
Udruženje za političke nauke Srbije i
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Urednici
Ilija Vujačić i Bojan Vranić

Urušavanje ili *slom* demokratije?

DECLINE OR ECLIPSE
OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

Zbornik radova sa međunarodne konferencije
Udruženja za političke nauke Srbije

održane u Beogradu
24. i 25. septembra 2016. godine



Zbornik radova sa međunarodne konferencije
URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

DECLINE OR ECLIPSE OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

Udruženje za političke nauke Srbije
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Uredili:
Ilija Vujačić i Bojan Vranić

URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

Decline or Eclipse
of Democracy in Europe's
New Democracies?

ZBORNİK RADOVA
sa međunarodne konferencije
Urušavanje ili slom demokratije?
(Beograd, 24–25. septembar 2016.)

Beograd, 2016.

IZDAVAČI:

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Beograd, Jove Ilića 165

ZA IZDAVAČE:

Nebojša Vladislavljević
Dragan R. Simić

UREDILI:

Ilija Vujačić
Bojan Vranić

DIZAJN:

Stefan Ignjatović

LEKTURA I KOREKTURA:

Ivana Ilić-Šunderić

RECENZENTI:

Milan Podunavac, Univerzitet Donja Gorica – Humanističke studije
Dragica Vujadinović, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Đorđe Pavićević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

TIRAŽ:

200 primeraka

ISBN:

978-86-6425-022-1

PRIPREMA I ŠTAMPA:

Čigoja štampa, Beograd

SADRŽAJ

I Lica krize demokratije

Zoran Stojiljković

Post(liberalna) demokratija, kapitalizam i kriza države 9

Cirila Toplak

Alternative predstavničkoj demokratiji:
paralelizacija sustavne paradigme kroz heterotopije 31

Milorad Đurić

Problem legitimacijskog deficita u savremenoj demokratiji 49

Alpar Lošonc

Postoji li nova (mađarska) paradigma autoritarnosti? 63

Boris Varga

Globalna demokratska recesija i stanje političkih režima
na prostoru bivšeg SSSR-a 83

II Slabljenje institucija u evropskom kontekstu

Roozbeh (Rudy) B. Baker

Direct Democracy and European Union Foreign Policy:
Lessons from California 107

Dušan Pavlović

Extractive institutions in the Western Balkans 127

Themis Tzimas

The bending of constitutional norms in times
of economic crisis: the Greek case 141

Zhidas Deskalovski

Solving problems in Europe's backyard: prevent democratic backslide
in the Western Balkans or accept the dominance of geopolitical actors
with agendas not always compatible with EU's visions of the region 161

III Regionalne krize demokratije i žarišta (ne)participacije

Siniša Tatalović i Ružica Jakešević

Migracijska kriza u Europi i Hrvatskoj: politike integracije migranata183

Radivoje Jovović

Nedemokratske tendencije izbornih pravila savremene Italije:
berluskonizam bez Berluskonija..... 201

Zoran Lutovac

Evropska unija i ishodi demokratizacije u Srbiji219

Duško Radosavljević

Izbori 2016. godine i (totalni?) poraz autonomaške ideje u Vojvodini241

Snežana Đorđević

Džentrifikacija kao nova urbana strategija i oblik krize
liberalne demokratije u globalizovanom svetu257

Ana Milojević i Aleksandra Krstić

Demokratizacija medija u Srbiji:
Etika novinarske profesije posmatrana kroz analizu naslova u dnevnoj štampi277

Zoran Lutovac*

*Univerzitet u Beogradu
Institut društvenih nauka*

Evropska unija i ishodi demokratizacije u Srbiji

SAŽETAK

Rad se bavi dometima i ishodima demokratizacije u Srbiji i uticajem Evropske unije, kao spoljnog faktora demokratizacije, s posebnim akcentom na uslovljavanje, kriterijume i politiku proširenja.

Srbija bi se, posmatrano iz ugla evropskih integracija, mogla svrstati u državu kandidata umerene pripremljenosti i dobrih rezultata u pogledu preuzimanja pravnog nasleđa, ali bez dubinskih promena u pogledu konsolidacije demokratije. Može se reći da vladajuće elite u Srbiji evropske integracije tretiraju više kao administrativno-tehničko usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom nego kao proces izgradnje funkcionalne demokratske političke zajednice. Diplomatska ukazivanja iz EU na propuste, manjkavosti, nedostatke i neaktivnost umanjuju se ili se iskrivljeno interpretiraju, ponekad se ignorišu, a u Briselu se to uglavnom do sada tolerisalo zbog kooperativnosti Srbije u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom.

Ako bismo o ishodima demokratizacije u Srbiji zaključivali na osnovu izveštaja Evropske komisije, moglo bi se reći da je demokratizacija, kao ishod procesa evropskih integracija, tek u povoju u mnogim oblastima, da postoji verbalna politička volja da se ona produbljuje, ali da često to načelno opredeljenje biva potisnuto u drugi plan pod uticajem užitih interesa političkih elita.

KLJUČNE REČI: *demokratizacija, Srbija, Evropska unija, Evropska komisija, evropeizacija.*

* Kontakt: zoran.lutovac@gmail.com

DEMOKRATIZACIJA – POJMOVNO I KONCEPTUALNO ODREĐENJE

Za potrebe ovog rada demokratizacija će biti definisana kao transformacija ne-demokratskog (autoritarnog ili totalitarnog) poretka – onog u kojem je vlast uzurpirana od strane (grupe) pojedinaca i ne podleže delotvornoj kontroli, gde su građanska prava ograničena voljom vladara, a ne obrnuto – u demokratski poredak, poredak u kojem se na vlast dolazi na redovnim izborima uz poštovanje pravila igre, poredak efektivne podele vlasti, vladavine prava, osnovnih sloboda i ljudskih prava, razvijenog civilnog društva i nezavisnih institucija.

U ovom radu demokratizacija se predstavlja kao: (1) željeni politički ishod „politike proširenja“ EU uz pomoć evropeizacije kao međunarodne dimenzije demokratizacije, i (2) željeni politički ishod „politike priključenja“ Srbije, kojoj evropeizacija služi kao podsticaj unutrašnjoj demokratskoj konsolidaciji. Iz evropskog ugla gledano, demokratska konsolidacija svake države doprinos je konsolidaciji EU kao celine. Dakle, demokratizacija se može označiti obostranim željenim ishodom EU i Srbije u procesu evropskih integracija.

Demokratizacija je stalni proces u svetu u kojem je veoma mali broj tzv. čistih demokratija, demokratija u kojima nema nekih oblika autokratije. Istovremeno, to je proces stalnog osvajanja novih prostora sloboda, ljudskih prava i procesa koji omogućavaju sve većem broju ljudi da aktivno učestvuje u donošenju odluka koje se tiču društva i državnih poslova. Najveći broj država koje bi se formalno mogle svrstati u demokratske imaju neke elemente autoritarnih država i obrnuto. Teorijska viđenja demokratije i postdemokratije poslednjih decenija (Bobio 1990, Lijphart 1992; Linc i Stepan 1998; Dal 1999; Gidens 2005, Crouch 2007) traže odgovore na socijalne i političke promene u društvima od zahteva grupa i pojedinaca za neposrednijim učestvovanjem u političkom životu i društvenim procesima, preko zahteva za većim građanskim slobodama. Demokratizacija je, u neku ruku, proces podizanja kapaciteta i stabilizovanja institucija koje obezbeđuju vladavinu prava, proces jačanja i omasovljenja participacije građana u političkom životu, ali i proces očuvanja i širenja prostora sloboda i ljudskih prava.

Ovde bi trebalo imati u vidu kako se pojam demokratije koristi kao sinonim za liberalnu demokratiju nastalu spajanjem liberalne i demokratske tradicije koje počivaju na različitim vrednostima i koje, u međusobnoj borbi i komplementarnosti, pokreću političku evoluciju savremenih društava (Macpherson 1977). Liberalna tradicija (politička dimenzija liberalne ideologije), uprošćeno rečeno, potencira važnost individualnih prava i sloboda, a demokratska narodnu suverenost i jednakost građana. Demokratska tradicija baštini ideju da vlast treba da počiva na volji naroda koji neposredno ili putem svojih predstavnika odlučuje o važnim društvenim i državnim pitanjima. Na drugoj strani, liberalna tradicija baštini ideju zaštite od arbitrarne upotrebe vlasti, makar ona počivala na većinskoj volji naroda. Između ostalog, pod uticajem tih ideja, demokratsko načelo

većine dopunjeno je načelom poštovanja onih koji ostaju u manjini putem zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinaca. Poželjne posledice takve interakcije jesu liberalizacija demokratije i demokratizacija liberalizma (Macpherson 1977) i nalaženje ravnoteže između njih, ravnoteže koja dovodi do najpoželjnijeg mogućeg političkog poretka – liberalne demokratije. Međutim, ravnotežu nije lako postići, te su u stvarnosti mnogo češće nestabilne demokratije.

Pitanje ravnoteže liberalnog i demokratskog jedno je od najvažnijih pitanja političke teorije i prakse, pitanje na koje nije nađen opšteprihvatljiv odgovor. Neki autori smatraju da nije problem u napetosti između liberalizma i demokratije, nego u manjku demokratije, u potrebi da se poboljša demokratski proces, da se učini demokratskijim (Dal 1999). U zemljama razvijenog Zapada na delu je teorijska i praktična potraga za produblјivanjem demokratije, „demokratizovanjem demokratije“ na nivou, iznad i ispod nivoa države, koja podrazumeva istovremeno devoluciju moći, sve izraženiju transparentnost u političkom delovanju, sve veće prisustvo civilnog društva u političkoj sferi i snaženje građanske političke kulture (Gidens 2005, 92).

Autori koji uzrok nestabilnosti liberalnih demokratija vide u dominaciji demokratskog u odnosu na liberalno takve poretke nazivaju *neliberalnim demokratijama*, a odlikuje ih to što, i pored postojanja slobodnih i poštenih izbora, izabrana politička klasa nije sklona poštovanju ustavnih i zakonskih ograničenja svoje vladavine, nego je spremna da zarad očuvanja svojih posebnih interesa narušava slobode i prava građana (Zakaria 1997). Drugim rečima, liberalni konstitucionalizam se potkopava od strane pojednostavljeno shvaćene i tako praktikovane demokratije. Takva neliberalna demokratija veoma je čest defekt demokratije (Merkel, 2011, 26). Neki je autori svode na izbornu demokratiju (Diamond, 1999; 2002) i suštinski je vide na isti način.

Kompetitivni autoritarizam (Levitsky-Way 2002; 2010) je pojam kojim se ukazuje na devijacije demokratskih poredaka u kojima postoje demokratske institucije, ali u kojima su politički procesi takvi da stavljaju u povlašćen položaj nosioce vlasti. Oni manipulacijama državnim resursima i institucijama sebi omogućuju prednost u političkim sučeljavanjima, druge stavljaju u neravnopravan položaj, anulirajući time princip ravnopravnog učešća u izbornom nadmetanju. Izbori se održavaju redovno, ali je opozicija u podređenom položaju zbog nejednakog pristupa finansijskim sredstvima, zbog uticaja ili čak kontrole medija i nepostojanja nezavisnog pravosuđa. Sve to omogućava političkim elitama na vlasti ogromnu prednost, te je otuda ovakav kompetitivni poredak svojevrsni hibridni poredak koji prirodno teži da potisne liberalne elemente demokratije, naročito tamo gde su institucije nejake i gde je nerazvijeno kritičko javno mnjenje. Ukoliko su ti defekti veoma izraženi i suštinski utiču na demokratske procese, takve „demokratije“, zapravo, ne bi ni mogle da se smatraju demokratskim političkim zajednicama, nego pre autoritarnim političkim zajednicama sa elementima demokratije.

Među defektne demokratije spadaju i *populističke demokratije* (Rainer Knopff 1998; Šalaj 2012; 2013), koje žele da izbegnu ili ukinu ograničenja uspostavljena u demokratskom procesu zarad zaštite temeljnih prava i sloboda. U takvom modelu zajednice „narodna volja“ je merilo i izgovor za sve, a bilo kakvo ograničavanje te volje proglašava se udarom na demokratiju. Odbrana narodne volje u praksi se svodi na težnju za neograničenom vlašću, marginalizacijom političkih manjina i neutralizovanjem svih onih koji zahtevaju ograničavanje vlasti.

Na osnovu političke prakse, Srbija bi se, s obzirom na defekte demokratije koje ima, mogla svrstati i u kompetitivni autoritarizam ili neliberalnu ili populističku demokratiju. Drugim rečima, u pitanju je politička zajednica u demokratskom pivoju.

Ako se kao prva faza demokratizacije utvrdi politička liberalizacija, odnosno vidno smanjenje represije i jačanje građanskih sloboda, onda se može reći da je Srbija postigla neke vidljive rezultate, ali bi se teško mogla braniti teza da je sasvim prešla iz demokratske tranzicije u fazu demokratske konsolidacije. U najboljem slučaju moglo bi se reći da je tek u početnoj fazi demokratske konsolidacije, jer se suočava sa otklanjanjem ustavnih nedoumica i protivurečnosti, kao i neprimerenog ponašanja političke elite, što neki autori nazivaju tzv. negativnom konsolidacijom (Pridham 2002, 955). Sledeći nivo konsolidacije koji se naziva pozitivnom konsolidacijom, uključuje delotvornu institucionalizaciju, etabliranje pravila i procedura, te promociju i širenje demokratskih vrednosti i jačanje demokratske političke kulture kroz aktivnije uključivanje građanskog društva.

Ako se pođe od kriterijuma da moraju biti ispunjena najmanje tri uslova da bi se uopšte moglo govoriti o demokratskoj konsolidaciji – to znači, pored dovršene demokratske tranzicije, još i uspostavljanje državnosti na celoj teritoriji i vlada koja upravlja demokratski (Linz i Stepan, 1996) – onda bi se za Srbiju moglo reći da još nije ni ušla u fazu demokratske stabilizacije. Konsolidovane demokratske poretke nije moguće postići hibridnim demokratijama u kojima, pored nekih demokratskih institucija, postoje neformalni centri moći ili nedemokratske institucije koje su izvan kontrole demokratske države: „Da bi demokratija postala konsolidovana, najpre mora postati demokratija“ (Linc i Stepan 1996).

EVROPSKA UNIJA KAO SPOLJNI FAKTOR DEMOKRATIZACIJE

Evropska unija uvažava specifičnosti država članica i osobenosti njihovog poretka, ali pod ključnom pretpostavkom da imaju demokratski politički poredak. To, između ostalog, podrazumeva, osim sistema vrednosti na kojima počiva EU, i određene principe i pravila za konstituisanje i ponašanje političkih aktera, kao što su poštovanje suverenosti građana, slobodnih višestranačkih izbora, ravno-

pravnosti građana i političkih stranaka, princip većine ograničen pravima manjine, načela odvojenosti stranaka od države i javnih ustanova... Drugim rečima, da bi jedna država mogla da postane članica EU morala bi, pored prihvaćenih evropskih vrednosti i načela, da ispunjava određene političke kriterijume, među kojima stabilne i efikasne demokratske institucije zauzimaju visoko mesto na listi prioriteta (Lutovac, 280). Taj proces usklađivanja evropskih vrednosti, načela i pravnih tekovina sa političkim i pravnim poretkom država članica ili država kandidatkinja može se nazvati evropeizacijom.

Uticaj Evropske unije na demokratizaciju država kandidatkinja sprovodi se u pretpristupnoj fazi preko Kopenhaških kriterijuma koje je potrebno ispuniti pre početka pregovora (stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudskih i manjinskih prava), a potom kroz pretpristupne pregovore tako što se sprovođenje političkih uslova posmatra kroz redovne izveštaje o napretku. EU utiče na demokratizaciju država i kada one ostvare punopravno članstvo kroz međusobno povezivanje – tzv. peer pressure (Beširević 2012, 27).

Jedan od instrumenata koji EU koristi za ostvarivanje svojih spoljnopolitičkih i bezbednosnih ciljeva, uključujući i proces demokratizacije, jeste uslovljavanje putem kojeg se utiče na vlade država kandidata. U zavisnosti od toga kako se postavljene uslovi ispunjavaju, koriste se mere nagrada ili uskraćivanja na osnovu utvrđenih mehanizama za nadgledanje i evaluaciju (Pridham 2002, 205). Međunarodna dimenzija demokratizacije u ovom slučaju je deo procesa evropeizacije, jedan od željenih ishoda u odnosima sa državama kandidatkinjama. Evropeizacija u celini obuhvata proces promena u nacionalnim i političkim praksama tokom evropskih integracija (Hix i Goetz 2000, 27). To je proces koji se bavi učincima transformacije političkog poretka i društvenog uređenja putem evropskih okvira, normi i pravila (Harris 2004, 186), transformacije koja podrazumeva temeljno menjanje politika, ponašanja, institucija i normi.

KONTEKST ODNOSA SRBIJE I EU

Evropski savet je 2012. godine odobrio Srbiji status zemlje kandidata. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i EU stupio je na snagu septembra 2013. godine. Pregovori o pristupanju su pokrenuti u januaru 2014. godine. Analitički pregled pravnih tekovina EU (proces skrininga) je završen u martu 2015. godine. Prva poglavlja u pregovorima sa EU otvorena su 14. decembra 2015. godine, čime je suštinski otpočeo proces usklađivanja sa standardima i normama Evropske unije. Prva poglavlja koja su otvorena jesu poglavlje 35, posvećeno normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, i poglavlje 32, koje se tiče finansijske kontrole. Poglavlja 23 i 24 otvorena su 18. jula 2016. i odnose se na pravosuđe i osnovna prava, odnosno na pitanja pravde, slobode i bezbednosti.

U skladu sa sadržajem ovih poglavlja, od Srbije se očekuje da sprovede reformu pravosuđa i policije, pojača borbu protiv korupcije, obezbedi puno poštovanje manjinskih prava i zaštiti medijske slobode i slobodu izražavanja. Vođena prethodnim iskustvima u procesu proširenja, EU sada insistira na tome da reformski procesi ne smeju ostati samo „slovo na papiru“, nego da moraju doneti vidljive promene, poboljšanje života građana i u potpunosti pripremiti zemlju kandidata za sva prava i obaveze koje donosi članstvo u EU.

Opšta ocena je da je Srbija ostala posvećena svom strateškom cilju, pristupanju EU, i da je nastavila da ostvaruje rezultate u sprovođenju obaveza iz SSP-a, te da je odigrala konstruktivnu ulogu u regionu. Od posebne važnosti za Brisel je to da je Srbija ostala posvećena normalizaciji odnosa sa Prištinom postigavši ključne sporazume u okviru tog procesa. Ta posvećenost je, između ostalog, iskazana posebnim poglavljem, poglavljem koje ne samo da je prvo otvoreno, nego će, prema najavama zvaničnika EU, biti najvažniji politički test u okviru evropskih integracija.

USLOVLJAVANJE, KRITERIJUMI I MERILA POLITIKE PROŠIRENJA – UTICAJ NA SRBIJU

U procesu pregovaranja o pristupanju EU jedan od instrumenata koji Brisel koristi da utiče na zemlje koje žele da postanu njene članice jeste uslovljavanje. Mnogi, a među njima i evroskeptici, smatraju da ovaj spoljni faktor demokratizacije može biti vrlo produktivan i koristan za te zemlje, bez obzira na krajnji ishod evrointegracija. Međutim, instrument uslovljavanja može imati kontroverzne učinke u pogledu demokratske konsolidacije. Jedan od tih kontroverznih učinaka jeste birokratizacija odnosa sa Briselom, koja se prvenstveno odnosi na favorizovanje izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast u procesu prilagođavanja, prihvatanja i implementacije pravnih tekovina EU. U komunikaciji Brisela i države članice vlade često nemaju vremena za konsultacije sa parlamentom (ili im to služi kao izgovor), zakoni se donose po hitnom postupku, a administrativni zahtevi se postavljaju iznad demokratskih vrednosti (Beširević 2012, 32).

Veoma je obeshrabrujuće za demokratsku javnost i kada se principi i vrednosti stavljaju u drugi plan u odnosu na političku stabilnost regiona, kao što je to u slučaju Srbije. Naime, zvaničnici EU su često bili spremni da nekritički ocenjuju napredak Srbije i stanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, medija i podizanja kapaciteta institucija zarad očekivanih ustupaka u procesu normalizacije i stabilizacije odnosa sa Prištinom. Na drugoj strani, zvaničnici Srbije proces evrointegracija često pojednostavljeno svode na ekonomsku dimenziju. U oba slučaja, demokratizacija se potiskuje u drugi plan.

Problem politike proširenja EU leži u tome što se instrument uslovljavanja koristio bez jasne i unapred poznate metodologije, što se kriterijumi pooštravaju za nove u odnosu na nekadašnje kandidatkinje, pa i u odnosu na države

koje su već članice. Iskustvo proširenja 2004. i 2007. godine pokazalo je da su politički interesi nadjačali interese kvalitetne integracije i da su se kao posledica javili veliki problemi u ispunjavanju standarda EU, a posebno u efikasnoj upotrebi strukturalnih fondova. Zakoni, kojima su pravne tekovine EU integrirane, usvajani su, a da se nisu tražili dokazi o njihovoj primeni. Što se izgradnje institucija i kapaciteta tiče – institucije su često uspostavljane pred sam ulazak u EU, a postajale su operativne tek posle integriranja u EU. Ako se tome dodaju veoma povoljni politički i ekonomski uslovi u odnosu na one posle tog razdoblja, onda sve ukazuje na suštinski veoma neujednačene uslove integracija. To je bilo razdoblje evroentuzijazma i decenija najjačeg rasta svetske privrede u 20. veku (stopa rasta dostizala je i do 5,5% godišnje), kada su zemlje članice uplaćivale 1,14% BDP-a u budžet EU.

Zahtevi EU integracija u periodu od 2007. do 2014. godine, pored tzv. Kopenhaških kriterijuma, podrazumevali su preuzimanje poslova koji proizilaze iz pristupanja/kandidatskog statusa u pretpristupnom periodu, zatim planiranje i programiranje EU fondova, uvođenje decentralizovanog upravljanja EU fondovima (obučeni zaposleni u nacionalnoj administraciji), usvajanje *acquis communautaire* (pravnih tekovina) sa dokazom o primeni, uz činjenicu da u ovom periodu nema bitnog povećanja EU pretpristupnih fondova. To je bilo vreme izbijanja globalne ekonomske krize, kada je rastao broj članica, a smanjivao se iznos u budžetu EU (doprinos zemalja članica od 1% BDP-a). Bilo je to vreme rasta evroskepticizma i zamora od proširenja, što je integracije činilo zahtevnijim (Lazarević, 2015).

Još zahtevniji uslovi za pristupanje sačekali su Srbju: *Acquis* je podeljen u 35 poglavlja – 4 više nego u prethodnom proširenju, a nova poglavlja se odnose na izuzetno osetljiva pitanja. Oblast poljoprivrede (ranije poglavlje 7) podeljeno je na dva: (1) poljoprivreda i ruralni razvoj i (2) bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna kontrola; pravosuđe i osnovna prava (novo poglavlje 23) i usklađivanje spoljne politike sa politikom EU (poglavlje 31). Uslovljavanja (*benchmarks*) će biti više nego što ih je bilo ranije – Hrvatska ih je, na primer, imala 127 (23 za otvaranje 11. poglavlja i 104 za zatvaranje 31. poglavlja); usvojeno je 370 zakona i 1.133 podzakonska akta, izmenjen je Ustav i prevedeno 130.000 stranica zakonodavstva EU. Pored toga, Srbija će morati da dokazuje da se zakoni primenjuju, reforme će koštati veoma mnogo, a izvori za pokriće troškova nisu utvrđeni (Lazarević 2015).

Pooštavanje kriterijuma rezultat je pouka koje je EU izvukla u prethodnom periodu: da se politički problemi, odnosno sporovi, rešavaju pre prijema u članstvo, da se ne primaju nepripremljeni kandidati, što uključuje proveru funkcionisanja njihovih institucija pre prijema u EU. Na ovaj način je pooštren pristup demokratskoj konsolidaciji: vrši se proces testiranja i sprovođenja demokratskih procedura i pravila, a ne utvrđivanje stanja koje se dostiže u datom trenutku, kao što je to bilo nekada.

Uticao EU na demokratsku konsolidaciju nije uniformni proces, ne zasniva se na istom obrascu niti se realizuje jednakom brzinom (Pridham 2002). To je dugotrajan proces koji najveći uticaj vrši na političke elite i daje rezultate na institucionalnom nivou, kako pokazuje iskustvo bivših komunističkih zemalja, a najmanji uticaj proizvodi na medije i razvoj građanskog društva, na šta je uticalo pravno i političko nasleđe tih zemalja (Pridham 2006, 384). Srbija se u tom smislu ne razlikuje mnogo od drugih postkomunističkih zemalja. Totalitarni princip društvene organizacije u tim zemljama u značajnoj meri je uticao na disfunkcionalnost postkomunističke podele vlasti; uz to, društveni razvoj najčešće ne sledi institucionalne reforme (Beširević 2012, 32).

Ono što pokazuje iskustvo drugih zemalja jeste da uspostavljanje demokratskih institucija jeste neophodan, ali ne i dovoljan korak ka održanju, odnosno stabilizaciji demokratskog procesa. Neophodno je da te institucije budu delotvorne i od građana prihvaćene. Na prihvatanje demokratskog procesa utiču temeljni faktori, poput političke kulture, ali i situacioni, poput ekonomske situacije. Istraživanja javnog mnjenja to potvrđuju, pokazujući da ekonomska i finansijska stabilnost ili sigurnost zaposlenja najjače definiše građanski stav prema demokratskom procesu (Memoli, Vassallo 2009). To je naročito izraženo zbog toga što političke elite, kada govore o evropskim integracijama, podvlače upravo ekonomsku korist od njih – kada nema vidljivog, konkretnog boljitka, onda se ceo proces dovodi u pitanje.

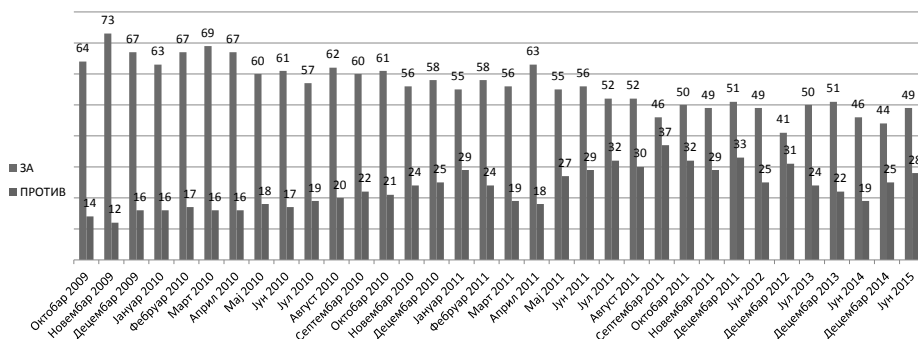
Što se instrumenta uslovljavanja u Srbiji tiče, on se u javnoj sferi najčešće predstavlja u negativnom svetlu; o pozitivnim efektima se retko govori i to u medijima koji nisu pod uticajem vlade. Mediji koji su pod snažnim vladinim uticajem (kontrolom) prikazuju stvari na takav način da je za sve što je dobro zaslužna vlada, a za ono što nije dobro u procesu integracija krivicu snosi uglavnom EU, odnosno njena birokratija ili pojedine njene članice. To se odražava i na stavove građana. Istraživanje javnog mnjenja „Evropska orijentacija građana Srbije“, urađeno za potrebe Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije u junu 2015. godine, bavilo se, između ostalog, i odnosom građana Srbije prema politici uslovljavanja (Kancelarija za evropske integracije JMS 215). Postavljeno je pitanje: Šta mislite da u najvećoj meri usporava/otežava ulazak naše zemlje u Evropsku uniju? Najveći broj ispitanika ističe da je to „politika stalnog uslovljavanja i ucena koje EU primenjuje prema našoj zemlji“ (46%), tek 17% smatra je to „nesposobnost domaćeg rukovodstva, 15% „mentalitet naših ljudi i nespremnost za promenu“, 7% „neispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza“, 6% „objektivne prepreke (obimne reforme u svim oblastima koje treba sprovesti)“ i 4% „sadašnja situacija unutar same Evropske unije“.

Istraživanja Kancelarije za evropske integracije od oktobra 2009. do juna 2015. godine pokazuju trend pada podrške učlanjenju Srbije u EU; jedan od ključnih razloga za to je svakako „politika stalnog uslovljavanja i ucena koje EU primenjuje prema našoj zemlji“, koju vladajuće političke elite, posredno ili sve češće direktno, navode kao razlog sporijih evropskih integracija.



Podrška članstvu u EU

Уколико би сутра био расписан референдум са питањем:
„Да ли Ви подржавате учлањење наше земље у Европску унију”,
како бисте Ви гласали?



www.seio.gov.rs

Istraživanje Nove srpske političke misli (NSPM), sprovedeno 11–22. jula 2016. godine na reprezentativnom uzorku od 1.100 ispitanika, pokazuje da je podrška ulasku Srbije u EU svega 44,5%, dok se broj onih koji ne podržavaju ulazak u EU popeo na čak 43%.

I pored toga, velika većina građana smatra da Srbija treba da se reformiše, da transformacija koja je započeta evropskim integracijama treba da se nastavi i da reforme neophodne za ulazak u EU treba sprovoditi bez obzira na EU. Prema istraživanju Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije od juna 2015. godine, čak 71% građana deli takvo mišljenje. Može se reći da je ovakav odnos građana Srbije prema neophodnim promenama već sam po sebi pozitivan ishod u procesu demokratizacije političke zajednice i društva.

ISHODI DEMOKRATIZACIJE U IZVEŠTAJIMA EVROPSKE KOMISIJE

Demokratizacija u Srbiji, na osnovu izveštaja Evropske komisije (EK) 2015. godine, nije na ohrabrujućem nivou. U pogledu izbora Srbija još uvek nije sprovela sve preporuke Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava

(ODIHR), posebno one koje se odnose na obezbeđivanje transparentnosti finansiranja kampanja i izbornog procesa. Na parlamentarnim i lokalnim izborima 2016. godine, na primer, opozicija je imala primedbe opšteg karaktera, kao što su nejednaki uslovi u izbornom procesu, ali i to da su se dešavale izborne nepravilnosti u samom procesu glasanja. Prema oceni EK, neki lokalni izbori i drugi lokalni događaji su obeleženi nasiljem i zastrašivanjem, kao i nepravilnostima koje još uvek nisu ispitane na odgovarajući način; ono što posebno zabrinjava jeste da odgovorni za ovo nisu privedeni pravdi.

Problem srpskog parlamenta nije samo isuviše česta primena hitnog postupka, uključujući i hitan postupak za usvajanje predloga zakona koji se odnose na proces pristupanja EU; ono što je posebno važno menjati jeste podređeni položaj parlamenta u odnosu na izvršnu vlast, o čemu se u Izveštaju EK ne govori, nego se kroz formulaciju da je potrebno jačati nadzor skupštine nad radom izvršne vlasti diskretno daje do znanja da tu svoju ulogu parlament ne vrši. Tog nadzora nema, naprotiv – postoji nadzor u obrnutom smeru, što je krupan sistemski nedostatak u demokratizaciji političkog života. Tek uspostavljanje efektivne podele vlasti, koja pored nezavisnog pravosuđa podrazumeva vraćanje dostojanstva i kontrolne uloge parlamenta, vodi ka stvarnoj demokratizaciji. Takva narodna skupština mora da poveća podršku koju pruža institucionalnoj ulozi nezavisnih regulatornih tela i Kancelariji Zaštitnika građana i da podstiče sprovođenje njihovih preporuka, kao što je naznačeno u Izveštaju EK.

Narodna skupština obavlja svoju nadzornu funkciju kroz poslanička pitanja i redovne rasprave o izveštajima vlade; međutim, u praksi se to često pretvara u koordinisanu političku akciju parlamentarne većine i Vlade za promovisanje sopstvene politike i razračunavanje sa opozicijom i, uopšte, sa kritičkim stavovima koji se u javnosti mogu čuti. Tako su se skupštinske rasprave koristile za podrivanje nezavisnih regulatornih tela i uloge Zaštitnika građana, što je zabeleženo i u izveštaju EK. Rasprave o izveštajima nezavisnih regulatornih tela se održavaju, ali je skupštinska većina, umesto da ima aktivniji pristup u podsticanju i praćenju sprovođenja zaključaka i preporuka iz tih izveštaja, bila predvodnik opovrgavanja tih izveštaja i narušavanja ugleda regulatornih tela i Zaštitnika građana. To je upravo obrnuto od onog što EK sugeriše: da nezavisna regulatorna tela i Zaštitnik građana igraju ključnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti izvršne vlasti.

EK ukazuje na nedostatak odgovarajućih javnih rasprava. Naime, umesto javnih rasprava forme radi, one bi trebalo da „obuhvataju širu javnost i da budu u realnijim vremenskim okvirima kako bi se svim zainteresovanim stranama omogućilo da daju svoj kvalitativan doprinos“, što je „posebno neophodno kod nacrtu zakona koji imaju veliki ekonomski i društveni uticaj“.

Uprkos sugestiji iz Izveštaja EK od 2015. godine da je potrebno ozbiljnije konsultovanje lokalnih vlasti u vezi sa novim zakonodavstvom koje ima uticaj na lokalnom nivou, 2016. godine je donet Zakon o izmenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava koji ide na uštrb interesa lokalnih samouprava u

pogledu raspolaganja finansijskim sredstvima. S tim u vezi je i pitanje odgovarajućeg izbornog sistema na lokalnom nivou. Naime, na lokalnim izborima nosilac na listi vladajućeg SNS-a u svim lokalnim sredinama bio je lider te stranke i predsednik Vlade. Građani se faktički nisu opredeljivali za lokalne lidere te partije, nego za predsednika Vlade koji im je, kao partijski lider, transferisao sopstveni autoritet. S obzirom na činjenicu da lokalni lideri njemu duguju dolazak na vlast, sasvim je prirodno da nemaju ni snagu ni volju da se suprotstave njegovom „centralističkom“ odnosu prema lokalnim zajednicama. Da nema političke nezavisnosti lokalnih samouprava o kojoj govori Evropska povelja o lokalnim samoupravama, svedoči i primer lokalnih izbora u Nišu, gde je, po instrukciji centrale stranke, za gradonačelnika izabran sedmi, a ne prvi sa izborne liste vladajuće SNS.

Opšte uzev, lokalna samouprava počiva na fasadnim odredbama u Ustavu, jer zakonodavac utvrđuje stvarni sadržaj te samouprave. Koncept supsidijarne nadležnosti izvrnut je naglavačke – zakonodavac je taj koji prenosi u nadležnost lokalnim samoupravama ono što je preostalo sa centralnog nivoa vlasti. Odredbe o autonomiji i lokalnim samoupravama jedan su od najvidljivijih rezultata stranačkih nagodbi prilikom izrade Ustava od 2006. godine, a ne stvarnih potreba građana (Lutovac 2014, 402).

Na ovo se nadovezuje i generalno pitanje odgovarajućeg izbornog sistema, s obzirom na činjenicu da predstavnici političkih partija vrlo često, pa čak i odmah pošto se izbori završe, prelaze u druge stranke, zadržavajući mandat koji su dobili na listi svoje stranke. S obzirom na to da ne postoji demokratska politička kultura koja bi uticala na to da takvi političari izgube poverenje na nekim sledećim izborima, otvara se pitanje od vitalnog značaja za demokratizaciju političkog života u Srbiji: koji bi to izborni sistem zaštitio izbornu volju građana s obzirom na iskustvo i nedostatak demokratske političke tradicije? Javne rasprave na tu temu iskristalisale su dva pristupa koja bi mogla biti put ka rešenju tog problema: većinski ili modifikovani proporcionalni sistem. Većinski izborni sistem bi uticao na to da politički akteri traže što kvalitetnije pojedince za koje će građani glasati, a proporcionalni izborni sistem, koji bi omogućio reprezentativniji sastav lokalnih i republičkog parlamenta, trebalo bi da onemogući vlasnike mandata, odbornike ili poslanike da tek tako menjaju političke stranke bez ikakvih posledica. To je posebna, velika tema koju je nemoguće sveobuhvatno razmatrati u formatu ovog članka, ali samo isticanje tog problema jeste ukazivanje na pravac dalje demokratizacije društva.

Srbija je umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave, što u prevodu sa diplomatskog jezika Evropske komisije znači da je još daleko od neophodnog nivoa pripremljenosti da se uhvati u koštac sa suštinskim reformama javne uprave. Formulacije poput „dobar napredak je ostvaren usvajanjem sveobuhvatnog akcionog plana“ ili „Srbija treba da ostane posvećena i da sprovodi ciljeve svojih reformi, snažna politička volja je i dalje najvažnija za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i za povećanje transparentnosti postupaka zapošlja-

vanja i otpuštanja, naročito za radna mesta višeg rukovodstva“ – usmerene su ka ohrabranju da se od reformi ne odustaje. U stvarnosti nema ozbiljnih pomaka u pogledu profesionalizacije i depolitizacije uprave, a kriterijumi političke podobnosti i dalje su osnovni kriterijumi prilikom zapošljavanja.

Pravosudni sistem je, prema oceni EK, postigao izvestan nivo pripremljenosti: usvojena su nova pravila za ocenjivanje rada sudija i tužilaca, većina predsednika sudova je imenovana na stalne sudijske funkcije, i tu se pozitivne ocene završavaju. Ono što je suštinska poruka u Izveštaju jeste da treba preduzeti dalje korake kako bi se rešilo pitanje **političkog uticaja, kvaliteta i efikasnosti** pravosuđa su umanjeni, a **pristup pravdi** otežan nejednakom raspodelom obima posla, prevelikom brojem zaostalih predmeta i nedostatkom sistema besplatne pravne pomoći.

Drugim rečima, sudska nezavisnost nije osigurana u praksi. Ima prostora za vršenje političkog uticaja prilikom izbora i imenovanja sudija i tužilaca. Sprovođenje pravde je sporo, uz veliki zaostatak u rešavanju predmeta. Česte promene zakonodavstva i nedovoljne obuke čine da pravno okruženje bude puno izazova. Prilikom otklanjanja nedostataka istaknutih u nastavku, u narednoj godini Srbija naročito treba da: uspostavi i sprovodi pravičan i transparentan sistem izbora i upravljanja razvojem karijere, koji je zasnovan na zaslugama kako bi se u većoj meri garantovala nezavisnost rada pravosuđa; usvoji novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i omogućiti njegovo nesmetano sprovođenje u saradnji sa glavnim zainteresovanim stranama, te da smanji zaostajanje u rešavanju predmeta i ujednači sudsku praksu. Dakle, stanje u pravosuđu nije ni blizu onog stanja kakvo bi trebalo da bude u stabilizovanim demokratijama, a pravosuđe je stub uređenog demokratskog društva.

Borba protiv korupcije u neposrednoj je vezi sa stanjem u pravosuđu. Ocena EK je da je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti“ u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala. Korupcija je i dalje široko rasprostranjena: **Institucionalna struktura još uvek ne funkcioniše** kao pouzdan mehanizam odvratanja; neophodna je evidencija o delotvornim istragama, krivičnom gonjenju i presudama u slučajevima korupcije, uključujući i one na visokom nivou. Ukratko, ako se borba protiv korupcije uzme kao još jedan indikator demokratizacije društva, onda se može reći da ni u ovoj oblasti nema ozbiljnog oslonca demokratizacije.

Pravni i institucionalni okvir za poštovanje osnovnih ljudskih prava postoji. Neophodno je, prema Izveštaju EK, obezbediti njegovo dosledno sprovođenje u celoj zemlji, uključujući i zaštitu manjina. Potrebno je „dodatno raditi“ na obezbeđivanju uslova za potpuno ostvarivanje slobode medija i slobode izražavanja, u čemu je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti“. Drugim rečima, tek bi se trebalo ozbiljnije pozabaviti ovim problemom s obzirom na faktičko stanje. Potrebno je uložiti dalje kontinuirane napore kako bi se poboljšao položaj Roma, izbeglica i raseljenih lica. Izveštaj EK navodi kako su vlasti preduzele korake za jačanje zaštite prava lezbejskih, gej, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih

osoba (LGBTI) i ponovo su omogućile održavanje Parade ponosa u Beogradu. Međutim, još uvek je neophodna razvijenija kultura poštovanja LGBTI osoba.

Mediji i sloboda izražavanja su oblasti u kojima nema prostora čak ni za umerene diplomatske formulacije koje bi ukazivale na poboljšanje. Naprotiv, u Izveštaju EK se kaže da je potrebno dodatno raditi na obezbeđivanju uslova za potpuno ostvarivanje slobode medija i slobode izražavanja. Uopšteno posmatrano, „nije ostvaren nikakav napredak“ u odnosu na prethodnu godinu. Postoji paket zakona sa ciljem poboljšanja situacije u medijima i pojašnjavanja pravnog okvira, posebno u vezi sa državnim finansiranjem i kontrolom nad medijima. Međutim, još uvek ne postoje uslovi za puno ostvarivanje slobode izražavanja. Pretnje i nasilje nad novinarima i dalje su razlog za zabrinutost. Krivične prijave i pravosnažne presude su retkost. Opšte okruženje ne doprinosi punom ostvarivanju slobode izražavanja (Evropska komisija 2015).

Prilikom rešavanja nedostataka koji su predstavljeni, EK sugeriše da se Srbija usmeri na to da stvori podsticajno okruženje u kome se neometano može ostvarivati sloboda izražavanja, kao i da reaguje i javno osuđuje pretnje, fizičke napade i slučajeve pozivanja na nasilje nad novinarima i blogerima. EK traži da se završi proces privatizacije medija u vlasništvu države i opština, da se ojača nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije kako bi se snažnije podržala uređivačka nezavisnost u medijima, ali i da se obezbedi odgovarajuće finansiranje javnog radiodifuznog servisa i obezbedi njegova uređivačka nezavisnost.

Suština svih ovih ocena je u tome da nema političke volje da se stanje menja. Vlada je netolerantna prema kritičkom mišljenju i svi oni koji tu poruku ne žele da prihvate na udaru su putem političkih ili finansijskih pritisaka. Medijske reforme, koje su dovele do navodnog „izlaska države“ iz medija, u stvari su putem netransparentnog vlasništva privatizovanih medija omogućile vladajućim političkim akterima da svoj uticaj vrše na drugi način: preko novih privatnih vlasnika koji su samo formalni vlasnici ili tako što su novi vlasnici svoje medije stavili na uslugu političkim patronima i na taj način postali povlašćeni u pogledu pristupa javnim resursima, naročito putem komercijalnog oglašavanja ili dirigovanog projektnog finansiranja. Dakle, mediji promenom vlasničke strukture nisu postali nezavisniji, naprotiv – njihova zavisnost je samo formalno drukčije uobličena. Kritička reč i misao nemaju prohodnost u transformisanim medijima. Formalno prilagođavanje zahtevima iz Brisela iskorišćeno je za ostvarivanje užih interesa vladajućih političkih aktera, a ne za ostvarivanje opšteg dobra u ovoj oblasti.

Regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi predstavljaju oblasti u kojima su izveštaji EK pozitivni: „Srbija je konstruktivno učestvovala u regionalnim inicijativama i radila na unapređenju svojih bilateralnih odnosa u duhu pomirenja i dobrosusedskih odnosa. Poseta predsednika Vlade Srebrenici u julu povodom obeležavanja godišnjice genocida je poslala pozitivnu poruku“. Problem u oblasti regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa je u tome što se oni narušavaju u vreme kriza (izbeglička kriza) ili izbora u tim zemljama. Kao da je sa-

svim prirodno da u vreme izbora nacionalistička retorika dominira političkom scenom, da se upućuju oštre reči i neprimerene, nediplomatske poruke. To samo ukazuje na činjenicu da se regionalna saradnja i dobrosusedstvo više uzimaju kao „domaći zadatak“ iz Brisela nego kao autentična politika. Može se reći da dobri lični kontakti jače utiču na prirodu odnosa u regionu nego zajednički, pa i pojedinačni interesi Srbije u zemljama u regionu.

Najveća očekivanja i podrška Brisela iskazani su pogledu normalizacije odnosa sa Prištinom. Na jednoj strani, to je najvažniji segment instrumenta uslovljavanja Brisela u pogledu evropskih integracija Srbije, dok, na drugoj strani, zbog ustupaka koje čini, vladajuća struktura u Beogradu nije na meti oštrijih kritika Brisela, pre svega zbog lošeg stanja vladavine prava i medijskih sloboda.

Ocena EK je da je Srbija ostala posvećena sprovođenju „Prvog sporazuma o principima normalizacije odnosa“ iz aprila 2013. godine i drugih sporazuma postignutih tokom dijaloga uz posredovanje EU. Tokom 2015. godine zaključeni su ključni sporazumi o energetici, telekomunikacijama, uspostavljanju Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, kao i o mostu u Mitrovici. Dijalogom su postignuti dodatni konkretni rezultati u oblasti pravde, integracije civilne zaštite, osiguranja vozila, naplate carine i integrisanog upravljanja granicom. Održani su i konstruktivni razgovori sa ciljem unapređenja saradnje u rešavanju pitanja migracionih tokova iz pravca Kosova. Preduzetim koracima postignut je novi napredak u normalizaciji odnosa, pa bi oni trebalo da imaju pozitivan i konkretan uticaj na svakodnevni život građana. Stav je Brisela da bi to trebalo da doprinese regionalnoj stabilnosti, što je očigledno prioritet u odnosu na demokratizaciju unutar Srbije.

U pogledu ekonomskih kriterijuma ocena EK je da je Srbija umereno pripremljena u pogledu razvoja funkcionalne tržišne privrede. Napredak je registrovan i podstiče se očuvanje pozitivnog zamaha u daljem sprovođenju strukturalnih reformi. Privreda Srbije se oporavlja od recesije, a, zahvaljujući značajnim merama konsolidacije i efikasnijoj naplati poreza, budžetski deficit se znatno smanjio. Navodi se da je potrebno održati fiskalnu konsolidaciju i podupreti je sprovođenjem planiranih reformi. Inflacija je i dalje veoma niska, što omogućava centralnoj banci da smanji kamatne stope. Registrovan je napredak u restrukturiranju preduzeća u javnom vlasništvu i glavnih komunalnih preduzeća, ali je to pre ohrabrenje za suštinske reforme u ovoj oblasti nego što je notiranje stvarnih uspeha. Sugestije su da proces privrednih reformi mora da se nastavi sa posebnim naglaskom na restrukturiranje preduzeća u državnom vlasništvu i javnih komunalnih preduzeća. Privatni sektor je, prema oceni EK, nedovoljno razvijen i ograničen slabostima koje postoje u oblasti vladavine prava i otežanim pristupom sredstvima finansiranja. Dakle, i ovde je uzrok slabosti u nedostatku vladavine prava i kontroli svih sfera života od strane vladajuće elite.

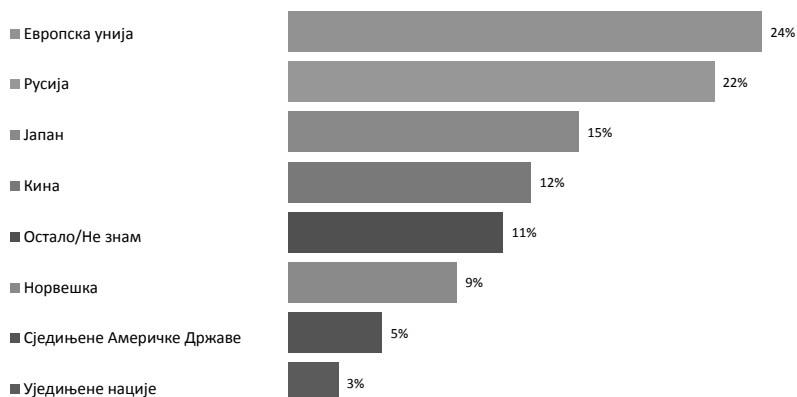
U Izveštaju se kaže da je potrebno bolje regulisanje parafiskalnih nameata i obezbeđivanje transparentnog okvira podrške države privatnom sektoru, preusmeravajući je ka efikasnim i horizontalnim ciljevima, kao što je podrška

malim i srednjim preduzećima i istraživanju i razvoju. Ocena je da je Srbija „umereno pripremljena“ u pogledu sposobnosti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u okviru Unije. S tim u vezi, sistem obrazovanja je ocenjen kao neefikasan, fizička infrastruktura nedovoljno razvijena, te je sugestija da se unapredi kvalitet sistema obrazovanja tako što će se on prilagoditi potrebama tržišta rada kako bi podsticao privatne investicije i ubrzao sprovođenje javnih infrastrukturnih projekata.



Интересовање према Европској унији

За кога би сте рекли да су највећи донатори Србије од 2000. године до сада?



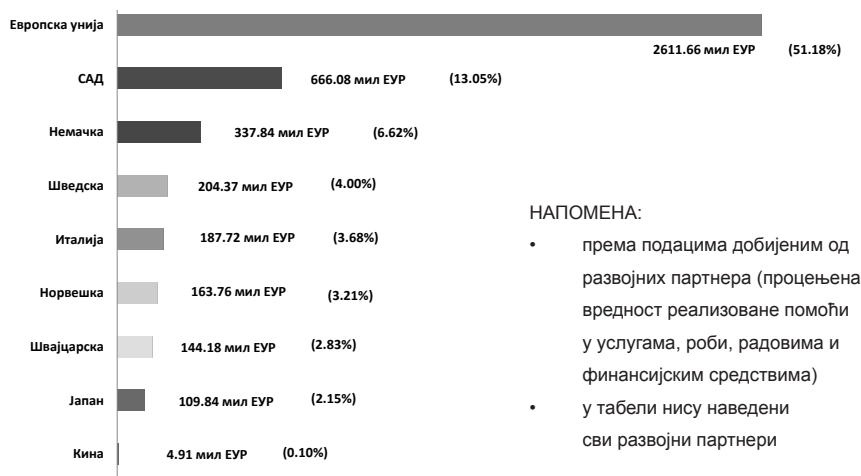
www.seio.gov.rs

U pogledu sposobnosti preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva Srbija je nastavila da usaglašava svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u svim oblastima. Odgovarajući finansijski i ljudski resursi i dobri strateški okviri će biti od suštinskog značaja za održavanje dinamike reformi. Opšta ocena je da je zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno u oblastima kao što su intelektualna svojina, ispitivanje povreda konkurencije i spajanja i monetarna politika. Posebno je istaknuto da je osnovan Nacionalni odbor za investicije koji okuplja nacionalne organe, donatore i međunarodne finansijske institucije (MFI) kako bi vršili koordinaciju investicione politike Srbije u ključnim sektorima jedinstvenog pregleda prioriternih projekata (energetika, transport, životna sre-

dina i poslovna infrastruktura), „koji predstavlja uzor u regionu“. Srbija je, prema oceni EK, „umereno pripremljena“ u oblastima javne nabavke, statističkih podataka i finansijske kontrole.



А ситуација изгледа овако: учешће у реализованој бесповратној помоћи Републици Србији у периоду 2000–2014. године у процентима и милионима (изузимајући концесионалне кредите)



Посебно се наглашава да ће Србија у периоду пре приступања морати постепено да усaglasi своју spoljnu i bezbednosnu politiku sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, što nije samo tehničko pitanje, nego i važno unutarpolitičko i spoljnopolitičko pitanje. Unutarpolitičko, jer u vladajućoj koaliciji, a i unutar same najjače vladajuće stranke SNS, ne postoji saglasnost o tome na koji način uskladiti želje da se imaju dobri odnosi sa Rusijom, na jednoj strani, i obaveze prema usklađivanju spoljne i bezbednosne politike sa EU, na drugoj strani. Ti pokušaji vođenja politike ravnoteže utiču i na stavove građana koji većinski podržavaju dobre odnose sa Rusijom i protiv toga su da se Srbija priključi sankcijama protiv Rusije, da bi, zatim, takvi stavovi građana služili kao izgovor i povratno uticali na spoljnopolitičku orijentaciju Srbije.

Da prema Rusiji prevladuje emotivni, a ne racionalni odnos građana, ilustruje istraživanje Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije (jun 2015), iz kojeg se vidi da se mišljenje građana o Rusiji ne poklapa sa činjenicama. Jedan od primera je mišljenje o tome ko su najveći donatori Srbije:

ZAVRŠNO RAZMATRANJE

Polazeći od pojmovnog određenja i predstavljenih koncepata demokratije, Srbija bi se, na osnovu izloženog, mogla svrstati u neliberalne demokratije, koje odlikuje to što, i pored postojanja slobodnih i poštenih izbora, izabrana politička klasa nije sklona poštovanju ustavnih i zakonskih ograničenja svoje vladavine, nego je spremna da, zarad očuvanja svojih posebnih interesa, narušava slobode i prava građana. Drugim rečima, liberalni konstitucionalizam se potkopava od strane pojednostavljeno shvaćene i tako praktikovane demokratije. Poredak koji želi izbeći ili ukinuti ograničenja uspostavljena u demokratskom procesu zarad zaštite temeljnih prava i sloboda naziva se populističkom demokratijom. U takvom modelu zajednice „narodna volja“ je merilo i izgovor za sve; bilo kakvo ograničavanje te volje proglašava se udarom na demokratiju, a to se upravo dešava veoma često u političkom životu Srbije. Odbrana narodne volje u praksi se svodi na težnju za neograničenom vlašću i marginalizacijom političkih manjina i neutralizovanjem svih onih koji zahtevaju ograničavanje vlasti.

Međutim, u Srbiji postoje formalne demokratske institucije u kojima su politički procesi takvi da stavljaju u povlašćen položaj nosioce vlasti. Nosioци vlasti manipulacijama državnim resursima i institucijama sebi omogućavaju prednost u političkim sučeljavanjima, druge stavljaju u neravnopravan položaj, anulirajući time princip ravnopravnog učešća u izbornom nadmetanju. Izbori se održavaju redovno, ali je opozicija u podređenom položaju zbog nejednakog pristupa finansijskim sredstvima, zbog uticaja ili čak kontrole medija i nepostojanja nezavisnog pravosuđa. Sve to omogućava političkim elitama na vlasti ogromnu prednost, te je otuda ovakav poredak (kompetitivni autoritarizam) svojevrsni hibridni poredak koji prirodno teži da potisne liberalne elemente demokratije, naročito tamo gde su institucije nejake i gde je nerazvijeno kritičko javno mnjenje, kao što je slučaj u Srbiji. Dakle, na osnovu defekata demokratije koje ima, Srbija bi se mogla svrstati u kompetitivni autoritarizam ili neliberalnu ili populističku demokratiju. Drugim rečima, u pitanju je politička zajednica koja je tek u demokratskom povelju.

Iz ugla evropskih integracija Srbija bi se mogla svrstati u kandidatkinju umerene pripremljenosti, dobrih rezultata u pogledu preuzimanja pravnog nasleđa, ali bez dubinskih promena u pogledu konsolidacije demokratije. Može se reći da vladajuće elite tretiraju evropske integracije više kao administrativno-tehničko usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom nego kao proces izgradnje funkcionalne demokratske političke zajednice. Diplomatska ukazivanja iz EU na propuste, manjkavosti, nedostatke i neaktivnost se minimizuju ili se iskrivljeno interpretiraju, ponekad se ignorišu, što se u Briselu uglavnom tolerisalo zbog kooperativnosti Srbije u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom.

Ako bismo o ishodima demokratizacije u Srbiji zaključivali na osnovu izveštaja Evropske komisije, moglo bi se reći da je demokratizacija, kao ishod procesa evropskih integracija, tek na samom početku u mnogim oblastima, da postoji

verbalna politička volja da se ona produbljuje, ali da to načelno opredeljenje često biva potisnuto u drugi plan pod uticajem užih interesa političkih elita.

Ako bismo se, pak, o ishodima demokratizacije Srbije informisali isključivo iz izvora Vlade ili medija pod uticajem i kontrolom Vlade, onda bi slika o Srbiji bila slika već stabilizovane demokratije koja se nosi sa problemima „kritizera“ (kritičara vlasti) i nepravednom politikom uslovljavanja EU.

U stvarnosti je to znatno drugačije: nema stvarne podelje vlasti; demokratski procesi su sa ozbiljnim nedostacima, izbori se sprovode u uslovima potpunog favorizovanja stranaka na vlasti, pritisaka na aktere i birače na terenu; politička korupcija je postala uobičajena stvar; nema uslova za fer političko nadmetanje, opozicija je na udaru privatnih medija koji dobijaju državnu pomoć i privilegovan položaj na osnovu političkog uticaja, državni mediji se ponašaju kao partijski servis najjače vladajuće stranke i bilten najmoćnijeg čoveka u državi – predsednika Vlade.

Efektivno ograničenje vlasti ne postoji. Parlament deluje kao servis izvršne vlasti. Velika većina medija je pod kontrolom ili pritiskom izvršne vlasti, a oni koji nisu pod stalnim su političkim i finansijskim pritiscima. Kritika se tretira kao neprijateljska delatnost, a kritičari neretko kao neprijatelji države. Kritički osvrti mogu se videti jedino u niskotiražnim dnevnim listovima i nedeljnicima, na jednoj privatnoj televiziji i na društvenim mrežama. Odnos izvršne vlasti i medija pod njenim uticajem prema nezavisnim državnim organima je neprimeren. Zaštitnik građana pod stalnim je političkim pritiskom i medijskim linčom zbog toga što obavlja svoj posao, ali i zbog toga što ga vladajuća elita vidi kao potencijalnog političkog protivnika kada mu istekne mandat 2017. godine. Građanske inicijative i protesti ne uzimaju se za ozbiljno, Ustav i pravo podređuju se privatnim interesima, a umesto vladavine prava postoji vladavina stranaka, odnosno vladavina jednog čoveka i onih koji su mu podređeni.

Ključna načela i vrednosti EU deo su programskih opredeljenja velikog broja relevantnih političkih stranaka u Srbiji; ima ih u pravnim i politikološkim udžbenicima i u najvišem pravnom aktu, ali u praksi nisu zastupljena u dovoljnoj meri. Vladavina prava je u senci vladajuće partije, odnosno njenog lidera koji svoj legitimitet crpi u popularnosti, a nju transponuje na donošenje odluka unutar i van svojih nadležnosti. On se postavlja kao vrhovni društveni arbitar, kao *pater familias* koji se pokroviteljski odnosi prema drugim institucijama i koji svoju politiku zasniva na „direktnoj komunikaciji sa građanima“.

Nasuprot tome, demokratska politička zajednica vladavine prava, odnosno stabilizovana demokratija, jeste zajednica u kojoj se poštuju ljudska prava i demokratske procedure, u kojoj je svaka grana vlasti efektivno ograničena kako se ne bi mogla prekoračiti ovlašćenja koja svaka od njih ima. Formalno zalaganje za ova načela i vrednosti je neophodno, ali ne i dovoljno. Potrebno je da se u praksi delotvorno sprovode demokratski principi i promovišu proklamovane vrednosti. Srbija je na tom putu, na putu sa mnogo prepreka, još veoma daleko od cilja.

BIBLIOGRAFIJA

- Beširević, Nataša. 2012. „Demokratizacija i europeizacija kao teorijski okviri instrumenta uvjetovanosti u Politici proširenja Evropske Unije“, *Političke perspektive*, 1/2012, str. 21-44.
- Bobio, Norberto. 1990. *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*. Beograd: Filip Višnjić.
- Crouch, Collin. 2007. *Postdemokracija*, Zagreb: Izvori.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Towards Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins Univerity Press.
- European Bank for Reconstruction and Development. 2011. *Transition Report 2011: Crisis in Transition: The People’s Perspective*, London.
- Evropska komisija. 2015. *Izveštaj o napretku Republike Srbije*. Brisel.
- Gidens, Entoni. 2005. *Odbegli svet*. Beograd: Stubovi kulture.
- Harris, Erika. 2004. *Europeanisation of Slovakia, Comparative European Politics*, (2) 185-211.
- Hix, Simon i Goetz, Klaus. 2000. *Introduction: European Integration and National Political Systems, West European Politics*, (23) 4, 1-26.
- Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije. 2015. *Istraživanje javnog mnjenja: Evropska orijentacija građana Srbije*, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jun_15.pdf
- Knopff, Rainer. 1998. „Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy“. *Canadian Journal of Political Science*, 31 (4): 683-705.
- Lazarević, Gordana. 2015. *Skriveni izazovi EU integracija*. Beograd: Prezentacija na Forumu za međunarodne odnose.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. 2002. „The Rise of Competitive Authoritarianism“, *Journal of Democracy*, 13 (2): 51-65.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Nakladni zavod i Zagreb: Školska knjiga.
- Linc, Huan, Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lutovac, Zoran. 2015. „Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije“, u: *Nova Evropa i njena periferija* (ur. Ilija Vujačić i Nikola Beljinac), Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, 273-290.

- Lutovac, Zoran. 2014. „Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije“, u: Ustavi u vremenu krize – postjugoslovenska perspektiva, (ur. Milan Podunavac i Biljana Đorđević) Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, 395-406.
- Macpherson, Crawford B. 1977. *The Life and Time of Liberal Democracy*. Oxford:Oxford University Press.
- Memoli, Vincenzo i Vassallo, Francesca. 2009. „Democracy Support in EU Candidate Countries:a Reality Check“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, (11) 2, 157-178.
- Merkel, Wolfgang. 2011. *Transformacija političkih sustava : uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Nova srpska politička misao (NSPM). 2016. *Istraživanje javnog mnjenja : Srbija, leto 2016*, Beograd.
- Pridham, G. 2002. „EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality“. *Journal of Common Market Studies*, (40) 5, 953-973.
- Pridham, G. 2006. „European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives“, *Government and Opposition*, (41) 3, 373-400.
- Šalaj, Berto. 2012. „Suvremeni populizam“. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 9:21-49.
- Šalaj, Berto. 2013. „Demokracija i populizam : Doktor Jekyll i gospodin Hyde“. u: Milarđović, Anđelko i Jožanc, Nikolina (ur.) *Demokracija i postdemokracija*, Zagreb: Pan liber, 129-152.
- Zakaria, Fareed. 1997. „The Rise of Illiberal Democracy“. *Foreign Affairs*, 76 (6):22-43.

Zoran Lutovac

THE EUROPEAN UNION AND THE OUTCOMES OF DEMOCRATIZATION IN SERBIA

SUMMARY

The paper deals with the scope and outcomes of democratization in Serbia and the influence of the European Union, as an external factor of democratization, with particular emphasis on the conditioning, criteria and enlargement policy.

Viewed from the perspective of European integration, Serbia could be classified as moderately prepared candidate country, with good results in terms of adoption he acquis, but without deep changes in terms of consolidation of democracy. It can be said that the European integration is treated by the ruling elite in Serbia more like an administrative and technical harmonization with European legislation, but as a process of building a functional democratic political community. Diplomatic pointing of the EU to the failures, gaps, deficiencies and inactivity - are reduced or interpreted in a distorted way and sometimes even ignored in Serbia, while in Brussels, until now, all this is tolerated mainly because of the cooperation of Serbia in the process of normalization of relations with Pristina.

If we made conclusions about the outcomes of democratization in Serbia on the basis of the report of the European Commission, it could be said that the democratization, as a result of the European integration process, is still in its infancy in many areas, that there is a verbal political will to deepen it, but often this principle preference is being pushed into the second plan under the influence of the narrow interests of political elites.

KEY WORDS: *Democratization, Serbia, the European Union, European Commission, Europeanization.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.7:316.334.3(4:4-12)(082)

329(4)(082)

323(4)(082)

МЕЂУНАРОДНА конференција „Урушавање или слом демократије?“
(2016 ; Београд)

Urušavanje ili slom demokratije? = Decline or Eclipse of Democracy in Europe's New Democracies? : zbornik radova sa međunarodne konferencije „Urušavanje ili slom demokratije?“, (Beograd, 24-25. septembar 2016.) / uredili Ilija Vujačić i Bojan Vranić. - Beograd : Udruženje za političke nauke Srbije : Fakultet političkih nauka, 2016 (Beograd : Čigoja štampa). - 298 str. ; 24 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz radove. - Bibliografija uz radove. - Summaries, Rezimeî.

ISBN 978-86-6425-022-1 (FPN)

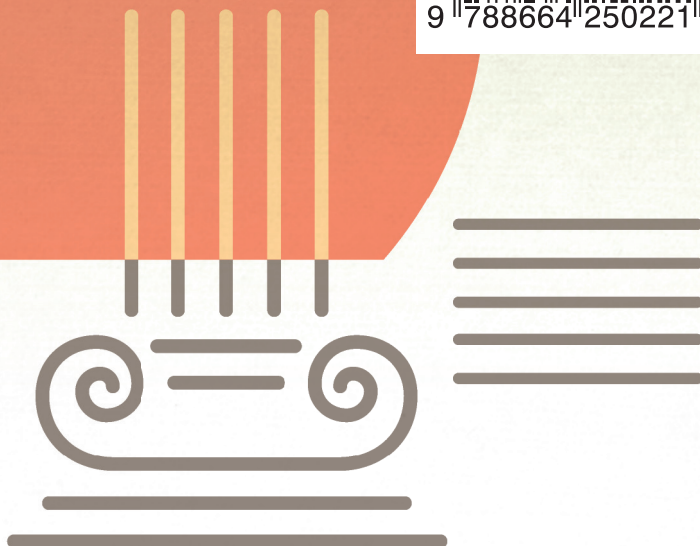
1. Up. stv. nasl.

a) Демократизација - Европа - Зборници b) Демократизација - Југоисточна Европа - Зборници c) Политичке прилике - Европа - Зборници
COBISS.SR-ID 228746764

ISBN 978-86-6425-022-1



9 788664 250221



ZBORNİK RADOVA

sa međunarodne konferencije
Udruženja za političke nauke Srbije

URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

DECLINE OR ECLIPSE OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

ORGANIZATORI KONFERENCIJE

KONFERENCIJU PODRŽALI



УДРУЖЕЊЕ ЗА
ПОЛИТИЧКЕ НАУКЕ СРБИЈЕ
The Serbian Political Science
Association



УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ
ПОЛИТИЧКИХ
НАУКА



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA