

PUT SRBIJE KA EU: EVROPSKE INTEGRACIJE BEZ DEMOKRATIZACIJE?

**Jana Juzová
Nikola Burazer
Oszkár Roginer**

Uvod

Srbija je započela svoj put ka članstvu u Evropskoj uniji 2000. godine, nakon svrgavanja autoritarnog režima Slobodana Miloševića. Bilo je potrebno skoro dvanaest godina da se Srbiji dodeli status kandidata 2012. godine, tokom kojih se susretala sa većim preprekama u vidu saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), izdvajanja iz državne zajednice sa Crnom Gorom, i konačno u vidu pitanja Kosova koje je proglasilo nezavisnost 2008. godine. Tokom ovog perioda je Srbija ostvarila bitan napredak u reformama i jačanju demokratskih institucija, postavljajući članstvo u EU kao strateški cilj. Nakon što je u martu 2012. godine dobila status kandidata, Srbija je u januaru 2014. godine otvorila pregovore o pristupanju, a prva pregovaračka poglavlja u decembru 2015.

Međutim, nakon skoro 11 godina statusa kandidata i skoro 9 godina pregovora o pristupanju, Srbija je ostvarila jako malo opipljivog napretka na putu ka članstvu u EU. Do decembra 2022. je uspela da otvori 22 od 35 pregovaračkih poglavlja, a privremeno zatvarajući samo dva, od kojih su oba zatvorena istog dana kad su i otvorena. Evropska komisija je zabeležila veoma mali pomak od 2015. kada je u pitanju spremnost za članstvo, a sopstveni izveštaji Srbije o usvajanju neophodnog evropskog zakonodavstva pokazuju značajna kašnjenja. Još značajnije, Srbija je verovatno manje demokratska država nego što je bila u vreme otvaranja pristupnih pregovora, doživljavajući značajno urušavanje demokratskih institucija i veće političke krize, uključujući i bojkot parlamenta i parlamentarnih izbora koje je opozicija sprovodila od 2019. do 2022.

Razvoj ovih događaja dovodi u pitanje pristupanje Srbije EU kao i njenu budućnost kao demokratije. Uprkos sve većem fokusu Evropske unije na proširenje i pokušajima da se reformiše proces stavljanjem „osnova na prvo mesto“ u okviru nove metodologije, novi pristup tek treba da donese nekakve opipljive rezultate.

Ruska invazija na Ukrajinu 24. februara 2022. stavila je spoljnopolitička pitanja u prvi plan procesa pristupanja Srbije EU zbog oklevanja srpske vlade da se pridruži sankcijama EU Rusiji. Ovo je spustilo pitanje demokratskih institucija na listi prioriteta, predstavljajući još jedan rizik za demokratizaciju Srbije kroz proces pristupanja EU.

Demokratsko propadanje Srbije: Stanje stvari

Prema revidiranoj metodologiji proširenja, Klaster 1 (Osnove) predstavlja mehanizam za procenu kvaliteta demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u okviru procesa proširenja EU. Osim što se odnosi na funkcionisanje demokratskih institucija,

Klaster 1 sadrži i pregovaračka poglavlja 23 (*Pravosuđe i osnovna prava*) i 24 (*Pravda, sloboda i bezbednost*), koja su i formalno i suštinski u središtu pregovora o pristupanju EU. Ovim poglavljima se u Klasteru „Osnove“ pridružuju i Poglavlje 5 (Javne nabavke), Poglavlje 18 (Statistika) i Poglavlje 32 (Finansijska kontrola). Pritom, ono što se u Srbiji predstavlja kao napredak u procesu pristupanja su često samo tehnikalije, dok zemlja i dalje zaostaje u suštinskim i strukturalnim reformama.

Dok su poglavlja 23 i 24 otvorena u julu 2016. godine, napredak koji je Srbija postigla proteklih godina mogao bi se u velikoj meri opisati kao izolovan, umeren i ograničen. Posebno stagnacija u pregovorima unutar dva poglavlja u periodu od 2020. do 2022. predstavlja poseban razlog za zabrinutost. Pritom, ono što se u Srbiji predstavlja kao napredak u procesu pristupanja su često samo tehnikalije, dok zemlja i dalje zaostaje u suštinskim i strukturalnim reformama. Iako su obe vlade kojima je predsedavala Ana Brnabić (2017–2020, 2020– 2022) uporno pokušavale da ubede EU u svoju posvećenost evropskim vrednostima i da

predstave postignut napredak ka članstvu kao značajan uspeh, konkretni primeri (otkazivanje Europrajda u septembru 2022. godine; afera „Jovanjica“ ili kontroverzno dodeljivanje nacionalnih frekvencija prorežimskim televizijskim kanalima)¹ čine da posvećenost Poglavljima 23 i 24 deluje čisto retorički.

Srbija kasni više od četiri godine sa izmenama zakona koje se odnose na ustavne amandmane neophodne za ispunjavanje obaveza iz poglavlja 23 u vezi sa **pravosuđem**. Prvobitni rok na kraju 2017. je odložen do kraja 2021. godine u okviru Revidiranog akcionog plana za ovo poglavlje, a ustavne promene su konačno donete krajem 2021. godine i potvrđene na referendumu 16. januara 2022. godine. Međutim, zakonske promene potrebne za sprovođenje ustavnih promena su još uvek u toku. Iako je cilj ovih promena povećanje nezavisnosti pravosuđa ograničavanjem uloge parlamenta u imenovanju sudija i tužilaca, garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe su još uvek nedovoljne.²

Nezavisnost pravosuđa je blisko povezana sa **korupcijom**. Iako je nekoliko korupcionaških skandala nedavno potreslo Srbiju nakon što su uzburjivači i istraživački novinari razotkrivali veze između organizovanog kriminala, privatnog

¹ Bilčik na Europrajdu: Poštovanje ljudskih prava je suština moderne Evrope, N1, online at <https://rs.n1info.com/vesti/bilcik-na-evroprajdu-postovanje-ljudskih-prava-je-sustina-moderne-evrope/>

Rakić Vodinečić: Užasna i opasna presuda Upravnog suda o Europrajdu, N1, online at <https://rs.n1info.com/vesti/rakic-vodinelic-uzasna-i-opasna-presuda-upravnog-suda-o-evroprajdu/>

Ivana Jeremić: Serbia Bans EuroPride Walk in Belgrade, Balkan Insight, online at

<https://balkaninsight.com/2022/09/13/serbia-bans-europride-walk-in-belgrade/>

Slučaj Jovanjica: Politička pozadina prljavih znački, Vreme, online at <https://www.vreme.com/vesti/slucaj-jovanjica-politicka-pozadina-prljavih-znacki/>

Nacionalne frekvencije u Srbiji ponovo dobile TV Pink, Happy, Prva i B92 online at, Radio Free Europe/Radio Liberty, <https://www.slobodnaevropa.org/a/rem-frekvencije-srbija-pink-happy-b92/31965380.html>

² Sava Mitrović: Serbia's Constitutional Amendments – Towards Depoliticisation of the Judicial Branch of Government or Preservation of the Current State? Centar za Evropske Politike, Online at

<https://cep.org.rs/en/blogs/serbias-constitutional-amendments-towards-depoliticisation-of-the-judicial-branch-of-government-or-preservation-of-the-current-state/>

sektora i visokih državnih i partijskih funkcionera, procesuiranje ovih slučajeva i dalje je sporo, nesistematično i nedovoljno.³

Široko rasprostranjena korupcija u zemlji i nesposobnost nadležnih organa da se bave slučajevima korupcije na visokom nivou je u velikoj meri uzrokovana visoko politizovanom prirodom ovih procesa. Nevladine organizacije ističu da policija i tužilaštvo ne uspeavaju da „istraže ‘politički osetljive’ slučajeve korupcije ukoliko nemaju jasan znak da će najuticajniji političari to podržati. Shodno tome, elementi zarobljavanja institucija su izuzetno vidljivi u sektoru“.⁴ Takvi skandali, koji povezuju vladine aktere i organizovani kriminal, doveli su do pada ocene korupcije sa već nedovoljnih 3,50 na 3,25 u 2022. prema izveštaju Fridom Hausa Države u tranziciji.⁵

Štaviše, činjenica da je procesuiranje ovih slučajeva često trivijalno i dvosmisleno prenošeno u medijima podstiče šire nepoverenje stanovništva u javne institucije. Slučajevi korupcije prema policijskoj statistici hapšenja često se ne mogu povezati sa njihovim ishodom u pogledu krivičnog gonjenja i sudskim ishodom. Štaviše, korupcija još uvek nije interno diferencirana.⁶ Dakle, „korupcija velikih razmera“, koja bi ukazivala na nepravilnosti u velikim infrastrukturnim i urbanizacijskim projektima ili u posebno osetljivom energetsom sektoru, ne razlikuje se kategorički na zakonodavnom nivou od korupcije manjih razmera. Konačno, iako je Agencija za prevenciju korupcije postupila po preporukama GRECO-a⁷, a nove izmene i dopune zakona usvojene u septembru 2021. godine, Srbija tek treba da

³ European Commission, Serbia 2021 Report, October 19, 2021, for download at https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en

⁴ Grand corruption and tailor-made laws in Serbia. Transparency Serbia, online at www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Grand_Corruption_and_Tailor_made_Laws_in_Serbia.pdf

⁵ Annual Report on Serbia, Freedom House, online at <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022>

⁶ Transparency Serbia, “Grand corruption and tailor-made laws in Serbia.” March 2021. Online at www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Grand_Corruption_and_Tailor_made_Laws_in_Serbia.pdf

⁷ GRECO - Council of Europe’s Group of States against Corruption, <https://www.coe.int/en/web/greco>.

pripremi Strategiju za borbu protiv korupcije, akcioni plan i mehanizme koordinacije za pravilno rešavanje problema korupcije. GRECO je takođe u najnovijem Izveštaju o usklađenosti zatražio od šefa delegacije Srbije da dostavi dodatne informacije vezano za delimično implementirane preporuke do 31. marta 2023.⁸

U pogledu **osnovnih prava**, iako postoji formalni okvir, ostvarivanje ovih prava u praksi često je daleko od zadovoljavajućeg. Pojedinačni slučajevi verbalnih i fizičkih pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima, demonstrantima i organizacijama civilnog društva ostaju razlog za zabrinutost, posebno na lokalnom nivou.⁹ Poslanici nastavljaju da javno komentarišu sudske postupke koji su u toku i da napadaju pojedine sudije i tužioce, često nastavljajući sa svojim optužbama u medijima – obično bez ikakvih dodatnih dokaza – i retko su sankcionisani. Iako je Poverenica za ravnopravnost ponovo izabrana po hitnom postupku u novembru 2020. godine i procenat ispunjenosti njenih preporuka je i dalje visok, govor mržnje, pretnje i nasilje i dalje su usmereni na branitelje ljudskih prava i LGBTIQ osobe, a bilo je i nekoliko pretnji i napada na migrante koje organizuju ekstremističke i ekstremno desničarske grupe, kao i napada zasnovanih na mržnji i etničkom identitetu.¹⁰

Shodno tome, i uprkos tome što su žene na čelu brojnih ministarstava, institucija i organizacija i uprkos trećem mandatu Ane Brnabić kao premijerke, uloga žena u procesima donošenja odluka u vladi ostaje dvosmislena.¹¹ Pored toga, Centar za istraživačko novinarstvo (CINS) je došao do zaključka da iako je nasilje u porodici

⁸ GRECO, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Interim Compliance Report: Serbia." 25 March 2022. Online at <https://rm.coe.int/0900001680a5ff19>.

⁹ Freedom House, Nations in Transit 2022: Serbia, online at <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2022>.

¹⁰ European Commission, "Serbia 2021 Report." October 19, 2021, for download at https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_e

¹¹ Zorana Dimitrijevic: Zastupljenost žena u vladi Srbije: Korak ka rodnoj ravnopravnosti ili marketinški potez?, European Western Balkans, online at <https://europeanwesternbalkans.rs/zastupljenost-zena-u-vladi-srbije-korak-ka-rodnoj-ravnopravnosti-ili-marketinski-potez/>.

u porastu prema broju žrtava, godišnji broj krivičnih prijava opada.¹² Ovo ukazuje na veće nepoverenje u institucije i stepen poverenja žena i dece da potraže pomoć.

Kada je u pitanju **bezbednost**, Srbija je postigla određen napredak u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma, narkotika i trgovine ljudima. Ipak, kao i u drugim slučajevima, ovaj napredak nije odraz strukturalnog pristupa. Notorne u ovom pogledu su skorašnja afera Jovanjica, slučajevi Belivuk i Šarić, koji ne pokazuju jasan sistematski pokušaj borbe protiv organizovanog kriminala, već vezu između borbe protiv organizovanog kriminala i unutarstranačkih sukoba.¹³ Borbu protiv organizovanog kriminala dodatno ometaju česti slučajevi petljanja u dokaze, zastrašivanja svedoka, pa čak i policijskih službenika, ugrožavanje istrage objavljivanjem informacija u provladinoj štampi, kampanjama klevete u tabloidnim novinama, kao i javnim raspravama o pojedinostima o slučajevima u parlamentu ili na televiziji.

Iako se u PrEUgovor Alarm izveštaju navodi da je postignut značajan uspeh u borbi protiv trgovine ljudima i terorizma, on takođe ukazuje na nedostatak strateškog angažovanja u borbi protiv organizovanog kriminala, mešanje državnih rukovodioca u procese i netransparentnost rezultata. U izveštaju se takođe navodi da iako postoji određen napredak kada je u pitanju borba protiv trgovine ljudima, strateško i operativno praćenje okvira EU treba da bude prioritet u predstojećem periodu.¹⁴

¹² Jovana Tomić: Nasilje u porodici sve prisutnije, ali broj krivičnih prijava opada, CINS, online at <https://www.cins.rs/nasilje-u-porodici-sve-prisutnije-ali-broj-krivicnih-prijava-opada/>.

¹³ Osvrt na 2020: Ključni događaji u vezi sa korupcijom i kriminalom, KRIK, online at <https://www.krik.rs/osvrt-na-2020-kljucni-dogadjaji-u-vezi-sa-korupcijom-i-kriminalom/>.

Jelena Veljković: Tužilac zbog moguće opstrukcije traži spajanje predmeta Jovanjica 1 i 2. BIRN, online at <https://birn.rs/tuzilac-zbog-moguće-opstrukcije-trazi-spajanje-predmeta-jovanjica-1-i-2/>.

Ivana Jeremić: Gang Leader's Rise, Fall Paints Damning Picture of Serbia, Balkan Insight, online at <https://balkaninsight.com/2021/10/22/gang-leaders-rise-fall-paints-damning-picture-of-serbia/>.

Sasa Dragojlo: Serbia Court Annuls Verdict Against Saric for Drug Smuggling, Balkan Insight, online at <https://balkaninsight.com/2021/06/16/serbia-court-annuls-verdict-against-saric-for-drug-smuggling/>.

¹⁴ Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj 2022., PrEUgovor, online at <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1746/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

Situacija sa **slobodom medija** u Srbiji je i dalje zabrinjavajuća. Nedavni primer je odluka Regulatornog tela za elektronske medije (REM) da dodeli nacionalne frekvencije istim četiri pro-vladinim televizijskim kanalima (B92, Happy, Pink i Prva) koji su je imali u prethodnom periodu i za koje je sam REM dokumentovao da nisu ispunjavali svoje obaveze. Iako je ovome prethodio javni poziv, tokom kojeg se REM-u obratilo četrnaest aplikanata, ovo nezavisno regulatorno telo dodelilo je nacionalnu frekvenciju za ista četiri pomenuta kanala. Posle odluke REM-a je usledila tužba od strane Fondacije Slavko Ćuruvija i organizacije CRTA protiv REM-a zbog dodele frekvencija kanalima koji u prethodnom periodu nisu ispunjavali kriterijume.¹⁵ Drugi primer su pokušaji Telekomu Srbije, koji je u većinski državnom vlasništvu, da ostvari dominaciju na tržištu medija i kablovskih mreža i istisne svog konkurenta Junajted grupu, koja poseduje i emituje glavne kritične informativne kanale u zemlji, N1 i Novu S. Pored lokalnih medija koji su apsorbovani od strane režima, televizijski kanali sa nacionalnom frekvencijom, kao i većina dnevnih novina (uključujući tabloide sa velikim tiražom) uglavnom su bliski strukturama vlasti.

U svetlu ovih dešavanja, izveštaj o praćenju medija Evropskog univerzitetskog instituta, Centra za medijski pluralizam i Centra za napredne studije Robert Šuman kategorizovao je fundamentalnu zaštitu i političku nezavisnost srpskih medija kao „srednji rizik“, a tržišni pluralizam i socijalnu uključenost kao „visoki rizik“.¹⁶ Srbija je zabeležila poboljšanja na Indeksu slobode štampe Reportera bez granica u 2022. godini zbog promene metodologije, ali izveštaj za 2022. i dalje ističe da postoji razlog za zabrinutost.

¹⁵ „Slavko Ćuruvija“ i Crta podnele tužbu protiv REM zbog nacionalnih frekvencija, N1, online at

<https://rs.n1info.com/vesti/slavko-curuvija-i-crta-podnele-tuzbu-protiv-rem-zbog-nacionalnih-frekvencija/>.

¹⁶ Irina Milutinović: Monitoring media pluralism in the digital era, Application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020, Country report: Serbia, European University Institute 2021, online at,

https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71966/serbia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y

„Nagrađivano, kvalitetno novinarstvo, koje istražuje kriminal i korupciju, razapeto je između neobuzdanih lažnih vesti i propagande. Dok je pravni okvir čvrst, novinarima prete politički pritisci i nekažnjivost zločina koji su nad njima počinjeni“.¹⁷ Osim ovih strukturalnih prepreka koje medijskoj sceni ne dozvoljavaju da vrši kontrolnu funkciju nad izvršnom i zakonodavnom granom vlasti, govor mržnje i diskriminatorska terminologija se ne samo koriste, već i tolerišu.

Osim ovih strukturalnih prepreka koje medijskoj sceni ne dozvoljavaju da vrši

Osim ovih strukturalnih prepreka koje medijskoj sceni ne dozvoljavaju da vrši kontrolnu funkciju nad izvršnom i zakonodavnom granom vlasti, govor mržnje i diskriminatorska terminologija se ne samo koriste, već i tolerišu.

kontrolnu funkciju nad izvršnom i zakonodavnom granom vlasti, govor mržnje i diskriminatorska terminologija se ne samo koriste, već i tolerišu. Klevete, verbalni i fizički napadi i neosnovane optužbe protiv novinara, nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva su uobičajeni. U poređenju sa medijima koji su usko povezani sa režimom i koji dominiraju konvencionalnim, elektronskim i digitalnim medijima, nezavisni mediji igraju samo perifernu ulogu.

Srbija kao primer neuspešne politike uslovljavanja EU?

Kontinuirano demokratsko nazadovanje u Srbiji sa zabrinutošću primećuju i institucije EU. Pored godišnjeg izveštaja Evropske komisije koji upozorava o stanju vladavine prava i demokratskih standarda, Evropski parlament je u julu 2021. godine usvojio rezoluciju o Srbiji u kojoj Poslanici Evropskog parlamenta osuđuju konkretne prakse srpske vlade koje dovode do podrivanja vladavine prava i vrednosti EU.¹⁸ Evropski parlament se takođe bavi i pristupom vlade i predsednika

¹⁷ Reporters Without Borders Index, <https://rsf.org/en/index?year=2022>.

¹⁸ European Parliament resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia, online at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284_EN.html.

Vučića tokom COVID-19 krize, kada su nesrazmerno hvalili pomoć i kupovinu medicinske opreme i vakcina od Kine i Rusije, dok su kritikovali EU. Dokument dalje eksplicitno pominje uslovljavanje vezano za fondove EU koji su dostupni Srbiji.

I pored ovog priznanja pogoršanja situacije u Srbiji, države članice EU nisu reagovala na osnovu ocena Evropske komisije ili Evropskog parlamenta niti po upozorenjima civilnog društva u Srbiji. Naprotiv, EU je prošle godine pristala da otvori pregovarački Klaster 4 koji se bavi zelenom agendom i održivim povezivanjem. Ovaj klaster se sastoji od četiri pregovaračka poglavlja: Poglavlja 14 o transportnoj politici, Poglavlja 15 o energetici, Poglavlja 21 o transevropskim mrežama i Poglavlja 27 o životnoj sredini i klimatskim promenama. Odluka je široko kritikovana od strane civilnog društva i nevladinih eksperata jer je usvojena dok je zemlja imala parlament bez opozicije, a ekološki protesti su se održavali širom Srbije.¹⁹

Tek su ruska invazija na Ukrajinu u februaru 2022. i odbijanje Srbije da se pridruži sankcijama EU protiv ruskog režima doveli do oštrijeg stava država članica EU prema srpskoj vladi. Pojedini eksperti i deo Evropskog parlamenta pozvali su na zamrzavanje pristupnih pregovora, a pritisak na Beograd je značajno porastao. Jasno je saopšteno da je, po mišljenju EU, dugo zanemarivano usklađivanje sa spoljnom politikom EU, što je uslov za pristupanje EU u okviru pregovaračkog poglavlja 31, uzdignuto po važnosti i da je zajedno sa Osnovama sada u centru procesa pristupanja Srbije EU. Međutim, još uvek izostaju konkretne akcije Evropske unije i iako nije postignut napredak u pristupnim pregovorima, uglavnom zbog nedostatka volje od strane Srbije, nije bilo vidljivih znakova da EU odlučuje o posledicama (npr. umanjenje sredstava ili primena principa reverzibilnosti u pregovorima). Izveštaj Evropske komisije iz 2022. godine

¹⁹ Opening of the “green” Cluster – Proof of progress or an undeserved award for Serbia?, European Western Balkans, online at <https://europeanwesternbalkans.com/2021/12/29/opening-of-the-green-cluster-a-proof-of-progress-or-an-undeserved-award-for-serbia/>.

primećuje „nazadovanje“ u poglavlju 31, što je prvi put da je nazadovanje zvanično zabeleženo u bilo kom pregovaračkom poglavlju. Dugo zanemarivano usklađivanje sa spoljnom politikom EU, što je uslov za pristupanje EU u okviru pregovaračkog poglavlja 31, uzdignuto je po važnosti i zajedno sa Osnovama sada je u centru procesa pristupanja Srbije EU.

Postojeća istraživanja su zabeležila i analizirala vezu između „stabilitokratije“ i Dugo zanemarivano usklađivanje sa spoljnom politikom EU, što je uslov za pristupanje EU u okviru pregovaračkog poglavlja 31, uzdignuto je po važnosti i zajedno sa Osnovama sada je u centru procesa pristupanja Srbije EU. neuspešne politike uslovljavanja EU.²⁰ Nedavna publikacija holandskog instituta Clingendael identifikovala je osam nedostataka u politici proširenja EU: previše tehnički pristup; nedostatak jasnoće o uslovima vladavine prava; neadekvatno izveštavanje; nereagovanje u slučaju nazadovanja ili zastoja; neuspeh da se nagradi napredak; pretežno liderski orijentisan pristup; stranačka politička savezništva; i nedostatak vremenskih okvira u procesu.²¹ Uprkos odluci da se nova metodologija primeni i na Srbiju, dosadašnji pristup EU se nije promenio i nastavlja da učvršćuje zarobljenost države na nekoliko načina. Otvaranje Klastera 4 u kontekstu ozbiljnih problema sa životnom sredinom i parlamenta bez opozicije može se posmatrati kao nagrađivanje samo tehničkog napretka, dok neki veruju da je to više predstavljalo znak novog zamaha unutar politike proširenja nego priznanje napretka Srbije.²² Slično tome, izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2021.²³

²⁰ Solveig Richter and Natasha Wunsch, “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans.” *Journal of European Public Policy* 27, no. 1 (2020): 42, Marko Kmezić and Florian Bieber, “The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion,” *The Balkans in Europe Policy Advisory Group*, March 1, 2017, Wouter Zweers et al., “The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?,” *The Clingendael Institute*, February 2022.

²¹ Wouter Zweers et al., “The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’...”, 12-16.

²² Opening of the “green” Cluster, *European Western Balkans*, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/12/29/opening-of-the-green-cluster-a-proof-of-progress-or-an-undeserved-award-for-serbia/>.

²³ European Commission, *Serbia 2021 Report*, October 19, 2021, for download at https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en.

imao je nesrazmerno blaži ton s obzirom na sve lošiju političku realnost. Štaviše, samo dve nedelje pre objavljivanja Paketa proširenja za 2021. godinu, pojavile su se otvorene optužbe da komesar Varhelji staje na stranu režima u Srbiji.²⁴

Politička podrška rukovodstvu Srbije od strane nekih evropskih lidera bila je prisutna i pred izbore 2022. godine u Srbiji. Dok je Angela Merkel bila nemačka kancelarka, bila je kritikovana od strane civilnog društva zbog neopravdanih pohvala Vučiću. Slično tome, Johanes Han, bivši komesar EU za susedsku politiku i pregovore o proširenju, je ponekad pokazivao neosnovan optimizam prema situaciji u Srbiji. Štaviše, 2020. godine formiran je neliberalni savez koji čine Viktor Orban, Aleksandar Vučić, bivši češki premijer Andrej Babiš i bivši slovenački premijer Janez Janša. Grupa je bila najvidljivija i najglasnija tokom slovenačkog predsedavanja EU u jesen 2021. godine u nekoliko navrata, na primer na Bledskom strateškom forumu 2021. ili Samitu o demografiji (zajedno sa poljskim premijerom Mateušom Moravjeckim i članom Predsedništva Bosne i Hercegovine Milorodom Dodikom). Članice EU unutar ovog saveza su više puta pozivale EU da ubrza pristupanje Srbije EU, naizgled nesvesne postojećih problema, kao i boljeg napretka drugih zemalja Zapadnog Balkana, i izrazile безусловnu podršku srpskim liderima.

Svi gore opisani nedostaci u pristupu koji EU ima prema Srbiji i njenim obavezama u okviru procesa pristupanja nenamerno doprinose očuvanju zarobljavanja države i fenomena „stabilitokratije“. EU kontinuirano ne uspeva da se pozabavi demokratskim nazadovanjem u Srbiji i otvoreno imenuje one koji su za to odgovorni. EU kontinuirano ne uspeva da se pozabavi demokratskim nazadovanjem u Srbiji i otvoreno imenuje one koji su za to odgovorni.

²⁴ Zosia Wanat, Lili Bayer, Olivér Várhelyi: Europe's under-fire gatekeeper, Politico, October 5, 2021, <https://www.politico.eu/article/oliver-varhelyi-eu-commissioner-enlargement-western-balkans-serbia-human-rights-democracy-rule-of-law/>.

Umesto toga, neki od lidera EU, a posebno članovi Evropske narodne partije (EPP), EU kontinuirano ne uspeva da se pozabavi demokratskim nazadovanjem u Srbiji i otvoreno imenuje one koji su za to odgovorni. neguju svoj odnos sa Aleksandrom Vučićem, pri čemu se politička i građanska opozicija oseća ostavljeno po strani. Iako u EU nesumnjivo ima mnogo kritičnih glasova koji prozivaju režim u Srbiji i pozivaju na čvršći pristup EU prema liderima Srbije, jasne i odlučne akcije i dalje izostaju.

Zaključak

Dok politika proširenja ostaje najefikasnije sredstvo koje EU ima za unapređivanje demokratizacije u svom susedstvu, čini se da je normativni aspekt politike klimav, ako ne i neuspešan. U protekloj deceniji, EU je često podržavala lidere Zapadnog Balkana sa autokratskim tendencijama, obezbeđujući njihovim režimima legitimitet i novčana sredstva koja su korišćena samo za jačanje njihove moći, a na štetu stvarnih reformi i demokratizacije.

Civilno društvo i nevladine organizacije iz regiona i ostatka Evrope upozoravaju na posledice toga što EU ne popravlja svoj pristup proširenju, dok je i sama EU napravila određene pokušaje da reši problem. Nova metodologija proširenja stavlja jasan naglasak na „osnove“, demokratsko upravljanje, vladavinu prava i ljudska prava i osnovne slobode, i dok njene odredbe obećavaju, stvarni efekti se još čekaju.

Sa ratom u Ukrajini i potrebom unutar EU i van nje za jedinstvom, nesiguran stav Srbije o njenoj spoljnopolitičkoj orijentaciji, kao i priroda njenog režima postali su hitan problem koji više ne može da se ignoriše. Štaviše, kako se pojavljuju nove ideje o integraciji evropskih zemalja, vreme je da postavi pitanje da li Srbija pokazuje kredibilnu posvećenost svojoj evropskoj budućnosti i da li je njen proces pristupanja još uvek relevantan. Nova metodologija pruža interesantnije nagrade

za zemlje koje dobro napreduju ali i vrste „kazni“ za zemlje koje skreću sa svog evropskog i demokratskog puta. Ako EU ozbiljno želi da proces proširenja učini kredibilnim i da postigne rezultate, trebalo bi da razmisli o praktičnoj primeni ovih principa.

Režim u Srbiji se u više navrata pokazao kao nepouzdan partner EU, a nedavni primeri su pristrasno predstavljanje pomoći pružene tokom pandemije COVID-19 i oklevanje da svoju spoljnu politiku uskladi sa politikom EU čak i u kontekstu rata na evropskom kontinentu. Slično tome, diskurs oko EU koji stvaraju srpski zvaničnici je alarmantan zbog pogrešnog tumačenja činjenica, pa čak i neprijateljskog stava. EU nije bila uspešna niti veoma aktivna u borbi protiv ovih negativnih narativa i kao posledica toga, popularnost EU među srpskim stanovništvom postepeno opada. U 2022. godini je prvi put zabeleženo da bi se više od 50 odsto građana Srbije protivilo članstvu u EU. Ovo se može posmatrati kao posledica pritiska EU na Srbiju da uvede sankcije Rusiji, ali svakako predstavlja akumulirani efekat višegodišnje anti-EU i proruske propagande koju promovišu članovi vlade i ključni provladini tabloidi. EU nije bila uspešna niti veoma aktivna u borbi protiv ovih negativnih narativa i kao posledica toga, popularnost EU među srpskim stanovništvom postepeno opada.

Nažalost, mejnstrim mediji u Srbiji su saučesnici u stvaranju ove atmosfere jer najveći mediji finansijski zavise od vlade i služe kao njeni glasnogovornici. U ovakvom okruženju, skoro da ne postoji objektivno izveštavanje o EU, i još bitnije, o procesu pristupanja Srbije, a prave razloge za odugovlačenje vlada zloupotrebljava da okrivi EU i izbegne preuzimanje odgovornosti.

Preporuke

- Predstavnici EU moraju da budu otvoreniji o problemima sa demokratijom u Srbiji, da jasno kažu koji su to problemi i imenuju one koji su odgovorni. Objektivnija i iskrenija procena (nedostatka) napretka Srbije takođe treba da se pruži tokom zajedničkih konferencija za medije koje su upućene domaćoj publici. Ponovljene snažne poruke da Srbija mora da se uskladi sa spoljnom politikom EU jasan su presedan da se pritisak može primeniti i bez upotrebe formalnih mehanizama.
- Države članice Evropske unije bi zajedno sa Evropskom komisijom trebalo da više istraže načine na koje bi se odredbe nove metodologije („štapovi i šargarepe“) mogle primeniti. (Na primer, dalji napredak u više „tehničkim“ poglavljima bi trebalo zaustaviti dok ne bude opipljivog napretka u osnovama. Međutim, ovo bi trebalo jasno iskomunicirati, pre svega prema javnosti u Srbiji).
- Potrebno je dublje praćenje i izveštavanje o napretku Srbije u „osnovama“ od strane Evropske komisije, zajedno sa jasnijim jezikom i artikulacijom konkretnih koraka od kojih se očekuje da će rešiti probleme. Specijalni izveštaji kao što je „Pribeov izveštaj“ u Severnoj Makedoniji mogli bi da budu korisni u tom pogledu, posebno sa fokusom na demokratiju i slobodu medija.
- EU bi trebalo da diferencira svoj pristup prema partnerima u Srbiji i da više uključi lokalno civilno društvo, nevladine organizacija i prodemokratsku političku opoziciju.
- Nezavisne medije treba snažnije podržati da bi dobili više prostora u medijskom okruženju u Srbiji. Međutim, to se mora dopuniti pritiskom na vladu da omogući funkcionisanje medijskog tržišta i uspostavljanje istinskog medijskog pluralizma.

- Istovremeno, predstavnici EU (Komesari, specijalni predstavnik EU Lajčak, predstavnici zemlje koja predsedava EU, šef Delegacije EU u Srbiji itd.) moraju da budu vidljiviji u javnom prostoru u zemlji i da koriste taj prostor za jasno oglašavanje o glavnim problemima u pristupanju Srbije EU.
- EU bi trebalo da bude rigoroznija u zahtevima vidljivosti svih investicija i da insistira na transparentnosti. Više otkrivenih informacija o investicijama u zemlji pomoglo bi ne samo da se poveća vidljivost EU, već i da se razotkrije relativni ekonomski značaj i stvarni uticaj drugih aktera.
- EU bi trebalo da pojača svoj monitoring u pogledu korišćenja sredstava iz finansijskih instrumenata EU kako bi procenila da li se sredstva koriste u skladu sa ciljevima EU. Civilno društvo i nevladine organizacije, kao i nezavisni mediji, bili bi ključni partneri EU na ovom planu.

EUROPEUM

EUROPEUM Institut za evropsku politiku je neprofitna, nepolitička i nezavisna think tank organizacija čiji su fokus evropske integracije i zajedništvo. **EUROPEUM** doprinosi jačanju demokratije, bezbednosti, stabilnosti, slobode i solidarnosti širom Evrope i aktivnom učešću Republike Češke u Evropskoj uniji. **EUROPEUM** sprovodi originalna istraživanja, organizuje javne događaje i edukativne aktivnosti, i formuliše nova stanovišta i preporuke za poboljšanje domaćih i evropskih politika.



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

TRANSITION

Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic



Co-funded by
the European Union