

**ВЕСНА Р. СТАНКОВИЋ ПЕЈНОВИЋ**  
**ТИЈАНА Д. ПЕРИЋ ДИЛИГЕНСКИ**  
Институт за политичке студије  
Београд

УДК 316.754(4):340.134(497.11)  
Прегледни рад  
Примљен: 12.03.2019  
Одобен: 25.04.2019  
Страна: 71-83

## **УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛИКОВАЊУ СРБИЈЕ КАО ПРАВНЕ ДРЖАВЕ\***

*Држава која тоне спашава се применом правних начела а не  
рукама као кад се човек потапа.*

Менциус

**Сажетак:** Предмет анализе рада је дефинисање улоге Европске уније као супранационалног ентитета у промовисању владавине права у Републици Србији. Рад је тематски подељен у две мисаоне деонице. У првом делу рада се критички промишља о европским вредностима и идејама. Други део рада оријентисан је на реформу правосудног система и политику сузбијање корупције који су обликовани под механизмима условљавања Европске уније. Процес придруживања Србије Европској унији је повезан са обавезом увођења и имплементирања значајних законодавних норми које захтева Европска унија. Као најзначајније реформске потезе српског законодавца у том правцу коаутори су идентификовали европске захтеве изнете у преговарачком поглављу 23 које апострофира значај независног, непристрасног, стручног и ефикасног правосуђа кадрог да се обрачуна са коруптивним аранжманима у свим друштвеним сферама и које ће као такво бити гарант остварења основних људских и грађанских права.

**Кључне речи:** ЕУ, правосуђе, реформе, владавина права, борба против корупције

### **Увод**

Више од деценије владајуће и опозицијске странке, истакнути интелектуалци, невладине организације, колумнисти и аналитичари, укратко креатори јавног мњење свих земаља југоистока Европе, усмерени су на улазак у ЕУ именујући тај процес као главни државни интерес и спољнополитички циљ, али и најбржи циљ за сустизање западних вредности те као такав, тај пројекат „нема алтернативе“. Ако државе кандидати не обликују своју заједницу по западним стандардима, они се приказују као инфериорни, назадни, Други. На

---

\* Овај рад је настао у оквиру пројекта Института за политичке студије „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (бр.179009)

тај начин цели југоисток Европе се посматра као простор између инклузивности и ексклузивности, економске, културне, политичке. Посредници националних држава и Брисела имају необичну двоструку лојалност - према самом пројекту проширења ЕУ који захтева промену постојећег идентитета и према очувању властитог идентитета.

У процесу проширења на исток и југоисток, почетком 21. века Јошка Фишер је нагласио да је потребно оснивање „центра гравитета“ из којег би се стварале европске или политичке интеграције са крајњим циљем стварања европске државе. Његова перспектива је део етатистичког погледа по којем европска интеграција делује прогресивно када Унија добија прерогативе вестфалског типа државе, јединствене централне владе која контролише територије са јасним границама, са заједничком европском војском и полицијом, јединственим европским грађанством, заједничким тржиштем и заједничком социјалном политике. Самим тим очигледно је да земље центра и земље периферије немају исти положај.

Цела Унија следи модел „извоза“ односно усклађивања закона и модела управљања. Матрица безобличног административног језика помешана је са политичким идејама о међудржавној сарадњи, владавини права, поштовању различитости, једнакости и слободи свих грађана. Многе развијене земље, захваћене кризом легитимности током више деценија покушавају одржати релативну стабилност и добар стандард својих грађана на терет неразвијених делова света, путем „неједнаке светске размене“, а у последње време и директним политичким и војним интервенцијама у просторима који су за њих од стратешког и економског интереса. (Станковић Пејновић, 2015: 148) Сам појам "проширење" је сугестиван јер подразумева процес повећања промовисан од стране моћних европских земаља са циљем редефинисања геополитичког поретка у квази-технички процес, док с друге стране присилни концепт западног Балкана указује на инфериорност или неевропеизам.

Темељне вредности Европске уније често су биле и у служби ширења европског заједништва, које би требало да буде присутно у свим сферама људског живота. Међутим, није увек постојао консензус око становишта што су то заједничке европске вредности и које је њихово значење за европску праксу. Под европским вредностима које прокламује ЕУ се подразумева „демократска промоција“ и „европеизација“. Појам европеизације обухвата начин деловања који је дефинисан и интегрисан у процес доношења одлука ЕУ, те уграђен у логику унутрашњег дискурса, идентитета, политичке структуре и јавне политике ЕУ. (Radaeli, 2000:3)

Свака држава себи поставља за циљ балансирање између унутрашње и спољне мотивације за променом политичког деловања. Како ефикасна може бити условност ЕУ за променом унутрашњег правосудног поретка државе? Дефинисање условности треба бити схваћено као постизање усаглашавања норми и правила и њихове имплементације унутар ЕУ и ван ње, те кроз механизме спровођења који ће осигурати кредибилитет, доследност и континуитет током времена. (Sasse, 2008:849)

Лимит имплементације правних норми везан је и уз саму терминологију „међународне заједнице“ која би требало да буде промотер тих стандарда. Све међународне организације, укључујући и УН рефлектују асиметрију глобалне моћи, привилегујући становишта и интересе Запада. Погрешно је промишљати о међународној заједници као збиру држава, институција, актера и структура са пријатељским релацијама, утемељеним на међусобном поштовању са заједничким вредносним системом. Реалније је схватити „међународну заједницу“ као актере разних интереса, идеолошке подељености, са релацијама неповерења и међусобног антагонизма, те неједнаким моћима и утицајима. (Кумлиќа, 2007)

Барнет и Финмор (Barnett, Finnemore) указују на промишљања различитих аутора који константно потцењују аутономију међународних организација, посматрајући њихову политику као предмет преговора најутицајнијих држава. У реалности, таква је политика резултат сукоба између самих организација, те покушаја бирократа на водећим положајима да дају смисао свом послу и раду, користећи своје поступке и начела као пут напредовања у каријери. (Barnett, Finnemore, 2004) Зато није случајно да норме и стандарде обликују западни стручњаци на темељу искустава држава свог порекла. Користећи терминологију Шекла (Checkel) међународне организације стварају норме, а за државе у свету се очекује да буду примаоци тих норми. (Checkel, 1999, 110) У многим деловима света, норме у име међународне организације наилазе на одбијање, будући да се сматрају предрасудама западних држава које свој поредак желе да пресликају на остатак света.

Према Статуту Већа Европе свака држава која поштује владавину закона, људска права и основне слободе квалификована је за чланство у ЕУ. Такви неодређени услови је требало да добију одређеније и обавезујуће регуле. Веће Европе као примарни интерес има људска права и демократију, а унутар ЕУ заједницу са примарно економским интересом. Унутар Већа Европе, основана је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) са темељним мандатом заштите мира и сигурности, чије идеје је у потпуности усвојило Веће Европе. (Stanković Pejnović, 2010:146) Европска Комисија је главни инструмент праћења и вредновања напретка земље кандидата ка ЕУ. Извештаји Европске комисије о напретку у својој структури следе Копенхашке критеријуме, али коришћењем израза као што је демократија, владавина права, дају широк спектар интерпретацији. Као један од предуслова Србије и усклађивање њених структура са законодавством ЕУ је и реформа правосуђа. Најсвеобухватнији документи који говори о приоритетима Владе у овој области су Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније и Акциони план за поглавље 23. Један од кључних приоритета је „демократија и владавина права“.

## **Промовисање владавине права – ЕУ као примордијални законодавац**

Снажан европски законодавни утицаја био је присутан у Србији вековима уназад. Иако баштини вишевековно османско наслеђе, Србија је први сав-

ремени грађански законик изнедрила под европским утицајем. Наиме, Аустријски грађански законик је био правни изворник Српског грађанског законика из 1844. године у тој мери да је норма аустријског законодавца *ad verbum* преузимана, често без задирања у властиту правну традицију и социјалну збиљу. Тадашња српска држава настала ослобођењем од османске репресије требало је да буде правна држава, односно држава заснована на владавини права и закона који би били брана деспотској власти. Током своје савремене историје Србија никад у том науку није ни успела јер су интереси велможа, краљева а доцније и партијских комесара били изнад јавног интереса и добробити заједнице. Успостављање легалитета и правне државе идеалтипски посматрано би требало да буде национални приоритет који никад није заживео. Том идеалу Србија је као новоконституисана грађанска држава била најближа крајем 19. века и у прве три деценије 20. века. У свим осталим историјским епохама српска држава је имала идеолошки а не правни карактер. У идеолошкој држави буја волунтаризам и субјективизам, суженост мисаоних хоризоната, политика је изван граница права а статус припадника политичке заједнице своди се на подаништво, суспензију грађанства и грађанског субјективитета тако да *civis* постаје *civicus*. (Матић, 1998:126)

Правни нихилизам партијске државе уткан у српско политичко биће једним делом би могао да буде промењен али не и у потпуности искорењем политичком формулом владавине права чији је идејни промотер Европска унија. Налет евроентузијазма у Србији почео је 1999. године када је Европска комисија предложила стварање Процеса стабилизације и придруживања за тадашњу Савезну Републику Југославију, Хрватску, Босну и Херцеговину, Македонију и Албанију. Политички акт у ком је сублимирана ова идеја био је Пакт о стабилности за југоисточну Европу (10. јун 1999.) који је државама региона понудио перспективу евроатлантских интеграција и јачање међудржавне сарадње, која није била на завидном нивоу због минулих ратова и константних етничких тензија. Након колапса ауторитарног режима и започињања транзиције ка демократији и тржишној економији, новокомпанована српска политичка елита као и цивилно друштво декларисали су евроинтеграцијску жељу да прате европски правно-политички *mainstream*. Жеља да прихвате правне тековине Европске уније била је изражена и због чињенице да Србија историјски, географски и културолошки припада тој истој Европи.

### ***Европски реформски потези у сузбијању корупције***

Процес придруживања Србије Европској унији је повезан са обавезом увођења и имплементирања значајних промена и новина које промовише и захтева Европска унија. Све државе које имају амбиције да постану пуноправне чланице Европске уније међу којима је и Србија, подлежу обавези да ускладе (а неретко и напусте) националну политику са европском политичком агендом. Чланство у ЕУ обилује прегрштом бенефиција које са собом носи процес придруживања као и трошкови непридруживања, док се политика повинује циљевима европске политике. Многи аутори наводе негативне ефекте процеса придруживања, попут делимичног одрицања од суверенитета, померања поли-

тичких приоритета, излагања културној хомогености и повиновање супранационалном ентитету. (Crespo-Cuaresma, Fidrmuc, Silgoner, 2005:845)

Европска унија кроз своје политичке-нормативне регулације и економске механизме условљавања утиче на конституисање владавине права у Републици Србији кроз реформу правосуђа, институционално и нормативно концептуализовање борбе против корупције и оснаживање концепта основних људских и грађанских права. Политички притисци Европске уније усмерени су на изградњу стабилних политичких институција и поштовање владавине права, што су уједно захтеви који су повезани са способношћу државе да спречи и санкционише злоупотребу етике у јавној служби. Политички притисци се превасходно огледају у покушајима професионализације бирократије и деполитизације судства што је *sine qua non* за борбу против корупције. Економски канали утицаја ЕУ огледају се у давању финансијске помоћи државама кандидатима у зависности од успеха који оне остварују у испуњавању услова за чланство. Запажамо да је ово најзначајнији механизам европске политике условљавања будући да политичке елите и грађанство у српском транзиционом окружењу на дуги рок очекују да ће им чланство у ЕУ обезбедити економски бољитак. Нормативни притисци огледају се у јачању антикоруптивног законодавства тј. у усвајању прописа о транспарентном финансирању политичких странака и политичких активности, сукобу интереса државних функционера, прању новца, *off-shore* власништву, контроли извештаја о приходима и имовини јавних функционера, заштити сведока и специјалним истражним техникама које су неопходна карика у ланцу антикоруптивних мера. (Peric Diligenski, 2016: 537-544)

Мишљења смо да је политика условљавања ЕУ у Србији ефикасна уколико је понуда за чланством извесна и ако трошкови усаглашавања са захтевима ЕУ нису превисоки за владајућу политичку елиту. Постојећа политичка елита која није ни револуционарна ни иновативна, тежи бирократској стабилности, односно централизованог контроли као једином темељу за ефикасно управљање. (Станковић Пејновић, 2014: 60) Због тога потенцијални антикоруптивни успех у Србији објашњавамо калкулацијом политичких елита да добију бенефите који произлазе из процеса придруживања. Политички актери имају подстицаје да искористе могућности које произилазе из чланства у ЕУ као и да предупреду високе трошкове непридруживања (који се огледају у негативним оценама у извештајима европских органа, одлагању процеса приступања ЕУ, немогућности коришћења фондова итд.). Кључни политички актери ће настојати да спрече коруптивне активности у замену за увећање привилегија чиме се повећавају трошкови корупције у евроинтеграцијама и смањује се број актера који су спремни на коруптивно делање у политичкој сфери. У литератури су присутна становишта која улогом социјализације објашњавају напоре Европске уније усмерене ка изградњи чисте, политике поштења у државама које су потенцијални кандидати. Социјализаторска хипотеза истиче да су убеђење и процес социјалног учења (изградње) кључни за промовисање европске антикоруптивне платформе. Костадинова на ту тему запажа: „ако је исправан аргумент социјализације, интензитет борбе против корупције требало би да буде очуван након приступања Европској унији.“ (Kostadinova, 2016:162)

Калкулације кључних државних и недржавних актера оријентисане ка промовисању антикорупцијских политика зарад удовољавању захтевима Европске уније склони смо да појмимо као политичку вољу. Политичку вољу у овом случају дефинишемо као категорију која укључује постизање политичког консензуса о кључним реформама усмереним ка борби против корупције. Кроз спољашње притиске Европске уније у претприступним аранжманима, политика условљавања са једне стране уговорнице и политичка воља с друге стране је на завидном нивоу. Но, након приступања Европској унији, механизми условљавања („бриселски штап и шаргарепа“) губе на интензитету и значају и следствено томе и следствено томе и политичка воља бледи. (Peric Diligenski, 2016:540)

Идеје о добробити и неопходности уласка земље у ЕУ приметно и неприметно на различите начине су промовисане кроз медије који су дуготрајно потхрањивали колективну свест и наглашавали потенцијалну моћ коју јавност може поседовати. Медији су инструмент моћи великих корпорација, али и промотери идеја које владе желе да буду прихваћене од стране грађана. С друге стране, следе и истичу интересе власника капитала и влада, које том капиталу примарно служе. Истина и објективност не могу бити средства за промовисање појединачних циљева, нити могу постојати као средство акумулације капитала.<sup>1</sup>

Данас грађани све мање верују идеји да је ЕУ заједнички пројекат изградње демократије, мира, добробити, а све више арена у којој се државе боре за своје националне интересе на темељу *zero sum* логике, ситуације у којој успех појединца повезан са избором других. Политичка елита земаља западног Балкана константно очекује ентузијазам код грађана око прикључења ЕУ образлажући такав приступ као јачање свог европског идентитета и раскид са прошлошћу. (Debord, 1967:10)

### ***Реформа правосуђа у Србији кроз призму Европске комисије***

Европска комисија је недавно објавила стратегију проширења на Западни Балкан, у којој се истиче поновна посвећеност Европске уније региону. У документу под називом „*Веродостојна перспектива проширења за Западни Балкан и водећи ангажман ЕУ у том региону*“,<sup>2</sup> владавина права је препозната као кључна област на коју ће бити усмерена пажња Брисела у наредном периоду. Европска комисија најавила је шест водећих иницијатива које ће ЕУ предузети у наредним годинама како би подржала трансформацијске напоре Западног Балкана у областима од заједничког интереса – од иницијатива за јачање владавине права, тешње сарадње по питању безбедности и миграција, преко заједничких истражних тимова и Европске граничне и обалске страже, до ширења Енергетске заједнице Европске уније на Западни Балкан.

Краткорочни и дугорочни приоритети ЕУ о успостављању владавине права у Србији изнети су у више докумената о Европском партнерству и обу-

<sup>2</sup> Стратегија за Западни Балкан, Internet, <https://europa.rs/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinjeno-vo-dece-inicijative-i-podrsku-za-region-vodjen-reformama/>, 28/02/2018.

хватају низ сегмената попут: питања усвајања законодавства и стварање услова за процесуирање ратних злочина и с тим у вези потреба јачања капацитета Тужилаштва за ратне злочине; пренос војних надлежности на цивилне судове; оснивање управних и апелационих судова; поступак именовања и услови за напредовање судија, као и њихова професионална обука; аутономија Тужилаштва за организовани криминал; ИТ мрежа за тужиоце; извршење пресуда; смањење броја нерешених случајева; јединствени стандарди за прикупљање релевантних података о правосуђу. Нарочито је наглашена потреба за унапређењем ефикасности, независности и професионализације судског система, и смањење политичког утицаја на судство. (Перић, Младеновић, 2012:62)

У извештају ЕК из 2016<sup>3</sup> кад је реч о реформи правосуђа, истиче да су „неки кораци предузети да се побољша систем избора кадрова по заслугама и усагласи механизам одлучивања у правосуђу, али су даљи кораци неопходни да се сузбије политички уплив.“ Правосуђе је оптерећено нагомиланим случајевима и помањкањем бесплатног система законске помоћи. Србија је остварила изванредан степен припремљености за сузбијање корупције, али корупција остаје преовлађујућа на многим подручјима и представља озбиљан проблем. ЕК подвлачи да „напори за сузбијање корупције тек треба да дају опипљиве резултате, институционални механизам још не делује као убедљива снага одвраћања за корупцију, нужни су битни резултати у истрази, доношењу пресуда у случајевима корупције, укључујући високи ниво“. Србија у области реформе правосуђа заостаје у успостављању „ефикасног, транспарентног и у целој држави распрострањеног система за процесуирање случајева”.

Према поменутом Извештају кашњења су и даље присутна у усвајању стратегије тужилаштва, као и у активностима усмереним на побољшање резултата рада српског Тужилаштва за ратне злочине. Као „озбиљно кашњење” од стране Србије Европска комисија у свом документу наводи усвајање Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и Закона о финансирању политичких партија. Исти документ наводи и кашњење у усвајању Закона о правима и слободама националних мањина, као и Закона о родној равноправности, Закона о бесплатној правној помоћи и Закона о заштити података. Када је реч о поглављу 24, извештај Европске комисије наводи да Србија мора да појача напоре у области финансијских истрага, мера усмерених против прања новца и заплени имовине. У Бриселу наглашавају да су целокупан процес и динамика приступних преговора Србије условљени првенствено напретком у области поглавља 23 и 24 и поглавља 35 које се односи на нормализацију односа Београда и Приштине.

Да би испунио критеријуме за чланство у ЕУ, а и због сопствених интереса, Западни Балкан треба да спроведе свеобухватне реформе у кључним областима. Владавина закона, основна права и управљање морају знатно да се ојачају. Реформа правосуђа, сузбијање корупције и организованог криминала и реформа јавне управе треба да пруже реалне резултате, док би функционисање

<sup>3</sup> Извештај доступан на: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf), 10/02/2018

демократских институција требало озбиљно да се унапреди.<sup>4</sup> Према речима Јоханеса Хана реформе у подручју владавине права за ЕУ нису само стратегије, акциони планови или извештаји и свакако се не ради о пуком усвајању закона. Реформе у области владавине права се тичу коренитих, далекосежних, трансформацијских промена. Јачање независности, непристрасности и ефикасности правосуђа, јачање борбе против корупције и организованог криминала, стварање окружења које гарантује слободу изражавања и медија представља кључне изазове који имају директан и опипљив утицај на животе грађана.<sup>5</sup>

### ***Најзначајнији стратешки документи о реформи правосуђа***

Једно од најтежих у преговорима са Европском унијом је преговарачко поглавље 23 о правосуђу и основним правима. Србија је у протеклом периоду имала две неуспешне реформе правосуђа, па је садашња усмерена на одстрањивање утицаја извршне власти и политике на правосуђе, са циљем да предмети ефикасно и непристрасно решавају да би грађани уживали третман корисника услуга.

Европска унија дефинисала је свим државама кандидатима низ препорука за реформу судства. Циљ је да се створи систем који би омогућио ефикасну примену закона, смањено број нерешених предмета и ојачао правну сигурност грађана. Пре свега, прва препорука ЕУ односи се на изградњу непристрасног и независног правосуђа, очишћеног од утицаја политичке или било које друге интересне групе. ЕУ у области правосуђа акценат ставља и на улазак у правосудну професију и управљање каријерама судија и јавних тужилаца. Коначно, ЕУ велику пажњу поклања и јачању система стручног усавршавања, у циљу јачања професионалности у правосуђу. Тражи се унапређење образовних планова и програма, као и успостављање Правосудне академије која ће обучавати будуће правосудне кадрове, оспособљавати будуће судије и јавне тужиоце, као и осигуравати њихово стално усавршавање.

Квалитет било ког правосуђа првенствено се оцењује кроз призму независности судске од извршне и законодавне власти, као предуслова за самостално одлучивање. У Србији је годинама видљив утицај политике у правосуђу и власти на независност судства.

Светска банка је сачинила функционалну анализу српског правосуђа<sup>6</sup>, која се фокусира на судове као главне носиоце пружања правосудних услуга и примарне институције правосуђа у Србији. Анализа Светске банке је указала на велики број запослених у правосудном систему, а да је сама структура запослених неизбалансирана и неиспланирана; систему недостаје флексибилност

<sup>4</sup> Шта Стратегија за Западни Балкан значи за Србију- говор комесара Јоханеса Хана, Internet, <https://europa.rs/sta-strategija-za-zapadni-balkan-znaci-za-srbiju-govor-komesara-johanesa-hana/>, 28/02/2018.

<sup>5</sup> Исто.

<sup>6</sup> Анализа Светске банке за Србију, Internet, [http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/FR%20prezentacija%20VB\\_final\\_ver1.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/FR%20prezentacija%20VB_final_ver1.pdf), 15/01/2018.

да боље функционише; Правосудна академија треба да чини више на подршци трансформацији; велике су диспропорције у учинку, нарочито са старим предметима и продуктивношћу правосуђа; савладавање прилива предмета се поправило и на нивоу је с ЕУ; број старих предмета у Србији је већи него у упоредним земљама ЕУ.

Историјат великих реформи (из било које области) доказује да иновативне теоријске идеје тешко налазе своје место у реалности. Добро замишљено у теорији, често се у пракси не покаже успешним, а понекад чак ни изводљивим. ЕУ је у том смислу понудила земљама кандидатима јасне критеријуме за ову врсту провере и евалуацију, од транспарентности процедура до јасно мерљивих резултата.

Идеја и конкретне мере које треба предузети у реформи правосуђа изнете су у *Националној стратегији реформе правосуђа 2013-2018*.<sup>7</sup> Циљ наведене Стратегије је да омогући припрему правосудног система за нове изазове у складу са европским стандардима и вредностима. У процесу европских интеграција неопходно је да главни оријентир буде право Европске уније, правне тековине Европске уније (*acquis communautaire*), препоруке и стандарди Савета Европе. Реформа правосуђа изискује хоризонталну и вертикалну реорганизацију, која обухвата убрзавање временског трајања поступака пред судовима, искорењивање корупције, елиминисање утицаја власти и политике уопште, успостављање стварне и функционалне независности судства, увођење и примену нових прописа, преношење надлежности делова поступака у приватни сектор.

Поред наведене Стратегије и пратећег Акционог плана, вредан помена је и *Други ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ*<sup>8</sup>, документ који представља план усаглашавања законодавног и институционалног оквира Републике Србије са правним тековинама ЕУ. Програме и планове Владе, донете у виду Националне стратегије и Акционих планова, ЕУ ће посматрати критички, како са аспекта функције (крајњег ефекта) тако и са аспекта рокова за испуњеност. Имплементација активности предвиђених Акционим планом за поглавље 23 које је Србија отворила у јулу 2017. године биће под будним оком Европске комисије, која ће да врши квалитативну процену реформских подухвата и указиваће Србији на мањкавости и пропусте у овој материји.

Под дејством утицаја Европске уније, Србија се обавезала да ће променити највиши правни акт у циљу јачања независности треће гране власти. Представник Мисије ОЕБС-а у Србији, недавно је рекао да циљ измене Устава треба да буде отклањање утицаја власти на правосуђе, указујући да је независност судства кључно за гарантовање права на правичност. На сличан начин, подршку реформском процесу дао је и шеф Канцеларије Савета Европе у Ср-

<sup>7</sup> Национална стратегија реформе правосуђа, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>, 23/01/2018.

<sup>8</sup> Други ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ, Internet [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npa/NPAA\\_2016\\_revizija\\_srp.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf), 17/02/2018.

бији. Мишљење Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Србији је да је принцип независности судства кључан за гарантовање праведног суђења и да је Мисија може да помогне Србији и пружи јој најбоље праксе 57 земаља чланица. Измене српског Устава би требало да обухвате националну правну традицију и културу, али и међународне стандарде.<sup>9</sup> Европска Комисија је у раније наведеном извештају предложила да се из Устава елиминишу одредбе које легитимишу Народну скупштину да именује носиоце правосудних функција. Радни текст Устава требало би да буде потврђен позитивним мишљењем Венецијанске комисије, након чега би се грађани Србије изјаснили о усвајању Устава на референдуму.

Од напретка у областима која се односе на поглавље 23 – Правосуђе и основна права и поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, зависи целокупни напредак Србије на путу ка ЕУ, а да би постала чланица ЕУ до датума (2025) који се у документу ЕК наводи као могући термин, Србија би требало да усвоји мере предвиђене Акционим планом за поглавље 23.

## Уместо закључка

Европеизација је као двосмерна улица и њен успех зависи искључиво од реципрочних активности учесника. Европеизације је појам који се може схватити у контексту политике проширења ЕУ, као реконструкција идентитета и као транснационализам и културна интеграција. Овај процес иницира паралелне, међусобно повезане и зависне процесе промена како на националном тако и на надржавном нивоу. Земље кандидати за проширење настоје да ускладе своје домаће политике са европским тековинама и достигну очекивани ниво који би им олакшао преузимање предстојећих обавеза које произилазе из чланства у Унији. Усклађивање и стандардизација се односи на институционално усклађивање закона што би омогућило земљама кандидатима да се већ у статусу кандидата ближе интегришу у постојеће политичке, економске и безбедносне структуре Уније.

Дискрепанција између ЕУ и земаља кандидата је огромна, тако да је упитна номинална слобода коју земље кандидати имају. Свака земља настоји својим законима заштити или одржати моћ своје државе те је усаглашавање са европским законодавством чешће привидно него стварно. У међународном поретку државе универзално не располажу неограниченим суверенитетом, а нису ни све државе једнаке. Мале и слабе државе се у осигурању својих интереса одржања државности позивају на међународно право, док велике силе спроводе политику својих интереса који често нису усаглашени са међународним правом. Софистицирано, сакривено иза универзалних идеја демократије, слободе и једнакости, међународна политика се своди на Тукидидову обсервацију од пре 2500 година да велики раде оно што желе, а мали оно што морају.

<sup>9</sup> Internet, <http://www.euractiv.rs/posmatraci/10721-za-nezavisno-sudstvo-potrebne-izmene-ustava>, 1/03/2018.

Досадашње искуство земаља југоисточне Европе је показало да политичке елите имају улогу колонијалних елита, реформатора, спроводилаца западних вредности и олигарха који себе схватају као менаџери запослени у транснационалној корпорацији. (Дугин 2013: 45) Постојећа политичка елита која није ни револуционарна ни иновативна, тежи бирократској стабилности, односно централизованом контроли као једином темељу за ефикасно управљање. (Вжежински, 2013:17) Уместо агоналности и сукоба политичких супарника, политика се данас премешта у друга подручја као што су право, морал, култура. Политика се своди на техничко питање ефикасности правног система, што је само други начин деловања идеологије без свог субјекта. (Mouffe, 2006: 134)

Нове земље кандидати су позване, као сиромашне и неуређене земље да се придруже ЕУ. Након приступних преговора, тим државама је понуђено да учествују у телима које доносе одлуке у ЕУ. Ипак, дискрепанција у моћи између ЕУ и земаља кандидата је енормна те је и логично запитати се колика је стварна слобода земаља кандидата у приступним процесима. Њихово пристајање на законодавство ЕУ је више привидно него стварно, али превара је темељ империјалних односа и њене структуралне асиметрије. (Zielonka, 2006:58) Зато је и логично да периферне земље имају *de facto* (понекад и *de jure*) ограничен суверенитет. Суверенитет ће бити у првом реду нарушен прихватањем великог броја закона чиме се мења сама структура друштва јер се обликује према схватањима западноевропског законодавства. (Станковић Пејновић, 2014: 57)

Поједина понуђена нова решења у преговарачком поглављу 23 не само да не доприносе успостављању владавине права и ефикасности правосуђа, већ су и упитног квалитета. Пуко преписивање законских решења других земаља могу бити добра решења али су проблематични механизми њихове примене у пракси. Због недовољне стручности преузимача норми и неискства у пракси али због директне намера аутора неретко се дешава да се један сегмент правосуђа фаворизује на штруб другог. Увођење нотаријата еклатантно то илуструје јер доказује историјску константу коју извршна власт често занемарује. Сваки покушај политизације правосуђа директно му штети и чини га неспособнијим, неефикасним, неправедним. Отуда се стиче утисак да декларативно залагање власти за независност правосуђа није изједначено са стварном политичком вољом да се такав циљ оствари.

## Литература:

1. Le Gof, Žak (1997): *Vreme, rad i kultura srednjovekovnog Zapada*, Svetovi, Novi Sad
2. Barnett, Michael, Finnemore Martha (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, New York.
3. Вжежински, Zbigneв (2013): *Amerika – Kina i sudbina sveta*, Albatros plus, Beograd, 2013.
4. Checkel, Jeffrey (1999): "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe", *International Studies Quarterly*, 43: 83-114.

5. Debord, Guy (1967): *Društvo spektakla*, Porodična biblioteka br. 4 anarhija/ blok 45.
6. Dugin, Aleksandar (2013): *Četvrta politička teorija*, MIR Publishing, Beograd.
7. Zielonka, Jan, (2006): *Europe as Empire: nature of the Enlarged EU*, Oxford University Press, Oxford.
8. Kostadinova, Tatiana (2012) *Political Corruption in Eastarn Europe, Politics After Communism*, Lynne Rienner Publishers, London.
9. Kymlicka, Will, (2007) *Multicultural Odysseys Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford.
10. Matić, Milan (1998): *Srpska politička tradicija*, Institut za političke studije, Beograd.
11. Morris, Buck, (2005): *Svet snova i katastrofa*, Čigoja štampa, Beograd.
12. Mouffe, Chantal, (2006): *The Return of the Political*, Verso, London, New York.
13. Radaeli, M. Claudio, (2000): „Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change“, *European Integration online Papir (EioP)*, 4 (8), 1-28.
14. Perić Tijana, Slađana Mladenović, (2012): „Reforma pravosuđa u procesu pristupanja Srbije EU“, *Politička revija* god. 11 (24), br. 4, Institut za političke studije, Beograd, str. 49-72.
15. Perić Diligenski, Tijana, (2016): “The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia”, *Thematic conference proceedings of international significance volume I 2016*, Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade, pp. 537-544.
16. Sasse, Gwendolyn, (2008): The politics of conditionality: the norm of minority protection before and after EU accession, *Journal of European Public Policy*, 2008, 15(6), pp. 842–860.
17. Stanković Pejnović, Vesna, (2010): „Evropski standardi zaštite manjina- od uvjetovanosti do limitiranosti: slučaj Hrvatske“, *Filozofija i društvo*, 2, str. 145- 166.
18. Stanković Pejnović, Vesna, (2014): „Evropizacija iz kolonijalne perspektive“, *Nacionalni interes*, br. 3 god. X vol. 21, str. 45-69.
19. Stanković Pejnović, Vesna, (2015): „Evropeizacija, kolonizacija, globalizacija“, *Matica crnogorska*, br. 63, 147-180.
20. Stanković Pejnović, Vesna, (2016) „Demokratska ideološka propaganda u službi kapitala“, *Srpska politička misao*, broj 3, god. 23. vol. 53, str. 11-28.
21. Crespo-Cuaresma, Jesus, Fidrmuc, Jarko and Silgoner, Maria Antoinette, (2005) “On the Road: The Path of Bulgaria, Croatia, and Romania to the EU and the Euro“, *Taylor & Francis LTD*. Vol. 57. Europe-Asia Studies, pp. 843-858.
22. Strategija za Zapadni Balkan, Internet, <https://europa.rs/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinjje-nove-vodece-inicijative-i-podrsku-za-region-vodjen-reformama/>, 28/02/2018
23. Analiza Svetske banke za Srbiju, Internet, [http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/FR%20prezentacija%20VB\\_final\\_ver1.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/FR%20prezentacija%20VB_final_ver1.pdf), 15/01/2018.
24. Nacionalna strategija reforme pravosuđa, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>, 23/01/2018.
25. Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU, Internet, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/NPAA\\_2016\\_revizija\\_srp.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf), 17/02/2018.
26. <http://www.euractiv.rs/posmatraci/10721-za-nezavisno-sudstvo-potrebne-izmene-ustava->, 1/03/2018.
27. Akcioni plan Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrta%20Konacna%20verzija1.pdf>, 05/02/2018.

## EUROPEAN UNION'S ROLE IN THE FORMATION OF SERBIA AS A LEGAL STATE

**Summary:** The subject of this paper is analysing the role of the European Union as a supranational entity in promoting the rule of law in the Republic of Serbia. The article is divided thematically into two thought sections. In the first part of the article, the authors critically look back on European values and ideas. The second part of the paper focuses on the reform of the judicial system and the fight against corruption that are shaped under EU mechanisms of conditionality. The process of Serbia's accession to the European Union is linked to the obligation to introduce and implement important legislative reforms required by the European Union. As the most important reformist steps by the Serbian legislator in this direction, the authors identified the European demands proscribed in the negotiating chapter 23 that portrays the importance of the independent, impartial, professional and efficient judiciary capable of dealing with corruptive arrangements in all social spheres. Only judiciary system with this such characteristics will be guarantor of the achievement of the basic human and civil rights.

The history of major reforms (from any field) proves that innovative theoretical ideas hardly find their place in reality. Well-conceived in theory, it often does not prove to be successful in practice, and sometimes even not feasible. In this respect, the EU offered Serbia as a candidate country clear criteria for this type of check and evaluation, from transparency to clear measurable results.

It is important to emphasize that reforms in the field of rule of law are not just written strategies, action plans or reports, and it is certainly not a simply copying the laws. Reforms in the rule of law field concern radical, far-reaching, transformational changes. Strengthening the independence, impartiality and efficiency of the judiciary, strengthening the fight against corruption and organized crime, creating an environment that guarantees freedom of expression and the media is a key challenge that has a direct and tangible impact on the lives of citizens.

**Key words:** EU, judiciary, reforms, rule of law, fight against corruption

