке осигурање од неизвесности траже у увећавању страначке контроле над правосуђем, пре свега кроз утицај на његов персонални састав. У ситуацијама у којима постоји такав лош еквилибријум, једини преостали извор подршке независном правосуђу долази из самог правосуђа, из ширег грађанског друштва, и из међународне заједнице. Деловање ових актера у Србији заиста је представљало извесну брану настојањима извршне власти да контролише правосудну, али је снага тог отпора била ограничена. Примат домаћих политичких актера и аналитичка корисност логике лошег еквилибријума илуструје се кроз анализу три важне епизоде у односима између извршне и правосудне власти у Србији након 2000. године. Главне изворе представљају правни акти и јавни наступи представника две гране власти.

Кључне речи: Политичке странке, суд, тужилаштво, страначки непотизам, корупција, Србија, Европска унија.

Класичан аргумент у политичкој економији јесте да независно правосуђе има позитиван ефекат на економски развој државе. Када је извршна власт ограничена расте правна сигурност и инвеститори су спремнији да улажу свој новац.¹ Због тога и многи ауторитарни владари, а поготову партије у демократијама, имају интерес да макар симулирају

¹ Douglass C. North and Barry Weingast, "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *The Journal of Economic History* 49, no. 4 (1989).

независност правосуђа. С друге стране, политичари који контролишу правосуђе у прилици су да некажњено посредују у великом броју корупционих размена, па чак и да понекад искористе правосуђе како би притисли партнере у корупцији који покушавају да изврдају неформалне споразуме.² Оваква корупциона пракса, наравно, неефикасна је са становишта јавног добра, али пружа високе селективне користи онима који се налазе унутар система. Политичке странке се зато суочавају са конфликтним скупом подстицаја када је реч о независности правосуђа.

Велики део литературе о условима под којима настаје независност правосуђа сматра да ће интензивно и неизвесно такмичење међу политичким партијама за освајање власти довести до одлуке да се правосуђу остави више независности.³ Слични аргументи јављају се и у широј литератури о експлоатацији државних ресурса у страначке сврхе.⁴ Основна логика овог аргумента јесте да ће политички актери, суочени са реалистичном могућношћу да на наредним изборима изгубе власт, имати рационални интерес да правосуђе институционално заштите од политичких притисака сада и убудуће. Партија која би политизовала правосудни систем данас, могла би се суочити са тиме да сутра у опозицији буде жртва правосуђа које инструментализују њени политички противници. Ако и претпоставимо да политизовано правосуђе неће грубо нарушавати изборна правила како би спречило смену власти, остаје проблем што ће партија која контролише правосуђе моћи да се од корупционих мрежа окористи много више него партија којој је приступ правосуђу пресечен. Зато ће, везујући саме себи руке док су на власти, партије везати руке и својим наследницима. Тиме се предности освајања власти смањују, али

² Johann Graf Lambsdorff, "Causes and Consequences of Corruption: What do we know from a cross-section of countries?," in: *International Handbook of the Economics of Corruption*, ed. Susan Rose-Ackerman, 40-41 (Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

³ Mark J. Ramseyer, "The Puzzling (In)dependence of Courts: A comparative approach," *Journal of Legal Studies* 23, no. 2 (1994); John Ferejohn, "Independent judges, dependent judiciary: Explaining judicial independence," *Southern California Law Review* 72, no. 2 (1999); Matthew C. Stephenson, "When the devil turns...: The political foundations of independent judicial review," *Journal of Legal Studies* 32, no. 1 (2003).

⁴ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley, CA: University of California Press, 1994); Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, & Integration After Communism* (Oxford: Oxford University Press, 2005); Conor O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2006); Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

се смањује и ризик губитка власти. Независност правосуђа представља неку врсту политичке полисе осигурања у условима неизвесног демократског такмичења.

Могуће је, међутим, да партије извуку и другачије поуке из ситуације политичке неизвесности.⁵ Да би еквилибријум независног судства био самоодржив, партије морају бити уверене да ће и њихови противници одолети искушењу да период своје будуће власти искористе за насртај на независност судства. Ова врста поверења у демократском контексту најизвеснија је када се партија која угрози независност правосуђа суочава са директном, значајном и релативно извесном изборном казном.⁶ Ако не постоји организована бирачка коалиција за подршку правосуђу, свакој партији је боље да док је она на власти искористи прилику да у правосуђе „посади“ што већи удео лојалних кадрова како би на тај начин задржала макар нешто утицаја сутра када сиђе са власти.

Мотиви за страначки непотизам⁷ у правосуђу и у другим јавним сферама могу бити различити. Најочигледнији је изборни мотив прикупљања гласова оних којима странка омогућава запослење. Странке имају и организационе мотиве да дистрибуирају запослења присталицама. Најпре, корисници страначког непотизма често постају страначки активисти који јачају и шире страначку мрежу. Затим, помоћу дистрибуције послова могу се умирити различите фракције и клике унутар странке чије би незадовољство у супротном умањило страначку кохезију и дисциплину. Поред тога, странци лојални кадрови могу преусмерити део јавних ресурса којима располажу у страначке кофере. На крају, странке могу бити мотивисане жељом да остваре контролу над одлукама које њихови кадрови доносе обављајући јавне дужности.⁸ Када је реч о страначком непотизму у правосуђу, контролни мотив је вероватно посебно

⁵ Grechen Helmke and Frances Rosenbluth, “Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective,” *Annual Review of Political Science* 12 (2009): 360; Maria Popova, “Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence From Russia and Ukraine,” *Comparative Political Studies* 43, no. 10 (2010).

⁶ Martin Shefter, “Political Parties and the State: The American Historical Experience,” (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), 28-30.

⁷ Енглески израз *party patronage* дословно значи „страначко покровитељство“, али реч „покровитељство“ нема одговарајућу конотацију у српском. Реч „непотизам“, напротив, изазива праву врсту асоцијација, а атрибут „страначки“ појашњава да је реч о везама које имају основу у партијској организацији, а не у рођачким односима.

⁸ Petr Kopecky, Maria Spirova and Gerardo Scherlis, “Beyond the Cartel Party? Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies,” paper presented at the Joint IPSA/EPISA conference, Sao Paulo, Brazil, 16-19 February 2011, 2-4.

важан будући да се кроз контролу правосуђа могу заштитити и друге коруптивне трансакције у које је странка укључена.

У овом чланку ћу показати да је политичка борба у Србији у последњих дванаест година била врло неизвесна, међутим то није довело до значајно веће независности правосуђа.⁹ Напротив, верујем да се може показати да је у односу партија према правосуђу у Србији на делу лош еквилибријум у коме партије имају интерес да увећавају сопствену контролу над правосуђем. Ово чине пре свега кроз утицај на персонални састав правосуђа у очекивању да ће макар део њихових кадрова остати на положају и након смене владе. У ситуацијама у којима постоји лош еквилибријум, једини преостали извор подршке независном правосуђу долази из самог правосуђа, из ширег грађанског друштва, и из међународне заједнице.¹⁰ У наставку чланка показаћу и да је деловање ових актера у претходном периоду заиста представљало извесну брану настојањима извршне власти, али да је снага отпора коју ови актери, чак и здружени, могу пружити извршној власти ограничена.

Изборна неизвесност и положај правосуђа у Србији

Након демократских промена 2000. године, у Србији је до значајне постизборне измене састава владајућих коалиција дошло четири пута, а само једна влада је одслужила цео мандат. У истом периоду, Министарство правде, које у великој мери диктира темпо и садржај правосудних реформи, променило је страначко „власништво“ четири пута, и променило је пет министара. Неизвесност постизборних коалиционих преговора видљива је већ и по њиховој дужини. После избора у децембру 2003. године, влада је формирана тек почетком марта 2004. године. После избора у јануару 2007. године, влада је формирана тек средином маја. После избора у мају 2008. године, влада је формирана тек почетком јула, а отприлике исти период протекао је и до формирања владе након последњих парламентарних избора одржаних маја 2012. године. Коалициони преговори нису били само дугачки, већ су укључивали и реалну могућност да се заврше битно различитим скуповима коалиционих парт-

⁹ У овом чланку нећу се бавити положајем Уставног суда, нити положајем посебних одељења за суђење организованом криминалу или за ратне злочине. Иако су ови судови, наравно, веома значајни, укључивање свих њихових специфичности одузело би превише простора услед постојања посебних правних норми и пратеће политичке динамике за сваки од њих.

¹⁰ Rebecca Bill Chavez, “The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes,” in: *The Oxford Handbook of Law and Politics*, eds. Keith E. Whittington, R. Daniel Kelleman and Gregory A. Caldeira, 71-74 (Oxford: Oxford University Press, 2008).

нера. Подршка јавног мњења коју су партије уживале између избора снажно је и често осцилирала.¹¹ Председнички избори су три пута одлучени у другом изборном кругу за мање или око 100.000 гласова, што представља маргину нешто мању од 1.5% укупног бирачког тела у Србији.

Имајући у виду овако високу неизвесност са којом су се српске политичке странке суочавале, логика аргумента о независном судству као облику осигурања од неизвесности требало би да води закључку да ће за дванаест година независност правосуђа у Србији бити значајно ојачана. Упркос томе, од када је Народна скупштина Републике Србије у новембру 2001. године, први пут после смене Милошевићевог режима, приступила законској реформи правосудног система, скоро непрестано су разматране и усвајане мање или веће измене и допуне тих закона. Правац у коме су ишле усвајане измене неретко је водио угрожавању правосудне независности, или макар уношењу несигурности у будући положај правосуђа.

Услед честих измена правног оквира, и честих и широких кадровских промена у судовима и тужилаштвима, правосуђе се више пута нашло у скоро невероватним ситуацијама. Функције председника судова и јавних тужилаца по више година су обављали вршиоци дужности. У једном тренутку у српским судовима радило је више од 200 судија који су испунили услове за пензију, али у њу нису могли и да оду јер надлежне институције нису биле у стању да покрену поступак за законско констатовање ове чињенице.¹² Неки судови чије је оснивање предвиђено још 2001. године почели су са радом тек 2010. године. Уместо „неизвесног и кривудавог“, али ипак позитивног процеса коме су се неки истраживачи¹³ понадали, још један снажан ударац на независност правосуђа дошао је крајем 2008. године кроз „реформу правосуђа“ коју је покренула тадашња Влада Србије. Ову „реформу“ – а у ствари обухватан покушај постављања политички подобних судија и тужилаца – Европска комисија оценила је као „велики ризик за независност, одговорност и ефикасност правосуђа“¹⁴ у свом извештају о годишњем напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања. У односу на уобичајено дипломатски тон критике у овим извештајима, ово представља неуобичајено оштру формулацију.

¹¹ Ђорђе Вуковић, „Изборне оријентације грађана Србије после двехиљадите године,“ у: *Како грађани Србије виде транзицију: истраживање јавног мњења Србије*, ур. Срећко Михаиловић (Београд: Fridrich Ebert Stiftung, 2010).

¹² Commission of the European Communities, “Serbia 2008 Progress Report,” (Brussels, 2009), 11.

¹³ Душан Павловић и Слободан Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године* (Београд: Службени гласник, 2007), 118-120.

¹⁴ Commission of the European Communities, “Serbia 2009 Progress Report,” (Brussels, 2010), 12.

У наредним одељцима чланка поткрепићу овај општи налаз о односу демократског такмичења и положаја правосуђа детаљнијом анализом три важне епизоде у односима извршне власти и правосуђа у Србији након 2000. године. Постоји широк круг формалних и неформалних механизма кроз које извршна власт директно, или кроз контролу законодавне власти, може угрозити и ограничити независност правосуђа.¹⁵ Овде ћу се фокусирати на контролу кроз овлашћења за избор и разрешење носилаца правосудних функција, и пажљиво ћу указати на механизме те контроле, будући да су се управо око њих водиле најљуће политичке борбе у постматраном периоду. Показаћу да су у појединим тренуцима када би се, према аргументима о независном правосуђу као политичкој полиси осигурања, очекивало да партије имају највише мотива да правосуђе изолују од будућих политичких утицаја, српске партије чиниле управо супротно. Показаћу, такође, да аргумент лошег еквилибријума може да објасни изборе које су владајуће коалиције у Србији чиниле у овим епизодама.

Епизода 1: сукоб у троуглу ДОС-ДСС-правосуђе (2001-2004)

Након изручења Милошевића Хашком суду, и других политичких неслагања која су укључивала и међусобне оптужбе за криминал и убиства, односи између Демократске странке Србије (ДСС) и остатка Демократске опозиције Србије (ДОС) постајали су све заоштренији. У једном од последњих компромиса за коју су некадашњи коалициони партнери били способни у том периоду, Народна скупштина је почетком новембра 2001. године усвојила пакет правосудних закона које је припремила ДСС. Оквир у коме се законодавна борба водила био је дефинисан у овом периоду Уставом из 1990. године. Према тим уставним решењима председнике судова, судије и тужиоце бирала је и разрешавала Народна скупштина.¹⁶ Положај судија и тужилаца је био сталан, осим у случајевима наступања Уставом и законом прецизираних услова који се односе на навршавање радног века, нестручност, несавесност, губитак радне способности и на чињење одређених казних дела неспојивих са судским достојанством. Устав је такође прописао да Врховни суд, на начин предвиђен законом, утврђује постојање разлога за престанак судијске функције, и о томе обавештава Скупштину.

¹⁵ Lars P. Feld and Stefan Voigt, "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-country Evidence Using a New Set of Indicators," *European Journal of Political Economy* 19, no. 3 (2003).

¹⁶ У чланку се углавном нећу позивати на конкретне чланове устава и закона будући да би у том случају велики број референци на широко доступне и неспорне изворе оптеретио текст. Из текста се увек може јасно видети о ком правном акту је реч, а сви су они доступни на интернет презентацији Народне скупштине (<http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>).

Поступак утврђивања постојања околности због којих би тужилац могао бити разрешен није био уставно нормиран.

Најважнија новост уведена законима из 2001. године било је оснивање Високог савета правосуђа који је добио монопол на номиновање председника судова, судија и јавних тужилаца. Како је Уставом било прописано, номиноване кандидате бирала је Скупштина, а ако би одбила понуђене кандидате, Савет би био једини који може поново да поднесе предлог. Савет је, међутим, самостално именован заменике јавног тужиоца, област коју Устав није спомињао. Савет је законом одређен и као тело које оглашава и спроводи конкурс за избор председника судова, судија и јавних тужилаца.

Само увођење Савета не би било толико преломно да у његовом саставу већину места нису имали представници судија и тужилаца које су самостално бирали Врховни суд Србије, односно Републички јавни тужилац. Поред ових осам чланова које закон назива позивним, Савет је имао још пет сталних чланова. Међу њима били су по функцији министар правде, председник Врховног суда Србије и Републички јавни тужилац. Четвртог сталног члана бирала је Адвокатска комора Србије из сопствених редова. Последњег сталног члана бирала је Народна скупштина између три предложена кандидата које је номиновала општа седница Врховног суда Србије, а из редова истакнутих правника изван правосуђа. Било је предвиђено да мандат позивних чланова траје пет година, са могућношћу реизбора. Пре истека овог периода чланови Савета могли су бити опозвани само на иницијативу овлашћених предлагача који су конкретног члана и изабрали.

И када је реч о поступку разрешења, закони из 2001. године оставили су доста простора за самостално одлучивање унутар правосуђа. Одређено је да навршавање радног века и постојање законом предвиђених разлога за разрешење утврђује Велико персонално веће Врховног суда Србије. Ако Веће утврди постојање разлога или испуњење услова за пензионисање, председник Врховног суда одмах обавештава Народну скупштину, а она одлучује о разрешењу, односно пензионисању судије. Велико персонално веће чинило је девет судија Врховног суда Србије по принципу ротације чланства на основу распореда направљеног у Пословнику Великог персоналног већа. Мандат чланова Већа требало је да траје две године.

Како се сукоб између два политичка крила некадашњег ДОС-а заостравао, тако је и републичка Влада, коју је у потпуности контролисало крило окупљено око премијера Ђинђића, почела све гласније да критикује одсуство персоналних промена у судовима. Судови су, по мишљењу министра правде Владана Батића, и даље били бастион старог режима и

препрека борби против организованог криминала.¹⁷ Противљење оваквим оценама и притисцима стигло је из редова судија и судијских удружења које су предводиле судије као што су Лепосава Карамарковић, Вида Петровић-Шкери и Зоран Ивошевић,¹⁸ које су у време Милошевићеве власти биле разрешене због противљења судској легализацији изборне крађе на локалним изборима у новембру 1996. године.

У јуну 2002. године почео је најинтензивнији период сукоба у троуглу ДОС-ДСС-правосуђе. Истог дана када је председништво ДОС донело одлуку о одузимању посланичких мандата посланицима ДСС, премијер Ђинђић и министар правде Владан Батић састали су се са председницима свих окружних, трговинских и општинских судова и уручили им низ захтева које треба да испуне у задатом року како би испунили „оправдана очекивања народа“. Захтеви су се односили на разрешење 50 до 100 судија са списка министра правде, убрзавање случајева против припадника старог режима, као и увећавање броја таквих случајева и поштравање казнене политике.¹⁹

Влада није стала на политичким ултиматумима и јавним притисцима на правосуђе, већ је у јулу 2002. године усвојила и измене и допуне сета закона о правосуђу којима знатно увећава утицај извршне власти на судове, и још више на тужилаштва. Можда и најважнија измена из 2002. године била је уношење „члана о лустрацији“. У закон је дописан члан 79а према коме су сви председници судова дужни да до 1. јула 2003. године поднесу Великом персоналном већу поткрепљен предлог за разрешење сваког судије који је „вршећи судску власт или обављајући послове по основу те власти, учествовао у прекрајању изборне воље грађана, политичким и монтираним суђењима, или ако је из нечасних побуда грубо кршио људска права зајемчена уставом, законом и међународним уговором“. Ако би неки председник суда пропустио да ово учини, председник непосредно вишег суда обавезан је да покрене поступак за његово разрешење.

Поред измена усмерених на то да олакшају разрешење судија, изменама из 2002. године је повећана и контрола Владе над избором нових судија. Само пола године од почетка рада Високог савета правосуђа, Влада Србије предложила је, а Народна скупштина усвојила, значајне измене у композицији и овлашћењима Савета. Према новим одредбама, Високом савету је одузето овлашћење да предлаже Скупштини председнике

¹⁷ Вера Дидановић, „Рехабилитација без дискриминације – интервју са Владаном Батићем,“ *Време*, 16. мај 2002

¹⁸ Јован Дуловић, „Власт против судства – интервју са Видом Петровић-Шкери,“ *Време*, 28. новембар 2002; Зоран Ивошевић, „Нормативна и ментална реформа,“ *Време*, 9. јануар 2003.

¹⁹ Павловић и Антонић, *Консолидација демократских установа*, 99.

судова. Та надлежност враћена је, као у време Милошевићеве власти, у руке скупштинског Одбора за правосуђе. Нема сумње да је ова измена направљена имајући у виду истакнуту улогу која је председницима судова намењена у поступцима разрешавања судија. Још већу дискрецију Скупштини даје одредба по којој ако Скупштина одбије предлог Савета за избор судије или тужиоца, онда надлежни одбор Скупштине може да поднесе свој предлог. Како по правилу иста већина контролише и Одбор и Скупштину, јасно је да је заправо овим решењем владајућа коалиција дала себи за право да по вољи одбија предлоге Савета и самостално бира нове судије и тужиоце.

Истовремено је промењен и састав Високог савета правосуђа тиме што је број позивних чланова увећан тако да су у Савету сада седела четири јавна тужиоца. Јавно тужилаштво у Србији, иако формално део правосуђа, традиционално се налази у ужој институционалној вези са извршном влашћу него што је то случај са судовима. Поред тога, јавна тужилаштва су прилично хијерархизовани органи у којима јавни тужиоци могу да издају обавезујућа упутства својим заменицима, могу да им додељују или одузимају предмете, могу да их под одређеним околностима преместе на друго радно место. Виши јавни тужиоци имају слична овлашћења према нижим, а Републички јавни тужилац је скоро неприкосновен у тужилачкој организацији. Оваква структура чини тужилаштво лакшим за контролу будући да је стратешким постављањем малог броја људи могуће остварити ефективну контролу над великим бројем. На крају, усвојеним законима предвиђено је и да од 1. марта 2003. године престаје дужност свим заменицима јавних тужилаца именованим по старим прописима који у међувремену не буду изабрани према новим одредбама.

Врховни суд Србије је покренуо поступак пред Уставним судом за оцену уставности ових измена закона. Одлука Уставног суда да привремено суспендује део нових закона, критика ДСС и неуспели председнички избори из друге половине 2002. године делимично су осујетили амбиције извршне власти. Међутим, у марту 2003. године, атентат на премијера Ђинђића променио је ситуацију. Одредбе о ванредном стању искоришћене су за почетак озбиљног обрачуна са организованим криминалом и са отуђеним деловима безбедносно-обавештајних служби. Ове структуре су имале своје људе у правосуђу, али су редовне контакте имале и са различитим сегментима извршне власти у републици и на савезном нивоу и целина свих тих односа није још увек сасвим постала јасна. У сваком случају, користећи се ванредним приликама, Влада Србије је издејствовала разрешење 35 судија, међу којима и шест судија Врховног суда. Под снажним притиском и председница тог суда Лепосава Карамарковић је поднела оставку. На њено место у току ванредног стања изабрана је судија Соња Бркић која до тада није ни била судија Врховног

суда, и то према прописима које је парламент управо био усвојио за време ванредног стања.²⁰

Будући да је Народна скупштина наставила да заседа, извршна власт је кроз законодавну процедуру прогурала рестриктиван сет закона о правосуђу којим је покушана нека врста институционализације ванредног стања у сфери правосуђа. Иако су за избор судија враћене одредбе сличне онима из 2001. године, предлагање председника судова прешло је у надлежност новоформираног Већа за питања судске управе у коме су седели председник скупштинског Одбора за правосуђе, надлежни министар, председник Врховног суда и још четворо судија које бира Народна скупштина. Тужилаштво је доведено у још незавиднију позицију. Јавне тужиоце парламент је бирао на предлог Владе, а заменика јавних тужилаца бирала је сама Влада, на предлог министра правде. Као резултат, по формирању следеће владе у тужилаштвима је радило око 30% в.д. тужилаца постављених по тим прописима.²¹

Ванредно стање је, делом и на охрабрење међународне заједнице, окончано 22. априла 2003. године. Уследило је неколико криза Владе, па је после ванредних избора у децембру исте године дошло до промене Владе. Окосницу нове, мањинске Владе коначно изабране у априлу 2004. године чинила је ДСС. Ова Влада је, како је ДСС и обећавала, у Скупштини поново усвојила измене сета закона о правосуђу којима је углавном вратила на снагу решења из 2001. године, остављајући ипак тужилаштво у нешто зависнијем положају него што се налазило три године раније.

То што је ДСС 2001. године искористила последње дане свог статуса „опозиције унутар власти“ да кроз парламент прогура законе који су правосуђу давали, у уставним оквирима, врло широке гаранције независности, чини се сагласно претпоставкама теорије о политичком осигурању. ДСС је већ била иступила из републичке Владе, у којој, осталом, није ни контролисала велики број министарстава или значајних портфеља. Будућност савезне државе, где је председник ДСС обављао функцију шефа државе, бивала је све неизвеснија услед намере црногорске власти да пронађе пут до независности. Нашавши се без приступа већини ефективних ресурса моћи којом располаже извршна власт, и нашавши се у све оштријем сукобу са остатком ДОС, ДСС би чак и без програмског инсистирања на чврстом легализму имала све разлоге да потражи законске гаранције које би правосуђе што више изоловале од утицаја политике.

²⁰ Ibid. 100-101.

²¹ Јован Дуловић и Марија Видић, „Европа су закони – интервју са Зораном Стојковићем,“ *Време*, 27. мај 2004.

Влада Србије је, међутим, само шест месеци након што су закони усвојени на предлог ДСС ступили на снагу, усвојила драматичне измене ових закона и отпочела притисак на независност и кадровску структуру правосуђа. У другој половини 2002. године популарност странака ДОС била је ниска,²² а њихова парламентарна већина сумњиве постојаности и, након избацивања посланика ДСС, сумњивог легалитета. Иако је, дакле, ДОС имао разлога да се брине за свој опстанак на власти, раније пружене гаранције независности правосуђа нису биле самоодржив исход будући да ни јавност, ни спољни актери нису обрађали превише пажње на ово питање у контексту великог броја „крупних” политичких питања. Међу њима посебно је убиство премијера Ђинђића, разумљиво, гурнуло јавност у велики шок па је скоро комплетна пажња усмерена на хапшење организованих криминалних група које су извеле атентат. Читава атмосфера и умањени ниво грађанских права учинио је да носиоци правосудних функција, који су се раније опирали насртајима Владе, немају простора да учине ишта друго, до да се тихо повуку. На њих је пала сенка сумње да нису довољно озбиљно схватили размере наслеђене криминализованости државног апарата. Иако је ЕУ приметила у свом следећем годишњем извештају да легализација системских реформи донетих за време ванредног стања није добро решење, потреба да се одржи политичка стабилност довела је до ублажавања критика, па чак и до тога да је Србија и Црна Гора за време ванредног стања примљена у Савет Европе. У овом случају шири интерес спољних актера да обезбеде политичку стабилност у земљи, мотивисао их је да не инсистирају превише на питању положаја правосуђа.

По формирању мањинске владе око ДСС, ова странка није искористила механизме контроле правосуђа које јој је претходна Влада оставила у наслеђе, већ је брзо вратила онај степен гаранција правосуђу за који се залагала и док је била у потчињеном положају. Ово сигурно говори и о томе да принципи и програмска опредељења нису сасвим неконсеквентни у политици, али можда делом одражава и релативно слаб положај мањинске владе. Ипак ни ова влада није поступала сасвим немарно са становишта логике персоналне контроле правосуђа. Сви председници судова, јавни тужиоци и њихови заменици који су на функције дошли кроз процедуре усвојене од стране претходне Владе у 2003. години, морали су проћи реизбор према одредбама нових закона.

²² Вуковић, „Изборне оријентације грађана,“ 127.

Епизода 2: конституционализација правосудне реформе (2006-2008)

У октобру 2006. године донет је нови Устав Србије уз подршку свих тада парламентарних политичких странака. Уставне одредбе о правосуђу засноване су на понешто измењеним и допуњеним решењима по којима је српско правосуђе и функционисало на основу закона из 2004. године. Ипак, унете измене углавном су ишле у правцу умањивања независности правосуђа. Решења која су унета у Устав добила су на постојаности јер су за њихову промену потребне двотрећинске већине у Скупштини у два наврата, као и потврда на обавезном референдуму. Утолико су након усвајања Устава, у догледној будућности промене положаја правосуђа постале пре свега ствар законске разраде.

Када је реч о сталности положаја судија и јавних тужилаца, Устав из 2006. године је рестриктивнији од старог Устава будући да су јавни тужиоци изгубили сталност мандата, па се сада бирају на шест година, са могућношћу поновног избора. Судије су задржале сталност положаја, осим судија које се бирају први пут. Њихов „пробни“ мандат траје три године, као и први мандат заменика јавних тужилаца. У поступку за избор судија, Устав је централну улогу доделио Високом савету судства. Савет је једини надлежан да Народној скупштини предлаже кандидате за избор судија које се први пут бирају. Савет је самостално задужен да бира судије у трајно звање, као и да судије бира за прелазак у други или виши суд. Слично решење усвојено је и са избором заменика јавних тужилаца – њих први пут предлаже Државно веће тужилаца, а бира Скупштина, док у следећим изборима у звање заменика тужиоца Државно веће поступа самостално. Јавни тужиоци, па и Републички јавни тужилац као централна фигура читавог система, учињени су уставним одредбама још блискијима извршној власти него што су били. Јавне тужиоце, наиме, бира Народна скупштина на предлог Владе. Позиција јавних тужилаца ослабљена је и тиме што одлуку о њиховом разрешењу под прописаним условима доноси Народна скупштина, поново на предлог који подноси Влада. Судије су и у погледу поступка разрешења у независнијем положају, па о њиховом престанку функције одлучује самостално Високи савет судства.

Утицај законодавне, а преко ње фактички извршне власти, ојачан је и кроз начин избора чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Док су у некадашњем Високом савету правосуђа доминирали чланови изабрани директно од стране правосудне гране власти, у новим органима све чланове бира Народна скупштина. Изборни чланови имају петогодишњи мандат, и има их укупно осам – шест судија, један адвокат и један професор правног факултета. По функцији у Савет улазе министар правде, председник скупштинског Одбора за правосуђе и председник Врховног касационог суда, тако да Савет укупно броји 11 чланова. Иден-

тичан је начин избора, трајност мандата и састав Државног већа тужилаца, осим што, уместо председника Врховног касационог суда, у њему по функцији седи Републички јавни тужилац, и што, логично, шест изборних чланова не долази из редова судија, већ из редова јавних тужилаца.

Након што је предлог Устава прошао на референдуму, Народна скупштина је, како је и предвиђено, усвојила Уставни закон о примени новог Устава. У том акту каже се и да ће се по усклађивању законског оквира са новим Уставом спровести избори председника судова, судија, јавних тужилаца и њихових заменика. Законске одредбе су нејасне по питању тога да ли се тиме желело рећи да ће се одржати избор за попуњавање упражњених правосудних функција, или општи (ре)избор. Представници политичких партија које су креирале устав најавили су да се мислило на општи (ре)избор. Тако је, рецимо, Ђорђе Мамула, истакнути посланик ДСС, изјавио да судовима и тужилаштвима предстоји општи реизбор, и то такав да ће се у њему сви бирати по процедурама за први избор.²³ Ово „ресетовање” аналогно је оном које је Уставним законом усвојено и за, рецимо, положај председника Републике, али је оно проблематично са становишта уставом гарантованог принципа сталности судијске функције. Због тога је ово решење критиковано од самих судија, али и из Европске уније.

Проблем је постао утолико већи што Народна скупштина није, како је било предвиђено, релативно брзо после нових избора усвојила сет с Уставом усклађених закона о правосуђу. Тешко формирана и нестабилна коалиција ДС, ДСС и Г17+ затекла се у току 2007. године опхрвана ургентним темама као што су преговори о коначном статусу Косова и неизвестан наставак преговора о придруживању са ЕУ. Томе је следила брза криза Владе и оставка премијера Коштунице која је довела до нових избора, нове изборне кампање, и нових тешких и дугих постизборних преговора о владајућој већини. Услед оваквог развоја догађаја, нови закони о правосуђу усвојени су тек 22. децембра 2008. године. Читаве две године, над свим носиоцима правосудних функција у Србији надвијала се сенка општег реизбора.

Устав је оставио простора да владајућа већина која буде спроводила општи реизбор злоупотреби процес одабирајући подобне чланове Високог савета судства. Ако би такав Савет предложио Скупштини подобне кандидате, једном изабрани кандидати прешли би после три године, можда и у току мандата исте Владе, у надлежност Високог савета судства који би могао да их изабере у стални положај. Наравно, постојала је могућност да ће се реизбор обавити без политичких притисака, али то би захтевало да партије имају поверења једна у другу да се она од њих

²³ Татјана Тагиrow, „Устав и правосуђе: Политичко изборни плен,“ *Време*, 16. новембар 2006.

која после нових избора буде на власти неће мешати у процедуру. ДС и ДСС, партије које су играле најважнију улогу у обликовању новог Устава и Уставног закона, преузимале су потенцијално велики ризик. Да су се руководиле логиком независног судства као полисе осигурања, сигурно да би имале мање да изгубе да се нису определиле за реизбор свих носилаца правосудних функција. Како је могуће објаснити њихову обострану спремност, и чак инсистирање упркос критикама, на томе да преузму овај ризик?

Њихови рејтинизи из друге половине 2006. године показују да је ДС била знатно популарнија него ДСС, али и да је Српска радикална странка (СРС) била популарнија од ДС.²⁴ Ниједна странка није могла да се нада освајању већине потребне да Владу формира сама. И ДС и ДСС су, међутим, имале разлога да очекују да ће се после избора поново наћи у Влади. Тиме би биле у прилици да надзиру једна другу, и да поделе колач у правосуђу као што су то после избора доиста и урадиле у многим сферама владиног утицаја, на пример у јавним предузећима.²⁵ ДС је на основу свог високог рејтинга могла да очекује добар резултат. ДСС је држала идеолошку позицију у центру партијског система, што јој је гарантовало највећи коалициони потенцијал након избора. Поред тога, ЕУ је редовно вршила притисак да евроскептична СРС буде искључена из постизборних коалиција. Тиме је изборна ситуација постала нешто јаснија а политички ризик прихватљивији, али је неизвесност још била довољно висока да је након избора ДСС ипак била у стању да искористи своју централну позицију тиме што је Томислава Николића (СРС) изабрала за председника Скупштине на само еколико дана, а потом га отписала када је у преговорима о новој Влади са ДС добила жељене уступке. Упркос томе, неочекивано брзи крај нове владајуће коалиције услед кризе око проглашења косовске независности довешће до тога да се у прилици да утиче на општи реизбор нашла само ДС, са својим новим коалиционим партнерима.

Епизода 3: општи реизбор у правосуђу (2008-2012)

Скуп нових закона о правосуђу који је Народна скупштина, на предлог министарке правде из редова ДС, усвојила крајем децембра 2008. године разрадио је и побољшао нека уставна решења о положају правосуђа. Побољшања су усвојена, пре свега, у области процедуре предлагања кандидата за чланове Високог савета судства и Државног већа ту-

²⁴ Вуковић, „Изборне оријентације грађана,“ 129-130.

²⁵ „Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији,“ публикација Центра за примењене европске студије, Београд, 2011, <http://www.fosserbia.org/download/policy.pdf>.

жилаца. Док је Устав само одредио да изборне чланове бира Скупштина, новим Законом о Високом савету судства прецизирано је да номинације за чланове Савета из реда судија пристижу Скупштини кроз посебно уређену процедуру избора у којој учествују све судије у Србији. Слично, чланове Државног већа тужилаца номинују сви јавни тужиоци и њихови заменици на тужилачким изборима. Чланове два тела из редова адвоката номинује Адвокатска комора Србије, а професоре правног факултета номинује колегијум декана правних факултета у Србији. Ови овлашћени предлагачи могу да номинују и више кандидата за једно место у Савету. Побољшање представљају и одредбе по којима се и у судовима и у тужилаштвима обављају редовна оцењивања радног учинка, као и одредбе по којима судије које у току свог првог мандата добију оцену „изузетно успешно обавља судијску функцију“ обавезно добијају стални мандат, а да се судије које у истом периоду зараде оцену „не задовољава“ на могу више бирати у судијско звање.

Упркос тим побољшањима законског текста, општи реизбор судија који им је следио изведен је на начин који је показао да неформалним каналима утицаја, преко постављања лојалних људи на стратешке позиције, извршна власт има начина да озбиљно угрози све формалне гаранције независности правосуђа. У децембру 2009. године, резултати реизбора су постали познати – 1531 судија је реизабрано, а 876 кандидата је Високи савет предложио Скупштини за први избор у звање судије. Истовремено чак 837 дотадашњих судија није прошло на реизбору, иако је један број њих уживао знатан професионални углед. Слично је било и у реизборном поступку за тужиоце.²⁶

Све неизабране судије и тужиоци, уместо појединачних образложења, добили су само циркуларно обавештење у коме се на уопштен начин препричавају законски критеријуми за избор. Савет и Веће су још на почетку свог рада своја заседања прогласили предметом службене тајне, директно кршећи законску клаузулу о јавности њиховог рада. Поред тога, реизбор је спроведен у ванредно кратком року. На основу изјава Нате Месаровић, председнице Врховног касационог суда и председнице Врховног савета судства, о томе да су чланови Савета мукотрпно радили 400 сати, представници Друштва судија Србије указали су на чињеницу да би то значило да је Савет потрошио нешто мање од пет минута по свакој од више од 5000 пријава. Ово угледно судијско удружење у коме седе и реизабране и нереизабране судије, као и Удружење тужилаца Србије, побунили су се против овакаве „реформе“. Након што су се почеле појављивати сумње у спроведени поступак Ната Месаровић је на неприличан и паушалан начин говорила у више прилика о „неким неизабра-

²⁶ Татјана Тагиров, „Судско-тужилачки реизбор: Реформа иза затворених врата,“ *Време*, 24. децембар 2009.

ним судијама“, повезујући их са свиме, од повезаности са мафијом до проституције. У овоме су јој у јавности терцирали и министарка правде Снежана Маловић и председник скупштинског Одбора за правосуђе и посланик ДС Бошко Ристић. Осим тога, судија Месаровић запретила је изабраним судијама рекавши: „поставља се питање достојности и тих изабраних судија који се лажно солидаришу са неизабраним судијама“, а изнела је и самосвојно правно тумачење по коме судије које нису прошле општи избор немају право на жалбу Уставном суду.²⁷

У случај се умешао чак и председник Европске комисије који је на необичан начин изразио своју забринутост за положај правосуђа шаљући писма високим државним функционерима, као и писма подршке представницима судијских и тужилачких удружења. Представници извршне власти најпре су демантовали да таква писма уопште постоје и тврдили да Европска комисија стоји иза њихових реформи, да би из ЕК истог тог дана било званично потврђено да су послата писма сасвим другачијег садржаја.²⁸ Како је време одмицало, тако је јавност сазнавала за све више чудних одлука Савета попут убрзаног избора сина Нате Месаревић у виши суд, или о избору Александра Пантића, нишког адвоката и члана ДС, за судију Апелационог суда у Нишу. Истовремено, највећа опозициона партија, Српска напредна странка, позива неизабране судије да јој се придруже.

Неизабране судије и тужиоци су листом поднели жалбе Уставном суду. Овај суд, као и Повереник за приступ информацијама од јавног значаја, наложили су Савету да судијама пружи увид у свој поступак одлучивања и да им свима достави образложења одлука. Уз наставак јавне кампање против критичара реизбора, неизабраним судијама су уместо индивидуализованих образложења почеле да пристижу непотпуне, фалсификоване или нерелевантне депеше.²⁹ Када је Уставни суд почео врло полако да одлучује о скоро 900 примљених жалби, под притиском међународне заједнице и дела јавности, Влада је у децембру 2010. године по хитном поступку прогурала кроз Скупштину сет нових законских измена којима је обавезала Високи савет судства и Државно већа тужилаца да поново размотре *све* пристигле пријаве. Дакле, и пријаве судија и тужилаца који су прошли избор и у том тренутку обављали своје функције. Такође, законима је одређено да ће следећи састави Савета и Већа још једном преиспитати све одлуке тренутних састава, те да ће се негативни

²⁷ Татјана Тагиrow, „Правосуђе и нетранспарентне реформе: Од Олимпа до Стразбура“, *Време*, 11. фебруар 2010.

²⁸ Татјана Тагиrow, „Реформа правосуђа: Узалуд нам труд, бирачи“, *Време*, 6. Мај 2010

²⁹ Татјана Тагиrow, „Правосуђе: Питања пореских обвезника“, *Време*, 8. јул 2010.

налази у каснијем поступку сматрати разлогом за покретање поступка разрешења. Тиме је српском правосуђу у изглед стављено још неколико рунди нарушавања уставом гарантоване сталности судијске позиције и изабраних и нереизабраних судија.

Средином 2012. године, након изборне смене власти, и након што је СНС преузела контролу над министарством правде, Уставни суд је убрзао свој рад и донео одлуке по жалбама нереизабраних судија и тужилаца, пресуђујући да сви они имају право да се врате на рад у правосуђу од септембра 2012. године, три године након што је почела ова епизода у односу извршне и правосудне власти у Србији. У међувремену је почела с радом и нова мрежа судова па су многе враћене судије и тужиоци само привремено распоређени док се не пронађе трајније решење.

Двојица аналитичара досадашње путање демократизације у Србији понадали су се 2007. године да је „тешко поверовати да ће садашња владајућа већина (ДС, ДСС и Г17+) бити спремна да озбиљније политички злоупотреби реизбор судија“.³⁰ Као што је и њихова анализа постала жртвом чињенице да је ризично анализирати још увек недовршене политичке процесе, тако и ова анализа мора остати провизорна док овај период демократског такмичења у Србији не буде могао бити сагледан с веће временске дистанце. Каква год да буде политика нове владе према правосуђу, последња епизода показала је да коалиција међународних актера, струковних удружења и дела домаће јавности јесте успела да скрене пажњу на покушај извршне власти да потчини правосуђе, као и да отежа спровођење ове намере, али није имала снаге и да је заустави. Судије и тужиоци имају снажан интерес да чувају независност правосуђа, али је њихова друштвена база ограничена, као и база свих струковних интереса. Грађанско друштво у Србији је релативно слабо, као и у остатку Источне Европе,³¹ и његове активности у великој мери се одвијају кроз деловање невладиних организација с уском организационом базом. Актери грађанског друштва који, по правилу, располажу са више политичких ресурса – привреда, синдикати, универзитети, црква, медији – нису до сада показали континуирану заинтересованост за супротстављање владиним ударима на независност правосуђа. Међународна заједница, пре свега у облику Европске уније, указивала је на опасности реизбора по независност српског правосуђа. Ипак, међународни актери не могу сами да имплементирају одлуке, те се морају ослањати на различите посредне механизме утицаја којима домаћи актери могу изврдавати, или их чак

³⁰ Павловић и Антонић, *Консолидација демократских установа*, 120.

³¹ Марк М. Хауард, *Слабост цивилног друштва у посткомунистичкој Европи* (Београд: Грађанске иницијативе, 2008).

лажно интерпретирати и користити за сопствене циљеве.³² Маневарски простор домаћих актера још је већи уколико интензитет и доследност међународног притиска варира у зависности од ширих политичких и дипломатских интереса спољних актера.³³ У случају Србије, спремност извршне власти да попусти у спору око признавања независности Косова био је критеријум који је за спољне актере био пречи него темпо и правац унутрашњих реформи. Истовремено са интензивирањем питања Косова, догодила се и криза у Евро-зони, те су планови за даље проширење ЕУ отишли у други план, а са њима и главни извор утицаја ЕУ на домаће реформске процесе. Са неизвесном и удаљеном перспективом проширења, ЕУ изгледа као знатно слабија компензација политичим странкама за одрицање од експлоатације правосуђа. Услед свих тих фактора наредне епизоде односа извршне и судске власти у Србији наставиће да примарно обликује динамика домаћег демократског такмичења.

У овом чланку дао сам приказ три епизоде интеракције извршне власти, то јест водећих политичких партија, и правосудне власти у Србији. Аргументовао сам став да у условима међусобног неповерења и одсуства широке и организоване јавне подршке независности правосуђа, политичке партије неће доћи до еквилибријума који предвиђа теорија о правосуђу као политичкој полиси осигурања. Уместо тога, доминантна стратегија свих партија постаје злоупотреба власти. У Србији је најважнији начин да се то постигне у посматраном периоду било контролисање поступака избора и разрешења носилаца правосудних функција. Изнео сам претпоставку, мада би њу још требало образлагати у наредним радовима, да је главна корист коју странке контролом правосуђа извлаче у томе што могу да заштите своје мреже коруптивне размене у другим сферама. На крају, показао сам и да коалиција струковног интереса, јавности и међународних актера може ометати, али не и спречити настојања извршне власти да угрози независност правосуђа. Политичка наука, наравно, нема рецепт за прелазак на бољи од два еквилибријума неизвесног политичког такмичења. Аутори који су се сличним питањима бавили углавном закључују да је овај прелазак могућ, али изузетно тежак, те да зависи од комплексне интеракције низа фактора као што су економска модернизација, структура политичке економије, формалне институције и организовање и мобилизација широке коалиције за независност правосуђа која би праксу страначког непотизма учинила изборно скупљом за политичаре.

³² O'Dwyer, *Runaway State-Building*, 101-107; Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviatan*, 86-91.

³³ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 41.

Литература:

- Chavez, Rebecca Bill. "The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes." in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, eds. Keith E. Whittington, R. Daniel Kellemen and Gregory A. Caldeira. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Commission of the European Communities. "Serbia 2008 Progress Report". Brussels, 2009.
- Commission of the European Communities. Serbia 2009 Progress Reports. Brussels, 2010.
- Дидановић, Вера. „Рехабилитација без дискриминације – интервју са Владаном Батићем.“ *Време*, 16. мај 2002.
- Дуловић, Јован. „Власт против судства – интервју са Видом Петровић-Шкоро.“ *Време*, 28. новембар 2002.
- Дуловић, Јован и Марија Видић. „Европа су закони – интервју са Зораном Стојковићем.“ *Време*, 27. мај 2004.
- Feld, Lars P. and Stefan Voigt. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-country evidence using a new set of indicators." *European Journal of Political Economy* 19, no. 3 (2003): 497-527.
- Ferejohn, John. "Independent judges, dependent judiciary: Explaining judicial independence." *Southern California Law Review* 72, no. 2 (1999): 353-384.
- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkley: University of California Press, 1994.
- Grzymala-Busse, Anna. *Rebuilding Leviatan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Helmke, Grechen and Frances Rosenbluth. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 12 (2009): 345-366.
- Hauard, Mark M. *Слабост цивилног друштва у посткомунистичкој Европи*. Београд: Грађанске иницијативе, 2008.
- Ивошевић, Зоран. „Нормативна и ментална реформа.“ *Време*, 9. јануар 2003.

- „Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији.“ Публикација Центра за примењене европске студије. Београд, 2011, <http://www.fosserbia.org/download/policy.pdf>.
- Kopecky, Petr, Maria Spirova and Gerardo Scherlis. “Beyond the Cartel Party? Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies.” Paper presented at the Joint IPSA/EPISA conference, Sao Paulo, Brazil, 16-19 February 2011.
- Lambsdorff, Johann Graf. “Causes and Consequences of Corruption: What do we know from a cross-section of countries?.” in *International Handbook of the Economics of Corruption*, ed. Susan Rose-Ackerman. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Narodna skupština Republike Srbije [online] Arhiva donetih zakona. <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>.
- North, Douglass C. and Barry Weingast. “Constitution and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England.” *The Journal of Economic History* 49, no. 4 (1989): 803-832.
- O’Dwyer, Conor. *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
- Павловић, Душан и Слободан Антонић. *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*. Београд: Службени гласник, 2007.
- Popova, Maria. “Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence From Russia and Ukraine.” *Comparative Political Studies* 43, no. 10 (2010): 1202-1229.
- Ramseyer, Mark J. “The Puzzling (In)dependence of Courts: A comparative approach.” *Journal of Legal Studies* 23, no. 2 (1994): 721-747.
- Shefter, Martin. “Political Parties and the State: The American Historical Experience.” Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Stephenson, Matthew C. “When the devil turns . . . : The political foundations of independent judicial review.” *Journal of Legal Studies* 32, no. 1 (2003): 59-89.

- Тагиров, Татјана. „Устав и правосуђе: Политичко изборни плен.“ *Време*, 16. новембар 2006.
- Тагиров, Татјана. „Судско-тужилачки реизбор: Реформа иза затворених врата.“ *Време*, 24. децембар 2009.
- Тагиров, Татјана. „Правосуђе и нетранспарентне реформе: Од Олимпа до Стразбура.“ *Време*, 11. фебруар 2010.
- Тагиров, Татјана. „Реформа правосуђа: Узалуд нам труд, бирачи.“ *Време*, 6. Мај 2010.
- Тагиров, Татјана. „Правосуђе: Питања пореских обвезника.“ *Време*, 8. јул 2010.
- Vachudova, Milada Anna. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, & Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Вуковић, Ђорђе. „Изборне оријентације грађана Србије после две хиљаде године.“ у: *Како грађани Србије виде транзицију: истраживање јавног мњења Србије*, ур. Срећко Михаиловић (Београд: Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

*Summary***Marko Žilović****Democratic competitiveness and judicial independence
in Serbia since 2000.****Key Words:** *Political Parties, Courts, Public Prosecution, Party Patronage, Corruption, Serbia, European Union*

Democratic politics in Serbia has been very competitive since 2000, however this has not produced greater independence of judiciary, as one would have conditionally expected based on the theories of judicial independence as an insurance policy. Instead, political parties in Serbia have reached a bad equilibrium in which parties prompted by mutual mistrust strive to increase party control over judiciary. Party patronage is used as a foremost instrument of this control. Under the conditions of bad equilibrium of democratic competition, the only remaining constituencies supporting independence of judiciary have been located in judiciary itself, in wider civil society, and in international community. Actions of these actors posed obstacles to the efforts of executive power to undermine judicial independence, but the overall strength of this resistance has been limited. Primacy of domestic political actors and analytical benefits of logic of bad equilibrium are illustrated through process tracing of three important episodes in executive-judicial relations in Serbia since 2000. Main sources used are legal documents and public statements of representatives of the two branches of government.