

ЕУ И ДЕМОКРАТСКО НАЗАДОВАЊЕ СРБИЈЕ

Сажетак: Овај рад полази од констатације да је у Србији присутно демократско назадовање откако је на власт дошла Српска напредна странка на челу са Александром Вучићем. Основна претпоставка јесте да је Европска унија (ЕУ) веома добро упозната са чињеницом да процес урушавања демократских институција и владавине права у Србији увелико траје, а упркос томе она наставља да пружа јавну подршку доносиоцима одлука у Србији. Циљ рада је да укаже да Унија, дајући спољашњи легитимитет актуелној власти у Србији, индиректно доприноси демократском назадовању Србије. Коначно, неопходно је напоменути да овај рад нема намеру да окарактерише целокупно деловање ЕУ према Србији као штетно, већ да укаже на нужност промене приступа од стране Уније, уколико јој је циљ развој демократије и владавине права у држави која би требало да постане њена чланица у догледној будућности.

Кључне речи: Србија, Европска унија, демократско назадовање, стабилноста, владавина права

Увод

Након свеобухватне трансформације Европске уније, по ступању на снагу Маастрихтског уговора 1993. године, државе чланице одлучују да направе и корак даље када је у питању реформа процеса проширења. Наиме, Европски савет се исте те године усагласио око тзв. „Копенхашких критеријума“, односно кључних принципа који морају бити испуњени од стране државе која има аспирације да постане чланица ЕУ. У оквиру ових критеријума, наводи се да држава мора развити стабилне институције које би биле усмерене ка очувању демократије и владавине права, поштовању људских права и заштите мањинских права (политички критеријум); успоставити функционалну тржишну економију (економски критеријум); и коначно, мора показати способност да усвоји свеобухватне правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*), односно, способност за усаглашавање домаћег законодавства са европским (правни критеријум).¹ Потом, ови критеријуми су допуњени и „Мадридским критеријумом“ од

* strahinjabg@hotmail.com, 0637898671

¹ Европски савет, *Закључци из Копенхагена*, 1993, доступно на: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

стране Европског савета 1995. године, у оквиру којег се наводи нужност унапређења административних капацитета и судских структура помоћу којих би држава била у стању и да имплементира преузете обавезе (административни критеријум).² Имајући у виду претходно наведене критеријуме, напомиње се да ће посебан фокус у овом раду бити стављен на политичке критеријуме.

У том контексту, постоје чланови у оквиру постојећих уговора ЕУ који прецизирају које државе могу потенцијално да приступе Унији. Наиме, члан 49 Уговора о Европској унији (Лисабон) наводи да држава пре свега „европска“, а потом и она која испуњава члан 2 из истоименог уговора који гласи:

*Унија се темељи на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Те су вредности заједничке државама чланицама, у друштву у којем превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.*³

Имајући у виду претходно наведене вредности у закључцима и уговорима ЕУ, постаје јасно да вредности као што су демократија и владавина права представљају основу на којој се ЕУ темељи. У пракси, то би значило да би ЕУ требало да исказује подршку према државама које остварују напредак у тим пољима, а које притом имају аспирацију да јој се прикључе. Међутим, овај рад тежи да прикаже да, на случају Србије, деловање Европске уније може имати и контрапродуктивне последице са становишта развијања демократије и владавине права.

Када су у питању методе које ће се користити у овом раду, истичемо методу анализе докумената и текстуалну анализу. Уз то, како бисмо потврдили постојаност вишегодишњег демократског назадовања у Србији, користиће се и квантитативни подаци, прикупљени и представљени од стране међународних тела који прате и надгледају стање демократије и владавине права. Приликом вршења анализе, било је неопходно екстензивно прикупљање података на основу примарних и секундарних извора. Са једне стране, примарни извори састоје се из докумената које је ЕУ усвојила, а који се пре свега тичу оцене стања у Србији. Међу њима се налазе и последњи годишњи извештаји Европске комисије и Европског парламента. Са друге стране, због савремености и актуелности тематике, као секундарни извори, користе се поједини медијски извори и информације о најновијим догађајима, помоћу којих смо могли да откријемо и истакнемо на који начин је ЕУ подржавала актуелну власт у Србији.

Демократско назадовање Србије

Полазна претпоставка овог рада јесте да је у Србији присутно континуирано демократско назадовање још од 2012. године, односно од доласка на

² Европски савет, *Закључци из Мадрида*, 1995, доступно на: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge

³ Лисабонски уговор, 2007, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:l2007L/TXT>

власт Српске напредне странке (СНС) на челу са Александром Вучићем. Демократско назадовање се може описати као „окретање ка ауторитаризму заснованом на недемократским вредностима и недостатку поштовања владавине права и основних фундаменталних слобода.“⁴ Због комплексности појма, овај процес се може описати и као „онеспособљавање или елиминација политичких институција које одржавају постојећу демократију.“⁵ Стога, под термином „демократско назадовање“ у овом раду се мисли на процес и тренд убрзаног урушавања демократских институција и владавине права у последњих неколико година у Србији. Са тог становишта, значајно је скренути пажњу на резултате до којих је дошао *Freedom House*, када су у питању оцене демократије и слободе у Србији у периоду од последњих неколико година.

У табели 1 су приказани кључни елементи функционалне демократије: демократска владавина (*National Democratic Governance*), изборни процес (*Electoral Process*), цивилно друштво (*Civil Society*), независност медија (*Independent Media*), демократско управљање на локалном нивоу (*Local Democratic Governance*), независност судства (*Judicial Framework and Independence*) и ниво корупције (*Corruption*). Коначно, сублимирајући све претходне индикаторе, представља се и оцена демократичности државе (*Democracy Score*).

Табела 1. Оцена демократичности у Србији у периоду 2009-2018. (*Freedom House*)⁶

NIT Edition	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
National Democratic Governance	4	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	4	4.25	4.50
Electoral Process	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.5	3.5
Civil Society	2.75	2.5	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25	2.50
Independent Media	3.75	4	4	4	4	4	4.25	4.5	4.5	4.75
Local Democratic Governance	3.75	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.75
Judicial Framework and Independence	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Corruption	4.5	4.5	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25
Democracy Score	3.79	3.71	3.64	3.64	3.64	3.64	3.68	3.75	3.82	3.96

⁴ Клер Свинко (Claire Swinko), „Democratic Backsliding in Poland and Hungary“, The European Institute, 2016, доступно на: <https://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/287-july-2016/2180-democratic-backsliding-in-poland-and-hungary-8-4>

⁵ Ненси Бермео (Nancy Bermeo), „On Democratic Backsliding“, *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 1, 2006, стр. 5.

⁶ У Табели 1 оцене су представљене на скали од 1 до 7. Оцена 1 је највиша оцена, представљајући висок ниво демократског напредовања из те области, док је 7 најслабија и као таква представља лош демократски учинак *Freedom House*, *Serbia Country Profile*, доступно на: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf

Најважнији индикатор је „оцена демократичности“ (*democracy score*), где се види јасан тренд трогодишњег демократског назадовања у периоду од 2015. године, па све до 2018. године. Иако смо пошли од претпоставке да је у Србији од 2012. године присутно назадовање, ови подаци нам показују да су први негативни резултати заправо регистровани тек од 2015. године.

Правећи кратак осврт на политичка дешавања у том периоду, подсећамо да СНС осваја највећи број гласова 2012. године и прави коалицију са Социјалистичком партијом Србије (СПС). Међутим, због „уцењивачког потенцијала“ СПС-а и потребе СНС-а да формира коалицију, Ивица Дачић осваја премијерску позицију, на којој је био од јула 2012. године, па до априла 2014. године. Потом, након превремених парламентарних избора 2014. године, СНС остварује још убедљивију победу, омогућивши Александру Вучићу да преузме премијерску позицију на којој је био од априла 2014. године, па до маја 2017. године, када је преузео председничку функцију.

Овај осврт је био неопходан ради контекстуализације података добијених од *Freedom House*-а. Подаци потврђују нашу тезу која указује на то да је у Србији процес демократског назадовања присутан током претходних година; међутим, овај процес наступа тек од момента када Вучић лично преузима премијерску позицију, а не од тренутка освајања парламентарне већине од стране СНС-а 2012. године када Вучић постаје први потпредседник у Дачићевој влади.

Имајући овај контекст у виду, враћамо се на оцену демократичности коју је *Freedom House* доделио Србији. Уколико се ова оцена посматра из шире перспективе, видеће се да Србија није имала толико ниску оцену демократичности још од 2003. године.⁷ Иако је Србија остварила напредак у процесу приступних преговора, она је истовремено „уназирила“ свој ниво демократичности на ниво из периода пре него што је уопште започела преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) 2005. године, што је представљало почетну фазу у њеном процесу приближавања Европској унији.

Од свих представљених индикатора, Србија је у анализираном вишегодишњем периоду највећи пад доживела из области „националног демократског управљања“ (са 3.75 на 4.25) и „независности медија“ (са 4 на 4.75). Пређашњи индикатор се огледа у начину на који су се спроводили демократски избори и функционисала Народна скупштина. У периоду од 2012. године, па до 2016. када су се одржали последњи парламентарни избори, три пута су одржани парламентарни избори (једном редовни и два пута ванредни). У просеку, то значи да су грађани на биралишта одлазили на сваке 1,3 године у датом периоду, уместо на 4 године како је то предвиђено Уставом. Ипак, уколико се рачуна период од 2012, па до 2019, ни тада рачун није много бољи, јер се своди на просек од 2,3 године. Додатно, Србија је у периоду од пет година (2012-17), са истоветним партијама које чине заједничку коалицију, променила три премијера (Дачић-Вучић-Брнабић). То опет указује да се политичка ситуација не карактерише изразитом стабилношћу.

⁷ Милош Дамјановић. *Freedom House – Serbia Country Profile – Executive Summary*, 2018, доступно на: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf

Извештај *Freedom House* такође препознаје да је ово „поигравање“ са изборном демократијом било праћено и бројним нерегуларностима, које укључују оптужбе за крађу гласова и поновна пребројавања, што је довело до протеста опозиције 2016. године. Додатно, разлика између заступљености Александра Вучића у односу на чланове опозиције у медијима и јавном простору је била веома диспропорционална, што је кулминирало протестима 2017. године, након убедљиве Вучићеве победе на председничким изборима. Коначно, због сличних разлога започињу у Србији и протести названи #1од5милиона, који су се одржавали сваке недеље, а чије трајање је превазишло све досадашње протесте који су се одржали након 5. октобра 2000. године.

Поред тога, сам рад Народне скупштине је у претходно поменутом извештају окарактерисан као веома споран. Такво стање потврђују бројни примери, као што су: велики број закона усвојених по хитној процедури, честа промена пословника Народне скупштине, прекидање рада Народне скупштине током трајања председничких избора од стране Председнице Народне скупштине, итд.

Када је у питању стање у медијима, оно је најгоре оцењено, заједно са стањем у судству (4.75). *Freedom House* оцењује стање у медијима у Србији као „делимично слободно“ (*partially free*), указујући да постоји пад откако је Александар Вучић дошао на место премијера 2014. године. Истоветну процену дају и „Репортери без граница“, према чијим проценама је Србија, 2019. године, пала за 14 места у односу на 2018. годину.⁸ На сличан начин, Индекс о одрживости медија (МСИ – *Media Sustainability Index*) оцењује да је стање у медијима није било у тако лошем положају још од 2001. године. Такво стање МСИ назива „неодрживим мешовитим системом“ (*Unsustainable Mixed System*), што сврстава Србију (са својом оценом 1.46/5)⁹ уз државе као што су Азербејџан, Белорусија и Таџикистан.¹⁰ Међу бројним проблемима у медијској области, извештај МСИ наводи следеће: таблоидизација, спрега појединих медија са влашћу, жалбе новинара који трпе притиске и нападе, феномен лажних вести (*fake news*), итд.¹¹

Имајући у виду претходно наведене оцене и проблеме, сматрамо да није неопходно додатно објашњавати и приказивати колико се у последњих пар година стање у Србији, са становишта демократије и владавине правде, погоршало.

Упућеност Европске уније у стање у Србији

Институција ЕУ која је имала најприближнији опис тренутног стања у Србији је била Европска комисија, која је заправо у својој тзв. „Стратегији о

⁸ Репортери без граница (Reporters without Borders), *Извештај о Србији*, 2019, доступно на: <https://rsf.org/en/2019-world-press-freedom-index-cycle-fear>

⁹ У овом начину оцењивања, оцена 1 је најнижа, а 5 највиша.

¹⁰ Индекс о одрживости медија (Media Sustainability Index), *Извештај о Србији*, 2018, доступно на: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-serbia.pdf>

¹¹ *Ibid.*

проширењу“, из фебруара 2018. године, навела да у Србији (али и осталим државама Западног Балкана) постоје „елементи заробљене државе.“¹² Наиме, овај термин се може описати као процес у оквиру којег кључне политичке институције постају таоци клијентелистичких мрежа помоћу којих се врши свеобухватна корупција и заобилазе званични канали доношења одлука.¹³ Стога, у овом делу правимо детаљнији осврт на годишњи извештај Европске комисије о Србији из 2019. године. Потом, као релевантан извор се узима и годишњи извештај Европског парламента о Србији из 2018. године. Анализирајући ова документа, циљ је да се прикаже ниво информисаности ЕУ о стању у Србији, а самим тим и упућеност у чињеницу да се демократија у Србији континуирано суочава са значајним проблемима.

Извештај Европске комисије о Србији из 2019. године

Посматрајући садржај извештаја Комисије, објављен маја 2019. године, приметно је да се састоји из следећих одељака: „политички критеријуми“, „економски критеријуми“, „регионални проблеми и међународне обавезе“, „нормализација између Србије и Косова“, и „могућност да се преузму обавезе чланства“ (35 поглавља). За потребе овог рада, једино се анализирају „политички критеријуми“, у којем се налазе пододељци који се експлицитно баве демократијом и владавином права.¹⁴

Полазећи од пододељка „демократија“, Комисија истиче да се у Србији замагљује разлика између партијских и државних активности, мислећи овде пре свега на СНС. Уз то, наводи се како постоје озбиљни недостаци који се тичу транспарентности финансирања партија и изборних кампања, непристрасног медијског извештавања, додајући потребу да независна регулаторна тела проактивно и ефективно врше своју улогу мониторинга и надзора.¹⁵

Када је у питању рад Народне скупштине Србије, Комисија наводи да су поступци владајуће већине онемогућили да ова институција на адекватан начин врши своју легислативну функцију. Наводећи различите примере лоше праксе, Комисија заправо примећује да се од 2017. године врши системска злоупотреба рада Народне скупштине, што је у већини случајева, спречило опозиционе партије да узму учешће у законодавним поступцима. Из тог разлога се наводи да слаби политички дијалог ризикује да разорити парламентарну ефикасност и квалитет законодавства. Коначно, Комисија закључује да још од

¹² Европска комисија, *Кредибилна перспектива проширења за појачан ангажман ЕУ са Западним Балканом*, Брисел, 2018, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

¹³ Солвиг Рихер и Наташа Вунш, „Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, Routledge Taylor and Francis Group, 2019, стр.2, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/331161429_Money_power_glory_the_linkages_between_EU_conditionality_and_state_capture_in_the_Western_Balkans

¹⁴ Европска комисија, *Извештај о Србији*, 2019, Брисел, доступно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

¹⁵ *Ibid.*, стр. 6.

2014. године не постоји ефективна контрола извршне власти од стране Народне скупштине.¹⁶

Имајући у виду претходно наведене „демократске недостатке“ у Србији, Комисија детаљније приступа одељку који се тиче владавине права, а који у себи обухвата функционисање судства, борбу против корупције, борбу против организованог криминала, људска права и заштиту мањина, итд. Комисија полази од оцене да постоји „ограничени напредак“ када је у питању досезање европских стандарда из области владавине права.¹⁷ Заправо, Комисија оцењује да постоји опасност од значајног политичког утицаја на функционисање правосудних органа. Када је у питању борба против корупције, наводи се да она остаје доминантна у многим областима.¹⁸ Коначно, међу најзначајније проблеме са којима се Србија суочава, истиче се недостатак напретка у погледу слободе медија и права на слободно изражавање. Међу проблемима из ове области Комисија наводи следеће: велики број претњи, застрашивање и насиље уперено против новинара, непроцесуирање одговорних за нападе на новинаре, таблоидизација, итд.¹⁹ Значајно је указати да је Комисија била упозната са овим проблемима и током претходних година, што се може видети у њеним другим годишњим извештајима. Ово значи да је указани проблем системски, дугорочан и озбиљан.

Неопходно је додати да претходно наведене критике и оцене стања не представљају свеукупну и исцрпну листу замерки коју је Комисија имала на рачун Србије из поменутих области, већ представља само илустрацију да је Европска комисија, која води преговоре са Србијом у име држава чланица и истовремено прати њен напредак, има све неопходне индикације помоћу којих јасно може утврдити да се Србија удаљава од европских вредности зацртаних у претходно наведеном члану 2 Лисабонског уговора. Стога, може се закључити да је Европска комисија институција ЕУ која има свеобухватан и детаљан увид стања у Србији.²⁰

Извештај Европског парламента о Србији из 2018. године

Како бисмо приказали да ЕУ из различитих углова добро запажа да се у Србији одиграва ситуација која подразумева елементе демократског назадовања, узета је у обзир и извештај Европског парламента (ЕП), надовезујући се на извештај Комисије из 2018. године. Стога, приступамо кратком представљању кључних критика ЕП-а, када је у питању стање демократије и владавине права у Србији.

Говорећи о владавини права, ЕП наводи да „независност судства није у потпуности осигурана“ у пракси, додајући да „опсег политичког утицаја представља значајан предмет забринутости.“²¹ Потом, ЕП ургира Србију да „пока-

¹⁶ *Ibid.*, *cmp.* 7.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 13.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, стр.24-27.

²⁰ За више детаља погледати одељке који се тичу поглавља 23. и 24.

²¹ У тренутку писања овог рада, Европски парламент није завршио са израдом извештаја за 2019. годину, па се као референтна тачка у овом раду користи извештај ове институције о Србији за 2018. годину. Европски парламент, „Извештај о Србији 2018“, тачка 9, доступно на:

же јасну посвећеност“ за решавање питања корупције.²² Када су у питању медијске слободе у Србији, ЕП наводи забрињавајућу чињеницу да су се новинари суочавали са претњама, насиљем и застрашивањем, укључујући и „административно злостављање“ и ометање њиховог рада помоћу судских процедура.²³

Коначно, говорећи о функционисању Народне скупштине у Србији, ЕП исказује своју забринутост због недостатка ефективне контроле над извршном влашћу, учесталог усвајања закона по убрзаним процедурама, додајући да долази до радикализације реторике међу политичарима. На основу ових мањкавости у демократичном раду Народне скупштине, ЕП закључује да је неопходно побољшати ефективност, квалитет и транспарентност законодавног процеса.²⁴

Приказавши да Европски парламент увиђа истоветне проблеме као и Комисија, закључује се да *различите* институције ЕУ посматрају проблеме на *исти* начин, што илуструје чињеницу да су институције у ЕУ веома добро упознате са дешавањима у Србији и да је њихов процес мониторинга добро развијен. Уз то, с обзиром да су извештаји Комисије и Европског парламента, између осталог, намењени и државама чланицама Уније, с обзиром да су оне те које једногласно одлучују о отварању и затварању преговарачких поглавља, може се извући закључак да сви нивои Европске уније имају адекватан увид у то какво је стање у Србији.

Спољашњи легитимитет

У претходном делу смо приказали да се оцене стања у Србији од стране ЕУ, поклапају са налазима које су објавиле међународне организације *Freedom House*, *Репортери без граница* и *Индекс о одрживости медија*, што указује на да је ЕУ веома добро упозната са чињеницом да је у Србији присутно демократско назадовање. Последишно, то нас доводи до парадоксалне ситуације да ЕУ пружа јавну подршку актуелној власти у Србији, иако у својим документима очито препознаје проблематично стање на терену.

Заправо, примећује се да је овај тренд пружања подршке, помоћу којег актуелна власт изграђује свој спољашњи легитимитет, заступљен на чак четири нивоа: 1) ниво држава чланица ЕУ, односно националних лидера; 2) међуминистарски ниво који се огледа у Европском савету; 3) супранационални ниво који представља Европска комисија, и коначно, 4) међупартијски ниво, односно придруженим чланством европској политичкој фамилији.

Најпре, уколико се анализира ниво држава чланица, најзначајније је истаћи подршку која стиже из Немачке, као економски и политички најснажније чланице ЕУ. Наиме, дугогодишња немачка канцеларка и водећи европски лидер Ангела Меркел је у више наврата хвалила реформске процесе спроведене

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0331_EN.html#title3

²² *Ibid.*, тачка 10.

²³ *Ibid.*, тачка 10.

²⁴ *Ibid.*, стр.6.

током претходних година, додајући да је „Србија на правом путу“.²⁵ Потом, примећује се да сличне ставове дели и председник Европског савета, који би требало, због међуминистарске природе ове институције, да говори у име свих држава чланица када каже да му је Александар Вучић „сродна душа“, којег описује као „рационалног прагматичара“.²⁶ Треће, иако је Европска комисија детаљно пратила процес урушавања демократских институција у Србији, Комесар за проширење и суседску политику, Јоханес Хан контрадикторно изјављује да је Србија под Вучићем остварила напредак када су у питању европске интеграције.²⁷ Коначно, иако је од 2016. године, СНС придружени члан највеће европске политичке партије, односно Европске народне партије (ЕПП), ова Европартија није показала спремност да услови придружено чланство СНС-а већим ангажманом и конкретним напретком на пољу реформе владавине права и развита демократије. Штавише, анализе показују да је управо придружено чланство у ЕПП представља један од главних канала комуникације које СНС има према ЕУ.²⁸

С обзиром да је подршка тренутној српској администрацији од стране ЕУ вишеслојна, постављају се два веома важна питања:

1. Имајући у виду извештај Комисије и извештај Европског парламента путем којих ЕУ указује да се стање демократичности и владавине права континуирано погоршава, зашто ЕУ наставља да подржава власт која делује на начин који је супротан европским вредностима?

2. С обзиром да званичници ЕУ јавно подржавају актуелну власт у Србији, које су последице по Србију, односно по српску демократију и владавину права?

Разлози који објашњавају подршку ЕУ

Разматрајући који су потенцијални разлози због којих ЕУ пружала подршку актуелној власти у Србији, долазимо до неколико закључака.

Прво, у анализираном периоду, ЕУ се суочавала са све већим изазовима који су је ухватили неспремну. Међу тим кризама и најважнијим проблемима могу се навести следећи: Брегзит, терористички напади (поготово од напада у Паризу 2015. године), пораст популизма, избегличка криза, финансијска криза у Грчкој и сукоб у Украјини. Сматрамо да је све ово ограничило време и ресурсе које је ЕУ могла да Западном Балкану и између осталог Србији. У том смислу, често се наводи да је ЕУ била заузета разрешавањем проблема сопс-

²⁵ Политика, „Ангела Меркел: Вучић спровео значајне реформе“, 2017, доступно на: <http://www.politika.rs/scc/clanak/376211/Angela-Merkel-Vucic-sproveo-znacajne-reforme>

²⁶ Н1, „Туск: И ја сам био фудбалски навијач, Вучић сродна душа“, 2018, доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a382872/Tusk-Vucic-srodna-dusa-i-ja-sam-bio-navijac.html>

²⁷ Танјуг, „Хан: Србија да буде водећа снага у региону“, 2017, доступно на: <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=330424>

²⁸ Страхинја Суботић, „Заступање интереса Србије у Европској унији: административни, финансијски и лобистички капацитети“, Центар за европске политике (ЦЕП), Београд, 2017, стр. 72, доступно на: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/05/Zastupanje-interesa-Srbije-u-Evropskoj-uniji.pdf>

твеног опстанка, па је стога била „превише слаба и без снаге да се бави проблемима на Балкану.“²⁹

Заправо, овај аргумент је оснажен чињеницом да је Емануел Макрон, председник Француске, најавио да неће бити даљег проширења све док не „спроведу праве и трајне реформе које ће дубински побољшати функционисање ЕУ.“³⁰ С обзиром да је за такве промене неопходна једногласност међу државама чланицама ЕУ, нереално је очекивати да би оне могле да се догоде у неко догледно време, а што значи да ће и проширење бити неко време на „паузи“. Уз то, политика проширења остаје веома непопуларна међу грађанима држава чланицама, а поготово у Француској,³¹ па стога перспектива проширења остаје на дугом штапу. Имајући у виду ове непогодне факторе по политику проширења, ЕУ зна да је за њу најбезболнији начин да одржи блиске односе са Србијом пружањем подршке тренутној власти у Србији, која је барем декларативно проевропски оријентисана.

Потом, Вучић је освајао значајну подршку на изборима у Србији, каква није виђена након Милошевићевих првих победа почетком деведесетих година. Са толиком подршком на изборима, ЕУ зна да јој не би ишло у корист уколико би окренула леђа Вучићу, јер би то потенцијално резултирало у повећању утицаја Русије и других сила у региону, као и смањењу подршке грађана приступном процесу Србије.

Уз то, Вучић отворено подржава сарадњу са НАТО, што се посебно види на примеру потписивања *Индивидуалног акционог плана партнерства* (ИПАП) 2014. године, што представља највиши могући вид сарадње коју може да оствари земља која НАТО-а, резултирајући у још интензивнијој сарадњи и у великом броју војних вежби које Србија одржава са војском Америке и НАТО-а. С обзиром да 23 (од 28) држава чланица ЕУ јесу истовремено чланице НАТО-а, ово питање свакако јесте и њима од значаја. Уз то, са геополитичког становишта, Србија, као држава Западног Балкана, постаје све значајнија за треће актере попут, Русије, Кине и Турске, што може представљати изазов за ЕУ.³² Ово је препознато и од стране Европске комисије, која наводи да „трећи актери покушавају да добију превагу у региону.“³³

²⁹ Флоријан Бибер, „ЕУ не може да се бави Балканом, а лидери не бирају речи“, Блиц, 2016, доступно на:

<http://www.blic.rs/vesti/svet/eu-ne-moze-da-se-bavi-balkanom-a-lideri-ne-biraju-reci/yq5n7e5>

³⁰ Јуропијан вестерн болканс (European Western Balkans), „Макрон: За проширење тек после реформе ЕУ“, 2018, доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/makron-za-prosirenje-tek-posle-reforme-eu/>

³¹ Европска комисија, *Standard Eurobarometer 89*, јун 2018, доступно на: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

³² Марија Хаке и Алис Рацинер (Mariya Hake and Alice Radzyner), „Western Balkans: Growing economic ties with Turkey, Russia and China“, *BOFIT Policy Brief*, Хелсинки, 2019, доступно на: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/16048/bpb0119.pdf?sequence=1>

³³ Европска комисија, *Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe's Security*, European Political Strategy Centre, 2018, стр.1, доступно на: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_brief_-_engaging_with_western_balkans.pdf

Коначно, а можда и најважније, актуелна власт у Србији се показала спремном за сарадњу, преговоре и компромисе када је у питању нормализација односа између Београда и Приштине. Заправо, Поглавље 35 којим је обухваћен дијалог са Приштином представља кључно поглавље у преговарачком процесу Србије, уз поглавље 23 (правосуђе и основна права) и 24 (правда, слобода и безбедност). Након што је Ивица Дачић као премијер потписао Бриселски споразум 2013. године, Вучић је наставио са додатним преговорима, одлазећи на бројне састанке у Брисел са званичницима Косова*, где се преговарало и о другим темама са Приштином, као што телекомуникација, полиција, правосуђе, итд. Ипак, односи са Приштином су далеко од нормализације, што је посебно дошло до изражаја крајем 2018. године, када је Приштина увела таксе за 100% на робу која долази из Србије,³⁴ чиме је даљи дијалог онемогућен. Упркос ћорсокаку, ЕУ је јасно ставила до знања да је неопходан „правно обавезујући споразум“,³⁵ који би у потпуности регулисао односе Београда и Приштине и на тај начин допринео решавању свих отворених питања између двеју страна. С обзиром да је Вучић себе приказао као лидера који би био спреман да направи један такав корак, показало се да је Европској унији у интересу да очува блиске и партнерске односе са властима у Србији, па макар по цену оснаживања стабилно-лократије, односно режима у којем се владавина права занемарује зарад обећане стабилности.³⁶

Индиректне штетне последице

До овог дела смо приказали да деловање актуелне власти у Србији штети демократизацији Србије (поглавље II), да су све институције ЕУ свесне те чињенице (поглавље III), али и да ЕУ има своје разлоге за такву подршку (IV.1). Имајући сва та сазнања у виду, на крају овог рада желимо да прикажемо какве су последице овакве европске подршке по српску демократију и владавину права.

Иако ЕУ препознаје значај демократије и владавине права у својим уговорима и упозорава у оквиру својих извештаја на лоше стање у тим областима у Србији, сматрамо да то није довољно да би се зауставила негативна пракса која се одвија у Србији. Другим речима, критике које ЕУ врши „на папиру“ најчешће падају у други план, с обзиром да декларативном подршком европских званичника, тренутна власт у Србију добија *спољашњи легитимитет*. На тај начин се отежава конструктивна критика и залагање за свеобухватне реформе у оквиру приступног процеса, од стране опозиционих партија, као и организација цивилног друштва. Другим речима, други актери у Србији губе

³⁴ Н1, „Приштина увела таксе и на стране брендове који долазе из Србије“, 2018, доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a447790/Pristina-uvela-takse-i-na-strane-brendove-koji-dolaze-iz-Srbije.html>

³⁵ Радио Слободна Европа: „Шта значи правно обавезујући споразум између Србије и Косова?“, 2019, доступно на:

<https://www.slobodnaevropa.org/a/pravno-obavezujuci-sporazum-srbija-kosovo/29849698.html>

³⁶ Срђа Павловић, „West is best: How ‘stabilocracy’ undermines democracy building in the Balkans“, ЛСЕ, 2017, доступно на: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>

могућност да се успешно позову на чланство у ЕУ као аргумент путем којег би актуелна власт у Србији могла да се *делегитимише* и окарактерише као *недемократска*.

Закључна разматрања

Својим деловањем Унија доводи себе у парадоксалну ситуацију. Са једне стране наглашава значај поглавља 23 – правосуђе и основна права, и 24 – правда, слобода и безбедност, и у пракси примењује *клаузулу о балансу* која значи да ће наставак преговарачког процеса и темпо отварања и затварања осталих поглавља зависити од мере у којој Србија буде напредовала у поглављима 23 и 24 (укључујући и поглавље 35 које се тиче нормализације односа између Београда и Приштине). Са друге стране, Унија истовремено подржава лидера који онемогућује напредак на пољима која обухватају поглавља 23 и 24. Шта то значи за будуће чланство Србије у Унији? Сматрамо да изјава професора Ерика Гордија добро илуструје нашу поенту:

*На основу тога колико је Брисел заинтересован за слободу медија у Србији можемо извести закључак колико су реалне шансе да Србија уђе у Европску унију. Јер, очигледно постоји могућност да се изврши озбиљан притисак на власт у Србији с обзиром на то да су медији тема о којој се преговора приликом пријема у Европску унију, али Брисел то не чини.*³⁷

Уколико ову тезу проширимо, померајући фокус са медија на свеукупно стање демократије и владавине права у Србији, можемо закључити да ЕУ ипак не жели да отворено притиска актуелну власт у Србији по том питању, што значи да њени стратешки разлози, који се огледају у очувању „стабилности“ у региону, у овом тренутку имају већи примат од демократског развоја Србије.

Приказавши да је Србија ишла у негативном правцу током протеклих неколико година, предвиђамо да ће се тај негативни тренд наставити и у наредном периоду. Из тог разлога је неопходно да Европска унија преиспита свој досадашњи приступ и да појача притисак, писмено и усмено, како би дошло до спречавања даљег демократског назадовања у Србији.

Литература:

1. Bermeo, Nensi (2006): „On Democratic Backsliding“, *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 1.
2. Damjanović, Miloš (2018): *Freedom House – Serbia Country Profile – Executive Summary*, доступно на: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf
3. Evropska komisija (2019): *Izveštaj o Srbiji*, Brisel, доступно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

³⁷ Радио Слободна Европа, „Зашто Вучић од ЕУ добија више похвала него што је добијао Ђинђић“, 2016, доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zasto-vucic-od-eu-dobija-vise-pohvala-nego-djindjic/27779700.html>

4. Evropska komisija (2018a): *Kredibilna perspektiva proširenja za pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom*, Brisel, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
5. Evropska komisija (2018b): *Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe's Security*, European Political Strategy Centre, 2018, dostupno na: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_brief_-_engaging_with_western_balkans.pdf
6. Evropska komisija (2018c), *Standard Eurobarometer 89*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>
7. Evropski parlament (2018), *Izveštaj o Srbiji 2018*, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0331_EN.html#title3
8. Evropski savet (1993): *Zaključci iz Kopenhagena*, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf
9. Evropski savet (1995): *Zaključci iz Madrida*, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge
10. Hake, Marija, Radžiner, Alis (2019): „Western Balkans: Growing economic ties with Turkey, Russia and China”, *BOFIT Policy Brief*, Helsinki, dostupno na: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/16048/bpb0119.pdf?sequence=1>
11. Lisabonski ugovor (2007), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT>
12. Indeks o održivosti medija (2018), *Izveštaj o Srbiji*, dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-serbia.pdf>
13. Pavlović, Srđa (2017): „West is best: How ‘stabilitocracy’ undermines democracy building in the Balkans“, LSE, dostupno na: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>
14. Reporteri bez granica (2019): *Izveštaj o Srbiji*, dostupno na: <https://rsf.org/en/2019-world-press-freedom-index-cycle-fear>
15. Riher, Solvig, Vunš, Nataša (2019): „Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, Routledge Taylor and Francis Group, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/331161429_Money_power_glory_the_linkages_between_EU_conditionality_and_state_capture_in_the_Western_Balkans
16. Subotić, Strahinja (2017): „Zastupanje interesa Srbije u Evropskoj uniji: administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti“, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/05/Zastupanje-interesa-Srbije-u-Evropskoj-uniji.pdf>
17. Svinko, Kler (2016): „Democratic Backsliding in Poland and Hungary“, The European Institute, dostupno na: <https://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/287-july-2016/2180-democratic-backsliding-in-poland-and-hungary-8-4>

Медијски извори

1. Blic (2016), „Florijan Biber: EU ne može da se bavi Balkanom, a lideri ne biraju reči“, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/svet/eu-ne-moze-da-se-bavi-balkanom-a-lideri-ne-biraju-reci/yq5n7e5>

2. Juropijan vestern balkans (2018): „Makron: Za proširenje tek posle reforme EU“, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/makron-za-prosirenje-tek-posle-reforme-eu/>
3. N1 (2018a): „Tusk: I ja sam bio fudbalski navijač, Vučić srodna duša“, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a382872/Tusk-Vucic-srodna-dusa-i-ja-sam-bio-navijac.html>
4. N1 (2018b): „Pristina uvela takse i na strane brendove koji dolaze iz Srbije“, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a447790/Pristina-uvela-takse-i-na-strane-brendove-koji-dolaze-iz-Srbije.html>
5. Politika (2017): „Angela Merkel: Vučić sproveo značajne reforme“, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/376211/Angela-Merkel-Vucic-sproveo-znacajne-reforme>
6. Radio slobodna Evropa (2016): „Zašto Vučić od EU dobija više pohvala nego što je dobio Đindić“, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zasto-vucic-od-eu-dobija-vise-pohvala-nego-djindjic/27779700.html>
7. Radio slobodna Evropa (2019): „Šta znači pravno obavezujući sporazum između Srbije i Kosova?“, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/pravno-obavezujuci-sporazum-srbija-kosovo/29849698.html>
8. Tanjug (2017): „Han: Srbija da bude vodeća snaga u regionu“, dostupno na: <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=330424>

EU AND DEMOCRATIC BACKSLIDING IN SERBIA

Summary: This paper argues that democratic backsliding in Serbia started from the ascendancy of Aleksander Vucic's Serbian Progressive Party (SNS). The basic premise is that the European Union (EU) publicly supports the current decision makers in Serbia despite being aware that the breakdown of Serbian democratic institutions and rule of law is fully under way. The aim of the paper is to show that by providing external legitimacy to the current Serbian government, the Union is indirectly contributing to Serbia's democratic backsliding. Finally, it should be noted that this paper does not intend to characterise the EU's overall action towards Serbia as harmful. Instead, it points out the need to change the Union's approach to democracy and the rule of law in a country that is supposed to become an EU member in the foreseeable future.

Key words: Serbia, European Union, Democratic Backsliding, Stabilocracy, Rule of Law