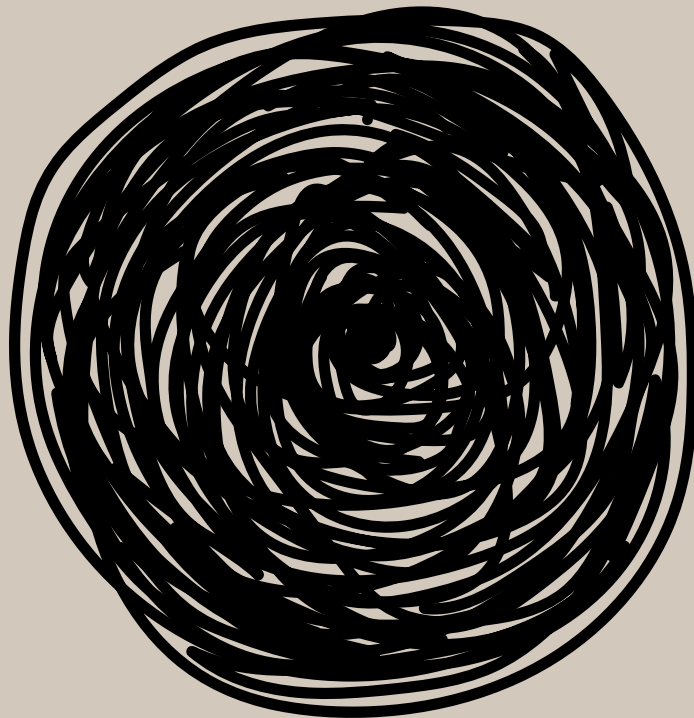


Podrivanje demokratije

Procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine



Urednik
Dušan Spasojević

Izdavač
CRTA
(Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost)
Takovska 23, 11000 Beograd
Tel.: +381 11 24 00 062 / E-mail: office@crt.rs
www.crt.rs

Za izdavača
Vukosava Crnjanski

Lektura i korektura
Marijana Milošević

Dizajn i prelom
Jelena Šušnjar

Štampa
Belpak, Beograd

Tiraž
100 primeraka

ISBN 978-86-901428-1-1

Beograd, 2021



Kingdom of the Netherlands

Za sadržaj publikacije isključivo je odgovorna Crta i stavovi izneti u njoj ne odražavaju zvanične stavove Vlade Kraljevine Holandije

Podrivanje demokratije

Procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine

CRTA:

Sadržaj

Uvodna reč	9
Uvod	11
Ocena stanja demokratije	15
Vladavina prava	17
Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine	45
Parlament Srbije	79
Političke partije u Srbiji	105
Ljudska prava i demokratija	127
Rodna ravnopravnost u Srbiji	143
Mediji i demokratija	159
Civilno društvo u Srbiji	181
Klasne nejednakosti i demokratija	203
Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji	225
Uticaj najvažnijih trendova na stanje demokratije	251
Preporuke - kako demokratizovati Srbiju?	267
Biografije autora i autorki	281

Uvodna reč

Kao organizacija civilnog društva posvećena razvoju političke kulture i građanskog aktivizma, u srži Crtine misije i svih naših napora nalazi se neumorna borba za unapređenje demokratije u Srbiji. Kroz publikaciju “Podrivanje demokratije” želeli smo da se dublje osvrnemo na deceniju koja je iza nas, prepoznamo ključne momente koji su oblikovali ili i dalje oblikuju realnost u kojoj živimo i, u meri u kojoj je to moguće, ponudimo putokaze za jačanje demokratskih institucija i snaga u našem društvu. Ovo je ujedno bila i prilika da aktivnije sarađujemo sa akademskom zajednicom sa kojom delimo posvećenost činjenicama, prikupljanju i proveravanju relevantnih podataka, kritičkom promišljanju našeg okruženja i tumačenju događaja koji usmeravaju društveno-politička kretanja.

“Podrivanje demokratije” rezultat je dvogodišnjeg istraživanja i namere da odgovorimo na nekoliko pitanja: šta se dešava sa demokratijom u Srbiji, kako je protekla decenija izmenila njene različite aspekte i kako možemo da je popravimo? Traženje ovih odgovora nije lako, a često ni optimistično, ali jeste neophodno ukoliko istinski želimo da živimo u boljem i pravednijem društvu.

Ogromnu zahvalnost dugujemo autorkama i autorima čiji tekstovi objašnjavaju i vode nas kroz ključne momente demokratskih procesa u Srbiji, recenzentima i recenzentkinjama koji su značajno doprineli kvalitetu i preciznosti publikacije, a posebno uredniku Dušanu Spasojeviću koji je strpljivo i posvećeno vodio procese i omogućio da stvorimo opipljivo svedočanstvo o deceniji demokratije u našem društvu. Dodatno, ovo je prilika da zahvalimo Ambasadi Kraljevine Holandije na višegodišnjoj podršci i saradnji. Konačno, želim da zahvalim celom timu Crte koji je od kreiranja ideje za ovakvim poduhvatom do samog kraja procesa bio oslonac na svakom koraku, i koji svakodnevno podseća da samo zajedničkim naporima možemo da menjamo društvo, ma koliko te promene nekada delovale nedostižno.

Borba za demokratiju nikada ne prestaje, čemu svedoče izazovi u društvima koja su na mnogo višem stepenu razvoja demokratske kulture nego mi u Srbiji. Nadam se da će ova publikacija biti oruđe u rukama onih koji štite demokratiju u našem društvu, i da će služiti kao podsetnik da prava i slobode ne uzimamo zdravo za gotovo, već da moramo svakog dana da ih osvajamo i beskompromisno branimo.

Vukosava Crnjanski
Direktorka Crte

Uvod

Knjiga koja se nalazi pred vama je sveobuhvatna analiza stanja demokratije u Srbiji u poslednjih deset godina. Takođe, to je i analiza aktuelne krize demokratije i odgovor na pitanje kako smo, dvadeset godina nakon pada Miloševićevog režima, ponovo došli u situaciju da se borimo za osnovne demokratske standarde. Ovom knjigom smo želeli da istovremeno napravimo pregled stanja i dominantnih procesa koji oblikuju politički život u Srbiji i da formiramo metodološki okvir koji će nam omogućiti da za pet ili deset godina na sličan način procenimo da li je napravljena promena ili ne. Time bi se, makar delimično, izbegla zamka da se stepen demokratičnosti procenjuje selektivno i kada to nekome odgovara. Takođe, želeli smo da izbegnemo da svedemo stanje demokratije na jedan termin ili na jednu ocenu već da ponudimo složenije objašnjenje – objašnjenje koje će sadržati mehanizme i faze urušavanja demokratije, jer to nije proces koji se dešava preko noći. Zbog toga u svim poglavljima formulišemo i trendove koji u najvećoj meri oblikuju ishode i ocene demokratičnosti; istovremeno, ti trendovi nam pokazuju kakve su procene i očekivanja i šta je potrebno promeniti da bi se stanje demokratije popravilo.

Koncept studije je pažljivo dizajniran. Iako nam je za inspiraciju poslužila studija *The UK's Changing Democracy: The 2018 Democratic Audit*, smatrali smo da nije moguće ponoviti takvo istraživanje u Srbiji. Zbog toga smo osnovne koncepte o tome kako prići demokratiji kao fenomenu razmatrali kroz složen proces konsultacija sa međunarodnim i domaćim stručnjacima nakon čega smo stigli do strukture koja je pred vama i koja proizlazi iz našeg razumevanja demokratije. Zbog toga su neka poglavlja uobičajena za ovakve studije, dok druga izražavaju duh vremena ili lokalne posebnosti.

Koncept demokratije nije dat po sebi, ali proizlazi iz Crtinih dosadašnjih istraživanja, kao i rada naših angažovanih autora. To zapravo znači da se demokratija u svom suštinskom obliku može posmatrati kroz izbore i izborni proces, odnosno kroz merenje njihove kompetitivnosti (prava na takmičenje) i inkluzivnosti (prava na učešće), ali da izbori sami ne čine demokratiju. Drugim rečima, nemoguće je imati slobodne i poštene izbore (izbornu kampanju) u društvu koje ne neguje vrednosti i mehanizme koji dovode do takvih izbora. Zbog toga studiju otvara poglavlje o vladavini prava kao temeljnoj vrednosti demokratskog poretka, a zatim slede centralne celine savremenog procesualnog i institucionalnog posmatranja demokratije – o izborima, partijama i parlamentu. Na ove centralne oblasti nadovezuju se analize sistema bez kojih je nemoguće funkcionisanje demokratskog poretka. Najpre, tu je poglavlje o ljudskim pravima i rodnoj ravnopravnosti, čime smo želeli da naglasimo značaj rodne ravnopravnosti u društvu kao i specifičnost momenta u kojem objavljujemo publikaciju, a koji je

obeležen intenzivnijom borbom za ravnopravnost i povećanom pažnjom javnosti za rodno zasnovano nasilje. U ovaj blok spada i poglavlje o medijima koje naglašava sve veći značaj medijske sfere koja posreduje između aktera, ali sve više i oblikuje naše stavove i uverenja. Na sličan način se može razmatrati i uloga civilnog društva – u prošlosti razumevana kao polje artikulacije interesa koje pomaže vezu između građana i partija, civilno društvo danas postaje mesto nastanka inicijativa i pokreta koji izazivaju partijski monopol; istovremeno, akteri civilnog društva preuzimaju mnogobrojne kontrolne i regulatorne mehanizme, u nedostatku institucionalnih rešenja. Imajući u vidu da su društvene nejednakosti veoma značajne za političku participaciju, naročito u tranzicionim društvima, smatrali smo da je važno da tome posvetimo posebno poglavlje. Konačno, zbog očigledno velikog spoljnog uticaja na stanje demokratije u Srbiji, posebno poglavlje posvećeno je međunarodnim akterima, što je i metodološki i empirijski predstavljalo izazov.

Važno je naglasiti da, iako svako poglavlje jeste celina za sebe, teme se razmatraju iz perspektive uticaja na demokratiju, što znači da se sasvim sigurno zanemaruju određeni aspekti i elementi. Ipak, cilj studije je bio da razmatramo uticaj odabranih i relevantnih elemenata na stanje demokratije, a ne da detaljno analiziramo sve faktore koji kreiraju društveno-političku realnost u Srbiji. Uticaj na demokratiju stoga uzimamo kao polazište sa kojeg težimo da analiziramo, ocenimo i damo preporuke za poboljšanje kvaliteta demokratije u svakoj od posmatranih oblasti.

Kada je reč o vremenskom okviru studije, naša namera je bila da se, bez ograničavanja na jedan trenutak u istoriji ili jedan skupštinski saziv, bavimo temom stanja demokratije i posmatramo je kao niz analitički odvojivih, ali isprepletenih procesa. Zbog toga u ovoj knjizi posmatramo širi period, načelno ograničen od 2010. do 2020. godine. Ipak, budući da je za neke oblasti za razumevanje stanja korisno da se analizirani period protegne i na period od 2008. godine (i tako, na primer, obuhvati skupštinski saziv nakon izbora 2008. godine) smatrali smo prihvatljivim da autori poglavlja imaju određenu slobodu u preciziranju početnih i krajnjih tačaka svojih analiza. Takođe, dostupnost podataka ili redovnost istraživanja nije ista u svim oblastima, što znači da neka poglavlja ne obuhvataju sam kraj perioda.

Drugi izazov sa kojim smo se suočili je snažniji uticaj skorijih događaja; zbog toga su se autori trudili da ne budu pod utiskom aktuelnih procesa, skorašnjih prelomnih trenutaka i da uočavaju trendove koji su važni za čitav period; ipak, sasvim je jasno da događaji iz ove ili prošle godine u većoj meri oblikuju stvarnost u kojoj živimo. Ovaj problem je dodatno istaknut periodizacijom koju su koristili autori većine poglavlja, jer se u skoro svim oblastima govori o povećanju intenziteta demokratske krize u poslednjih nekoliko godina (tačnije, od predsedničkih izbora 2017. godine).

Izbor saradnika na ovoj studiji nije bio lak posao – želeli smo da okupimo uticajne i vrhunske stručnjake u pojedinim oblastima, ali da izbegnemo da svi oni dolaze iz homogenog okruženja, iste institucije, univerziteta ili grada. Želeli smo da unutar tima napravimo dinamiku i da u njegov rad unesemo određenu dozu neslaganja i disciplinarnih razlika, ali da istovremeno zadržimo opšti okvir razumevanja problema i predmeta istraživanja. Na sličan način smo razmišljali i prilikom izbora recenzenata – svako poglavlje su čitala dva stručnjaka, i to po pravilu osobe koje nisu do sada aktivnije sarađivale sa Crtom, niti sa autorima poglavlja. Gde god je bilo moguće, takvu distancu uvećali smo disciplinarnim razlikama, a sve kako bi tekstovi prošli rigoroznu akademsku kontrolu.

Uprkos svim pobrojanim izazovima, verujemo da se pred vama nalazi sveobuhvatna studija koja će doprineti opštem razumevanju pada kvaliteta demokratije u Srbiji. Još važnije, studija se ne zadržava na nivou dijagnoze, već teži da ponudi putokaz za unapređenje svakog od analiziranih aspekata, a time i njihovog uticaja na demokratiju.

U nadi da trenutak za poželjne izmene nećemo čekati predugo,

Prof. dr Dušan Spasojević
Urednik

Ocena stanja demokratije

Iako Srbija poseduje formalne karakteristike demokratije, ona to tokom protekle decenije u praksi prestaje da bude i danas ne ispunjava uslove da bude ocenjena kao demokratsko društvo. Studija pokazuje negativne trendove u svim oblastima koje su od značaja za funkcionisanje demokratije. To je, pre svega, očigledno zbog odsustva minimalnog preduslova za demokratski poredak – slobodnih i poštenih izbora. Neravnopravnost u izbornom procesu i prednost koju vladajuće stranke imaju tokom izbora prenosi se i na najvažnije političke institucije i na odnos između različitih grana vlasti; dominacija izvršne vlasti i predsednika u značajnoj meri iskrivljuju ustavni poredak i principe vladavine prava, ali i potpuno marginalizuje parlament. Neravnopravnost aktera se vidi i u partijskom sistemu koji karakteriše predominantni položaj vladajuće Srpske napredne stranke i atomizacija opozicije. Posebno zabrinjavajuće je što se negativni trendovi iz političke prenose i na druge sfere društva, pa je medijska sfera pod snažnim uticajem izvršne vlasti, dok civilno društvo gubi svoje, tradicionalno ionako slabe, uloge – reprezentativnu i kontrolnu. Istovremeno, rastuće društvene nejednakosti konzerviraju postojeće odnose moći u društvu i otežavaju političko takmičenje. Konačno, međunarodni uticaj, koji je u prošlosti davao podsticaje demokratizaciji društva, sada je usmeren na pitanje regionalne stabilnosti i saradnje sa EU u kriznim situacijama, a povremeno i podstiče nedemokratske tendencije.

Posebnu zabrinutost izaziva sinergijski efekat negativnih trendova koje uočavamo u svim najvažnijim oblastima, kao i činjenica da je skoro nemoguće pronaći trendove koji pozitivno utiču na stanje demokratije. Drugim rečima, do ponovne demokratizacije društva je moguće doći samo uz izvanredne napore građana, organizacija civilnog društva, političkih aktera i institucija, kao i povoljnih međunarodnih i regionalnih okolnosti i podsticaja.

Vladavina prava

Danilo Vuković

Uvod

Zaobilazeći naučne rasprave o tome šta je pravna država i vodeći se kolokvijalnom upotrebom ovog pojma (i isto tako kolokvijalnim izjednačavanjem „pravne države“ s „vladavinom prava“)¹, mi ćemo u ovom delu studije pod pravnom državom podrazumevati pravni i politički sistem u kome svi građani, bilo da su na vlasti ili ne, moraju da se ponašaju u skladu s pozitivnim pravom – u suprotnom, sledi im zakonska kazna.² Zakoni u pravnoj državi daju jasne mehanizme kojima se političari i državni službenici *drže odgovornim*, odnosno, polažu računa za svoje postupke, dok su na vlasti i kasnije (Tamanaha, 2009: 8). Jedan od najvažnijih mehanizama čiji je cilj ograničavanje samovolje vladajućih elita jeste podela vlasti, a njen centralni element je nezavisno pravosuđe, koje ima sposobnost da ograničava delovanje izvršne vlasti.³ Upravo je *odgovornost* pripadnika političke elite za kršenje zakona i zloupotrebu javnih ovlašćenja ključni izazov za uspostavljanje i zaštitu vladavine prava u Srbiji i tom temom ćemo se u ovom poglavlju baviti.

U političkoj teoriji postoji razlika između vertikalne i horizontalne odgovornosti.⁴ *Vertikalna odgovornost* ostvaruje se kroz slobodne izbore, na kojima političari periodično polažu račune građanima za svoje postupke. Međutim, izbori nisu garancija da će političari biti odgovorni. Oni mogu manipulirati izborima ili osvojiti glasove uprkos tome što krše zakone, ne polažu račune za svoj rad i podrivaju vladavinu prava. Zato važnu

1 U svakodnevnom govoru pravna država se izjednačava s vladavinom prava, iako u vezi s tim naučnici vode rasprave, cf. Palombella, 2009. Koncept vladavine prava je mnogo složeniji od ovog koji smo izložili (cf. Tamanaha, 2009; Waldron, 2008).

2 Pored toga što su u svom radu i ponašanju ograničeni zakonima, političari su ograničeni i kada žele da menjaju zakone. Predstavnici vlasti mogu da menjaju zakone, ali ne proizvoljno, već na način koji je propisan zakonom. U tom pogledu pred njima se nalaze različita ograničenja kao što su: ustavne procedure, međunarodni pravni dokumenti ili opšte prihvaćene koncepcije ljudskih prava (Tamanaha, 2009: 5).

3 Imajući na umu širi koncept vladavine prava, Ustav Republike Srbije u članu 3. stav 2. kaže: „vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.”

4 Odgovornost predstavlja obavezu da se objasni ili opravda ponašanje. Na primer, političar, državni organ ili stranka polažu račune za svoj rad, opravdavaju ga i objašnjavaju pred nekom institucijom, osobom ili javnošću. To, između ostalog, podrazumeva da mogu snositi određene posledice za svoje postupke (Bovens, 2007: 450–451).

ulogu ima *horizontalna odgovornost* koja se ostvaruje u okviru pravosudnih institucija i nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, koja reaguju i kažnjavaju političare zbog njihovih (ne)dela (O'Donell, 2004: 37). Međutim, i ovi mehanizmi mogu zatajiti. Ova tela mogu biti pod kontrolom vlasti, mogu im nedostajati ovlašćenja ili kapaciteti da prate i kažnjavaju zloupotrebe itd. U takvim okolnostima pravnu državu i demokratiju čuva *odgovornost vlasti prema građanima i društvu* (eng. *socialaccountability*).⁵ Političari su odgovorni društvu tako što građani, njihova udruženja ili mediji čine njihov rad javnim, kritikuju ih i traže odgovornost pred javnošću, biračima, pravosuđem i nezavisnim (kontrolnim) organima. Otkrivajući njihova nedela i iznoseći ih u javnosti, oni osnažuju ne samo odgovornost političara već i pravnu državu.

Ova tri mehanizma – politički sistem i snažna opozicija kao osnov političke odgovornosti, pravosuđe i nezavisni kontrolni organi kao osnov pravne odgovornosti, te snažno građansko društvo kao osnov društvene odgovornosti vlasti (ili odgovornosti prema društvu) – biće predmet analize u narednim odeljcima. U poslednjem odeljku prikazaćemo ishod takvog društvenog, političkog i institucionalnog okruženja, tj. ključne pokazatelje vladavine prava u Srbiji.

Politički sistem i opozicija

Zdrav politički sistem i jaka opozicija predstavljaju osnov za političku odgovornost vlasti. Koliki je njihov značaj jasno pokazuju događaji iz prve decenije ovog veka. Godine nakon demokratskih promena javni život obeležili su sukobi unutar koalicije DOS, kao i niz političkih i ekonomskih afera (uporedite: Zurnić, 2018). Nezadovoljstvo niskim životnim standardom (čije se uzroci nalaze kako u globalnoj ekonomskoj кризи tako i lošim ekonomskim i socijalnim politikama, Arandarenko, 2010) i raširenom korupcijom i klijentelizmom (Begović i dr. 2007) stvorili su uslove za promenu vlasti. Dvanaest godina nakon petooktobarskih promena, 2012. godine, SNS i SPS su se vratile na vlast. Do te promene moglo je doći upravo zato što prvu deceniju petooktobarske Srbije obeležava elementarna „normalizacija“ političkog i medijskog pluralizma. Uprkos kritikama na račun tadašnje vlasti da podrivaju demokratiju i vladavinu prava i medijske slobode, stanje je bilo dovoljno dobro da proizvede zdravu političku konkurenciju koja je na kraju osvojila vlast.

Promena vlasti 2012. godine nije, međutim, značila i strukturne političke promene, uprkos obećanjima nove parlamentarne većine da će se boriti protiv korupcije i ukinuti

⁵ Odgovornost vlasti prema društvu je važna jer je, zapravo, pokazatelj kvaliteta demokratije. Demokratija ne može postojati bez vertikalne odgovornosti, odnosno, bez izbora, a bez odgovornosti političara prema građanima nema jake ili konsolidovane demokratije (O'Donell, 2004: 37).

njene političke osnove. Politički sistem, koji se često smatra jednim od faktora koji podriva vladavinu prava i održava visok nivo korupcije, nije promenjen. Uticaj stranaka na državnu upravu i javna preduzeća ostao je nepromenjen, kao i uloga političara u raspodeli javnih resursa (Cvejić et al., 2016). Zato i u tekućoj deceniji beležimo nepoštovanje zakona i institucija, zloupotrebu javnih resursa, netransparentnost u radu i ugovaranju, neosetljivost na pritisak i kritike javnost, te uzajamnu solidarnost i nespremnost bilo kog dela političke elite i državnog sistema da pozove aktere na odgovornost.

Faktor koji je ključno doprineo odsustvu političke odgovornosti vlasti jeste slabljenje i konačno potpuno propadanje opozicije nakon izbora 2020. godine i gušenje medijskih sloboda. Kako će ova pitanja biti detaljnije obrađena u drugim poglavljima, ovde nam ostaje da ukažemo na nekoliko trendova. Prvo, SNS je od osvajanja vlasti aktivno radio na delegitimisanju i uništavanju opozicije i političkog i izbornog pluralizma. To su činili tako što su, prvo, vodili dugotrajne i bespoštedne medijske kampanje protiv svakog pojedinca ko je iznosio kritike na račun vlasti, bilo da je reč o sudijama, političarima, novinarima ili građanskim aktivistima. Drugo, vlast je gušila medijske slobode do te mere da danas u Srbiji ne postoji nijedan nezavisni elektronski medij s nacionalnom frekvencijom. Uticaj kritički nastrojenih medija je mali, a medijskim tržištem dominiraju tabloidi i televizije naklonjene vlasti (videti poglavlje o medijima). Konačno, SNS je ometao izborni proces kako ograničavanjem medijskih sloboda tako i ucenjivanjem i kupovinom glasova, podrivajući same osnove demokratskog poretka (CRTA, 2020).

U takvim okolnosti, Srbija je kraj 2020. godine dočekala praktično bez parlamentarne opozicije i nezavisnih nacionalnih medija, a time i bez osnova da se vlast politički drži odgovornom za svoje postupke. Nažalost, ništa bolje nije ni stanje u oblasti pravosuđa i nezavisnih kontrolnih organa, dakle, u domenu institucija koje treba da obezbede zakonsku odgovornost vlasti.

Pravosuđe

Da bi nosioci vlasti mogli pred zakonom odgovarati za svoje postupke, potrebno je pravosuđe koje mora biti: nezavisno, nepristrasno, efikasno i kompetentno (cf. Bühlmannand Kunz, 2011; Vuković i Mrakovčić, 2021). Međutim, u Srbiji je pravosuđe pod kontrolom izvršne vlasti i niz reformi koje su sprovedene samo su ojačale tu kontrolu. U prvom talasu reformi (2006–2012) pravosuđe je pripremano za integraciju u EU, unapređen je informacioni sistem, racionalizovana je mreža sudova i sprovedene su organizacione promene u strukturi tužilaštva. Kao takve, reforme su dobile podršku

međunarodnih aktera (Dallara, 2014: 95). No, najvažniji i najproblematičniji deo reformi bio je opšti reizbor sudija i tužilaca koji je doveo do otpuštanja 837 sudija i preko 200 tužilaca i zamenika tužilaca. Ovaj poduhvat bio je predmet oštrih stručnih i političkih kritika, kako u Srbiji tako i u EU. Kritičari su zamerali da je reformom narušen princip doživotnog imenovanja koji je zaštićen Zakonom, da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nisu radili u punim sastavima, da žalbe odbijenih kandidata nisu obrađivane, da kandidati koji su se prvi put prijavili nisu intervjuisani itd. (EC, 2010:10) Smatra se da je tadašnja vlast iskoristila organizacione reforme ne samo da unapredi stručne kapacitet sudstva već i da se reši neposlušnih sudija (Mendelski, 2015: 335). Domaći stručnjaci reizbor sudija ocenjuju kao neustavan (Marković, 2010; Marinković, 2009; Orlović, Slobodan, 2010; Rakić Vodinelić et al., 2012) i netransparentan (Pavlović, 2010: 91). Osim iz naučne javnosti, posebno snažan otpor pružili su Društvo sudija Srbije i drugi akteri iz domena građanskog društva. Taj otpor je doveo do kraha reforme čiji su ključni elementi poništeni odlukama Ustavnog suda iz 2010. i 2012. godine, te je naloženo da se ponovo izaberu tužioci, zamenici tužioca i sudije koje nisu prošli „reizbor“ (za više detalja: Rakić Vodinelić et al., 2012: 221 ff; Dallara, 2014: 95 ff).

Naredni krug pravosudnih reformi započeo je 2017. godine, s ciljem da se izmeni Ustav iz 2006. godine. Jedan od ključnih prigovora najnovijim ustavnim reformama jeste da izvršna vlast i političke stranke zadržavaju kontrolu nad pravosuđem kroz kontrolu Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u čijem članstvu i dalje imaju većinu (Petrović Škero, 2018; Ilić, 2018). Usled velikih otpora i kritika javnosti, posebno otpora sudija, vlast je odustala i od ovog talasa izmena.

Kao i sudstvo, i tužilaštvo je prolazilo kroz organizacione i personalne reforme. Rezultat je jedan hijerarhizovan i krut mehanizam na čijem čelu se nalazi Republički javni tužilac pod čijim rukovodstvom radi petnaest zamenika Republičkog javnog tužioca i veliki broj savetnika. Narodna skupština na predlog Vlade imenuje javnog tužioca, zamenike javnog tužioca koji se biraju prvi put, kao i članove Državnog veća tužilaca koje imenuje zamenike javnog tužioca za trajno obavljanje te funkcije (Ustav RS, član 159).⁶ Na ovaj način obezbeđen je trajni politički uticaj na tužilaštvo (Savet, 2016; Ilić, et al., 2018).⁷ To je rezultiralo odsustvom tužilaštva iz javne arene i njegovim ćutanjem u slučaju brojnih političkih i ekonomskih skandala (Istonomer, 2018; Insajder, 2016). Republički javni tužilac Zagorka Dolovac bila je mnogo aktivnija u disciplinovanju svojih potčinjenih nego rasvetljavanju afera koje su potresale javnu scenu (Mandić, 2020b). To je čak dovelo do toga da se o Republičkom javnom tužiocu u javnosti sarkastično govori kao o nestaloj osobi čiji se „nestanak“ čak prijavljuje Interpolu (Beta, 2020b).

6 Svojevremeno je i EU kritikovala izbor 55 kandidata u tužilaštvu koji je sproveden u jesen 2015. godine zbog toga što nije bio zasnovan na njihovim zaslugama (EC, 2016: 55).

7 S tim se u jednom istraživanju slaže čak 72% javnih tužilaca, dok 17% veruje da postoje dovoljne garancije nezavisnosti, a 11% ne zna (Ilić et al., 2019: 14)

Rad sudija i tužilaca obeležen je svakodnevnim pritiscima od strane predstavnika izvršne vlasti. Istraživanja pokazuju da je čak 41% sudija imalo iskustvo neposrednog pritiska u procesu rada i odlučivanja (od predsednika suda, kolega, političara, medija itd.).⁸ Pored direktnih postoje i suptilni indirektni pritisci koje je katkad teško prepoznati, ali je isto tako teško na njih odgovoriti i dokazati ih. Oni dolaze od vlasti, ali i medija, i njihov cilj je da kod sudija probude osećaj nesigurnosti, profesionalne i lične, pa čak i strah za sopstvenu egzistenciju. Ponekad, umesto samih sudija, pritiske i kazne trpe ljudi s kojima oni rade, sudijski pomoćnici i administrativno osoblje, i ovo sudije vrlo jasno identifikuju kao pritisak na njih same. Konačno, sudije kao posebno važan identifikuju i sistemski pritisak ili opštu atmosferu nesigurnosti (Dabetić, 2018: 31–36).

Poslednjih nekoliko godina izvršna vlast je direktne pritiske i institucionalni redizajn dopunila novim metodama pritisaka koji se ogledaju u direktnom delegitimisanju sudija i pravosuđa (kroz javne kampanje klevetanja, komentarisanja rada pravosuđa i presuda), pa i delegitimisanju demokratske pravne države i podele vlasti kao takve (Vuković, 2020; EC, 2018: 14). Tako su predstavnici vlasti napadali sudije koje su donosile odluke koje nisu bile po volji izvršne vlasti⁹ ili koje su se uključivale u javne rasprave o pravnim i ustavnim pitanjima.¹⁰ Konačno, javljaju se i prvi eksplicitni predlozi da Srbija odustane od sistema podele i međusobne kontrole vlasti kakav (iako ranjiv i nesavršen) danas postoji, te da se pređe na neposrednu kontrolu sudske vlasti od strane izvršne.¹¹

Svi ovi procesi ostavili su dubok trag na srpsko pravosuđe. On se ogleda u poljuljanom samopouzdanju sudija u sopstvenu profesiju i moć. Iako je nakon velikog stručnog i političkog otpora reforma pravosuđa zaustavljena, a reizbor sudija poništen, ovi procesi kreirali su trajnu ranjivost sudijske profesije (Dabetić, 2018: 37). Istovremeno, nezadovoljstvo stanjem u pravosuđu je izrazito visoko, kako među građanima tako i

8 Ako se računa i odgovor „da, jer postoji sistemski pritisak“, onda čak 58% sudija izjavljuje da su bili predmet pritiska. Podaci dobijenim istraživanjem „Pravnici i pravničke profesije u Srbiji i Hrvatskoj“, koje je sprovedeno u okviru Centra za sociološko-pravna istraživanja Pravnog fakulteta u Beogradu, pod rukovodstvom dr Danila Vukovića (Beograd) i dr Marka Mrakovčića (Rijeka).

9 Na primer, oslobađajuća presuda opozicionom političaru i tadašnjem predsedniku opštine Šabac, Nebojši Zelenoviću, dovele su do javne osude sudije Biljane Mraović i niza pritisaka kojima je bila izložena. Ova situacija je utoliko čudnija ako se ima u vidu da je sudija Biljana Mraović bila u sukobu i s prethodnom vlašću predsednika Tadića, a danas je vlast optužuje za saradnju sa DS-om. Ovaj slučaj, zapravo, najviše od svega pokazuje kako sadašnja i prošla vlast dele uverenje da pravosuđe ne treba da bude nezavisno (lična komunikacija i Informer, 2020; Politika, 2018; Đurić, 2018; Danas, 2018).

10 Kao što je, na primer, slučaj sa sudijom Miodragom Majićem koji je izneo kritičke primedbe na izmene Krivičnog zakona i nakon toga bio predmet javne osude i klevetanja u medijima i Narodnoj skupštini (uporedite: Stojiljković, 2019; Miladinović, 2019; Informer, 2019; Milenković, 2020).

11 Tako je g. Radomir Ilić, državni sekretar u Ministarstvu pravde, izjavio da Ustav Srbije mora da se menja kako bi pravosuđe dobilo „eksternu kontrolu“ i da bi predsednik države trebalo da bira sudije i tužioce. Pritom se pozvao na rešenja iz Francuske gde predsednik formalno bira sudije, ali na predlog nezavisnog tela (uporedite: Insajder, 2020; Đurić, 2020).

među pravnicima. Tek svaki peti stanovnik Srbije ima poverenje u pravosuđe, što je više nego duplo manje u odnosu na EU (Cesid, 2017). Ništa bolje stvari ne stoje ni kod predstavnika pravosudnih profesija (sudija, tužilaca i advokata). Tek svaki treći pravnik ima poverenja u pravosuđe, što ukazuje na duboku krizu legitimiteta pravosudnog sistema (Mrakovčić i Vuković, 2019).

Nezavisni (kontrolni) organi

Drugi važan stub kontrole zakonitosti rada izvršne vlasti predstavljaju nezavisni kontrolni organi: Zaštitnik građana, Poverenih za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija. Među njima, posebnu pažnju posvetićemo Zaštitniku građana i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Ove institucije formirane su pre početka perioda koji analiziramo¹² i tokom nekoliko godina rada učvrstile su svoje mesto u javnom i političkom životu Srbije kao oštri kritičari vlasti i zaštitnici zakonitosti. Nova parlamentarna većina, formirana nakon izbora 2012. godine, zatekla je upravo takve nezavisne organe – relativno autonomne, sa snažnim liderima, opredeljenim da ispune svrhu institucija kojima su rukovodili. Zato ne čudi da je nova vlast vrlo brzo ušla u niz sukoba s nezavisnim organima, demonstrirajući nameru da umanjí njihov uticaj u javnom i političkom životu i otupi oštricu njihovo kritičkog odnosa prema izvršnoj vlasti. U nekim fazama sukob je bio tinjajući, kao u periodu od 2015. do 2018. godine, kada je Narodna skupština Srbije čitave četiri godine odbijala da raspravlja o izveštajima Zaštitnika građana i Poverenika.¹³ U nekim fazama pak sukobi su postali uistinu dramatični, a najvišu tačku i gotovo ličnu dimenziju poprimili su dve godine po dolasku na vlast Srpske napredne stranke.

Prelomni događaj u ovom odnosu zbio se 28. 9. 2014. godine tokom „Parade ponosa“, kada je došlo do sukoba jedinice Žandarmerije i pripadnika VBA koji su bili u pratnji Andreja Vučića, brata Aleksandra Vučića, i Predraga Malog, brata Siniše Malog. Prema izjavama žandarma, oni su pokušali da ih zaustave i legitimišu, Mali i Vučić i pripadnici jedinice „Kobre“ su to odbili, izbio je sukob koji je snimila kamera televizije

12 Zakon o zaštitniku građana usvojen je 2005. godine, a ova institucija dobila je svoje mesto i u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine. Institucija Poverenika ustanovljena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine. Donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz oktobra 2008. godine preimenovan je u Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

13 I kada je počela da raspravlja o njihovom radu, vladajuća većina se više bavila bivšim Poverenikom Rodoljubom Šabićem, nego radom institucije Poverenika. Tako je, na primer, tokom razmatranja godišnjeg izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, prethodni Poverenik Rodoljub Šabić pomenut imenom čak 235 puta (Tepavac, 2019).

N1 i sve se kasnije završilo presudom suda koji je žandarme proglasio krivim (Georgijev, 2020; Radojević, 2015). Zaštitnik građana optužio je pripadnike vojske za napad na pripadnike Žandarmerije, te utvrdio nepravilnosti u radu VBA, kao što je prikupljanje podataka od građana i firmi. Čak je izneo optužbe da VBA nezakonito prati i prisluškuje političare i sindikalne aktiviste, te je predložio smenu ministra odbrane i direktora VBA (Zaštitnik, 2015; BCLJP, 2015: 84).

Ovaj događaj i aktivnosti Zaštitnika građana pokrenuli su otvoreni sukob koji je kulminirao dugačkom medijskom kampanjom koja je protiv Zaštitnika vođena u provladinim medijima i tabloidima. Osnov kampanje bilo je samoubistvo koje je Jankovićev prijatelj izvršio u njegovom stanu 1993. godine. Iako se činilo da je istraga zatvorena i da je bila reč o samoubistvu, 22 godine docnije taj slučaj je iskorišćen za diskreditovanje tadašnjeg nosioca funkcije Zaštitnika građana (uporedite, na primer, Novosti: 2015). Tabloidi bliski vlasti su Jankovića direktno nazivale zločincem i raspisali nagradu za svakog ko dostavi informaciju „koja bi mogla dovesti do utvrđivanja istine o 'samoubistvu' u stanu ombudsmana“ (Informer, 2015). Na kampanju protiv Zaštitnika reagovala su i međunarodne institucije (Tomić i Hedošević, 2015). No, već početkom 2016. godine, Janković daje ostavku i uključuje se u trku za predsednika Srbije. Uprkos velikoj podršci opozicionih stranaka i javnosti, Janković osvaja svega 16% glasova i neposredno nakon toga završava političku karijeru.

Nakon imenovanja novog Zaštitnika građana, odnosi između ovog organa i izvršne vlasti lišeni su napetosti. Kao što pokazuje izveštaj Globalne alijanse institucija za ljudska prava (GANHRI), Zaštitnik građana sada je mnogo manje prisutan u javnosti, manje kritikuje izvršnu vlast, manje je aktivan u zaštiti prava, a dobija i manje pritužbi od strane građana, što se može tumačiti smanjenim poverenjem u rad ove institucije. Jedna od rezultata novog pristupa radu Zaštitnika jeste i ugrožena međunarodni kredibilitet ove institucije.¹⁴

Sličnu istoriju odnosa sa izvršnom vlašću ima i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Taj odnos bi se mogao opisati kao put od mlake i uljudne podrške, preko tihe opstrukcije, do otvorenog rata. Redovni izveštaji Poverenika daju lepe ilustracije odnosa izvršne vlasti prema Povereniku i svojim zakonskim obavezama. U njima Poverenik redovno ukazuje na problem opstrukcije izvršne vlasti. Primera radi, Upravna inspekcija Ministarstva pravde u periodu od 2011. do 2013. godine nije podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede Zakona o pristupu informacijama, uključujući i slučajeve nepostupanja po nalogu Poverenika.¹⁵

¹⁴ Uporedite: <https://crt.rs/ugrozen-medjunarodni-status-zastitnika-gradjana-zbog-odstupanja-od-medjunarodnih-principa-funkcionisanja-nezavisnih-institucija-za-ljudska-prava/>

¹⁵ U 2014. godini pokrenuta su četiri prekršajna postupka, a naredne čak 60, da bi taj broj 2017. godine pao na 11 (a te godine je, primera radi, bilo preko 3.000 osnovanih žalbi Povereniku). Sledeće godine taj odnos bio je jedan prema četiri hiljade.

Takođe, Poverenik konstatuje da Vlada ne koristi svoje pravo da prinudom obezbedi izvršenje rešenja Poverenika. Od 294 zahteva koja su upućena od 2010. godine do 2019. godine, Vlada nije postupila ni po jednom. Slično tome, od brojnih krivičnih prijava, tužilaštvo nije nijednu ni pokrenulo ni odbacilo, praktično ostavljajući Poverenika bez mogućnosti da se pozove na zakonsku odgovornost prekršilaca (Poverenik, 2013; Poverenik, 2014; Poverenik, 2015; Poverenik, 2017; Poverenik, 2020).

Usled ovog sve jačeg otpora izvršne vlasti da saraduje s Poverenikom i njene nespremnosti da postupa po njegovim rešenjima, efikasnost Poverenika opada tokom analiziranog perioda. Rezultat ovakvog institucionalnog položaja je jasan: na početku decenije Poverenik je beležio oko 10% neuspešnih intervencija, dok je sredinom decenije, u 2016. godini, 26,4% Poverenikovih rešenja nisu izvršena, a u poslednjoj godini rada Poverenika Rodoljuba Šabića udeo neizvršenih rešenja Poverenika je oko 30%. Ni nakon postavljanja novog Poverenika, stvari se, sudeći po godišnjem izveštaju za 2019. godinu, nisu promenile: otpori i opstrukcije vlasti su nastavljene u istom obliku i istom obimu, samo što je jezik izveštaja umereniji i prilagođen novim okolnostima.¹⁶ Novopostavljeni Poverenik je sada manje prisutan u javnosti i izbegava da otvoreno kritikuje izvršnu vlast kao što je to činio njegov prethodnik.

Javnost i građansko društvo

Iako nisu bile predmet institucionalne i političke kontrole, srpske vlasti ipak su bile izložene jednoj drugoj vrsti trajne i uporne kontrole – kontrole od strane javnosti i građanskog društva. Koliki je uspeh ove kontrole i koliko su odgovornosti prema društvu ispoljile vlasti, zavisi od tačke gledišta. S jedne strane, istraživanja pokazuju da je pritisak građanskog društva bio kontinuiran i snažan, ali da su efekti najčešće izostajali zbog slabosti političkog sistema i podređenosti pravosuđa i kontrolnih mehanizama izvršnoj vlasti. Onda kada je medijsko izveštavanje trebalo da postane predmet istražnih

¹⁶ U Izveštaju za 2013. godinu naglašava se da je nepostupanje po rešenjima Poverenika najizraženije kod državnih preduzeća (Poverenik, 2014), dok se dve godine kasnije navodi da „višegodišnje odsustvo odgovornosti za kršenje Zakona o pristupu informacijama, nefunkcionisanje mehanizama obezbeđenja izvršenja rešenja Poverenika od strane Vlade i nemogućnost prinudne naplate novčanih penala za izvršenje rešenja Poverenika, jesu ozbiljno upozorenje da takvo stanje podstiče kršenje zakona te da ga treba neodložno menjati kroz izmenu zakona, ali i faktičkim delovanjem svih nadležnih organa“ (Poverenik, 2015). Već dve godine kasnije, Izveštaj Poverenika je mnogo eksplicitniji: „Već prisutan problem prinudnog izvršenja rešenja Poverenika se toliko usložilo u drugoj polovini 2017. godine da je takvo izvršenje postalo potpuno nesprovodivo zbog odsustva saradnje drugih državnih organa, odbijanja nadležnosti, kao i zbog načina na koji oni tumače relevantne propise. Nemogućnost Poverenika da primeni propisane mere prinudnog izvršenja svojih rešenja, uz odsustvo angažovanja Vlade u obezbeđenju izvršenja i odsustvo adekvatne odgovornosti za kršenje prava, predstavlja najveću prepreku ostvarivanju prava“ (Poverenik, 2018).

postupaka, reakcije ovih institucija su izostale i nosioci vlasti nisu snosili odgovornost pred zakonom. Slično tome, detaljno dokumentovane korupcionaške afere i raširena zloupotreba javnih resursa još uvek nisu doveli do političke odgovornosti vlasti pred biračima (Vuković, 2018). S druge strane, udruženja građana i nezavisni mediji (najčešće internet istraživački portali kao što su: Istinomer, Insajder, Krik, Birn, Cins i drugi) bili su veoma uspešni u otkrivanju zloupotreba vlasti. Da nije njih bilo, srpska javnost ne bi imala uvid u sve aspekte rada vlasti i upotrebe javnih resursa, niti bi saznala za brojne afere kao što je „Krušik“, nepoznato poreklo novca kojim je ministar Aleksandar Vulin kupio stan (afera poznata kao „tetka iz Kanade“), nelegalna gradnja na Pančićevom vrhu itd.

Pored nezavisnih istraživačkih medija, rad izvršne vlasti pratile su i nevladine organizacije i redovno objavljivale izveštaje i analize o: potrošnji budžetskih sredstava, zakonitosti rada izvršne vlasti, raspolaganju drugim javnim resursima kao što su građevinsko i poljoprivredno zemljište i koncesije i drugim temama. Rad nevladinih organizacija bio je više usmeren na podizanje svesti građana nego na njihovu mobilizaciju; bio je usmeren na pojedince, a ne na društvene grupe; promovisao je različite oblike saradnje, više nego direktnu konfrontaciju s državom i zasnivao se na upotrebi tehničkih alata (izveštaji, zajednički rad na pripremi javnih politika i propisa i sl.), više nego na političkoj mobilizaciji građana (Vuković, 2018). Iako su udruženja građana igrala jednu od presudnih uloga u zaštiti vrednosti demokratije, transparentnosti i odgovornosti, domet njihovog pristupa bio je ograničen, o čemu svedoči i stanje demokratije i vladavine prava u Srbiji.

Mediji i akteri iz građanskog društva retko su uspevali da pokrenu zakonsku ili političku odgovornost nosilaca vlasti, no to ne znači da novi institucionalni poredak s nezavisnim kontrolnim organima nije odigrao svoju ulogu. Istraživački mediji su u velikoj meri zavisili od Poverenika i na toj tački su istraživanja pokazala funkcionalnu vezu između kontrolno-regulatornih mehanizama i odgovornosti prema javnosti i društvu (Vuković, 2018).

Pored medija i nevladinih organizacija, i sami građani su u više navrata pokazali zainteresovanost da građanskim aktivizmom u javnom prostoru kazne vlast zbog nepoštovanja zakona. Građanski aktivizam ima različite oblike i motivisan je raznovrsnim interesima. Jednu grupu čine protesti motivisani jasnim interesima od kojih su neki imali vidljivog uspeha, kao što su višemesečni protesti povodom izgradnje malih hidroelektrana i dobro organizovane akcije profesionalnih aktera (kao što je otpor Društva sudija Srbije koji je srušio reformu pravosuđa). Drugu grupu čine politički protesti protiv neregularnih izbora i političkog nasilja (više o tim protestima možete pročitati

u poglavlju o ljudskim pravima).¹⁷ U njihovoj osnovi najčešće je stajao aktivizam gradskih srednjih slojeva koji su nezadovoljni stanjem demokratije, medijskom situacijom i političkim sistemom (Pešić, 2019; Petrović, 2019; Cvejić, 2019). Zahvaljujući uskoj društvenoj osnovi i načelnim vrednostima i interesima koji su ih pokretali, kao i činjenici da političari i aktivisti koji su ih vodili nisu pokazali zavidnu umešnost u formulisanju jasnih i dostižnih ciljeva i strateškom vođenju protesta, oni po pravilu nisu davali nikakve rezultate.

Jedan od faktora koji doprinose relativno slabom građanskom otporu ugrožavanju demokratije i pravne države nalazi se u vrednosnim orijentacijama građana. Analize političke kulture u Srbiji naglašavaju raširenost autoritarnih i tradicionalnih vrednosti (Pešić, 2017; Bešić, 2016). U odnosu na građane razvijenih evropskih zemalja i naprednih tranzicionih zemalja, građani Srbije su u proseku manje zainteresovani za politiku, imaju niže socijalno poverenje i nižu liberalnu orijentaciju i manje su politički aktivni. Kada je pak reč o demokratskoj orijentaciji, građani Srbije su na nivou proseka regiona, ali zaostaju za zemljama Zapadne Evrope (Tabela 1). Ovi podaci pokazuju određenu ambivalentnost građana koja se ogleda u načelnoj odbrani demokratskih vrednosti, nešto manjoj privrženosti liberalnim vrednosti i relativnoj nezainteresovanosti za politiku. Ambivalentnost u stavovima pokazuju i istraživanja pravne kulture. S jedne strane, građani Srbije privrženi su idealima pravne države – relativno mali procent građana Srbije veruje da je kršenje zakona opravdano (na primer, manje od trećine smatra da je opravdano kršenje nepravednog zakona, a 15% da je u redu da prekršimo zakon, samo da pazimo da nas ne uhvate). S druge strane, ispitanici pravni poredak doživljavaju kao otuđen od običnih ljudi, pa čak 59% ispitanika smatra da zakoni ne odražavaju interese običnih ljudi (Vuković i Cvejić, 2019).

17 U proleće 2017. godine započeti su Protesti protiv diktatura, motivisani pobedom Aleksandra Vučića na izborima, koji su ocenjeni kao nedemokratski i nepošteni. Veliki deo učesnika bili su mladi i natprosečno obrazovani građani koji su iskazivali nepoverenje prema vlasti, ali i opozicionom partijama i celokupnom političkom sistemu (Babović et al., 2017). Protesti su trajali nekoliko meseci bez vidljivih rezultata: politički sistem se nije promenio, stanje demokratije se nije unapredilo, a mediji su postali još manje slobodni. Neuspeh ovih demonstracija kao da je pripremio teren za sledeći talas koji je Srbiju pogodio krajem 2018. godine. Ova tura višemesečnih protesta pokrenuta je nakon fizičkog napada na opozicionog političara Borka Stefanovića. Kao i Protesti protiv diktature, ovi protesti, koji su se odvijali pod sloganom „1 od 5 miliona“, okupili su srednje, natprosečno obrazovane gradske slojeve nezadovoljne demokratijom, medijskim slobodama i političkim sistemom u Srbiji. Trajali su sve do proleća 2019. godine, ali nisu doveli do značajnijih političkih promena.

Tabela 1. Srednje vrednosti građanske političke kulture i njenih dimenzija (od 0 do 1)

	Interesovanje za politiku	Liberalna orijentacija	Socijalno poverenje	Politički aktivizam	Demokratska orijentacija	Ukupno
Srbija	0,37	0,36	0,31	0,38	0,47	0,38
Slovenija	0,39	0,44	0,38	0,41	0,42	0,41
Hrvatska	0,36	0,39	0,32	0,43	0,47	0,39
Češka	0,41	0,42	0,36	0,34	0,42	0,39
Estonija	0,43	0,38	0,41	0,32	0,48	0,40
Nemačka	0,56	0,45	0,44	0,50	0,56	0,50
Danska	0,57	0,49	0,60	0,56	0,61	0,57

Izvor: Bešić, 2016: 311–313

Kao što je već nagovešteno, među građanima Srbije ima mnogo zainteresovanih za politiku i onih koji ne veruju da imaju moć da promene ponašanje političara. Istraživanja sprovedena između 2016. i 2019. godine beleže oko trećine ispitanika koji nisu zainteresovani i još trećinu onih koji su malo zainteresovani za politiku. Oko petine ispitanika je donekle zainteresovano, a tek nešto oko 5% je veoma zainteresovano (CRTA, 2019: 12). Nezainteresovanost za politiku praćena je odsustvom vere da se javnim angažmanom mogu postići društvene promene. Na primer, kada je reč o korupciji, građani bivših socijalističkih zemalja imaju mnogo manje vere u sopstvenu sposobnost da se bore protiv korupcije u odnosu na građane Zapadne Evrope (ovde smo kao primer uzeli Nemačku). U Srbiji najviše ispitanika misli da se povodom korupcije ništa ne može uraditi, mali broj ispitanika bi prijavio korupciju, dok je zanemarljiv udeo onih koji zagovaraju aktivna politička sredstva, kao što su glasanje za „čiste“ stranke, izlazak u javnost ili potpisivanje peticije (Tabela 2). S druge strane, u Nemačkoj je mnogo manje građana koji smatraju da se ništa ne može uraditi, a mnogo više onih koji bi, recimo, prijavili korupciju. Izloženi podaci otkrivaju građanski pesimizam Istoka koji stoji u kontrastu s poverenjem u institucije i optimizmom Zapada.

Tabela 2. Kako se sve može običan čovek boriti protiv korupcije?

	Srbija	Hrvatska	Estonija	Slovenija	Nemačka
Ništa / Obični ljudi ne mogu ništa	29,3%	31,3%	29,4%	39,0%	8,9%
Odbije da plaća mito	16,6%	24,4%	28,5%	13,5%	11,0%
Prijavi korupciju kada je vidi ili iskusi	14,4%	17,0%	11,9%	18,1%	35,3%
Glasa za čiste kandidate ili za stranke koje obećavaju da će se boriti protiv korupcije	7,4%	4,7%	3,1%	1,1%	7,1%
Govori o problemu, na primer, uključivanjem u radio-program	5,8%	3,8%	4,3%	2,5%	5,5%
Razgovara s prijateljima i rođacima o problemu	5,5%	2,0%	2,3%	1,5%	6,3%
Potpíše peticiju u kojoj se traži jača borba protiv korupcije	3,1%	3,4%	0,3%	1,3%	1,3%

Izvor: Baza podataka projekta Anti-corrp, dostupno na <https://anticorrp.eu>, proračun autora.

Ovi podaci ukazuju na vrlo složenu sliku građanskog otpora kontinuiranim naporima vlasti da ugrozi demokratiju i vladavinu prava. S jedne strane, javni otpor postoji i u Srbiji je decenijama unazad građana politička kultura demonstracija i uličnih protesta. Medijska scena nacionalnih medija je ugušena, a nezavisni mediji distribuiraju se preko kablovskih mreža. Internet istraživačko novinarstvo živo je isto kao i nevladine organizacije koje prate rad vlade. S druge strane, dometi ovog aktivizma su ograničeni čvrstom kontrolom pravosuđa i nezavisnih tela od strane izvršne vlasti. U takvim okolnostima, korupcija, klijentelizam i kršenje zakona od strane vlasti postali su deo svakodnevice.

Ishod: podrivanje pravne države, korupcija i klijentelizam

Kao što pokazuju prethodni podaci, institucionalni, društveni i politički okvir koji političare u Srbiji drži odgovornim je slab. Takav okvir doveo je do loših uporednih pokazatelja vladavine prava. Indikatori Svetske banke ili Svetskog projekta pravde (*World Justice Project*) smeštaju Srbiju u donji deo lestvice evropskih zemalja. Po pravilu, Srbija ni po jednom pokazatelju ne uspeva da dostigne napredne baltičke i centralnoevropske

tranzicione zemlje (Tabela 3). Tokom poslednje decenije, Srbija je uglavnom stagnirala ili su vrednosti padale. Naročito je vidljiv pad na indikatorima odgovornosti vlasti i vladavine prava Svetske banke (prvi i peti indikator u Tabeli 3), dok su najniži rezultati na kontroli korupcije, vladavini zakona i odgovornosti vlasti. I izveštaji Evropske komisije redovno ukazuju na slabosti pravnog poretka i probleme u izgradnji pravne države, naglašavajući nedostatke institucionalnog poretka (na primer, na strukturne slabosti pravosuđa) i prakse političke elite kojima se podriva pravna država (npr. EC, 2016: 13–15).

Tabela 3. Indikatori uprave Svetske banke (vrednost od -2,5 do +2,5)

		Glas i odgovornost	Politička stabilnost i odsustvo nasilja i terorizma	Delotvorna vlada	Kvalitet zakona	Vladavina prava	Kontrola korupcije
Srbija	2010	0,29	-0,42	-0,05	-0,02	-0,37	-0,29
	2018	0,00	0,08	0,11	0,01	-0,15	-0,37
Bosna i Hercegovina	2010	-0,08	-0,69	-0,74	-0,09	-0,35	-0,34
	2018	-0,24	-0,39	-0,62	-0,21	-0,23	-0,57
Hrvatska	2010	0,48	0,61	0,62	0,57	0,20	0,06
	2018	0,50	0,71	0,46	0,45	0,32	0,13
Slovenija	2010	1,05	0,87	1,03	0,76	1,01	0,92
	2018	0,99	0,91	1,13	0,69	1,06	0,87
Estonija	2010	1,11	0,66	1,09	1,39	1,16	1,00
	2018	1,21	0,60	1,19	1,56	1,24	1,57

Izvor: Svetska banka, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Jedna od ključnih prepreka uspostavljanju pravne države jeste sveprisutna korupcija. Decenijama unazad, srpska politička elita uspeva da iskoristi javne resurse kroz mreže klijentelizma, korupcije i partokratije u kojima drži zarobljen i politički i ekonomski sistem. Prema sociološkim istraživanjima, klijentelističke mreže čine tri grupe aktera: (1) političari i stranački funkcioneri koji zauzimaju mesta u državnim organima, javnim preduzećima (kao direktori i članovi upravnih odbora) i samim strankama, (2) posrednici i (3) privatnici i poslovni ljudi. Na svim nivoima vlasti mogu se naći manje ili više stabilne neformalne mreže koje povezuju ove aktere, unutar kojih se donose najvažnije političke i ekonomske odluke. Prve dve grupe aktera snagu crpu iz pripadnosti političkoj stranci, a druga grupa iz svog položaja na tržištu (cf. Cvejić ed. 2016).

Kroz klijentelističke mreže mogu se dobiti stalni ili privremeni i povremeni poslovi u javnom sektoru, a ponekad se i od privatnika traži da zaposle partijski kadar (pri čemu su, naravno, ovi prvi poželjniji jer nude veću sigurnost, a i manji stepen zavisnosti od stranke). Zaposleni zauzvrat volonterski rade za stranku, posebno tokom predizborne kampanje. U uslovima kada radnih mesta nema ili nisu dobro plaćena,

plate koje oni dobijaju postaju značajan finansijski resurs, kako za same radnike tako i za stranke. Osim poslova, kroz klijentelističke mreže razmenjuju se dobro plaćena mesta u upravnim odborima (koja su nagrada za lojalnost stranci), ugovori s državom, donacije strankama, sportskim klubovima, kulturnim manifestacijama itd. Na kraju, pod uticajem klijentelističkih mreža menjaju se zakoni i upravlja se radom kontrolnih mehanizama, posebno inspekcija (Stanojević, Babović and Gundogan, 2017).

Ove mreže primarno nastaju unutar partija. Međutim, u mnogim mestima u Srbiji lokalni lideri (sa svojim mrežama saradnika) uspevaju da zadrže vlast godinama, a nekada i decenijama, menjajući stranačku pripadnost onako kako se menja popularnost stranaka na državnom nivou. Ove lokalne klijentelističke mreže nadilaze okvire trenutnih skupštinskih većina i predstavljaju trajne mehanizme upravljanja i raspodele ograničenih ekonomskih resursa u lokalnim sredinama, ali i obeležje celokupnog političkog sistema (Vuković i Spasojević, 2020).¹⁸ Njihova istrajnost pokazuje slabost institucionalnih mehanizama raspodele resursa i poroznost pravne države.

Klijentelističke mreže idu u paru s raširenom korupcijom. Prema Indeksu percepcije korupcije koji računa *Transparency International*, Srbija je na 87 od 180 mesta, iza svih zemalja EU, ali je ispred Bosne i Hercegovine, Albanije i Rusije.¹⁹ Građani Srbije veruju da je korupcija raširena i da je zahvatila sve institucije (Tabela 4).²⁰

Tabela 4. Koliko je korumpiranih?

	Predsednik, premijer i službenici				Sudije			
	Srbija	Slovenija	Hrvatska	Nemačka	Srbija	Slovenija	Hrvatska	Nemačka
Nijedan	17,4%	13,1%	12,2%	40,3%	5,7%	6,1%	5,6%	26,3%
Neki	18,7%	39,6%	20,6%	25,9%	31,8%	47,8%	36,1%	40,6%
Većina	16,6%	10,7%	12,2%	7,3%	20,4%	13,2%	19,0%	5,7%
Svi	10,2%	5,3%	5,9%	0,7%	11,1%	5,2%	7,7%	0,9%
Ne znam	12,4%	12,5%	12,5%	8,5%	11,9%	12,9%	8,2%	8,9%
Nisam čula dovoljno da bih mogla da kažem	24,7%	19,0%	36,7%	17,3%	19,1%	15,0%	23,5%	17,5%

Izvor: EBRD Life in Transition Database, dostupno na adresi <http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/lits2.dta>

18 Primeri se mogu naći u: Novoj Crnji, Brusu, Bačkoj Palanci, Bosilegradu, Boru, Čajetini, Jagodini, Kikindi, Kragujevcu, Kraljevu, Obrenovcu, Pančevu, Pirotu i drugim mestima.

19 Izvor: Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2019?news/feature/cpi-2019>, pristupljeno 3. 8. 2020. godine.

20 Druga istraživanja daju konzistentne podatke i sva ukazuju da se institucije generalno opažaju kao korumpirane. Uporedite podatke Anticorrp projekta na adresi: <https://anticorrp.eu>.

Zanimljivo je da istraživanja istovremeno pokazuju da relativno mali procenat ispitanika ima neposredno i lično iskustvo s korupcijom – samo oko 8% u 2015. godini, što je pad u odnosu na 15% u 2009. godini (UNDP, 2015). Na prvi pogled, ovi podaci su u suprotnosti sa stavovima o raširenosti korupcije. To se može objasniti ili (a) neodlučnošću ispitanika da prijave iskustva s korupcijom (jer znaju da to nije društveno prihvatljiva praksa) ili (b) time da predstave o raširenosti korupcije nisu u direktnoj vezi s neposrednim iskustvom. U prilog drugog objašnjenja ide i to što građani Srbije opažaju institucije kao korumpirane i onda kada oni sami nisu imali neposredno iskustvo korupcije. Upravo suprotno tome, građani razvijenih evropskih zemalja opažaju svoje zemlje kao nekorumpirane i onda kada su imali neposredno iskustvo korupcije. To pokazuje kako uverenje da je zemlja korumpirana ne zavisi od neposrednih iskustava, već da je reč o generalizovanom stavu građana Srbije (Charron, 2016).

Kako je, onda, takav stav nastao? Najverovatnije da njegove korene treba tražiti u ponašanju elite i nekažnjivosti i neodgovornosti, a manje u svakodnevnim iskustvima građana. U tome posebnu ulogu ima jedan segment postsocijalističke transformacije – privatizacija. Ovaj proces bio je snažan pokretač korupcije u svim postsocijalističkim društvima (Hoffand Stieglitz, 2005), pa i u Srbiji. Privatizacija je predstavljala ne samo ogroman projekat pretvaranja javnih resursa u privatne već i osnov za nastanak i održavanje nove ekonomske i političke elite (Lazić, 2011; Vuković, 1994). Povrh toga, privatizacija je delovala podsticajno na bujanje korupcije i klijentelizma, razvoj predatorske elite (Krastev, 2004) i zarobljavanje države (Pavlović, 2006). U takvim okolnostima lako je nastajala predstava o korupciji koja prožima sve pore živote.

Ne mali doprinos učvršćivanju uverenja o raširenosti korupcije dali su brojni novinski izveštaji o privatizacionim i finansijskim skandalima i gotovo potpuno odsustvo zakonske odgovornosti pripadnika političke i ekonomske elite pred sudovima (uporedi: Antonić, 2006; Zurnić, 2018; Vuković, 2011). U periodu koji analiziramo značajnu ulogu u osporavanju pravne države imala su tri velika skandala. Reč je o tri paradigmatična osporavanja pravne države koja pokazuju kako politička elita podriva zakone i institucija, ograničava prava i slobode i neguje uzajamnu solidarnost članova klijentelističko-političkih struktura koji učestvuju u pretvaranju javnih u privatne resurse. Ta tri slučaja su „Beograd na vodi“ i rušenje u Savamali, afera s plagijatima doktorata i diploma i podiranje pravnog poretka tokom vanrednog stanja. U narednim pasusima ukratko ćemo ih prikazati.

Prva slučaj je izgradnja kompleksa „Beograd na vodi“ i rušenje objekata u Savamali. Tokom 2014. godine, vlast je obnarodovala da započinje izgradnju stambeno-poslovnog kompleksa „Beograd na vodi“ na obali Save, u takozvanom Savskom amfiteatru. Da bi se u delo sproveo kontroverzni građevinsko-urbanistički projekat, u noći između 24. i 25. aprila 2016. godine, nepoznate maskirane osobe blokirale su Hercegovačku ulicu, oterale prolaznike i organizovale rušenje 12 objekata. Policija nije reagovala na

prijave građana. Čini se da su u samu akciju bila uključena javna preduzeća: struja je ugašena, Parking servis je uklonio vozila, Gradska čistoća te večeri nije čistila Hercegovačku ulicu (Zaštitnik 2017: 10–11; 127; Karabeg, 2018). Taj događaj predstavlja faktičko suspendovanje pravne države – niz zakona i javnih ovlašćenja ukinut je da bi se privatni interesi aktera uključenih u izgradnju „Beograda na vodi“ ostvarili.²¹ Uprkos jasnom kršenju zakona i protestima građana i stručne javnosti, političari su prebacivali odgovornost s jedne na drugu instituciju i izbegavali da javno osude ovaj čin (Glavonjić, 2016; Georgijev, 2019).

Rušenje objekata u Savamali nije jedina kontroverza u vezi s ovim projektom. Naredno veliko pitanje tiče se zaštite javnog interesa i budžetskih sredstava. Partner na projektu je arapski investitor čiji se tačni ulog nikada nije saznao (u ovom, ali i u drugim projektima, cf. Ilić, Velimir, 2016), ali su zato konture javnog uloga i budžetskih troškovi ovog projekta postepeno isplivali na svetlo dana. Da bi se projekat „Beograd na vodi“ ostvario, najpre je menjan prvobitni urbanistički plan po kome je taj prostor bio namenjen javnoj upotrebi da bi nakon izmene bila dozvoljena gradnja stambeno-poslovnih objekata. Zatim je posebnim Zakonom²² omogućena eksproprijacija zemljišta.²³ Država se obavezala na velika javna ulaganja koja čine zemljište u centru grada (100 hektara), te troškovi njegovog infrastrukturnog opremanja, izmeštanja autobuske i železničke stanice i pruge i izgradnja nove infrastrukture (TI, 2015). S druge strane, tačan iznos koji je strani partner uneo u ovaj projekat, kao i tačni javni troškovi koji su s njim povezani, do danas su ostali tajna (Nikoletić, 2018), a svi napori da se detalji projekta obelodane ostali su uzaludni (Vreme, 2016). Zasad je jasno da je umesto prvobitno najavljenih 3.500.000.000 evra stranog ulaganja, ugovorom predviđeno ulaganje od tek 150.000.000 evra i još 150.000.000 evra kredita (Mihajlović, 2015).

U slučaju izgradnje „Beograda na vodi“ i rušenja u Savamali vlast je suspendovala pravnu državu, zakone i institucije, kada je smatrala da je to preduslov za ostvarivanje partijskih i ličnih finansijskih interesa. Pored toga, „Beograd na vodi“ je primer kako ulazak netransparentnog kapitala u nekonsolidovanu demokratiju omogućava eliti da sprovodi modele razvoja koja odlikuju podređivanje globalnih planova i urbanog razvoja interesima klijenata, segregacija zone u kojoj žive bogati s posebnim investi-

21 Zaštitnik građana je aktivno ocenjivao poštovanje zakona u ovom slučaju i ukazao na niz nepravilnosti u radu državnih organa kao što je povreda prava građana na slobodu i bezbednost, kršenje nepovredivosti fizičkog i psihičkog integriteta i povreda imovinskih prava (Zaštitnik, 2016; Zaštitnik, 2017).

22 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta izgradnje „Beograd na vodi“, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 34/2015, 103/2015 i 153/2020.

23 Ustavnom sudu podneta inicijativa za ocenu ustavnosti ovog zakona. Ustavni sud odbacio je inicijativu smatrajući da je postojao legitiman interes za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju (odluka US IUz 115/2015 od 25. aprila 2019). Inicijativa „Ne davimo Beograd“ podnela je republičkoj javnoj tužiteljki predlog za podnošenje tužbe radi utvrđenja ništavosti tog ugovora (<https://nedavimobeograd.files.wordpress.com/2017/03/predlog-za-utvrca491vanje-nic5a1tavosti.pdf>). Očekivano, predlog je odbijen, bez posebnog obrazloženja.

cijama i privilegijama,²⁴ te simboličko redefinisanje identiteta grada i države tako da oslikavaju želju za moći i istorijskom ulogom vladajućih elita.

Sledeći paradigmatičan slučaj podrivanja pravne države jeste afera s plagiranim doktoratima. Najpre je 2014. godine u pitanje dovedena autentičnost doktorata koji je tadašnji ministar policije Nebojša Stefanović prethodne godine odbranio na Univerzitetu Megatrend (Grušić, Radeljić, Tomić, 2014). Kasnije su za plagijat bili optuženi i nekadašnji vaterpolista, a potonji predsednik opštine Novi Beograd Aleksandar Šapić, koji je doktorsku disertaciju odbranio na Univerzitetu Union (Grušić, Milanović, Radeljić, Tomić, 2014), tadašnji gradonačelnik Beograda, a potonji ministar finansija Siniša Mali, koji je doktorirao na Fakultetu organizacionih nauka Univerziteta u Beogradu (Karapandža, 2014; Miletić, 2014), Jorgovanka Tabaković, guvernerka Narodne banke Srbije, koja je doktorirala na Univerzitetu Edukons (Milivojević, 2017) i direktorka Službenog glasnika Jelena Trivan, koja je doktorirala na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu (Rujević, 2019).

Uprkos vrlo egzaktnim kritikama koje su ukazale na nizak kvalitet odbranih doktorskih teza i plagirani sadržaj, privatni univerziteti nisu sprovedli postupke provere ovih navoda. Epilog je dobio samo slučaj Siniše Malog. Nakon niza sednica, izbegavanja odgovora, pritisaka javnosti i studenata, doktorat Siniše Malog je odlukom Univerziteta u Beogradu poništen (Sovilj, 2019). Odluku Univerziteta predsednik Republike, predsednica Vlade i ministar prosvete odbacili su kao političku (Beta, 2019; N1, 2019; Tanjug, 2019). Na kraju, Siniša Mali nije snosio nikakvu moralnu ili političku odgovornost za svoj prekršaj.²⁵

U ovom slučaju predstavnici vlasti ignorisali su pozive javnosti da prihvate odgovornost za plagiranje doktorata i falsifikovanje podataka o studijama, dok je u slučaju Siniše Malog podriven i institucionalni autoritet Univerziteta u Beogradu. Dva važna zaključka slede iz ovog slučaja. Iako je pritisak javnosti bio veliki, od svih uključenih institucija, samo je Univerzitet u Beogradu nakon duge i mučne procedure uspeo da proces privede kraju. To pokazuje da je pritisak javnosti delotvoran onda kada su institucije sposobne da na njega reaguju. Drugo, lična odgovornost nosilaca vlasti u jednom relativno bezazlenom okviru (koji podrazumeva moralnu, pre nego krivičnu odgovornost), pokazala se kao manje važnom od interesa i međusobne lojalnosti članova političke elite.

24 Doduše, u okvirima Beograda, ovo nije ni prvi primer, ali jeste najdrastičniji. Nedoumice oko izvora finansiranja izazvala je i izgradnja Univerzitetskog sela za smeštaj učesnika Uneverzijade 2009. godine, koje je kasnije pretvoreno u stambeni kompleks Belvil (Majdin, 2010).

25 Podsetimo se, sasvim suprotno od srpskog iskustva, nemački političari Anet Šavan (Annette Schavan) i Karl Teodor Cugutebmerg (Karl-Theodorzu Guttenberg) podneli ostavke nakon što su bili optuženi za plagijate doktorata. Univerziteta u Bajrojtju (Bayreuth) proglasio je Cugutembergov doktorat ništavnim nepunih mesec dana nakon što su se pojavile optužbe, a Univerzitetu u Dizeldorfu (Düsseldorf) trebalo je nekoliko meseci da poništi doktorat Anete Šavan star ravno 33 godine.

Konačno, treći primer je ograničavanje prava i sloboda i suspendovanje pravnog poretk tokom vanrednog stanja. Nakon izbijanja pandemije covid-19, u Srbiji je vanredno stanje proglašeno 15. marta odlukom predsednika Republike Srbije Aleksandra Vučića, predsednice Narodne skupštine Maje Gojković i predsednice Vlade Ane Brnabić.²⁶

Po opštoj oceni stručnjaka, odluka o proglašenju vanrednog stanja nije bila u skladu sa Ustavom (Spaić, 2020; Šabić, 2020; Mandić, 2020), kao ni pojedinačne odluke o, na primer, zabrani kretanja (Marinković, 2020). Ustav Srbije u čl. 200 kaže da Narodna skupština proglašava vanredno stanje. Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, pod istim uslovima kao i Narodna skupština. Pri proglašenju vanrednog stanja, vlast se pozvala na nemogućnost sastajanja Narodne skupštine zbog opasnosti od virusa i zbog naredbe Ministra zdravlja kojim se zabranjuje okupljanja više od 50 ljudi (Beta, 2020). Time je važne ustavnih normi poništeno pravnim aktom nižeg ranga, dok su u istim okolnostima parlamenti drugih država uredno zasedali.²⁷ Kasnije tokom godine, Ustavni sud je sa slabom argumentacijom odbio da se izjašnjava o inicijativama za ocenu ustavnosti odluke o uvođenju vanrednog stanja (Jovanović, Miodrag, 2020; Dajović, 2020) i time zatvorio mogućnost da se zaštita ustavnosti i vladavine prava traži u domaćim pravnim i institucionalnim okvirima.

Samo vanredno stanje vlast je iskoristila za političku promociju pred izbore i dodatnu kontrolu medija i novinara (Nenadić, 2020; Kleut, 2020; Spasojević, 2020). Novinari su zastrašivani, a u jednom periodu izvori informacija o pandemiji bili su ograničeni na zvanične; vlasti su aktivno zastrašivale i pretile građanima, identifikujući krivce za nepovoljan tok epidemije, od povratnika iz inostranstva do omladine, dok su uredbama izvršne vlasti uvedena takozvana skajp-suđenja. I u periodu nakon ukidanja vanrednog stanja nastavljeno je kršenje prava građana i obaveza vlasti, npr. kroz netransparentno vođenje evidencije o obolelim i umrlim. Uprkos ustavnoj i zakonskoj obavezi da istinito i blagovremeno obaveštavaju javnost o ovim informacijama od javnog značaja, državni organi su krivotvorili podatke (Jovanović, Natalija, 2020; Nenadić, 2020b).

U slučaju neustavno uvedenog vanrednog stanja i ograničavanja prava i sloboda pokazuje se još viši nivo neobaziranja na zakone, institucije i društvene interese. U prethodna dva slučaja, pravni poredak je kršen ili suspendovan zbog finansijskih i političkih interesa elite. Ovde je situacija obrnuta: dramatične okolnosti pandemije, u kojoj su životi mnogih građana bili ugroženi, iskorišćene su za još jedno pomeranje granica i normalizovanje nezakonitog i nedemokratskog ponašanja, suspendovanje institucije (parlamenta i sudova) i ograničavanje političkih i medijskih sloboda.

26 „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 29/2020-3

27 Usporedite pregled aktivnosti parlamenata na <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>

Zaključak

Ključni problem u uspostavljanju i održavanju vladavine prava u Srbiji je uspostavljenje sistema političke i pravne odgovornosti elite. Mehanizmi koji to treba da omoguće – kompetitivni politički sistem sa snažnom opozicijom, pravosuđe i nezavisna tela i živo građansko društvo i nezavisni mediji – nalaze se pod udarom vlasti već čitavu deceniju. Mnogi elementi tog sistema ne daju rezultate: tužilaštvo ne podnosi optužnice, a sudovi nemaju dovoljno snage i nezavisnosti da kažnjavaju pripadnike političke elite za kršenje zakona i zloupotrebu ovlašćenja. Jedino mediji i građansko društvo uporno otkrivaju afere i ukazuju na nezakonitosti u radu vlasti. No, u nedostatku čvrstih mehanizama odgovornosti (onih koji „imaju zube“), njihova otkrića i nalazi ne uspevaju da se materijalizuju u političku ili pravnu odgovornost.

U takvom društvenom kontekstu, skupa s pozadinom poslednje decenije 20. veka, obeležene ratovima, siromaštvom i političkim nestabilnostima, nastala je jedna specifična i raširena percepcija srpskog društva i politike kao „nenormalne“ i „nemoralne“. Tokom devedesetih, životne okolnosti bile su teške i stvorile su uverenje da stvari u Srbiji „nisu normalne“, te da je jedini način da se vodi „normalan život“ – da se emigrira (Greenberg, 2011: 93). Kasnije su društveni procesi usporene demokratizacije, problematične privatizacije i sporog ekonomskog oporavka oživeli ovaj „diskurs nenormalnosti“.²⁸ Čini se da je na taj način neuspešna demokratska konsolidacija i izgradnja pravne države, skupa s visokim, a neispunjenim očekivanjima (Matić, 2012; Stojiljković, Spasojević i Lončar, 2015), proizvela jedinu moguću posledicu – depolitizovanu, dezorijentisanu i skeptičnu naciju bez nade.

28 Uporediti: Zurnić, 2018; Mikuš, 2018; Filipović, 2018; Greenberg, 2011; Vuković i Cvejić, 2019.

Literatura

- Antonić, Slobodan (2006). *Elita, građanstvo i slaba država*. Beograd: Službeni glasnik.
- Arandarenko, Mihail (2010), *Politička ekonomija nezaposlenosti*. U: Grupa autora (2010), *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije: Učinak prve decenije tranzicije*, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 71–87.
- Babović, Marija et al. (2017). *Da li like-uješ protest?* Beograd: SeConS, dostupno na: <https://www.secons.net/files/publications/84-publication.pdf>
- BCLJP (2015). *Ljudska prava u Srbiji 2014*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Begović, Boris i dr. (2007). *Korupcija u Srbiji. Pet godina posle*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Bešić, Miloš (2016). *Građanska politička kultura: Srbija u Evropi*. *Sociološki pregled* 50.3: 299–326.
- Beta (2019). *Vučić: Odluka o doktoratu Malog politička, neće uticati na njegovo mesto u Vladi*. N1 Info, 22.11.2019. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a546120/Vucic-Odluka-o-doktoratu-Malog-politicka-neece-uticati-na-njegovo-mesto-u-Vladi.html>
- Beta (2020). *Gojković: Ako Skupština ne može da se sastane, Vlada može propisati mere odstupanja od ljudskih prava*. Beta 23. 3. 2020. godine, dostupno na: <https://beta.rs/politika/124903-gojkovic-ako-skupstina-ne-moze-da-se-sastane-vlada-moze-propisati-mere-odstupanja-od-ljudskih-prava>
- Beta (2020b). *Tepić: Prijavila sam Interpolu „nestanak“ republičkog javnog tužioca Zagorke Dolovac*. Danas 26. 5. 2020, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/tepic-prijavila-sam-interpolu-nestanak-republickog-javnog-tuzioca-zagorke-dolovac/>
- Bovens, M. (2010), *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, *West European Politics*, 33: 5, 946–967.
- Bühlmann, M. & Kunz R. (2011). *Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems*. *West European Politics*, (34), 2: 317–345.
- CESID (2017), *Javno mnjenje Srbije. Politički aktivizam građana Srbije*. Beograd: Cesid.
- Charron, Nicholas (2016). *Do Corruption Measures Have a Perception Problem? Assessing the Relationship Between Experiences and Perceptions of Corruption Among Citizens and Experts*. *European Political Science Review*, 8(1), 147–171.
- CRTA (2019). *Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima 2019*. Beograd: CRTA.
- CRTA (2020). *Parlamentarni izbori 2020 – Završni izveštaj sa preporukama*. Beograd: CRTA.
- Cvejić, Slobodan (2019), *Demokratijom protiv stabilokratije: Ko su i šta žele učesnici protesta '1 od 5 miliona'?*, Mons br. 9, dostupno na: <http://mons.rs/demokratijom-protiv-stabilokratije>, pristupljeno 19. marta 2020. godine
- Cvejić, Slobodan (ed.) (2016). *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo**. Beograd: SeConS.

- Dabetić, Valerija (2019). Personalna nezavisnost sudija u Srbiji – ideal ili iluzija? U: V. Radović (ur.) Usklađivanje poslovnog prava Srbije s pravom Evropske unije, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd.
- Dajović, Goran (2020). Epitaf za srpski ustav. Otvorena vrata pravosuđa, dostupno na: <https://otvorenavratapravosudja.rs teme/ustavno-pravo/epitaf-za-srpski-ustav>
- Dallara Cristina (2014). Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe: Between the EU and the Legacies of the Past. Springer. Cham.
- Danas (2018). Progon sudije koja je odbila da sudi prema sugestijama. Danas, 6. 11. 2018. godine, <https://www.danas.rs/politika/progon-sudije-koja-je-odbila-da-sudi-prema-sugestijama/>
- Đurić, Snežana (2018). Novi progon sudije iz Šapca koja je ukazivala na korupciju. Pištaljka, 25. 5. 2018. godine, <https://pistaljka.rs/home/read/729>
- Đurić, Vanja (2020). Falkoni: Francuski predsednik formalno bira sudije, na predlog nezavisnog tela. N1, 22. 1. 2020. godine, <http://rs.n1info.com/Vesti/a562932/Falkoni-Francuski-predsednik-formalno-bira-sudije-na-predlog-nezavisnog-tela.html>
- EC (2010). Serbia 2010 Report, Strasbourg: The European Commission.
- EC (2016), Serbia 2016 Report. Com (2016), 715 final, Brusel: European Commission.
- Filipović, Božidar (2018). O privatizaciji i privatnom vlasništvu – kvalitativni i kvantitativni pristup problem vrednosne orijentacije, u: Jelena Pešić, Vera Backović, and Anđelka Mirkov (eds), Srbija u uslovima globalne krize neoliberalnog oblika kapitalističke regulacije. ISI FFUB.
- Georgijev, Slobodan (2019). Nasleđe Aleksandra Vučića. Vreme, 15. 8. 2019. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1709726>
- Georgijev, Slobodan (2020). Izgleda da ćemo u Strazbur. Vreme, 30. 1. 2020. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1749491>
- Glavonjić, Zoran (2016). Još se ne zna ko su rušitelji Savamale u fantomkama. Radio Slobodna Evropa, 4. 5. 2016. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/deset-dana-posle-slucaj-savamale-bez-odgovora/27715594.html>
- Greenberg, Jessica (2011). On the Road to Normal: Negotiating Agency and State Sovereignty in Postsocialist Serbia. 113 American Anthropologist 88
- Grušić, Uglješa, Branislav Radeljić, Slobodan Tomić (2014), Kako do doktorata? Lako! Slučaj ministra Stefanovića. <http://pescanik.net/kako-do-doktorata-lako-slucaj-ministra-stefanovica/>, pristupljeno: 18. 5. 2016. godine
- Grušić, Uglješa, Marko Milanović, Branislav Radeljić, Slobodan Tomić (2014), Drski plagijat Aleksandra Šapića, <http://pescanik.net/drski-plagijat-aleksandra-sapica/>, pristupljeno 18. 5. 2016. godine
- Hoff, Karla, and Joseph E. Stiglitz (2005). The creation of the rule of law and the legitimacy of property rights: the political and economic consequences of a corrupt privatization. The World Bank.
- Ilić, Goran et al. (2018). Javno tužilaštvo i javni interes: Mogućnost javnog tužioca da zaštiti javni interes. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.

Ilić, Goran (2018). Kritičko razmatranje Radnog teksta amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije (stranputice u tumačenju međunarodnih dokumenata), Fondacija Centar za javno pravo, <http://www.fcjp.ba/index.php/projekti>

Ilić, Goran et al. (2019). Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.

Ilić, Velimir (2016). Arapske investicije u Srbiji: Više euforije nego ekonomije. Aljazeera Balkans, 6. 11. 2016. godine, dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/arapske-investicije-u-srbiji-vise-euforije-nego-ekonomije>

Informer (2015), Informer raspisuje nagradu: Do 1.000.000 dinara za dokaz o Jankoviću. Informer, 6. 6. 2015. godine, dostupno na: <https://informer.rs/vesti/politika/216319/informer-raspisuje-nagradu-000-000-dinara-dokaz-jankovicu>

Informer (2019). Skupština ustaje protiv Majića! Ovako izgleda presuda koja je zgrozila Srbiju! Informer, 14. 9. 2019. godine, <https://informer.rs/vesti/politika/458995/skupstina-ustaje-protiv-majica-ovako-izgleda-presuda-koja-zgrozila-srbiju>

Informer (2020). Podvala žutog pravosuđa! Nebojša Zelenović izmakao pravdi. Informer, 4. 2. 2020. godine, <https://informer.rs/vesti/politika/490839/podvala-zutog-pravosudja-nebojsa-zelenovic-izmakao-pravdi>

Insajder (2016). Slučaj Hercegovačka: Koliko je javan rad Javnog tužilaštva? Insajder 5. 10. 2016. godine, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1688/>

Insajder (2020). Reakcije struke na predlog državnog sekretara da predsednik bira tužioce i sudije: Dodatni pritisak na pravosuđe. Insajder, 20. 1. 2020. godine, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16679/>

Istinomer (2018). Kako je začutala Zagorka Dolovac. Istinomer, 10. 5. 2018. godine, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/amnezija/kako-je-zacutala-zagorka-dolovac/>

Jovanović, Miodrag (2020). Ustavni sud u raljama karlsmitovskih pitanja. Peščanik, 20. 5. 2020, dostupno na: <https://pescanik.net/ustavni-sud-u-raljama-karlsmitovskih-pitanja/>

Jovanović, Natalija (2020). Korona: Broj umrlih i zaraženih višestruko veći od zvanično saopštenog. Javno, 22. 6. 2020. godine, dostupno na: <https://javno.rs/analiza/korona-broj-umrlih-i-zarazenih-visestruko-veci-od-zvanicno-saopstenog>

Karabeg, Omer (2018). Ko se još seća Savamale? Radio Slobodna Evropa, 28. 10. 2018. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/savamala-afere-zataskavanje-most/29567428.html>

Karapandža, Raša (2014), Velike tajne Malog majstora – ili kako je Siniša Mali ukrao doktorat, <http://pescanik.net/velike-tajne-malog-majstora-ili-kako-je-sinisa-mali-ukrao-doktorat/>, pristupljeno 18. 5. 2016. godine

Karla Hoff and Jozeph Stiglitz, 'After The Big Bang? Obstacles To The Emergence Of The Rule Of Law In Post-Communist Societies' (2004) 94 American Economic Review 753–763.

Kleut, Jelena (2020). Okvir rata u polarizovanom javnom diskursu tokom pandemije. Mons br. 13, dostupno na: <http://mons.rs/okvir-rata-u-polarizovanom-javnom-diskursu-tokom-pandemije>

Krastev, Ivan (2004). Zamka nefleksibilnosti: frustrirana društva, slabe države i demokratija. Beograd: UNDP i BFPE

- Lazić, Mladen (2011). Čekajući kapitalizam. Beograd: Službeni glasnik.
- Majdin, Zoran (2010). Neosnovane i druge sumnje. Vreme, 2. 9. 2010. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=948221>
- Mandić, Sofija (2020). Vanredno ili ratno, pitanje je sad. Peščanik, 20. 3. 2020. godine, dostupno na: <https://pescanik.net/vanredno-ili-ratno-pitanje-je-sad/>
- Mandić, Sofija (2020b). Zagorka Dolovac ponovo među tužiocima. Peščanik, 12. 8. 2020. godine, dostupno na: <https://pescanik.net/zagorka-dolovac-ponovo-medju-tuziocima/>
- Marinković Tanasije (2009). O ustavnosti opšteg reizbora sudija. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 57 (1): 283–291.
- Marinković, Tanasije (2020). Neustavna odredba o zabrani kretanja. Danas, 2. 4. 2020. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/>
- Marković Ratko (2010). Sudstvo – Ahilova peta države Srbije. Pečat, dostupno na: <http://www.pecat.co.rs/2010/04/sudstvo-ahilova-peta-drzave-srbije/>,
- Matić, Jovanka (2012). (Too) High Expectations of Democracy in Serbia? Interpretation of Empirical Research Results. Southeastern Europe 36, 304–327.
- Mendelski, Martin (2015). The EU spathological power: The failure of external rule of law promotion in Southeastern Europe. Southeastern Europe, 39 (3): 318–346
- Mihajlović, Branka (2015). Ugovor o Beogradu na vodi otkriva veliku prevaru. Radio Slobodna Evropa, 21. 9. 2015. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ugovor-o-beogradu-na-vodi-otkriva-veliku-prevaru/27260571.html>
- Miladinović, Veljko (2019) Sudija Majić glavna tema u Skupštini, on kaže da nije iznenađen napadima, ali jeste što oni dolaze iz izvršne vlasti. Nedeljnik, 20. 5. 2019. godine
- Milenković, M.R. (2020). Na dnevnom redu Skupštine izbor sudija – i sudija Majić. Danas, 12. 2. 2020. godine, <https://www.danas.rs/politika/na-dnevnom-redu-skupstine-izbor-sudija-i-sudija-majic/>
- Miletić, Natalija (2014), Iz Nemačke s ljubavlju. <http://pescanik.net/iz-nemacke-s-ljubavlju/>, pristupljeno: 18. 5. 2016. godine
- Milivojević, Jelena (2017). Doktorat Jorgovanke Tabaković: Gotova priča. CINS, 21. 12. 2017. godine, <https://www.cins.rs/doktorat-jorgovanke-tabakovic-gotova-prica/>
- Mrakovčić, Marko i Danilo Vuković (2019). Unutarnja kriza pravosuđa? Stavovi pripadnika pravničkih profesija o pravosuđu u Hrvatskoj i Srbiji. Politička misao: časopis za politologiju 56.1 (2019): 75–105.
- N1 (2019), Brnabić za N1: Mali ostaje u Vladi Srbije, odluka etičkog odbora je politička. N1 Info, 24. 11. 2019. godine, dostupno na: <https://rs.n1info.com/Vesti/a546592/Brnabic-za-N1-Mali-ostaje-ministar-odluka-etickog-odbora-je-politicka.html>
- Nenadić, Nemanja (2020). Zaključavanje informacija. Peščanik 3. 4. 2020. godine, dostupno na: <https://pescanik.net/zakljucavanje-informacija/>
- Nenadić, Nemanja (2020b). Korona i pristup informacijama. Otvorena vrata pravosuđa, dostupno na: <https://otvorenaratappravosudja.rs teme/ustavno-pravo/korona-i-pristup-informacijama>

Nikoletić, I. (2018). Grad ne zna koliko je para uložio u Beograd na vodi. Danas 11.06.2018. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/grad-ne-zna-koliko-je-para-ulozio-u-beograd-na-vodi/>

Novosti (2015). „Saša Janković imao barut na rukama; Ombudsman: Nađeni su nitrati, prijatelja sam mazio po kosi“, Novosti 22. 4. 2015. godine, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:544779-Sasa-Jankovic-ima-barut-na-rukama-Ombudsman-Nadjeni-su-nitrati-prijatelja-sam-mazio-po-kosi>, pristupljeno: 27. 3. 2020. godine

O'Donnell, Guillermo (2004), Why the rule of law matters, Journal of Democracy, Vol. 15, Iss. 4; pp. 32–47.

Orlović, Slobodan (2010). Stalnost sudijske funkcije vs. Opšti reizbor sudija u Republici Srbiji. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 58 (2): 163–196.

Palombella, Gianluigi (2009) „The Rule of Law and its Core“ in Palombella, Gianluigi and Neil Walkereds. (2009), Relocating the Rule of Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing

Pavlović, Dejan (2010). Reforma pravosuđa u Srbiji posle 5. oktobra, In: Pavlović, Dušan (ed.): Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle (Fondacija Heinrich Böll, Beograd), pp. 83–94.

Pavlović, Dušan (2006). 'Zarobljena država' u: Srećko Mihailović (ur.), Pet godina tranzicije. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung

Pešić, Jelena (2017). Promena vrednosnih orijentacija u postsocijalističkim društvima Srbije i Hrvatske: politički i ekonomski liberalizam. Beograd: Univerzitet u Beograd – Filozofski fakultet. Institut za sociološka istraživanja.

Pešić, Jelena (2019). Protesti u doba postdemokratije, Mons br. 9. 2019. godina, dostupno na: <http://mons.rs/protesti-u-doba-postdemokratije>, pristupljeno: 19. marta 2020. godine

Petrović Škero, Vida (2018). Nacrt amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu i mišljenje Venecijanske komisije br. 921/2018 o Nacrtu amandmana. Fondacija Centar za javno pravo, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/index.php/projekti>

Petrović, Dalibor (2019). Protestovanje u doba umreženih demokratija – slučaj protesta „1 od 5 miliona“, Mons br. 9, dostupno na: <http://mons.rs/protestovanje-u-doba-umrezenih-demokratija-slucaj-protesta-1-od-5-miliona>, pristupljeno: 19. marta 2020. godine

Politika (2018). Suđenje Zelenoviću ljulja šabačko pravosuđe. Politika, 10. 12. 2018. godine, <http://www.politika.rs/sr/clanak/417750/Hronika/Sudenje-Zelenovicu-ljulja-sabacko-pravosude>

Poverenik (2013). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu. Rezime. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/rezime.doc>

Poverenik (2014). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2013. godinu. Rezime. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/rezime.doc>

- Poverenik (2015). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu. Rezime. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/rezime.doc>
- Poverenik (2017). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2016. godinu. Rezime. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/rezime.docx>
- Poverenik (2018). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu. Rezime. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2017/rezime.doc>
- Poverenik (2020). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2019. godinu. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.docx>
- Radojević, Vesna (2015). Posle sukoba Žandarmerije i Kobri zaoštren odnos vlasti prema Ombudsmanu. Istinomer, 21. 5. 2015. godine, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/analize/posle-sukoba-zandarmerije-i-kobri-zaostren-odnos-vlasti-prema-ombudsmanu/>
- Rakić-Vodinelić, Vesna, Ana Knežević Bojović i Mario Reljanović (2012). Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012. Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. Beograd, JP Službeni glasnik.
- Rujević, Nemanja (2019). Anatomija jedne disertacije. Vreme broj 1508, 28. 11. 2019. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1735017>
- Savet (2016). Izveštaj o stanju u pravosuđu. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije. Dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konacno%20!.pdf>
- Sovilj, Miodrag (2019). Doktorat Siniše Malog za Univerzitet gotova priča, ministar može samo na sud. N1 Info, 12. 12. 2019. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a551875/Doktorat-Sinise-Malog-za-Univerzitet-gotova-prica-ministar-moze-samo-na-sud.html>
- Spaić, Bojan (2020). Ko je ovde suveren? Mons br. 13, dostupno na: <http://mons.rs/ko-je-ovde-suveren>
- Spasojević, Dušan (2020). Populističkom represijom protiv nevidljivog neprijatelja. Mons br. 13, dostupno na: <http://mons.rs/populisticom-represijom-protiv-nevidljivog-neprijatelja>
- Stanojević, Dragan, Marija Babović and Dragana Gundogan (2017). Actor, resource s and mechanisms of clientelism in Serbia. In: Cvejić, Slobodan (ed.) Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbiaand Kosovo*, Belograd: SeConS, str. 44–65
- Stojilković Zoran, Dušan Spasojević i Jelena Lončar (2015). Da li je populizam neizbežan sastojak politike u Srbiji? U: Vesna Knežević Predić (ur.). Politički identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu, Beograd, Fakultet političkih nauka, 2015, str. 37–50.
- Stojilković, Nataša (2019). Miodrag Majić: Šta napadi na njega pokazuju drugim sudijama. BBC, 24. 5. 2019. godine, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-48385140>
- Šabić, Rodoljub (2020), Stanje ili situacija pitanje je sad. Peščanik, 15. 3. 2020. godine, dostupno na: <https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>

Tamanaha, Brian Z. (2009), A Consise Guide to the Rule of Law. In: Palombella, Gianluigi and Neil Walkereds. (2009), Relocating the Rule of Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing

Tanjug (2019). Šarčević o doktoratu Siniše Malog: Da sam mu šef, ja ga ne bih dao jer dobro radi svoj posao. Blic, 25. 11. 2019. godine, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sarcevic-o-doktoratu-sinise-malog-da-sam-mu-sef-ja-ga-ne-bih-dao-jer-dobro-radi-svoj/hqv7x4p>

Tepavac, Tara (2019). Kontroliše li parlament izvršnu vlast? MONS br.11, dostupno na: <http://mons.rs/kontrolise-li-parlament-izvrsnu-vlast>

Tepavac, Tara (2019). Kontroliše li parlament izvršnu vlast? MONS br.11, dostupno na: <http://mons.rs/kontrolise-li-parlament-izvrsnu-vlast>

TI (2015). Beograd na vodi: geneza slučaja. Beograd: Transparentnost Srbija, dostupno na: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja.docx

Tomić, Nikola i Lena Hedošević (2015). Evropska komisija žestoko: Sramota je šta rade zaštitniku građana. Blic, 21. 4. 2015. godine, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/evropska-komisija-zestoko-sramota-je-sta-rade-zastitniku-gradana/24fmzkm>

UNDP (2015). Stav građana prema korupciji. Beograd: UNDP

Vreme (2016). Tribina – Pravni aspekti projekta „Beograd na vodi“: Ideje arapske, pare naše. Vreme, 29. 12. 2016. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1454354&print=yes>

Vuković, Danilo (2020). Pravosuđe u post-eri: Institucionalna skepsa kao norma. U: Jovanović, Miodrag i Ana Zdravković (ur.). Sudstvo kao vlast, Beograd: CEPRIŠ, str. 35–55.

Vuković, Danilo and Marko Mrakovčić (2021). Legitimacy, Independence and Impartiality: How Do Serbian and Croatian Legal Professionals Assess Their Judiciaries? Europe Asia Studies. Rad prihvaćen za objavljivanje.

Vuković, Danilo and Slobodan Cvejić (2019). Attitudes Towards the Rule of Law in Contemporary Serbia: A Coherent Legal Culture. Jahrbuchfür Ostercht 60 (1): 203–221.

Vuković, Danilo i Dušan Spasojević (2020). Prêt-à-porter Clientelistic Networks: Do They Exist Before or Independently of Parties in Contemporary Serbia? Rad predstavljen na konferenciji Political Clientelism in the Western Balkans. 9–11. decembar 2020. godine, Institute for Sociological, Political and Judicial Research, Ss. Cyriland Methodius University in Skopje (ISPJR-UKIM); Faculty of Philosophy, University of Belgrade and Faculty of Social Sciences, University of Tirana.

Vuković, Danilo. Društvene osnove pravne države – primer Srbije. Sociološki pregled 45.3 (2011): 421–451.

Vuković, Slobodan (1994). Pokretljivost i struktura društva. Beograd: IKSİ

Vuković. Danilo (2018). The Quest for Government Accountability and Rule of Law: Conflicting Strategies of Stateand Civil Society in Cambodia and Serbia. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations29 (3): 590–602.

Zaštitnik (2016). Utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana broj 13-12-2147/2016. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>

Zaštitnik (2015). Javne preporuke za razrešenje ministra odbrane i direktora VBA. https://www.ombudsman.rs/attachments/4319_4319_javna%20preporuka%20za%20razresenje%20MO%20i%20direktora%20VBA.pdf

Zaštitnik (2017). Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu. Beograd: Zaštitnik građana.

Zurnić, Marija (2018). Corruption and democratic transition in Eastern Europe: The role of political scandals in post-Milošević Serbia. Springer.

Waldron, Jeremy (2008). The Concept and the Rule of Law. *Georgia Law Review* 43(1): 3–61.

Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine

Vujo Ilić

Desetak godina posle petooktobarskih promena, u Srbiji se, između dva ciklusa, izborima uglavnom bavila samo stručna javnost. Radilo se na novom setu zakona, predlozima izborne reforme i usklađivanju sa standardima u procesu približavanja Evropskoj uniji. Međutim, deceniju kasnije, izbori su postali predmet stalnih sukoba i osporavanja, a bavljenje izbornim uslovima postalo je deo uobičajenog političkog repertoara. Ovo nije iznenađenje, jer se kvalitet izbora nalazi u srži političkog režima koji se tih godina razvijao u Srbiji.

Iako se formalna pravila koja uređuju način održavanja izbora nisu previše menjala, kvalitet izbornih uslova je s vremenom opadao. Smanjivalo se učešće na izborima, a stranke na vlasti počele su da ostvaruju toliku prednost da su izbori gubili suštinski takmičarski karakter. Istovremeno, dok se uloga izbora u obezbeđivanju predstavljanja različitih političkih opcija smanjivala, dolazilo je do promena koje su podsticale bolju deskriptivnu zastupljenost različitih grupa u parlamentu. Na prvi pogled može delovati kontradiktorno, ali veća zastupljenost različitih društvenih segmenata počela je da služi kao bogata ornamentacija na demokratskoj fasadi.

Ovi procesi nisu se dešavali naglo, već se oni mogu trasirati kroz više izbornih procesa. Pad kvaliteta izbora uočljiv je u kasnijoj fazi, ali su sve slabosti bile prisutne i ranije. Nije bilo institucija i mehanizama koji bi sprečili i kaznili izborne zloupotrebe, koje na taj način postaju deo očekivanja učesnika „trke prema dnu“. Specifičan izborni sistem koji stvara slabu vezu između birača i izabranih predstavnika, u kom ključnu posredujuću ulogu imaju političke partije, otežao je mogućnost da građani putem demokratskih mehanizama spreče ovu degradaciju.

U velikoj meri glavni nalazi ovog poglavlja pomažu da se detaljno opiše proces kojim je Srbija postajala kompetitivna autokratija (Levitsky & Way, 2010, 2020; Bieber 2018; Vladislavljević, 2019). U njoj su formalne demokratske institucije način kojim se politička moć stiče i održava, ali stranke na vlasti ih zloupotrebljavaju i ostvaruju izraženu prednost na izborima. Ovaj tip režima je kompetitivan, jer su opozicione stranke u prilici da na izborima izazivaju vladajuće stranke, ali nije demokratski zbog prednosti stranaka na vlasti.

Ovo poglavlje analizira izbore održane od 2008. do 2020. godine. Iako su ove granične godine šire od vremenskog okvira celokupnog istraživanja, one su izabrane jer bi uža selekcija, kada su izbori u pitanju, obuhvatila samo period od 2012. do 2016. ili 2017, odnosno ne bi bio dovoljan da se sveobuhvatno obradi ceo period. Poglavlje obrađuje pet izbora za Narodnu skupštinu i oni su u središtu analize, dok se izbori održani na drugim nivoima (predsednički, lokalni) obrađuju u manjoj meri.

Za ocenu održanih izbora koriste se tri osnovne grupe indikatora: izborni sistem, izborna participacija i kvalitet izbornog procesa. Poglavlje je podeljeno tako da obrađuje sve tri oblasti. Prvi deo ocenjuje širi institucionalni okvir koji oblikuje način na koji se glasovi transformišu u mandate, promene izbornog sistema u ovom periodu, okolnosti i učestalost održavanja izbora, izborne rezultate i proporcionalnost izbora. Drugi deo bavi se odnosom „inputa“ i „outputa“ izbornog procesa. Polazi se od učešća na izborima, izbornih lista i birača, a nastavlja se analizom zastupljenosti različitih kategorija birača u izabranim predstavničkim telima, u odnosu na: pol, nacionalnu pripadnost, starosne grupe i njihovu geografsku distribuciju. Treći deo poglavlja procenjuje demokratski kvalitet izbornog procesa, u odnosu na domaće i međunarodne norme. Ova analiza obuhvata aspekte slobode kandidovanja i izbora, ravnopravnosti učesnika u kampanji i medijima, delovanje izborne administracije i očuvanje integriteta izbora.

Poglavlje se u najvećoj meri zasniva na zvaničnim izvorima podataka, pre svega Republičke izborne komisije, ali i drugih domaćih i međunarodnih institucija, najviše Republičkog zavoda za statistiku, i na izveštajima izbornih misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS–KDILJP).

Izborni sistem i ishodi izbora

Prva grupa indikatora ocenjuje širi institucionalni okvir koji oblikuje način kojim se glasovi transformišu u mandate. Polazi se od izbornog sistema, naročito ključnih promena u ovom periodu, rezultata izbora i njihovih ishoda. Analizira se i odnos sastava predstavničkog tela u odnosu na glasače, odnosno proporcionalnost izbora.

Izborni sistem bio je relativno statičan poslednjih dvadeset godina, uz nekoliko promena u pravcu veće zastupljenosti žena i nacionalnih manjina. Promene su u početku sprovedene u godinama u kojima se nisu održavali izbori, u skladu s međunarodnim normama. Međutim, krajem posmatranog perioda dolazi do ishitrene promene izbornog sistema u izornoj godini, bez uključivanja javnosti, nalik praksi koja je preovladavala u prvoj deceniji višestranačja.

Izborni sistem ima zadovoljavajući nivo proporcionalnosti, dok su odstupanja u najvećoj meri proizvod glasova za liste koje nisu prelazile izborni prag. U uslovima partijske dominacije posle 2014. prelazak izbornog praga postaje sve veća prepreka za političke aktere, što koincidira sa izraženijom koncentracijom sastava parlamenta.

Izbori su se na početku i kraju perioda održavali u redovnim terminima, ali u kritičnom periodu od 2012. do 2016. mandati su skraćivani s namerom da se održavanje izbora uskladi na više nivoa. Visoka učestalost izbora vodila je intenzivnoj, gotovo neprekidnoj kampanji, koja je iscrpljivala političke aktere sa ograničenim resursima i smanjivala mogućnost državnih organa da se bave unapređivanjem izbornog okvira.

Tokom kritičnog perioda, specifično od izbora 2014. godine, izbori gube takmičarski karakter. Prednost kandidata partija na vlasti postaje takva da više ne može biti osporena putem izbora. Trend nestajanja pluralizma iz glavnog predstavničkog tela kulminira 2020. godine.

Izbori za narodne poslanike

Na izborima za Narodnu skupštinu bira se 250 narodnih poslanika na četiri godine, po proporcionalnom sistemu, na osnovu zatvorenih lista, u jednoj izornoj jedinici, primenom D'Ontove formule raspodele mandata, sa izbornim pragom od 5% (od 2020. godine 3%). Ovaj sistem bio je prilično statičan, s nekoliko manjih promena. Njemu je prethodio dinamičniji period devedesetih godina, kada je izborni sistem pretrpeo više krupnih izmena (Tabela 1).

Postojeći sistem uvela je 2000. godine vladajuća većina Socijalističke partije Srbije (SPS), u danima između smene vlasti na saveznom nivou 5. oktobra i izbora za republički parlament, održanih u decembru. Pored smanjivanja broja izbornih jedinica sa 29 na samo jednu, predlagači liste mogli su da dodeljuju mandate nezavisno od redosleda kandidata na listi, dok birači, kao i ranije, nisu imali uticaja na njihov redosled. Ovakvo rešenje, u kome su izborne liste zatvorene za birače a otvorene za predlagače, bilo je na snazi sve do izbora 2012. godine.²⁹

²⁹ Ovo je neuobičajena karakteristika za proporcionalni sistem, koji je stoga nazivan i posredni proporcionalni sistem (Goati 2007) ili poluposredni, odnosno poluneposredni sistem (Orlović 2011).

Tabela 1. Izborna pravila na parlamentarnim izborima 1990–2020. godine

Parlamentarni izbori	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Izborni prag	Tip liste	Način raspodele mandata	Redosled raspodele mandata	Prevremeni kraj mandata	Rodna zastupljenost na listi	Raspodela mandata stranaka nacionalnih manjina	Zakoni ili izmene zakona
2020	Proporcionalni	1	3%	Zatvoren	D'Ontov sistem	Redosled na listi	Lično podneta ostavka	40% 2 od 5	Učestvuju s manje od 3%, količnik uvećan za 35%	2020 Izmene
2016 2014 2012			30% 1 od 3					Učestvuju s manje od 5%	2011 Izmene	
2008 2007			30% 1 od 4						2004 Izmene	
2003 2000		29	5%			Odlučuju podnosioci liste	Prestanak članstva u stranci	2000 Zakon		
1997			9			1/3 redosled, 2/3 podnosioci	Istupanje iz stranke		1997 Izmene	
1993 1992									1992 Zakon	
1990	Dvokružni većinski	250	Većina glasalih ili više glasova u drugom krugu						1990 Zakon	

Cilj naredne dve izmene izbornog sistema bio je da se unaprede zastupljenost nacionalnih manjina i manje zastupljenog pola. Izmjena zakona 2004. godine omogućila je političkim strankama nacionalnih manjina da učestvuju u raspodeli mandata i kada bi dobile manje glasova od izbornog praga, odnosno prelaskom tzv. prirodnog praga. U zakon je tom prilikom uvedena i odredba po kojoj na izbornoj listi mora biti 30% kandidata manje zastupljenog pola, i to po jedan među svaka četiri kandidata na listi.

Po ovim pravilima održani su izbori za narodne poslanike 2008. godine. Međutim, iako su ove izmene uređivale redosled kandidata manje zastupljenog pola na listi, predlagači liste, po tadašnjim pravilima, još uvek nisu bili ograničeni redosledom u dodeljivanju mandata. Zbog toga se udeo žena na izbornim listama nije nužno preslikavao na skupštinski saziv. Ovo je promenjeno tek 2011. godine, od kada se dodeljivanje mandata vršilo po redosledu kandidata na listi. Takođe, umesto jednog kandidata manje zastupljenog pola među svaka četiri kandidata na listi, sada je to bilo među svaka tri kandidata, što je konačno dovelo udeo žena izabranih na izborima 2012. na približno jednu trećinu. Dodeljivanjem mandata po redosledu na listi donekle je oslabljena pozicija predlagača u odnosu na kandidata. Moć poslanika u odnosu na predlagače dodatno je uvećana i promenom po kojoj je prevremeni kraj mandata bio

moguć samo u slučajevima lično predate ostavke, što je okončalo dotadašnju praksu blanko ostavki (Ilić 2020; Pejić 2020a).

Osnovne konture izbornog sistema bile su retko menjane, i kada je to bio slučaj, menjane su u pravcu usklađivanja s međunarodnim standardima zastupljenosti nacionalnih manjina i žena u skupštini. Kao što pokazuje Tabela 1, izborni zakoni su devedestih godina menjani u godini izbora, što nije bilo u skladu s međunarodnim standardima.³⁰ Posle 2000. godine sa ovom praksom se prestalo i promene izbornih pravila 2004. i 2011. godine davale su dovoljno vremena svim učesnicima izbora da se prilagode novom institucionalnom aranžmanu.

Nakon promena izbornih zakona 2011, izborni sistem nije se menjao do kraja decenije – po ovim pravilima održani su parlamentarni izbori 2012, 2014. i 2016. godine. Krupna promena izbornog sistema desila se, međutim, početkom 2020. godine, tako što je prag za učestvovanje lista u raspodeli mandata smanjen na 3% i uvedene su još dve promene u cilju povećanja zastupljenosti društvenih grupa. Na liste izbornih manjina se, kao i ranije, nije odnosio izborni prag, ali je promenom zakona količnik u D’Ontovoj formuli uvećan za 35%. Na izornoj listi je po prvi put moralo biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, i to po dva među svakih pet kandidata na listi. Na ovaj način se, posle dužeg perioda, obnovila praksa iz devedestih godina, kada se u izborni sistem intervenisalo neposredno pred izbore, u ovom slučaju, manje od tri meseca pre najavljenog datuma održavanja izbora, i kao i 2000. godine, bez suštinske javne rasprave, u suprotnosti s međunarodnim standardima.

Okolnosti i učestalost održavanja izbora

Mogućnost skraćivanja mandata, odnosno održavanja vanrednih izbora, kao i održavanje parlamentarnih izbora uporedo sa izborima na drugim nivoima, povećava kompleksnost okolnosti u kojima se održavaju izbori u Srbiji. Iako nisu u skladu s međunarodnim standardima, oblikovanje ovih okolnosti može da pruži vladajućoj većini dodatnu prednost.

Od pet izbora za Narodnu skupštinu održanih u ovom periodu, izbori održani 2012. i 2020. bili su redovni, dok su 2008, 2014. i 2016. bili vanredni (Tabela 2). Za razliku od vanrednih izbora 2008. koji su bili posledica sukoba unutar vladajuće koalicije, vanredni izbori 2014. i 2016. raspisani su iako je parlamentarna većina bila stabilna. Opravdanje za to je u oba slučaja bilo slično, mandat se obnavljao u susret političkim

³⁰ Osnovni elementi izbornog zakona, naročito izborni sistem, smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora, Stav II 2.b Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije (*European Commission for Democracy through Law*, 2002).

izazovima, kao što je bio proces pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, utisak je da je osnovna namera bila zaokruživanje i konsolidacija političke moći, ostvarivanjem prednosti vladajuće većine na svim nivoima vlasti.

Na predsedničkim izborima u Srbiji na mandat koji traje pet godina izabran je kandidat koji dobije većinu glasova birača u prvom krugu ili jedan od dva kandidata koji na ponovljenom glasanju dobije najveći broj glasova. Ovaj način izbora predsednika Republike nije se menjao od 2004. godine. Redovni izbori održani su 2008. godine, nakon usvajanja novog Ustava, istovremeno s vanrednim izborima za Narodnu skupštinu. Predsednik Srbije Boris Tadić je podneo ostavku 2012, godinu dana pre isteka mandata po novom Ustavu, kako bi predsednički izbori bili održani istovremeno sa izborima za parlament. Ovi prevremeno raspisani izbori trebalo je da pomognu vladajućoj stranci da na parlamentarnim izborima ostvari prednost zahvaljujući visoko personalizovanoj predsedničkoj kampanji.

U Srbiji se održava još nekoliko izbora na različitim nivoima: za poslanike Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, za odbornike skupština opština i gradova, kao i izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Redovni izbori za poslanike Skupštine Vojvodine održavani su po mešovitom sistemu, tako što je polovina poslanika birana po većinskom, a polovina po proporcionalnom sistemu, 2008. i 2012. godine. Taj sistem je promenjen i naredni izbori, 2016. i 2020. održani su na isti način kao i parlamentarni izbori u Republici Srbiji.

Tabela 2. Izbori na različitim nivoima održani 2008–2020. godine

	Narodna skupština RS	Predsednik Republike	Skupština AP Vojvodina	Skupštine gradova i opština (JLS)	Skupština Grada Beograda	Nacionalni saveti manjina
2020	Redovni		Redovni	Redovni		
2019				1 JLS		
2018				9 JLS	Redovni	Redovni
2017		Redovni		10 JLS		
2016	Vanredni		Redovni	Redovni		
2015				1 JLS		
2014	Vanredni			9 JLS	Vanredni	Redovni
2013			Dopunski	8 JLS		
2012	Redovni	Vanredni	Redovni	Redovni	Redovni	
2011						
2010			Dopunski	6 JLS		Redovni
2009				9 JLS		
2008	Vanredni	Redovni	Redovni	Redovni	Redovni	

Na lokalnim izborima biraju se odbornici u skupštinama opština i gradova, među kojima se po značaju ističu izbori za odbornike Skupštine Beograda. Većina lokalnih izbora održava se u ravnomernim četvorogodišnjim intervalima (2008, 2012, 2016. i 2020). Međutim, u 15–20 jedinica lokalnih samouprava (JLS) su se, zbog raspuštanja lokalnih skupština, izbori održavali između ovih ciklusa (Tabela 2). Pored ovih izbora, svake četiri godine, održavaju se i izbori za savete nacionalnih manjina.

Kada se uzmu u obzir svi nivoi, izbori u Srbiji održavani su svake godine izuzev 2011. Ovakva učestalost značila je česte prilike da se mobilišu birači, ali i gotovo kontinuiranu izbornu kampanju koja je iscrpljivala političke aktere sa ograničenim resursima. Učestalost izbora ostavila je veoma malo vremena da se, između ciklusa, unapređuju izborni sistem i izborni uslovi.

Izborni rezultati i ishodi izbora

Na izborima od 2008. do 2020. postojalo je pet ključnih lista koje su na izborima nastupale uglavnom kao izborne koalicije, a veoma retko samostalno. Broj izabranih poslanika prikazan je u Tabeli 3.³¹ Na izborima 2008. godine najviše mandata dobila je koalicija oko Demokratske stranke (DS) „Za evropsku Srbiju“, dok je za njom po broju mandata bila Srpska radikalna stranka (SRS) sa 78, zatim koalicija Demokratske stranke Srbije (DSS), a četvrta je u skupštinu ušla koalicija oko Socijalističke partije Srbije. Vladu je formirala lista DS u koaliciji s listom SPS, uz podršku dve manjinske liste. Na ovim izborima DS se vratila na vlast, dok je DSS, posle tri saziva u vlasti, i nakon kratkog perioda deljenja vlasti sa DS, prešla u opoziciju. S druge strane, SRS je treći put zaredom bila stranka s pojedinačno najviše mandata koja nije mogla da formira većinu. Ova vlast pokazala se relativno stabilnom, naročito imajući u vidu globalnu ekonomsku krizu, a ključna promena desila se u SRS, čiji su se poslanici već 2008. odmetnuli u novoformiranu Srpsku naprednu stranku (SNS).

31 Opširnija analiza izborne volatilnosti, koja uključuje sve učesnike na izborima, u: Kovačević (2020).

Tabela 3. Broj izabranih narodnih poslanika ključnih lista na izborima 2008–2020. godine*

Izbori	SNS	SRS	SPS	DS	DSS	Ostale liste
2020	188		32			30
2016	131	22	29	16	13	39
2014	158		44	19		29
2012	73		44	67	21	45
2008		78	20	102	30	20

* Sve liste su bile koalicione, izuzev SRS (2008, 2016) i DSS 2012. godine

Na redovnim izborima 2012. godine koalicija SNS dobila je 73 mandata, dok je na uporedo održanim prevremenim predsedničkim izborima njen kandidat Tomislav Nikolić dobio više glasova od kandidata DS Borisa Tadića. Lista koalicije DS dobila je 67 mandata, a SNS je formirala vlast s poslanicima koalicije SPS (44) i poslanicima koji su činili vlast sa DS u prethodnom periodu (Socijaldemokratska partija Srbije, Ujedinjeni regioni Srbije). Obe ključne stranke koje su nakon 2000. naizmenično bile okosnice izvršne vlasti, DS i DSS, posle dvanaest godina našle su se u opoziciji.

Na vanrednim izborima 2014. godine koaliciona lista SNS osvojila je 158 mandata, što je zajedno sa 44 mandata koalicije oko SPS dovelo do sigurne većine, s preko četiri petine poslanika, dok su izborni prag prešle samo još dve nemanjinske koalicione liste, koalicija DS sa 19 mandata i koalicija koju je formirao Boris Tadić nakon napuštanja DS.³²

Međutim, već na narednim vanrednim izborima, održanim 2016. godine, situacija se donekle promenila. Čak sedam lista je prešlo cenzus, uz još pet manjinskih. Iako je lista SNS dobila više glasova nego 2014. godine, osvojila je manje mandata (131), dok je koalicija SPS ponovo bila druga. SRS se posle dva saziva vratila u skupštinu, mnogo slabija nego četiri godine ranije, sa 22 mandata, koalicija DS je bila peta, a u skupštinu se vratila DSS, sada u koaliciji. Nakon ovih izbora 2017. održani su redovni predsednički izbori na kojima je kandidat vladajuće koalicije Aleksandar Vučić pobedio već u prvom krugu.

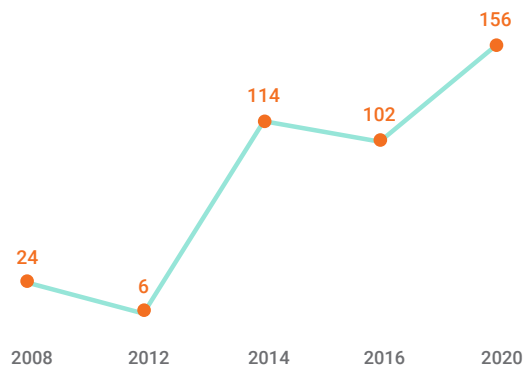
³² O evoluciji partijskog sistema i dominantnom položaju SNS u: Spasojević (2019), Spasojević & Stojiljković (2020).

Parlament izabran 2016. godine trajao je pun mandat i redovni izbori održani su 2020. godine, u okolnostima bojkota dela opozicionih partija, i vanrednog stanja proglašenog zbog pandemije korona virusa. Na ovim izborima su samo tri nemanjinske liste osvojile mandate, a najviše, gotovo 90% poslaničkih mesta, osvojile su koalicije SNS (188) i SPS (32).

Posle izbora 2008. i 2012. godine opozicija je bila zastupljenija u parlamentu, dok je dominacija vladajuće stranke postajala izraženija od izbora 2014. godine. Od 2014. nijedna opoziciona lista više nije osvajala iznad 10% mandata, a na kraju perioda je nije ni bilo u parlamentu.

U periodu posle 2000. izbori su proizvodili složene skupštinske sazive koji su okupljali različite koalicije stranaka nastalih razlazom koalicije Demokratska opozicija Srbije (DOS). Najjača opoziciona stranka u ovom periodu, Srpska radikalna stranka, na izborima na kojima je nastupala samostalno dobila je 82 mandata 2003, 81 mandat 2007. godine i 78 mandata 2008. godine. Na izborima 2008. godine razlika između prvoplasirane koalicije DS i druge SRS bila je mala, a skupštinski saziv bio je najviše polarizovan posle izbora 2012. godine, kada je razlika u broju mandata između prvoplasirane SNS i drugoplasirane liste DS bila najmanja, tek šest mandata (Grafikon 1). Nakon izbora 2012. godine, vladajuća koalicija na uzastopnim izborima 2014, 2016. i 2020. ostvaruje dominaciju kroz trocifrenu prednost u broju mandata nad drugoplasiranom listom, koja je svaki put bila koalicioni partner SPS.

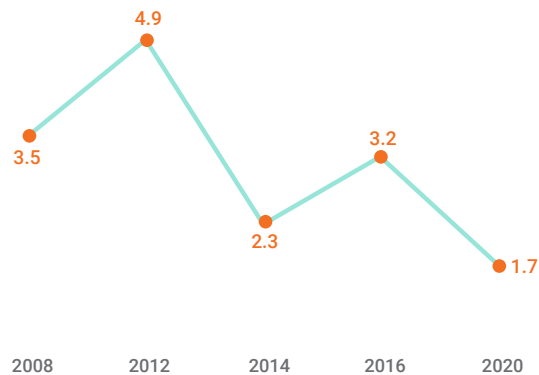
Grafikon 1. Razlika između prve i druge liste po broju mandata 2008–2020. godine



Standardni način analize fragmentacije, odnosno koncentracije skupštinskih saziva je računanjem indeksa efektivnog broja partija. Ovaj indeks predstavlja meru broja izabranih lista, prilagođen njihovom relativnom učešću u ukupnoj raspodeli mandata. Što je vrednost veća, to izbori proizvode fragmentisaniju skupštinu, dok manji broj ukazuje na koncentrisan sastav parlamenta. Grafikon 2 pokazuje efektivni broj lista koje su osvojile mandate, koji je bio najviši u sazivu 2012. godine, a najniži nakon izbora 2020. godine.³³

Izborni rezultati su na početku perioda stvarali fragmentisan, a od 2014. izrazito koncentrisan parlament. Uočljiv je trend od kompetitivnih izbora ka izborima u kojima je ishod bio predvidiviji usled dominacije vladajuće koalicije. Stoga su sazivi parlamenta sve manje pluralistični i ne mogu da ostvare važnu ulogu predstavljanja suprotstavljanih političkih opcija.

Grafikon 2. Efektivni broj lista izabranih u sazive parlamenta 2008–2020. godine



33 Efektivni broj partija računat je po formuli $Nm = 1 / \sum (p_i^2)$, gde je p_i udeo osvojenih mandata liste i (Laakso & Taagepera, 1979).

Proporcionalnost izbora

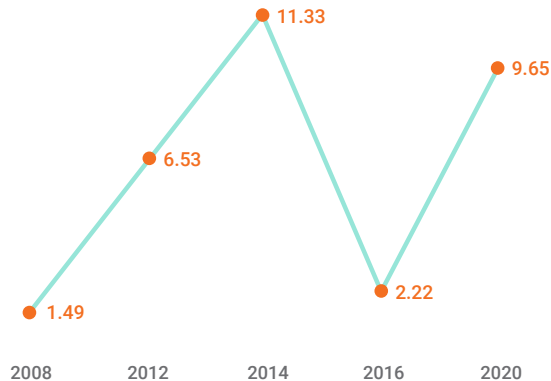
Izborni sistem oblikuje odnos između glasova i ishoda izbora. U proporcionalnom sistemu kakav postoji u Srbiji može se očekivati manja disproporcionalnost nego u većinskim sistemima, ali ne i njeno potpuno odsustvo. Proporcionalnost zavisi od više faktora, a jedan od njih je broj, odnosno veličina izbornih jedinica (Rae 1967, Taagepera & Shugart, 1993). Srbija je od 2000. godine jedna izborna jedinica u kojoj se bira 250 poslanika, što doprinosi većoj proporcionalnosti, iako se u dodeli mandata koristi D'Ontova formula, koja donekle favorizuje veće stranke (Lijphart, 1990). Iako su ova dva faktora (broj i veličina jedinica, formula raspodele mandata) bila konstantna, ostaje još jedan element koji utiče na disproporcionalnost: izborni prag, koji je 2020. spušten sa 5% na 3% (Lijphart & Gibberd 1977, Gallagher 1992).

Da bi se procenila razlika između udela mandata i udela glasova, može se izračunati indeks najmanjih kvadrata, poznat i kao Galagerov indeks disproporcionalnosti (Grafikon 3).³⁴ Najmanja vrednost bila je 2008. godine, jer su to bili izbori s najmanje glasova za liste koje nisu prešle izborni prag (100.000), a odmah zatim na izborima 2016. kada je veći broj lista ušao u parlament, a 130.000 glasova dobile liste koje nisu prešle prag. Najveći indeks disproporcionalnosti zabeležen je 2014. godine kada je gotovo 700.000 glasova otišlo listama „ispod crte“. Snižavanje izbornog praga 2020. godine nije doprinelo manjoj disproporcionalnosti, jer su se glasovi ponovo rasuli na veći broj izbornih lista koje nisu ušle u parlament.

Može se oceniti da je izborni sistem zadovoljavajuće proporcionalan, dok je disproporcionalnost varijabilna, i najviše vezana za relativno visok izborni prag u ovom periodu. U uslovima partijske dominacije posle 2014. izborni prag postaje sve teži za prelazak većem broju političkih aktera, što je proces koji koincidira s koncentracijom parlamenta. Uzroke ove dominacije vladajuće stranke ne bi trebalo tražiti u elementima izbornog sistema, iako se pokazalo da je on daleko od zadovoljavajućeg. Uzroke demokratskog nazadovanja izbornog procesa trebalo bi tražiti u manipulacijama i pogoršavanju izbornih uslova, o čemu će biti govora u nastavku poglavlja.

³⁴ Indeks najmanjih kvadrata izračunat je po formuli $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - v_i)^2 / 2)}$ gde su s_i i v_i procenti osvojenih mandata i osvojenih glasova liste i (Gallagher 1991, Gallagher & Mitchell 2005).

Grafikon 3. Indeks disproporcionalnosti izbora 2008–2020. godine



Učešće na izborima i društvena zastupljenost

Druga grupa indikatora odnosi se na učestvovanje u izbornom procesu, kako izbornih lista tako i birača. Pored učešća, analizira se struktura izabranih predstavnika u odnosu na strukturu birača, odnosno zastupljenost različitih segmenata birača u parlamentu, i to prema: polu, nacionalnoj pripadnosti, starosti i geografskoj distribuciji.

U izbornom učešću naziru se dva negativna trenda, departizacija izbornih lista i smanjenje stope odziva birača, koji se mogu smatrati simptomima ali i uzrocima urušavanja kvaliteta izbornog procesa. Restriktivni uslovi za registrovanje političkih partija, zajedno s nefleksibilnim izbornim sistemom i izraženom dominacijom vladajućih stranaka, vodili su rastu broja koalicija i grupa građana, nauštrb samostalnih lista političkih partija. Ovakav trend može imati nekoliko negativnih posledica, između ostalih slabiju partijsku identifikaciju birača (Pavlović, Z. 2020).

Uočljiv je i trend pada izlaznosti birača na izbore, od izuzetno visoke početkom perioda (gotovo 70%), ka ispodpolovične izlaznosti u kasnijim fazama. I ovde možemo govoriti o uzrocima, između ostalih, o nepoverenju birača u regularnost izbora, kao i o mogućnosti da glasom utiču na ishod, ali i o povratnoj sprezi, u kojima manje učešće građana u demokratskim procesima dalje produbljuje ove negativne procese (Crta 2020).

U pogledu zastupljenosti birača, to jest veze između strukture izabranih predstavnika i strukture birača, trendovi su drugačiji i uglavnom su pozitivni. Ovo se pre svega odnosi na aspekte zastupljenosti birača na koje izborni sistem direktno utiče, kao što su zastupljenost žena i predstavnika nacionalnih manjina, što je u skladu s međunarodnim normama. Deskriptivna zastupljenost žena u skupštini je predvidivo rasla s promenama zakonskih odredbi, što je bio slučaj i s predstavnicima nacionalnih manjina. Ova zastupljenost, naravno, ne znači da su predstavnici koji su birani i zastupali interese ili predlagali politike kojima bi se unapredio položaj ovih društvenih grupa.

Zastupljenost različitih generacija birača, kao i geografskih regiona, nije određena izbornim pravilima. Iako bi trebalo da bude manje predvidiva, i ovde se mogu uočiti jasni obrasci. Postoji trend generacijske disproportionalnosti zbog prevelike zastupljenosti poslanika starijih generacija u odnosu na broj birača, koji traje sve do 2020. kada dolazi do radikalne promene, i prvi put precenjenosti mlađih generacija u odnosu na strukturu birača. Konačno, postoji iznenađujuće stabilna geografska proporcionalnost izabranih predstavnika. Ključno odstupanje od proporcionalnosti je prevelika zastupljenost poslanika glavnog grada, dok su ostali regiona uglavnom ravnomerno podzastupljeni.

Učešće i struktura izbornih lista

Izborna pravila predviđaju tri tipa podnosioca izbornih lista: registrovane političke partije, koalicije političkih partija i grupe građana.³⁵ Formalni uslovi za učešće na izborima su isti za sve, od broja potpisa podrške, preko izbornog praga, do obaveza izveštavanja o trošenju sredstava. Za razliku od lokalnih izbora, na kojima broj potpisa podrške zavisi od broja kandidata na listi, na izborima za parlament sve liste sakupljaju 10.000 potpisa, što predstavlja neravnomeran teret za manje stranke i grupe građana.³⁶ U pet izbornih ciklusa od 2008. do 2020. učestvovalo je ukupno 100 izbornih lista. Broj lista na izborima nije mnogo odstupao od proseka, najmanje lista bilo je 2012. a najviše 2008. godine (Tabela 4). Međutim, dok je broj učesnika izbora bio stabilan, menjao se tip izbornih lista. Na izborima 2008. najzastupljenije su bile liste koje su samostalno predlagale političke partije, da bi se u narednim ciklusima povećao udeo koalicija i grupa građana.

35 O učešću nepartijskih organizacija i grupa na izborima videti opširnije: Lončar (2020a).

36 Izmenama izbornog sistema spušten je izborni prag za liste registrovanih stranaka nacionalnih manjina, dok su ostala pravila uglavnom ostala ista kao za većinske, uključujući i broj potpisa, ali tek nakon odluke Ustavnog suda u predmetu IUp-42/2008.

Tabela 4. Broj lista na izborima za narodne poslanike po tipu podnosioca, 2008-2020. godine

Izbori	Stranke	Koalicije	Grupe građana	Ukupno
2020	5	12	4	21
2016	9	5	6	20
2014	7	8	4	19
2012	9	7	2	18
2008	13	9	0	22

Jedan od uzroka ove dinamike su restriktivni uslovi za političko organizovanje i učesće na izborima. Registrovanje političkih partija zahteva sakupljanje 10.000 potpisa podrške i iznos troškova od oko 50.000 evra, koji mnogi smatraju previsokim. Iako je svrha ovih administrativnih prepreka trebalo da bude sprečavanje registracije stranaka bez ozbiljne podrške među biračima, njena posledica je bila kartelizacija partijskog tržišta i efektivno ograničavanje mogućnosti političkog organizovanja birača, u suptnosti s međunarodnim standardima.³⁷

Kod manjinskih lista se, zbog drugačijih institucionalnih podsticaja (manji broj potpisa za registrovanje stranke i učestvovanje u raspodeli mandata bez izbornog praga), ovaj trend ne uočava, i udeo učestvovanja lista pojedinačnih stranaka je stabilan. Kada se iz statistike u Tabeli 4 izuzmu manjinske liste, dolazi se do još izraženijeg trenda „departizacije“.

Pored restriktivnih uslova za registrovanje političkih partija, izborni sistem predviđa isti izborni prag i za pojedinačne partije i koalicije, dok se, u uslovima dominacije vladajuće stranke, mogućnost opozicionih stranaka da samostalno pređu prag dodatno smanjuje. To je sve zajedno dovelo do smanjenja privlačnosti samostalnih partijskih lista. Ne bi trebalo gubiti iz vida dodatno objašnjenje za učestalije učesće grupa građana kao predlagača – sve raširenije antipartijske stavove, zbog kojih se politički akteri češće organizuju kao neformalne grupe, pokreti ili inicijative.

³⁷ Posledica restriktivnih uslova je i ustaljivanje prakse preuzimanje ili „kupovine“ već registrovanih stranaka, umesto osnivanja novih (Jovanović & Vučićević, 2020).

Struktura izbornih lista s velikim brojem koalicija uticala je i na fragmentaciju parlamenta. Na izborima 2008. godine izborni prag je prešlo osam lista, ali je u parlament ušlo 20 političkih aktera (različitih stranaka, grupa građana i drugih udruženja). Na sledećim izborima, 2012. godine, u raspodeli mandata učestvovalo je 11 lista, ali su u parlament ušla čak 44 politička aktera. Na izborima 2014. godine sa sedam lista u parlamentu bilo je 22 aktera, dok je 2016. godine sa 12 lista bilo 32 aktera u skupštini. Konačno, na izborima 2020. godine, na kojima su samo tri većinske i četiri manjinske liste osvojile mandate, njih je podelilo 19 političkih aktera.³⁸

Ovakva „departizacija“ izbornih lista otežava biračima da donesu informisanu odluku o kandidatima i smanjuje odgovornost izabranih poslanika. Uz to, dodatno se olabavljuje ionako slaba partijska identifikacija birača.

Broj birača i odziv na izborima

Koliko građani Srbije učestvuju na izborima? Svi punoletni, poslovno sposobni državljani Srbije imaju pravo da biraju i budu birani. Registar birača u Srbiji je pasivan – ne postoji potreba da se birači registruju za glasanje. Birači se od 2009. godine vode u Jedinственном biračkom spisku, koji vodi nadležno ministarstvo za poslove uprave. Formiranje te jedinstvene evidencije birača unapredilo je stanje u odnosu na prethodni period, kada je evidencija birača bila u nadležnosti lokalne samouprave.

Iako je vođenje biračkog spiska postalo efikasnije, zaostali problemi iz prethodnih decenija učinili su da jedinstveni birački spisak precenjuje broj birača prisutnih u zemlji. Ukupan broj punoletnih stanovnika u Srbiji (bez Kosova) smanjio se sa 6,03 miliona 2002, preko 5,95 miliona 2011, do 5,7 miliona 2020. godine.³⁹ S druge strane, broj birača u jedinstvenom spisku u ovom periodu bio je za nekoliko stotina hiljada veći, oko 6,7 miliona, i uprkos trendu depopulacije, broj registrovanih birača je postepeno rastao sve do izbora 2014. godine.

Preuveličanost biračkog spiska često se dovodi u vezu sa izbornim nepravilnostima i manipulacijom nepostojećim glasovima, ali ona je u većoj meri odraz višedecenijskih migratornih procesa i velikog broja građana u inostranstvu koji su zadržali prebivalište u Srbiji. Ovaj podatak je ipak relevantan za procenu odziva birača na izbore, jer ukazuje na drugačije odnose stvarnog broja birača koji glasaju u Srbiji i onih koji biračko pravo mogu da ostvare samo preko diplomatsko-konzularnih predstavništava. Stopu izlaznosti trebalo bi analizirati imajući u vidu ove probleme biračkog spiska – izlaznost birača u zemlji je verovatno viša od iskazane.

38 Na fragmentiranost Skupštine dodatno utiču skupštinska pravila po kojima je dovoljno pet poslanika za formiranje poslaničkog kluba (Orlović, 2020b; Pejić, 2020b).

39 Statistički podaci o stanovništvu preuzeti su sa stranice Republičkog zavoda za statistiku.

Najveća izlaznost zabeležena je na predsedničkim izborima 2008. godine, kada je u drugom krugu izašlo skoro 70% birača, dok je najniža bila u drugom krugu 2012. godine. Na parlamentarnim izborima, na kojima je uočljiv trend opadanja izlaznosti, najviša izlaznost bila je 2008. godine, a najniža 2020. godine (Tabela 5).⁴⁰

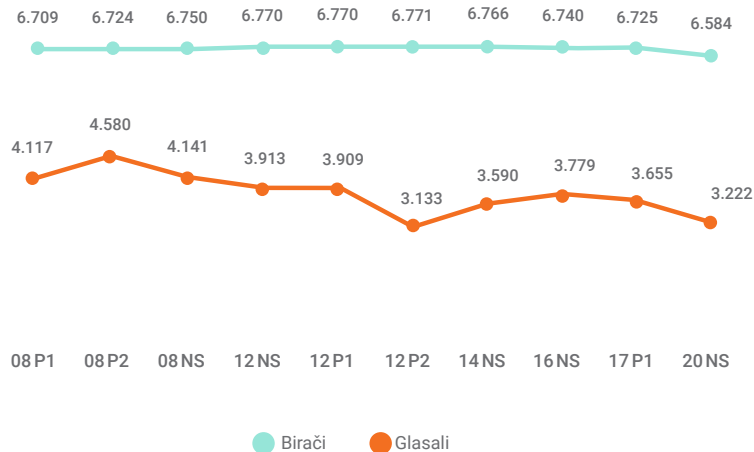
Tabela 5. Procenat izlaznosti na izbore 2008–2020. godine

Izbori	Predsednički I krug	Predsednički II krug	Narodna skupština
2020			48,93%
2017	54,36%		
2016			56,07%
2014			53,09%
2012	57,73%	46,26%	57,80%
2008	61,37%	68,12%	61,35%

Apsolutni broj glasača na izborima takođe pokazuje trend smanjivanja (Grafikon 4). Na izbore održane maja 2008. godine izašao je najveći broj birača, 4,1 milion, dok se na narednim izborima taj broj smanjivao, sve do 2020. godine kada je na izbore izašlo samo 3,2 miliona, gotovo milion manje. Pad je bio još oštriji na predsedničkim izborima. Najveći broj birača izašlih na izbore bio je u drugom krugu predsedničkih izbora 2008. godine, 4,6 miliona, dok je četiri godine kasnije u drugom krugu izašla jedna trećina glasača manje. Veće oscilacije izlaznosti na predsedničkim izborima verovatno se mogu objasniti odnosom birača prema suženoj ponudi u drugom krugu.

40 Opširnije o izlaznosti u: Lutovac et al. (2007) i Todosijević & Pavlović (2020).

Grafikon 4. Ukupan broj birača i broj glasača, 2008–2020. godine (u hiljadama)



Društvena zastupljenost

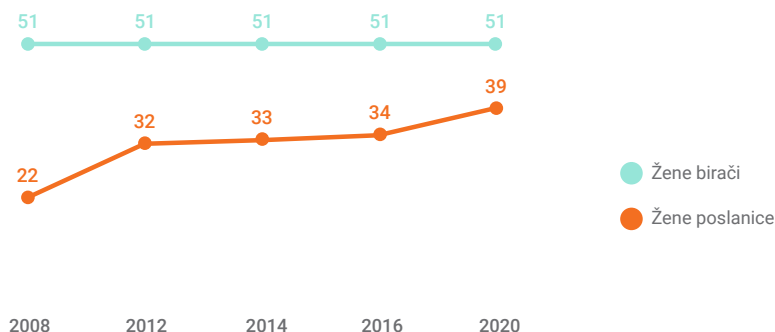
Kakav je odnos između strukture birača i strukture izabranih predstavnika? Zastupljenost različitih segmenata stanovništva može se, između ostalog, posmatrati kroz četiri dimenzije: polnu, nacionalnu, generacijsku i geografsku. Postoje i druge dimenzije, kao što je klasna, ali one su znatno fluidnije, i teže je na osnovu javno dostupnih podataka klasifikovati predstavnike i uporediti zastupljenost u odnosu na birače. Na prve dve kategorije utiču pravila izbornog sistema, dok na druge dve najviše utiče sastav izbornih lista, odnosno odluke podnosioca.

Pol

Na polnu zastupljenost direktno utiču izborna pravila, od 2004. godine, kada je zakonom uvedena kvota za manje zastupljeni pol. Upravo ovde, gde se institucionalnim putem uticalo na zastupljenost društvenih kategorija, zastupljenost je najdirektnije zavisila od izbornih pravila (Lončar, 2020b). Kada je u izborni sistem uvedena polna kvota od 30% kandidata na listama, još uvek je važno pravilo da o raspodeli mandata odlučuju podnosioci liste, nevezano od položaja kandidatkinje na listi. Stoga je u sazivu izabranom 2008. godine, iako su žene činile 30% lista, bilo tek 22% žena. Mandati su dodeljivani kandidatima iako su bili niže na listama od kandidatkinja.

Ovaj način raspodele mandata promenio se 2011. godine i u sledeća tri saziva je, dodeljivanjem mandata po redosledu na listi, u skupštinu birano 32%–34% poslanica. Na poslednjim izborima je, nakon podizanja kvote na 40%, udeo žena u parlamentu porastao na 39%, što je najveća zastupljenost dosad, ali još uvek niža od učešća žena u stanovništvu, koje iznosi 51% (Grafikon 5).

Grafikon 5. Zastupljenost žena poslanica i žena birača 2008–2020. godine (%)



Prisustvo žena u skupštini predstavlja deskriptivnu zastupljenost, dok, s druge strane, nije došlo do značajnijeg bavljenja problemima i politikama koje bi unapredile položaj žena u Srbiji. Pored toga, zastupljenost žena na drugim, posebno inokosnim položajima (predsednice skupština, opština i gradova), manja je nego među narodnim poslanicima. Na predsedničkim izborima održanim 2008. jedina kandidatkinja bila je Milanka Karić, supruga Bogoljuba Karića, koji nije učestvovao na izborima jer je bio u bekstvu i za kojim je bila raspisana poternica. Na sledećim predsedničkim izborima, jedna od dve kandidatkinje bila je Jadranka Šešelj, supruga Vojislava Šešelja, koji je bio u pritvoru u Hagu. Na trećim izborima 2017. godine nije bilo kandidatkinja.

Nacionalne manjine

Predstavници nacionalnih manjina mogu biti izabrani u skupštinu na tri načina. Prvi je izborom na listama nacionalnih manjina, drugi je koalicijom stranaka nacionalnih manjina s većinskim strankama, a treći izborom narodnih poslanika iz manjinskih zajednica na većinskim listama. Sva tri načina predstavljanja manjina prisutna su u izbornoj praksi, ali odnos između manjinskih birača i glasova za predstavnike manjina može se

direktno porediti samo u slučaju manjinskih lista koje su samostalno učestvovala na izborima, što je jeste najčešći način učešća na izborima.

Kao i kod polne zastupljenosti, izborni sistem direktno utiče na zastupljenost listi nacionalnih manjina (Lončar, 2020c). Proporcionalni sistem više odgovara predstavljanju nacionalnih manjina, naročito teritorijalno disperzovanih, ali drugi elementi, kao što su velika izborna jedinica i visok izborni prag, manje odgovaraju manjinama. Od 2004. godine, manjinske liste učestvuju u raspodeli mandata i kada ne pređu izborni prag, što je uticalo na veću participaciju i veću zastupljenost. Kada je 2020. spušten izborni prag na 3%, uočeno je da će time više lista učestvovati u raspodeli mandata nego kada je prag bio 5%, što bi manjinskim listama otežalo osvajanje mandata. Stoga je naknadno promenjen način na koji liste manjina učestvuju u raspodeli mandata tako što im je količnik uvećan za 35%.

U skladu s međunarodnim standardima, ne postoji obaveza identifikovanja manjinskih birača na izborima. Broj manjinskih birača može se donekle proceniti na osnovu popisa stanovništva. Na poslednjem popisu 2011. godine Srbi su činili 83,3% popisnog stanovništva, dok su najzastupljenije manjine bile Mađari (3,5%), Bošnjaci/Muslimani (2,3%) i Romi (2,1%). Hrvatska manjina činila je 0,8%, dok je albanska manjina najvećim delom bojkotovala popis 2011. godine, a na popisu 2002. činila je 0,8% popisanih stanovnika.⁴¹

U Srbiji ne postoje institucionalni mehanizmi koji bi obezbedili zastupljenost predstavnika lista nacionalnih manjina, kakvi bi bili rezervisani mandati. Ipak, broj poslanika izabranih na manjinskim listama bio je relativno stabilan i od 2008. do 2016. kretao se oko 4%. Do povećanja dolazi 2020. godine posle zakonskih izmena (Tabela 6).

Tabela 6. Broj poslanika izabranih na listama nacionalnih manjina po sazivima, 2008–2020. godine

Liste manjina	mađarske	bošnjačke	albanske	druge (nominalne)	ukupno
2020	9	7	3	0	19
2016	4	4	1	1	10
2014	6	3	2	0	11
2012	5	3	1	1	10
2008	4	2	1	0	7

41 Popis od 2002. nije vršen na Kosovu i Metohiji, dok je značajan deo albanske nacionalne manjine bojkotovao popis 2011. godine, zbog čega se ovde koriste podaci iz 2002. godine.

Liste koje su predstavljale mađarske, bošnjačke i albanske nacionalne manjine bile su zastupljene u svim skupštinskim sazivima od 2008. do 2020. godine, s brojem poslanika uglavnom srazmernim popisanom broju stanovnika. Kod ovih nacionalnih manjina po pravilu je postojalo više relevantnih manjinskih stranaka koje su se borile za političko predstavljanje manjine, i koje su usvajale različite strategije učestvovanja na izborima.

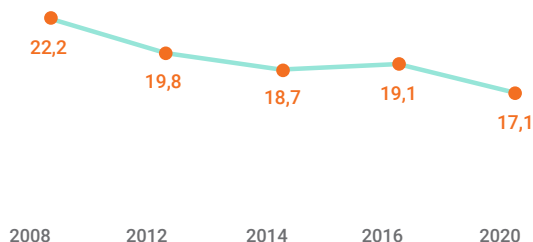
Liste drugih najzastupljenijih manjina, hrvatske i romske, nisu kao samostalne liste osvajale mandate ni u jednom sazivu, već su poslanici iz ovih manjinskih stranaka birani u koalicijama ili na listama većinskih stranaka. U dva slučaja mandate su osvajali i poslanici stranaka koje su nominalno registrovane kao manjinske, ali u praksi nisu zastupale interese manjinskih zajednica. Ove liste su zloupotreblyavale mogućnost da kao manjinske učestvuju u raspodeli mandata.⁴²

Generacije

Za razliku od polne i zastupljenosti nacionalnih manjina, izborni sistem ne oblikuje direktno zastupljenost starosnih grupa, već na to utiču podnosioci lista. Njihova zastupljenost može se meriti na isti način kao i zastupljenost drugih segmenata, indeksom najmanjih kvadrata, korišćenjem podataka o godinama rođenja izabranih narodnih poslanika i zvanične procene broja punoletnih stanovnika.⁴³

Generacije su klasifikovane prema ustaljenim podelama na kohorte u literaturi, podelom na: tihi generaciju, rođene 1928–1945; bejbi-bumere (1946–1964); generaciju X (1965–1980); milenijalce (1981–1996) i generaciju Z, rođene od 1997. godine (Dimock, 2019). Od izbora 2008. uočljiv je trend smanjivanja izražene generacijske disproporcionalnosti, koja je počivala na prevelikoj zastupljenosti poslanika generacije bejbi-bumera i generacije X u svim sazivima do 2020. godine (Grafikon 6).

Grafikon 6. Indeks generacijske disproporcionalnosti, 2008–2020. godine



42 Radi se o predstavljanju listi Nijedan od ponuđenih odgovora, kao stranke vlaške manjine 2012. godine i Zelene stranke, registrovane kao stranka slovačke manjine 2016. godine.

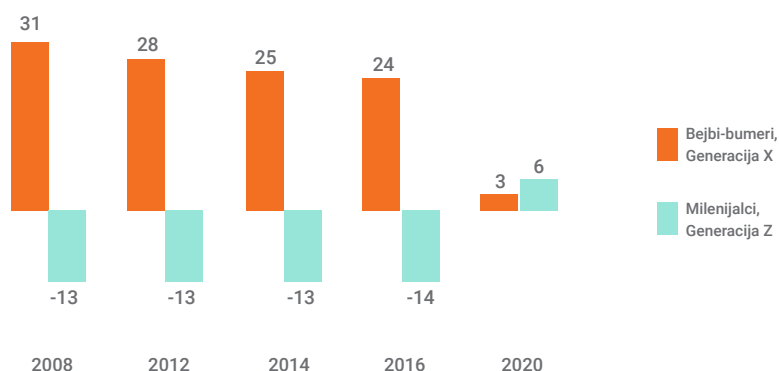
43 Indeks generacijske disproporcionalnosti izračunat je formulom $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - p_i)^2 / 2)}$ gde su s_i i p_i procenti generacije i u skupštini s i u opštoj populaciji p . Korišćene su procene broja stanovnika RZS za svaku pojedinačnu izbornu godinu, dok je za izbore 2020. godine korišćena procena za 2019. godinu.

U sazivima 2008. i 2012. godine, bejbi-bumeri su bili najzastupljenija generacija, dok su u narednim sazivima to bili poslanici generacije X. Međutim, iako je među biračima 2008. i 2012. bilo oko 60% pripadnika ove dve generacije, među poslanicima ih je bilo oko 90%, a starije i mlađe generacije bile su daleko manje zastupljene (Grafikon 7). Sazivi 2014. i 2016. bili su veoma slični po generacijskoj strukturi – bejbi-bumeri i generacija X su činile oko 80% poslanika, dok su sve brojniji milenijalci još uvek bili podzastupljeni. U svim sazivima bio je manji broj poslanika tihe generacije, dok se njihov broj među biračima smanjivao iz ciklusa u ciklus.

Do drastične promene dolazi u sazivu izabranom 2020. godine, kada prvi put generacija bejbi-bumera postaje potcenjena, a generacija poslanika milenijalaca precenjena u odnosu na strukturu birača. Ovaj saziv parlamenta specifičan je po tome da je prvi put izabran poslanik generacije Z.

Trend blagog rasta zastupljenosti mlađih poslanika i nagla promena 2020. teško su objašnjivi institucionalnim mehanizmima, odnosno demografskim promenama. Fenomen bi pre trebalo posmatrati u širem okviru dominacije izvršne vlasti nad zakonodavnom i dominacije jedne partije unutar parlamenta. Podmlađivanje parlamenta znači manje izražen politički profil poslanika, što može da predstavlja dugoročno ulaganje u razvoj partijskog kadra, ali kratkoročno eliminiše potencijalne prepreke odlučivanju vrha partije, ustoličenom u izvršnoj vlasti.

Grafikon 7. Razlika u generacijskoj zastupljenosti poslanika i birača 2008–2020. godine (p.p.)

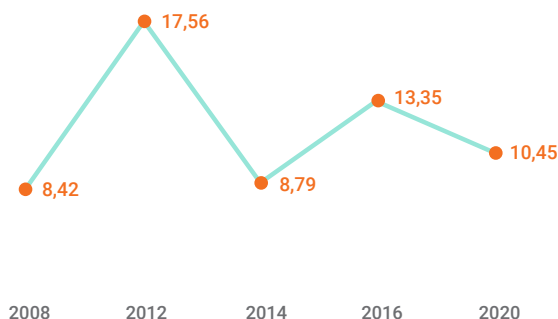


Regioni

Izborni sistem u Srbiji, s jednom izbornom jedinicom, ne određuje geografsku zastupljenost poslanika. Ovaj aspekt proporcionalnog sistema je često meta kritike, posebno kroz kontrast sa izbornim sistemima s više izbornih jedinica koji bolje obezbeđuju geografsku zastupljenost (Latner & McGann, 2005). U kojoj su meri birači zastupljeni u Narodnoj skupštini preko poslanika iz svog dela zemlje?

Regionalna disproporcionalnost takođe se može izračunati indeksom najmanjih kvadrata, kroz razliku između procenta poslanika s prebivalištem u određenom regionu i procenta birača u njemu (Grafikon 8).⁴⁴ Iako izborni sistem ne diferencira glasove geografski, postoji iznenađujuće stabilna regionalna proporcionalnost. Izuzev 2012, kada je indeks disproporcionalnosti porastao na 17,5, u ostalim izbornim ciklusima nije bilo značajnije varijacije i indeks se kretao između 8,4 i 13,4.

Grafikon 8. Regionalna disproporcija izabranih predstavnika, 2008–2020. godine



Ključna odlika geografske disproporcionalnosti je prevelika zastupljenost poslanika iz Beograda, koja je prisutna u svim sazivima (najviše dolazi do izražaja 2012. godine), dok između ostalih regiona nema velike razlike. Grafikon 9 pokazuje prosečnu razliku udela poslanika i birača po okruzima za svih pet saziva. Poslanici iz Beograda su prezastupljeni, dok je većina drugih regiona ravnomerno podzastupljena. Nekoliko udaljenijih okruga (Raški, okruzi na Kosovu) takođe su blago prezastupljeni, dok se regio-

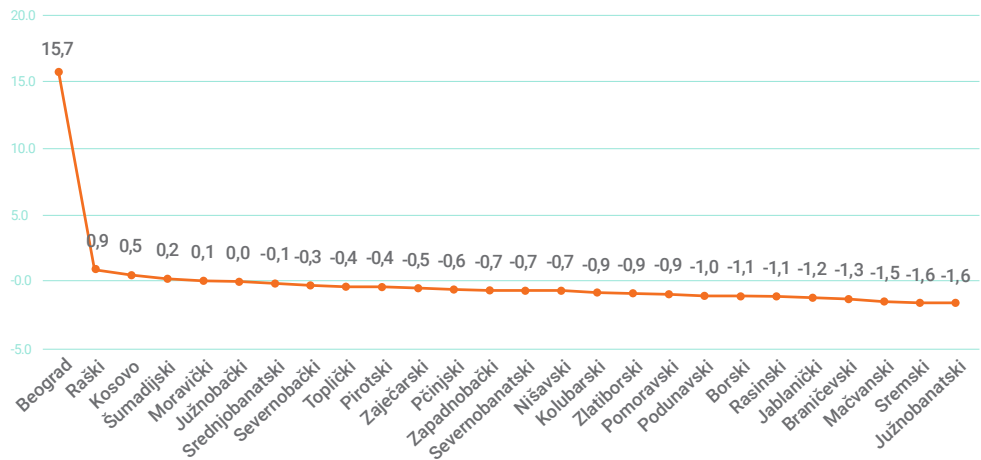
44 Indeks regionalne disproporcionalnosti izračunat je formulom $LSq = \sqrt{(\sum (s_i - p_i)^2 / 2)}$ gde su s_i i p_i udeo regiona i u ukupnom broju mandata u skupštini s i udeo u ukupnom broju birača p . Korišćeni su statistički podaci o broju birača u 25 upravnih okruga, dok su okruzi na Kosovu tretirani kao jedna jedinica. Podaci o broju birača obračunati su za svake izbore posebno.

ni koji okružuju Beograd (Južnobanatski, Sremski) ističu po podzastupljenosti.⁴⁵ Zato se ne može reći da je u pogledu regiona parlament previše teritorijalno nereprezentativan, ali jeste beogradizovan. Pre se može govoriti o odnosu prezastupljene metropole i ravnomerno podzastupljene periferije, nego nesrazmerne zastupljenosti regiona.

Kada se analiza spusti na nivo lokalne samouprave, od 145 opština i gradova u Srbiji, bez Kosova i Metohije, u poslednjih pet saziva parlamenta nije bilo poslanika s prebivalištem iz 23 opštine, ili 15%.⁴⁶ Međutim, to su ujedno i najmanje opštine u Srbiji, sa samo 3,8% birača, pa je teško očekivati da u sazivima skupštine ima poslanika koji dolaze iz njih.⁴⁷

Na kraju, kao što zastupljenost regiona pokazuje izvesnu ravnomernost, bez institucionalnih okvira koji bi je obezbeđivali, i broj poslanika s prebivalištem u opštinama i gradovima takođe je uglavnom srazmeran njihovom broju birača. Dodatna analiza pokazuje da, kada se izuzme Beograd, u sazivima od 2008. do 2020. postoji veoma snažna pozitivna asocijacija između prosečnog broja poslanika iz opština i očekivanog broja poslanika prema broju birača u njima.⁴⁸

Grafikon 9. Razlika procenata poslanika i birača po okruzima, prosek za 2008–2020. godine (p.p.)



45 Ova pravilnost uočljiva je i u uporedivim izbornim sistemima u Holandiji i Izraelu (Latner & McGann, 2005).

46 Gradske opštine Beograda i Niša agregirane su na nivo grada. Za detaljnu analizu teritorijalne zastupljenosti videti: Bursać (2020).

47 Ukoliko bi se promenom izbornog sistema uvelo 250 jednomandatnih izbornih jedinica, očekivani broj birača u izbornoj jedinici bio bi 26.000, više od prosečnog broja birača u opštinama koje su u prethodnom periodu bile nezastupljene u skupštini (11.000), te bi one svakako bile deo većih izbornih jedinica sastavljenih od više opština.

48 Pirsonov koeficijent korelacije $r(159) = 0.94, p < 0.001$. U ovoj analizi nisu računati poslanici iz grada Beograda, ali su uključeni poslanici iz kosovskih opština..

Kvalitet izbornog procesa

Poslednji deo poglavlja ocenjuje kvalitet izbornog procesa kroz aspekte integriteta izbora, slobode kandidovanja i izbora, i ravnopravnosti učesnika, pre svega u odnosu na načela i standarde na čije su poštovanje organi vlasti Srbije obavezani domaćim i međunarodnim normama.

U pogledu kvaliteta izbornog procesa može se govoriti o dva perioda, prvi traje od izbora 2008. zaključno sa izborima 2014, a drugi od 2014. do 2020. U prvom periodu je izborni proces bio opterećen problemima, ali je integritet procesa uglavnom bio očuvan, i jednim delom unapređivan. Tokom drugog perioda dolazi do značajnog urušavanja kontrolnih mehanizama i zaoštavaju se problemi koji su opterećivali izbore u prvom periodu.

Izborna administracija i regulatorni i kontrolni mehanizmi pokazali su se ključnim za zaštitu integriteta izbora. Kada ovi organi ne kontrolišu i ne sankcionišu aktere, ne ukazuju na nedostatke izbornog procesa i ne radi na njihovom ispravljanju, kvalitet izbora drastično opada. Međutim, pogoršavanje se ne dešava u svim aspektima istovremeno.

Urušavanje medijskog okruženja je prvo u lancu, jer stvara uslove za pristrasno izveštavanje o kandidatima i neravnomerno predstavljanje u medijima. Bez kontrolne uloge nezavisnih tela u medijskoj sferi i bez nadzora profesionalnih medija nad ponašanjem izbornih aktera, faktička neravnopravnost u kampanji i zloupotrebe javnih resursa omogućavaju partijama na vlasti da ostvare nedostižnu prednost. Sloboda izbora i kandidovanja su aspekti izbornog procesa koji se najduže održavaju, kao minimalni preduslovi legitimnosti izbora. Ali kada dođe do ovog stadijuma, od kompetitivnosti izbora ne ostaje mnogo.

Okvir održavanja izbora

Ustav Srbije garantuje državljanima opšte i jednako izborno pravo, pravo da biraju i da budu birani, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim i ličnim glasanjem. Sedam zakona bliže određuje način na koji se sprovode izbori.⁴⁹ Načela i standardi koji se od-

49 Pored Ustava Republike Srbije (član 52), izbore za Narodnu skupštinu uređuju: Zakon o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2020. godine), Zakon o jedinstvenom biračkom spisku iz 2009. godine, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine (2019), Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2000. godine (2020) i Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2016), dok izbore na drugim nivoima uređuju i Zakon o izboru predsednika Republike iz 2007. godine (poslednji put izmenjen i dopunjen 2009. godine), kao i Zakon o lokalnim izborima, takođe iz 2007. godine (2020). Pravni okvir dopunjen je Poslovníkom Republičke izborne komisije i drugim podzakonskim aktima.

nose na održavanje izbora počivaju i u međunarodnim dokumentima koji obavezuju Srbiju.⁵⁰

Izbore organizuje dvostepena izborna administracija. Republička izborna komisija ima krovnu odgovornost, dok birački odbori neposredno sprovode glasanje na biračkom mestu.⁵¹ Međutim, nadležnosti izborne administracije su uske i traju samo tokom kampanje. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) kontroliše da li emiteri tokom kampanje omogućavaju učesnicima zastupljenost bez diskriminacije, dok Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija) kontroliše troškove kampanje. Zakon utvrđuje da opšti nadzor nad postupcima aktera i sredstvima javnog obaveštavanja sprovodi Nadzorni odbor Narodne skupštine, iako ovo telo nije formirano od 2000. godine sve do izbora 2020.

Učestvovanjem u Organizaciji za bezbednost i saradnju Srbija se obavezala da prihvati posmatranje izbora, ali i da ispunjava preporuke te organizacije, koje su bile deo svakog izveštaja misija od 2008. do 2020. godine. Završni izveštaji OEBS su na dosledan način ocenjivali usklađenost održavanja izbora u Srbiji sa ovim standardima, i stoga se koriste kao glavni izvor podataka u ovom delu poglavlja.⁵²

U nastavku teksta dva perioda, prvi s relativno stabilnim okruženjem u kom se održavaju izbori, i drugi u kome dolazi do opadanja kvaliteta izbornog procesa, analiziraju se kroz pet aspekata: slobodu kandidovanja i učešća glasača na izborima, ravnopravnost učesnika u kampanji i ravnomernu medijsku zastupljenost, delovanje izborne administracije i institucionalne promene u načinu održavanja izbora. Na ovaj način suštinski se analiziraju dimenzije slobodnih i poštenih izbora, kao i integriteta izbornog procesa (Elklit & Svensson, 1997; Norris, 2014).

50 Članstvom u OUN i SE i potpisivanjem njihovih osnovnih dokumenata, Srbija je prihvatila međunarodne norme koje postavljaju standarde održavanja izbora, ugrađenih u Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1952). Za održavanje izbora od posebnog je značaja učešće Srbije u OEBS. Potpisivanjem osnovnih dokumenata 2000. godine Srbija je prihvatila obavezu iz Pariske povelje i Dokumenta iz Istanbula da održava fer i slobodne izbore, kao i da ih održava u skladu sa standardima OEBS, pre svega u skladu s normama sadržanim u Dokumentu sa sastanka u Kopenhagenu KEBS iz 1990. godine. Drugi značajan dokument koji se uzima kao izvor standarda za održavanje izbora u Srbiji je Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima Komisije SE za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), iz 2002. godine.

51 Njihov broj neznatno varira od izbora do izbora, a 2020. godine je iznosio 8.433.

52 U poglavlju su korišćeni konačni izveštaji misija OEBS KDILJP za procenu izbora: 2008, 2012, 2014, 2016, 2017. i 2020, dostupnih na veb-stranici: www.osce.org/odihr/elections/serbia

Period 2008–2014. godine

Između 2008. i 2014. godine izbori su uglavnom omogućavali slobodno kandidovanje i biračima je pružena mogućnost da slobodno biraju između različitih opcija. Iako je sloboda kandidovanja i izbora bila zaštićena, na izborima 2012. godine dolazi do ozbiljnih sukoba između kandidata opozicije i vlasti oko optužbi za izbornu krađu (Marković, 2012). Tokom ovog perioda navodi o klijentelističkim praksama pratili su sve izborne procese, što je bilo najvidljivije u odnosu partija prema manjinskim grupama birača, dok se navodi o pritiscima i kupovini glasova intenziviraju tokom kampanje 2014. godine.

Kampanje učesnika obuhvatale su širok spektar aktivnosti, od izbornih skupova do kampanje od vrata do vrata. Za kampanje u oba perioda može se reći da su bile visoko personalizovane, fokusirane na ličnost stranačkog lidera. Ovaj trend se s vremenom intenzivira, što se očitava i u nazivima lista koje sve češće nose ime stranačkog lidera (Orlović, 2020a). U kampanjama je dolazila do izražaja prednost kandidata partija na vlasti, posebno tadašnjeg predsednika Republike Borisa Tadića, koji je bio i predsednik partije. Prednost se javljala u različitim načinima zloupotrebe javnih resursa, kao što su na primer bila obećanja podele besplatnih akcija u procesu privatizacije javnih preduzeća, čija vrednost od hiljadu evra je prikazivana kao da zavisi od ishoda izbora (B92, 2008). Klijentelističke prakse i zloupotreba javnih resursa, kao i navodi o pritiscima na zaposlene u javnom sektoru, intenzivirani su nakon smene vlasti 2012. godine, što je vodilo povećavanju neravnopravnosti između partija vlasti i opozicije.

U Srbiji je u ovom periodu delovao širok spektar medija, koji su o kampanji izveštavali u pretežno neutralnom tonu, uz nekoliko izuzetaka. Televizija je bila dominantan oblik informisanja, pri čemu su javni servisi i njihov informativni program zauzimali posebno mesto. U ovom periodu javljaju se problemi s koncentracijom vlasništva nad medijima, kao i netransparentnim medijskim vlasništvom. U nepovoljnom okruženju ekonomske krize, pod uticajem ekonomskih podsticaja države, kao i privatnih kompanija bliskih vlasti, mediji su razvijali tendenciju samocenzurisanja (Barać, 2011). Kampanja 2014. bila je obeležena snažnijim političkim i ekonomskim pritiscima partija na vlasti na medije, kao i uslovljavanjem javnog finansiranja načinom izveštavanja. Umesto dotadašnjeg neutralnog ili pozitivnog tona kampanje, tabloidi preuzimaju značajnije mesto u kampanji i počinje da dominira negativan ton.

Vesti javnog emitera (RTS) davali su blagu prednost partijama na vlasti, uz očuvanje zastupljenosti drugih političkih opcija. U drugom krugu predsedničkih izbora 2008, RTS je davao prednost predsedniku Borisu Tadiću u odnosu na konkurenta Tomislava Nikolića, uglavnom zahvaljujući pokrivanju njegovih javnih funkcija, dok je prilikom izbora 2012. izveštavanje bilo uglavnom ujednačeno. Kandidati su učestvovali u javnim debatama, a pažnju su privlačile debate u drugom krugu predsedničkih izbora (Krstić, 2020). Privatni mediji su izveštavali uglavnom uravnoteženo, izuzev štampanih medi-

ja s pristrasnijim sadržajima. Iako je početkom perioda prisustvo predsednika Tadića u medijima bilo izraženije pred izbore, tek pred kraj ovog perioda počinje da dolazi do izražaja fenomen funkcionerske kampanje, intenziviranja aktivnosti javnih funkcionera pred izbore, i faktičko brisanje granice između države i partije u kampanji.

Republička izborna komisija administrirala je izborni proces u skladu sa zakonskim okvirima. Međutim, ponašanje i odluke članova RIK ocenjivani su kao rukovođeni političkim agendama stranaka koji su ih nominovale, što je dovelo do podeljenosti po partijskim linijama, i škodilo je očuvanju integriteta izbora. Komisija je često odbacivala prigovore zbog formalnih nedostataka i bez ulaženja u meritum, iako je sadržaj prigovora bio ozbiljan, kao što je bio slučaj navodnih nepravilnosti 2012. godine. Tokom ovog perioda, kapaciteti službe izborne komisije bili su nedovoljni da odgovori na logističke i organizacione zahteve izbora, posebno kada je održavano više izbora istovremeno.

Važnu ulogu u ovom periodu imali su nezavisni kontrolni organi. Republička radiodifuzna agencija (RRA, kasnije REM) 2014. godine preuzima aktivniju ulogu i izveštava o monitoringu medija, kako bi došla do podataka o usklađenosti sa obavezom ravnomerne medijske zastupljenosti, ali ne sankcioniše učesnike kampanje pre izbornog dana. Agencija za borbu protiv korupcije, koja je počela s radom 2010. godine, prvi put kontroliše ponašanje izbornih aktera 2012. godine.⁵³ Međutim, ni Agencija nije sankcionisala aktere tokom kampanje. Ulogu u izbornom procesu u ovom periodu imala su i nezavisna tela koja nisu na direktan način bila uključena u održavanje izbora. Tako su 2014. Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zajedno sa Agencijom, apelovali na ponašanje učesnika izbora i upozorili na urušavanje kvaliteta izbornog procesa (Zaštitnik građana, 2014).

Tokom ovog perioda zabeležene su promene izbornih pravila koje su doprinele poboljšanju izbornog procesa, i koje su bile u skladu s preporukama OEBS iz prethodnih izbornih ciklusa. Izmenama zakona uvedena je raspodela mandata po redosledu na listi, ukinute su blanko ostavke, formiran je i ažuriran jedinstveni spisak birača. Uvedena je praksa objavljivanja rezultata po biračkim mestima, što je doprinelo transparentnosti izbornog procesa. Takođe, usvojen je Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Agencija se uključila u kontrolu finansiranja kampanje. Sve ove izmene desile su se do 2012. godine, posle čega više nije bilo značajnih zakonskih promena, iako je dolazilo do pomaka na podzakonskom nivou, npr. bolje organizacije biračkih odbora i sprečavanja zloupotrebe statusa lista nacionalnih manjina.

Period 2014-2020. godine

Između 2014. i 2020. godine slabi kompetitivni kvalitet izbora. Uglavnom je bilo omogućeno slobodno kandidovanje, ali restriktivni uslovi za kandidovanje su, uz produbljenje razlika u kapacitetima vladajuće koalicije i ostalih učesnika, doveli do čestih manipulacija u procesu sakupljanja potpisa. Najviše pažnje privuklo je masovno falsifikovanje potpisa podrške 2016. godine, koje nije bilo sankcionisano na način kojim bi se učesnici odvratili od takvog ponašanja (Crta, 2016).

Pritisци na birače postaju sve rašireniji problem, posebno kroz uslovljavanje zaposlenjem u javnom sektoru. Kljentelizam, razmena glasova ili izlaznosti za sredstva ili usluge, postaje neizbežan deo svake kampanje koji se sve manje skriva. Na biračkim mestima ili u njihovom okruženju vode se paralelni spiskovi birača, koji omogućavaju praćenje izlaznosti i potencijalno ugrožavaju slobodu izbora.

Zamagljivanje razlike između države i partije postaje sve izraženije, posebno 2017. kada tadašnji premijer Vučić učestvuje na izborima kao kandidat vladajuće stranke, i 2020. u okolnostima bojkota i pandemije. Dolazi do povećavanja broja javnih događaja tokom kampanje u kojima učestvuju predstavnici partija na vlasti, odnosno funkcionerske kampanje. Uz to, javni resursi, kao što su vozila u javnom vlasništvu, koriste se u kampanjama za masovna javna okupljanja.

Plaćeno oglašavanje vladajuće SNS je dominantno u ovom periodu, dok opozicija raspolaže s mnogo manje sredstava. Ovo je jednim delom rezultat neadekvatnog institucionalnog okvira, koji ne postavlja ograničenja na troškove oglašavanja, a akteri mogu da koriste sredstva iz prethodnih godina. Sve to zajedno daje prednost institucionalizovanim akterima s većim kapacitetima. Izbori 2020. godine bili su kulminacija ovog trenda jer su, uz bojkot partija opozicije i političku polarizaciju, vladajuće stranke gotovo sasvim dominirale u kampanji. Okolnosti pandemije kovid 19 omogućile su javnim funkcionerima da zasene sve ostale aktere i predstave poteze države, kao što je bila jednokratna novčana pomoć u iznosu od 100 evra, kao zaslugu partije, odnosno predsednika.

U ovom periodu dolazi do urušavanja medijskog okruženja i birači imaju manje mogućnosti da se informišu o kandidatima i njihovim programima nego ranije. Televizija je ostala primarni izvor informisanja, ali raste upotreba interneta i društvenih mreža, dok opada cirkulacija štampanih medija. Koncentracija medijskog vlasništva se ubrzano nastavlja, pre svega kroz privatizaciju javnih medija koji prelaze u vlasništvo pojedinaca bliskih vlasti. Kako je tržište oglašavanja relativno malo, veliki broj medija bori se za ograničena sredstva. Stoga je potencijal za politički uticaj na medije visok i ostvaruje se ne samo kroz direktno oglašavanje već i pristrasno konkursno dodeljivanje sredstava i postupanje poreske inspekcije.

Van izbornog programa, u kom se poštuje ravnomerna zastupljenost, u javnim i privatnim medijima potpuno dominiraju vladajuće stranke i javni funkcioneri. Svi privatni mediji s nacionalnom frekvencijom promovišu vladajuću stranku. Medija nezavisnih od vlasti ima malo, i nisu u poziciji da stvore uravnoteženu sliku. Naprotiv, mediji postaju pristrasniji u izveštavanju i ostaje veoma malo neutralnog i analitičkog sadržaja. Tabloidizacija je uzela maha i prestala je da se odnosi samo na senzacionalistički pristup izveštavanju, već su tabloidi postali transmiteri u kampanjama čiji je cilj klevetanje političkih protivnika i kritičara vlasti, za šta ne trpe sankcije. Debate o politikama gotovo da nema, a Aleksandar Vučić ne učestvuje na izbornoj debati 2017. godine. Osim toga, institucije se zatvaraju prema medijima u pogledu davanja informacija od javnog značaja, što je koincidiralo s političkim sukobom Poverenika i predstavnika izvršne vlasti (Petrušić, 2018).

U ovom periodu regulatorni i kontrolni mehanizmi nisu dovoljno štitili integritet izbora. RIK je 2016. koristila diskreciona prava na arbitraran način, ispravljala greške u rezultatima i poništavala glasanje na biračkim mestima, što je dovelo do protesta opozicionih kandidata, a izborni proces do ivice fizičkih sukoba (Crta, 2016). Predstavnici vladajuće koalicije imali su izraženu većinu u stalnom sastavu RIK. U proširene sastave izbornih komisija i biračkih odbora ulaze predstavnici lista koje služe kao paravan za vladajuće stranke i osiguravaju im većinu u svim telima izborne administracije (Pavlović, D. 2020).

Nezavisna tela povlače se iz uloga koje su imala u prethodnom periodu. Aktivnosti Agencije bile su nedovoljne da se spreči neravnopravnost učesnika u kampanji. Agencija je radila s manjim brojem ljudi na terenu, kazne koje je izricala bile su nedovoljne, i kao i u prethodnom periodu, odbacivana je većina prigovora, a izveštaji o kampanji nisu objavljivani pre izbornog dana. REM (bivša RRA) takođe se pasivizuje, iako je vršen monitoring medija, nisu objavljeni rezultati 2016, kao ni 2017. godine. Monitoring je ponovo rađen 2020. godine, sa upitnom metodologijom, a konačni rezultati ponovo nisu objavljeni pre izbornog dana. Nadzorni odbor Skupštine prvi put je formiran 2020. godine, ali ni on nije bio dovoljno aktivan.

Za razliku od prethodnog, u ovom periodu nije bilo pomaka u unapređenju izbornih uslova. Od 49 preporuka iz izveštaja OEBS sa izbora 2014, 2016. i 2017. godine, čija je ispunjenost procenjivana pred izbore 2020. godine, 42 preporuke nisu ispunjene, šest je delimično ispunjeno, a jedna je pretežno ispunjena. Nijedna preporuka OEBS u ovom periodu nije sasvim ispunjena, dok su prioritete preporuke, ključne za integritet izbora, potpuno ignorisane.⁵⁴ Ipak, došlo je do nekoliko manjih intervencija, pre svega kroz amandmane na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2014), i promenom načina overe potpisa podrške – posledica usvajanja novog Zakona o javnom beležništvu.

Pred izbore 2020. godine došlo je do nekoliko izmena zakona, prvo decembra 2019. godine, zatim početkom 2020, i konačno u maju, nekoliko nedelja pred izborni dan. Eksplicitna zabrana zloupotrebe javnih resursa bila je rezultat dijaloga o izbornim uslovima, održanog 2019. godine, ali nije značajno uticala na kampanju. Način sakupljanja potpisa promenjen je tako što su nadležnosti proširene na opštinske i gradske samouprave, što je smanjilo transparentnost ovog procesa. RIK je radila na podizanju transparentnosti procesa putem objavljivanja zapisnika o radu biračkih odbora, a biračima je omogućeno da provere upotrebu ličnih podataka i izvod iz biračkog spiska. Takođe, tokom 2019. došlo je do intenzivnijeg rada na ažuriranju biračkog spiska, ali ni ovaj proces nije bio dovoljno transparentan.

Zaključak

Prvi deo poglavlja ocenjavao je širi institucionalni okvir održavanja izbora. Izborni sistem ne deformiše znatno volju birača, ali ima elementa koji ograničavaju učešće u izbornom procesu i koje bi trebalo promeniti. Iako se sistem retko menjao, promene su češće bile proizvod trenutnih političkih potreba, nego što su bile usmerene na unapređenje integriteta izbora. Izbori su bili česti, njihovim prevremenim raspisivanjem pokušavano je da se utiče na ishode izbora koji su održavani istovremeno na drugim nivoima. Kvalitet izbora kreće se od veoma kompetitivnih na početku ka potpunoj dominaciji jedne stranke, dotle da u završnoj fazi gotovo da više ne omogućavaju predstavljanje suprotstavljenih političkih opcija u društvu.

Drugi deo bavio se odnosom „inputa“ i „outputa“ izbornog procesa. S jedne strane uočava se trend pada izborne participacije, u vidu departizacije izbornih lista i manje stope odziva birača. Ovaj trend je simptom, ali i jedan od uzroka nazadovanja u kvalitetu izbornog procesa. S druge strane, istovremeno se podstiče bolja deskriptivna zastupljenost različitih kategorija birača (žene, nacionalne manjine, mladi). Ovo se postiže izmenama izbornog sistema, ali i političkim odlukama podnosilaca o sastavu izbornih lista, tako da, uprkos nedostatku formalnih institucionalnih podsticaja, dolazi do izražaja relativno ravnomerna zastupljenost.

Treći deo ocenjivao je kvalitet izbornog procesa. Uočljiv je pad kvaliteta u drugoj fazi, nakon 2014. godine, dok su slabosti bile prisutne i ranije. Ključni faktor koji je omogućio dezintegraciju izbornog procesa je pasivizacija izborne administracije, regulatornih i kontrolnih tela. Odsustvo kontrolne uloge nezavisnih institucija, uz politički pristrasnu izbornu administraciju, a u medijskom okruženju koje je već bilo narušeno, stvara uslove za nesmetanu dominaciju vladajućih stranaka. Prednost se ostvaruje kroz zloupotrebe javnih resursa, medijske negativne kampanje protiv političkih protivnika i razvijanje kljentelističkih obrazaca u odnosu s biračima.

Ovi podaci pomažu da se stvori slika kompleksnog procesa koji je trajao duže od decenije. Svakako, činilac koji najviše utiče na kvalitet izbora je kvalitet prethodno održanih izbora. Negativne prakse izbornih zloupotreba se lako uspostavljaju, naročito kada ne postoje efektivne sankcije, ali se teško menjaju kada postanu deo očekivanja učesnika izbora.

Dominacija vladajuće koalicije i gubitak kompetitivnog karaktera izbora u povratnoj su sprezi s pogoršavanjem izbornih uslova i manjom participacijom. S druge strane, promene koje su podsticale bolju deskriptivnu reprezentativnost Skupštine služile su da popune prazninu nastalu usled postepenog gubljenja funkcije predstavljanja političkih opcija.

Ipak, ova analiza pruža uvid i u načine na koje bi proces mogao da se zaustavi ili preokrene, a izbori u budućnosti postanu otporniji na manipulacije. Kao ključna se izdvaja uloga izborne administracije, koja mora biti profesionalna i trajno posvećena jačanju integriteta izbornog procesa. Uz nju, nezaobilazna je uloga nezavisnih tela koja bi kontrolisala i sankcionisala ponašanje izbornih aktera, pre svega onih koji nastupaju s pozicije vlasti. Profesionalni mediji bi trebalo da informišu birače ne samo o programima partija već i zloupotrebama aktera u izbornom procesu, kako bi na izborima bili pozivani na političku odgovornost. Konačno, trebalo bi razmišljati i o promenama izbornih pravila koja bi podsticala učešće u izbornom procesu, umesto da ga ograničava, i o promeni izbornog sistema u pravcu uspostavljanja direktnijeg odnosa između birača i izabranih predstavnika. Zajedno, ove promene mogle bi da pomognu da izbori u Srbiji postanu proces koji unapređuje demokratiju, umesto što je unazađuje.

Literatura

- Barać, V. (2011). Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.
- Bieber, F. (2018). The rise of authoritarianism in the Western Balkans. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bursać, D. (2020) Trideset godina metropolizacije parlamenta. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine (str. 889–910). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- B92. (2008). Počinje prijavljivanje za akcije. B92, 25. 1. 2008.
- Crta (2016). Završni izveštaj o vanrednim parlamentarnim izborima 2016. Beograd: Crta.
- Crta (2020). Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima Srbije 2019. Beograd: Crta.
- Dimock, M. (2019). Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins. Pew Research Center, 17. 1. 2019.
- Elklit, J., & Svensson, P. (1997). The rise of election monitoring: What makes elections free and fair? *Journal of democracy*, 8(3), 32–46.
- European Commission for Democracy through Law (2002). Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report . Strasbourg: Council of Europe.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral studies*, 10(1), pp. 33–51.
- Gallagher, M. (1992). Comparing proportional representation electoral systems: Quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science* 22 (4), pp. 469–496.
- Gallagher, M., & Mitchell, P. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Goati, V. (2007). Parlamentarizam i partijski sistem Srbije. U: Pavlović, V., Orlović, S (ur.), Dileme i izazovi parlamentarizma (129–140). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Ilić, V. (2020). Stranačko odmetanje narodnih poslanika u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 959–989).
- Jovanović, M., & Vučićević, D. (2020). Dinamika političkog organizovanja u Srbiji od obnove partijskog pluralizma: izborni avanturisti u stilu „pečuraka pre kiše“. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 71–98)
- Kovačević, D. (2020). Stabilnost partijskog sistema Srbije – izborna volatilitnost u 30 godina višepartizma. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Krstić, A. (2020). TV dueli kandidata za predsednika Srbije od 2002. do 2012. godine. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 429–449)

- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). 'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3–27.
- Latner, M., & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands. *Electoral studies*, 24(4), pp. 709–734.
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., & Way, L. (2020). The New Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 31(1), 51–65.
- Lijphart, A. (1990). The political consequences of electoral laws, 1945-85. *The American Political Science Review* 84 (2), pp. 481–496.
- Lijphart, A., & Gibberd, R. W. (1977). Thresholds and payoffs in list systems of proportional representation. *European Journal of Political Research* 5(3), pp. 219–244.
- Lončar, J. (2020a). Učešće nepartijskih organizacija i grupa na izborima u Srbiji. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 221–240).
- Lončar, J. (2020b). Izbori i predstavljanje žena u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990-2020. godine* (str. 869–888). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Lončar, J. (2020c). Izbori i predstavljanje nacionalnih manjina u Srbiji 1990–2020. U: Jovanović, M., Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (str. 843–867). Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.
- Lutovac, Z. et al (2007). *Birači i apstinenti u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka.
- Marković, R. (2012). Nikolić: Poništiti izbore zbog krađe. *Vreme*, 13.5.2012.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orlović, S. (2011). Izborni sistem i institucionalni dizajn. U: Stojiljković, Z., Spasojević, D. (ur.). *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: National Democratic Institute for International Affairs. (str. 31–50).
- Orlović, S. (2020a). Političke institucije i partijski sistem Srbije. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 41–70).
- Orlović, S. (2020b). Uticaj izbornog sistema na partije i partijski sistem. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 739–760).
- Pavlović, D. (2020). How Political Parties in Hybrid Regimes Help the Incumbent Maintain a Democratic Façade. *East European Politics and Societies*.
- Pavlović, Z. (2020). Partije bez partijskih pristaša? Partijska identifikacija u Srbiji u periodu 1990-2020. godine. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik. (str. 133–156).
- Pejić, I. (2020a). Izbori i parlamentarni mandat u Srbiji od 1990. godine. U: Jovanović, M & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali? Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (str. 943–958).

Beograd: Institut za političke studije, Službeni glasnik.

Pejić, I. (2020b). Političke partije u Narodnoj skupštini od uspostavljanja višepartizma 1990. godine. U: Orlović, S. & Kovačević, D. (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije* Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung Beograd. (str. 133–156).

Petrušić, S. (2018). Rodoljub Šabić: Podrivač autoritarnog sistema. *NIN*, 30. 12. 2018.

Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Spasojević, D. (2019). Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008. *Politics in Central Europe* 15 (1), pp. 139–162.

Spasojević, D., & Stojilković, Z. (2020). Između uverenja i interesa: Ideologije i organizacija stranaka u Srbiji. Beograd: Fabrika knjiga.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1993). Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect. *American Political Science Review* 87 (2), pp. 455–464.

Todosijević, B., & Pavlović, Z. (2020). Pred glasačkom kutijom: Politička psihologija izbornog ponašanja u Srbiji. Beograd: Institut društvenih nauka.

Vladislavljević, N. (2019). *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*. Beograd: Arhipelag.

Zaštitnik građana (2014). *Apel nezavisnih kontrolnih organa svim učesnicima u izbornoj kampanji*. Zaštitnik građana, 28. 2. 2014.

Parlament Srbije

Tara Tepavac

Uvod

Sve veći broj istraživanja ukazuje da je snažan, delotvoran i cenjen parlament vitalni preduslov za jaku i stabilnu demokratiju, ili čak „institucionalni ključ demokratizacije“, jer pojačava odgovornost izvršne vlasti, predstavlja podsticaj za jače političke stranke i pospešuje veze između izabranih zvaničnika i građana (Fish, 2006: 18). Kao što Fiš tvrdi: „prisustvo moćnog zakonodavnog tela je pravi blagoslov za demokratizaciju“ (Fish, 2006: 5). Republika Srbija, kao država zasnovana na vrednostima vladavine prava i principima građanske demokratije, utkala je snažno zakonodavstvo u srž svog ustavnog uređenja.

Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu: Skupština) predstavlja kamen temeljac srpske parlamentarne demokratije, s predsednikom Narodne skupštine uz premijera i predsednika Republike na čelu države. U skladu sa Ustavom, parlament je najviše predstavničko telo i nosilac zakonodavne vlasti u Republici (član 99), zadužen za nadzor izvršne vlasti. Ipak, uprkos čvrstom formalnom položaju i ovlašćenjima koja su sadržana u normativnom okviru, Skupština Srbije se poslednjih godina suočava sa urušavanjem moći i uticaja koji se pokazuju u praksi.⁵⁵ Pored toga, može se tvrditi da parlament još uvek nije pokazao svoj puni potencijal zbog različitih izazova koji ometaju njegovo efektivno funkcionisanje. Iako su zabeležena neka poboljšanja posle 2000, učinak parlamenta bio je na niskom nivou pod različitim vladama od devedesetih, oslabljen i formalnim i neformalnim pravilima i praksama koje umanjuju njegovu moć. Iako su neke od ovih praksi ukinute, poput blanko poslaničkih ostavki koje su iskorenjene izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine, položaj i uticaj parlamenta u praksi su još uvek daleko od delokruga predviđenog Ustavom. Zbog dominantne uloge političkih partija u političkom sistemu, nedostatka direktnog predstavljanja i odgovornosti poslanika prema svojim izbornim jedinicama, parlament

⁵⁵ Prema indeksu parlamentarne moći koji su razvili Fish i Kroenig, Skupština Srbije bi trebalo da bude među jačim parlamentima na osnovu normativnog i institucionalnog sistema (Fish i Kroenig, 2009). Ipak, u praksi se njegova snaga retko prikazuje zbog trendova i prepreka koje ga sprečavaju da iskoristi svoj puni potencijal, poput slabe opozicije, prepoznate u klasifikaciji koju je razvio King (King, 1976). U skladu s njegovom klasifikacijom modela odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, Skupština Srbije predstavlja kombinaciju opozicionog modela sa elementima međupartijskog modela odnosa, koji je pretežno obeležen dominacijom izvršne vlasti i slabom parlamentarnom opozicijom koja nema značajnijeg uticaja na zakonodavni proces (Lončar i Spasojević, 2013).

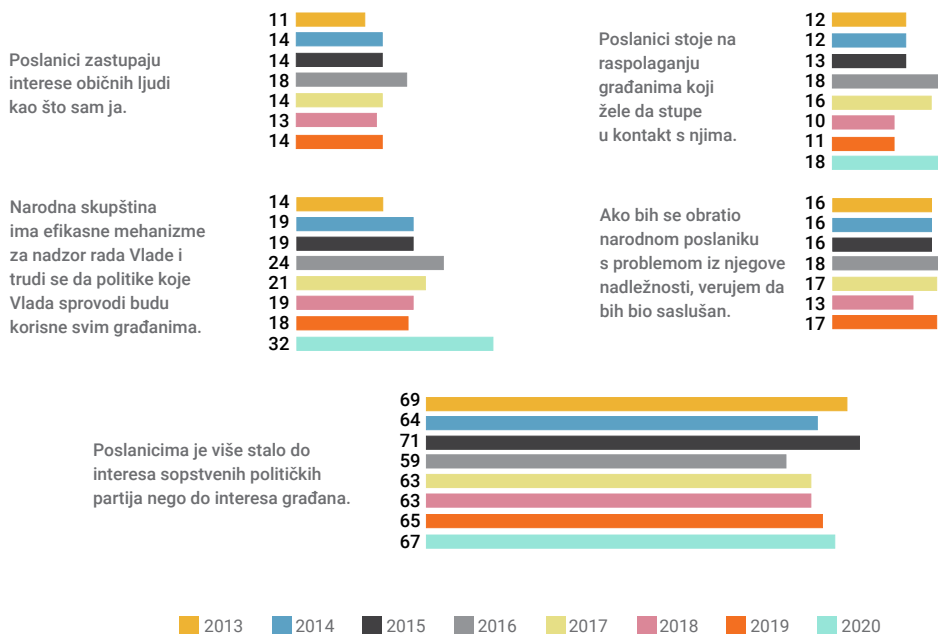
ne deluje u svojoj punoj nezavisnosti odnosno moći, uprkos solidnom ustavnom uređenju. Ovakve pojave koje remete odnos snaga primećene su i u domaćim i u međunarodnim indeksima koji prate stanje demokratije i funkcionisanje institucija.⁵⁶

Štaviše, interesovanje građana za parlament se smanjilo, a nisko poverenje u Skupštinu urušilo je sveukupno poverenje u demokratiju (Grafikon 1. Stavovi građana prema parlamentu). Ispitivanja javnog mnjenja otkrila su vrlo nisko interesovanje i poverenje građana u parlament, s trendom opadanja tokom poslednjih nekoliko godina. Prema poslednjim saznanjima iz 2020. godine, 42% građana nije zadovoljno radom prethodnog saziva Skupštine Srbije (od 2016. do 2020. godine). Dodatno, 67% građana veruje da poslanici više brinu o interesima svojih političkih partija nego o interesima građana, u poređenju sa 59% u 2016. godini. Takođe, istraživanje je pokazalo da 58% građana misli da poslanici uništavaju ugled parlamenta svojim ponašanjem, za razliku od samo 19% građana koji se ne slažu sa ovom izjavom (CRTA, 2020). S druge strane, u istoj anketi primećeno je da su građani zadovoljniji radom Vlade nego parlamenta. Različite ankete pokazuju da građani imaju više poverenja u izvršnu vlast nego u Skupštinu, dok se u rezultatima nekih istraživanja podvlači da je predsednik Vučić dostigao najveći procenat poverenja građana prema predsedniku Republike zabeležen u poslednje dve decenije.⁵⁷

56 Videti na primer: Freedom in the World 2020 – Serbia Country Report by Freedom House, Bertelsmann Stiftung's BTI 2020 Country Report – Serbia. Gütersloh, and Autocratization Surges–Resistance Grows. Democracy Report 2020 by V-Dem Institute.

57 Videti na primer: CRTA, Istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji, Beograd: CRTA, septembar 2019; Dušan Vučićević i Nikola Jović, Odlazak mladih i nepoverenje u politiku u Srbiji, Beograd: Vestminsterska fondacija za demokratiju, Srbija, maj 2020, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/05/WFD-Serbia-Istraz%CC%8Civanje-i-analiza-Odlazak-mladih-i-nepoverenje-u-politiku-2020.pdf>; Ognjen Zorić, Građani više veruju Vučiću nego institucijama, Radio Slobodna Evropa, 11. 12. 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istrazivanje-percepcija-korupcije/29650133.html>; NovaS, Ipsos: Građani najviše veruju Vučiću, podržavaju i mere, 22. 4. 2020. <https://nova.rs/vesti/politika/ipsos-gradani-najvise-veruju-vucicu-podrzavaju-i-mere/>

Grafikon 1. Stavovi građana prema parlamentu



Izvor: CRTA, Istraživanja o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji 2013–2020

Ovakav raskorak je dodatno podstaknut procesom prezidencijalizacije i personalizacije politike, u kom se povećavaju značaj i moć lidera nauštrb političkih partija. Kako objašnjavaju Stojiljković i Spasojević, vladajuća Srpska napredna stranka koju predvodi aktuelni predsednik Vučić, predstavlja: „odličan primer prezidencijalizacije i personalizacije politike u situaciji kada masovni mediji i društvene mreže omogućavaju liderima stalnu i direktnu komunikaciju s biračima, ali i poboljšane mehanizme partijske discipline i nadzora“ (Stojiljković i Spasojević, 2018: 121). Centralizacija moći, prožimanje jednostranih narativa u javnom prostoru i dominacija u medijima u celini doprinose prikazivanju predsednika kao jedinog autoriteta koji je u očima građana zadužen za sva pitanja i teme, bez obzira na ustavno uređenje. Povećana popularnost predsednika Republike, koji je istovremeno i predsednik Srpske napredne stranke koja dominira parlamentom, odražava sve veći trend opadanja podrške demokratiji širom sveta.⁵⁸

58 Na primer: the Freedom House Report, Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy, Freedom House: Washington DC, 2020; as well as Mounk, Yascha and Roberto Foa, The End of the Democratic Century, Foreign Affairs 97 (3), pp. 29–36; and Miran Lavrič & Florian Bieber (2021) Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans, Problems of Post-Communism, 68: 1, 17-26, DOI: 10.1080/10758216.2020.1757468

Ovo poglavlje analizira funkcionisanje i učinak Skupštine Srbije tokom protekle decenije (2008–2020), kao jedne od ključnih institucija koja štiti demokratiju i obezbeđuje funkcionisanje demokratskih procesa, sa ciljem da pruži uvide koji doprinose sveobuhvatnom pregledu stanja u srpskoj demokratiji. Analiza se fokusira kako na njenu formalnu moć koja je osigurana kroz zakonodavni okvir, tako i na sprovođenje njenih odgovornosti u praksi. Uticaji srpskog izbornog sistema, partijskog sistema i stanja u medijima na oblikovanje preduslova za funkcionisanje i reprezentativnost parlamenta nisu u fokusu ove analize zbog ograničenog obima i dužine publikacije. Oni bi ipak trebalo da budu uzeti u obzir u celokupnoj raspravi o položaju i učinku parlamenta. Dragoceni uvidi u vezi s tim nude se u dva poglavlja ove publikacije. Cilj je da se identifikuju ključne karakteristike i trendovi u radu ove institucije koji utiču na njen učinak i efektivnost. Analiza se fokusira na poslednja četiri mandata Skupštine koja su obeležila njeno funkcionisanje tokom poslednje decenije, u skladu s delokrugom ove publikacije, koja uključuje osmi saziv (jun 2008–maj 2012), deveti saziv (maj 2012–april 2014), deseti saziv (april 2014–jun 2016) i jedanaesti saziv (jun 2016–avgust 2020).

Položaj i učinak parlamenta procenjuju se pomoću kombinacije kvantitativnih i kvalitativnih metoda, zasnovanih na korišćenju statistike o radu i aktivnostima parlamentarnih tela i poslanika okupljenih putem platforme Otvoreni parlament, kvalitativnih procena zasnovanih na analizama javno dostupnih izvora, uključujući zakonodavni okvir, izveštaje državnih institucija i renomiranih domaćih i međunarodnih organizacija, kao i pomoću nalaza ispitivanja javnog mnjenja o stavovima građana, percepciji i poverenju u Skupštinu i narodne poslanike. Ovo poglavlje je strukturirano u tri glavna segmenta, u kojima se ocenjuje formalni položaj i nezavisnost Skupštine, kao i učinak u izvršavanju zakonodavne i nadzorne uloge.

Položaj i nezavisnost parlamenta: isprazna snaga

Ustavom Republike Srbije parlamentu je dodeljena moćna uloga u državi, s glavnim funkcijama koju ima i većina parlamenata u Jugoistočnoj Evropi, a to su: predstavnička, zakonodavna, izborna i nadzorna funkcija (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 7-8). Parlament bira Vladu, nadgleda njen rad i odlučuje o isteku mandata ministara i Vlade, koja je sa svoje strane odgovorna Skupštini za državnu politiku, sprovođenje zakona, svoj rad, kao i za rad organa javne uprave (Ustav, čl. 99, 124 i 125).

Međutim, može se tvrditi da parlament nikada nije uspeo u primeni svih ovlašćenja propisanih normativnim okvirom da iskoristi svoj puni potencijal u praksi. Nakon poboljšanja u funkcionisanju i radu parlamenta posle promene režima, Skupština se suočila sa nazadovanjem svoje moći i uticaja u praksi. Ograničenja parlamenta odra-

žavaju kako strukturne slabosti, tako i one povezane sa autoritarnim tendencijama primećenim tokom proteklih godina. Strukturne slabosti odnose se na zakonodavni i institucionalni okvir, te dugoročne slabosti u formalnim i neformalnim praksama koje su podrivale položaj i funkcionisanje parlamenta mnogo pre dolaska trenutne većina na vlast. Najslabije tačke su indolentni parlamentarni odbori; gorepomenuta praksa blanko ostavki poslanika; stranački sistem i nedostatak unutrašnjih demokratskih procedura i konkurentnosti unutar partija; kao i centralizovani izborni sistem s jedinstvenom izbornom jedinicom i nedostatak obavezujućih lista kandidata, čime se veza između poslanika i glasača svela na minimum, a vlast centralizovala u rukama političkih partija i njihovog rukovodstva.

S druge strane, specifičnije slabosti odnose se na autoritarni zaokret uočen tokom poslednjih osam godina, koji je urušio parlament kroz formalna i neformalna pravila i prakse. Centralizacija moći u rukama izvršne vlasti – posebno predsednika, značajno je degradirala položaj parlamenta. Iako predsednik ima prilično skromne nadležnosti na papiru, poslednjih godina njegov uticaj u praksi daleko premašuje mandat predviđen Ustavom. Predsednik Vučić, kao direktno izabrani predsednik Republike, koji je istovremeno i lider vladajuće stranke i nosilac liste parlamentarnih izbora od 2014. do 2020. godine, predstavlja najmoćnijeg aktera zbog intenzivnih propagandnih aktivnosti i jake partijske discipline.

Pored velikog uticaja izvršne vlasti, delotvornost parlamenta urušena je i unutrašnjom praksom, koja uključuje zanemarivanje parlamentarnih procedura i mehanizama (propust da se na dnevni red uvrsti predlog zakona opozicionih poslanika ili napuštanje prakse poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom), njihova zloupotreba (kao kod stotina amandmana koje je predlagala vladajuća većina ili postavljanja „prijateljskih“ pitanja tokom vremena predviđenog za poslanička pitanja), kao i indirektna ili direktna kršenja Poslovnika (npr. propuštanjem da se raspravlja o izveštajima nezavisnih tela u predviđenom vremenskom okviru).

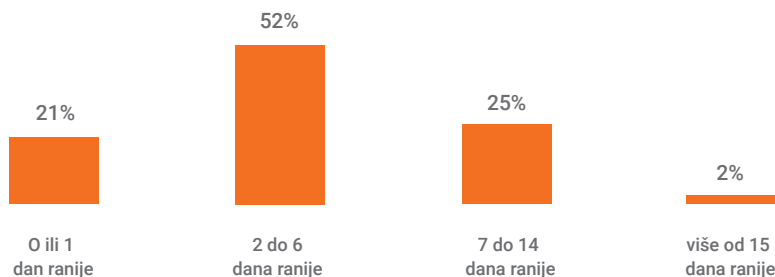
Sprovođenje zakonodavne vlasti ili klimanje glavom?

Skupština Srbije ima značajna ovlašćenja da inicira, razmatra i menja zakone, u skladu s normativnim okvirom. Prema zakonskom okviru, proces predlaganja zakona može se podeliti u nekoliko glavnih etapa: predlaganje zakona, razmatranje predloga od strane parlamentarnih odbora i razmatranje predloga na plenarnom zasedanju, nakon čega slede glasanje i proglašenje zakona (Pejić, 2011: 182). Ipak, u praksi se ova opsežna zakonodavna ovlašćenja često ne koriste na način koji suštinski doprinosi kvalitetu zakona. Tokom poslednje decenije, zakoni bi najčešće „projurili“ kroz

Skupštinu, bez značajnijeg angažovanja poslanika. Zakonodavni postupak je uglavnom vođen na brzinu, uz kratke vremenske rokove u okviru redovne procedure za usvajanje zakona i uz često pribegavanje hitnom postupku. Odbori i plenarne sednice često su se ugovarali na brzinu, s tim što je dnevni red plenarnih sednica objavljivan u poslednjem trenutku, čime se poslanicima ostavljalo malo vremena za pripremu i izradu amandmana. Štaviše, rasprava na plenarnom zasedanju se najčešće nije ticala zakona na dnevnom redu, zakonodavnim procesom je sve više dominirala vladajuća većina, dok opsežna zakonodavna ovlašćenja nisu bila podjednako dostupna svim poslanicima, nauštrb onih iz opozicije koji su bili u nepovoljnom položaju zbog zloupotrebe postupka i drugih opstruktivnih praksi (kao što je filibaster).

Opšti ishitreni način koji karakteriše vršenje zakonodavne uloge u Skupštini može se ilustrovati uobičajenim sazivanjem plenarnih sednica u poslednjem trenutku, kao i čestim pribegavanjem hitnom postupku za usvajanje zakona koji nisu uvek bili opravdani. Na primer, prema Poslovniku, predsednik Skupštine treba da sazove sednice: „po pravilu, najmanje sedam dana pre datuma određenog za početak sednice“, s mogućnošću da se sazove i u kraćem roku, pod uslovom da se na početku sednice navede razlog (Poslovnik, član 86). Ipak, u praksi je samo četvrtina sednica sazvana sedam ili više dana unapred tokom poslednjeg skupštinskog saziva (Grafikon 2). Nasuprot tome, više od 70% sednica zakazano je između jednog i šest dana pre datuma održavanja, uključujući jedno zasedanje koje je bilo sazvano istog dana kada se i održalo. Konačno, samo dve od 102 sednice Skupštine, održane tokom poslednjeg 11. saziva, sazvane su više od dve nedelje unapred.

Grafikon 2. Koliko dana unapred su zakazivane sednice u toku 11. saziva Skupštine?



Izvor: Otvoreni parlament

Nije potrebno posebno naglasiti da takva praksa ostavlja malo prostora poslanicima da se pripreme za sednice i doprinesu raspravi o zakonu, kao i drugim odlukama koje Skupština donosi. Činjenica da Skupština nije usvojila godišnji plan rada pogoršava predvidljivost i strukturu zakonodavnog procesa u praksi. Prethodno istraživanje je istaklo uticaj nedostatka koordinacije između izvršne i zakonodavne vlasti, kao i unutar samog parlamenta, na mogućnosti poslanika da planiraju i pripremaju svoj rad i ispunjavaju svoju ulogu u punom kapacitetu predviđenom normativnim okvirom, jer često ne znaju šta će biti na dnevnom redu (Tepavac, 2019).

Učestala i često nepotrebna upotreba hitnog postupka za usvajanje zakona takođe je doprinela ograničavanju suštinskog doprinosa poslanika zakonodavnom procesu. Negativan trend korišćenja hitnog postupka kao pravila umesto izuzetka dostigao je 80% između 2012. i 2013. godine, nakon čega je opao na 36% zabeleženih u poslednjem sazivu, ako se uzmu u obzir svi zakoni, uključujući i ratifikacije međunarodnih sporazuma, predloge novih zakona, kao i izmene i dopune zakona. Međutim, upotreba hitnog postupka za usvajanje ključnih zakonodavnih dokumenata, koji uglavnom zahtevaju veći fokus poslanika, i dalje je značajna, sa 49% svih novih zakona i izmena zakona usvojenih po hitnom postupku u prošlom sazivu (2016–2019).

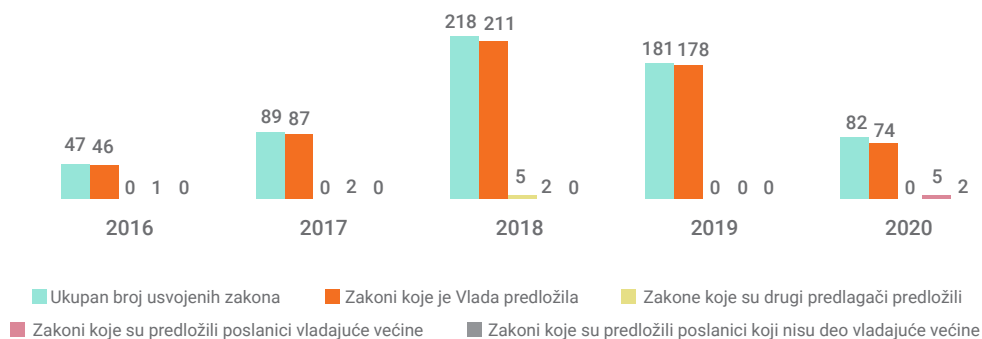
Na dnevnom redu parlamenta nema zakona koje predlažu poslanici

Pravo predlaganja zakona i drugih opštih akata imaju svu narodni poslanici, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti (Ustav, član 107). Najčešći predlagač zakona je Vlada, u skladu sa široko rasprostranjenom uobičajenom praksom, što nije iznenađujuće zbog specifičnog položaja datog pravnim okvirom, kao i zahvaljujući čvrstoj podršci organizacionih, finansijskih i stručnih kapaciteta.⁵⁹ Međutim, velika neslaganja uočena u dinamici među predlagačima zakona koje je Skupština usvojila tokom protekle decenije zahtevaju veću pažnju. Procenat zakona usvojenih na predlog Vlade tokom protekla četiri skupštinska saziva bio je znatno veći u poređenju s prethodnim učinkom. Prema studiji koja analizira zakonodavnu funkciju Skupštine, u periodu od 2005. do 2010. godine Vlada je u proseku

59 Na primer: Slaviša Orlović (2007) Nadležnost parlamenta. U: Pavlović, V., Orlović S. (prir.), Dileme i izazovi parlamentarizma, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 147; Marjana Pajvančić, Zakonodavni postupak (2007). U: Pavlović, V. i S. Orlović (prir.), Dileme i izazovi parlamentarizma, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 204; i Marjana Pajvančić (2008) Parlamentarno pravo. Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd, str. 150.

predlagala oko 62% zakona i drugih akata (Đurašinović Radojević, 2012: 82). Udeo je znatno povećan od 11. saziva, tokom kojeg je Vlada predložila 598 od 617 usvojenih zakona, što predstavlja 97% svih usvojenih zakona u Skupštini od 2016. do 2020. godine (Grafikon 3). Među preostalim 19 zakona nalazi se 12 zakona koje su predložili poslanici vladajuće većina, samo dva zakona koja je predložila opoziciona poslanica i pet zakona koje je predložio guverner Narodne banke Srbije.⁶⁰

Grafikon 3. Odnos zakona usvojenih tokom 11. saziva prema predlagачu



Izvor: Otvoreni parlament

Takva odstupanja nisu znak nedostatka poslaničke aktivnosti u predlaganju zakona i izmena zakona, već su rezultat uobičajenog načina definisanja dnevnog reda plenarnog zasedanja previđanjem zakonodavnih predloga koje su podneli opozicioni poslanici. Tokom 11. saziva zakoni koje su predlagali poslanici opozicije jedva da su ikad stigli na dnevni red, jer ih predsednik Skupštine nije uvrštavao u dnevni red plenarnih sednica. Tokom ovog parlamentarnog saziva tokom kog je bilo 60 redovnih i 42 vanredna zasedanja, samo su četiri predloga poslanika koji ne pripadaju vladajućoj većini uvrštena u dnevni red plenarnih sednica.⁶¹ Istovremeno, na kraju ovog skupštinskog

60 Dva usvojena zakona koja je podnela opoziciona poslanica su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, koje je podnela tadašnja opoziciona poslanica iz Demokratske stranke, gospođa Gordana Čomić, koja je kasnije isključena iz Demokratske stranke zbog protivljenja odluci stranke da bojkotuje izbore 2020. godine. Iako njena izborna lista nije uspela da pređe cenzus, imenovana je za ministarku u novoizabranoj Vladi koju predvodi vladajuća Srpska napredna stranka. Takođe, treba napomenuti da su ovi predlozi izazvali zabrinutost javnosti jer su rezultirali promenama izbornih zakona samo nekoliko meseci pre izbora, suprotno međunarodnim standardima i najboljoj praksi.

61 Prvi put od 2015. godine dva predloga poslanika koji nisu pripadnici vladajuće većine (Nenad Čanak, Olena Papuga i Nada Lazić) uvrštena su u dnevni red plenarne sednice u martu 2019. godine, uključujući Predlog Zakona o finansiranju Autonomne Pokrajine Vojvodine i Predlog rezolucije Narodne skupštine Republike Srbije o Vojvodini. Međutim, nisu dobili dovoljnu podršku narodnih poslanika da bi bili usvojeni. U februaru 2020. godine, gorenavedena dva zakona koja je podnela poslanica opozicione Demokratske stranke Gordana Čomić uvrštena su u dnevni red plenarne sednice i usvojena.

saziva, ukupno 246 zakonodavnih predloga ostalo je u proceduri neadresirano, uključujući 224 predloga poslanika, 21 predlog Vlade i jednu zakonodavnu inicijativu upućenu od strane 36.316 građana. Takva praksa ukazuje na to da, iako poslanici iz opozicije *de jure* imaju pravo da iniciraju i menjaju zakone, oni u praksi *de facto* nisu u mogućnosti da ostvare svoje Ustavom zagantovano pravo. Iako je suštinski ograničio njihovo pravo na predlaganje zakona, predsednik Skupštine zapravo nije direktno prekršio Poslovnik, ostavljajući ih u parlamentarnoj proceduri bez kraja, ne postupajući po njima jer je tačan rok u kojem moraju biti uključeni u dnevni red sednice izostavljen izmenama prethodne verzije Poslovnika iz 2009. godine.⁶²

Filibaster – opstruiranje rasprave o predloženom zakonodavstvu

Pored toga što su im ograničena ovlašćenja za pokretanje zakona, moć poslanika da razmatraju i menjaju zakone dodatno osujećuju različite opstruktivne prakse (*filibaster*) kojima je vladajuća većina apsurdno pribegavala.⁶³ Bez direktnog kršenja Poslovnika, vladajuća većina je efikasno ograničila značajnu zakonodavnu ulogu Skupštine tako što je, na primer, objedinjavala desetine nepovezanih tačaka dnevnog reda u plenarnoj raspravi, te podnosila nebrojene amandmane bez istinski relevantnog sadržaja, čime je opozicionim poslanicima ograničavano vreme govora, te banalizovala raspravu u plenumu.⁶⁴

Kao rezultat toga, predlozi zakona se u većini slučajeva usvajaju ishitreno i bez značajne rasprave na plenarnom zasedanju, što utiče na kvalitet zakonodavstva koje Skupština usvaja. Usvajanje manjkavih zakonskih rešenja ostavlja teške posledice na kvalitet svakodnevnog života građana.

62 Prema članu 140. prethodne verzije Poslovnika Narodne skupštine iz 2009. godine, predlog zakona mora biti uvršten u dnevni red sednice Skupštine u roku od 60 dana, uz dodatnih 30 dana u izuzetnim slučajevima. Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik Republike Srbije, 14/2009. Detaljnije videti u: Slobodan Vukadinović, Odnos između građana i poslanika posle izbora. U: Izbori u domaćem i stranom pravu, str. 261–264.

63 Činjenica da je vladajuća većina koristila filibastersku praksu je paradoks, jer je to obično način na koji opozicija ometa rad parlamentarne većine. Za više detalja o filibasterskim praksama sprovedenim tokom 11. saziva, vidi: Tara Tepavac, Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA, 2019.

64 Postupak razmatranja i usvajanja predloga zakona detaljno je regulisan Poslovnikom o radu Narodne skupštine. Videti: Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Jedna od najupečatljivijih ilustracija takve prakse bilo je usvajanje Zakona o budžetu dve godine zaredom, 2017. i 2018. godine. Tokom poslednje dve decenije, Vlada je više puta kršila predviđeni vremenski okvir predlažući budžet Skupštini sa zakašnjenjem i time značajno skraćujući vreme koje je poslanicima potrebno za pripremu za raspravu (Otvoreni parlament, 2018a: 9). U decembru 2017, novi Zakon o budžetu usvojen je kao šesta od ukupno 31 tačke dnevnog reda sednice, *de facto* bez ikakve značajne rasprave. Diskusija o predlogu na plenarnom zasedanju ometana je zloupotrebom Poslovnika koji predviđa mogućnost načelne rasprave o: „nekoliko zakona na dnevnom redu istog zasedanja, koji su međusobno uslovljeni, ili su odredbe u njima povezane“ (član 157). Štaviše, kako redosled predloga zakona na dnevnom redu nije precizno propisan, predloženi Zakon o budžetu stavljen je posle manje važnih tačaka, dok su poslanici iz vladajuće većine podneli 436 amandmana, od čega se 400 odnosilo na prve tačke dnevnog reda, a potom posvetili sve vreme predviđeno za debatu kako bi predstavili ove amandmane koji nisu na bilo koji relevantan način doprneli tekstu predloga, i na kraju ih povlačili pre samog glasanja. Nedostatak značajne rasprave obeležilo je usvajanje državnog budžeta i naredne godine, sa Zakonom o budžetu koji je predložen kao četvrta tačka konsolidovanog dnevnog reda, zajedno sa još 61 različitim predlogom.⁶⁵ Ovakvo dramatično stanje je navelo većinu opozicionih poslanika da bojkotuju rad Skupštine, u čemu su neki od njih istrajali do kraja mandata 11. skupštinskog saziva 2020. godine.

Parlamentarni nadzor forme radi

Slično zakonodavnoj funkciji, normativni okvir pružio je Skupštini Srbije široka ovlašćenja da vrši nadzor nad radom izvršne vlasti i zahteva njenu odgovornost. Skupština nadgleda rad Vlade, službi bezbednosti, guvernera Narodne banke Srbije, ombudsmana, kao i drugih organa i tela u skladu sa zakonom, kroz niz mehanizama regulisanih Poslovníkom o radu Narodne Skupštine (čl. 204 do 229) i drugog relevantnog zakonodavstva (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 15 i 27). Za razliku od zakonodavne uloge parlamenta, kojom prirodno dominira vladajuća većina, parlamentarna kontrola predstavlja najvažniji mehanizam u rukama parlamentarne opozicije (Spasojević 2012: 135). Skupštini su na raspolaganju i „mekši“ mehanizmi za parlamentarni nadzor, a čiji cilj je provera, ispitivanje, kritika i pozivanje izvršne vlasti na odgovornost, kao i „jači“ koji obuhvataju čak i disciplinske i zakonske sankcije (Gregory, 1990: 64).

⁶⁵ Na dnevnom redu su, između ostalog, bili: Zakon o duvanu, Zakon o vodama, Zakon o Fondu za nauku i Zakon o radijacijskoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti.

Normativni okvir dodelio je parlamentu mogućnost da koristi „oštrije mehanizme“, poput pokretanja interpelacije na pisani predlog najmanje 50 poslanika i izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade koje je pokrenulo najmanje 60 narodnih poslanika, ali njihova upotreba u praksi nije česta.⁶⁶ Kako se njihova delotvornost i uticaj u praksi razlikuju u odnosu na strukturu i snagu parlamentarne većine, nije iznenađujuće što takvi mehanizmi nisu pokrenuti od 2011. godine. Interpelacija je poslednji put pokrenuta tokom osmog saziva, kada su poslanici podneli zahtev ukupno šest interpelacija Srpske radikalne stranke (pet) i Demokratske stranke Srbije (jedna), među kojima su samo dve sprovedene putem rasprave, prema dostupnim podacima.⁶⁷ Što se tiče zahteva za izglasavanje nepoverenja, oni su poslednji put razmatrani 2008. godine, kada je Vlada Mirka Cvetkovića na kraju stekla poverenje većine poslanika (Spasojević, 2012: 144). Noviji pokušaj opozicije poslaničkih grupa „Dosta je bilo“ i „Dveri“ u februaru 2018. nije dobio dovoljnu podršku poslanika da pokrenu zahtev za izglasavanje nepoverenja.

Nasuprot tome, čini se da je upotreba poslaničkih pitanja, javnih rasprava i razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela rasprostranjenija. Što se tiče anketnih odbora i komisija, iako postoje podaci o uspostavljanju takvih tela, ona retko daju konkretne i značajne rezultate. Nadzorni mehanizmi se uglavnom zloupotrebljavaju na tri načina: (1) izbegavanjem upotrebe raspoloživih mehanizama za parlamentarni nadzor, najčešće bez kršenja zakona i uz zaobilaženje propisa; (2) simboličnom upotrebom mehanizma s jedinom svrhom ispunjavanja puke forme, ali bez suštinskog doprinosa delotvornom parlamentarnom nadzoru i (3) namernom zloupotrebom postojećih mehanizama sa ciljem da se Vladi aplaudira, umesto da se kontroliše njen rad i da se poziva na odgovornost prema građanima. Ove prakse se najbolje mogu ilustrovati načinima na koji se koriste mehanizmi parlamentarne kontrole i nadzora, kao što su: poslanička pitanja, javne rasprave i saradnja s nezavisnim institucijama.

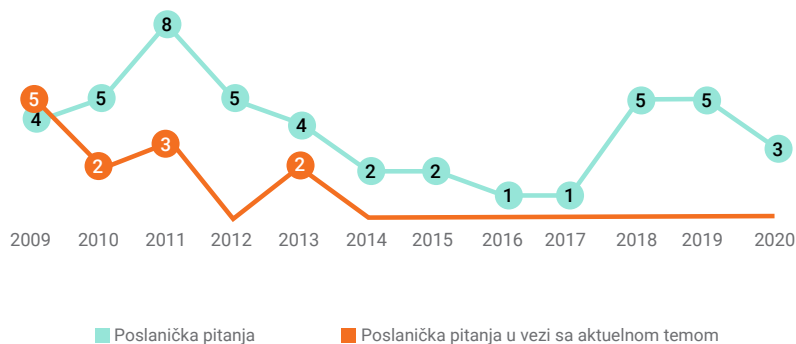
66 Promene Ustava iz 2006. godine doprinele su stabilnosti izvršne vlasti, na štetu nadzornih ovlašćenja parlamenta, ograničavanjem okolnosti za pokretanje ovog mehanizma, obezbeđivanjem povećanja broja poslanika potrebnih za podnošenje zahteva za izglasavanje nepoverenja Vladi sa 20 na 60, te uvođenjem odredbe kojom se narodni poslanici čiji predlog o nepoverenju Vladi nije izglasan obavezuju da sačekaju 180 dana kako bi podneli novi. Videti čl. 129–130. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006; član 56. Zakona o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2010; i člana 18. Zakona o Vladi „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2005; i čl. 217–227, Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

67 Podaci s veb-stranice Narodne skupštine uključuju podatke o zasedanju i raspravi o interpelacijama, ali ne i podatke o datumu ili ishodu glasanja.

Poslanička pitanja

Najčešće korišćeni instrument parlamentarne kontrole su pitanja poslanika upućena predstavnicima Vlade, u delokrugu njihove nadležnosti. Poslanici svoja pitanja mogu da upute u pisanoj ili usmenoj formi putem mehanizma poslaničkog pitanja, na koja predstavnici Vlade imaju obavezu da odgovore.⁶⁸ Ovaj mehanizam može pokrenuti bilo koji poslanik, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu tokom trajanja parlamentarnih sednica redovnih zasedanja, između 16 i 19 sati, ili u slučaju vanrednih sednica drugog dana u mesecu (Poslovnik o radu, član 205). Usmena poslanička pitanja slikovito ilustruju suštinu ovog mehanizma: poslanik ima prvu i poslednju reč u dijalogu s predstavnikom Vlade, čime se Vlada poziva na odgovornost za svoj rad poslanicima, kao predstavnicima građana. Iako je ovo najrasprostranjeniji mehanizam parlamentarnog nadzora, vrlo precizno definisan Poslovnikom, parlamentarna većina pokazala je inovativan način da se to izbegne, npr. okončanjem sednice pre četvrtka koji je određen kao dan za poslanička pitanja. U tom smislu, nakon solidnog iskustva redovne upotrebe ovog mehanizma uspostavljenog pre deset godina, poslanička pitanja obeležila su trend privremenog opadanja između 2013. i 2018. godine (Grafikon 4).

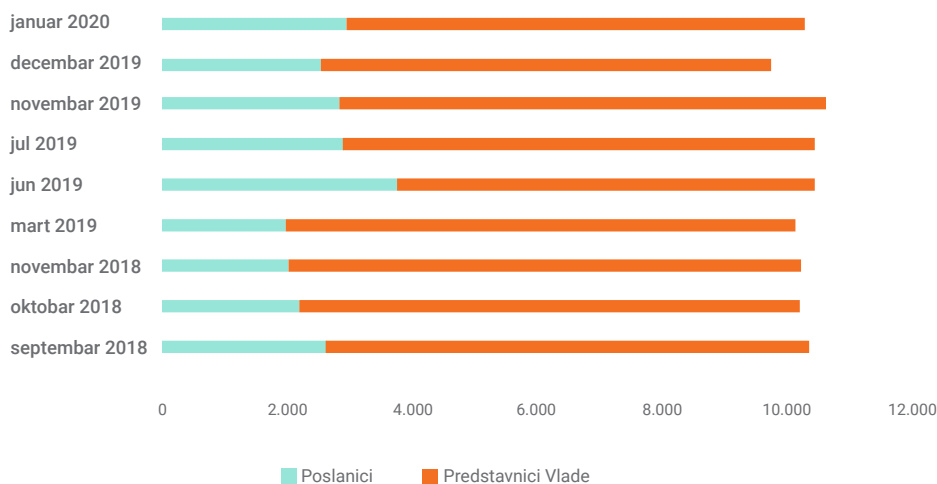
Grafikon 4. Trend u postavljanju poslaničkih pitanja



68 Mehanizam poslaničkih pitanja razlikuje se od prava poslanika da zahtevaju obaveštenja i objašnjenja od predsednika Skupštine, predsednika odbora, ministara Vlade i zvaničnika u drugim javnim vlastima i organizacijama, u pogledu pitanja iz delokruga njihovih nadležnosti koji su potrebni za vršenje poslaničke funkcije, kako je definisano u članu 287. Poslovnika o radu Skupštine, koji su zatim dužni da poslanicima odgovore pismeno u roku od 15 dana. Postupak postavljanja poslaničkih pitanja regulisan je čl. 204 do 208. Poslovnika. Vidi: Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Iako je dinamika upotrebe ovog mehanizma zabeležila porast u odnosu na 2018. godinu, pažljiviji pogled na način korišćenja sugerise da on služi da bi se ispunila forma umesto da suštinski doprinese kvalitetu parlamentarnog nadzora. Kvalitet mehanizma poslaničkih pitanja opao je zbog zloupotrebe vremena za pitanja i odgovore koje su članovi Vlade koristili za davanje dugih odgovora izvan teme, kao i zbog poslanika vladajuće većine koji koriste prostor za „prijateljska“ pitanja koja služe da se Vladi upute pohvale, a ne da se dobiju informacije od javnog interesa i da se članovi Vlade pozovu na odgovornost. Kako je Poslovníku o radu Skupštine izostavljen vremenski rok za odgovore predstavnika Vlade na pitanje poslanika, za razliku od ostalih parlamenta zemalja Jugoistočne Evrope, predstavnici Vlade Srbije u velikoj meri koriste ovaj propust za podiranje prostora datog opozicionim poslanicima koji postavljaju neprijatna pitanja tako što daju preopširne odgovore čija složenost, sadržaj ili informacije nisu uvek opravdani (Grafikon 5).⁶⁹

Grafikon 5. Odnos vremena posvećenog obraćanjima poslanika i predstavnicima Vlade (u sekundama)



Izvor: Otvoreni parlament

Pored toga, od 2015. godine došlo je do povećanja broja članova Vlade koji su odgovarali na pitanja poslanika, zbog čega su često preostali poslanici imali manje vremena da postavljaju pitanja. U tom smislu, prosečan broj poslanika koji su imali priliku da postavljaju pitanje predstavnicima Vlade se znatno smanjio u 2018. i 2019. godini u poređenju sa 2012. i 2013. Primera radi, ukupno 66 obraćanja poslanika i 33 obraćanja predstavnika Vlade

⁶⁹ Za više informacija o načinu na koji je mehanizam parlamentarnih pitanja definisan u parlamentima Jugoistočne Evrope, videti: Tara Tepavac, Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA, 2019, str.19–20.

zabeleženi su 2012. godine, dok je u 2019. ovaj odnos obrnut, sa ukupno 33 obraćanja poslanika i ukupno 48 obraćanja predstavnika Vlade.

Premda bi bilo logično očekivati sveobuhvatna obraćanja predstavnika Vlade na postavljena pitanja koja imaju cilj da poslanicima pruže suštinske informacije i / ili objašnjenja, to u praksi često nije slučaj. Opsežni odgovori predstavnika Vlade često su uključivali iscrpne govore čiji je cilj bio korišćenje medijskog prostora, obezbeđenog prisustvom medija i televizijskih ekipa, za političku promociju lidera vladajuće stranke ili izjave o drugim dnevopolitičkim pitanjima, kao i za klevetu političkih protivnika. Takva zloupotreba poslaničkih pitanja rezultirala je „tabloidizacijom“ ovog mehanizma, a koja je obesmisllila njegovu svrhu.

Druga vrsta poslaničkih pitanja, mehanizam parlamentarnih pitanja koja se odnose na aktuelnu temu, potpuno je zanemarena poslednjih sedam godina, uprkos postojanju dobre prakse. U skladu s Poslovnikom, predsednik Skupštine treba da odredi datum, a najmanje jednom mesečno, kada određeni predstavnici Vlade odgovaraju na poslanička pitanja u vezi sa određenom temom (čl. 209–216). Postupak za ovu vrstu poslaničkih pitanja je precizno propisan nedvosmislenim ograničavanjem broja pitanja koja poslanik može da postavi i ograničenim vremenom predviđenim za odgovor predstavnika Vlade. Poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom korišćena su pet puta u 2009. godini, dva puta u 2010. godini, tri puta u 2011. godini i ponovo dva puta u 2013. godini (Tepavac, 2019: 23–24). Međutim, nakon prvobitno dobro uspostavljene prakse, ovaj mehanizam parlamentarnog nadzora se uopšte ne koristi od 2013. godine (Grafikon 4). Inicijative koje je pokrenula parlamentarna opozicija su ignorisane, npr. predlog poslaničke grupe Demokratske stranke iz 2014. godine da sazove sednicu za pitanja o poplavama koje su rezultirale ljudskim žrtvama i materijalnom štetom.⁷⁰ Uprkos jasnim pravilima propisanim Poslovnikom, zvaničnici nisu pružili obrazloženje za apsolutno zanemarivanje ovog mehanizma, što ukazuje na nedostatak razumevanja i interesovanja za značaj ovih mehanizama.

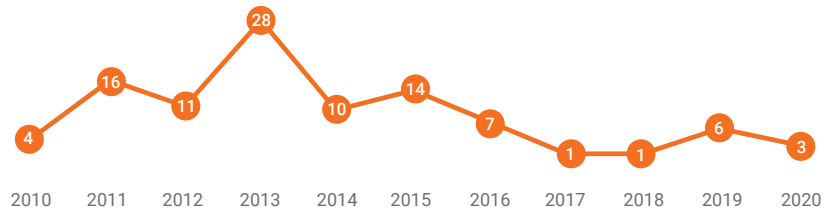
Javna slušanja, komisije i anketni odbori

Slično trendu u korišćenju poslaničkih pitanja, upotreba javnih slušanja takođe je zabeležila pad u poslednjih nekoliko godina (Grafikon 6). Javna slušanja pokreću parlamentarni odbori kako bi narodne poslanike informisali o verodostojnim informacijama i stručnim mišljenjima o zakonodavstvu ili drugim pitanjima s dnevnog

70 Radio-televizija Srbije, DS zatražila sednicu Skupštine o poplavama, 28. 5. 2014. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1608731/ds-zatrazila-sednicu-skupstine-o-poplavama.html>

reda parlamenta. Istražni oblik javnih slušanja ostvaruje se preko komisija ili anketnih odbora, a pokreće se u slučaju sumnje da su se „javni službenici neprofesionalno ponašali tokom izvršavanja svojih zadataka“.⁷¹

Grafikon 6. Trend u korišćenju javnih slušanja



Izvor: Tepavac 2019: 31; Narodna Skupština Republike Srbije

Parlamentarna slušanja korišćena su i pre njihove institucionalizacije, a zatim još češće pre deset godina, nakon što su u zakonski okvir 2010. uvedeni Zakonom o Narodnoj skupštini.⁷² Urušavanje ove dobre prakse započelo je 2014. godine, da bi bila gotovo potpuno zanemarena 2017. godini. U 2019. vladajući režim je pokušao da oživi ovaj mehanizam češćom upotrebom, ali se pokazalo da je ta učestalost samo privremena, jer su samo tri javna slušanja održana u 2020. godini. Ova promena prakse pokušaj je da se odgovori na kritiku negativnih trendova i praksi u radu Skupštine, istaknutih u izveštajima Evropske komisije. Međutim, redovnije organizovanje javnih slušanja samo po sebi nije dovoljan preduslov za njihov efikasan doprinos suštinskom parlamentarnom nadzoru. Ovaj mehanizam se još uvek ne koristi proaktivno za rešavanje trenutnih važnih pitanja koja se tiču javnosti. Učestalost organizovanja javnih rasprava sama po sebi nije presudna, već je to način na koji se parlamentarni odbor bavi uvidima i materijalima dobijenim na javnom slušanju, format zaključaka usvojenih nakon rasprave, kao i spremnost da se do kraja isprate ti materijali i uvidi, jer su upravo oni ključni preduslovi za suštinsku upotrebu ovog mehanizma. Ne postoji tradicija organizovanja javnih slušanja pre usvajanja sistemskih akata, Zakona o budžetu, godišnjih izveštaja nezavisnih institucija ili izveštaja Evropske komisije. S druge strane, opozicioni poslanici često nemaju pristup ovom mehanizmu u praksi, jer javna slušanja može pokrenuti samo skupštinski odbor na predlog jednog od njegovih

71 Na primer: Slaviša Orlović, Javna slušanja kao institucija parlamentarne, Program Ujedinjenih nacija za razvoj: 2007, str. 17-19; i Slobodan Vukadinović, Odnos između građana i poslanika posle izbora, U: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (ur.), Izbori u domaćem i stranom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd: 2012.

72 Javne rasprave definisane su Zakonom o Narodnoj skupštini, a detaljno propisane Poslovnikom o radu Narodne skupštine, članom 84.

članova koji dobija podršku većine članova odbora prisutnih na sednici.

Komisije i istražni odbori, kao drugi mehanizmi parlamentarnog nadzora koje pokreću parlamentarni odbori, u praksi se koriste još ređe. Predviđeni kao *ad hoc* tela, oni omogućavaju Skupštini da utvrdi činjenice u određenim pitanjima od javnog interesa ili važnim događajima ili aspektima rada izvršne vlasti. Njihova glavna razlika počiva na njihovom sastavu: dok se anketni odbori sastoje samo od poslanika, komisija može takođe da uključi predstavnike vlasti i organizacija, stručnjake i naučnike. U Skupštini je od 2000. godine organizovano ukupno osam komisija i anketnih odbora, s većinom koja nije donela nikakve konkretne rezultate uprkos svojim sveobuhvatnim izveštajima (Tepavac, 2019: 26–29).⁷³ Samo je jedan od ovih odbora razvio konkretne rezultate, dok većina izveštaja anketnih odbora nikada nije dospela na dnevni red parlamenta kako bi bila usvojena, čime nije uspela da omogući Skupštini da obaveže Vladu da preduzme predložene mere i podnese izveštaj u roku od godinu dana. Istražni odbor posvećen slučajevima nestalih beba, na čelu sa Živodarkom Dacin (jun 2005 – februar 2006), pripremio je izveštaj s konkretnim primerima koji je parlament usvojio prvi put i predložio mere koje uključuju obradu svih zahteva koje su ispunili roditelji dece nestalih beba od strane Specijalnog tužioca i posebnog Odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala.

Tokom poslednje decenije, Skupština je uspostavila samo jedan istražni odbor i pokrenula jednu parlamentarnu istragu preko komisije. Skupština je 2013. godine osnovala istražni odbor za utvrđivanje načina trošenja budžetskih sredstava Republike Srbije na teritoriji AP Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine, koji je Skupštini 2014. godine podneo izveštaj koji nikada nije stigao do dnevnog reda parlamenta.⁷⁴ Na predlog predsednice parlamenta Maje Gojković, Skupština je osnovala skupštinsku komisiju za istraživanje posledica NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije 1999. godine po zdravlje građana Srbije u 2018.⁷⁵ Predsednik komisije, narodni poslanik Darko Laketić, izneo je izveštaj o aktivnostima Komisije na plenarnoj sednici tokom prve sednice drugog redovnog zasedanja u oktobru 2019. godine,

73 Anketni odbori bili su posvećeni raznim temama, uključujući istragu okolnosti pokušaja atentata na Vuka Draškovića na Ibarskoj magistrali (odbor je formiran krajem 2000. godine), okolnosti ubistva ministra odbrane Pavla Bulatovića (odbor je formiran 2001. godine), navodno prisluškivanje kancelarija predsednika SRJ Vojislava Koštunice po nalogu Vlade (2002), činjenice i okolnosti u trgovini električnom energijom i srodnim finansijsko-bankarskim poslovima (2004), činjenice i okolnosti izbora za Skupštinu grada Beograda 2004. godine (2004), postupci nadležnih javnih organa u postupku privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš“ iz Aranđelovca (2005), ispitivanje slučaja nestalih beba (2005).

74 Vidi: Kako su trošene pare za Kosovo, nedeljnik „Vreme“, 17. april 2014, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1191488>; i M. Čekerevac Anketni odbori rade, rezultati izostaju, dnevni list Politika, 27. maj 2013. Izveštaj anketnog odbora, usvojen na 11. sednici ovog odbora 14. aprila 2014. godine, dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/izvestaj_odbori/VERZIJA%20IZVESTAJA%20NS%2014.%20APRIL%20FINAL.doc

75 Za više informacija pogledajte Odluku Narodne skupštine Republike Srbije, RS br. 26, Beograd, 18. maj 2018. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/RS26-18.pdf>

pošto je na dnevnom redu ove sednice bila odluka o izboru novih članova komisije.⁷⁶ Osim ovog obraćanja i konferencije za štampu, održane u martu 2019. godine, prema saznanjima autora, Skupštini dosad nisu dostavljeni konkretni rezultati rada komisije.⁷⁷ U tom smislu, istraživanja pokazuju da dosad ovaj mehanizam u celini nije uspeo da suštinski doprinese kvalitetu parlamentarnog nadzora.⁷⁸

Slab nadzor u parlamentarnim odborima

Parlamentarni odbori, kao stalna radna tela parlamenta, ključni su elementi njegovog rada, koji nose prava i odgovornosti koje u velikoj meri utiču na rad Skupštine u nadzoru izvršne vlasti. Često se smatraju mestom gde se odvija pravi parlamentarni rad ili kao „najsistematičniji metod nadzora izvršne vlasti“ (Beetham, 2008: 128).

Pored njihove uloge u zakonodavnom procesu, srpski normativni okvir takođe predviđa ulogu odbora, uključujući nadgledanje sprovođenja politike Vlade i izvršavanje zakona i drugih akata; razmatranje planova rada i izveštaja ministarstava, drugih javnih vlasti, organizacija i tela; razmatranje inicijativa, predstavki, žalbi i predloga u okviru njihovog delokruga rada; organizovanje javnih rasprava itd. (Poslovnik, član 44). Međutim, njihova stvarna moć je u praksi ograničena voljom vladajuće većine, kao i kapacitetima i resursima njihovih članova i osoblja koji se često ne podudaraju s Vladinim.

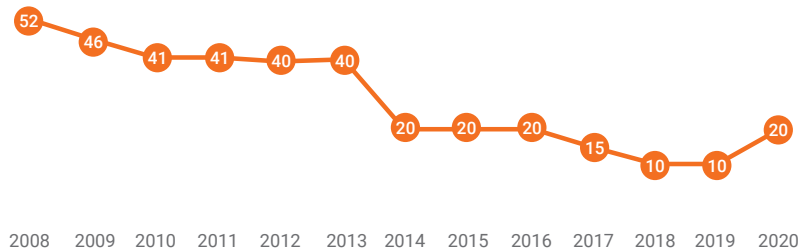
Za razliku od dobre prakse koja se održala u prvoj deceniji 2000. godine, ravnoteža u rukovodstvu odbora se izmenila tokom proteklih godina. Raspodela mesta predavajućih u parlamentarnim odborima između većine i opozicije promenjena je na štetu opozicionih poslanika, s trendom stalnog smanjenja broja parlamentarnih odbora predvođenih predsednicima koji nisu pripadali vladajućoj većina tokom poslednja četiri skupštinska saziva (Grafikon 7). U 2008. godini polovinu odbora su predvodili poslanici koji nisu deo vladajuće većine, dok su u 2020. samo dva od 20 parlamentarnih odbora imala predsednike parlamentarne manjine (pre izbora 2020. godine).

76 Za više detalja o sednici i stenografskim beleškama (samo na srpskom), pogledajte zvaničnu veb-stranicu parlamenta na: http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.37437.941.html

77 Za više detalja pogledajte video-snimak konferencije za štampu, dostupan na veb-stranici parlamenta: http://www.parlament.gov.rs/Predsednik_Komisije_za_istragu.36198.43.html

78 Za više detalja o anketnim odborima i njihovom radu, videti: Jovana Gligorijević Gde su bebe, a gde svi drugi, nedeljnik „Vreme“, 6. decembar 2007, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=541828>; Dimitrije Bolta Anketnim odborom do čorsokaka, Istinomer, 24 maj. 2018, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka>; i Tatjana Lazić Izazovi i perspektive nadzora izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama. U: „Pregled“ – Časopis za društvena pitanja 3/2014, Univerzitet u Sarajevu.

Grafikon 7. Procenat parlamentarnih odbora kojima predsedava poslanik koji ne pripada vladajućoj većini



Izvor: Tepavac 2019; Narodna Skupština Republike Srbije

Struktura odbora u Skupštini Srbije odražava sastav parlamenta, proporcionalno predstavljajući poslaničke grupe u odnosu na ukupan broj članova odbora (Poslovnik, član 23). U tom smislu, uticaj manjinskih frakcija u parlamentu je *de facto* ograničen bez podrške poslanika iz vladajuće većine. Istovremeno, rezultati njihovih istraga predstavljaju se Skupštini u obliku izveštaja ili zaključaka o kojima u plenumu treba da se raspravlja i glasa. Međutim, procedure za odlučivanje i praćenje aktivnosti koje vrši izvršna vlast su nejasne. Stoga se često nađu na dnevnom redu Skupštine s velikim zakašnjenjem, a na kraju izostaje epilog o načinu na koji izvršna vlast isprati ispunjenje svojih preporuka.

Konačno, funkcionisanje parlamentarnih odbora u većini slučajeva karakteriše opšti nedostatak efikasnosti. Članovi odbora svoj posao uglavnom obavljaju formalno i brzopletu, umesto da se suštinski bave temama koje su na dnevnom redu. Stoga se veliki broj zakona menja ubrzo nakon usvajanja, što ukazuje na neadekvatnu pripremu. Ilustrativan primer je Pravosudni odbor koji je prilikom razmatranja Predloga Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 50 sekundi odbacio ukupno 124 amandmana koje je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo (Tepavac, 2019: 39). Slično tome, članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, koji su se sastali u decembru 2019, uspeli su da razmotre dnevni red od šest tačaka u ukupno 28 minuta, uključujući predloge Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije, predloge za izmene i dopune dva zakona, potvrdu Sporazuma o odbrambenoj saradnji sa Češkom i Odluku o angažovanju srpskih oružanih i odbrambenih snaga u multinacionalnim operacijama van granica Srbije (Jelena Pejić Nikić 2020: 33).

Površna saradnja s nezavisnim institucijama

Sposobnost parlamenta da poziva Vladu na odgovornost u različitim specifičnim aspektima svog rada pojačana je saradnjom s nezavisnim institucijama kao što su: ombudsman, Komisija za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i drugo. Ove institucije, zadužene za nadzor nad radom upravnih organa i drugih tela ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja u okviru svog rada, putem svojih redovnih i posebnih izveštaja obaveštavaju skupštinske odbore za koje je nadležna izvršna vlast i ukazuju na goruća pitanja i potencijalne probleme te nude konkretne preporuke za unapređenje. Pored toga, doprinose i kvalitetu normativnog okvira pokretanjem zakona i / ili davanjem mišljenja o nacrtima zakona i propisa u skladu s njihovim delokrugom rada.

U brojnim izveštajima nadzornih institucija, kao i međunarodnih organizacija, njihova saradnja se u praksi tokom prethodnih godina karakteriše kao prilično površna i nezadovoljavajuća. Razvijene nezavisne institucije redovno podnose svoje godišnje izveštaje Skupštini do sredine ili kraja marta svake godine, u zavisnosti od institucije. Parlamentarni odbori su uglavnom ispunili svoju dužnost i organizovali sednice kako bi raspravljali o svojim redovnim godišnjim izveštajima i podnosili Skupštini nacрте zaključaka o svojim izveštajima. Međutim, Skupština je četiri godine zaredom, između 2015. i 2018. godine, zanemarivala raspravu o ovim izveštajima, kao i o predlozima zaključaka o izveštajima, ne obazirući se na normativne odredbe koje propisuju obavezu da se raspravlja o izveštajima i zaključcima na prvoj narednoj sednici koje se održava nakon što odbori dostave predloge (Poslovnik o radu, čl. 237–241). Godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2018. godinu konačno su razmatrani na plenarnom zasjedanju, sa zakašnjenjem, tokom tri zasjedanja 2019. godine. O njihovim izveštajima za 2019. ponovo se raspravljalo sa zakašnjenjem na plenarnom zasjedanju, decembra 2020.⁷⁹ Međutim, svrha ovih rasprava nije ispunjena, jer se o izveštajima ne raspravlja suštinski, zbog bojkota opozicionih poslanika 2019. godine, nedostatka pluralizma u skupštinskom sastavu od 2020. godine, kao i zloupotrebe obraćanja poslanika iz vladajuće stranke koji se često fokusiraju na pitanja koja nisu direktno povezana sa izveštajima. Štaviše, zaključci koje je parlament usvojio na osnovu ovih izveštaja pokazali su još jednom puko formalističko poštovanje procedura, umesto namere da se izveštajima smisleno bavi u cilju vršenja suštinskog parlamentarnog nadzora.

79 Izveštaji šest nezavisnih tela za 2018. godinu razmatrani su na 24. posebnoj sednici, održanoj u junu 2019. godine, 25. posebnoj sednici u julu 2019. godine i prvoj sednici drugog redovnog zasjedanja, održanoj u oktobru 2019. godine. Razmatrani su izveštaji za 2019. godinu Agencije za borbu protiv korupcije, Fiskalnog saveta, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za hartije od vrednosti i usvojeni zaključci na petoj sednici drugog redovnog zasjedanja 2020. godine, održanoj 1. decembra 2020. godine i razmotreni su izveštaji ombudsmana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2019. godinu, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Državne revizorske institucije i usvojeni zaključci na drugoj posebnoj sednici 12. zakonodavnog tela, održanoj 26. decembra 2020.

Praksa Skupštine da zajedno s Vladom kontroliše primenu preporuka nezavisnih tela nikada nije razvijena i normalizovana. Zaključci koje je Skupština usvojila 2013. i 2014. godine o izveštajima nezavisnih tela, obavezivali su Vladu da redovno izveštava o svojim aktivnostima i merama preduzetim u cilju izvršavanja preporuka nezavisnih tela. Međutim, iako je Vlada ipak uspostavila mehanizam izveštavanja u skladu sa ovim zahtevom iz 2014. godine, ni o jednom od ovih izveštaja nije bilo reči na plenarnom zasedanju niti su bili dostupni javnosti. Nije bilo javno dostupnih informacija o praćenju zaključaka koje je Skupština usvojila na osnovu izveštaja nezavisnih tela. Ovi kontinuirani izazovi i dalje kočie saradnju između Skupštine i ovih tela i ometaju delotvoran nadzor nad izvršnom vlašću, kao i proaktivniju ulogu parlamenta u zahtevanju redovnih izveštaja o aktivnostima Vlade radi sprovođenja zaključaka i preporuka nezavisnih tela (Tepavac, 2015). Način na koji Skupština saraduje s nezavisnim telima ukazuje na suštinsko nerazumevanje uloge i koristi od ovih nadzornih mehanizama i / ili ogroman nedostatak volje da se sa njima smisleno stupi u kontakt kojim bi se doprinelo sprovođenju suštinskog nadzora i kontrole nad učinkom izvršne vlasti.

Delovanje parlamenta u vreme virusa korona

Urušavanje položaja i uticaja parlamenta nastavilo se nakon krize s virusom korona daljom centralizacijom vlasti od strane izvršne vlasti i deparlamentarizacijom (Orlović, 2020: 87–88). Alarmantni nedostatak parlamentarne aktivnosti u prvim mesecima sanitarne krize, dugi zastoji u radu Skupštine, potpuni deficit parlamentarnog nadzora i rastuće tenzije na plenarnom zasedanju označili su kraj 11. skupštinskog saziva (2016–2020).

U prvim nedeljama krize Skupština je bila faktički suspendovana (Tepavac i Branković, 2020a: 26). Odluka o proglašenju vanrednog stanja zbog pandemije covid-19 doneta je van parlamenta, a potpisali su je predsednik Republike, premijer i predsednik Skupštine na osnovu diskutabilnog tumačenja ustavne odredbe, izazivajući široku zabrinutost (Orlović, 2020: 86–87).⁸⁰ Neaktivan tokovo gotovo dva meseca krize, parlament se sastao ukupno tri puta između uvođenja vanrednog stanja početkom marta

80 Prema Ustavu, parlament je nadležan za proglašenje vanrednog stanja (član 107, kao i za organizovanje i obezbeđivanje mera u slučaju vanrednog stanja (član 97). U odredbi posvećenoj vanrednom stanju (član 200), Ustavom je propisano da: „Narodna skupština proglašava vanredno stanje“, ali i da „kada Narodna skupština nije u stanju da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donosi predsednik Republike, zajedno s predsednikom Narodne skupštine i premijerom, pod istim uslovima kao i Narodna skupština“ navodeći dalje da je „Narodna skupština potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja“. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

2020. i kraja mandata krajem juna 2020.⁸¹ Činjenica da je predsednik Skupštine čekao 44 dana da sazove Skupštinu da potvrdi ovu odluku, ne nudeći javno opravdanje za odugovlačenje, dodatno je pogoršala renome Skupštine koji po Ustavu ima značajne nadležnosti u ovako vitalnim okolnostima.

Nakon formalnog ponovnog aktiviranja Skupštine, sazvane u aprilu 2020. godine, osim ograničenih zakonodavnih aktivnosti, povezanih s potvrđivanjem proglašenja vanrednog stanja i njegovim ukidanjem, parlament nije preduzimao značajne napore da kontroliše planove Vlade, aktivnosti i mere preduzete kao odgovor na krizu uzrokovanu virusom korona, uprkos zahtevima opozicije. I dalje se ćutalo o gorućim pitanjima koja su izazvala veliku zabrinutost javnosti tokom krize, kao što su optužbe za policijsku brutalnost tokom masovnih protesta građana u proleće 2020, manipulacije zvaničnim statistikama o broju zaraženih i umrlih od covid-19, kao i pozivi za preispitivanje odluka Vlade i planova za suočavanju sa sanitarnom krizom. Porast tenzija pre parlamentarnih izbora održanih u junu 2020. kulminirao je fizičkim obračunima. Pet poslanika su čak štrajkovali glađu u maju 2020. godine. Primećena je sve veća učestalost uvreda, zastrašivanja i klevetanja svih koji su kritikovali vladajuću većinu u plenarnom zasedanju, što je podsećalo na zapaljivu retoriku iz devedesetih (Tepavac i Branković, 2020b: 34).

Neprihvatljiv rečnik i zloupotreba plenarnih rasprava za kampanje blaćenja nastavljene su u 12 sazivu Skupštine. Novi parlamentarni saziv konstituisan je nakon potvrđivanja poslaničkog mandata na samom kraju zakonom propisanog roka, nakon čega je usledilo odugovlačenje u izboru predsednika Skupštine od dva i po meseca, što je procedura koja je obično trajala nedelju dana (Otvoreni parlament, 2020b). Pored toga, zastoj u uspostavljanju skupštinskih radnih tela ostavio je Skupštinu u praznom hodu tokom većeg dela jeseni, što je posledično prouzrokovalo niz ozbiljnih problema u funkcionisanju državnog sistema. Na primer, ometan je izbor i imenovanje službenika iz nezavisnih institucija, što je direktno remetilo njihov rad (Nikolić, 2020).

Do sada, osim određenih poboljšanja u poštovanju Poslovnika i češćih sastanaka kolegijuma, nije zabeležen suštinski napredak u radu 12. saziva, kako u pogledu parlamentarnog nadzora tako i u pogledu suzbijanja uvredljive i neprihvatljive retorika na plenarnim zasedanjima. Rezultati izbora 2020. doneli su najveći nedostatak pluralizma u sazivu u poslednje tri decenije, budući da je izborna lista vladajuće Srpske napredne stranke osvojila više od dve trećine mesta (188 od 250). Osim manjinskih partija i SPAS-a na čelu sa Aleksandrom Šapićem, koji su se na izborima takmičili kao formalna opozicija, nijedna opoziciona stranka nije ušla u novi saziv jer su jedni bojkotovali rad parlamenta i izbore, a drugi nisu uspeli da pređu istorijski najniži cen-

81 Informacije o svim održanim sednicama dostupne su na zvaničnoj veb-stranici Narodne skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/activities-archive/3-june-2016-legislature/sessions.4211.html>

zus. Vladajuća Srpska napredna stranka dominirala je ovim faktički jednopartijskim sazivom, gde samo sedam od 250 poslanika ne pripadaju parlamentarnoj većini i pri čemu su svi iz manjinskih partija. Uprkos potpunoj dominaciji u parlamentu, poslanici vladajuće većine nastavili su da koriste svoja obraćanja za vređanje i napadanje predstavnika vanparlamentarne opozicije u sinhronizovanim kampanjama blaćenja, kao i sve druge kritičare vladajućeg režima koji dolaze iz medija, akademske zajednice, civilnog društva, pravosuđa, službi zdravstvene zaštite itd. Ton koji je preovladavao na plenarnom zasedanju na kraju 2020. godine nadmašio je čak i strašne prizore iz devedesetih, u vreme kada je vladajuća Socijalistička partija Srbije imala 194 poslanika i 77% mandata.

Zaključak: Skupština u senci izvršne vlasti

Uprkos solidnom ustavnom uređenju koje predviđa snažno zakonodavno telo, položaj i uticaj parlamenta ometala je preovlađujuća centralizacija vlasti u rukama izvršne vlasti, čineći je u praksi u velikoj meri zavisnom od odluka Vlade, a posebno predsednika.⁸² Pored toga, kao rezultat sve učestalijih zloupotreba mehanizama i opstrukcija, Skupština je postala puka fasada umesto hrama demokratije, kojem se teži u zakonodavnom okviru.

S koncentracijom moći u rukama izvršne vlasti tokom protekle decenije, Skupština je češće delovao kao marginalizovana „mašina za glasanje“, instrument koji potvrđuje zakonodavne inicijative Vlade i aplaudira odlukama izvršne vlasti, umesto da vrši nadzor i poziva Vladu na odgovornost. Umesto prostora za istinski dijalog usmeren ka izradi zakona, poboljšanju politika i raspravi o gorućim socijalnim pitanjima, parlament je proteklih godina uglavnom služio kao pozornica za napad i klevetanje opozicije, kao i svih drugih glasova koji kritikuju aktivnosti i odluke vladajućih stranaka, uz beskrajne pohvale svim aktivnostima i politikama koje sprovodi predsednik vladajuće stranke, aktuelni predsednik Republike Srbije.

Neki koraci ka poboljšanju funkcionisanja Skupštine i smanjenju opstrukcija zabeleženi su u drugom delu 2019. godine, posle najava predsednika Republike i predsednika Skupštine da će se okončati određene negativne prakse koje su podrivale delotvornu primenu zakonodavnih i nadzorna uloga. To je uključivalo smanjenje upotrebe hitne procedure i opstrukcija (*filibastera*), kao i češće korišćenje mehanizma poslaničkih pitanja i javne rasprave, razmatranja izveštaja nezavisnih tela na plenarnoj sednici, rasprava o predlogu Zakona o budžetu i Zakona o usvajanju završnog računa nakon pauze duge sedamna-

82 Opšti stav Vlade i predsednika Republike propisan je Ustavom Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

est godina.⁸³ Saopštenje je usledilo nakon značajnog pritiska koji su vršili predstavnici opozicije i civilnog društva, kao i posle naročito kritičnog Izveštaja o Srbiji za 2018. godinu koji je objavila Evropska komisija, a u kojem se traže neodložne promene negativne prakse i restitucija međupartijskog dijaloga (Evropska komisija, 2020). U isto vreme, promene u parlamentarnoj praksi podudarale su se s bojkotom izbora 2020. godine, što je ostavilo plenarne sednice, kao i većinu parlamentarnih odbora *de facto* bez opozicije.

Međutim, promene nisu dovele do značajnog poboljšanja rada Skupštine. Opšti učinak 11. saziva Skupštine Srbije (2016–2020) pred kraj mandata počiva na slici degradiranog položaja i uticaja u srpskoj državi. Centralizacija vlasti u rukama izvršne vlasti, pretežno Predsednika, eskalirala je nakon epidemiološke krize. U prvim mesecima krize bio je primetan potpuni nedostatak interesa Skupštine, koja je sa zabrinjavajućom lakoćom prihvatila sopstvenu *de facto* suspenziju, ne preduzimajući konkretne korake da povrati svoju ulogu u zakonodavnom procesu, kako bi se osigurala istinska kontrola izvršne vlasti, koja bi omogućila značajno učešće opozicije u cilju uspostavljanja međupartijskog dijaloga ili ulaganja bilo kakvih napora da se osigura da je odgovornost poslanika usmerena prema interesu građana, a ne interesu njihovih političkih partija.

Dalje urušavanje se nastavilo i u novom 12. sazivu, konstituisanom posle izbora 2020. godine, koji su doneli najveći nedostatak pluralizma u Skupštini u poslednjih trideset godina. Posle dugog zastoja u njegovom aktiviranju, prva tri meseca novog saziva parlamenta otkrila su prilično sumornu sliku koja više podseća na glavni odbor vladajuće Srpske napredne stranke nego na najviše predstavničko telo. Iz tog razloga, osim nastavka formalističkih promena u proceduralnim aktivnostima Skupštine, šanse da se preokrenu tekući trendovi u dominaciji vladajuće većine u zakonodavnom procesu i nedostatak parlamentarne kontrole nad izvršnom vlašću gotovo da i ne postoje tokom ovog saziva.

83 Ukupno 17 zakona o završnom računu usvojeno je na plenarnoj sednici u decembru 2019. godine, uključujući Zakon o završnom računu za 2018. godinu, koji pokriva period od 2002. do 2018. Iako redovna rasprava i usvajanje Zakona o završnom računu predstavljaju ključni preduslov za sveobuhvatno planiranje budžeta, razmatranje i usvajanje ovih zakona s višegodišnjim zakašnjenjem obesmišljava proces i umanjuje njegov značaj.

Literatura

Beetham, David (2008). Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, United Nations Development Program.

Bertelsmann Stiftung (2020). BTI 2020 Country Report – Serbia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_SRB.pdf

Bolta, Dimitrije (2018). Anketnim odborom do ćorsokaka, Istinomer, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka>

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

CRTA (2019). Istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji, Beograd: CRTA, dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2020/07/Crta-Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-2019-Final.pdf>

Đurašinović Radojević, Dragana (2012). Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. U: Slaviša Orlović (prir.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.

European Commission (2000). Serbia 2020 Report, Brussels, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

Fish, Steven and Kroenig, Matthew (2009). The Handbook of National Legislature: A Global Survey. Cambridge: Cambridge University Press.

Fish, Steven (2006). Stronger legislatures, Stronger democracies. Journal of Democracy, Vol 17. No 1.

Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 – Serbia Country Report, <https://freedom-house.org/country/serbia/freedom-world/2020>

Freedom House (2020b). Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy, Washington DC, 2020.

Gligorijević, Jovana (2007). Gde su bebe, a gde svi drugi, nedeljnik „Vreme“, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=541828>

Gregory, Roy (1990). Parliamentary Control and the Use of English, Parliamentary Affairs, 43 (1): 59–77.

King, Anthony (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany, Legislative Studies Quarterly 1(1), pp. 11–36.

Zakon o Vladi. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2005.

Zakon o Narodnoj Skupštini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2010.

Lazić, Tatjana (2014). Izazovi i perspektive nadzora izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama. U: „Pregled“ – Časopis za društvena pitanja 3/2014, Univerzitet u Sarajevu.

Lavrič, Miran and Florian Bieber (2021). 'Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans, Problems of Post-Communism', 68:1, 17–26, DOI: 10.1080/10758216.2020.1757468

Lončar, Jelena and Dušan Spasojević (2013). Odnos vlasti i opozicije u Skupštini Republike

Srbije. U: Slaviša Orlović (Ed.), *Iskušenja parlamentarizma*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung: Centar za demokratiju.

Luhrmann, Anna and Staffan Lindberg (Eds.) (2020). *Autocratization Surges—Resistance Grows. Democracy Report 2020*, V-Dem Institute, 2020. https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf

Mounk, Yascha and Roberto Foa (2018). *The End of the Democratic Century*, *Foreign Affairs* 97 (3), pp. 29–36.

Nikolić, Mirjana. (2020). I nezavisne institucije trpe zbog odlaganja sednica Skupštine, *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/analize/i-nezavisne-institucije-trpe-zbog-odlaganja-sednica-skupstine/>

NovaS (2020). Ipsos: Građani najviše veruju Vučiću, podržavaju i mere, 22. 4. 2020. <https://nova.rs/vesti/politika/ipsos-gradani-najvise-veruju-vucicu-podrzavaju-i-mere/>

Otvoreni parlament (2020b). „Vremeplov čekanja, formiranje Skupštine“, 18. 8. 2020, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/175>

Orlović, Slaviša (2007a). *Nadležnost parlamenta*. U: Pavlović, V., Orlović S. (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Orlović, Slaviša. *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Orlović, Slaviša (2020). *Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija*. U: Orlović, Slaviša (Ed) *Politički život*: br. 18, jul 2020, Beograd: Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, str. 81–100.

Otvoreni parlament (2018a). *Razvojni put budžeta Republike Srbije*. U: *Parlament pod lupom*, Bilten br. 2: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%202%20-%20November%202018.pdf>

Otvoreni parlament (2018b). *Sprečavanjem rasprave o amandmanima na budžet obesmišljava se parlament*. U: *Parlament pod lupom*, Bilten br. 3. <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%203%20-%20Decembar%202018.pdf>

Otvoreni parlament (2020a). *Šta je obeležilo XI saziv Narodne skupštine*, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/165>

Pajvančić, Marjana (2007). *Zakonodavni postupak*. U: Pavlović, V. i S. Orlović (prir.), *Dileme i izazovi i parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Pajvančić, Marjana (2008). *Parlamentarno pravo*, Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd.

Pejić, Irena (2011). *Parlamentarno pravo*, Niš: Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu.

Radio-Televizija Srbije, DS zatražila sednicu Skupštine o poplavama, 28. 5. 2014. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1608731/ds-zatrazila-sednicu-skupstine-o-poplavama.html>

Pejić Nikić, Jelena (Ed) (2020). *Preugovor alarm. Izveštaj o napretku Srbije u poglavlju 23 i 24*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. http://preugovor.org/upload/document/alarm_izvetaj.pdf

Poslovnik Narodne Skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Spasojević, Dušan (2012). *Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije*. Slaviša

Orlović (ed.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.

Stojilković, Zorana i Dušan Spasojević (2018). Populistički Zeitgeist u 'proevropskoj' Srbiji", *Politička misao*, Vol. 55 No. 3: 104–128, str. 121, doi.org/10.20901/pm.55.3.04

Tepavac, Tara (2015). Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

Tepavac, Tara (2019). Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA.

Tepavac, Tara i Tamara Branković (2020a). 'Serbia'. In: Max Brändle et al., *Democracy and the State of Emergency. Report One*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 28–31, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16119.pdf>

Tepavac, Tara i Tamara Branković (2020b). 'Serbia'. In: Max Brändle et al., *Democracy and the State of Emergency. Report Three*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 33–37, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16286.pdf>

Vučičević, Dušan i Jović, Nikola (2020). Odlazak mladih i nepoverenje u politiku u Srbiji, Beograd: Vestminsterska fondacija za demokratiju, Srbija, maj 2020. <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/05/WFD-Serbia-Istraz%CC%8Civanje-i-analiza-Odlazak-mladih-i-nepoverenje-u-politiku-2020.pdf>

Vukadinović, Slobodan (2012). Relation between Citizens and MPs after Elections. In: Oliver Nikolić and Vladimir Djurić (eds.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.

Zorić, Ognjen (2018). Građani više veruju Vučiću nego institucijama, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 12. 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istrazivanje-percepcija-korupcije/29650133.html>

Političke partije u Srbiji

Dušan Spasojević

Političke partije su najvažniji kanal političke participacije u Srbiji. One zauzimaju centralnu ulogu u svim političkim procesima i ograničavaju porast uticaja novih aktera – društvenih pokreta i organizacija civilnog društva. Uprkos takvom dominantnom položaju, sam partijski sistem nije posebno stabilan, niti partije uživaju visoko poverenje među građanima Srbije.

Poslednjih dvadeset godina, partijski sistem Srbije se nalazi u konstantnoj transformaciji. Počev od petooktobarskih promena, preko promena vladajućih koalicija iz 2008. i 2012. godine, do kampanje za bojkot 2020. godine, traje proces krize i „provere relevantnosti“ stranaka koje su obeležile prvu tranzicionu dekadu. Tako su danas na političkoj sceni manje uticajni Srpski pokret obnove (SPO) i Srpska radikalna stranka (SRS) koje su obeležile devedesete, ali i Demokratska stranka Srbije (DSS) i Demokratska stranka (DS) koje su bile ključne u rušenju Miloševićevog režima i čiji su sukobi definisali partijsku scenu posle 2000 (Goati, 2006; Spasojević i Stojiljković, 2020). Period pre i nakon izbora 2012. potpuno je otvorio partijski sistem za nove aktore i pokrenuo krizu preostalih starih stranaka – s delimičnim izuzetkom Socijalističke partije Srbije i nekoliko manjinskih stranaka.

Razlozi za ovakve promene su brojni – partijski sistem nije institucionalizovan zbog nejasnog ideološkog profila stranaka i njihove slabe ukorenjenosti u civilno društvo, dominacije liderskih i nedemokratskih tendencija u strankama. Istovremeno, partije svojom dominacijom u javnom prostoru (koje neki autori označavaju terminom *partito-despotija* (Goati, 2006) ili *partokratija* (Orlović, 2008)) ograničavaju uticaj civilnog društva i medija i sprečavaju promene koje bi omogućile da se neki od spomenutih izvora krize partija umanje.

U ovom poglavlju analiziramo političke partije, njihovu poziciju unutar političkog sistema, kao i ideologije i dinamiku unutar stranaka. Prvi i centralni deo poglavlja bavi se ideološkom i tematskom analizom partijskog sistema Srbije, dok se u drugom delu fokusiramo na njegovu nestabilnost u poslednjih nekoliko godina. Poslednja dva dela posvećena su pravnom okviru za funkcionisanje stranaka i unutarstranačkim odnosima.

Razvoj partijskog sistema Srbije 2008–2020 godine – od polarizacije do dominacije SNS

Vremenski okvir (2008–2020) koji razmatramo u ovoj studiji je veoma adekvatan za razumevanje razvoja ideoloških profila stranaka, ali i uočavanje promene najvažnijih društveno-političkih tema i pitanja. Sredinom 2008. godine je zaokružen period intenzivnih izbornih ciklusa – parlamentarnih (januar 2007), predsedničkih (januar–februar 2008) i parlamentarnih (maj 2008), nakon kojih je tesnom većinom za predsednika Srbije izabran Boris Tadić i formirana parlamentarna većina DS-SPS-G17.

Izborni procesi 2007/2008. godine mogu se razumeti kao ishod rastuće polarizacije unutar pobjedničke koalicije iz 2000 (Demokratske opozicije Srbije – DOS), ali i unutar čitavog društva. Polarizacija je izazvana dilemama oko toga šta je cilj tranzicije (kakvom društvu težimo?) i kojom brzinom i mehanizmima je sprovoditi (pre svega se odnosi na dilemu oko nužnosti poštovanja pravila nasleđenih iz komunističkog i Miloševićevog perioda). Dileme su se javile ubrzo nakon petooktobarskih promena, a konkretizovane su kroz dve veoma važne teme – pitanje ratnih zločina (fokusirano na saradnju s Haškim tribunalom) i pitanje budućeg statusa Kosova (intenzivirano zbog neuspeha Bečkih pregovora 2006. i jednostranog proglašenja nezavisnosti u februaru 2008). Obe ove teme bile su blisko povezane s najvažnijim spoljnopolitičkim pravcem Srbije – pridruživanjem Evropskoj uniji.

U odnosu na ova pitanja (ali i spomenutu dilemu oko brzine i dubine tranzicionih promena), partijski sistem Srbije se mogao razumeti kroz tri pozicije. Na jednoj strani su bile stranke „starog režima“ (SPS i SRS) koje su kritikovale evrointegracije, zagovarale nesaradnju s Hagom i oštro reagovanje na proglašenje nezavisnosti Kosova. Drugu poziciju su zauzimale DS, G17 i manje liberalne i građanske stranke (poput GSS i LSV) i ona je bila zasnovana na ideji da su EU integracije primarni nacionalni interes, preduslov ekonomskog i društvenog razvoja, te da je ispunjavanje uslova na evropskom putu nužnost. Treću prelaznu poziciju činili su DSS i koalicija SPO-NS, koji su pokušavali da balansiraju između dva stava, što im je išlo prilično uspešno do prekida evropskih integracija usled nesaradnje s Hagom (2006–2007), a naročito nakon što je veliki broj država EU priznao proglašenu nezavisnost Kosova (2008).

Ova tri bloka se mogu razumeti i kroz širi koncept podele društva na tradicionalističke i modernističke snage, što je karakteristika većine tranzicionih i postkomunističkih društava (Kasapović, 1996; Komšić, Slavujević, Pantić, 2003). Ova podela se iskazuje kao značajna jer društva u tranziciji traže svoje kolektivne identitete, pripadnost i vrednosti i pokušavaju da temeljno preoblikuju sebe prema novom kontekstu (Elster, Ofe i Preuss, 1998). Neki autori ovu podelu simbolički objašnjavaju kao dilemu između „povratka Evropi“ (u kontekstu evrointegracija) i „povratka sebi“ (kao svojevrsnu retradicionizaciju društava).

U Srbiji je ova podela bila intenzivna imajući u vidu težinu i značaj pitanja s kojima se društvo suočavalo – raspad Jugoslavije i posledice tog procesa. Međutim, ove podele su imale i dodatnu dimenziju jer je deo stranaka, pre svega SRS i SPS, pokušavao da umanjí legitimitet petooktobarskih promena i kroz osporavanje samog demokratskog poretka. Na taj način je otežavan i usporavan proces konsolidacije demokratije, pa se sve do 2008. nije moglo tvrditi da je „demokratija jedina igra u gradu“, odnosno da demokratski poredak ima podršku svih relevantnih stranaka – istraživanja su pokazivala da svega 16% birača SPS i SRS prihvataju stav da je „demokratija najbolji oblik vladavine“ (Stojiljković, 2007).

Dakle, identitetska ili vrednosna pitanja su dominantno oblikovala politički život u Srbiji. Dominacija vrednosnih tema se reflektovala i kroz komparativno mali značaj ekonomskih pitanja. Zapravo, ekonomske teme su ojačavale postojeće podele, ali bez veće mogućnosti da utiču na političko polje – time što bi na rezultate izbora presudno uticali ekonomski planovi stranaka ili kroz profilisanje partija u odnosu na ekonomske politike.

Period nakon izbora 2008. godine označio je početak nešto drugačije faze razvoja partijskog sistema. Najvažnija promena na nivou konkretnih stranaka predstavljala je podela u SRS i nastanak Srpske napredne stranke (SNS) kao proevropske stranke desnog centra, koju su predvodili nekadašnji lideri radikala – Tomislav Nikolić i Aleksandar Vučić. Nastanak ove stranke, njihov inicijalni uspeh (u istraživanjima javnog mnjenja i na prvim lokalnim izborima), kao i dalje slabljenje DSS i SRS, pokazivali su da se nakon izbornih ciklusa 2007–2008. godine i pobede koalicije „Za evropsku Srbiju“ stvorio široki konsenzus oko evropskih integracija i da ih najjače stranke više ne dovode u pitanje. Nasuprot velikoj polarizaciji pred izbore 2008, kampanja 2012. godine je dočekana uz stidljive najave o mogućoj „svadbi slonova“, odnosno koaliciji naprednjaka i demokrata nakon izbora. Gledano iz striktno ideološke perspektive, pozicije stranaka su se značajno približile, bez postojanja nepremostivih razlika.

Izbori 2012. godine doneli su smenu vlasti po sličnom principu kao 2008. godine jer je ishod predsedničkih izbora (Nikolićeva pobeda nad Tadićem) uticao na stvaranje parlamentarne većine. Svega 12 godina nakon petooktobarskih promena izvršnu vlast su ponovo činili socijalisti i nekadašnji radikali (naprednjaci), uz dopunu regionalista (URS, bivši G17) čime je vlada izbegla imidž vlade „starog režima“. Ova vlada je delimično izmenjena nakon izbora 2014. godine kada iz vlade izlazi URS. Nošeni talasom borbe protiv korupcije, koji je nakon hapšenja Miroslava Miškovića (vlasnika kompanije *Delta*) podigao popularnost naprednjaka na dotad nezapamćen nivo, SNS uzima skoro polovinu glasova i ponovo formira vladu sa SPS. Evrokonsenzus u predstavničkim institucijama ojačava se izbornim neuspehom evroskeptičnih stranaka – DSS, SRS i Dveri, koje uprkos zbirnom osvajanju 13% glasova ostaju ispod cenzusa, što vodi do manjkave reprezentativnosti samog parlamenta. Opozicione partije započinju

proces atomizacije izlaskom Tadića iz DS i formiranjem Socijaldemokratske stranke (SDS).

Ni ova vlada nije potrajala ceo mandat. Po sličnom receptu kao i 2014, raspisani su novi vanredni izbori koji dovode do nešto povoljnije raspodele mandata za opoziciju – SNS i SPS osvajaju slične procenete glasova, ali ovaj put u parlament ulazi SRS sa 8% (osnaženi povratkom Vojislava Šešelja iz Haga), te još četiri opozicione liste – Dosta je bilo i DS (sa po 6%) i koalicije SDS-LSV-LDP i DSS-Dveri (sa po 5%). Parlamentarna većina formirana nakon ovih izbora (SNS i SPS i manjinske stranke) je izdržala ceo mandat uprkos bojkotu rada parlamenta koji su tokom različitih perioda sprovodili brojni opozicioni poslanici (videti poglavlje o parlamentu).

Konačno, izbori 2020. godine doneli su dodatno sužavanje pluralizma, jer u parlament zbog bojkota izbora nisu ušle brojne opozicione stranke. SNS je osvojila 60%, socijalisti 10%, a jedinu dodatnu listu predstavlja SPAS Aleksandra Šapića, predsednika Opštine Novi Beograd, sa 3,8%. Kontroveržno smanjenje izbornog praga (videti poglavlje o izborima) podstaklo je brojne aktere da učestvuju na izborima (učestvovala je 21 lista), ali su svega tri liste preskočile smanjeni cenzus.

Gledano iz perspektive partijskog sistema, od dolaska na vlast SNS razvija se sistem s predominantnom strankom koja dobija skoro polovinu glasova na izborima na kojima učestvuju sve stranke (predsednički kandidat SNS i čitavih 52%). Relativno stabilnu kategoriju predstavljaju socijalisti (čije biračko telo je ipak u konstantom opadanju, sa 484.000 glasova iz 2012. godine na 334.000 glasova u 2020) i manjinske stranke koje su u vladajućem koalicionom aranžmanu (pre svega SVM). S druge strane dolazi do atomizacije niza opozicionih stranaka koje, uprkos malim ideološkim razlikama, ne uspevaju da se (re)integrišu usled velikih taktičkih i personalnih razlika. Ipak, najvažniji razlog za marginalizaciju opozicije leži u nedemokratskom okruženju koje onemogućava stranke opozicije da normalno funkcionišu.

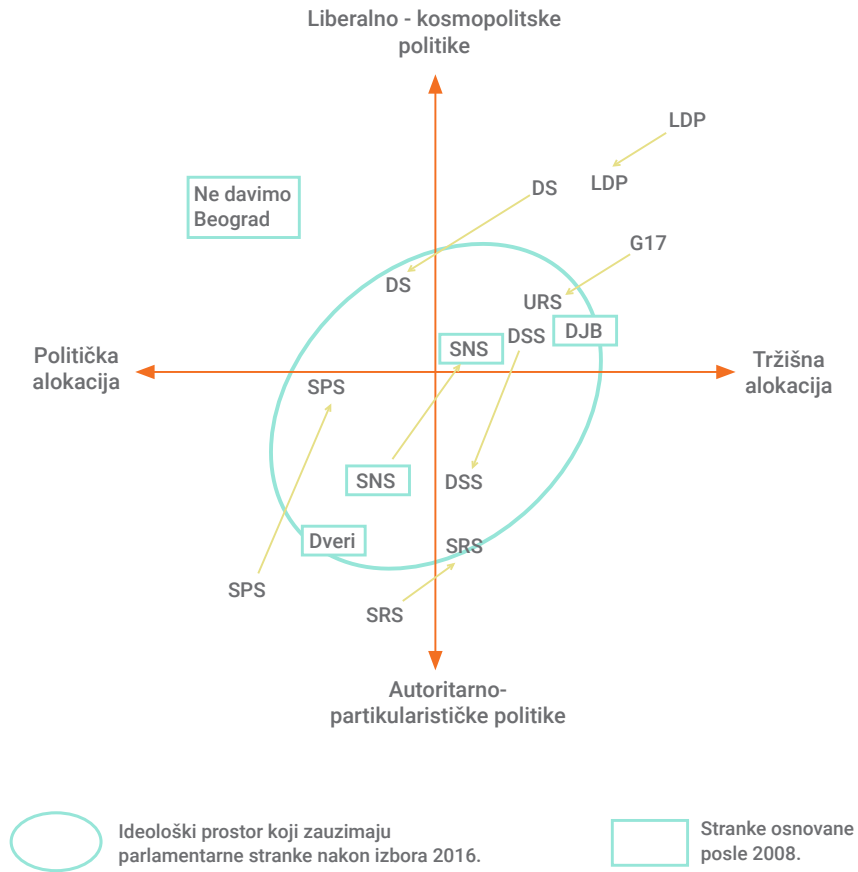
Kako razumeti ideološki prostor u Srbiji?

Uspeh naprednjaka nakon izbora 2012. je posebno zanimljiv kada se posmatra iz ideološke perspektive. Istraživanja pokazuju da se partije u Srbiji teško mogu jasno profilisati u odnosu na uobičajene ideološke pozicije (levica vs. desnica; liberalizam, konzervativizam ili socijaldemokratija). Takođe, birači imaju problem da se sami sebe pozicioniraju na ideološkim skalama, pa se najveći broj birača (Todosijević, 2016), ali i političara (Spasojević, 2016) pozicionira u širem polju centra. Takvo ideološko stanje se najčešće objašnjava dominacijom velikih identitetskih tema u srpskoj politici, kao što su: odnos prema Evropskoj uniji, status Kosova ili saradnja s Haškim tribunalom. Ove teme okupiraju i popunjavaju politički prostor i otežavaju profilisanje drugih političkih pitanja, od kojih se posebno značajne ekonomske teme. Ovakva situacija nije neočekivana, imajući u vidu slična iskustva drugih istočnoevropskih društava (Mateju, Rehakova & Evans, 1999), ali je trajanje ove faze donekle neočekivano. Drugim rečima, dominacija politika identiteta u Srbiji traje predugo i u suprotnosti je sa iskustvima drugih zemalja.

Ideološki profil stranaka nije značajan sam po sebi, već ima i reperkusije na funkcionisanje demokratije *en general*. Što su partije jasnije profilisane, to je jasnija veza između njih i birača i lakše je utvrditi odgovornost političara za ispunjavanje predizbornih obećanja. Takođe, što je više relevantnih tema na dnevnom redu, to se povećava mogućnost za saradnju partija (tzv. ukršteni rascepi) i smanjuje se mogućnost da postoje dva sukobljena bloka između kojih nema posrednika, tzv. podeljeno društvo.

Jedan od načina za razumevanje partijskih ideologija je korišćenje dvodimenzionalnog ideološkog prostora – vertikalne skale koja je kulturno-vrednosna (koja odvaja liberalne, progresivne i građanske partije na jednom kraju i konzervativne, suverenističke i nacionalističke partije na drugom kraju) i ekonomske horizontalne skale (podela između protržišne i pozicije koja zagovara državnu redistribuciju bogatstva). Koristeći ovakav prikaz je moguće predstaviti ideološko pomeranje stranaka u poslednjih deset godina koje ima smer ka centru (centripetalan) i pokazuje smanjenje ideoloških razlika nakon izbora 2008. godine.

Grafikon 1. Sužavanje ideološkog prostora i nastanak novih stranaka 2008-2018. godine

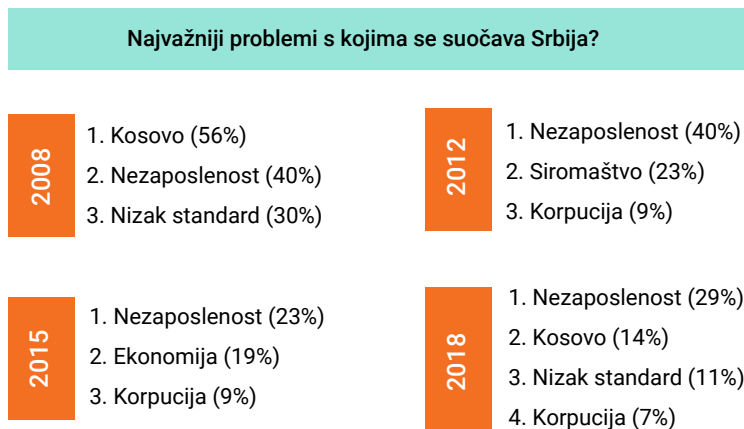


Izvor: Spasojević i Stojiljković, 2020:109

Ovakva skala koristi se i u *Chapel Hill* istraživanju (<https://www.chesdata.eu/>) Za Srbiju su dostupni podaci za 2014. i 2019. godinu i pokazuju velike ideološke razlike na vertikalnoj skali, kao i relativno malu ideološku distancu u ekonomskim politikama. Nažalost, zbog velike volatilnosti partijskog sistema, za svega četiri stranke je moguće porediti pozicije za ove dve godine (DS, SPS, SNS i Dveri).

Kao što smo već istakli, za politički život u Srbiji je bila mnogo važnija vrednosna skala, što se delimično promenilo od dolaska naprednjaka na vlast. Naime, iako je SNS bio prihvaćen od strane većine ostalih partija i međunarodne zajednice kao „prihvatljiva verzija radikala“ (Jovanović, 2013), ideološku transformaciju iz SRS ka SNS nije bilo lako izvesti. Preduslov transformacije je bilo snižavanje značaja vrednosnih (nacionalnih) tema koji su radikali dugo eksploatisali i njihovo pomeranje u drugi plan; ovaj proces je odgovarao i građanskim, modernističkim partijama, poput DS, koje su smatrale da su im nacionalne teme bile najslabija tačka. Zbog toga su obe stran(k)e imale sličan cilj, da promene smer političkog takmičenja (od centrifugalnog/polarizujućeg, ka centripetalnom/umerenom) i ka dominaciji sveobuhvatnih politika kroz pomeranje velikih tema poput Kosova i Evropske unije u drugi plan.

Tabela 1. Najvažnije teme za birače 2008-2018. godine



Izvor: 2012 – Cesid, 2015 – Ipsos FPN, 2018 – Crta

Chapel hill podaci takođe pokazuju još dve zanimljive tendencije – istaknutost, tj. procenu značaja teme za pojedinačne partije i jasnoću stava koju ta partija ima o tom pitanju. Na osnovu ovih nalaza možemo procenjivati koja teme stranke smatraju okosnicom svoje pozicije, a koje žele da izbegnu i pomere u drugi plan. Za razumevanje promene ideološkog spektra u Srbiji je dovoljno videti da se za SNS pitanje evropskih integracija spustilo s pozicije najvažnije teme u 2014, na umereno važnu temu. Zanimljivija je i ideološka pozicija naprednjaka koji od pro-EU stava iz 2014. prelaze na poziciju koja se 2019, kao i kod socijalista, ocenjuje kao izuzetno zamagljena i nejasna. Drugim rečima, količina nekonzistentnih poruka o EU integracijama koje čujemo od SNS je tolika da eksperti imaju problem da ih pozicioniraju. Možemo samo da zamislimo kako to izgleda iz perspektive birača.

Pomeranje biračkog tela iz antievropske pozicije nekadašnjeg SRS ka umereno proevropskom SNS dovelo je do sužavanja ideološkog prostora i plitkog proevropskog konsenzusa. Nestanak rasprave oko ulaska Srbije u EU doveo je do pražnjenja političke agende na kojoj se, međutim, nisu pojavile nove teme. To je, između ostalog, i rezultat taktičkog pozicioniranja SNS koji je, dolaskom na vlast, nastavio da potiskuje u drugi plan politike identiteta i da insistira na temama poput korupcije. Tek u drugoj fazi, nakon što je vlast usidrena i osigurana, nakon izbora 2014. i 2016, SNS postepeno počinje da se slobodnije oslanja i na politike identiteta, pri čemu se vodi sveobuhvatnom logikom – istovremeno zastupa i liberalne i nacionalističke stavove. Tokom kampanja se od naprednjaka može čuti da „afirmativno govore o EU integracijama, ali i da se Brisel kritikuje zbog rigidnog ili čak antisrpskog stava“ ili da u kontekstu regionalnih tema „SNS ističe da je za pomirenje i regionalnu saradnju, dok istovremeno kritikuje položaj Srba u Hrvatskoj koji ne doprinosi regionalnoj saradnji i unapređenju odnosa dve države“ (Spasojević i Stojiljković, 2020: 113). Budući da je medijska sfera pod snažnim uticajem SNS, ovakva pozicija ne biva osporavana i stranka ne trpi političke posledice.

Jedan od razloga što se ne pojavljuju nove teme je i populistički talas koji je zapljusnuo političku scenu Srbije i koji je na agendu postavio čitav niz tema, ali i doveo do otvaranja starih pitanja u populističkom ključu, odnosno kroz razumevanje da je društvo podeljeno na pošten narod i korumpiranu elitu (Mudde, 2004). Pod uticajem populizma je nastao i rascep između starih i novih stranaka, odnosno između populističkih i preostalnih stranaka. Ovaj talas je najbolje iskoristio SNS jer je time osvežio svoju ideološku ponudu i olakšao razumevanje SNS-a kao nečeg novog i stranke koja „nastupa kao stranka običnog naroda i govori protiv otuđene elite“ (Spasojević i Stojiljković, 2020), što je srž populističke ideologije. Ipak, populizam je samo deo naprednjačkog ideološkog profila.

Populističke ideje su mnogo uočljivije kod Dveri koje se uklapaju u idealtipski model zapadnoevropskih populista, jer na scenu stižu kao evroskeptična, antimigrant-

ska stranka krajnje desnice, oslonjena na organizacije nacionalno orijentisanog civilnog društva (Stojilković i Spasojević, 2018). S vremenom će se ideološki profil Dveri deradikalizovati zbog saradnje s drugim strankama opozicije. Elementi populizma, uključujući i populističku isključivost i traženje neprijatelja u „drugom“ – prezir prema liberalnim medijima, Evropskoj uniji i/ili zapadnim vrednostima, postali su dominantni i kod Dosta je bilo, iako je stranka krenula s meritokratskih i elitističkih pozicija. Ipak, od samog starta su imali snažan antipartijski i antisistemijski element.

Tabela 2. Nepoverenje građana Srbije prema političkim institucijama (2006–2015), u %

Institucija	Godina	Poverenje	Nepoverenje
Vlada	2006	29	39
	2007	22	43
	2010	20	49
	2013	31	43
	2014	32	62
	2015	31	29
Skupština	2006	23	44
	2007	18	47
	2010	14	53
	2013	25	43
	2014	27	65
	2015	20	45
Predsednik Srbije	2006	40	33
	2007	34	36
	2010	28	42
	2013	35	37
	2014	42	50
	2015	27	43

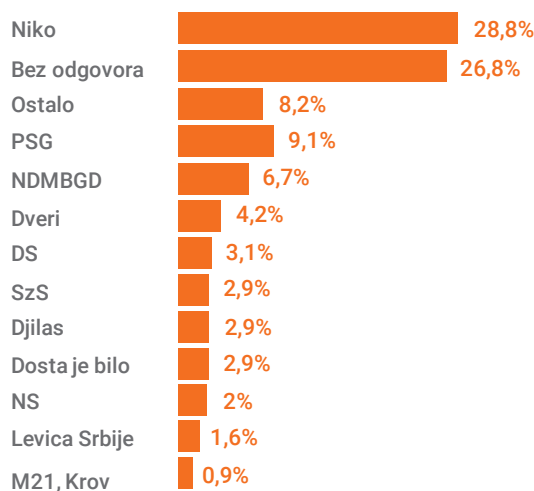
Zašto se populizam tako uspešno primio u Srbiji? Jedan od argumenata je da su našu političku scenu već karakterisali nepoverenje u političke aktore i snažni antipartijski sentiment (Tabela 2). Ovi sentiment su u poslednjih desetak godina politički artikulisani na različite načine. Za početak treba podsetiti da su prelomni izbori 2012. godine obeleženi, između ostalog, i kampanjom za tzv. bele listiće. Ova kampanja izrasla je iz nezadovoljnih liberalnih i građanskih krugova (biračko telo tadašnjih LDP i DS) i pozivala je građane da na izborima ponište listić kako bi se poslala jasna poruka o nezadovoljstvu zbog ponuđenih opcija. Iako kampanja nije imala veliki efekat (broj nevažećih listića je povećan sa 2% iz 2008. na 4% u 2012), pokazala je da postoji nezadovoljstvo građana i elita. Stranke koje su izgubile na tim izborima, kao i predsednički kandidat Boris Tadić, u više prilika isticali su da im je ova kampanja nanela velike udarce. Uprkos tome, tada je uspostavljena linija podele unutar opozicione javnosti

bazirana na odnosu prema DS–Borisu Tadiću i tome da li oni i na koji način treba da podnesu račune svojoj biračkoj bazi.

Naredna artikulacija nezadovoljstva desila se na predsedničkim izborima 2017, koje je pored ubedljive pobede Aleksandra Vučića, obeležio i odličan rezultat Ljubiše Belog Preletačevića, satiričnog imaginarnog kandidata za predsednika koji je ismevao političku scenu i karakteristike političara (menjanje partija da bi se ostalo na vlasti, korupciju, davanje nerealnih obećanja). Iako nisu svi njegovi birači podjednako delili stav o otuđenosti političke elite i potrebi da se ona zameni (deo birača je glasao jer je u pitanju bio zabavan kandidat), osvajanje skoro 10% glasova pokazalo je da je nezadovoljstvo političkom ponudom dosta rašireno. Deo nezadovoljstva biva artikulisan nakon predsedničkih izbora kada izbijaju višenedeljne demonstracije „Protest protiv diktature“ koje su pokušale da iskažu nezadovoljstvo zbog rezultata (po *not my president* modelu iz Sjedinjenih Američkih Država) i načina sprovođenja predsedničkih izbora.

Konačno, nakon napada na Borislava Stefanovića, u novembru 2018. se pokreću najmasovniji protesti „1 od 5 miliona“, koji traju skoro tri meseca. Iako su protesti nastali kao reakcija zbog napada na političara i od samog početka protest je imao logističku podršku delova opozicije, tokom čitavog trajanja protesta su se organizatori i javnost bavili odnosom protesta i opozicionih stranka. Ovaj odnos se preispitivao u pogledu govornika, učesnika protesta i poruka koje se šalju. Istraživanja sprovedena među učesnicima protesta jasno pokazuju nisko identifikovanje sa strankama, ali i izuzetnu pluralnost učesnika protesta u stranačkom smislu.

Grafikon 2. Koju političku stranku podržavaju učesnici protesta?
 Koja stranka predstavlja vaše stavove?



Jedan od ishoda ove debate je i sklapanje „Sporazuma s narodom“ koji potpisuju brojni opozicioni lideri i ličnosti. Sporazum je nastao kao pokušaj da se uspostavi izgubljeno poverenje između političara i građana. Stav sporazuma da opozicija neće učestvovati na izborima dok se ne poprave izborni uslovi iskorišćen je kao osnova za bojkot parlamentarnih izbora 2020. Zbog bojkota dela opozicije izlaznost na izborima je bila značajno niža – 48,8% (u poredjenju sa 56% iz 2016), ali nedovoljno mala da bi se iz bojkota izrodio neki značajniji izazov za vlast. Takođe, rasprava oko bojkota je probudila postojeće linije podele unutar opozicije.

Nestabilnost partijskog sistema i dominacija SNS

Struktura političkog prostora u Srbiji se može zamisliti kao sistem s nadmoćnim SNS-om u sredini i velikim brojem atomizovanih stranaka, koje su međusobno podeľjene ideološkim i taktičkim linijama podele. Trenutno najvažnija linija podele tiče se odnosa prema režimu (tzv. *regime cleavage*) i deli stranke vlasti (pre svega SNS i SPS) od stranaka opozicije. Ipak, ova linija nije u potpunosti definisana, jer je deo stranaka opozicije bliži strankama vlasti (npr. SRS), dok se za deo opozicionih partija vodi borba za interpretaciju „kojem svetu pripadaju“ – ova linija podele postala je još nejasnija od bojkota izbora 2020. godine koji je dodatno podelio stranke opozicije, pa stranke koje su bojkotovale izbore ne priznaju „opozicioni status“ onima koje su na izbore izašle i svrstavaju ih pod „lažnu“ ili „Vučićevu opoziciju“. Dodatnu konfuziju oko linije podele stvaraju partije koje su izašle na lokalne izbore, poput Zelenovićeve „Zajedno za Srbiju“, a s kojom saraduju stranke koje su bojkotovale izbore.

Druga linija podele je ideološka i deli opozicione partije po već duboko uspostavljenoj liniji tradicionalizam vs. modernizam, što znači da, na primer, jedan deo opozicije kritikuje SNS „jer je Vučić spreman da prizna Kosovo“ (Danas, 2020), a drugi što „Srbiji preti suspenzija evrointegracija“ (Danas, 2020); SNS ima jasan cilj da bude iznad ovih podela i da zadrži nadideološki i svebuhvatni (*catch-all*) karakter. Spoljnopolitički kontekst (videti poglavlje o međunarodnom uticaju na stanje demokratije) tokom poslednjih nekoliko godina olakšava ovakvu poziciju naprednjaka, jer je zbog unutrašnjih problema u EU došlo do zastoja u proširenju, a samim tim i slabijeg pritiska na srpsku vladu da sprovodi reformske korake. Takođe, nakon izbijanja migrantske krize, Beograd je zauzeo kooperativan stav prema Briselu (za razliku od Mađarske ili Češke), što je donelo određeni kredit Vučiću, u sad već uspostavljenom stabilokratskom ključu (Bieber, 2018).

Dakle, partijski sistem Srbije na kraju 2020. karakteriše (1) položaj SNS kao predominantne stranke; (2) relativna stabilnost SPS i manjinskih stranaka, kao i (3) velika

atomizacija preostalih stranaka, s posebnim akcentom na ideološkom prostoru nekadašnjih građanskih i modernističkih stranaka poput DS/G17 (DS, SPP, PSG, NS itd.), ali i stranaka suverenističke (DSS) i populističke desnice (SRS, Dveri, DJB).

Tabela 3. Sastav Narodne skupštine Republike Srbije 2008, 2016. i 2020. godine

	2008	2016	2020
Socijalistička partija Srbije	7% (koalicija sa PUPS-JS)	11% (koalicija sa JS)	11% (koalicija sa JS)
Demokratska stranka	38% (koalicija sa G17)	6%	bojkot
Demokratska stranka Srbije	11% (koalicija sa NS)	5% (koalicija s Dverima)	2% vanparlamentarna stranka
Srpska radikalna stranka	29%	8%	2% vanparlamentarna stranka
Liberalno demokratska partija	5%	5% (koalicija s Novom DS)	0,3 vanparlamentarna stranka
Srpska napredna stranka	/	48%	63%
Dosta je bilo	/	6%	2% vanparlamentarna stranka
Srpski patriotski savez – SPAS	/	/	4%

Posmatrano iz perspektive parlamentarne zastupljenosti, stranke koje su nakon izbora 2008. imale preko 80% glasova (DS, DSS, SRS i LDP), nakon izbora 2020. nemaju svoje poslanike u parlamentu. Čak i kada bismo zanemarili rezultate parlamentarnih izbora 2020. kao specifične zbog bojkota opozicionih stranaka, već su izbori 2016. doneli veliki rast udela novih stranaka (SNS i DJB) koje osvajaju 54% glasova, odnosno 147 mandata. Naravno, ovaj udeo novih partija bi bio nešto manji ako bismo SNS posmatrali kao partiju naslednicu SRS. Ipak, kako je SNS ispunio najveći broj uobičajenih kriterijuma za klasifikovanje kao nova partija (Barnea and Rahat, 2010) – stvaranje novog brenda, uvođenje novih lica i aktivista, nove ideološke pozicije i teme, smatramo da ih treba posmatrati kao novog političkog aktera, kako ga uostalom i posmatra najveći deo javnosti.

Ove tendencije se jasno i vide i na indeksima koje koristimo za razumevanje pluralizma partijske scene⁸⁴ – indeksu efektivnog broja partija (lista) ili Galagerovom indeksu

84 Galagerovim (Gallagher, 1991) indeksom se meri disproporcionalnost između osvojenih glasova i dobijenih mandata u proporcionalnim sistemima. Efektivan broj partija (izbornih lista) koji uvode Lakso i Taguepera (Laakso and Taagepera (1979)) pokazuje broj partija u partijskom sistemu preko meranja njihove relativne snage; može se meriti preko broja glasova (EffNv – votes) ili mandata (SffNs – seats). Indeks parlamentarne fragmentacije pokazuje frakcionalnost parlamenta: što je broj bliži nuli, to je parlament manje

parlamentarne fragmentacije. Prvo, efektivni broj partija (meren i preko broja glasova i broja mandata) pokazuje konstantno opadanje u odnosu na početak perioda koji analiziramo i približava se iznosima koje je imao tokom prve tranzicione dekade i dominacije SPS. Na isti način opada i fragmentacija parlamenta pokazujući da je moć zakonodavne grane skoncentrisana, te da ne postoji kontrabalans. Istovremeno, veliki broj parlamentarnih stranaka, a naročito visoki iznosi volatilnosti (2014. i 2020. godine posebno) pokazuju nam da istovremeno imamo stabilnost (dominaciju) jednog aktera i nestabilnost partijskog sistema.

Tabela 4. partijski sistem Srbije 2007-2020. godine

	Parlamentarne grupe	Galagerov indeks	Eff Nv (liste)	Eff Ns (liste)	Index parlamentarne fragmentacije (Rae)	Parl. stranke	Liste s više od 5% glasova	Volatilnost
Izbori	n.	0-100	n.	n.	0-1	n.	n.	
2007	7	5,16	7,3	5,6	0,8	25	6	n/a
2008	10	2,18	5,5	3,84	0,73	18	5	7,2
2012	14	7,28	7,8	7,3	0,8	24	8	16,7
2014	12	12,29	3,6	3,9	0,57	15	5	27,4
2016	14	3,21	5,2	3,8	0,65	27	7	12,6
2020	9	11,2	2,7	2,69	0,43	17	2	19,9
prosek	8,2	8,7	5,0	4,5	0,6	17,5	4,8	22,6

Izvori za Galagerov indeks i volatilnost partijskog sistema su: Vučićević (2016) i Kovačević (2020)

Zašto je partijski sistem nestabilan? Deo razloga možemo tražiti u trajnim karakteristikama partijskog sistema, a deo u specifičnim okolnostima partijske scene u poslednjih nekoliko godina, tj. od dolaska naprednjaka na vlast.

frakcionalizovan (Rae, 1967). Volatilnost parlamenta pokazuje stepen promene sastava parlamenta između dva izborna ciklusa, a samim tim i nestabilnost partijskog sistema, računa se preko Pedersenovog indeksa (Pedersen, 1979).

Trajne karakteristike možemo razmatrati preko koncepta institucionalizacije partijskog sistema. Pojednostavljeno rečeno, ako je partijski sistem institucionalizovan, očekuje se da su partije ukorenjene u društvo, da građani znaju njihove programe i da mogu da pretpostave kako će se partije ponašati – ideološki, taktički, kada dođu na vlast i slično (Mainworing, 2000). Takav odnos između partija i birača proizvodi stabilnost partijskog sistema i stabilnost odnosa između elemenata sistema. Ukorenjenost se najčešće postiže ideološkom profilisanošću i konzistentnošću partija, kao i njihovim vezama s civilnim društvom, odnosno organizacijama koje predstavljaju partikularne interese građana. Naravno, između ova dva elementa postoji sinergijski efekat, jer jačanjem veza između civilnog društva i partija raste i ideološka profilisanost stranaka.

Specifične karakteristike partijske scene su brojne, ali kao najvažnije izdvajamo nedemokratske tendencije nastale nakon učvršćivanja SNS na vlasti, a čiji rezultat je skoro potpuna marginalizacija opozicije. U ove tendencije ubrajamo medijsku prevlast SNS, smanjen kapacitet državnih institucija da organiči samovolju vlasti, ali pre svega zloupotrebu tužilaštva i drugih državnih organa u razračunavanju sa opozicijom. Tokom prvih nekoliko godina vlasti SNS, više od 80 funkcionera DS je uhapšeno uz veliko medijsko pokrivanje događaja (uključujući i curenje poverljivih informacija iz tužilaštva), ali je dosad samo jedna osoba osuđena. S vremenom se ovaj odnos netrpeljivosti preneo i na druge aktere – medije, civilno društvo i predstavnike međunarodnih organizacija.

Pored toga, usled opisane ideološke transformacije, opozicione stranke su ostale bez svoje jasne ideološke pozicije, što je otežalo borbu za prikupljanje glasova. U nedemokratskim uslovima su radikalizovane i rasprave oko opozicionih taktika, pa se javljaju brojne linije podela između stranaka, kao i njihova atomizacija. U takvim okolnostima do izražaja dolaze sve slabosti (opozicionih) stranaka u Srbiji – neadaptivnost (ideološka i programska), manjak veza s civilnim društvom, kao i liderstvo i neredovna smeana generacija – stranke, skoro po pravilu, ne prestaju da postoje bez obzira na izborne neuspehe i minimalnu podršku. Tako su i dalje na javnoj sceni prisutni SPO i LDP, koji već duže vreme osvajaju zanemarljiv broj glasova. Takođe, lideri stranaka radije odlaze na političku marginu nego u političku penziju.

Ukratko, sve ono što doprinosi stabilnosti i nadmoćnosti vladajuće stranke s druge strane dodatno marginalizuje i atomizuje opoziciju. Srednjoročno gledano, a naročito na osnovu dosadašnjih uspona vladajućih stranaka (SPS u devedesetim, a DSS i DS nakon 2000), ukoliko rast ne prati institucionalizaciju stranke (kroz izgradnju infrastrukture i programa, kadrova koji omogućuju fluktuaciju i smenu lidera), može se očekivati da vodeće liderske stranke s vremenom ulaze u krize koje za posledicu imaju pad stranke, ali i krizu čitavog partijskog sistema. Naravno, stabilnost partijskog sistema nije nužno kvalitet po sebi, ali može značajno da doprinese demokratizaciji, naročito u tranzicionom kontekstu kada se tek grade demokratske institucije i prakse.

Pravni okvir – Osnivanje i finansiranje stranaka

Uprkos jasnoj percepciji o krizi demokratije u Srbiji (Levitsky and Way, 2020), pravni okvir unutar koga se osnivaju i funkcionišu stranke nije posebno problematičan u formalnom smislu, iako ima i neke značajne nedostatke. Drugim rečima, i unutar postojećeg okvira bi stepen demokratičnosti i reprezentativnosti sistema mogao biti značajno viši.

Rani period tranzicije u Srbiji bio je obeležen velikim brojem stranaka usled veoma niskog praga za njihovo osnivanje prema Zakonu o političkim organizacijama iz 1990. godine. Tako je broj registrovanih stranaka nakon 5. oktobra prešao 600 (Goati, 2006). Donošenje Zakona o političkim strankama 2009. godine je označilo restartovanje procesa registracije, pa su kroz njega prošle sve stranke. Taj zakon je prag za osnivanje postavio na 10.000 potpisa (1.000 za osnivanje stranaka nacionalnih manjina), što predstavlja značajan izazov za nove aktere, pa se veliki broj njih na izborima pojavljuje u svojstvu grupe građana, dok se u proces registracije ulazi naknadno (nakon procene o podršci birača). Takođe, jedan deo novih stranaka koristi rupe u zakonu i osniva manjinske stranke, iako nije reč o predstavnicima manjinskih zajednica. Uvid u registar partija pokazuje da su 74 stranke registrovane kao manjinske, od ukupno 123. Kada se gledaju samo stranke koje su zaista osnovane u periodu nakon usvajanja novog zakona, udeo manjinskih stranaka je značajno veći. Ova praksa je naročito popularna na lokalnim izborima, gde prag za manjinske liste može biti veoma mali broj glasova, a politički uticaj značajan (biće zanimljivo videti da li će ova praksa biti izmenjena nakon smanjenja cenzusa na 3% pred izbore 2020. godine). Takođe, zbog visokog praga za osnivanje stranaka, jedan deo novih aktera preuzima već registrovane stranke – tako je, na primer, SDS Borisa Tadića preuzeo Zelene Srbije neposredno pred izbore 2014. godine, dok je Stranka slobode i pravde (Dragan Đilas) preuzela registraciju Zelene ekološke partije – Zeleni.

Politički prostor za nove stranke je sužen, iz sličnih razloga iz kojih je sužen i za opoziciju i civilno društvo. Zbog toga je preduslov za novu stranku neka vrsta početnog političkog kapitala – lideri koji su donekle poznati javnosti (kao u slučaju: DJB, PSG ili SPAS) ili oslanjanje na ideološki blisko civilno društvo (Dveri). Medijski prostor je podjednako sužen za sve opozicione stranke, s delimičnim izuzetkom izborne kampanje kada televizije s nacionalnom frekvencijom imaju obavezu da posvete svim strankama određeni prostor. Utisak je da samo stranke sa specifičnim biračkim telom (DJB) ili akteri sa izuzetno zanimljivim kampanjama, poput Preletačevića Belog, mogu da nadoknade medijsku izolovanost. Smanjenje cenzusa na 3% će donekle olakšati ulazak manjih stranaka u parlament, ali su izbori 2020. pokazali da ni sniženi cenzus nije tako lako preskočiti. Zbog svega navedenog je pitanje dostupnih resursa od velikog značaja i za nove i za stare stranke.

U Srbiji je od samog početka partijskog pluralizma prisutan mešoviti model finansiranja, to jest kombinovano oslanjanje na javne i privatne izvore. Finansiranje politike postaje vidljivije pitanje tek sa uvođenjem Zakona o finansiranju političkih stranaka (2003) koji postavlja osnovna pravila, ali kontrolu i nadzor daje samim strankama kroz skupštinski Odbor za finansije i Republičku izbornu komisiju, pa nije čudno da su izostali očekivani rezultati – transparentno finansiranje i efikasna kontrola novčanih tokova. Naredni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2011) zbog toga uvodi godišnje javno dostupne izveštaje stranaka o finansiranju i novo telo za nadzor – Agenciju za borbu protiv korupcije, kao i niz prekršajnih, krivičnih i administrativnih sankcija za prekršioce. Zakon pored toga uvodi nadzor i nad drugim izbornim/političkim akterima (poput grupa građana), ukida maksimalni iznos za kampanje, ali i ograničava individualne prihode građana i pravnih lica (maksimalni iznos se postavlja na 20, odnosno 200 prosečnih plata). U kontekstu novih stranaka je posebno važno uvođenje izbornog jemstva, što znači da stranke koje na izborima ne osvoje 1% glasova moraju da vrate sredstva koja su za kampanju dobile iz javnih izvora.

Narednim izmenama zakona iz 2014. godine omogućeno je da stranke sredstva koja dobijaju za redovan rad koriste i u izbornoj kampanji, čime se značajno uvećala prednost parlamentarnih stranaka u odnosu na vanparlamentarne. Omogućeno je i da stranke iz sredstava koje dobijaju za redovan rad postanu vlasnici nekretnina koje moraju koristiti za rad (tj. ne mogu ih iznajmljivati). Konačno, poslednje izmene zakona iz 2019. uvode nešto precizniju obavezu Agencije da reaguje na nepravilnosti tokom kampanje, iako, prema kritikama organizacija civilnog društva, i dalje nisu jasno definisane obaveze Agencije (N1, 2019). Kao i u drugim slučajevima, javlja se sumnja u validnost podataka koje stranke same podnose, i rasprava o ovlašćenjima Agencije i stepenu njene proaktivnosti u utvrđivanju nepravilnosti (ovaj deo je detaljnije analiziran u poglavlju o izborima).

Za ovu analizu su važnije političke posledice koje ovakav sistem finansiranja proizvodi. Bez obzira na više mogućih izvora, političke partije u Srbiji su po pravilu usmerene na državni budžet i zavisne su od ovog izvora finansija. Redovni godišnji izveštaji koje partije podnose Agenciji za sprečavanje korupcije i koji su javno dostupni na sajtovima političkih partija pokazuju da ubedljivo najveći deo prihoda dolazi od države – između 85% i 100% za opozicione stranke, te oko 65% prihoda kod naprednjaka i 40% kod socijalista (Database project, 2020). Ovakva praksa je prisutna kod redovnog finansiranja, ali i kod finansiranja izbornih kampanja. Ovo za posledicu ima dva fenomena – (1) stranke su previše okrenute državi, što dodatno umanjuje značaj članstva i onih koji podržavaju stranke i (2) povećava se razlika između stranaka koje su finansirane iz budžeta i onih koje to nisu (što naročito postaje očigledno kada parlamentarna stranka izgubi budžetske finansije jer nije prešla cenzus, a nema razvijen alternativni model finansiranja).

Drugi najvažniji izvor finansiranja su donacije pojedinaca, koje čine između sedmine i desetine ukupnih prihoda stranaka vlasti (udeo donacija kod opozicionih stranaka je skoro zanemarljiv poslednjih pet godina). Ipak, kod ovih stavki treba biti oprezan. Pre svega, za razliku od drugih država, u Srbiji su izuzetno retke (praktično nepostojeće) donacije organizacija civilnog društva ili interesnih grupa (Database project, 2020). To nam još jednom potvrđuje nepostojanje odnosa između stranaka i civilnog društva. Drugo, kada je reč o donacijama pojedinaca, značajan udeo tih donacija dolazi od funkcionera i istaknutih članova stranke. Bez obzira na to da li je reč o nezvaničnom „stranačkom porezu“ (iznosu plate koji funkcioneri „duguju“ stranci zbog pozicija koje su preko nje dobili) ili o zaista dobrovoljnom prilogu, i ovde je reč o novcu koji ne dolazi od običnih građana. Treće, za ove priloge su vezane i određene kontroverze – naime, tokom izborne kampanje 2018. godine se pojavio veliki broj priloga u istoj (zakonom maksimalno dozvoljenoj) vrednosti za SNS, što je izazvalo sumnje o tome da je reč o novcu iz sive zone koji je ubacivan u politiku. Ovu sumnju su ojačali podaci Agencije za borbu protiv korpucije da je deo donatora istovremeno bio u bazi primalaca socijalne pomoći (Al Jazeera, 2015).

No, bez obzira na izvore finansiranja i stepen (ne)kontrole koji država sprovodi, poslednji period karakteriše i značajna disproporcija raspoloživih finansija stranaka. Ova disproporcija je rezultat neravnomerne zastupljenosti u parlamentu, ali je dodatno ojačana postojećim zakonskim rešenjima. Izveštaji Agenciji pokazuju da se stranke po finansijskoj moći značajno razlikuju. Ova razlika se povećava ako je u pitanju izborna godina. U Tabeli 5 su predstavljeni podaci o ukupnim prihodima stranaka (u milionima evra) za 2016. godinu (poslednja dostupna godina s parlamentarnim izborima) i za dve poslednje dostupne godine (2018. i 2019) za četiri stranke koje imaju najduži staž i najveću infrastrukturu. Podaci jasno pokazuju finansijsku nadmoćnost SNS koja, na primer, u 2019. ima tri puta više sredstava od SPS i skoro 15 puta više sredstava od DS. Ove neravnopravnosti su još više uvećane usled bojkota izbora i prekida budžetskog finansiranja za najveći deo opozicionih stranaka.

Tabela 5. Ukupni prihodi partija 2016–2019. godine

	SNS	SPS	DS	SRS
2016	6,2	1,56	0,47	0,95
2018	4,85	2,48	0,73	0,90
2019	9,35	3,2	0,65	1

Pritom, još jednom se mora naglasiti da je ovde reč samo o zvaničnim podacima koje dostavljaju same stranke, te da je nadmoć stranaka na vlasti nad opozicionim strankama u realnosti još veća. Jedan od elemenata nadmoći je izvesnost ulaska u parlament, dok se manje opozicione stranke suočavaju s velikim rizicima, naročito pre smanjenja cenzusa na 3%. Izvesnost omogućava strankama da uzmu kredite i tako lakše finansiraju svoje kampanje, dok novi akteri nemaju mogućnost zaduživanja i moraju da čekaju isplate iz budžeta za kampanju.

Unutarstranačka dinamika i odnos prema civilnom društvu

Političke partije u Srbiji najčešće nastaju iz malih krugova istomišljenika, odakle se šire tražeći podršku u široj javnosti. To obično znači da su stranke u startu leaderske/oligarhijske, te da je jedino takmičenje unutar njih moguće između članova partijske oligarhije i njihovih sledbenika. U praksi je moguće da se ovakva situacija promeni s vremena kroz stvaranje participativnih i inkluzivnih mehanizama, ali se to zaista retko dešava. Praksa pokazuje da mehanizmi koji omogućavaju članovima da utiču na donošenje odluke po pravilu nastaju *ad hoc* i ne bivaju institucionalizovana. Dva najpoznatija primera su direktni izbori za predsednika DS i beogradskog odbora DS koji su održani samo jednom, da bi se nakon toga stranka vratila na delegatski sistem izbora.

Unutarstranački odnosi se po pravilu kriju od javnosti, a s druge strane javnost ne nagrađuje stranke koje su transparentne u svojim unutrašnjim neslaganjima, jer se podele unutar stranaka razumeju kao slabost – 83% ispitanika slaže se sa stavom da „samo partija koja ima jakog lidera može da formira stabilnu vladu“, a 76% s tezom da „različita mišljenja unutar političke partije (frakcije), slabe šanse te partije na izborima“ (Spasojević & Mihailović, 2016: 108). Zbog toga su istraživanja o unutarstranačkim odnosima i praksama retka. Jedno od tih istraživanja je i anketa u okviru međunarodne Komparativne studije o kandidatima (*Comparative candidate study*). Ova studija je potvrdila da predsednici stranaka i centralni organi odlučuju o kandidatima za narodne poslanike, ali i za lokalne odbornike, kao i da candidature retko bivaju osporene, odnosno da o njima nema rasprava (Stojiljković et al., 2016). Usled nedostataka empirijskih podataka, istraživači se okreću analizi pravnih dokumenata i vidljivih stranačkih praksi. Zanimljivo je da i površan uvid u partijske statute jasno pokazuje nedostatak demokratskih praksi i vrednosti.

Partijske oligarhije statutima i pravilnicima otežavaju pravo i mogućnost učešća drugim delovima stranke i time institucionalizuju postojeće stanje i svoju dominaciju. Raspodelu moći između rukovodstva i ostalih delova stranke najbolje je posmatrati kroz analizu procesa donošenja najvažnijih odluka – izbor rukovodstva i donošenje

stranačkih programa, odabir kandidata za izbore i usvajanje stranačkih dokumenata. Unutarstranačka demokratija se dosta precizno može meriti i kroz prava stranačkih manjina i njihovu zaštitu.

Izbor lidera stranke, donošenje stranačkih programa i dokumenata je najčešće ovlašćenje skupštine ili kongresa. Ipak, skupštine po pravilu koriste delegatski sistem, pri čemu značajnu ulogu (npr. u određivanju broja delegata po odborima) imaju centralni stranački organi. Istovremeno, ovi organi imaju veliku moć da utiču na izbor lidera gradskih ili pokrajinskih organizacija, zbog centralizacije stranaka, ali i političke prakse (centralizacije države). Istovremeno, ni lokalne stranačke organizacije ne koriste participativne mehanizme i direktne izbore, čak ni kada je reč o organizacijama s manjim brojem članova. To sve rezultira skupštinama koje su prilično zavisne od rukovodstva stranke.

Dobar primer institucionalnog dizajna koji ograničava unutarstranački pluralizam je i način izbora i sastav glavnih odbora. Ovo telo je važno jer predstavlja stranačku bazu između dve skupštine i najčešće usvaja izveštaje o radu izvršnih organa (predsednika i izvršnog odbora) i donosi najvažnije političke odluke (npr. o izbornim i postizbornim koalicijama). U svakoj stranci se deo glavnog odbora bira na samoj skupštini. Ipak, statutima stranke je uređeno da članovi glavnog odbora postaju i stranački funkcioneri, kao i javni funkcioneri iz stranke – poslanici, gradonačelnici ili ministri. Sve ovo znači da udeo direktno izabраниh članova glavnog odbora može biti mnogo manji od onih koji postaju članovi po funkciji.

Verovatno najsnažniji dokaz nedostatka unutarstranačkog takmičenja je nedodirljivost stranačkih lidera i činjenica da je smena lidera (najčešće i osnivača) stranke izuzetak, a ne pravilo. Ovaj podatak postaje još intrigantniji kada imamo u vidu da mnoge stranke nisu menjale lidere od osnivanja (neke i čitavih 30 godina), bez obzira na pad popularnosti. Posledica ove nedodirljivosti lidera je i veliki broj odlazaka iz stranaka, kao i cepanja istih. Takođe, stranke u Srbiji po pravilu ne samo da formalno ne dozvoljavaju frakcije, već se i neformalne grupe i krila unutar stranaka vrlo brzo suočavaju s pritiskom ostatka organizacije da se povinuju većini ili da napuste organizaciju. Zbog proporcionalnog izbornog sistema koji ne kažnjava male stranke niti višečlane koalicije, ne postoji ni spoljni podsticaji da se problemi rešavaju kompromisom ili prihvatanjem drugačijeg mišljenja unutar stranke. Simbioza autoritarne i liderske kulture, u kombinaciji sa statutarnim rešenjima koja ograničavaju pluralizam, ne može proizvesti mnogo drugačiji rezultat.

Komparativne studije nam pokazuju da deo uticaja na način organizovanja stranaka ima i civilno društvo. Nasuprot očekivanju da partije izrastaju iz civilnog društva (kao u klasičnom modelu masovnih partija u Zapadnoj Evropi) ili da postojeće partije agregiraju novonastale inicijative iz polja civilnog društva, čini se da u srpskoj politici

retko dolazi do snažnije veze između organizacija civilnog društva i partija. Najveći deo partija u Srbiji je nastao iz malog kruga osnivača koji je kasnije oko sebe skupljao svoje sledbenike (ovaj model Panebjanko (Pannebianco, 1988) naziva modelom penetracije. Alternativni model je difuzija, kod koje se podrazumeva prikupljanje već postojećih grupa u zajedničku organizaciju). Civilno društvo koje je nastalo tokom devedesetih godina se donekle preklapalo s partijama opozicije, pa je između velikog broja nevladinih organizacija i, pre svega, građanskih opozicionih partija poput DS ili GSS razvijena saradnja. Ovo je, nakon promena 2000. godine, umanjilo kritičku distancu civilnog društva prema vladajućim partijama i usporilo razvoj autonomnih organizacija civilnog društva, a verovatno i umanjilo podršku građana. To je krajem prve tranzicione decenije dovelo do zavisnog položaja civilnog društva prema državi (Spasojević, 2019) i prema partijama, a posledično do smanjenog uticaja civilnog društva na partije. U zbiru, ovo znači da imamo slabo/potisnuto civilno društvo koje nije u stanju ni da efikasno vrši svoje funkcije, a kamoli da ozbiljnije utiče na političku agendu. Time se vraćamo na tezu da su partije osnovni kanal političke komunikacije i da monopolišu procesom donošenja odluka.

Zaključak

Političke partije u Srbiji predstavljaju najvažnije političke aktere, ali uprkos toj nadmoći, sam partijski sistem i pojedinačne partije nisu ukorenje ni stabilne. Direktna posledica takve situacije je izuzetna volatilnost i promenljivost partijske scene, naročito kada se gleda u dužoj vremenskoj perspektivi. S druge strane, lideri i uža rukovodstva stranaka pokazuju neobičnu stabilnost, pa se na sceni danas još uvek nalaze političari sa samog početka partijskog pluralizma. Ovakva nadmoć lidera reflektuje se na unutarstranačke odnose i promovise stranačku disciplinu kao jednu od najuočljivijih karakteristika.

Najvažnija karakteristika partijskog sistema u Srbiji je suženost ideološkog prostora, kako na vertikalnu (vrednosnu) dimenziju tako i na relativno usko polje centra u odnosu na ekonomska pitanja. Drugim rečima, nakon što je s vrha agende (privremeno) sklonjena dilema Kosovo ili Evropska unija, partije u Srbiji nisu pronašle nove temeljne linije podela. Populistički talas uveo je nove artikulacije starih problema, dok su autoritarne tendencije nakon 2014. vratile podelu u odnosu na vlast (*regime cleavage*) na vrh hijerarhije političkih podela. Ipak, najvažniji ton čitavom sistemu daje SNS koja iz pozicije dominantne partije uspešno zadržava svoju centrističku i sveobuhvatnu poziciju, sve više šireći ideološki opseg.

Veze partija sa građanima su oskudne, o čemu govori i značajno nepoverenje u poli-

tičke institucije. Partije ovde nisu jedini krivci – civilno društvo ne daje dovoljno podsticaja i ne artikuliše interese tako da vrši pritisak na partije. Veze između građana, organizacija civilnog društva i partija su prilično slabe i zasnovane na jednosmernoj *top-down* komunikaciji. Posebno je zabrinjavajuće što se ovi trendovi ne menjaju od samog nastanka višepartizma.

Literatura

Al Jazeera. Socijalna pomoć kao donacija strankama.

<https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2015/6/2/socijalna-pomoc-kao-donacija-strankama>

Bakker, R., et al. (2020). 2019 Chapel Hill Candidate Survey. Version 2019.1. Available on chesdata.eu. Chapel Hill, NC: University of North Carolina, Chapel Hill.

Barnea, S. & Rahat, G. (2010). Out with the old, in with the 'new': What constitutes a new party? *Party Politics*, 17(3): 303–320.

Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics* 34(3): 337–354.

Database project. <https://www.politicalpartydb.org/>

Elster, J., Offe C & Preuss U. (1998). *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, G. & Whitefield, S. (1993). Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe. *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4: 521–548.

Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10: 33–51.

Goati, V. (2006). *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Jovanović, M. (2013). *Parlamentarni izbori u Srbiji 2012. godine – rezultati i političke posledice*. U Jovanović, M. & Vučićević, D. (ur.), *Izbori u Srbiji 2012. godine: (Ne)očekivana promena* (str. 9–30). Beograd: Institut za političke studije.

Kasapović, M. (1996). *Demokratska tranzicija i političke stranke*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Komšić, J., Pantić, D. & Slavujević, Z. (2003). *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka.

Kovačević, D. (2020). *Stabilnost partijskog sistema Srbije – izborna volatilnost u 30 godina višepartizma*. U Jovanović, M. & Vučićević, D. (ur.), *Kako, koga i zašto smo birali?* (str. 793–814). Beograd: Službeni glasnik, Institut za političke studije.

Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative political studies*, Vol. 12, (1): 3–27.

- Levitsky, S. & Way, L. (2020). The New Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* Volume 31 (1): 51–65.
- Mainwaring, S. (2001). Party systems in the third wave. In Diamond, L. & Plattner, M., (eds.) *The Global Divergence of Democracies* (str. 185–199). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mateju, P., Rehakova, B. & Evans, G. (1999). The Politics of Interests and Class Realignment in the Czech Republic, 1992-1996. In Evans, G. (ed.), *The end of class politics?* (str. 231–253). Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 2: 541–563.
- N1 (2019). Transparentnost: Nedovoljne izmene zakona o finansiranju. <https://rs.n1info.com/vesti/a531678-transparentnost-nedovoljne-izmene-zakona-o-finansiranju-politickih-aktivnosti/>
- Orlović, S. (2008). *Politički život Srbije – Između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Panebianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spasojević, D. (2016). Serbian Political Parties and the Kosovo Question. In Mehmeti & Radeljić, B. (eds.), *Kosovo and Serbia: Contested Options and Shared Consequences* (str. 106–126). Pittsburg: Pittsburgh University Press..
- Spasojević, D. (2019). Serbia. In More-Hollerweger, E., Flavia-Elvira B., Litofcenko, J. & Meyer, M. (eds.), *Civil society monitoring in Central and Eastern Europe* (str.134-144). Vienna: Vienna University for Economics and Bussines, Erste Stiftung.
- Spasojević, D. & Stojiljković, Z. (2020). *Između uverenja i interesa*. Fabrika knjiga. Beograd.
- Spasojević, D. & Mihailović, V. (2016). Uticaj izbornog sistema na percepciju i ponašanje birača u Srbiji. U: Stojiljković, Z. & Spasojević, D. (ur.), *Birači, partije i izbori – kako demokratizovati partije u Crnoj Gori i Srbiji?* (str. 95–113), Beograd, Podgorica: Fakultet političkih nauka, CeMI.
- Stojiljković, Z. (2007). Građani Srbije i demokratija – između nezadovoljstva i nepoverenja i uslovne i oročene podrške. U Lutovac, Z. (ur.), *Birači i apstinenti* (str. 9–61). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka.
- Stojiljković, Z. & Spasojević, D. (2018). Populistički Zeitgeist u „proevropskoj” Srbiji. *Politička misao*, god. 55, br. 3: 104–128.
- Vučičević D. (2016). Parlamentarni izbori u Srbiji 2016. *Političke analize* Volume 25: 24–31.
- Todosijević, B. (2016). Ideološka identifikacija u Srbiji – značenje i uticaj na partijske preferencije. *Sociološki pregled*, vol. 50, br. 2: 161–178.

Ljudska prava i demokratija

Danilo Vuković

Pravni okvir

Srbija je potpisnica gotovo svih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. To važi za ugovore potpisane pod okriljem Ujedinjenih nacija, kao i konvencije Saveta Evrope.⁸⁵ Ustav Republike Srbije (čl. 16) predviđa da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju.⁸⁶ Pored Ustava i međunarodnih dokumenata, niz domaćih zakona štiti pojedinačna ljudska prava, od onih koji se jednako odnose na sve građane (kao što su zaštita od diskriminacije, pravo na slobodu mišljenja, izražavanja i okupljanja itd.), do prava pojedinih grupa (manjina, osoba sa invaliditetom itd.). Institucionalni mehanizmi kojima se na državnom nivou štite prava uključuju: sudove, Ustavni sud, Zaštitnika građana (čija je uloga definisana i Ustavom, čl. 138), Poverenika za ravnopravnost i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Uprkos relativno razvijenom pravnom i institucionalnom okviru, u protekloj deceniji uočeni su brojni slučajevi kršenja ljudskih prava. Kako se ova studija bavi kvalitetom demokratije u Srbiji, predmet dalje analize biće ona prava koja se dovode u najbližu vezu s demokratskim uređenjem – prava na slobodu izražavanja, mirno okupljanje, zaštitu od diskriminacije, pravično suđenje – kao i skup socio-ekonomskih prava, dok će druga prava (npr. biračko pravo, prava nacionalnih manjina i dr.) biti obrađena u drugim delovima studije.

85 Usporedite BCLJP, 2020: 31 ff za detaljnu analizu potpisanih i ratifikovanih ugovora.

86 U Ustavu se takođe navodi da svi potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti usaglašeni sa ustavom (čl.16 i 194) i da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (čl. 194).

Sloboda izražavanja

Domaće zakonodavstvo detaljno reguliše zaštitu prava na slobodu izražavanja.⁸⁷ Uprkos tome, u deceniji iza nas beležimo progresivno opadanje društvene tolerancije prema različitom mišljenju, kao i prema političkim neistomišljenicima, građanskim aktivistima i istraživačkim novinarima.⁸⁸ Društvena netolerancija ispoljava se na širokoj skali, od verbalnih napada, etiketiranja, delegitimisanja sagovornika i odbijanja dijaloga, do fizičkog nasilja. Kako će stanje u medijima biti predmet posebnog poglavlja, ovde ćemo se samo ukratko osvrnuti na jednu od najvažnijih odlika savremenog srpskog društva: manjak tolerancije prema neistomišljenicima.

Na početku posmatranog perioda, društvena netolerancija najviše se ispoljavala na pitanjima koja su obeležila i prvu deceniju „petooktobarske republike“, a tiču se ljudskih prava i raspada Jugoslavije. U ovom periodu beleže se sukobi u vezi sa interpretacijom raspada Jugoslavije i ratovima koji su usledili, te odnosom među balkanskim nacijama i državama, kao i niz incidenata i napada na LGBT aktiviste koji se kreću od otvorenog nasilja na Paradama ponosa, do ispisivanja grafita na vratima stanova, uvreda i verbalnog nasilja. No, najvidljiviji i potencijalno najopasniji je pad tolerancije vlasti prema kritici, koji beležimo u svim sferama političkog života, u parlamentarnim raspravama, medijskim nastupima, javnim diskusijama itd. Posebno u poslednjih deset godina, srpske vlasti ispoljavaju rastuću netrpeljivost prema kritičarima, posebno građanskim aktivistima, novinarima i nevladinim organizacijama koje se bave preispitivanjem vladinih politika, utvrđivanjem odgovornosti vlasti i vladavinom prava. U ovoj oblasti, medijski diskurs i argumentacija vladajućih elita sve više podsećaju na modele delegitimisanja sagovornika i protivnika koje su obeležili devedesete godine prošlog veka. U tom duhu predstavnici vlasti su kritičare i opozicione političare nazivali „izdajnicima“ i „stranim plaćenicima“, optužujući ih za „zaveru“ protiv vlade i države (Janjić, 2016; Istinomer, 2019; Karabeg, 2018; Jahić, 2017). Predstavnici vlasti „zagađuju“ javni prostor klevetama i time doprinose daljoj političkoj pasivizaciji građana.

Pored delegitimisanja i klevetanja neistomišljenika u javnoj sferi, predstavnici vlasti pokretali su i sudske procese kojima je očigledan cilj bio da se ograniči javna kritika i politička participacija u Srbiji.⁸⁹ Strateške parnice protiv javne participacije, kako se

87 Pravni okvir čine Ustav (čl. 46), Zakon o javnom informisanju, Zakon o javnim medijskim servisima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o radiodifuziji, a institucionalni okvir čine Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Savet za štampu kao nezavisno samoregulatorno telo.

88 Detaljne analize kršenja prava mogu se naći u izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava i godišnjim izveštajima Zaštitnika građana.

89 Strateške parnice protiv javne participacije (SLAPP prema engleskoj verziji – *Strategic lawsuit against public participation*) podnose se s ciljem da se mediji i politički protivnici zastraše i obeshrabre. Pregled prijava i sudskih postupaka koji se vode protiv novinara može se naći na internet prezentaciji Udruženja novinara Srbije na adresi: <https://www.uns.org.rs/sr/novinari-na-sudu/statistika.html>. Zanimljivo je da mediji bliski Vladi optužuju opozicione lidere za primenu strateških tužbi i onda kada je predmet tužbe neprofesionalno izvešta-

ove tužbe nazivaju, podnosili su nosioci vlasti protiv novinara i političkih aktivista. Tako je nekadašnji ministar policije Nebojša Stefanović više puta tužio medije koji su kritički izveštavali o radu Vlade (npr. Danas i NIN), a predstavnici vlasti u više navrata podnosili su prijave protiv aktivista pokreta *Ne da(vi)mo Beograd*. Ove procese karakterišu neujednačena sudska praksa, neefikasnost sudskih postupaka i visoki troškovi koje mediji zbog njih snose (NDNV, 2017).

Sloboda mirnog okupljanja

U okolnostima koje karakterišu slabe političke institucije i veliki politički izazovi pred kojima se zemlja nalazi već decenijama, važna pitanja redovno su „razmatrana“ na ulicama i trgovima srpskih gradova: od početaka borbe za demokratiju i obaranja režima Slobodana Miloševića, preko borbe za socio-ekonomska i politička prava pojedinih društvenih grupa i za (re)interpretaciju istorije, do najnovijih protesta za medijske i političke slobode i fer izborne uslove (od 2017. godine do danas). Tako je u Srbiji izgrađena svojevrsna „politika protesta“. Sloboda mirnog okupljanja nije, međutim, jednako važila za sve grupe i za sve prilike i vlast je, kao što ćemo pokazati, razvila diverzifikovane strategije zaštite, tolerisanja i ograničavanja ovog prava.

U onim slučajevima u kojima je sloboda mirnog okupljanja postala indikator kvaliteta demokratije i vladavine prava, kao što je slučaj sa LGBT populacijom (EC, 2013; EC, 2014), vlast je obezbedila odgovarajuću zaštitu prava. Organizovanje prvih „Parada ponosa“ naišlo je na veliki otpor javnost, još od prvog pokušaja 2001. godine koji je obeležilo nasilje nad učesnicima parade. Prva relativno uspešna „Parada ponosa“ održana je tek 2010. godine u parku Manjež, uz prisustvo političara i javnih ličnosti, ali pod velikim policijskim obezbeđenjem i uz velike neredne širom Beograda. U narednim godinama „Parada ponosa“ nije održavana zbog protivljenja dela javnosti i očekivanih bezbednosnih rizika, a prva je održana tek 2014. godine, ponovo uz veliko policijsko obezbeđenje. Od tada, parade se održavaju svake godine, uz sve manje policijsko obezbeđenje. Iako pitanje diskriminacije LGBT osoba nije rešeno u Srbiji (*World Bank*, 2019), čini se da je održavanje „Parade ponosa“ na određeni način „normalizovano“, te da je sama manifestacija u ovoj deceniji prošla put od sukoba i zabrana do relativne nezainteresovanosti šire javnosti.

Nasuprot uspehu LGBT aktivista da „normalizuju“ ulične manifestacije i proteste i postepenij i sve odlučnijoj podršci države tim naporima, brojni socio-ekonomski i politički protesti nisu imali tako blagonaklon tretman vlasti. Na primer, policija je 2011. i

vanje (Milovanović, 2019; Bakarec, 2020).

2012. godine sprečila pokušaje uzgajivača malina i vojvođanskih ratara da se okupe u Beogradu (Grabež, 2011; Radio 021, 2012), dok su aktivisti *Ne da(vi)mo Beograd* prekršajno kažnjavani zbog organizovanja protesta povodom smrti radnika na gradilištu 2018. godine (Danas, 2020) ili podrške demonstrantima iz Republike Srpske (RSE, 2020). Neke skupove Vlada je formalno zabranjivala. Na primer, 2015. godine zabranila je najavljene skupove protiv migranata, a godinu dana kasnije i one kojima je obeležavana godišnjica zločina u Srebrenici. Kao i kod ranijih zabrana skupova protivnika „Parade ponosa“, zabrana je izrečena zbog mogućnosti izbijanja nasilja i sukoba. Na ovaj način, vlast je, umesto da obezbedi mogućnost da svi građani uživaju pravo na slobodno okupljanje, izabrala da zabrani one skupove koji nisu u skladu s njenom politikom, kao što je bio slučaj s protivnicima „Parade ponosa“ i protestima protiv migranata, ili sve skupove koji se bave temom o kojoj u društvu ne postoji konsenzus, kao što je bio slučaj sa skupovima povodom godišnjice zločina u Srebrenici (uporedite ECNL i YUCOM, 2016: 16 i dalje; BCLJP, 2017: 224–225).

Kada se suočavala sa snažnim građanskim nezadovoljstvom, država je tolerisala i neprijavljene proteste i na određeni način garantovala slobodu javnog izražavanja. To je bio slučaj sredinom 2017. godine, kada je, nakon pobede Aleksandra Vučića na predsedničkim izborima, hiljade građana izašlo na beogradske ulice. Demonstracije su se nastavile tokom naredna tri meseca, nakon čega su protesti prestali bez vidljivog uspeha. Nešto slično se dogodilo i krajem 2018. godine kada su izbile demonstracije izazvane napadom na opozicionog političara Borka Stefanovića. Ovi protesti trajali su mesecima i u jednom trenutku održavali su se u preko 100 mesta širom Srbije, a da ih vlast nije ograničavala. No, i oni su doživeli sudbinu prethodnih protesta: u nedostatku jasnih ciljeva i snažne organizacije, s vremenom su ugasili.⁹⁰

Sredinom 2020. godine izbili su protesti protiv epidemioloških mera koje je vlast najavila u sklopu borbe protiv pandemije covid-19. U Beogradu i u nekoliko drugih gradova Srbije, građani su demonstrirali protiv najave novog policijskog časa. Te proteste obeležili su sukobi demonstranata s policijom, prekomerna upotreba sile od strane policije (Živić, 2020), ali i sumnje da je sama vlast bila umešana u izazivanje incidenata (Miletić, 2020; Vesić, 2020).

Ovaj kratak pregled pokazuje da sloboda okupljanja u Srbiji ima instrumentalnu vred-

90 „Protest protiv diktature“ iz 2017. godine i „Stop krvavim košuljama“, odnosno, „1 od 5 miliona“ iz 2018. i 2019. godine, kako su ovi protesti nazvani, doneli su na srpsku političku scenu nove obrasce mobilizacije. Demonstracije iz 2017. godine su izbile kao spontana reakcija građana iza kojih nije stajala formalna organizacija. Internet i društvene mreže igrali su značajnu ulogu u njihovom pokretanju i organizovanju, a protesti su pokazali duboko nezadovoljstvo ne samo vlašću već i opozicijom i celokupnim političkim sistemom. Naredne godine, pokretači su opet bili građani, političke stranke su se dugo držale po strani, a sličnu strategiju imala je i vlast. Ovi protesti označavani su kao apolitični atomizovani protesti građana nezadovoljnih stanjem u medijima i demokratijom (Babović i dr., 2017; broj MONS-a iz 2019. godine pod nazivom „Građanski protesti/Odbrana demokratije?“).

nost za vlast koliko i za građane, te da zavisi od konteksta. Uživanje ovog prava zavisi od toga kako vlast procenjuje celishodnost i usklađenost s njenim dugoročnim, a često i kratkoročnim ciljevima i politikama. Konačno, primeri protesta iz 2020. godine pokazuju da je vlast spremna da suptilnim protivzakonitim merama ne samo ograničava već i obesmišljava ideju građanskih protesta, kao što je uspela da parlamentarni život prvo isprazni od sadržaja, a onda posle izbora 2020. godine praktično i ukine ili kao što je obesmisliila sudske postupke konstantnim denunciranjem i deletigimisanjem pravosuđa (Vuković, 2017d; Vuković, 2020). Tom „strategijom obesmišljavanja“ društvene institucije i praksa prazne se od sadržaja, građani se obeshrabruju da ih koriste ili da se na njihov rad oslanjaju, a one same postepeno gube društveni i politički legitimitet.

Zaštita od diskriminacije

Zabrana diskriminacija postala je deo našeg pravnog poretka donošenjem Ustava 2006. godine i Zakona o zabrani diskriminacije iz 2009. godine.⁹¹ Pored toga, čitav niz zakona zabranjuje diskriminaciju u pojedinim oblastima kao što su: rad, obrazovanje, zdravstvena zaštita, mediji, političko predstavljanje itd. Zakonom o zabrani diskriminacije ustanovljena je i institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, dok Zakon predviđa i sudsku i prekršajnu zaštitu od diskriminacije.⁹²

Institucionalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije jesu uspostavljeni, ali najveći broj građana izjavljuje da se u slučaju diskriminacije ne bi nikom obratio (41%), Povereniku bi se obratilo 22%, policiji 14%, a sudu tek 4%. Među građanima koji se ne bi obratili državnim institucijama, čak 59% kao glavni razlog navodi nepoverenje u institucije (Poverenik, 2019: 41). Ovo je deo šire skepse prema institucijama koja vlada u našem društvu: samo 20% građana veruje pravosuđu (u poređenju sa 50% u EU-28), 34% veruje policiji, a 31% vladi (CESID, 2017; Eurobarometar). Nisko poverenje, te nespornost građana da koriste institucionalne mehanizme zaštite prava, prema nekim istraživa-

91 Iako je i pre toga Srbija bila potpisnica međunarodnih dokumenata koji zabranjuju diskriminaciju, kao što su: Povelja Ujedinjenih nacija, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dr.

92 Precizna statistika o slučajevima i obimu diskriminacije ne postoji. Svaka od ustanova koja se bavi diskriminacijom ima svoj registar slučajeva, uključujući Poverenika za ravnopravnost i Zaštitnika građana. Ali, njihova evidencija je ograničena jer se odnosi na one slučajeve u kojima su dobili pritužbu. Neke grupe mogu imati više kapaciteta za podnošenje pritužbi i otuda biti nadzastupljene u statistici diskriminacije. S druge strane, sudovi ove predmete ne klasifikuju u posebnu kategoriju, tako da se ne može reći koliko je antidiskriminacionih predmeta došlo pred sudove. Zato ćemo mi analizu zasnovati na podacima koji su dostupni: (1) podacima o radu sudova i Poverenika za ravnopravnosti (2) javnomnjenkim podacima o iskustvima građana s diskriminacijom (nezavisno od toga da li su je prijavili ili ne) i stavovima prema ovom fenomenu.

njima, posledica su toga što institucije nisu pravične, kvalitetne i nezavisne (Vuković i Mrakovčić, 2020).

Analiza sudskih presuda pokazuje da sudovi u Srbiji imaju neujednačenu praksu u oblasti zabrane diskriminacije, da mnoge sudije nemaju dovoljno znanja i iskustva u oblasti antidiskriminacionog prava, da se sudije relativno retko pozivaju na međunarodne dokumente kojima se zabranjuje diskriminacija, te da sudovi ne primenjuju odredbu po kojoj se teret dokazivanja prebacuje na tuženog. Konačno, neke društvene grupe koje su često predmet diskriminacije, kao što su osobe s mentalnim i intelektualnim teškoćama i Romi, retko traže zaštitu svojih prava pred sudovima (Reljanović, 2017).

Izveštaji Poverenika za ravnopravnost pokazuju da se najviše pritužbi odnosi na diskriminaciju osoba sa invaliditetom, starijih, žena i etničkih manjina. Naravno, ovi izveštaji daju pregled stanja na osnovu prijave, što ne mora verno oslikavati stvarnu raširenost diskriminacije (npr. neke grupe mogu imati više mogućnosti da podnose prijave). Zato se administrativni podaci dopunjuju javnomnjenkim istraživanjima. Ona pak pokazuju da se iskustva diskriminacije mogu naći u svim društvenim grupama i da oko petine građana Srbije smatra da su oni lično bili žrtve diskriminacije. Ispitanici smatraju da su diskriminacijom u našem društvu najviše pogođeni: Romi, LGBT, siromašni, osobe sa intelektualnim smetnjama i stariji (Poverenik, 2012; Poverenik, 2016; Poverenik, 2019).

Rad i uslovi na tržištu rada predstavljaju oblast u kojoj mnogi opažaju diskriminaciju.⁹³ Istraživanje javnog mnjenja sprovedeno za Poverenikove potrebe pokazuje da neposredno iskustvo diskriminacije na tržištu rada ima trećina ispitanika (Poverenik, 2019b: 20). Najčešći oblici diskriminacije su zapošljavanje po stranačkoj pripadnosti i konkursi koji sadrže uslove koji stavljaju u neravnopravan položaj neke kandidate na osnovu ličnog svojstva (npr. pola, godina života, etničke pripadnosti ili invaliditeta). Sledi diskriminacija pri zapošljavanju na osnovu bračnog i porodičnog statusa i pola, te diskriminacija osoba sa invaliditetom⁹⁴ (Poverenik, 2019b: 17 i dalje).

Iako su uspostavljeni mehanizmi zakonske i institucionalne zaštite od diskriminacije, čini se da su i dalje na delu brojne prepreke. Među njima, posebno mesto imaju nepoverenje građana u državne institucije i njihov ograničen kapacitet da pruže zaštitu od diskriminacije.

93 Jednako indikativna je i procena ispitanika o raširenosti diskriminacije: čak 92% poslodavaca, 84% zaposlenih i 86% nezaposlenih smatra da je ona raširena (Poverenik, 2019b: 16). Drugi izvori, takođe, nagoveštavaju da je diskriminacija na radu najčešći oblik diskriminacije (Reljanović, 2017). Diskriminacija prema rodu i etničkoj pripadnosti predmet je drugih poglavlja.

94 Osobe sa invaliditetom su žrtve diskriminacije u svakodnevnom životu, na tržištu rada i kada je reč o pristupačnosti objekata i mogućnosti kretanja. Uporedite redovne godišnje izveštaje Poverenika za zaštitu ravnopravnost; Ilić et al., 2009.

Pravo na pravično suđenje

Budući da je Srbija potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima (od 2003. godine), građani Srbije mogu da podnose pritužbe Evropskom sudu za ljudska prava. Oni ovo pravo relativno često koriste, te Srbija spada u zemlje iz kojih dolazi veliki broj pritužbi.⁹⁵ Najveći broj presuda Evropskog suda za ljudska prava odnosi se na dužinu trajanja sudskog postupka, neizvršenje presude i zaštitu imovine. Upravo su ovo goruća pitanja koja ograničavaju pravo na pravično suđenje.

Sudski procesi često traju veoma dugo (24% svih predmeta spada u „stare“, koji traju od devet meseci pa do deset i više godina; VKS, 2019: 4) i često zastarevaju (posebno zastarevanje medijski praćenih slučajeva u velikoj meri doprinosi padu ugleda pravosuđa u javnosti). Dva faktora posebno utiču na preopterećenost sudova i dugo trajanje i zastarevanje postupaka. Prvi razlog je veliki broj predmeta izvršne materije, među kojima posebno mesto imaju slučajevi u kojima su društvena i državna preduzeća tužena zbog zaostalih neisplaćenih zarada. Niz presuda Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da je država odgovorna za ove isplate, ali ona izbegava da izvrši isplate koje su predmet sudskih postupaka i tako smanji pritisak na sudove (Golubović, 2019). Drugi razlog zbog koga postupci traju dugo i zastarevaju jesu neefikasnost vođenja postupka od strane suda i javnog tužilaštva, te zloupotreba prava na odbranu kroz česta odlaganja suđenja, predlaganje velikog broja dokaznih predloga i neosnovanih zahteva za izuzeće sudija i tužilaca (BCLJP, 2018: 76). Ipak, prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, u poslednjoj deceniji došlo je do napretka. Prosečna dužina sudskog spora u 2012. godini bila je 534 dana, a 2017 godine – 299 dana (Petrović, 2018).

Očekivano trajanje spora i troškovi koji su s tim povezani predstavljaju važne faktore na osnovu kojih se građani (ne) odlučuju da zaštitu prava traže pred sudovima (MDTF, 2013: 11). U poslednjoj deceniji usvojena su dva zakona čiji je cilj da se ove prepreke otklone. Prvi među njima, Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, stupio je na snagu 2016. godine, ali se čini da nije dao očekivane rezultate, pre svega zato što sudovi dosuđuju toliko niske nadoknade licima koja su podnosila pritužbe zbog nemogućnosti da ostvare pravo na suđenje u razumnom roku da su ta lica zapravo i dalje u statusu žrtve (BCLJP, 2018: 75–76).

Drugi važan zakon jeste Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Iako socio-ekonomske nejednakosti rastu u poslednjoj deceniji, u Srbiji je tek krajem 2019. godine počeo da se primenjuje ovaj zakon. No, besplatna pravna pomoć svakako nije nova tema, budući

95 Između 2010. i 2020. godine prihvaćeno je ukupno 26.320 tužbi. Najviše je bilo 2013. godine, ukupno 5.058, a najmanje 2015. godine – 1.236. Uporedite podatke na [https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=](https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=;); pristupljeno 19. 3. 2020. godine.

da su o njoj gotovo čitavu deceniju vođene stručne i političke rasprave. Pored pitanja kriterijuma za priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć, polemike su se vodile i oko toga ko sve može da pruža ovu uslugu. Usled snažnog otpora advokata, udruženja građana su dobila pravo da pružaju besplatnu pravnu pomoć samo u oblastima azila i zaštite od diskriminacije, i to preko angažovanih advokata, a udruženja građana mogu, u oblasti svog rada, davati savete i popunjavati formulare (čl. 9).⁹⁶ S druge strane, pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju građani koji ispunjavaju i relativno restriktivne kriterijume za dobijanje novčane socijalne pomoći.

Prve analize primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ukazuju na niske institucionalne kapacitete. Samo 31 opština ima zaposlene pravnike koji rade na poslovima pružanja pravne pomoći, dok u najvećem broju opština ovu uslugu pružaju pojedinci koji rade u drugim organizacionim jedinicama (Filipović, 2020: 36). Pored toga, obuhvat korisnika uslugom besplatne pravne pomoći je mali i daleko manji nego što je Vlada predviđala pre početka primene Zakona (Filipović, 2020: 41). Pošto su udruženja građana faktički isključena iz pružanja besplatne pravne pomoći, a drugi mehanizmi nisu se pokazali kao adekvatna zamena, procenjuje se da je pristup besplatnoj pravnoj pomoći, a time i pristup pravdi, onemogućen za značajan deo građana Srbije (Mileusnić, 2020).

Kada je reč o pravu na pravično suđenje, Srbija je, dakle, učinila određene pozitivne korake. Skraćeno je prosečno trajanje sudskog procesa, a izglasani su i zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći i pravu na suđenje u razumnom roku. Uprkos tome, čini se da je ovoj oblasti postignut samo ograničen napredak.

Socio-ekonomska prava i prava iz rada

Za razliku od građanskih i političkih prava, koja su se na neki način održala u centru pažnje javnosti i medija tokom čitave decenije, socio-ekonomska prava su ostala zapostavljena. To važi kako za period kada je na vlasti bila koalicija oko Demokratske stranke tako i kasnije, kada je na vlast došla Srpska napredna stranka. Jedina razlika je u razlozima: u prvom periodu reč je o društvenoj podršci vlasti, a u drugom o vlada-

⁹⁶ Korisnici besplatne pravne pomoći nailaze na brojne prepreke pri ostvarivanju prava: od toga da ne razumeju zakone i procedure do direktne diskriminacije od strane državnih organa. Istraživanje iz 2012. godine pokazuje da je skoro svaki drugi korisnik besplatne pravne pomoći bio žrtva diskriminacije. Mnogi nisu u stanju ni da prepoznaju direktnu diskriminaciju, niti da je tako imenuju, jer je njihov odnos s državnim organima inače obeležen omalovažavanjem i odbacivanjem. U takvim okolnostima neki od ispitanika imaju teškoće da razgraniče obrasce uobičajenog i profesionalnog ponašanja od diskriminatornog, pogotovo kada je reč o složenim pravnim procedurama ili mehanizmima za ostvarivanje zakonskih prava. Ovaj nalaz posebno je značajan za Rome i pripadnike pojedinih nacionalnih manjina (Vuković, et al., 2012: 57–58).

jućoj ideologiji. Naime, vlast Demokratske stranke počivala je ne na podršci radnika već poslodavaca i drugih društvenih slojeva, kao što su penzioneri, zaposleni u javnom sektoru i srednji gradski slojevi (Arandarenko, 2010; Vuković, 2017). U takvim okolnostima, interesi radnika i njihova socio-ekonomska prava nisu imali veliki politički značaj. Paradoksalno, ovo se nije značajnije promenilo ni nakon promene režima, do koje je došlo dobrim delom i zato što su niži društveni slojevi podržali SNS. Nova vlada, koja je počivala na podršci nižih društvenih slojeva, nije puno uradila na poboljšanju stanja socio-ekonomskih prava. Iako je u poslednjoj deceniji došlo do rasta zaposlenosti i ekonomskog rasta, taj rast je postignut, između ostalog, i po cenu rasta prekarog i nisko-kvalitetnog rada (Aleksić, Arandarenko, Ognjanova, 2020; Bradaš, 2018; Stojiljković i dr. 2020). Briga i javna rasprava o ovim socio-ekonomski pravima se nije uklapala u dominantnu političku ideologiju ekonomskog rasta i napretka na kojoj je, uprkos nekim očiglednim neuspesima, SNS uspela da se održi na vlasti sve do danas.

Stanje na srpskom tržištu rada karakterišu niske plate i nizak stepen radno-pravne zaštite. Prosečna plata je u poslednjoj deceniji porasla sa 34.142 dinara 2010. godine na 54.919 dinara 2019. godine.⁹⁷ Uprkos tome, polovina radnika prima manje od 42.716 dinara, koliko iznosi medijalna zarada (RZS, 2019), a procenjuje se da oko petine radnika prima minimalnu zaradu u iznosu od oko 23.000 dinara (BiF, 2017). Pored niskih primanja, srpsko tržište rada odlikuju visoki udeo ranjive zaposlenosti (28,3%)⁹⁸ i značajan broj radnika (23,6%) koji rade na privremenim i povremenim poslovima (Jandrić, Molnar, 2017: 10–12). Konačno, petina radnika radi u neformalnoj ekonomiji bez osnovnih socio-ekonomskih prava.⁹⁹ Polovinu njih čine poljoprivrednici, ali neformalna zaposlenost zastupljena je i u uslugama (39% neformalno zaposlenih), građevinarstvu (7%) i industriji (6%) (Jandrić i Molnar, 2017: 14). Posebno loš položaj na tržištu rada imaju mladi, stariji radnici, Romi. Sve njih karakteriše ne samo nestabilnost zaposlenja već i loši uslovi rada, niska primanja i nizak nivo radno-pravne zaštite.

Ostvarivanje prava iz radnog odnosa je moguće na primarnom tržištu rada (Arandarenko, 2010), to jest u javnom sektoru i velikim i privatizovanim firmama. Za ostale radnike važe druga pravila. Često se radi vikendom i uveče, a polovina radnika koji su radili prekovremeno nisu za to bili dodatno plaćeni. Mnogo radnika ima problema da ostvari pravo na zdravstveno osiguranje, plaćeno bolovanje ili odmor (i do 13%, cf. Jandrić i Molnar, 2017: 14). Mali broj nezaposlenih koristi nadoknadu za

97 Izvor: RZS, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040401?languageCode=sr-Cyrl>, pristupljeno 1. 4. 2020. godine.

98 Nju čine radnici s nesigurnim poslovima, kao što su samozaposleni i pomažući članovi domaćinstva.

99 Izvor: Republički zavod za statistiku, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090207?languageCode=sr-Cyrl>, pristupljeno 30. 8. 2020. godine.

slučaj nezaposlenosti – u poslednjoj deceniji tek svaki deseti u proseku.¹⁰⁰ Konačno, u Srbiji su česte povrede na radu i pogibije radnika (Bardaš i dr., 2019).

Sindikati, koji imaju ulogu zaštite prava radnika, tokom tranzicije izgubili su članstvo i moć. Iako nema preciznih podataka, može se pretpostaviti da je tek oko 20% radnika učlanjeno u sindikate (Lađevac, 2017:2), dok se procenjuje da je početkom decenije njihov udeo bio oko 30% (Stojiljković i Mihailović, 2010: 42). Većina članstva radi u javnom sektoru i velikim privatizovanim preduzećima, dok je obuhvat radnika u malim i srednjim preduzećima manji.¹⁰¹ Ni mehanizmi socijalnog dijaloga nisu funkcionisali, uključujući i Socijalno-ekonomski savet (Vuković, 2017: 284 ff). U takvim okolnostima, institucionalni mehanizmi zaštite socio-ekonomskih prava sveli su se na neefikasno pravosuđe i korumpiranu inspekciju rada.¹⁰²

Pristup uslugama

Nejednakosti se vide ne samo u pogledu zaposlenosti i prihoda već i u pristupu javnim uslugama (a ovde će najviše biti reči u uslugama zdravstvene zaštite i obrazovanja). Uprkos relativno razvijenom zdravstvenom sistemu, mnogi građani Srbije suočavaju se s preprekama pri pristupu zdravstvenoj zaštiti. Pokrivenost zdravstvenim osiguranjem je manja kod seoske populacije i među Romima (UNICEF, 2015: 65; UNICEF, 2020). Teškoće pri pristupu zdravstvenim uslugama imaju i izbeglice i interno raseljena lica i lica bez ličnih dokumenata (Trifković i dr., 2020: 28). Sam zdravstveni sistem je neefikasan i preopterećen, što proizvodi duge liste čekanja i direktna plaćanja. U poslednjoj deceniji oko 40% izdvajanja za zdravstvo bila su privatna izdvajanja domaćinstava, a od toga, 96% čine direktna plaćanja, dok je ostatak privatno zdravstveno osiguranje.¹⁰³ U takvim okolnostima, ne čudi da je u jednom trenutku gotovo trećina stanovništva imala nezadovoljene zdravstvene

100 Ovo pravo nemaju dugotrajno nezaposleni (koji čine više od polovine svih registrovanih nezaposlenih), te zaposleni na određeno i na privremenim i povremenim poslovima.

101 Gubitak društvene i političke moći sindikati su nadoknađivali političkim angažmanom. Tako su ministri rada u republičkim vladama u periodu od 2001. do 2008. godine bili predstavnici sindikata, a rukovodioci sindikata redovno su sedeli u poslaničkim klupama.

102 Kada je reč o inspekciji rada, jedan je slučaj posebno poznat i ilustrativan: svojevremeno je Vlada, odnosno, Ministarstvo rada, tražilo od kompanije *Jura* da im poklone automobile za inspekciju rada. Upravo ta institucija kasnije je trebalo da kontroliše zakonitost rada svog donatora (Insajder, 2016). S druge strane, istraživanja pokazuju da su upravo inspekcije jedan od važnih resursa kojima se ucenjuju politički protivnici (Cvejić ur. 2016).

103 Izvori podataka: Svetska banka. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PVTD.CH.ZS?locations=RS>, Svetska zdravstvena organizacija: <https://gateway.euro.who.int/en/hfa-explorer/>, pristupljeno 1. 4. 2020. godine.

potrebe (Batut, 2013: 65–66), a da tek oko polovine stanovnika opaža svoje zdravlje kao dobro, što je dosta niže nego u drugim evropskim zemljama.

Slično tome, pojedine grupe u našem društvu suočavaju se i s preprekama pri pristupu uslugama obrazovanja. Na primer, seoska populacija, niži društveni slojevi i Romi imaju manji pristup uslugama predškolskog obrazovanja.¹⁰⁴ Ni kada se nađu u obrazovnom sistemu, sva deca nemaju iste šanse. Važna tačka segregacije događa se na prelazu iz osnovne u srednju školu. Deca iz srednjih i viših slojeva upisuju gimnazije, koje ih kasnije vode ka univerzitetskom obrazovanju, dok deca iz nižih slojeva, čak i kada imaju dobar uspeh u osnovnoj školi, biraju srednje stručne škole koje ih brže vode do tržišta rada i nameću manje troškove školovanja (Bauca, 2012: 129). Osim toga, proces učenja se pomera iz škole ka domu. To, uz proces opadanja nekih obrazovnih, rekreativnih i vaspitnih funkcija škole, stvara novo tržište obrazovnih i rekreativnih usluga i novi finansijski pritisak na porodice s nižim i srednjim primanjima (Vuković, 2017b). Sve ovo su samo neki od pokazatelja neefikasnog i neinkluzivnog obrazovnog sistema koji ne uspeva da svim građanima pruži jednake usluge.

Zaključak

Ovaj kratak pregled stanja osnovnih prava i sloboda u savremenoj Srbiji pokazuje kako je poslednja decenija, zapravo, period marginalnih napredaka i istovremeno značajne stagnacije, pa i nazadovanja. U nekim oblastima beležimo napredak u zaštiti prava i sloboda. Na primer, LGBT osobe izborile su se za pravo na mirno okupljanje, a unapređena je i zaštita prava na pravično suđenje, najpre zahvaljujući povećanoj efikasnosti pravosuđa. No, mnoge druge oblasti i prava karakteriše sve slabija zaštita prava i sloboda – od slobode izražavanja do socio-ekonomskih prava i usluga. U tim oblastima beleži se snažno nazadovanje koje oblikuje celokupnu sliku zaštite prava i sloboda u Srbiji. U nekim oblastima, kao što je obrazovanje i zdravstvena zaštita, nazadovanje posledica je nebrige i nesposobnosti vlasti da unapredi stanje, te se stiče utisak da zaštita prava i sloboda ima tek marginalni značaj za vlasti u Srbiji. Nekada je pak nazadovanje toliko snažno i jednoznačno, kao u slučaju prava na izražavanje ili prava iz rada, da odaje sliku države u kojoj zaštita prava i sloboda više nisu kameni temeljci političkog i ekonomskog poretka.

104 Prema podacima iz 2015. godine, oko 66% dece starosti do pet godina išlo je u predškolsko, dok je u EU obuhvat u ovom uzrastu čak 85%. Kod mlađe dece obuhvat je još manji: 51% kod četvorogodišnjaka i 46% kod trogodišnjaka. Posebno je loša situacija sa obuhvatom dece iz nižih slojeva i seoskih područja i dece nezaposlenih roditelja, a to su upravo deca kojoj je predškolsko vaspitanje i obrazovanje najpotrebnije (Vuković, 2017b).

Literatura

Aleksić, Dragan Mihail Arandareko, Galjina Ognjanova (2020). *Ex post* analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. godine. Beograd: Fondacija za razvoj ekonomske nauke.

Arandarenko, Mihail (2010). .Politička ekonomija nezaposlenosti. U: Arandarenko, Mihail, Aleksandra Prašćević i Slobodan Cvejić (ur.) *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije: učinak prve decenije tranzicije*, Univerzitet u Beogradu

Babović, Marija i dr. (2017). *Da li like-uješ protest?* Beograd: SeConS.

Bakarec, Nebojša (2020). Vesić protiv Đilasa – Pravda je pobedila! *Informer* 21. 2. 2020. godine, <https://informer.rs/vesti/politika/494949/vesic-protiv-djilasa-pravda-pobedila-procitajte-novi-autorski-tekst-nebojse-bakareca>

Batut (2014): Rezultati istraživanja zdravlja stanovništva Srbije, 2013. godina. Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“.

Baucal, Aleksandar (2012). Ključne kompetencije mladih u Srbiji u PISA 2009 ogledalu. Beograd: Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

BCLJP (2017). *Ljudska prava u Srbiji 2016*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

BCLJP (2020). *Ljudska prava u Srbiji 2019*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

BiF (2017). Između 300 i 350 hiljada ljudi u Srbiji prima minimalac. *Biznis i finansije* 9. 5. 2017. godine, <https://bif.rs/2017/05/izmedju-300-i-350-hiljada-ljudi-u-srbiji-prima-minimalac/>, pristupljeno 1. 4. 2020. godine

Bradaš, Sarita (2018). *Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije*. Beograd: Fond Centar za demokratiju.

Bradaš, Sarita, Mario Reljanović (2019). Indikatori dostojanstvenog rada. Analiza normativnog okvira i prakse. Fondacija „Fridrih Ebert“, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15771.pdf> , pristupljeno 1. 4. 2020. godine

Bardaš, Sarita i dr. (2019). *Radna prava su naša prava*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.

CESID (2017), *Javno mnjenje Srbije. Politički aktivizam građana Srbije*, Beograd: Cesid.

Cvejić, Slobodan (ed.), *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo** (Belgrade, SeConS 2016)

Danas (2020). Novčana kazna Veselinoviću zbog protesta povodom smrti radnika na gradilištu. *Danas* 11. 2. 2020. godine, <https://www.danas.rs/drustvo/novcana-kazna-veselinovicu-zbog-protesta-povodom-smrti-radnika-na-gradilistu/>, pristupljeno 13. 11. 2020. godine

EC (2013). *Serbia Progress Report 2013*. Brussels: The European Commission, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/serbia_2013.pdf, pristupljeno 15. 11. 2020. godine

EC (2014). *Serbia Progress Report 2014*. Brussels: The European Commission, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf , pristupljeno 15. 11. 2020. godine

ECNL i YUCOM (2016). *Sloboda okupljanja u Srbiji*. Beograd: ECNL i YUCOM, dostupno na

http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Serbia_WBA-Project-Report-SER.pdf , pristupljeno 7. 8. 2019. godine

Filipović, Milan (2020). Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći: Prvih šest meseci primene. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM.

Golubović, Katarina (2019). Da li su za najčešće povrede prava u sudskim postupcima isključivo odgovorni sudovi? MONS 11/2019, dostupno na: <http://mons.rs/da-li-su-za-najcesce-povrede-prava-u-sudskim-postupcima-iskljucivo-odgovorni-sudovi>, pristupljeno 27. 8. 2020. godine

Grabež Nebojša (2011), Vlast sprečava proteste u Beogradu, malinari ogorčeni, Radio Slobodna Evropa, 3. 8. 2011. godine, https://www.slobodnaevropa.org/a/malinari_ogorceni_tretmanom_drzave_nastavljaju_se_protesti/24285853.html, pristupljeno 19. 3. 2020. godine

Ilić, Željko et al. (2009). Civilno društvo protiv diskriminacije. Beograd: Forum mladih sa invaliditetom.

Insajder (2016). Jura: Ministarstvo tražilo da im poklonimo automobile. Insajder 27. 5. 2016. godine, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1005/>, pristupljeno 28. 8. 2020. godine

Istinomer (2019), Fridom haus: Vlada Srbije stvara sve opasniju atmosferu za novinare, Istinomer 29. 3. 2019. godine, <https://vesti.istinomer.rs/vesti/2019/03/29/fridom-haus-vlada-srbije-stvara-sve-opasniju-atmosferu-za-novinare/>, pristupljeno 27. 3. 2020. godine

Jahić, Dino (2017), Naslovnice dnevnih novina u Srbiji: Horror, strah, užas, kraj..., Cenzolovka 26. 1. 2017. godine, <https://www.cenzolovka.rs/scena/naslovnice-dnevnih-novina-u-srbiji-horor-strah-uzas-kraj/>, pristupljeno 27. 3. 2020. godine

Jandrić, Maja, Dejan Molnar (2017). Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji. Koliko je Srbija daleko od EU?. Beograd: Fondacija „Fridrih Ebert“, <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/belgrad/13589.pdf>, pristupljeno 1. 4. 2020. godine

Janjić, Dušan (2016). „Srbija: povratak domaćih izdajnika i stranih plaćenika“, Cenzolovka 29. 6. 2016. godine, <https://www.cenzolovka.rs/misljenja/srbija-povratak-domacih-izdajnika-i-stranih-placenika/>, pristupljeno 27. 3. 2020. godine

Karabeg, Omer (2018), „Zašto su gradonačelnici Šapca i Paraćina 'izdajnici'?“, Radio Slobodna Evropa 9. 12. 2018. godine, <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-izdajnici-sabac-paracin/29645126.html>, pristupljeno 27. 3. 2020. godine

Lađevac, Bojan (2017). TradeUnions in Serbia on the Move? Belgrade: Fondacija „Friedrih Ebert“.

MDTF (2013). Access to Justice for Poor Women and Men. Final Report. Belgrade: Multi Donor Trust Fund, <http://www.mdftjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Access%20to%20Justice%20for%20Poor%20Women%20and%20Men.pdf>

Miletić, Natalija (2020). Spontani protest i (ne)kontrolisano nasilje. DW na srpskom, 15. 7. 2020. godine, <https://www.dw.com/sr/spontani-protest-i-nekontrolisano-nasilje/a-54173409>, pristupljeno 15. 11. 2020. godine

Mileusnić, Damjan (2020). Uticaj Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na rad organizacija civilnog društva. Beograd: Partneri Srbija.

Milovanović, Ozren (2019). „Đilas protiv Đilasa“. Politika 3. 3. 2019. godine. <http://www.politika.rs/scc/clanak/424018/Друштво/Ђилас-против-Ђиласа>

NDNV (2017). Novinari između slobode i odgovornosti: Analiza sudske prakse u oblasti javnog informisanja. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine

Petrović, Aleksandra (2018). „Podmlađivanjem“ predmeta do bolje sudske statistike. Politika 27. 10. 2018. godine, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/414275/Podmlađivanjem-predmeta-do-bolje-sudske-statistike>

Poverenik (2012). Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji. Beograd: Poverenik za ravnopravnost, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/izvestaj_diskriminacija_cpe_cesid_undp_decembar_2012.pdf

Poverenik (2013). Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji. Beograd: Poverenik za ravnopravnost, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/izvestaj_diskriminacija_cpe_cesid_undp_decembar_2012.pdf

Poverenik (2016). Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji. Beograd: Poverenik za ravnopravnost, dostupno na: <file:///C:/Users/Danilo/Downloads/Izvestaj%20primene%20zakona%20o%20antidiskriminaciji%20web.pdf>

Poverenik (2019). Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji. Beograd: Poverenik za ravnopravnost, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/izvestaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja.pdf>

Poverenik (2019b). Diskriminacija na tržištu rada. Beograd: Poverenik za ravnopravnost, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/diskriminacija-na-trzistu-rada-FINAL.pdf>

Radio 021 (2012). Pregovori propali, ratari najavili radikalniji protest, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/41182/Pregovori-propali-ratari-najavili-radikalniji-protest.html>, objavljeno 29. 3. 2012. godine, pristupljeno 19. 3. 2020. godine

RSE (2020). Ne davimo Beograd: Aktivista kažnjen zbog organizacije skupa. Radio Slobodna Evropa 10. 8. 2020. godine, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30776074.html>, pristupljeno 13. 11. 2020. godine

RTS (2013), Pretnje LGBT aktivisti Bobanu Stojanoviću, RTS, 28. 10. 2013. godine, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Društvo/1429988/Pretnje+LGBT+aktivisti+Bobanu+Stojanovicu.html>, pristupljeno 26. 3. 2020. godine

RZS (2019). Prosečne zarade po zaposlenom, oktobar 2019. Saopštenje broj 343. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191343.pdf>, pristupljeno 1. 4. 2020. godine

Stojiljković, Zoran i Srećko Mihailović (2010), Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji posle dvadeset godina tranzicije, Beograd: Swiss Labour Assistance.

Stojiljković, Zoran, Dragan Aleksić, Mihail Arandarenko, Nebojša Katić (2020). Sindikati i društvene promene: predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu politiku. Beograd: Fondacija „Fridrih Ebert“.

Trifković, Milijana i dr. (2020). Prava drugog reda: Socijalna prava u svetlu mera štednje. Beograd: A11, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/04/Prava-drugog-reda-Socijalna-prava-u-svetlu-mera-štednje-konačna-verzija-april-2020-2.pdf>, pristupljeno 12. 11. 2020. godine

UNICEF (2015). Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2014 and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey 2014. Belgrade, UNICEF.

- UNICEF (2020). Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2019 and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey 2019. Belgrade, UNICEF.
- Vesić, Milorad (2020). Kad strane službe i tajkunska djeca organiziraju proteste. AlJazeera Balkans 11. 7. 2020. godine, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/kad-strane-sluzbe-i-tajkunska-djeca-organiziraju-proteste>, pristupljeno 15. 11. 2020. godine
- VKS (2019). Statistika o radu sudova opšte nadležnosti u Republici Srbiji za period 1. 1. 2019–31. 12. 2019. godine. Beograd: Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/STATISTIKA%20-%20OPSTA%20NADLEZNOST%202019.pdf>, pristupljeno 15. 11. 2020. godine
- Vuković, Danilo (2017). Preoblikovanje neoliberalizma: socijalna politika u Srbiji. Novi Sad: Meditteran Publishing.
- Vuković, Danilo (2017b). Da li obrazovni sistem u Srbiji „radi“ za neku decu, a protiv druge?. Mons 2, <https://mons.rs/da-li-obrazovni-sistem-u-srbiji-radi-za-neku-decu-a-protiv-druge>
- Vuković, Danilo (2017c). Ko i kakvu šansu ima da se obrazuje u Srbiji? Mons br. 1/2017, dostupno na: <https://mons.rs/ko-i-kakvu-sansu-ima-da-se-obrazuje-u-srbiji>
- Vuković, Danilo (2017d). The Hollowing Out of Institutions: Law and Policymaking in Contemporary Serbia, in: Fekete Balays and Gardos-Orosz Fruzsina (eds.) Central and Eastern European Socio-Political and Legal Transition Revisited, Fankfurt am Main: Peter Lang, str. 155–175.
- Vuković, Danilo (2020). .Pravosuđe u post-eri: Institucionalna skepsa kao norma. U: Miodrag Jovanović i Ana Zdravković (ur.). *Sudstvo kao vlast*. Beograd: CEPRIS, str. 35–55.
- Vuković, Danilo and Marko Mrakovčić (2020). Legitimacy, Independence and Impartiality: How Do Serbian and Croatian Legal Professionals Assess Their Judiciaries? *EuropeAsiaStudies* (u pripremi)
- Vuković, et al. (2012). Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji: Izazovi i reforme. Beograd: Yucom i SeConS.
- WorldBank (2019). A Comparative Analysis of the Socioeconomic Dimensions of LGBTI Exclusion in Serbia. Washington DC: The World Bank.
- Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom.
- Živić, Petra (2020). Protesti u Srbiji: Kako zakoni definišu prekoračenje ovlašćenja policije. BBC na srpskom, 9. 7. 2020. godine, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53353095>, pristupljeno 15. 11. 2020. godine

Rodna ravnopravnost u Srbiji

Marija Babović

Institucionalni okvir i politike rodne ravnopravnosti

Današnje stanje rodne ravnopravnosti obeleženo je nekim elementima očuvanog nasleđa iz perioda socijalizma, produbljenih rodni nejednakosti kao posledice tegobne tranzicije i društvene dezintegracije tokom devedesetih godina, kao i karakteristika promena sistema i struktura tokom intenzivne transformacije nakon 2000. godine. Socijalizam je napravio veliki prodor u masovnom obrazovanju žena, visokoj participaciji u radnoj snazi, ali i značajnoj političkoj i socijalnoj participaciji. Međutim, on nije otklonio protivrečnost da se uz podsticanje učešća žena u različitim oblastima javnog života, u sferi privatnih odnosa uporno reprodukuje patrijarhat, koji je ženama namenjavao vodeću ulogu u reprodukciji domaćinstva, brizi o porodici i suštinski potčinjenim položajem u sferi odlučivanja u privatnom životu (Milić, 1994, Blagojević, 2002, nav. prema Babović, 2010). Nakon sloma socijalizma, u uslovima urušavanja institucija, produblivanja ekonomske krize, nesigurnosti i nestabilnosti usled ratova i drugih društvenih konflikata i drastičnog propadanja materijalnog standarda većine stanovništva, dolazi do procesa retradicionalizacije i repatrijarhalizacije. Ove procese odlikuje značajno povlačenje žena iz sfere javnog života i s formalnog tržišta rada, u sferu privatnosti, gde nose vodeću ulogu u brizi o opstanku porodice u ovako nepovoljnim uslovima (Blagojević, 2002).

Sa ulaskom u period intenzivne transformacije nakon 2000. godine, rodna ravnopravnost postaje sve važnija oblast politika kojom se nastoji uticati na strukturne i kulturne činioce u osnovi rodni nejednakosti. Domaći pravni i politički okvir za rodnu ravnopravnost usmeravan je obavezama koje je država Srbija preuzela pristupanjem međunarodnim konvencijama i platformama, među kojima su najvažnije Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) koja je ratifikovana 1981. godine, sa Opcionim protokolom, Pekinška deklaracija i platforma za akciju, usvojena 1994. godine, kao i Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija, ratifikovana 2014. godine).¹⁰⁵ Domaći okvir čine Ustav Republike Srbije, antidiskriminaciono zakono-

¹⁰⁵ Uz navedene konvencije i platformu, od značaja su još i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Konvencija o političkim pravima žena (1952), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Opcioni protokol uz ovaj Pakt i Drugi opcioni protokol uz Pakt, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Bečka deklaracija i program delovanja (1993), Deklaracija o eliminaciji zlostavljanja

davstvo, Zakon o ravnopravnosti polova (2009), subsidijerno zakonodavstvo i podzakonski pravni akti.

Ustav u osnovnim odredbama eksplicitno garantuje ravnopravnost žena i muškaraca. Propisuje se obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti, garantuje zaštitu dostignutog nivoa ljudskih prava, zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju po osnovu pola, ali i „drugih ličnih svojstava“. Pored toga, Ustav garantuje slobodu odlučivanja o rađanju, reguliše ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca u Narodnoj skupštini, izjednačava bračnu i vanbračnu zajednicu.

Zakon o ravnopravnosti polova je više puta kritikovan zbog manjkavosti i od 2016. godine radilo se na novom Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, ali on dosad nije usvojen.

Politički prioriteti u oblasti rodne ravnopravnosti definisani su Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost 2016–2020. godine, koja je u periodu 2016–2018. godine bila sprovedena u skladu sa Akcionim planom 2016–2018. Nakon toga dolazi do zaštoja u implementaciji, jer predlog novog Akcionog plana 2019–2020 nije usvojen.¹⁰⁶ Pored toga, važna je i Strategija za sprečavanje diskriminacije koja definiše prioritete u pogledu eliminisanja diskriminacije, uključujući i onu prema polu, rodnom identitetu, ali i drugim osnovama koje mogu uz rodnu pripadnost biti osnova višestruke diskriminacije.

Od 2004. godine uspostavljaju se različiti institucionalni mehanizmi za unapređivanje rodne ravnopravnosti, koji su više puta transformisani. Danas ključni nacionalni mehanizam predstavlja Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost (KTRR) koje je formirano Odlukom Vlade kao stalno radno telo Vlade. Iako je telo formirano na visokom nivou, pri kabinetu potpredsednice Vlade, što može ukazati na značajnu političku posvećenost unapređivanju rodne ravnopravnosti, drugi pokazatelji ove posvećenosti nisu tako dobri. KTRR raspolaže izrazito malobrojnim ljudskim resursima, a osim zarada zaposlenih, nije na drugi način podržano sredstvima iz državnog budžeta. U okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja formiran je Sektor za antidiskriminacionu politiku i rodnu ravnopravnost.

žena (1993), Pekinška deklaracija i platforma za akciju (1995), Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997) i Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1325 „Žene, mir i bezbednost“ (2000). Značajne su i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska socijalna povelja i izmenjena Evropska socijalna povelja, te Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Za ostvarivanje jednakih mogućnosti i otklanjanje svih oblika diskriminacije žena sa invaliditetom, od posebnog je značaja Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom.

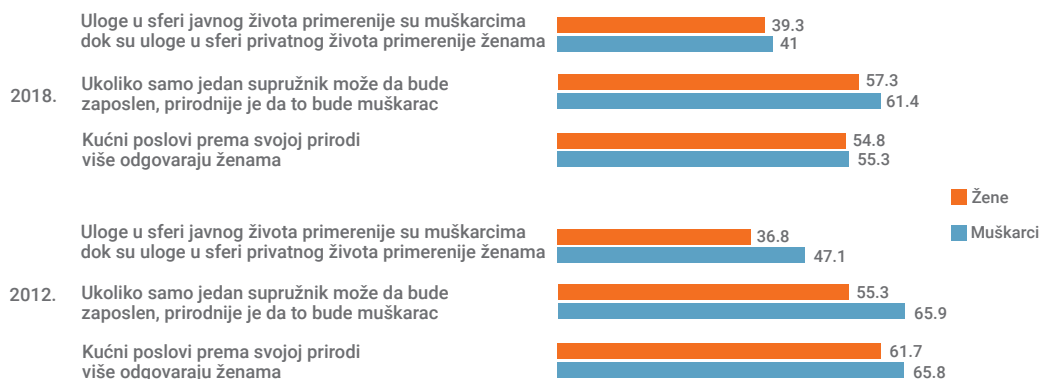
¹⁰⁶ Sam process usvajanja Strategije za rodnu ravnopravnost 2016–2020 bio je daleko manje participativan nego kada je bila u pitanju prethodna Strategija za unapređivanje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena za period 2011–2015. godine. Nova Strategija bila je već sačinjena pre nego što je sprovedena evaluacija prethodne strategije, ali su neke preporuke evaluacije bile inkorporirane u Akcioni plan za period 2016–2018.

Parlamentarne mehanizme čine Odbor za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost u Narodnoj skupštini Republike Srbije i Odbor za rodnu ravnopravnost u Skupštini AP Vojvodine. U većini lokalnih samouprava formirani su različiti lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost kao stalna radna tela, ali je relativno malo ovih tela aktivno i podržano lokalnim budžetima.

Položaj i uloga žena u političkom odlučivanju

Rodne nejednakosti u porodici, firmi ili politici ukorenjene su u patrijarhalnim stavovima i vrednostima stanovnika Srbije. Većina muškaraca i žena smatra da je prihvatljivo da postoje rodno specifične uloge žena i muškaraca, pri čemu su uloge u sferi javnog života primerenije muškarcima, a u sferi privatnog života ženama. To je jedan od temeljnih postulata patrijarhalizma.

Grafikon 1. Razlike u stavovima o rodnim ulogama



Izvor: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beograd „Izazovi nove društvene integracije: koncepti i akteri“, 2012. i 2018. godine (samostalni proračun)

U cilju povećanja učešća žena u političkom odlučivanju, zakonom su propisane kvote za manje zastupljen pol na listama za parlamentarne i lokalne izbore – od izbora 2012. iznosile su 30%, da bi se pred izbore 2020. godine (više detalja o tome možete naći u poglavlju o izborima) procenat povećao na 40%. Zahvaljujući tim odredbama, žene čine više od trećine poslanika u Narodnoj skupštini i isto toliko odbornica u opštinskim i gradskim skupštinama. Međutim, zastupljenost žena u izvršnoj vlasti i dalje je na niskom nivou. U prethodnoj Vladi (2017–2020) je tek svako peto ministarsko

mesto zauzimala žena, uprkos tome što je premijerka bila žena (takođe i LGBT osoba). U Vladi izabranoj 2020. godine, premijerka je i dalje žena, a 43% ministara su žene. Žene su još manje zastupljene na najvišim pozicijama lokalne vlasti – činile su samo 7% od svih predsednika opština i gradonačelnika u 2019. godini (SOSV, 2019).

U javnoj službi došlo je do feminizacije brojnih profesija. Žene čine nešto više od polovine zaposlenih u državnom sektoru (ARS, 2019). Čak 68% sudija i 50% profesora univerziteta čine žene (RZS, 2019: 110).¹⁰⁷ Ali njihov udeo je manji u tužilaštvu: 40% žena su javni tužioci, a 55% zamenici javnih tužilaca. Konačno, tek jednu petinu rukovodećih mesta u snagama bezbednosti zauzimaju žene (GoS, 2017). U političkom sistemu Srbije, partije čine ključni kanal raspodele moći (Cvejić ur. 2016), ali u njima žene ne zauzimaju rukovodeće položaje. Konačno, učešće žena je nisko i u domenu ekonomske moći (na primer, malo ih je na rukovodećim položajima u bankama i korporacijama), kao i na mestima društvene moći, kao što su rukovodeća mesta na kojima se donose odluke o finansiranju naučnih istraživanja, u medijima i sportu (SIPRU, 2018).

Nasilje i agresivnost karakterišu javni diskurs u Srbiji u čitavom posmatranom periodu. Ti obrasci se jasno vide u političkim debatama koje lako skliznu u seksističke i mizogine obrasce. Takvi obrasci su vidljivi, na primer, u slučaju političkih sukoba između SNS i opozicionih političarki (Popović, 2017; Nikolić, 2017), ali su i opozicioni političari bili skloni da u mizoginom i homofobnom tonu govore o, na primer, premijerki Brnabić (RTS, 2018). Tek nakon napada na predstavnicu vlasti, Poverenica za rodnu ravnopravnost reagovala je saopštenjem i osudom.¹⁰⁸

Neki od istaknutih predstavnika političke elite bili su uključeni u sudske procese zbog seksističkih ispada, rodno zasnovanog i seksualnog nasilja. Tri primera su paradigmatična, opisana u alternativnom izveštaju Mreže SOS Vojvodine, podnetom GREVIO, u procesu izveštavanja o sprovođenju Istanbulske konvencije.¹⁰⁹ Prvi je slučaj nekadašnjeg gradonačelnika Beograda, a potonjeg ministra finansija Siniše Malog, koji je bio optužen od strane bivše supruge za nasilje i pretnje. Posledica njihovih sukoba je da je sud, mimo uobičajene sudske prakse u Srbiji, decu dodelio ocu na staranje.¹¹⁰ Drugi je slučaj nekadašnjeg ministra odbrane Bratislava Gašića koji je 2015. godine na jednoj konferenciji prokomentarisao kako „voli novinarke koje ovako lako kleknu“.

107 One čine 48% nastavnika i 55% saradnika, što znači da će udeo žena s vremenom rasti. Na Univerzitetu u Beogradu udeo žena je 51%, među nastavnicima je 47%, a među saradnicima 59% (RZS, 2019: 110).

108 Upozorenje dostupno na adresi: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopstenje-povodom-uvreda-upu-cenih-premijerki-brnabic/>, pristupljeno 4. 6. 2020. godine.

109 SOS Mreza Vojvodina (2018) NGO report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Serbia, dostupan na: <https://rm.coe.int/vsossn-independent-grevio-report-2018/1680907e9b>

110 Ibid.

Dva meseca kasnije je smenjen s funkcije ministra odbrane, ali je nepunih 16 meseci nakon toga postao direktor Bezbednosno-informativne agencije. Konačno, treći je primer Milutina Jeličića Jutke koji je u više mandata bio predsednik Opštine Brus. Posle niza optužbi i hapšenja zbog sumnje da je zloupotrebio položaj, njega su početkom 2018. godine tri žene u medijima optužile da ih je seksualno zlostavlja, a dve godine kasnije sud ga je osudio na tri meseca zatvora. U sva tri primera vidi se isti obrazac: seksističke izjave i nasilje dolaze od muškaraca iz vrha vlasti i počinioci prolaze bez ikakvih ili s malim posledicama.

Pristup resursima

Pristup različitim resursima, poput imovine, novca, savremenih tehnologija, prevoza jeste od izuzetnog značaja za rodnu ravnopravnost. Razlog leži u tome što se nejednakosti u pristupu ovim resursima reflektuju na različite šanse da se zauzmu položaji na tržištu rada, obezbedi ekonomska ili socijalna sigurnost.

Kada je reč o svojinskim pravima, u Srbiji postoje duboko ukoronjene rodne nejednakosti, posebno u seoskim zajednicama. Prema podacima Republičkog geodetskog zavoda, žene u Srbiji su vlasnice 23,4% parcela, 24,7% kuća i 42,5% stanova. Povrh toga, zajedničko vlasništvo s muškarcima imaju u još 9,5% svih nepokretnosti (parcela, kuća i stanova) (SOSV, 2019: 36). Žene na selu su ređe vlasnice nepokretnosti (kuća i parcela) u odnosu na žene iz gradova (stanovi). Osnovni razlog leži u duboko ukorenjenim patrijarhalnim obrascima nasleđivanja. Prema jednom istraživanju, žene se u 3/4 slučajeva odriču nasledstva u korist braće i drugih muških naslednika (Babović i Vuković, 2008). Pored toga, seoska domaćinstva su često patri-lokalna, što znači da se žena useljava u domaćinstvo muža, koje je, po pravilu, živi na imanju u vlasništvu njegovog oca. U gradskim sredinama imovina se češće stiče u braku, a žene po zakonu imaju automatsko pravo na deo tako stečene imovine (Porodični zakon, čl. 168 i dalje).¹¹¹

Rodne razlike prisutne su i u pristupu informaciono-komunikacionim tehnologijama (IKT) i saobraćajnim sredstvima, koja su od značaja za informisanje, ekonomsku aktivnost i socijalne kontakte. Gradska domaćinstva češće poseduju računar od seoskih (80% prema 62%) i internet (86% prema 71%), dok muškarci češće koriste internet od žena (83% prema 76%).¹¹² Istraživanje o rodnim aspektima saobraćaja (SeConS i Dornier, 2019) ukazalo je na izražene rodne nejednakosti u pristupu prevozu. Žene u

111 Ustav Srbije (čl. 62), kao i Porodični zakon, izjednačavaju bračnu i vanbračnu zajednicu u pogledu imovinsko-pravnih odnosa (čl. 191) i prava na izdržavanje (čl. 152).

112 RSZ, Baza podataka: Upotreba informacionih tehnologija (samostalno izračunavanja)

Srbiji dvostruko ređe od muškaraca poseduju vozačku dozvolu (35% naspram 71%) i znatno češće nego muškarci koriste javni prevoz, gde se muškarci najčešće prevoze sopstvenim automobilom. Stoga mobilnost žena zavisi kako od kvaliteta javnog prevoza, tako i od drugih ljudi.

Kada su u pitanju finansijski resursi, prema dostupnim podacima, ne postoje izražene razlike u posedovanju tekućeg računa: po 79% žena i muškaraca u gradu i 82% muškaraca i 81% žena na selu poseduju tekući račun. Žene nešto ređe nego muškarci poseduju debitne kartice (43% prema 47% u gradu i 40% prema 43% na selu) i imaju gotovinske zajmove (7% prema 10% u gradu i 7% prema 11% na selu) (SeConS, 2020).

Obrazovanje

U ranim fazama obrazovanja, rodne nejednakosti su prikrivene drugim oblicima nejednakosti. Na primer, pokrivenost predškolskim obrazovanjem je nešto viša kod dečaka nego devojčica (51,8% prema 48,5%), ali je mnogo niža kod seoske dece (27,3%), dece majki s niskim obrazovanjem (14,9%), dece iz najsiromašnijeg kvintila¹¹³ (8,6%) i Roma (5,7%) (UNICEF, 2014: 146–148). Na nivou osnovnog obrazovanja ne postoje nejednakosti. Najveći broj dečaka i devojčica je uključen u obrazovni proces, s veoma malim razlikama (99,1% prema 97,9%) (UNICEF, 2015: 179). Jedan zanimljiv i nerazjašnjen aspekt rodne nejednakosti u obrazovanju jeste veći procent dečaka uključenih u inkluzivno obrazovanje. Devojčice čine tek jednu trećinu ove dece. Pretpostavlja se da je i ovo posledica patrijarhalnih normi (SOSV, 2019: 22).

Na nivou srednjeg obrazovanja, slika se preokreće u korist devojčica. Stopa pohađanja je viša za devojčice, što je posledica pritiska na dečake da što pre izađu na tržište rada, posebno u siromašnim i seoskim domaćinstvima. Indeks jednakosti polova¹¹⁴ je 1,08, a posebno je visok u beogradskom regionu (1,19) i među najsiromašnijim domaćinstvima (1,22) (UNICEF, 2015: 185).

Već na ovom nivou obrazovanja uočavaju se pravilnosti koje istrajavaju i na nivou univerzitetskog obrazovanja. Devojčice češće biraju škole koje ih vode ka fakultetima, ali i oblasti kao što su socijalne usluge, lične usluge i briga, proizvodnja i obrada kože i tekstila i sl., dok je koncentracija dečaka visoka u mašinskim i elektrotehničkim školama. Obrasci rodne nejednakosti u pogledu učešća u visokom obrazovanju su opet u korist

113 Prema MICS metodologiji, domaćinstva iz uzorka istraživanja su podeljena u pet kvintila materijalnog bogatstva: najsiromašniji, drugi, srednji, četvrti i najbogatiji.

114 Neto stopa pohađanja srednje škole za devojčice (prilagođeno) podeljena s neto stopom pohađanja srednje škole za dečake (prilagođeno) (UNICEF, MICS 2014: VI).

devojaka, jer one čine većinu studenata (55,3% prema podacima iz 2017. godine). Istovremeno se održavaju obrasci segregacije prema polju obrazovanja. Devojaka ima više u oblastima kao što su: društvene nauke, administracija, pravo, medicina, prirodne nauke, dok je momaka više u oblastima kao što su: informaciono-komunikacione tehnologije, inženjerstvo, građevina itd. Ove nejednakosti će se kasnije pretvoriti u ekonomske nejednakosti na tržištu rada.

Tabela 1. Studenti prema rodu i polju obrazovanja, 2018

Polje obrazovanja	Ukupno	M	Ž	Ukupno (%)	M (%)	Ž (%)
Ukupno	256.172	111.301	144.871	100	43,5	56,5
Obrazovanje	15.218	3.339	11.879	100	22,0	78,0
Umetnost i humanističke nauke	26.912	9.030	17.882	100	33,5	66,5
Društvene nauke, novinarstvo i informisanje	29.650	10.040	19.610	100	33,9	66,1
Poslovanje, administracija i pravo	43.912	17.345	26.567	100	39,5	60,5
Prirodne nauke, matematika i statistika	17.408	5.908	11.500	100	33,9	66,1
Informacione i komunikacione tehnologije (IKT)	20.908	15.183	5.725	100	72,6	27,4
Inženjerstvo, proizvodnja i građevinarstvo	45.957	28.397	17.560	100	61,8	38,1
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i veterina	8.688	4.440	4.248	100	51,1	48,9
Zdravstvo i socijalna pomoć	27.903	7.807	20.096	100	28,0	72,0
Usluge	19.616	9.812	9.804	100	50,0	49,0

Izvor: RZS baza podataka, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/11040104?languageCode=sr-Cyrl>

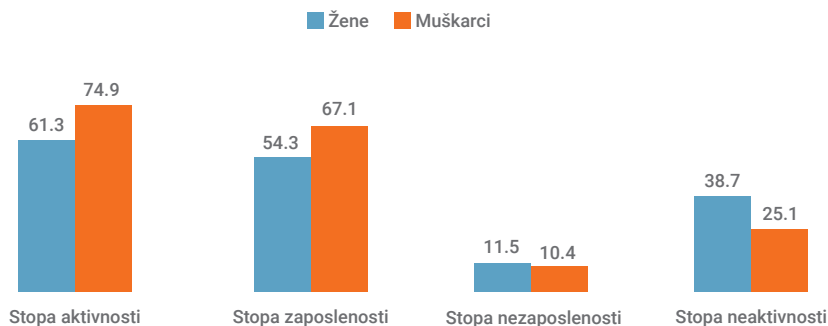
Zapošljavanje i tržište rada

Rodne nejednakosti na tržištu rada su izražene. Stope aktivnosti žena su niže, kao i stope zaposlenosti. Postoji jasna segregacija između žena i muškaraca prema sektoru i zanimanju, žene ređe zauzimaju rukovodeće položaje u privredi, a ima ih manje i među preduzetnicima. Konačno, postoje i razlike u platama, iako one nisu izražene kao u zapadnim ekonomijama.

Zvanična statistika pokazuje da su žene manje aktivne na tržištu rada: stope aktivnosti su niže, kao i stope zaposlenosti, dok su stope neaktivnosti više. Jedan od osnovnih razloga niske aktivnosti žena jesu tradicionalne norme koje ženama pripisuju uloge u porodici i domaćinstvu, kao i diskriminacija koju često vrše poslodavci. Posebno nepovoljan položaj na tržištu rada imaju mlade žene (15–24). U ovoj grupi stopa nezaposlenosti je 30%, što je više nego kod muškaraca istog uzrasta (26%) (RZS, 2019: 14–15). Još gori je položaj Romkinja ili žena sa invaliditetom: samo 4% žena sa invaliditetom i 9% Romkinja starih od 15 do 64 godine je formalno zaposleno (Marković, 2014; UNDP, 2018).

Stopa neformalne zaposlenosti je visoka i kod muškaraca (18% prema ARS 2019) i kod žena (18,6%). Neformalna zaposlenost žena najčešća je u sektorima poljoprivrede i ličnih usluga. Žene koje žive na selu, angažovane u poljoprivrednim aktivnostima na porodičnim gazdinstvima, u posebno su nepovoljnom položaju. One učestvuju među nosiocima gazdinstava tek sa 17%, dok čine većinu (63%) ukupne radne snage na gazdinstvu. Ove žene rade bez ugovora, zarade, socijalnih prava po osnovu rada (mada mogu uplaćivati penzijsko invalidsko osiguranje kao članice registrovanih gazdinstava) (Bogdanov, Babović, 2018).

Grafikon 2. Osnovni pokazatelji na tržištu rada, muškarci i žene od 15 do 64, 2019. godina



Izvor: RZS, 2019: 14-15

Udeo žena među preduzetnicima je povećan od 2011. do 2014. godine (sa 26% na 34%), ali je još uvek nizak. Najveći deo preduzetnica motivisan je nemogućnošću da se zaposle, a tek jedna trećina je motivisana poslovnim idejama. Šanse za uspeh preduzetnica iz ove druge grupe su, očekivano, više (Babović, 2010).

Horizontalna rodna segregacija (prema sektorima i zanimanjima) je izražena, a kako pokazuje Indeks rodne ravnopravnosti, u periodu 2014–2016. godine dodatno se povećala. Ova segregacija ima korene u obrazovanju i ispoljava se kao koncentracija zapošljavanja žena u sektorima socijalnih usluga (obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti). S druge strane, muškarci se koncentrišu u industriji, građevinskom i IKT sektoru (SIPRU, 2018).

Efekat staklenog plafona predstavlja još jedan oblik diskriminacije žena na tržištu rada. Prema podacima Agencije za privredne registre, među menadžerima aktivnih preduzeća 38% su žene (RZS, 2017: 78). U slučaju javnih preduzeća, čiji su osnivači opština ili grad, žene su zastupljene među menadžerima sa samo 15,5%, dok su među članovima nadzornih odbora tih preduzeća zastupljene sa 28,9% (PZR, 2017: 16).

Rodni jaz u zaradama je u porastu, mada nije na visokom nivou kao u nekim drugim zemljama. Razlika između prosečnih zarada žena i muškaraca se kontinuirano povećava od početka 21. veka. Prosečna zarada muškaraca 2004. godine bila je 22.000, a žena 21.000 dinara. Trinaest godina kasnije taj odnos je 77.000 prema 63.000 (RZS, 2017: 81). Razlika je dakle porasla sa 5% na 22%. Ovo je neprilagođeni rodni jaz, na koji utiču osobine zaposlenih (obrazovanje, godine staža, hijerarhija itd.). Prilagođeni rodni jaz se dobija kada se poredе žene i muškarci istih karakteristika. Poslednji put, ovaj indeks je računat 2013. godine i tada je jaz u platama iznosio 11% (Avlijaš et al., 2013: 10–11). Rodni jaz u zaradama nije predmet intervencije nijedne politike u Srbiji, kako one usmerene na rodnu ravnopravnost tako i one usmerene na zapošljavanje i uslove rada. Rodni jaz postoji i kada je reč o penzijama: 8% muškaraca i čak 17% žena ne primaju nijednu vrstu penzije, a prosečna penzija koju žene dobijaju je 80% prosečne penzije muškaraca (Babović et al., 2018).

Diskriminacija pri zapošljavanju je raširena. Prema istraživačkim podacima, 53,5% žena je imalo takvo iskustvo (postavljana su im pitanja o bračnom statusu, privatnom životu, koliko su koristile bolovanja na prethodnom poslu itd.). Još više ispitanica prijavljuje diskriminaciju na radnom mestu, čak 57,7%. Žene zaposlene u privatnom sektoru bile su češće izložene diskriminaciji nego žene zaposlene u javnom sektoru (64,8% prema 48,7%), kao i one zaposlene u neformalnu u odnosu na zaposlene u formalnom sektoru (Nikolić-Ristanović et al., 2012).

Rodne nejednakosti se nastavljaju i u okvirima domaćinstava. U našoj kulturi, neplaćeni rad u domaćinstvu je prevashodno obaveza žena. Prema podacima RZS iz

Ankete o korišćenju vremena, 67,9% žena i 11,5% muškaraca kuva ili obavlja druge aktivnosti u domaćinstvu svakoga dana. Iako provode manje vremena u plaćenom radu, žene u proseku u toku dana rade više nego muškarci, zato što puno vremena provode u neplaćenom radu. Osim toga, žene imaju manju moć, pogotovo kad je reč o odlukama u vezi s kućnim budžetom. One odlučuju o svakodnevnim rashodima, dok strateške odluke o kućnom budžetu donose muževi (Babović, 2009). Žene iz seoskih domaćinstava posebno su pogođene, jer iako puno rade na neplaćenim poslovima u domaćinstvima, nemaju ravnopravnog udela u raspodeli prihoda (Babović, Vuković, 2009).

Rodno zasnovano nasilje

Kao posledica strukturnih nejednakosti u društvu, kako ekonomskih tako i političkih i širih društvenih, te raširenih patrijarhalnih stavova, u Srbiji je rašireno rodno zasnovano nasilje. Čak 62% žena u Srbiji imale su iskustvo nasilja (fizičkog, psihičkog i seksualnog) ili proganjanja. Najčešći oblici nasilja su partnersko psihičko nasilje (44%)¹¹⁵ zatim fizičko nasilje od strane partnera (17%), te fizičko nasilje od strane drugih muškaraca (9%) (OSCE, 2019). Veće šanse da dožive nasilje imaju žene koji žive s partnerima koji ne rade ili rade prekarne poslove, imaju niže obrazovanje, one čiji partneri imaju problem sa zloupotrebom alkohola ili su učestvovali u ratovima. Faktor koji najviše doprinesi riziku da dožive nasilje jeste iskustvo nasilja tokom detinjstva, zatim ekonomska deprivacija i zavisnost, kao i invaliditet i raseljenost (OSCE, 2019: 62–63).

Kao što vidimo, nasilje je i dalje relativno rašireno, iako je kriminalizovano novim zakonodavstvom,¹¹⁶ a država i nevladine organizacije više od dve decenije sprovode kampanje i programe za sprečavanje nasilja. Uprkos svemu tome, stopa prijavljivanja je mala: samo 9% žena koje su imale iskustvo partnerskog nasilja prijavile su ga policiji (OSCE, 2019). Na kraju perioda nastupila je značajna i simbolička promena kada je nekoliko umetnica u javnost izašlo sa optužbama za seksualno nasilje.

115 Ono se javlja u različitim oblicima: ekonomsko (kada muškarci ženama zabranjuju da raspolažu novcem i da ga samostalno troše), kontrola ponašanja (zabranjuju ženama da se viđaju s prijateljima i porodicom i sl.), emocionalno zlostavljanje (kada ponižavaju žene ili im prete).

116 Pravni okvir u Srbiji definisan je u oblasti zaštite od nasilja međunarodnim obavezama (CEDAW konvencija, opšte preporuke 19 i 35, Istanbulska konvencija) i domaćim zakonima (Krivični zakon i Zakon o sprečavanju nasilja u porodici).

Unakrsne nejednakosti – rod i druge ranjivosti?

U posebno nepovoljnom položaju su žene iz marginalizovanih grupa, odnosno žene koje su izložene višestrukoj marginalizaciji – prema rodnoj pripadnosti i nekom drugom osnovu, poput pripadnosti: etničkim, verskim, seksualnim manjinama, invaliditetu, starosti ili drugom osnovu. U zavisnosti od specifičnih karakteristika i položaja marginalizovanih grupa, zavise i specifične odlike rodni nejednakosti, kao i posebne teškoće s kojima se suočavaju žene iz tih grupa.

Tako, recimo, žene iz nacionalnih manjina suočavaju se sa značajnim preprekama u političkoj participaciji, većim nego žene iz većinske populacije. Pošto se evidencija o nacionalnoj pripadnosti pripadnika većinskih političkih stranaka ne vodi, nije poznato koliko je među njima žena pripadnica nacionalnih manjina. Od 20 poslanika predstavnika nacionalnih manjina u sadašnjem sazivu parlamenta, samo je šest žena. Žene čine između 30% i 40% pripadnika saveta nacionalnih manjina.¹¹⁷

Položaj Romkinja je posebno nepovoljan u svim ključnim dimenzijama socio-ekonomskog položaja i ljudskih prava. Romi ranije napuštaju obrazovanje, pre kraja osnovne škole. Dok u opštoj populaciji 98% dece završi osnovnu škola, kod Romkinja je taj broj tek 63%. One gotovo da ne idu u srednje škole: samo 14,9% Romkinja pohađa srednju školu, u odnosu na 28% dečaka (UNICEF, 2015: 29). Položaj Roma na tržištu rada i u obrazovanju izrazito je loš. Uz to, velika većina Roma živi u nepovoljnim stambenim uslovima, u nehygienjskim naseljima. U takvim okolnostima, njihovo zdravlje je ugroženo, a i u tom pogledu primećuju se obrasci rodne nejednakosti unutar romske populacije. Posebno veliki problem koji ugrožava blagostanje Romkinja jesu rani brakovi, koji prema Istanbulskoj konvenciji predstavljaju oblik rodno zasnovanog nasilja. MICS podaci iz 2014. godine pokazuju da je svaka treća Romkinja starosti 15 do 19 godina već bila trudna ili rodila dete (prema 2,7% u opštoj populaciji), a da je 16,9% već stupilo u brak (prema 0,8% u opštoj populaciji). U opštoj populaciji žena starih 20–49 godina 6,8% je stupilo u brak pre navršenih 18 godina, među ženama iz romskih naselja istog uzras takvih je 57% (UNICEF, 2015: 99, 102, 215, 218). Zbog takvih praksi, Romkinje se veoma rano isključuju iz obrazovanja i time bivaju ne samo isključene s tržišta rada već i izložene brojnim socijalnim rizicima, poput: siromaštva, odsustva socijalnih osiguranja, nedostatka informacija ili pristupa institucijama zdravstvene i socijalne zaštite i dr.

Starije žene se suočavaju s problemima povezanim s penzijama, adekvatnom zdravstvenom zaštitom i dugotrajnom negom. One u proseku duže žive nego muškarci, ali i duže žive sa zdravstvenim tegobama. Žene ređe nego muškarci primaju invalidske

117 Podaci o sastavima saveta nacionalnih manjina mogu se naći na adresi: <http://mduls.gov.rs/registri/registar-nacionalnih-saveta-nacionalnih-manjina/?script=lat>, pristupljeno 4. 6. 2020. godine.

penzije i starosne penzije na osnovu zaposlenosti ili samostalnih delatnosti. Na 100 muškaraca koji primaju starosnu penziju na osnovu zaposlenosti, dolazi 94 žena koje su ostvarile takvo pravo, a na 100 muškaraca koji su ostvarili pravo na penziju na osnovu obavljanja samostalnih delatnosti dolazi tek 54 žene s takvim pravom (Babović i dr., 2018). To je i jedan od razloga zbog kojih starije žene imaju više stope rizika od siromaštva nego muškarci (22% prema 15,2%). One se češće suočavaju i s materijalnom deprivacijom (22,3% prema 17,9%) i češće ocenjuju svoje zdravlje kao loše ili veoma loše, te češće navode da imaju nezadovoljene potrebe za zdravstvenom zaštitom. Dugotrajna nega koja objedinjuje usluge socijalne i zdravstvene zaštite u Srbiji nije dovoljno razvijena niti dostupna značajnom broju starijih žena i muškaraca.

Prema popisu stanovništva, u Srbiji je 2011. godine bilo 332.840 žena sa invaliditetom, što je činilo udeo od 9,03% žena sa invaliditetom u ukupnoj populaciji žena.¹¹⁸ Ove žene se suočavaju s višestrukim preprekama u socijalnom uključivanju: one su gotovo potpuno isključene s tržišta rada, suočavaju se s fizičkim, komunikacijskim i drugim barijerama u pristupu društvenim institucijama i često nemaju adekvatnu zdravstvenu (npr. odsustvo adekvatnih ginekoloških stolova) i socijalnu zaštitu (npr. nepristupačna zaštita od nasilja u porodici) (SOSV, 2019).

Zaključak

Opis stanja ukazuje da su rodne nejednakosti u Srbiji i dalje veoma izražene. One su prisutne u brojnim aspektima, od političke participacije i uticaja na ključne politike u zemlji, preko pristupa resursima i učešća u ekonomskom životu koji je značajno nepovoljniji za žene i vodi njihovom slabijem ekonomskom položaju i većim rizicima od siromaštva i deprivacije, pa do nepravične podele neplaćenog kućnog rada i brige o porodici i najdrastičnijih oblika nejednakosti ispoljenih kao nasilje nad ženama, kako u sferi njihovog učešća u javnom životu tako i u sferi privatnih intimnih i porodičnih odnosa.

Za promenu stanja i unapređivanje rodne ravnopravnosti od ključnog su značaja zakonski okvir, institucionalni mehanizmi i promene svesti kod svih građana i građanki. Iako su poslednje dve decenije reformskih procesa donele i uspostavljanje osnovnog zakonskog i strateškog, kao i institucionalnog okvira za unapređivanje rodne ravnopravnosti, kako ukazuju spori trendovi promene stanja, kao i procesi neefektivnog sprovođenja zakona i politika, te slabi mehanizmi za rodnu ravnopravnost na svim

118 Republički zavod za statistiku, popis stanovništva 2011. godine, <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/3102010801?languageCode=sr-Cyrl>

nivoima, stiće se utisak da su ovi reformski procesi formalistički i ne dovode do značajnih suštinskih promena. Procesi slabljenja institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i marginalizacija pitanja rodne ravnopravnosti u definisanju nacionalnih i lokalnih političkih prioriteta, teku paralelno sa slabljenjem demokratskih institucija i jačanjem autoritarnih tendencija u vlasti i društvu.

Literatura

- ARS (2019). Anketa o radnoj snazi. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Avlijaš, S., Ivanović, N., Vladislavljević, M., Vujić, S. (2013). Gender Pay Gap in the Western Balkan Countries: Evidence from Serbia, Montenegro and Macedonia, Belgrade: FREN.
- Babović, M (2010b). Rodne ekonomske nejednakosti u komparativnoj perspektivi: Srbija I EU, SeConS, ISIFF, Beograd.
- Babović, M (2009). Radne strategije i odnosi u domaćinstvu: Srbija 2003–2007 U: Milić, Anđelka (ur). Porodice u Srbiji danas u komparativnoj perspektivi. Beograd: ISIFF.
- Babović, M (2010). Polazna studija o preduzetništvu žena u Srbiji. UN Women, Beograd.
- Babović, M (2014). Položaj žena u biznis sektoru u Srbiji, SeConS, Beograd.
- Babović, M. i Vuković, O. (2008). Žene na selu kao pomažući članovi poljoprivrednih domaćinstva: položaj, uloge i socijalna prava. Beograd: UNDP.
- Babović, M., Veličković, K., Stefanović, S., Todorović, N., Vračević, M. (2018). Socijalna uključenost starijih osoba (65+) u Srbiji. Beograd: Crveni krst.
- Babović, M i dr. (2018). Socijalna uključenost starijih osoba u Srbiji, Crveni krst Srbije, Beograd.
- Blagojević, M (2002). Žene i muškarci u Srbiji 1990–2000: urođnjavanje cene haosa. U: Bolčić, S., Milić, A. (ur.) Srbija krajem milenijuma: razaranje društva, promene i svakodnevni život, ISIFF, Beograd: 283–314.
- Bogdanov, N. i Babović, M. (2018). Radna snaga i rad na poljoprivrednim gazdinstvima – stanje i trend, Republički zavod za statistiku, 2018, Beograd.
- Cvejić, S (2016) (ur.). Informal power networks, political patronage and clientelism in Serbia and Kosovo*. Belgrade: SeConS.
- GoS (2017). Fourth Periodic Report Submitted by Serbia under Article 18 of the Convention to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Belgrade: Government of Serbia.
- Hughson, M. Men in Serbia: Changes, Resistance and challenges. IMAGES Survey Results. 2018.
- Janković, B., Todorović, N., Vračević, M. (2015). Dobro čuvana porodična tajna, Crveni Krst,

Beograd.

Marković, Milan (2014). Osobe sa invaliditetom u Srbiji – Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. godine. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Milić, A. (1994) Žene, politika, porodica, Institut za političke studije, Beograd.

Nikolić-Ristanović, V., Čošić, S., Nikolić, J., Šaćiri, B. (2012). Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji, Viktimološko društvo Srbije, Beograd.

Nikolić, M (2017). Odbornica na meti uvreda zbog teksta o Vučiću i Brnabić, N1, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a314216/Vrsac-Odbornica-DS-na-meti-uvreda.html>, pristupljeno 4. 6. 2020. godine

OSCE (2019) Wellbeing and safety of women: OSCE led survey on violence against women, Serbia result report, OSCE, Vienna, <https://www.osce.org/secretariat/419750?download=true>

Popović, V (2017). Nastavljene pretnje poslanici Marinki Tepić, država ne reaguje. Glas Amerike 13. 12. 2017. godine, dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/pretnje-poslanici-marinki-tepic-drzava-ne-reaguje/4162664.html>, pristupljeno 4. 6. 2020. godine

Poverenik (2015). Redovni Godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

PZR (2017). Rodna ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

RTS (2018). Srbija postaje normalna, a ne lopovska država, RTS 21. 9. 2019. godine, dostupno na: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3265554/srbija-postaje-normalna-a-ne-lopovska-drzava.html>, pristupljeno 4. 6. 2020. godine

RZS (2017). Žene i muškraci u Republici Srbiji. Beograd: Republički zavod za statistiku.

RZS (2019). Anketa o radnoj snazi 2019. Bilten, Beograd: Republički zavod za statistiku.

RZS (2019). Visoko obrazovanje 2018–2019. Beograd: RZS.

SeConS (2020). Rodna ravnopravnost, poljoprivreda i ruralni razvoj u Republici Srbiji, izveštaj pripremljen za FAO, radni dokument.

SeConS i Dornier (2019). Rodna ravnopravnost u saobraćaju u Srbiji. Beograd: SeConS, GmbH Dornier Consulting International, <https://secons.net/publications.php?p=109>

SIPRU (2018). Indeks rodne ravnopravnosti u Srbiji 2018. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

SOS Vojvodina (2018) NGO report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Serbia, <https://rm.coe.int/vsosl-independent-grevio-report-2018/1680907e9b>

UNDP (2018). Humani razvoj marginalizovanih Roma. Dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/presscenter/articles/2018/te_ak-polo_aj-roma-na-zapadnom-balkanu.html, pristupljeno 4. 6. 2020. godine.

UNDP (2018). *Roma at Glance*, Serbia 2018

UNICEF (2015). Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2014 and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Sluster Survey. Belgrad: UNICEF https://www.stat.gov.rs/media/3528/mics5_report_serbia.pdfSOSV (2019). Broader shadow report to the Committee for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women regarding the fourth reporting cycle of Serbia. SOS Network Vojvodina.

UNICEF, Istraživanje višestrukih pokazatelja, Srbija i romska naselja 2014, Beograd: 215, 218.

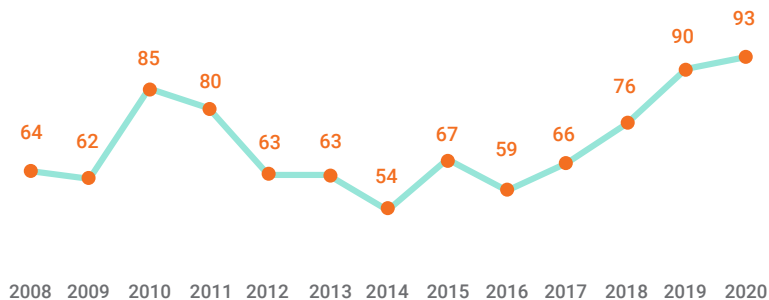
Veljković, Jelena (2018). Majke bez prava na starateljstvo nad decom i pomoći države, KRIK, dostupno na: <https://javno.rs/istrazivanja/preview/majke-bez-prava-na-starateljstvo-nad-decom-i-pomoci-drzave#.W2rClalOGcQ.facebook>, pristupljeno 8. 6. 2020.

Mediji i demokratija

Jelena Kleut

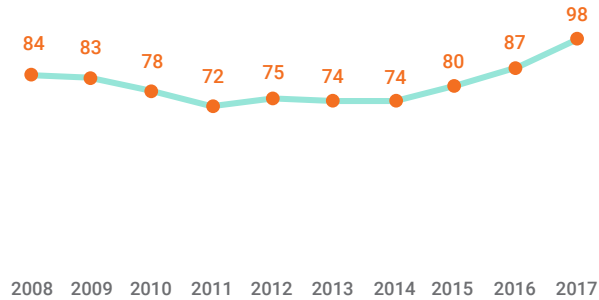
Posle perioda relativnog sporog ali konstantnog uspona na međunarodnim listama slobode medija, Srbija od 2014. godine beleži značajan pad. U izveštajima organizacije Reporteri bez granica, Srbija je sa 64. mesta, koje je zauzimala 2008. godine, pala na 90. mesto u 2019. godini (Grafikon 1). Silaznu putanju notiraju izveštaji *Freedom Hausa*, kao i Ajreksov Indeks održivosti medija (Grafikon 2). Izveštaj Evropske slobode u medijskom ogledalu, urađen na osnovu indikatora Saveta Evrope, pokazuje da u odnosu na tek nekoliko indikatora¹¹⁹ Srbija ispunjava evropske medijske standarde, a najveći zaostatak je u domenu tržišnog poslovanja medija i zaštiti medija od političkih uticaja (Matić, 2012: 7). Slične rezultate pokazuje i noviji izveštaj Monitoring medijskog pluralizma, koji pronalazi visok stepen rizika po medijski pluralizam u oblastima političke nezavisnosti i socijalne uključenosti (Surčulija Milojević, 2019).

Grafikon 1. Rangiranje Srbije u izveštajima Reportera bez granica

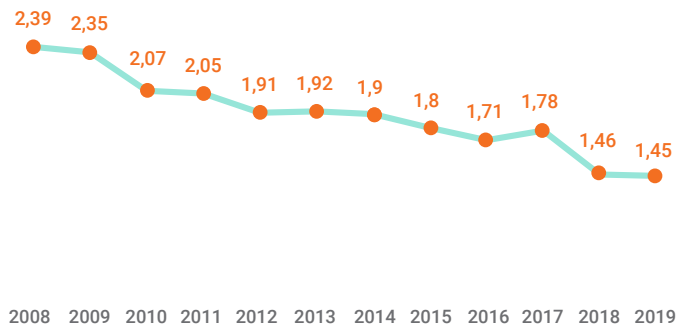


119 To su sloboda ulaska u profesiju, sloboda pristupa internetu i stranim medijima, razdvojenost učešća u izvršnim organima vlasti od profesionalnog obavljanja medijskih poslova i ograničenost prava medija na ekskluzivno izveštavanje o događajima od izuzetnog javnog značaja (Matić, 2012: 6).

Grafikon 2. Rangiranje Srbije u izveštajima „Sloboda štampe“ Fridom hausa



Grafikon 3. Indeks održivosti medija, IREX



Među građanima Srbije vlada izrazito nepoverenje u medije. U odnosu na evropski prosek od 39% građana koji veruju vestima, u Srbiji im veruje samo 20% (Milivojević, Ninković Slavnić, Bajčeta, 2020: 29). Televiziji veruje 42%, radiju 33%, a štampi tek 28% građana (EBU, 2019). Da su mediji slobodni i nezavisni od političkih uticaja u pogledu finansiranja i kreiranja medijskog sadržaja smatra samo 16% građana, nasuprot 38% građana koji smatraju da su mediji pod značajnim pritiskom (CRTA, 2017a: 13). Uz

nisko poverenje idu i niska očekivanja, pa tako manje od polovine građana smatra da mediji treba da izveštavaju kritički i analitički o radu institucija i nosilaca javnih funkcija (CRTA, 2018).

Kako ćemo u nastavku videti, uzroke za nepoverenje u medije i nazadovanje u ostvarenju medijskih sloboda možemo pronaći u mnogim domenima medijskog sistema: u regulativi i inertnosti medijskog regulatora, u nemogućnosti javnih servisa da ostvare punu nezavisnost, u manjku medijskog pluralizma, kao i u rastućim pritiscima na medije i novinare.

Regulacija medijskog sistema

Način na koji se donose medijski zakoni ukazuje na odnos zakonodavne i izvršne vlasti prema medijskom sistemu. Dva ključna zakona, Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji, usvojena su prvih godina 21. veka, uz relativno otvorene konsultacije, učešće medijskih i novinarskih udruženja, kao i organizacija civilnog društva. Međutim, u narednim godinama, zakoni su često menjani – prvi četiri, a drugi čak šest puta. Posebno su bile problematične izmene Zakon o javnom informisanju iz 2009. godine i deo njih (kaznene odredbe i obavezni upis medija u registar) je osporio Ustavni sud. U prvom reformskom ciklusu, smetnju u stvaranju konzistentne medijske politike stvarale su i protivrečnosti između medijskih i drugih zakona, na primer, usvajanje članova Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu kojima su suspendovane odredbe o ukidanju državnog vlasništva nad medijima.

Drugom ciklusu donošenja medijskih zakona prethodilo je usvajanje Strategije razvoja sistema informisanja u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine. U formulisanju Strategije učestvovao je široki krug zainteresovanih strana i organizovane su brojne konsultacije. Međutim, odnos države prema celom procesu bio je suzdržan, a značaj donošenja strateškog dokumenta umanjena je činjenicom da je usvojen na telefonskoj sednici vlade. Zakoni predviđeni Strategijom – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim servisima – doneti su 2014. godine. Izrada nove strategije počela je 2017. godine, uz niz problema koji su odslikavali opšti odnos vlade prema medijima, te su predstavnici novinarskih i medijskih udruženja napustili radnu grupu koje je formiralo Ministarstvo. Novu radnu grupu formirala je Vlada 2018. godine, ali i ona se suočila sa izazovima kada je Vlada, bez konsultacija, promenila tekst Nacrta Strategije. Zbog ovih poteškoća Strategija je usvojena tek početkom 2020, a Akcioni plan za njeno sprovođenje krajem 2020. godine.

Dometi prvih tranzicionih zakona opisuju se kao „forma umesto reforme“ (Matić i Valić Nedeljković, 2014: 329), a ova ocena važi i danas. Iskustva donošenja medijske regulative u poslednjih dvadeset godina pokazuju da je država često dezavuisala procese koji su počinjali u otvorenom i konsultativnom maniru, te naprečac donosila odluke koje su unosile nestabilnosti u medijski sistem i sužavale medijske slobode.

(Ne)zavisno telo za regulaciju elektronskih medija

Nezavisni regulator u oblasti audio i audio-vizuelnih medija uveden je 2003. godine, a počinje s radom 2005. godine. Do 2014. godine regulator je nosio naziv Republička radiodifuzna agencija (RRA), a danas je to Regulatorno telo za elektronske medije (REM). Od samih početaka regulator nije uspeo da ostvari potrebnu nezavisnost, kako u organizacionom i finansijskom pogledu tako i u sprovođenju svojih nadležnosti.

Prepreke za ostvarenje organizacione nezavisnosti REM-a leže manjim delom u pojedinih odredbama zakona, a većim delom u načinu izbora članova Saveta i usvajanja dokumenata REM-a. Članovi Saveta, glavnog organa regulatora, trebalo bi da su stručnjaci u oblastima za koje je REM nadležan, a bira ih Narodna skupština, na osnovu predloga državnih institucija i društveno relevantnih grupa. Struktura sastava Saveta u nekoliko je navrata menjana, uvek u korist zastupljenosti predstavnika države (Mivojević, 2005). Više puta Skupština nije blagovremeno pokrenula i sprovela proces izbora, ostavljajući Savet da radi u nekompletnom sastavu punih pet godina. Najveći problemi nastajali su pri izboru predstavnika civilnog sektora i medijskog sektora, kao na primer 2016. godine kada je Skupština odbila da izabere jednog od dva kandidata koje su predložile nevladine organizacije (Đurić i Dobrilović, 2019: 21)¹²⁰. Takođe, izbor članova Saveta REM-a često su pratile kontroverze, uglavnom zbog upitne stručnosti ili povezanosti kandidata s političkim strankama i medijskim organizacijama (Matić, 2012: 47). Poslednje izmene u sastavu članova Saveta, krajem 2019. i početkom 2020. godine nastaju pošto je rad REM-a postao tema građanskih protesta i razgovora o izbornim uslovima vođenim između opozicije i stranaka na vlasti. Posle uključivanja predstavnika Evropske unije u ove razgovore, sastav Saveta je kompletiran. Ali ne zadugo, pošto usled neregularnosti u izboru Olivera Zekića za predsednicu krajem 2020. godine jedan od članova podnosi ostavku. Svi ovi problemi sumirani su u evaluaciji rada REM-a prema evropskim INDIREG indikatorima za procenu medijskih regulatornih tela, gde se zaključuje da: „Savet više funkcioniše kao filter nego kao motor nezavisnog nadzornog tela“ (Irion et al., 2017: 5).

¹²⁰ Udruženja su ovim povodom povelu upravni spor, koji ni dan-danas nije rešen iako su zakonski rokovi donošenja odluke probijeni, što je takođe značajna ilustracija odnosa države prema medijskoj regulaciji.

U osnovne nadležnosti REM-a spada izdavanje dozvola i vođenje registra pružalaca medijskih usluga, nadzor nad medijima i izricanje mera, donošenje podzakonskih akata i preporuka, istraživanje medijskog tržišta i potreba publika. Analize pokazuju da pri dodeli dozvola, posebno u prvom ciklusu 2006–2008. godine, REM nije bio vođen kriterijumima kvaliteta i raznolikosti (Jakubowitz, 2006). Takođe, REM nije uspeo da se postavi kao garant medijskog pluralizma i ostvarenja javnog interesa. Na primer, iz godine u godinu, nadzor REM-a nad nacionalnim emiterima pokazuje da oni ne nude programski raznolik sadržaj. Svoju neaktivnost povodom ovog i drugih problema, regulator pravda time da nema dovoljno instrumenata na raspolaganju, odnosno da su dve mere neefikasne (opomena i upozorenje), a dve suviše restriktivne (privremena zabrana objavljivanja programa i oduzimanje dozvole). Međutim i neefikasne mere REM retko sprovodi. Od 2014. do 2019. godine, REM je pokrenuo 103 postupka koji su okončana izricanjem 53 mere (Stojković, Kuvekalović i Pajović, 2020: 48). Privremena zabrana objavljivanja programa primenjena je jednom, a svega tri puta REM je kaznio emitere zbog povreda uslova iz dozvole (Stojković et al., 2020: 49).

Od posebnog značaja je nadležnost REM-a u praćenju ispunjenosti zakonskih obaveza u domenu medijskog izveštavanja tokom izbora. Po ovom osnovu REM je 2015. godine usvojio Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizbornih kampanja. Međutim, REM nije ispunio svoju obavezu da izradi medijski monitoring za parlamentarne izbore 2016. godine, predsedničke izbore 2017. godine i beogradске izbore 2018. godine, a Pravilnik je povučen 2019. godine. U mnogobrojnim izveštajima o regularnosti izbora, poput izveštaja OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, naglašava se inertnost REM-a (OSCE/ODIHR, 2016; 2017). Pod sve većim pritiskom javnosti i negativnih ocena međunarodnih organizacija, pred izbore 2020. godine REM je usvojio obavezujuća pravila za javne medijske servise, ali je ostalim emiterima dao samo preporuke za ponašanje. Monitoring koji je REM uradio tokom ovih izbora izazvao je nesuglasice unutar Saveta regulatora, a ocenjeno je da je uzorak isuviše uzak a da metodologija ne omogućava da se sagleda način na koji su izborni akteri predstavljeni (CRTA, 2020).

Nezadovoljstvo radom REM-a su u više navrata artikulisali građani, organizacije civilnog društva i opozicione političke stranke. CRTA i Fondacija „Slavko Ćuruvija“ organizovale su nekoliko akcija „Buđenja REM-a“ reagujući na kršenje zakona i Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga. Zbog izostanka medijskog monitoringa izborne kampanje, ostavke članova Saveta tražene su na protestu „Protiv diktature“ posle predsedničkih izbora 2017. godine. Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti prikupilo je više od 40.000 potpisa građana Srbije zahtevajući regulisanje emitovanja rijaliti programa u Srbiji, a tokom vanrednog stanja zbog epidemije korona virusa peticiju za zabranu emitovanja rijaliti programa potpisima je podržalo više od

60.000 građana. Izostanak odgovora REM-a na prigovore i zahteve građana, kao i ne-transparentnost rada Saveta (Mijatović, 2017), govore u prilog zaključku da REM nije otvoren za saradnju i komunikaciju sa građanima.

Javni medijski servisi

Dva javna medijska servisa – Radio-televizija Srbije (RTS) i Radio-televizija Vojvodine (RTV) – formirana su 2006. godine, sa zakašnjenjem koje je pratilo kašnjenje u formiranju REM-a. Autonomiju i uređivačku nezavisnost regulativa osigurava finansiranjem i načinom izbora članova upravnih odbora, koji biraju direktora, a brigu o zadovoljenju interesa slušalaca i gledalaca u pogledu programskog sadržaja poverava programskim savetima. U osnovi koncipirani tako da omoguće medijskim servisima da zauzmu ulogu nosioca javnog interesa u medijskom sistemu, ovi mehanizmi nikada u celini nisu zaživeli. Članove upravnih odbora bira Savet REM-a, te organizaciona (ne) zavisnost REM-a povlači za sobom organizacionu (ne)zavisnost RTS-a i RTV-a. Umesto da štite nezavisnost medijskih javnih servisa, upravni odbori su više puta kočili njihov rad. Na primer, duže od godinu dana, od kraja 2013. do početka 2015. godine, RTS je imao vršioca dužnosti direktora zato što Upravni odbor nije pokrenuo proceduru za izbor direktora. I Upravni odbor RTV-a držao je ovu kuću vd. stanju, pošto je u proleće 2016. godine smenio programskog direktora i sedmoro urednika iz informativne redakcije, i obustavio emitovanje pojedinih emisija. U odgovoru na ove smene formiran je pokret „Podrži RTV“ koji je organizovao nekoliko protesta u Novom Sadu. Apelacioni sud je posle dve godine presudio u korist smenjenog programskog direktora Slobodana Arežine, konstatujući da je smena bila nezakonita.

Po ugledu na evropsko zakonodavstvo, predviđeno je da se RTS i RTV finansiraju od takse, sredstava iz budžeta, prihoda od proizvedenog sadržaja, komercijalnih i ostalih prihoda. Taksa bi trebalo da pruži garancije za finansijsku nezavisnost javnih medijskih servisa, dok se sredstva iz državnog budžeta uglavnom dodeljuju samo za specifične projekte jer predstavljaju mogući kanal uticaja vlasti. Naplata takse je u Srbiji od samih početaka bila opterećena nizom problema, a udeo takse u ukupnom budžetu nikada nije dosegao evropski prosek – od 2008. godine procenat naplate je neprekidnom padu, da bi 2014. godine iznosio manje od 30% (Marko, 2017: 30). Usvajanje Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis 2015. godine dodatno je ugrozilo finansijsku nezavisnost medijskih servisa pošto je omogućilo da iz godine u godinu Skupština na predlog Vlade određuje iznos sredstva koja će biti izdvojena za RTS i RTV. Procene su da na ovaj način javni medijski servisi u Srbiji imaju duplo veći udeo budžetskog novca u odnosu na evropski prosek (Milutinović, 2019: 282).

Analize pokazuju da informativni programi RTS-a i RTV-a ne dosežu standarde i zahteve koji se odnose na nepristrasno izveštavanje, raznovrsnost i socijalnu uključenost (Valić Nedeljković, Matić i Veljanovski, 2016; Surčulija Milojević, 2018; Valić Nedeljković i Isakov, 2019). Kako Matić (2016: 27) navodi: „Tematski prioriteta emisija informativnog programa odražavaju interese političke elite. U njima se izbegavaju kontroverzne teme. Centralna izvršna vlast ima privilegovan tretman u odnosu na druge društvene subjekte. Građani nisu adekvatno reprezentovani, kao ni drugi subjekti koji su nosioci kritičkog ili alternativnog mišljenja“.

Neizbalansirano izveštavanje RTS-a i RTV-a o političkim strankama tokom predizborne kampanje uvek je postojalo, a s vremenom postaje sve izraženije. Monitoring koji je REM sproveo tokom kampanje pred parlamentarne izbore 2008. godine pokazuje da je u predizbornim blokovima RTS ravnomerno pratio sve liste, ali je u redovnim priložima davao prednost aktuelnim funkcionerima iz koalicije Za evropsku Srbiju (REM, 2008). Ovaj trend nastavlja se i pred opšte izbore 2012. godine (REM, 2012), dok monitoring pred parlamentarne izbore 2014. godine pokazuje da RTS blagu prednost daje novim strankama na vlasti (REM, 2014). Analize koje se bave parlamentarnim izborima 2016. upućuju na sve veću zastupljenost funkcionera u redovnom programu (Janjić, 2016), a pre početka predizborne kampanje za predsedničke izbore 2017. godine funkcioneri SNS-a pojavljuju se u 60% priloga Dnevnika RTV-a i 70% Dnevnika 2 RTS-a (Novosadska novinarska škola [NNS], 2017). Tokom ove kampanje kandidat Aleksandar Vučić bio je daleko zastupljeniji od ostalih kandidata na javnim medijskim servisima (NNS, 2017; CRTA, 2017b).

Medijski pluralizam u odnosu na vrste medija i medijskog vlasništva

Iako su tržišni uslovi sve teži, broj medija u Srbiji je u neprestanom porastu. Izveštaj Ajreksa pokazuje da je 2009. godine u Srbiji postojalo 428 novina, 550 radio-programa i 107 TV programa (IREX, 2010), dok 2018. godine posluje 916 novina, 326 radio-programa, 227 TV programa i 736 onlajn-medija (IREX, 2019). Podaci o preko 2.500 medija dobijeni su iz Registra medija Agencije za privredne registre koji je uspostavljen kako bi se obezbedila transparentnost podataka o medijima. Međutim, ovaj Registar nije ažuran i ne ispunjava funkcije zbog kojih je uspostavljen, tako da ni osnovna informacija o tačnom broju aktivnih medija u Srbiji nije dostupna.

Televiziju kao dominantni mediji za informisanje o aktuelnim dešavanjima koristi 82% građana (IPSOS, 2020). Najveći udeo u gledanosti ima Prvi program RTS-a (19,25%),

a prate ga TV PINK (16,54%), PRVA TV (11,04%) i TV Happy (8,15%) (*Media Ownership Monitor*, 2019). Tiraži dnevnih novina su u značajnom opadanju, a podaci pokazuju da su najprodavaniji tabloidni dnevni listovi Informer (102,000 primeraka), Večernje novosti (49,000) i Blic (47,000) (IREX, 2019). Ozbiljne političke nedeljnike poput NIN-a i *Vremena* prati oko 1% građana (*Media Ownership Monitor*, 2019).

Medijsko zakonodavstvo prepoznaje tri tipa medijskog vlasništva – javne medijske servise, privatne medije i medije civilnog društva. Iako su zakoni precizirali da država više ne može biti vlasnik medija, još nije u celini okončana vlasnička transformacija. Prvi ciklus privatizacije sproveden je posle donošenja medijskih zakona 2002. i 2003. godine, ali on je obustavljen kada su 2007. godine usvojene odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu koje su predvidele da lokalne samouprave mogu biti vlasnici mediji. U preseku stanja u Medijskoj strategiji iz 2011. godine konstatuje se da je od 109 medija, privatizovano njih 56, sedam ih je ugašeno odlukom lokalnih vlasti, a preostali su bili u državnom vlasništvu. Novi ciklus privatizacije počeo je usvajanjem medijskih zakona 2014. godine. Međutim, do danas ostaje nerešeno pitanje udela državnog vlasništva u dnevnim listovima Politika i Večernje novosti, kao i status novinske agencije Tanjug. Posle dva kruga neuspele javne aukcije, ova agencija je ugašena odlukom Vlade 2015. godine, ali pet godina kasnije *Tanjug* i dalje posluje.

Uporedo se javljaju i novi oblici državnog vlasništva u medijima. Vlada je 2017. godine omogućila da se privatizovani mediji privremeno vrate u vlasništvo lokalnih samouprava, što se dogodilo u slučaju RTV Kragujevac, koja je već nekoliko godina nezakonito u vlasništvu grada (Veljanovski, 2017). Potom, domaćim zakonodavstvom je omogućeno kablovskim operatorima da imaju i svoje TV programe. Jedan od vodećih aktera na tržištu kablovske distribucije je državno preduzeće *Telekom Srbija* a. d. i ono je vlasnik nekoliko programa koji se distribuiraju preko *Telekomove* mreže. Zbog vlasništva koje ima u medijima, bilo direktno kao u *Telekomu*, *Tanjugu*, dnevnim listovima i lokalnim medijima, kao i indirektno kroz uticaj na javne medijske servise, država je zadržala značajnu ulogu na medijskom tržištu.

Sprečavanje medijske koncentracije i transparentnost vlasništva

U Srbiji nije dozvoljeno postojanje medijskih monopola jer koncentracija vlasništva predstavlja rizik po pluralizam mišljenja u medijima. Dve inicijative da se ova složena problematika detaljnije uredi posebnim zakonskim dokumentom nisu urodile plodom (Veljanovski i Surčulija, 2014: 276). Dok je Zakon o radio-difuziji definisao koncentra-

ciju kroz udele u vlasništvu, danas aktuelni zakoni formulišu vlasničku koncentraciju u odnosu na mogući uticaj na publiku, tj. u odnosu na tiraž, slušanost i gledanost. Objedinjavanje osnivačkih i upravljačkih prava dva štampana medija ili više njih nije moguće ako jedan medij ima tiraž čiji udeo prevazilazi 50% ukupnog godišnjeg tiraža na nivou zemlje, a u slučaju dva elektronska medija ili više njih ako im je zbirni udeo u slušanosti, odnosno u gledanosti, veći od 35%. Zakon je prepoznao vertikalnu koncentraciju (povezivanje vlasnika medija i vlasnika distributivnih kanala) u sferi štampanih medija, ali ne i u sferi audio-vizuelnih usluga. To je omogućilo vodećim kablovskim operatorima, kompanijama *United Media* i *Telekom Srbija*, da imaju svoje kablovske programe. Pored toga što drže tržište kablovske distribucije i internet, ove dve kompanije su najznačajniji igrači u sferi televizijskog informisanja – *United Media* direktno preko vlasništva nad dva kablovska kanala (N1 i NovaS), a *Telekom Srbija* indirektno preko kupovine distributera *Kopernikus* koji je zadržao svoje kablovske kanale i kupio dve televizije s nacionalnom frekvencijom (TV PRVA i O2, danas B92).

Nije moguće u celini proceniti stepen medijske koncentracije u Srbiji zato što vlasništvo nije transparentno, a REM ne izrađuje godišnje analize publike i nema aktivnu ulogu u zaštiti medijskog pluralizma. U domenu transparentnosti vlasništva treba istaći da u Srbiji postoje dva registra – Registar medija pri Agenciji za privredne registre i Registar medijskih usluga za koji je zadužen REM. Oba registra barataju podacima koje mediji sami dostavljaju. Da s tim podacima postoje mnogobrojni problemi ukazao je Savet za borbu protiv korupcije u dva izveštaja o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji (2011; 2015a). U prvom izveštaju Savet navodi da se od 30 analiziranih medija za čak 18 ne može sa sigurnošću utvrditi ko su im stvarni vlasnici, pre svega zbog prisustva ofšor kompanija u vlasničkim strukturama (Savet, 2011: 3). Naredni izveštaj Saveta uključio je 50 medija (Tabela 1), a među njima je 14 medija čije vlasništvo nije u potpunosti transparentno (Savet, 2015a).

Tabela 1. (Ne)transparentnost vlasništva medija u Srbiji (prilagođeno prema Savet, 2015: 11)

	Ukupno	TV	Radio	Dnevni listovi	Nedeljni listovi	Internet
Transparentno vlasništvo	23	4	4	3	7	5
Netransparentno ili delimično netransparentno vlasništvo	14	6	1	5	1	1
Transparentno uz percepciju javnosti da je drugo lice pravi vlasnik	13	6	/	2	2	3
Ukupno	50	16	5	10	10	9

Pluralizam i raznovrsnost u odnosu na sadržaje

Može se reći da se u celini medijske ponude Srbije mogu pronaći raznovrsni sadržaji, formati i glasovi različitih grupa (eksterni pluralizam), ali da na nivou pojedinačnog medija sadržaji nisu raznovrsni i uglavnom se pojavljuje samo ograničeni broj gledaša (interni pluralizam). Pri oceni eksternog pluralizma treba naglasiti da informativni sadržaji vodećih komercijalnih medija i javnih medijskih servisa nude jednoobrazno i nekritičko izveštavanje o temama od javnog interesa. Kako se navodi: „Gotovo po dve trećine TV gledalaca (62%) i čitalaca štampe (63%) redovno prati četiri od 130 televizija i proizvode četiri novinska izdavača“ (Matić, 2018a: 60).

Da bi se podstakla raznovrsnost u medijskoj ponudi, 2014. godine je uvedeno projektno sufinansiranje sadržaja od javnog interesa. Time se ujedno nastojao rešiti i problem subvencionisanja medija iz opštinskih budžeta koje se odvijalo netransparentno, bez javnih konkursa (BIRN, 2012). Novim instrumentom predviđeno je da organi vlasti na svim nivoima raspisuju otvorene pozive za projekte namenjene izveštavanju u javnom interesu, a da o pristiglim predlozima odlučuju nezavisne i stručne komisije. U praksi se koncept pokazao problematičnim, a projektno sufinansiranje medija je poslužilo za finansiranje (privatizovanih) lokalnih medija. Prvi izveštaji su pokazali da u bezmalo 70% konkursa postoje neke nepravilnosti, a da deo opština ne raspisuje konkurse već sredstva dodeljuje privatizovanim medijima (Nezavisno društvo novinara Vojvodine, 2016). Više izveštaja pokazuje da se sredstva uglavnom dodeljuju za redovan rad medija, a ne za teme od javnog interesa (Sejdinović i Medić, 2021).

Pored toga, projektno sufinansiranje sadržaja postalo je instrument nagrađivanja medija koji su lojalni vlasti. Na primer, baza „Kešformisanje“ koju je uradio KRIK pokazuje da značajna sredstva dobili tabloidi: Srpski telegraf (17 miliona dinara), Informer (14 miliona dinara), A/o (11 miliona). Novac im je dodeljen iz budžeta mnogobrojnih lokalnih samouprava, uprkos tome što se radi o medijima koji su česti prekršioci Kodeksa novinara Srbije i šampioni u objavljivanju lažnih vesti. Analize pokazuju da projektno sufinansiranje dovodi do formiranja paralelne medijske scene s novoosnovanim medijima i novinarskim udruženjima koji svoje stručnjake delegiraju u komisije za odlučivanje o projektima (Jakobi, 2019a).

Prikriveni uticaj države

Ocenu da su državno-partijski akteri zarobili medijski sistem Srbije, pored već navedenog, podupiru i podaci koji se odnose na prikriveni uticaj države – kroz državno oglašavanje i netransparentno dodeljivanje javnog novca za medijske usluge. Oblast javnog obaveštavanja i oglašavanja nije adekvatno zakonski regulisana, što omogućava državnim institucijama i javnim preduzećima da po različitim osnovama sklapaju ugovore s medijima (Stojković, 2015; Jakobi, 2019b).

Izveštaj Savet za borbu protiv korupcije (2015b) konstatuje da su od 2011. do 2014. godine 124 institucije potrošile 60,9 miliona evra na marketing i oglašavanje. Neka od najvećih javnih preduzeća kao što su: *Telekom Srbija*, *Pošta Srbije* i *Srbijagas* nisu dostavili tražene podatke ni pošto im je Poverenik za informacije od javnog značaja izrekao novčane kazne zato što su se oglušili o zahtev Saveta. To upućuje ne samo na zaključak da su ukupna sredstva za oglašavanje mnogo veća već i da neki od najvećih državnih oglašivača ne žele da prikažu javnosti ugovore koje su sklapali. Izveštaj Saveta (2015b) takođe ukazuje da institucije i javna preduzeća koriste različite forme kako bi izbegli primenu Zakona o javnim nabavkama, recimo tako što raspisuju pozive za manje kontrolisane nabavke male vrednosti, direktno ugovaraju usluge bez javne nabavke, sklapaju ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji i slično. I druge analize ukazuju na probleme s plaćanjem medijskih usluga mimo konkursa i javnih nabavki (Matić, Maksić i Lansner, 2014; Jakobi, 2019b) i skreću pažnju da oni čine oko 80% ukupnih državnih davanja za medije (Maksić, 2015: 8).

Treba istaći da predmet ugovora nije samo oglašavanje već plaćanje promocije koja se prikazuje kao redovno novinarsko izveštavanje, što je i najproblematičnije sa stanovišta nezavisnosti uređivačke politike medija (Jakobi, 2019b: 9). Nekada je ovo odista precizirano samim pozivom, pa je tako Grad Niš 2013. godine raspisao tender: „za informativne preglede dnevnih aktivnosti gradonačelnika i drugih gradskih zvaničnika“ koji treba da se objave na: „naslovnoj strani, drugoj strani, trećoj, 14, 15. i 16. strani“ dnevnih novina (Matić i dr., 2014). Maksić (2015: 11) navodi i primer hidroelektrane „Nikola Tesla“ koja je potpisala ugovore s dva lokalna medija TV Mag i TV Gem iz Obrenovca u kojima se precizira vreme i obim izveštavanja o hidroelektrani u redovnim informativnim emisijama.

Skoro po pravilu ugovori se dodeljuju produkcijskim kućama i medijima koji nemaju kritički otklon od vlasti, a zajedno s projektnim sufinansiranjem, državnim subvencijama i poreskim olakšicama predstavljaju vid meke cenzure (Matić *et al.*, 2014). Po subvencijama i olakšicama posebno se ističe TV Pink, kojoj je država u više navrata omogućavala da velika poreska dugovanja otplaćuje u više rata – prema podacima iz 2016. godine do kojih je došao CINS, Pinku je dozvoljeno da dugovanje u iznosu od 389.000.000 dinara plati u 60 rata (Milivojević, 2019). Ovo dugovanje nije sprečilo

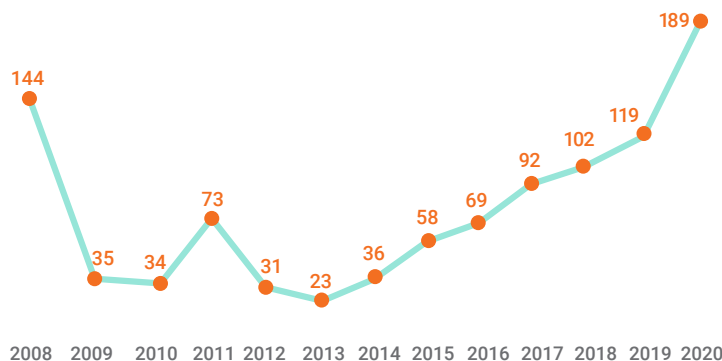
državnu Agenciju za osiguranje i finansiranje izvoza da Pinku dodeli najmanje 1,28 milijardi dinara kredita za izvoz (Milivojević, 2019).

Prikriveni uticaj države ostvaruje se i kroz sprege između privatnih marketinških kompanija i stranaka. Do 2012. godine tržištem oglašavanja su dominirale dve marketinške agencije koje su kontrolisale oko 70% tržišta, a njihov uspeh pripisuje se ugovorima koje su ostvarile s državnim institucijama i javnim preduzećima (Veljanovski i Štavljanin, 2017: 63). S promenom vlasti, kao važni igrači se pojavljuju nove agencije koje imaju prednost na javnim tenderima i koje novac oglašivača usmeravaju ka lojalnim medijima (Matić i Valić Nedeljković, 2014).

Bezbednost, pritisci i prepreke u novinarskom radu

Novinari u Srbiji rade u prekarnim uslovima, izloženi su brojnim pritiscima, a mehanizmi njihove zaštite su nerazvijeni i neefikasni. Baza napada na novinare koji vodi Nezavisno udruženje novinara Srbije pokazuje da se od 2014. godine broj pritisaka i napada na novinare povećava (Grafikon 3). Najučestalije su verbalne pretnje, uglavnom upućene preko društvenih mreža, a beleže se i fizički napadi na novinare poput palje-nje kuće novinara portala žig.info Milana Jovanovića, 2018. godine. Zbog pretnji po bezbednost nekoliko novinara nalazi se pod stalnim policijskim obezbeđenjem. Ono što je ovim i mnogim drugim slučajevima zajedničko jeste to da se radi o novinarima koji izveštavaju o korupciji i spregama između vlasti i kriminala. Takođe, objedinjuje ih i to što još nisu dobili pravosudno razrešenje čime problem utvrđivanja počinitelaca i kažnjavanja napada na novinare prati sudbinu nedovršenih procesa koji se vode za ubistava: Milana Pantića, Slavka Ćuruvije i Dade Vujasinović.

Grafikon 4. Broj napada na novinare prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije



Domaće zakonodavstvo proklamuje slobodno bavljenje novinarskom profesijom i uglavnom novinarima garantuje zaštitu. Međutim, samo 6% novinara i urednika informativnih medija smatra da pravosuđe u Srbiji efikasno štiti slobodu izražavanja (Matić, 2012: 13). Kako bi se popravilo stanje u ovoj oblasti, predstavnici tužilaštva, policije, medijskih i novinarskih udruženja potpisali su 2016. godine Sporazum o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara. Njime se, između ostalog, predviđa formiranje stalne Radne grupe za bezbednost novinara, hitno postupanje tužilaštva i policije, kao određivanje lica za kontakt i koordinaciju kod krivičnih dela izvršenih na štetu novinara. Prva godina rada stalne Radne grupe dala je određene rezultate, pre svega u uspostavljanju mreže za kontakte kojima se novinari mogu javiti u slučaju napada (Đurić, 2019). Međutim, pojedina novinarska i medijska udruženja zamrzla su svoj status u stalnoj Radnoj grupi 2017. godine, nakon što je Prvo osnovno tužilaštvo u Beogradu odlučilo da odbaci krivične prijave podnete nakon napada na novinare tokom inauguracije novog predsednika. Iako je stalna Radna grupa kasnije nastavila s radom, istraživanja pokazuju da se i dalje veliki deo napada na novinare ne procesuiraju, da mnoge prijave bivaju odbačene, da sudski procesi traju veoma dugo i da se počiniocima dosuđuju niske kazne (Stojković, 2018; Đurić, 2019).

Novinari se na sudu ne pojavljuju samo kao oštećeni već i kao optuženi. Iako evropski medijski standardi naglašavaju da nosioci javnih funkcija ne smeju biti zaštićeni više nego obični građani, procesi protiv medija i novinara često se koriste kao vid pritiska (Matić, 2012: 16–17). Analiza koja obuhvata period od 2014. do 2016. pokazuje da je protiv novinara i odgovornih urednika pokrenuto 1.326 tužbi, a najčešći osnov je povreda ugleda i časti (Kljajić i Milić, 2017: 13). Ocenu novinara da sudovi ne razumeju slobodu izražavanja (Stojković, 2018) podupiru mnogi primeri. Recimo, kada je Viši sud u Beogradu u dva navrata odlučio da je tekstom „Glavni fantom iz Savamale“ nedeljnik NIN narušio ugled i čast ministra policije Nebojše Stefanovića. Ovakvi procesi, čak i kada se završe oslobađajućim presudama, što je epilog pomenutog slučaja, iznuruju medije i novinare, posebno one manje, koji teško podnose finansijski teret suđenja.

Novinari i mediji izloženi su i drugim indirektnim pritiscima, koji se intenziviraju s dolaskom SNS na vlast, a u njih se mogu svrstati diskreditovanje novinara u medijima koji su bliski vlasti i zloupotreba poreskih inspekcija. Prvi oblik predstavlja organizovane pokušaje da se istraživački novinari, mediji i svi drugi kritičari povežu s kriminalnim grupama, etiketiraju kao strani plaćenici ili da se njihov integritet dovede u pitanje, što služi kao osnov da im se ospori učešće u javnoj sferi. Ove kampanje pokreću tabloidni listovi bliski vlasti, preuzimaju ih privatne televizije s nacionalnim frekvencijama, a onda ih u svojim obraćanjima reprodukuju političari. Drugi oblik pritiska zasniva se na intenzivnim proverama poreskih inspekcija koje selektivno posećuju samo one medije koji imaju kritički odnos prema vlasti. Meta ovog „administrativnog uznemiravanja“ bili su: portal Južne vesti, Kikindske i Vranjske novine, koje su pod ovim pritiskom i ugašene (Vukasović, 2018).

Dodatno, novinari u Srbiji svakodnevno se onemogućavaju da profesionalno obavljaju posao. Istraživanje Fondacije „Slavko Ćuruvija“ pokazuje da dvema trećinama novinara predstavnici organa vlasti odbijaju da pruže informacije, da izražavaju nezadovoljstvo zbog izveštavanja ili sistematski diskriminišu medije (Matić, 2018b: 4). Iako je pravo na pristup informacijama od javnog značaja garantovano zakonom, niz institucija odbija da dostavi tražene informacije. Organi vlasti često ne dostavljaju tražene informacije ni posle naloga Poverenika, a kako se navodi u izveštaju ove institucije: „Ovo se posebno odnosi na predmete po žalbama novinara i predstavnika medija“ (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2020: 6).

Prepreke iznutra: integritet i profesionalizam novinara

Pritisci i prepreke s kojima se novinari susreću dolaze i od vlasnika, menadžmenta i urednika medija. Skoro polovina novinara bila je u situaciji da njihovu temu urednik odbije jer je nezgodna (Jašović, 2015: 126), pa ne čudi što veći deo novinara „vidi uredništvo kao centralnu tačku procesa kontrole medijskih sadržaja“ (Matić, 2018b: 9). Ekonomske i organizacione pritiske novinari percipiraju kao izraženije nego političke pritiske što se može razumeti i u kontekstu lošeg socio-ekonomskog položaja novinara, koji karakterišu niske i neredovne zarade, angažovanje po ugovoru ili preko agencija (Mihailović, 2015).

Navedeni pritisci i prepreke, zajedno sa relativno slabo razvijenom profesionalnom kulturom dovode do toga da je među novinarima izražena samocenzura. Mihailović (2015: 65) pronalazi da: „tri četvrtine novinara (73%) misli da je autocenzura među novinarima veoma raširena, samo 5% odbacuje tvrdnju o raširenosti autocenzure, dok je 22% ispitanika neodlučno“.

Analize pokazuju zabrinjavajuće urušavanje profesionalnih standarda novinarstva. Samoregulatorno telo Savet za štampu osnovano je 2009. godine i njegov rad se u celini ocenjuje kao uspešan, posebno u domenu rada Komisije koja odlučuje po žalbama protiv medija koji su prihvatili nadležnost Saveta. Međutim, uspostavljanje Saveta za štampu nije doprinelo jačanju profesionalnih standarda. U svojim analizama dnevnih listova Savet registruje sve učestalije prekršaje profesionalne etike: od aprila do decembra 2015. godine bilo ih je 3.357, a od jula do septembra 2019. godine skoro duplo više – 5.057 (Savet za štampu, 2015; 2019). Kao prekršioc se pojavljuju tabloidni listovi koji često narušavaju pravo na privatnost, pravo na pretpostavku nevinosti i niz drugih odredbi Kodeksa novinara.

Upravo tabloidni mediji vezuju se i za problem dezinformacija. O ovoj pojavi se u globalnim okvirima uglavnom diskutuju u kontekstu društvenih mreža, ali rad tri novinarske grupe – Istinomer (CRTA), Raskrikavanje (KRIK) i Fake News Tragač (NNŠ) – pokazuje da su tradicionalni mediji glavi prenosioci lažnih vesti u javnom prostoru Srbije. Kako pokazuje analiza Raskrikavanja, „četiri najtiražnija tabloida – *Informer*, *Srpski telegraf*, *Alo* i *Kurir* – tokom 2019. godine objavili su najmanje 945 lažnih ili neutemeljenih tvrdnji samo na naslovnim stranama“ (Vučić i Radojević, 2020).

Internet i društvene mreže

Internet i društvene mreže zauzimaju sve značajnije mesto u životu građana. Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da je broj građana koji nikada nisu koristili internet pao sa 59,2% u 2008. godini, na 19,4% u 2019. godini (Kovačević et al., 2019; Vukmirović et al., 2010). Ipak, digitalni jaz i dalje postoji: pristup internetu od kuće ima 64,2% domaćinstava s prihodom koji je manji od 300 evra. Udeo korisnika interneta među građanima s višim i visokim obrazovanjem je 94,6%, nasuprot udelu od 52,3% među građanima nižeg obrazovanja (Kovačević et al., 2019: 12, 21). Na društvenim mrežama aktivno je 70,8% korisnika interneta (Kovačević et al., 2019: 23), a najpopularniji je *Fejsbuk* koji koristi 60% građana Srbije (CeSID, 2020)

U 2019. godini 69,9% korisnika interneta je čitalo onlajn-novine, što je značajan porast u odnosu na 2010. godinu kada ih je bilo 41,4% (Kovačević et al., 2019; Vukmirović et al., 2010). Korisnici interneta navode da su im glavni izvor vesti sajtovi tradicionalnih medija, društvene mreže i televizija (Milivojević et al., 2020: 16). S druge strane, smanjuje se broj građana koji internet koristi kao oblik društvenog angažovanja. Republički zavod za statistiku beleži da je u 2011. godini 12% korisnika slalo mišljenja o društvenim pitanjima putem blogova i/ili društvenih mreža, dok u 2019. godini ovaj udeo opada na 9,3%. Još je izraženiji pad, sa 8,3% u 2011. godini na 3,2% u 2019. godini, kada se radi o učešću u onlajn-debatama ili potpisivanju peticija (Kovačević et al., 2019).

Uglavnom svi tradicionalni mediji imaju svoje veb-prezentacije i naloge na društvenim mrežama. Takođe, sniženi troškovi proizvodnje sadržaja na internetu omogućili su da se u digitalnom prostoru razvijaju lokalni onlajn-mediji i neke od najaktivnijih istraživačkih redakcija – Insajder, KRIK, BIRN, CINS. U proteklih nekoliko godina uslovi za onlajn-plaćanje su poboljšani i omogućili su da neki mediji dođu do mikrodonacija od publike. Međutim, veliki deo građana uglavnom nije spreman da direktno finansira medije (Milivojević et al., 2020: 25).

Iako prisutni i ranije, internet i društvene mreže javljaju se kao značajniji kanali komunikacije političkih stranaka i birača pred parlamentarne izbore 2012. godine. S daljim sužavanjem medijskog prostora za opozicione stranke u tradicionalnim medijima, *Fejsbuk*, *Instagram* i *Tviter* postaju glavne komunikacione platforme, posebno za novoosnovane stranke i pokrete (Petrovski, 2016). Analize društvenih mreža u predizbornim periodima 2016. i 2017. godine pokazuju polarizaciju korisnika na dve grupe, jednu koju čine pristalice SNS i drugu koju čine kritičari vlasti (Petrovski, 2016; SHARE, 2017).

Deo diskusije u digitalnim prostorima je autentičan, ali deo predstavlja organizovanu manipulaciju virtuelnim javnim mnjenjem. Botovi koji podržavaju vladajuću stranku i napadaju opozicione političare pojavljuju se na društvenim mrežama i u komentarijama na medijskim portalima. Radi se o organizovanoj aktivnosti kojom se koordinira iz sedišta SNS-a, a u pisanju komentara učestvuju ljudi koji su zaposleni u javnim preduzećima (Telepromter, 2015; Marković, 2018). Obim ovih aktivnosti uočen je na *Tviteru*. U martu 2020. godine ova mreža je uklonila oko 8.500 hiljada naloga koji su deo organizovane mreže. U analizi više od 43.000.000 tvitova, analitičari sa Univerziteta Stanford ustanovili su tri osnovna cilja ove mreže: navijanje za Aleksandra Vučića i SNS, povećanje vidljivosti prorežimskih sadržaja i napadanje opozicije (Bush, 2020).

Istraživanje Fakulteta političkih nauka pokazuje su građani zabrinuti za tačnost informacija na internetu, posebno ih brinu netačne ili obmanjujuće informacije koje potiču od domaćih političkih aktera (Milivojević, Ninković Slavnić i Bajčeta, 2020: 32). Isto istraživanje pokazuje da više od polovine korisnika interneta nije medijski pismeno (str. 29). Nešto bolji rezultat daje CeSID-ovo istraživanje kojim se na skali od 0 do 1, medijska pismenost ocenjuje skorom od 0,73 (CeSID, 2020: 5). Medijska pismenost je sve značajnija tema za medije, civilni sektor i obrazovne institucije. Predmet Jezik, mediji i kultura uveden je kao izborni predmet u srednjim školama, a organizuju se i mnogobrojne neformalne obuke iz medijske pismenosti.

Izražen problem u digitalnoj komunikaciji predstavljaju govor mržnje, pretnje i uvrede. Od 2014. do 2019. godine SHARE fondacija je zabeležila 481 slučaj povreda digitalnih prava i sloboda, od čega većinu čine objavljivanje pretećih sadržaja i ugrožavanje sigurnosti, i uvrede i neosnovane optužbe (Perkov et al., 2019). Meta ovih napada su veoma često novinari, ali i političari, javne ličnosti i građani koji kritikuju vlast. Izveštaj beleži i tehničke napade na onlajn-medije i veb-sajtove nevladinih organizacija. Kako se zaključuje, napadi se najčešće izvode po objavljivanju nekog kritički intoniranog sadržaja. Na primer, tehnički napadi na sajt Peščanik intenziviraju se sa objavljivanjem tekstova o plagiranom doktoratu ministra policije i nepostojećem doktoratu rektora *Megatrenda* (Perkov et al., 2019: 22).

Zaključne napomene

Medijski sistem Srbije je 2000. godine otpočeo sporu i do danas nedovršenu transformaciju koja je obuhvatala nekoliko glavnih elemenata: 1) povlačenje države iz vlasništva u medijima; 2) transformisanje državne televizije u javni medijski servis; 3) formiranje nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija; 4) uvođenje mera kojima se podstiče pluralizam medija i diverzitet sadržaja i 5) obezbeđivanje uslova za ostvarenje slobode izražavanja. Donošenje medijskih zakona koji su predviđali ove elemente u praksi su pratili paralelni procesi koji su onemogućavali ispunjenje postavljenih ciljeva. Država se nevoljno odricala svoje uloge vlasnika medija i medijskog regulatora, a potreba da se ostvari politički uticaj u medijskoj sferi, zajedno s niskim stepenom novinarskog profesionalizma i osiromašenjem medijskog tržišta doveli su do netransparentnih, klijentelističkih odnosa između vlasti i medija. Zarobljavanje medija od strane države postaje posebno izraženo od 2014. godine, kada počinju da rastu pritisci na novinare i medije koji nisu deo klijentelističkih mreža. Sveukupni uticaj ovih procesa vidi se u manjku medijskog pluralizma i medijskih sloboda.

Sistem javnog informisanja prelazi u digitalne prostore, ali ne može se reći da je ekspanzija digitalnog komuniciranja imala isključivo pozitivne efekte po medijske slobode i pluralizam mišljenja u virtuelnoj javnoj sferi. Iako iz godine u godinu raste broj korisnika interneta, i dalje postoji digitalni jaz. Internet je, s jedne strane, obezbedio platformu za vrsne istraživačke redakcije i omogućio bogatiju ponudu medijskih sadržaja za grupe koje su u tradicionalnim medijima bile zapostavljene. S druge strane, umnožili su se i onlajn-mediji koji služe kao partijska glasila. Dodatno, otvorile su se mogućnosti prikrivenog uticaja na javno mnjenje, a kanal interneta često se zloupotrebljava za zastrašivanje i širenje govora mržnje.

Literatura

- BIRN (2012). Izveštaj o finansiranju medija iz budžeta lokalnih samouprava. Beograd: BIRN.
- Bush, D. (2020, 2. april). Fighting Like a Lion for Serbia: An Analysis of Government-Linked Influence Operations in Serbia. Posećeno 20. 8. 2020. URL: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/serbia_march_twitter.pdf
- CeSID (2020). Građani i mediji: konzumacija, navike i medijska pismenost. Posećeno 20. 12. 2020. URL: <http://www.cesid.rs/istrazivanja/gradani-mediji-konzumacija-navike-medijska-pismenost/>
- CRTA (2017a). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>
- CRTA (2017b). Izveštaj posmatračke misije Građani na straži. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://cрта.rs/zavrzni-izvestaj-o-predsednickim-izborima-2017-godine-2>
- CRTA (2018). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://cрта.rs/istrazivanje-ucisce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-srbiji-2018-godine/>
- CRTA (2020, 27. maj). Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrastan i netransparentan. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://cрта.rs/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrastan-i-netransparentan/>
- Đurić, R. (2019). Kritične tačke u sistemu zaštite novinara. Beograd: Fondacija „Slavko Ćuruvija“.
- Đurić, R., i Dobrilović, J. (2019). Zaštita javnog interesa i medijskog pluralizma u Srbiji: Radni izveštaj. Beograd: CRTA, Fondacija „Slavko Ćuruvija“.
- IPSOS (2020, 19. maj). Toliko toga nas spaja – Medijska slika regiona. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.ipsos.com/sr-rs/toliko-toga-nas-spaja-medijska-slika-regiona>
- IREX (2019). Media Sustainability Index 2019: Serbia. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-serbia.pdf>
- Irion, K., Ledger, M., Svensson, S., and Ršumović, N. (2017). The independence and functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia: An assessment using the INDIREG methodology. Amsterdam: Council of Europe.
- Jakobi, T. (2019a). Javni konkursi i komisije: medijska udruženja karika u lancu korupcije. Posećeno 20. 8. 2020. URL: http://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/09/Javni_konkursi_i_komisije_Medijska_udruzenja_karika_u_lancu_korupcije.pdf
- Jakobi, T. (2019b). Direktno ugovaranje: (i dalje) mračna strana oglašavanja javnih entiteta u lokalnim medijima. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/12/Direktno-ugovaranje-I-dalje-Mra%C4%8Dna-strana-ogla%C5%A1avanja-javnih-entiteta-u-lokalnim-medijima.pdf>
- Jakubowicz, K. (2006). Legal Opinion concerning the Decisions of the RBA Council of Serbia on the allocation of broadcasting licenses for Radio and Television stations for the territory of the Republic and for the territory of the Autonomous Province, Warsaw. Posećeno 20. 8. 2020. URL: www.osce.org/serbia/20034?download=true
- Janjić, S. (2016). Izveštavanje javnih servisa o predizbornoj kampanji 2016. godine. U: D. V.

- Nedeljković, J. Matić i R. Veljanovski (ur.), *Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji* (str. 287–308). Novi Sad: Novosadska novinarska škola.
- Jašović, B. (2015). Razvojni put (ne)slobodnog novinara. U: S. Mihailović (ur.), *Od novinara do nadničara: prekarni rad i život* (str. 109-134). Beograd: Centar za razvoj sindikalizma – Fondacija za otvoreno društvo – Dan graf.
- Kljajić, S., i Milić, V. (2017). *Novinari između slobode i odgovornosti: Analiza sudske prakse u oblasti javnog informisanja*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Srbije.
- Kovačević, M., Šutić, V., Rajčević, U. i Milaković, A. (2019). *Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2019*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Maksić, T. (2015). *Media reform stalled in the slow lane: Soft Censorship in Serbia*. Paris: WAN-IFRA World Association of Newspapers and News Publishers.
- Marko, D. (2017). *The future of public service broadcasting in Serbia. The Future of Public Service Media in the Western Balkans: Never-ending Transition*. Sarajevo: Analitika.
- Marković, T. (2018). Kako su SNS botovi napisali 10 miliona komentara. Al Jazeera Balkans. Posećeno 12. 12. 2019. URL: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/kako-su-sns-botovi-napisali-10-miliona-komentara>
- Matić, J. (2012). *Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu*. Beograd: Civil Rights Defenders, ANEM, NUNS, NDNV, *Local Press*. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.civilrights-defenders.org/files/Serbian-Media-Scene-VS-European-Standards.pdf>
- Matić, J. (2016). *Analiza informativnih programa republičkog i pokrajinskog javnog servisa*. U: D. V. Nedeljković, J. Matić i R. Veljanovski (ur.) *Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji* (str. 27–50). Novi Sad: Novosadska novinarska škola.
- Matić, J. (2018a). *Medijska politika vlasti SNS-a u Srbiji 2014–2018. godine*. U: D. Pralica (ur.), *Zbornik u čast prof. dr Dubravki Valić Nedeljković – Mediji Balkana* (str. 53–70). Novi Sad: Filozofski fakultet u Novom Sadu.
- Matić, J. (2018b). *Kontrola i sloboda medija: svedočenja novinara*. Beograd: Fondacija „Slavko Ćuruvija”. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2018/02/Kontrola-i-sloboda-medija-Kljucni-nalazi-Slavko-Curuvija-fondacija.pdf>
- Matić, J., Maksić, T., i Lansner, T. (2014). *Soft Censorship: Strangling Serbia’s Media*. Paris: WAN-IFRA World Association of Newspapers and News Publishers. Posećeno 20. 8. 2020. URL: https://www.wan-ifra.org/system/files/field_article_file/WAN-IFRA%20Soft%20Censorship%20Serbia%20Report_0.pdf
- Matić, J., i Valić Nedeljković, D. (2014). *Serbia*. U: B. Petković (ur.), *Media integrity matters: Reclaiming public service values in media and journalism* (str. 327–390). Ljubljana: Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies.
- Media Ownership Monitor (2019). *TV market*. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://serbia.mom-rsf.org/en/media/tv/>
- Mihailović, S. (2015). *Sve nesigurniji rad i život medijskih radnika*. U: S. Mihailović (ur.), *Od novinara do nadničara: prekarni rad i život* (str. 51–88). Beograd: Centar za razvoj sindikalizma – Fondacija za otvoreno društvo – Dan graf.
- Mijatović, M. (2017). *Monitoring rada Regulatornog tela za elektronske medije*. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.birodi.rs/mediji-javnost-i-izbori-2017/>

Milivojević, A. (2019, 18. septembar). Podobnim medijima milioni iz džepa građana. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.cins.rs/podobnim-medijima-milioni-iz-dzepa-gradjana/>.

Milivojević, S. (2005). Televizija u Evropi: regulativa, politika i nezavisnost – Srbija. U: Televizija u Evropi: regulativa, politika i nezavisnost (str. 201–269). Budapest: Open Society Institute.

Milivojević, S., Ninković Slavnić, D. i Bajčeta, S. (2020). Informisanje u digitalnom okruženju u Srbiji. Beograd: Fakultet političkih nauka. Posećeno 20. 1. 2021. URL: <http://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/10/informisanje-u-digitalnom-okruzenju-2020.pdf>

Milutinović, I. (2019). Aktuelni izazovi javnog medijskog servisa – komparativna perspektiva. U: D. Pralica, D., i Šinković, N. (ur.), Digitalne medijske tehnologije i društveno-obrazovne promene (str. 279–292). Novi Sad: Filozofski fakultet.

Nezavisno društvo novinara Vojvodine (2016). Bela knjiga konkursnog finansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine.

Novosadska novinarska škola (2017). Medijska [ne]zavisnost: ostvarivanje nezavisnosti i programskih funkcija javnih medijskih servisa u Srbiji u 2017. godini. Novi Sad: Novosadska novinarska škola.

NUNS (n.a.) Baza napada na novinare. Posećeno 20. 1. 2021. URL: <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

OSCE/ODIHR (2016). Republic of Serbia: Early parliamentary elections 24 April 2016. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/256926>

OSCE/ODIHR (2017). Republic of Serbia: Presidential election 2 April 2017, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322171>.

Perkov, B., Ćendić, K., Kovačević, A., Milošević, F. (2019). GREŠKA 404: Digitalna prava u Srbiji 2014–2019. Beograd: SHARE Fondacija.

Petrovski, A. (2016). Analiza online medija i društvenih mreža. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://labs.rs/sr/analiza-onlajn-medija-i-drustvenih-mreza-tokom-izbora-2016-u-srbiji/>.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2020). Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2019. godinu. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf>.

REM (2008). Izveštaj o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za lokalne, pokrajinske i republičke skupštinske izbore u Srbiji (april–maj 2008. godine). Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/IZBORI%20-%202008%20parlamentarni.pdf>.

REM (2012). Izveštaj o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za predsedničke, republičke, pokrajinske i lokalne izbore. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/IZBORI%20-%202012%20zavrzni%20izvestaj.pdf>.

REM (2014). Izveštaj o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za republičke, i lokalne izbore. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/IZBORI%20-%202014%20zavrzni%20izvestaj.pdf>

Savet za borbu protiv korpcije (2011). Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji. Beograd:

Savet za borbu protiv korupcije.

Savet za borbu protiv korupcije (2015a). Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.

Savet za borbu protiv korupcije (2015b). Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćenje usluga oglašavanja i marketinga. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije.

Savet za štampu (2015). Završni izveštaj praćenja dnevne štampe u kontekstu poštovanja Kodeksa novinara Srbije u periodu od aprila do decembra 2015. Posećeno 20. 8. 2020. URL: http://www.savetzastampu.rs/doc/TXT_Izvestaj-o-prekrsajima-Kodeksa.pdf.

Savet za štampu (2019). Izveštaj o monitoringu poštovanja Kodeksa novinara Srbije u dnevnim novinama. Posećeno 20. 8. 2020. URL: http://www.savetzastampu.rs/latinica/uploaded/szs_monitoring_jul-dec_2019_V1.pdf.

Sejdinović, N. I Medić, D. (2021). Otvorenim podacima do kvalitetnijeg projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja. Novi Sad: Centar za održive zajednice.

SHARE (2017, 14. mart). Monitoring predsedničke onlajn kampanje 2017. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://labs.rs/sr/izbori2017/>

Surčulija Milojević, J. (2018). Serbia. U: Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey 2018. Policy Report. European University Institute.

Stojković, M. (2015). Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor: Pravna analiza i preporuke. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2017/11/TRANSPARENTNOST-PODATAKA-DRZAVNA-POTROSNJA.pdf>

Stojković, M. (2018). Analiza efikasnosti krivično-pravne zaštite novinara u Srbiji. Beograd: OEBS, Asocijacija onlajn medija.

Stojković, M., Kuvekalović, Lj., i Pajović, S. (2020). Pravna analiza položaja regulatornog tela za elektronske medije. Misija OEBS-a u Srbiji.

Telepromter (2015). Otkrivena tajna „tvrđava“ SNS botova. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/teleprompter-otkrivena-tajna-tvrđjava-sns-botova-procureo-najnoviji-program-koji-aktivisti-sns-koriste-za-komentarisanje-na-internetu.html?alphabet=l>. <https://www.netflix.com/browse/genre/83>

Valić Nedeljković, D. i Isakov, S. (2019). Analiza sadržaja odabranih informativnih emisija javnih servisa u Srbiji. Novi Sad: Novosadska novinarska škola.

Valić Nedeljković, D., Matić, J. i Veljanovski, R. (ur.) (2016). Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji. Novi Sad: Novosadska novinarska škola.

Veljanovski, R. (2017). Vlasnička transformacija lokalnih medija u Srbiji, razlozi i otpori. U: R. Veljanovski (ur.), Lokalni mediji posle vlasničke transformacije i javni interes. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.

Veljanovski, R. i Surčulija, J. (2014). Društveni aspekti harmonizacije medijskih zakona Republike Srbije sa evropskom standardima. Sociološki pregled, 48(2): 259–285.

Veljanovski, R. i Štavljanin, D. (2017). The belated and bedevilled media transition in Serbia. U S. F. Krishna-Hensel (ed.), Media in Process (str. 53–75). New York: Routledge.

Vučić, M. i Radojević, V. (2020, 4. januar). Najmanje 945 lažnih vesti na naslovnica četiri tabloida u 2019. Raskrikavanje. Posećeno 20. 1. 2021. URL: <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Najmanje-945-laznih-vesti-na-naslovnica-cetiri-tabloida-u-2019--557>

Vukasović, M. (2016). Indicators on the level of media freedom and journalists' safety: Serbia. Belgrade: Independent journalists association of Serbia. Posećeno 20. 8. 2020. URL: <https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2016/12/Full-WB-Media-Freedom-Indicators-2016-ENG.pdf>

Vukmirović, D., Pavlović, K. i Šutić, V. (2010). Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2010. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Civilno društvo u Srbiji

Jelena Lončar

Polazeći od toga da bez aktivnih i angažovanih građana nema demokratije, ovo poglavlje razmatra demokratičnost okruženja koje utiče na delovanje i razvoj civilnog društva, kao i demokratske vrednosti i pluralizam unutar samog civilnog društva. Analiza je vođena sledećim pitanjima: 1) koje vrednosti, prava i norme određuju delovanje civilnog društva u Srbiji; 2) koliko su sami građani aktivni i zainteresovani za civilno-društveni angažman i 3) kakav je odnos između državnih institucija i civilnog društva?

U demokratskom društvu slobode udruživanja i okupljanja su ustavno garantovane i državne institucije u praksi poštuju ova prava. Civilno društvo je slobodno i nezavisno od države i političkih partija. Država prepoznaje civilno društvo kao snažan resurs ljudskog i socijalnog kapitala, čija je aktivna participacija u javnom životu važan faktor pluralnog i demokratskog društva. Otvoren je prostor za udruženja koja praktikuju i promovišu demokratske ideje i vrednosti poput: tolerancije, kompromisa i poštovanja suprotstavljenih mišljenja. Ovako zamišljamo idealno okruženje za razvoj vitalnog i snažnog civilnog društva. Ovoj idealizovanoj skici možemo dodati i građane koji su zainteresovani i spremni za učešće u javnoj sferi. Tu su organizacije civilnog društva koje razumeju značaj komunikacije s građanima i podstiču ih da artikulišu svoje stavove, interese i zahteve. U odnosu prema državi vidljivo je postojanje udruženja civilnog društva i interesnih grupa koje imaju kapacitet i motivaciju da zastupaju interese građana i utiču na procese reformi u javnom sektoru kroz analizu, monitoring i zagovaranje. Ovako oslikano, civilno društvo ima kapacitete i mogućnosti da pozove predstavnike vlasti na odgovornost i to čini na delotvoran način. U demokratskom društvu se, međutim, slobodno udružuju i oni građani koji zastupaju drugačije pa čak i suprotne vrednosti od gorepomenutih. I ova udruženja imaju mogućnost da javno predstavljaju i zagovaraju svoje stavove. Ono što preovlađuje ipak su civilni nasuprot necivilnim elementima. Demokratičnost civilnog društva se, dakle, ogleda s jedne strane u postojanju inkluzivnih, prodemokratskih udruženja i inicijativa, a s druge strane u negovanju pluralizma.

Ova, iako idealizovana, skica civilnog društva ukazuje na značaj pravnih normi i demokratskih institucija na jednoj strani, a na drugoj na značaj resursa i kapaciteta u samom društvu poput demokratske kulture i znanja, veština i volje građana za delovanje u javnoj sferi. Vodeći se ovom slikom, ovo poglavlje analizira stanje demokratije u Srbiji iz ugla civilnog društva i odnosa civilnog društva s državom. Poglavlje prati

sledeću strukturu: 1) Sloboda udruživanja; 2) Promocija demokratskih vrednosti; 3) Demokratičnost okruženja u kom deluje civilno društvo i 4) Uticaj na donošenje odluka i mogućnosti nadziranja javnih institucija.

Delovanje civilnog društva u Srbiji od 2009. godine je u velikoj meri određeno peto-oktobarskim promenama, demokratskom tranzicijom i podrškom i usmerenjem međunarodnih donatora u prvim godinama nakon demokratskih promena. U pogledu demokratičnosti okruženja za delovanje civilnog društva u Srbiji u analiziranom periodu nakon 2009. godine vidljiva su dva trenda. Prvi je trend olakšavanja formalnih uslova za organizovanje i delovanje organizacija civilnog društva od 2009. do 2012. godine i posledično povećanje broja registrovanih udruženja. U ovom periodu najuticajnije i javnosti najvidljiviji deo civilnog društva čine nevladine organizacije koje teže da sarađuju s državom, ograniče njenu moć i obezbede zamene za mnoge državne funkcije, naročito u sferi socijalne zaštite. Drugi trend je jasno izražen od 2014. godine kada se usled urušavanja demokratije sve više smanjuju mogućnosti za slobodno i nezavisno delovanje organizacija civilnog društva. Ovo se posebno odnosi na aktivnosti civilnog društva koje se tiču nadgledanja rada javnih institucija i zagovaranja javnih politika. U ovom periodu (ponovo) počinju da se bude novi društveni pokreti i građanske inicijative koji su kritički nastrojeni prema vlastima i načinu vođenja politike u zemlji.

Udruživanje građana: pravni okvir i praksa

Tek od 2009/2010. godine možemo reći da pravni okvir u Srbiji omogućava slobodno udruživanje građana i razvoj civilnog društva. U ovom periodu se donose ključni statusni zakoni poput: Zakona o udruženjima, Zakona o volontiranju i Zakona o zadužbinama, fondacijama i fondovima. Do tada važeći zakoni nametali su znatna ograničenja udruživanju građana: najmanje deset lica je bilo neophodno za osnivanje udruženja; osnivanje međunarodnih organizacija nije bilo regulisano; stranim licima nije bilo dozvoljeno da budu osnivači udruženja; a udruženja registrovana prema saveznom zakonu nisu imala pravo da obavljaju privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit. Zakon o udruženjima iz 2009. godine reguliše ova pitanja u skladu s međunarodnim konvencijama i dobrom praksom. Proces registracije udruženja je relativno lak, brz i jednostavan. Udruženje mogu da osnuju najmanje tri osnivača, s tim što najmanje jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Pored toga, pravni okvir omogućava udruženjima građana da se angažuju u ekonomskim aktivnostima, da primaju sredstva od pojedinaca, korporacija, iz međunarodnih donacija i drugih izvora. Zakonom o volontiranju iz 2010. godine u pravni sistem Srbije prvi put je uvedeno volontiranje, a Zakonom o zadužbinama, fondacijama i fondovima iste godine omogućeno je slobodno osnivanje ovih institucija, tj. bez mogućnosti re-

gistracionog organa da odlučuje o celishodnosti osnivanja što je do tada bio slučaj. Iako omogućavaju slobodno organizovanje i udruživanje građana kao i saradnju između organizacija bez formalnih prepreka, pojedine odredbe ovih zakona imaju svoje nedostatke. OCD traže veće podsticaje za filantropiju, smanjenje poreza za kompanije i pojedince koji doniraju, kao i olakšice za OCD koje pružaju socijalne usluge. Pored toga, neki od zahteva su preciznija pravila za volontiranje i zapošljavanje u civilnom društvu i socijalnom preduzetništvu. Traže se i izmene zakona iz 2018. godine o besplatnoj pravnoj pomoći koji zabranjuje udruženjima građana da pružaju besplatnu pravnu pomoć (Spasojević, 2019). Ovo predstavlja veliki udar na udruženja koja se bave ljudskim pravima, jer je poslednjih dvadesetak godina uloga OCD u pružanju besplatne pravne pomoći bila izuzetno značajna.

Poreski podsticaji

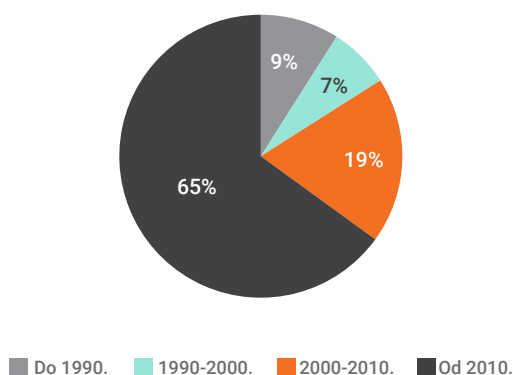
Udruženja, zadužbine i fondacije su oslobođene oporezivanja na donacije, dotacije, poklone, članarinu i neekonomске izvore prihoda. Međutim, uprkos oslobađanju, udruženja moraju da podnose poreske prijave i traže oslobodjenje posebno za svaku donaciju. Pored toga, ostalo je neregulisano oslobađanje od poreza na institucionalne grantove i rashode za administrativne troškove (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 48; Građanske inicijative, 2019). Zakonom o porezu na dobit pravnih lica dat je podsticaj i udruženjima koja se bave poslovnom i ekonomskom delatnošću tako što su, pod određenim uslovima, oslobođene plaćanja poreza na dobit do iznosa od 400.000 dinara (čl. 44). S druge strane, udruženja građana i fondacije nisu oslobođene poreza na pravo na nepokretnosti. Ove olakšice su priznate jedino crkvama i verskim zajednicama. Iako je zakon koji reguliše ova pitanja menjan i dopunjavan nekoliko puta od donošenja 2001. godine, država nijednom dosad nije smatrala potrebnim da izmeni ove odredbe u korist civilnog društva.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica daje podsticaj i korporativnoj filantropiji u tom smislu što priznaje kao rashod iznos od najviše 5% od ukupnog prihoda za davanja u: zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, sportske i ekološke namene, kao i u oblasti kulture, ali tek nakon pozitivne procene Ministarstva kulture. Takođe, članarine udruženjima građana se priznaju kao rashod ukoliko iznose najviše do 0,1% ukupnog prihoda (čl. 15). Loše strane su, međutim, u tome što zakon podstiče korporacije na davanja u veoma malom broju oblasti. Podrška aktivnostima koje se odnose na zaštitu ljudskih i manjinskih prava, informisanje, održivi razvoj, borbu protiv korupcije ili demokratizaciju ne mogu da budu osnov za oslobađanje od poreza. Posledično najveći broj donacija namenjen je zdravstvu (iznad 30%), podršci marginalizovanim grupama (22%-27%),

obrazovanju (12%–14%) i smanjenju siromaštva (10%–15%) (Bekčić i Momčilović, 2020). Takođe, poreske olakšice se odnose samo na korporacije, ne i na fizička lica: ne postoji mogućnost da građani i preduzetnici, koji daju novac u javne, odnosno opšte korisne svrhe, budu oslobođeni od poreza (Lončar, 2010: 121–122).

Uprkos određenim nedostacima pravnog okvira, čini se da organizacije civilnog društva ne vide propise kao bitnu prepreku za delovanje. Nakon donošenja ključnih statusnih zakona došlo je do ekspanzije broja osnovanih udruženja građana. Prema podacima Agencije za privredne registre, u Srbiji je zvanično registrovanih 34.093 udruženja i 927 zadužbina i fondacija (APR, 2020). Najveći broj ovih organizacija, čak dve trećine osnovano je nakon 2010. godine, odnosno usvajanja Zakona o udruženjima (v. Grafikon 1).

Grafikon 1. Udruženje građana po godini osnivanja



Izvor: IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019

Razvoj organizacija civilnog društva možemo okvirno pratiti kroz četiri talasa:

- Pre 1990. osnovana su udruženja koja se bave pružanjem socijalnih usluga, poslovna, stručna udruženja i savezi. Ova udruženja su i danas aktivna u svojim oblastima, imaju veće članstvo i pretežno se samofinansiraju.
- Tokom devedesetih godina su najaktivnije bile organizacije fokusirane na: ljudska prava, pružanje humanitarne pomoći, borbu protiv siromaštva i promovisanje demokratije, mira i pomirenja. Ove organizacije su se razvile u profesionalne organi-

zacije koje se danas mahom bave zagovaranjem, ljudskim pravima i izgradnjom demokratskih kapaciteta institucija, usmerene su više ka institucijama nego ka građanima i finansijski zavise od međunarodnih donatora.

- Nakon demokratskih promena 2000. godine formira se veliki broj organizacija koje imaju slične ciljeve, strukturu i načine delovanja kao organizacije iz prethodne grupe, ali uz njih dolazi i do ekspanzije manjih lokalnih organizacija koje se fokusiraju na: socijalna, ekološka, ekonomska i druga pitanja od značaja za njihovu lokalnu zajednicu, preuzimaju deo dotadašnjih državnih funkcija i finansijski se oslanjaju na donacije lokalnih samouprava (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019: 21).
- Od 2010. godine dominiraju organizacije koje se u najvećoj meri bave kulturom, medijima, ekologijom i rekreacijom. S porastom autoritarizma poslednjih godina primetno je da uprkos teškoćama, organizacije u oblasti sloboda medija i sloboda okupljanja postaju aktivnije.

Istraživanja pokazuju da danas najviše organizacija ima u polju: kulture, medija i rekreacije, zatim obrazovanja i istraživanja, ekologije i socijalnih usluga (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019). Međutim, nisu sve OCD jednako vidljive u javnosti. U javnosti su, i to u negativnom kontekstu, najprepoznatljivije organizacije koje se bave zagovaranjem i nadziranjem rada javnih institucija i organizacije koje se bave ljudskim pravima i tranzicionom pravdom. One se u javnosti neretko tretiraju kao „izdajice i strani plaćenici“ pre svega zbog intenzivne i višegodišnje kampanje vlasti i njima lojalnih tabloida protiv ovih organizacija (v. odeljak Demokratski okruženja: pritisci i napadi na civilno društvo).¹²¹

Kada je reč o aktivnostima OCD, korisno je imati u vidu da najveći broj organizacija nema nikakve prihode ili se samofinansira (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019; Građanske inicijative, 2019). Među ostalim organizacijama ključna podela je na: one koje se finansiraju iz budžeta i one koje zavise od međunarodnih donacija. Ministarstva i lokalne samouprave izdvajaju sredstva pre svega za aktivnosti udruženja koja vrše socijalne usluge i udruženja koja se bave kulturom i medijima. S druge strane, organizacije koje se bave zagovaranjem, demokratizacijom i ljudskim pravima zavise od međunarodnih izvora finansiranja. Već ova podela najavljuje zaključak koji će u ostatku poglavlja postati jasniji: vlast teško podnosi kritike i na sve načine pokušava da oteža rad onima koji pokušavaju da je kontrolišu i pozivaju na odgovornost. U tom cilju, pored toga što bira sektore kojima pruža finansijsku podršku, vlast (i vladajuće partije) sve češće i sama osniva sebi lojalna udruženja građana (tzv. GONGO

121 Autoritarna politička kultura uz visok stepen međuetničke distance u Srbiji i nespremnost na suočavanje s prošlošću dodatni doprinose uspešnosti ovakvih kampanja (Bašić et al., 2020; Mihajlović, 2017).

i PONGO¹²²). Ove organizacije zloupotrebljavaju funkcije civilnog društva, masovno dobijaju budžetska sredstva namenjena civilnom društvu, dodatno slabeći nezavisne organizacije i obesmišljavajući poziciju i ulogu civilnog društva.

Javni konkursi za finansiranje udruženja građana se zloupotrebljavaju za dodelu sredstava onim organizacijama koje su bliske vladajućim partijama, što je moguće zahvaljujući nedovoljno transparentnim procedurama za konkurisanje, nejasnim uslovima, a neretko i direktnim kršenjem procedura od strane ministarstava ili lokalnih samouprava koje raspisuju konkurse. Sredstva dobijena na ovim konkursima se masovno preusmeravaju vladajućim političkim partijama (Spasojević, 2017; Građanske inicijative, 2019). Novac se dodeljuje organizacijama bliskim vlastima čak i kada ne ispunjavaju uslove konkursa, a rezultati konkursa se objavljuju bez obrazloženja. Na primer, to je bio slučaj 2014. godine kada je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dodelilo sredstava organizacijama koje su tek osnovane i nisu imale iskustvo zahtevano konkursom. Slično se dogodilo 2018. godine kada je na konkursu za unapređenje sistema socijalne zaštite Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dodelilo svih 9,48 miliona dinara jednoj organizaciji i to Institutu za javnu politiku, organizaciji koja se bavi pitanjima javnih politika i kojoj socijalna zaštita nije u fokusu delovanja iako se pored nje na konkurs prijavilo još 17 organizacija od kojih se većina bavi ovom temom.

Tako su, ukoliko žele da opstanu, mnoge organizacije civilnog društva prinuđene da sarađuju s državom i vladajućim partijama. Smanjivanje međunarodnih donacija u poslednjih desetak godina indirektno je doprinelo utišavanju kritičkih glasova udruženja građana. Dok su krajem devedesetih i neposredno nakon 2000. godine međunarodni donatori bili glavni izvor finansiranja udruženja građana, od 2010. godine mnogi od njih su se povukli ili usmerili svoje donacije pre svega ka organizacijama koje doprinose procesima evropskih integracija uslovljavajući svoju podršku saradnjom s javnim institucijama. Ovakva situacija se, međutim, postepeno menja: pojedini međunarodni donatori se vraćaju od kada se Srbija po međunarodnim indeksima demokratije više ne smatra demokratskom državom.

Moglo bi se zaključiti da s jedne strane postoji relativno povoljan pravni okvir za udruživanje građana koji podstiče delovanje u civilnom društvu. S druge strane, ograničena finansijska sredstva i državna politika kontrole, uslovljavanja i nametanja interesa vladajućih partija bitno kanališu delovanje organizacija i suštinski ograničavaju slobodu udruživanja (šire u odeljku: Demokratičnost okruženja: Pritisci i napadi na civilno društvo).

122 GONGO je termin koji se odnosi na tzv. vladine nevladine organizacije (engl. *government-organised non-governmental organisation*), dok PONGO ukazuje na povezanost nevladine organizacije sa političkom strankom (engl. *party-organised non-governmental organisation*).

Demokratske vrednosti unutar sektora

Civilnog društva nema bez aktivnih i društveno angažovanih građana. U Srbiji se, međutim, građani retko uključuju u rad udruženja građana ili protestne aktivnosti. Iako smatraju da je aktivizam značajan, najveći deo građana nije spreman da se društveno angažuje. Prema jednom istraživanju iz 2009. godine na pitanje da li ste nekad učestvovali u protestu, potpisali inicijativu ili zahtev ili učestvovali u štrajku, tek 9% građana je dalo potvrđan odgovor (Mojsilović et al., 2011: 31). Istraživanje organizacije CRTA iz 2020. godine daje nešto optimističnije podatke: 31% njihovih ispitanika je učestvovalo ili pokrenulo bar jednu akciju ili inicijativu u cilju rešavanja problema u lokalnoj zajednici (CRTA, 2021: 52). Volonterski rad je ograničen na mlade i studente za vreme prakse, s delimičnim izuzetkom OCD u polju socijalnih usluga i zdravstva koje se često oslanjaju na volonterski rad. Tek nekoliko većih i uticajnijih organizacija u oblasti socijalnih usluga poslednjih godina pokušava intenzivnije da angažuje volontere, obraćajući se pre svega srednjoškolskoj populaciji.

To važi i za masovne organizacije poput sindikata koje, takođe, više ne mogu da okupe veliki broj ljudi. Sindikalno organizovanih građana ima tek 7%–10% građana, odnosno 20%–25% zaposlenih. Pad članstva se vidi kada se uporedi s ranijim godinama: oko 45% zaposlenih su bili članovi sindikata 2001. godine, nakon ekonomske krize 2009–2010. oko 30%, da bi u periodu 2014–2017. članstvo opalo na oko 25% zaposlenih (Stojiljković, 2020).

Na osnovu dosadašnjih istraživanja moguće je izvući nekoliko objašnjenja za uzdržanost građana od bilo koje forme građanskog aktivizma.

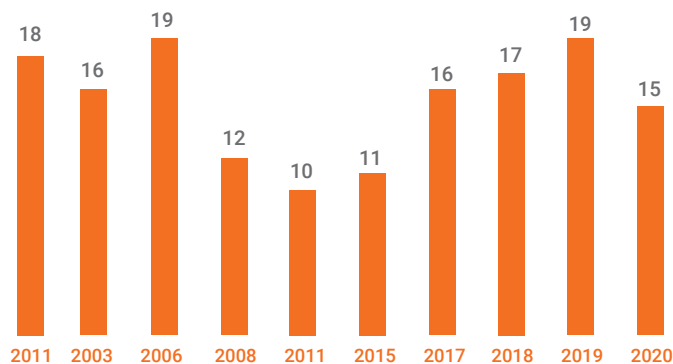
Prvo objašnjenje možemo naći u podaničkoj političkoj kulturi građana Srbije, njihovoj nesigurnosti i pesimističkom odnosu prema budućnosti koji su bar delom posledice autoritarnog političkog nasleđa, raširenog siromaštva i ekonomske neizvesnosti. Uvreženo je mišljenje da je rešavanje društvenih problema i mobilizacija u cilju opšteg dobra posao države, a ne građana (Spasić, 2013: 136). Dometi ličnog angažovanja se svode na lični razvoj: „da svako od nas radi koliko može, da budemo dobri u svom poslu, da se ne predajemo, da pomognemo sebi pa ćemo tako i društvu“ (Spasić, 2013: 128). Natpolovična većina građana smatra da učlanjenjem u političku partiju ili učestvovanjem u demonstracijama ili protestima ne može nikako da utiče na promene u zemlji, a skoro polovina (49%) smatra da ni povezivanjem sa NVO nikako ne može doprineti društvenim promenama (CRTA, 2021: 37). Posebno nepoverenje prema protestima i saradnji sa NVO kao mehanizmima za promene imaju stariji i manje

obrazovani građani (CRTA, 2021). Pasivnost građana i gotovo potpuno povlačenje u privatnu sferu vide se i u nedostatku solidarnosti i niske socijalne kohezije.¹²³

Drugi razlog leži u tome što najveći procent građana ne misli da ima kapacitete niti misli da svojim delovanjem može da utiče na rešavanje problema (Mojsilović et al., 2011; Fiket, Pavlović i Pudar Draško, 2017). Novija istraživanja ukazuju i na ograničenja poput „potpunog nepoznavanja i nerazumevanja mehanizama građanske participacije, sem partijskog delovanja“ (Fiket, Pavlović i Pudar Draško, 2017: 32). Građani Srbije osećaju da im nedostaju ključni preduslovi za civilno-društveno delovanje: prilike za angažman i uticaj, ali i iskustvo, znanje, slobodno vreme i energija za političko-civilno delanje.

Treće, građani imaju nisko poverenje u OCD, uključujući tu i sindikate koji ipak imaju bazu i trajnost i bar neke institucionalne mogućnosti uticaja (v. Grafikon). Tek 15%–20% građana ima poverenje u sindikate, čemu nesumnjivo doprinosi i potpuna kontrola vladajuće partije nad zapošljavanjem u javnom sektoru. U poređenju sa zemljama regiona, Srbija ima najniži nivo poverenja u nevladin sektor (Stojiljković, 2019a: 296). Istraživanja pokazuju da samo jedna trećina građana shvata ulogu civilnog društva, dok ih ostali svode ili na međunarodne organizacije ili nazivaju antivladinim organizacijama. Posledično, tek manje od petine bi zatražilo pomoć OCD u rešavanju svojih problema (CRTA, 2017). Građani ne vide ni moć, ni kapacitete, a ni želju različitih nevladinih organizacija i udruženja da utiču na rešavanje pitanja koja su građanima važna.

Grafikon 2. Poverenje u rad sindikata, u procentima



Izvor: Stojiljković, 2020: 3

123 Dobrotvorno davanje se može uzeti kao jedan od indikatora nivoa solidarnosti u društvu. Prema podacima za poslednju deceniju, Srbija spada među deset država na svetu s najnižim stepenom filantropije (CAF, 2019). Samo 19% odraslih građana Srbije je nekad pomoglo nepoznatoj osobi, doniralo novac ili volontiralo. Kada doniraju novac, građani najčešće daju pojedincima i porodicama, zatim institucijama i tek onda neprofitnim organizacijama. Slično tome, donacije iz poslovnog sektora su pre svega usmerene na institucije pa tek onda na OCD ili pojedince i porodice u nevolji (Građanske inicijative, 2019).

S druge strane, i kritički osvrt na organizacije civilnog društva u Srbiji pokazuje nedovoljnu otvorenost i komunikaciju s građanima. Mnoge OCD nemaju jasnu predstavu čije interese ili stavove zastupaju, niti pokazuju potrebu da menjaju svoje komunikacijske pristupe i odnos prema građanima.

Delovanje u OCD se neretko vidi kao prilika za privremeno zaposlenje ili bar sticanje radnog iskustva (Petrović & Stanojević, 2019). Značajan deo civilnog sektora čine male, profesionalne i projektno-orijentisane organizacije koje su, pre svega, umerne ka donatorima. Najčešće su hijerarhijski organizovane, s nedovoljno razvijenim demokratskim procedurama donošenja odluka¹²⁴ i nedovoljnom transparentnošću¹²⁵. Prosečna organizacija civilnog društva u Srbiji deluje na lokalnom nivou i nema finansijske prihode. Ako trenutno i ima odobren projekat, za njegovu realizaciju je potrebno najviše godinu dana i u organizaciji ne znaju šta će raditi nakon toga. Čak i da imaju projektnu ideju, nisu sigurni kako i gde bi mogli da konkurišu za finansijsku podršku. S obzirom na ovakvu sliku, ne iznenađuje podatak da veliki deo OCD, baš kao i državne institucije i političke partije, kao što ranija poglavlja pokazuju, nema dovoljno kapaciteta da deluje u skladu s demokratskim principima i promoviše demokratske vrednosti među građanima.

Kao što veliki deo građana ne razume ulogu OCD i nema jasnu percepciju o značaju i funkcijama civilnog društva, tako je vidljiva tendencija i da OCD nemaju percepciju o tome kako ih građani vide. Dok čak 68% građana ima ili negativan ili neutralan odnos prema OCD, same OCD su ubeđene da građani većinom imaju pozitivan stav prema njima (OCD smatraju da ih 68% građana pozitivno ocenjuje, a tek 26% neutralno i 6% negativno) (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 63).

Pored toga, većina organizacija ne poziva građane na svoje aktivnosti ili javne događaje.¹²⁶ Većina poslovnih/profesionalnih udruženja (66%), kao i organizacija koje se bave zdravstvom (63%), pravom, javnim zagovaranjem ili politikom (50%) tvrde da uopšte ne organizuju aktivnosti na koje bi mogli da pozovu građane (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 65). Među organizacijama koje uključuju građane, najveći procenat ih uključuje u javne događaje (71%), zatim humanitarne aktivnosti (28%), a najmanje u aktivnosti koje se tiču ljudskih prava, borbe protiv diskriminacije i zaštite

124 Samo mali broj velikih organizacija imaju funkcionalne upravljačke strukture i zaposlene s punim radnim vremenom. U većini organizacija, upravni odbor donosi i strateške (63%) i operativne odluke (52%), kao i odluke koje se tiču projekata (58%). U ostalim slučajevima je to ili predsednik/direktor ili ređe skupština (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019).

125 Čak dve trećine organizacija ne objavljuje javno statut, interna akta/pravilnike ni informacije o upravljačkoj strukturi. Većina organizacija takođe ne objavljuje javno finansijske izveštaje (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019). Ovi podaci pokazuju da je transparentnost rada OCD na veoma niskom nivou u civilnom sektoru u Srbiji.

126 Tome u prilog govori podatak da u 2018. godini čak 58% organizacija nije pozvalo građane da učestvuju ni na jednoj njihovoj aktivnosti (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 64).

ranjivih grupa (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 65). Veliki deo OCD takođe nedovoljno saraduje i s drugim organizacijama, građanskim inicijativama ili pokretima.

Demokratske vrednosti unutar civilnog sektora su posebno ugrožene s porastom broja vladinih nevladinih organizacija (GONGO) i partijskih nevladinih organizacija (PONGO) i sve većom polarizacijom u civilnom društvu. Političke partije koje su danas na vlasti u Srbiji tradicionalno imaju loš odnos s civilnim društvom. Tokom devedesetih, upravo su pojedine OCD biti najžešći kritičari režima Slobodana Miloševića i najveći zagovornici mira i ljudskih prava, a kasnije suočavanja s prošlošću i pozivanja države na odgovornost za počinjene zločine. U Srbiji su danas na vlasti iste one stranke koje su vršile hapšenja i progone nad aktivistima civilnog društva tokom devedesetih, a od 2000. godine kroz medije sprovodili huškačku kampanju protiv aktivista za ljudska prava.

Odvajanjem od SRS, SNS je, makar prvih nekoliko godina, pokušavala da izgradi potpuno drugačiju sliku o sebi: predstavljala se kao proevropska stranka, pomiritelj podeljene Srbije, predstavnik siromašnih slojeva društva (gubitnika tranzicije) i borac protiv korupcije. Kako ju je uprkos tome i dalje pratio narativ da nema podršku intelektualaca, umetnika i civilnog društva, ova stranka je pribegla novim legitimacijskim taktikama: osnivanjem svojih organizacija čiji je glavni zadatak davanje podrške vlastima i napad na kritičare režima. Njihova uloga je da stvore privid demokratičnosti u situacijama kada je predviđeno uključivanje civilnog društva u rad određenih institucija ili donošenje odluka tako što u rad ovih tela, komisija ili radnih grupa predlažu ljude bliske vlastima. Pored toga, neke od ovih organizacija se ciljano formiraju kako bi parirale postojećim organizacijama i na taj način neutralisale kritike civilnog društva u javnosti. U Srbiji su poslednjih godina posebno aktivne GONGO u oblasti vladavine prava i informisanja (v. Okvir 2).

Okvir 2: GONGO organizacije u oblasti pravosuđa

Dobar primer razornog uticaja GONGO je Udruženje sudija i tužilaca Srbije, osnovano 2018. godine da, pod prividom dijaloga, otvorenosti i uključivanja civilnog društva i stručne javnosti u donošenje odluka, legitimiše vladine predloge ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa kojima se zadržava politički uticaj na sastav organa pravosuđa i izbor tužilaca i sudija. I dok su i Apelacioni sud, Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Državno veće tužilaca i Nacionalni konvent za EU tražili da se predloženi amandmani povuku ili izmene jer dodatno urušavaju nezavisnost pravosuđa, Udruženje sudija i tužilaca Srbije je, uz podršku tabloida, krenulo u kampanju podrške predloženim amandmanima i javnu diskvalifikaciju i napade na ostala udruženja i stručnjake iz oblasti (Obradović, 2019). Javnosti se tako predstavnici vlasti predstavljaju kao

otvoreni za dijalog i spremni da uvažavaju sugestije civilnog društva, dok se stručna javnost stavlja u okvir podeljenosti i sukoba čime se neutrališe efekat kritičkih glasova.

S druge strane, veliki deo organizacija koje bi mogle da predstavljaju nezavisni, demokratski i kritički balans nedemokratskim tendencijama unutar civilnog društva to ne čine jer im finansijski opstanak zavisi od saradnje s vlastima, bilo tako što direktno dobijaju budžetske donacije ili što se oslanjaju na međunarodne donacije koje podstiču usku profesionalizaciju sektora i saradnju s državnim institucijama u oblastima važnim za pristupanje Evropskoj uniji. Dok su u prvim godinama nakon demokratskih promena međunarodni donatori finansirali projekte koji su se bavili tranzicionom pravdom, zaštitom ljudskih i manjinskih prava i jačanjem demokratskih institucija, od 2009. godine međunarodni donatori su zaključili da je demokratija u Srbiji na dovoljno stabilnim nogama pa su se ili povukli ili preusmerili finansiranje na projekte kojima se državnim institucijama pomaže da odgovore na zahteve u procesu pristupanja EU.

Pored toga, kako većina OCD nema jaku aktivističku bazu, njihove mogućnosti da vrše pritisak odozdo (kroz ulične aktivnosti ili proteste) je sužen. U takvim uslovima, građanske inicijative, suočene s teškom krizom političkog sistema i institucionalnih oblika političkog delovanja, postaju glavni akteri borbe za prava i slobode tokom poslednje tri godine. One se mobilišu protiv aktuelne vlasti i kontrole medija, ali i oko pitanja zaštite životne sredine ili socio-ekonomskih pitanja. Ove inicijative, međutim, imaju lokalni karakter i ograničene mogućnosti pristupa široj publici (Delibašić, Nikolić i Vasiljević, 2019). Kako OCD, uz to, odlikuje nejasna strategija delovanja i nizak stepen umreženosti i međusobne saradnje, koja se i kad postoji, svodi na razmenu informacija i poruke podrške, postavlja se pitanje njihovog kapaciteta za demokratske promene.

S druge strane, pojava ovih pokreta, ali i pojačana participacija građana i njihovih udruženja u nekoliko kriznih situacija poslednjih godina bude nadu u mogućnosti razvoja solidarnosti unutar civilnog društva, bolje komunikacije s građanima i većeg građanskog aktivizma u budućnosti. Kada su, na primer, 2014. godine bile ogromne poplave, građani i organizacije su pokazali značajan kapacitet delovanja, koordinacije i pružanja pomoći i podrške. Naredne godine, kada je izbila migrantska kriza, civilno društvo je prvo reagovalo kako bi izbeglicama i migrantima pružilo osnovnu pomoć i podršku. Solidarnost, donacije i volontersku pomoć su građani i aktivisti civilnog društva masovno pružali i za vreme pandemije covid-19 u proleće 2020. Iako su ovo izuzetne okolnosti, i ne ukazuju nužno na orijentaciju ka demokratskim vrednostima, one su ipak pokazatelj potencijala za mobilizaciju unutar civilnog društva i aktivističke energije građana koju bi organizacije civilnog društva i društveni pokreti u budućnosti mogli efikasnije da usmeravaju. Ulaganje u obrazovanje za demokratiju bi bio ključan korak u tom pravcu.

Demokracija u okruženju: pritisci i napadi na civilno društvo

Tendencija porasta broja GONGO i PONGO praćena je i sve češćim direktnim napadima na udruženja i građanske pokrete koji se bave demokratizacijom, zagovaranjem i ljudskim pravima. Od 2012. godine se, prema izveštajima nevladinih organizacija, situacija drastično menja nagore (Popović et al., 2020). Povratak na vlast stranaka koje su bile na vlasti tokom devedesetih godina i sve veće udaljavanje od demokratske vladavine i demokratskih vrednosti, uz nešto restriktivnije zakone u oblasti slobode medija i pravosuđa i visok stepen korupcije još iz perioda pre 2012. godine, doveli su do sve većeg sužavanja prostora za slobodno i nezavisno delovanje. Urušavanje nezavisnih institucija i obračun sa slobodnim medijima i aktivistima civilnog društva postaju sve intenzivniji i direktniji.

Pritisci i napadi državnih funkcionera i vladajućih političkih partija na kritičke i od države nezavisne delove civilnog društva postaju sve učestaliji. Odnos države prema ovim udruženjima, inicijativama i pokretima počinje da liči na devedesete, kada je režim pribegavao različitim oblicima represije prema nastajućem civilnom društvu, a pre svega prema organizacijama koje su se bavile ljudskim pravima. Kao i u devedesetim i danas se civilno društvo sve više tretira kao politički protivnik, a često i kao neprijatelj. Organizacijama civilnog društva i njihovim aktivistima se upućuju preteća pisma ili javne pretnje u kojima se one nazivaju antisrpskim, izdajničkim i stranim plaćenicima, neprijateljima države koji rade po zadatku stranih službi ili ambasada i sl. Ovi napadi dolaze od strane ekstremnih desničarskih organizacija koje su u bliskoj vezi s vladajućom strankom, ali neretko dolaze i direktno od najviših predstavnika vlasti (Ivković, Cuckić i Burazer, 2019). Sve veći broj institucija države zloupotrebljava se za napade na demokratsko civilno društvo i za politički motivisane procese i mere. Ilustrativan je događaj iz jula 2020. godine kada je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma zatražila od banaka podatke o finansijskim transakcijama 37 organizacija i medija i 20 pojedinaca. Dok je predsednik države ovo nazivao običnom proverom (koju zakon ne poznaje), u javnosti je prevladao utisak da je reč o kampanji progona i zastrašivanja, jer Uprava ni nakon zahteva 275 organizacija civilnog društva nije izdala obrazloženje na osnovu kojih „opravdanih sumnji“ je izdat ovakav nalog (Ivković et al., 2020: 22).

Napadima su izložene pre svega one organizacije koje se bave pitanjima slobode medija, ljudskih prava, javnim zagovaranjem i pitanjima tranzicione pravde. Pod posebno žestokim napadima vlasti su one organizacije koji kontrolišu rad institucija vlasti ili na bilo koji način kritikuju rad funkcionera vladajuće stranke. U ovu grupu spadaju organizacije koje se bave istraživačkim novinarstvom poput Mreže za istraživanje kri-

minala i korupcije (KRIK), Balkanske istraživačko-reporterske mreže (BIRN) i Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), ali i filantropske organizacije koje nisu pod kontrolom države poput organizacije „Podrži život“ i Fondacije „Tijana Jurić“ koje se optužuju za klevete i proneveru novca.

Organizacije koje se bave ljudskim pravima i suočavanjem s prošlošću poput „Žena u crnom“, Inicijative mladih za ljudska prava, Fonda za humanitarno pravo, Helsinškog odbora za ljudska prava, Centra za kulturnu dekontaminaciju ili Fondacije „Slavko Ćuruvija“ su direktno izložene pretnjama i napadima državnih funkcionera, uz snažnu podršku tabloida bliskih vladajućoj stranci. Ovoj kampanji se povremeno pridružuju i mediji u vlasništvu države.

Zastrašivanja aktivista predstavljaju zabrinjavajući trend koji sve više kreira atmosferu straha i nepoverenja u institucije. Međunarodne organizacije takođe u svojim izveštajima upozoravaju na ovakva dešavanja. Globalna mreža civilnog društva CIVICUS je početkom 2019. godine počela intenzivnije da nadgleda stanje u oblasti civilnog društva u Srbiji da bi nekoliko meseci kasnije smanjila rejting Srbije iz grupe država u kojima je sloboda za civilno društvo sužena u grupu država gde je ta sloboda opstruisana (CIVICUS, 2019). Organizacija *Human Rights Watch* u svojim izveštajima poslednjih nekoliko godina takođe beleži da aktivisti za ljudska prava deluju u neprijateljskom okruženju i da su izloženi stalnim pretnjama i napadima.

Pokazatelj urušavanja demokratije i zarobljenosti institucija su i reakcije nadležnih organa na ovakve pretnje. Nadležni državni organi ili ne reaguju ili su vrlo spori u slučaju napada na aktiviste civilnog društva, dok istovremeno štite desničarske organizacije ili vladajuće partije izuzetnom brzinom. Na primer, januara 2017. godine aktivisti i aktivistkinje Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) su protestovali protiv nastupa Veselina Šljivančanina, osuđenog ratnog zločinca na tribini vladajuće SNS u Beškoj. Učesnici tribine su tada fizički napali aktiviste YIHR i naneli im lakše telesne povrede. Vladajuća stranka koja je i organizovala događaj, zahtevala je da policija privede aktiviste YIHR, nazivajući ih fašistima i uz optužbe da ih finansiraju zapadne ambasade. Takvim diskursom se u javnosti dodatno jača nepoverenje i neprijateljski stav prema civilnom društvu. Nekoliko dana kasnije, prostorije YIHR su izlepljene porukama: „Za šaku Soroševog novca, prodali su otadžbinu, majku i oca“ (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Sud je u relativno kratkom roku, imajući u vidu brzinu sudskih procesa u Srbiji, doneo presudu protiv aktivista YIHR, dok se proces po tužbi protiv SNS nije završio ni nekoliko godina nakon incidenta. Reakcije prvo vladajuće stranke, a kasnije i sudskih organa, jasno pokazuju odnos vlasti prema civilnom društvu, ali i stepen kontrole koji SNS ima nad institucijama.

Stalna meta zabrana i napada su i manifestacije koje pokušavaju da kulturom podsete na kršenja ljudskih prava ili zločine iz prošlosti. Ocenjujući ih kao političke zloupotrebe

ili politizaciju kulture, lokalne samouprave i institucije kulture zabranjuju organizacije festivala, ukidaju se ili zabranjuju izložbe u slučajevima kada neki od umetnika kritikuju vlast (delom iz straha i autocenzure). Najčešće nije ni potrebno da takva naredba dođe „odozgo“, od strane vlasti, jer su građani već dovoljno u strahu od mogućeg uznemiravanja porodice, gubitka posla, ugleda ili prihoda da i sami sebe učutkuju ili deluju onako kako pretpostavljaju da nadređeni očekuju. Strah i udvorničko ponašanje se pokazuju kao posebno razoran mehanizam sužavanja prostora za delovanje civilnog društva, jer je na njihovom tlu teško posejati seme otpora.

Na meti ekstremista već godinama je festival *Mirëdita, dobar dan* koji se organizuje u Beogradu od 2014. godine. Cilj ovog festivala je da kroz susrete i razmene u oblasti kulture doprinese pomirenju i normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova. Održavanje ovog festivala redovno pokušavaju da spreče huligani i demonstranti iz desničarskih organizacija i političkih stranaka od kojih kordoni policije moraju da štite učesnike festivala. Već nekoliko godina zaredom su učesnici festivala potpuno izolovani i festival je zatvoren za javnost zbog napada huligana. I u ovakvim slučajevima izostaju reakcije nadležnih organa zbog govora mržnje i remećenja javnog reda i mira (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 23–24; Popović et al., 2020).

Ograničavanje slobode okupljanja i pokušaji sprečavanja građana da učestvuju u javnim poslovima su posebno vidljivi poslednjih nekoliko godina tokom kojih dolazi do ekspanzije društvenih pokreta i građanskih inicijativa koje se bave širokim rasponom tema od protesta za slobodne izbore i slobodu medija do zaštite životne sredine.

I ovde vlast konstruiše isti narativ kao i u odnosu prema OCD: optužuju se za pokušaj nasilne promene vlasti, izazivanje haosa u zemlji i sprovođenje interesa stranih država. Protesti se u javnosti predstavljaju kao „politički“, odnosno instruisani od strane opozicionih stranaka i „antidržavni“. Učesnici u građanskim protestima se suočavaju s kaznama, pritiscima, pretnjama, privođenjem, prekršajnim prijavama, a povremeno i fizičkim povredama bez kasnijeg procesuiranja (Popović et al., 2020). Državni organi, poput tužilaštva i policije, ne preduzimaju nikakve mere da zaštite učesnike protesta od nasilja i pretnji, čime se produbljuje nepoverenje građana u institucije i šalje jasna poruka da je nasilje legitiman način borbe.

Tako je, na primer, policija podnosila prekršajne prijave protiv nasumično izabраниh učesnika protesta „Protiv diktature“ 2017. godine, a koji su organizovani nakon predsedničkih izbora. Isto se dogodilo i 2018. godine protiv učesnika spontanog protesta vozača zbog cene goriva. Cilj ovakvih prijava je zastrašivanje građana i odvratanje od budućih protesta (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Protiv organizacije „Ne davimo Beograd“ podnete su desetine prekršajnih prijava zbog organizovanja protesta od 2014. godine do danas.

Ugrožavanje slobode okupljanja delom je omogućeno i Zakonom o javnim okupljanjima iz 2016. godine. Ovaj zakon nameće ograničenja u pogledu mesta i vremena okupljanja i visokih novčanih kazni uz mogućnost za arbitrarne odluke Ministarstva unutrašnjih poslova (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 43–44). Između ostalog, u odredbama kojima se uređuje spontano mirno okupljanje Zakon propisuje da ne sme postojati organizator niti osoba koja poziva na okupljanje. To znači, na primer, da svaka objava na društvenim mrežama vezana za spontano mirno okupljanje može da se tretira kao organizovanje skupa koje samim tim zahteva blagovremenu prijavu i odobrenje.

Jasan pokazatelj sloma demokratije i opsesivne potrebe vlasti da uguši svaki kritički glas bila je reakcija funkcionera vladajuće stranke na proteste građana za vreme vanrednog stanja uvedenog tokom pandemije covid-19 na proleće 2020. godine. Usled zabrane kretanja i nemogućnosti da na bilo koji drugi način izraze svoje nezadovoljstvo uzurpacijom svih institucija i urušavanjem osnovnih građanskih prava i sloboda od strane vladajuće stranke, građani su u akciji „Digni glas: Bukom protiv diktature“ na svojim prozorima i terasama lupali u šerpe i lonce, zviždali u pištaljke, puštali muziku i pravili buku. Ova buka je istovremeno i pokazatelj slabosti i neorganizovanosti civilnog društva i političke opozicije koja nema jasno artikulisane političke i socijalne zahteve. Odgovor vlasti su bile huliganske pretnje i bakljade na krovovima zgrada, organizovane od strane narodnih poslanika vladajuće stranke i s njima povezane nevladine organizacije. Sve ovo je praćeno nereagovanjem institucija na izazivanje nereda i kršenje zabrane kretanja u večernjim časovima. Ovakvi primeri pokazuju, s jedne strane, da vlast ne samo što nema sluha za nezadovoljstvo građana već je spremna i da preti, napada i krši zakone kako bi ugušila bilo koji vid kritike i protesta. S druge strane, slanje svojih „aktivista“ i „protestanata“ svaki put kada se grupe građana autentično organizuju seje kulturu straha, podela, sumnji i nepoverenja i pred očima javnosti obezmišlja bilo koji vid društvenog aktivizma. Ovo širenje necivilnosti unutar civilnog društva još je opasnije od državne represije jer iznutra sužava prostor za bujanje civilnosti i razara pozitivne civilne vrednosti (v. Pavlović, 2006: 111). Kada se tome doda duh pasivnosti i preterano oslanjanje na državu, rašireno uverenje da je Srbiji potreban jak vođa i da je u nekim situacijama nedemokratska vlada bolja i uspešnija od demokratske ne ostaje puno prostora za optimizam u pogledu trenutnih kapaciteta društva za demokratske promene (Mihajlović, 2017; Stojiljković, 2019a: 150–151).

Uticaj na kreiranje i sprovođenje javnih politika

Prema Ustavu Republike Srbije građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima kroz aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na pokretanje referenduma i narodne inicijative, i pravo da podnose peticije i druge predloge (članovi 2, 53 i 56). U procesima izrade zakona i drugih propisa predviđeno je organizovanje javnih rasprava i javnih slušanja na kojima udruženja građana i drugi zainteresovani eksperti i građani mogu da utiču na oblikovanje javnih politika. Međutim, u praksi su svi ovi instituti obesmišljeni, naročito u periodu od 2014. godine. Procesi donošenja odluka nisu ni transparentni ni inkluzivni, a prostor za javne debate ili inicijative građana je znatno sužen u svetlu sve autoritarnije vladavine SNS.

Istraživanja pokazuju da se poslednjih godina sve više smanjuje poverenje građana da učešćem mogu da menjaju stvari u državi. Većina građana veruje da se na promene može uticati jedino glasanjem, dok su izrazito nepoverljivi prema efikasnosti protesta, učešću u organizovanim pritiscima na parlament, prema povezivanju s nevladinim organizacijama i kontaktiranjem s poslanicima u skupštini (CRTA, 2017: 7; CRTA, 2018). Zainteresovanost građana za politiku je relativno niska i poslednjih desetak godina se kreće između 23% i 28% (CRTA, 2018).

Dominantan uticaj na donošenje odluka imaju neformalne interesne grupe, koje deluju iza zatvorenih vrata, često uz koruptivne i klijentelističke aktivnosti (Orlović, 2019). U ove grupe spadaju npr. bogati privrednici, finansijski moćnici i tajne službe. Manjak transparentnosti, lične i tajne veze između državnih funkcionera i ovih interesnih grupa dodatno doprinose negativnim percepcijama javnosti generalno o grupama ili organizacijama koje pokušavaju da utiču na formulisanje i implementaciju javnih politika, uključujući tu i sindikate, profesionalna i stručna udruženja i poslovna udruženja.

Uticaj na politiku u Srbiji ostvaruju i međunarodni akteri: države, investitori i međunarodne organizacije (Orlović, 2019). Međunarodne organizacije poput MMF-a, OEBS-a ili Svetske banke imaju veliki uticaj na javne politike, dok ambasadori uticajnih zemalja neretko lobiraju za potencijalne investitore iz svojih zemalja (Orlović, 2017). Pojedine kompanije, kako domaće tako i strane, svoje interese pokušavaju i da ostvare preko Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), jedne od uticajnijih interesnih grupa, čiji je cilj podsticanje ekonomskog razvoja i unapređenje poslovnog okruženja. Članovi NALED-a su predstavnici lokalnih samouprava, kompanija i organizacija civilnog društva, što ovoj mreži omogućava veliki neformalni uticaj kroz neposredne kontakte s poslovnim sektorom i predstavnicima vlasti.

Za razliku od većih poslovnih udruženja poput NALED-a ili Privredne komore Srbije koja ostvaruju uticaj na kreiranje i sprovođenje javnih politika, sindikati nisu toliko uspešni u ostvarivanju svojih interesa. Ovo je vidljivo u sve restriktivnijem radnom

zakonodavstvu i nedovoljno razvijenom socijalnom dijalogu (Stojiljković, 2019b). Vlast nastoji da marginalizuje svako autonomno društveno samoorganizovanje, da preuzme kontrolu nad postojećim sindikalnim organizacijama i da formira svoje paralelne organizacije (Stojiljković, 2018: 280). Uz sve to, sindikati su oslabljeni i nedovoljnom sposobnošću prilagođavanja savremenim izazovima, unutrašnjim podelama „otuđivanjem” (bar nekih) rukovodilaca od baze, i njihovom direktnom ili indirektnom korumpiranošću i opadanjem članstva. Ne čudi stoga što do dogovora dolazi jedino kada je to u interesu vladajućim strankama kako bi privremeno kupile socijalni mir. Pored pokušaja da izvrše uticaj kroz tripartitni dijalog u Socijalno-ekonomskom saveću, sindikati pribegavaju i indirektnim oblicima uticaja poput demonstracija, protesta i štrajkova. Ove indirektno oblike uticaja koriste i strukovna udruženja poput taksista ili advokatskih komora koji su dosad bili nešto uspešniji u ostvarivanju svojih interesa, kao i manje uspešni društveni pokreti.

Ograničeni izvori finansiranja su takođe uticali na to da se mnoge organizacije opredele za saradljiviji pristup prema državi (Spasojević, 2017: 270). Saradnja organizacija civilnog društva s državom se u većini slučajeva svodi na budžetsko finansiranje aktivnosti OCD, nešto manje na saradnju u zajedničkim projektima i razmenu iskustava i informacija, a najmanje na učešće u procesima kreiranja strategija i propisa (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 12). Istraživanja pokazuju da tri četvrtine organizacija smatra da je njihov uticaj na kreiranje javnih politika, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, mali (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019).

Jedan deo civilnog društva saraduje s vlastima u okviru šire agende, poput evropskih integracija ili „nepolitičkih” pitanja poput socijalnih usluga. Saradnja OCD i države u procesu evropskih integracija je u velikoj meri posledica prioriteta međunarodnih donatora koji svoju podršku uslovljavaju ovakvom saradnjom. Mehanizmi kroz koje deluju su Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) i mehanizam saradnje sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO). Iako su institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva odavno uspostavljeni, organizacije civilnog društva ukazuju na njihov ograničen uticaj u praksi (Božović, Branković i Dolapčev, 2016).

Neki od retkih uspešnih primera zagovaranja i građanskog aktivizma jesu kampanje P/Bravo za mame iz 2014. godine i protest Beogradske grupe roditelja nestalih beba iz 2020. godine. U oba slučaja je nakon kampanje i protesta civilnog društva došlo do izmena zakona i usvajanja zahteva i sugestija civilnog društva. U prvom slučaju se, međutim, čekalo čak tri godine, što uprkos uspešnosti javnog zagovaranja, ukazuje na nezainteresovanost i sporo reagovanje države na pritiske i zahteve građana.

Ključni mehanizam saradnje države i OCD do 2020. godine bila je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, koju je Vlada osnovala 2010. godine. Neki od ključnih zadataka Kancelarije bili su uključivanje civilnog društva u procese odlučivanja i kreiranje

propisa i stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Nakon osnivanja Kancelarije kasnilo se više meseci s početkom rada, a kada je tadašnja direktorka razrešena s dužnosti, Kancelarija je godinu dana bila bez direktora (od marta 2015. do marta 2016.). Od 2011. do 2015. godine OCD su izveštavale o dobroj saradnji sa Kancelarijom i borbi kancelarije za promociju značaja građanske participacije i učešća civilnog društva u donošenju i implementaciji javnih politika (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Međutim, od 2015. godine počinje trend slabljenja ove institucije. U ovom periodu Kancelarija počinje sve više da pruža podršku državnim organima u obavljanju njihovih redovnih poslova poput suorganizacije konsultativnih procesa i prosleđivanja informacija o javnim raspravama umesto da suštinski podstiče unapređenje okruženja za razvoj civilnog društva (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 64). Ona postaje glavni kanal komunikacije državnih organa s civilnim društvom, čime se sprečava direktan pristup i komunikacija između OCD i državnih institucija. Formiranjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog 2020. godine ova Kancelarija se ukida, a deo njenih nadležnosti se prebacuje na novoformirano ministarstvo. U nadležnost Ministarstva se, međutim, ne prenose dve bitne nadležnosti Kancelarije: nadležnost prikupljanja i objavljivanja informacija o finansiranju OCD iz budžetskih sredstava i obezbeđivanje učešća građana u pripremi pravnih propisa. Posledica ukidanja ovih mehanizama (pogotovo u svetlu sve većeg broja GONGO) može biti dodatno urušavanje sloboda u civilnom društvu i participacije građana.

Još je manji uticaj civilnog društva kroz kanale poput: referendumu, narodnih inicijativa, javnih rasprava ili javnih slušanja. Jedan od razloga je što zakoni predviđaju striktno uslove za uključivanje građana u ove procese. Kako bi pokrenuli zakonodavnu inicijativu na nacionalnom nivou građani treba da skupe 30.000 sudski overenih potpisa podrške što je tri puta više nego što političke partije treba da skupe za učešće liste na parlamentarnim izborima. Čak i kada bi inicijativa dobila toliku podršku, predsednik parlamenta odlučuje diskreciono o tome da li će se o predlogu raspravljati ili ne. Zbog toga ne čudi što nema primera zakona koji su usvojeni na predlog građana (Spasojević, 2017: 267).

Kada predlaže nacrt zakona, Vlada je u obavezi da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu, ali Poslovnik ostavlja prostor i da nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača izbegne javnu raspravu (Poslovnik Vlade, Službeni glasnik RS, br. 76/2014, čl. 41). Javne rasprave nisu obavezne prilikom izrade strateških dokumenata. Takođe, odbori Narodne skupštine mogu da organizuju javna slušanja radi pribavljanja mišljenja i sugestija o predlogu zakona, praćenja sprovođenja i primene zakona ili drugih pitanja u nadležnosti odbora (Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 20/12, čl. 83).

Međutim, i javne rasprave i javna slušanja se organizuju veoma retko. Prema podacima Otvorenog parlamenta, samo šest javnih slušanja održano je u toku 2019, dok za 2020. imaju podatke o samo tri javna slušanja (CRTA, bez datuma). Najveći broj zakona se donosi po hitnom postupku. Čak i kada se organizuju rasprave ili slušanja, to se čini tek radi ispunjavanja forme u cilju obesmišljavanja celog procesa, sve primedbe i sugestije se ignorišu, pozivi se upućuju neblagovremeno, a izostaju izveštaji nakon rasprava ili javnih slušanja. Kako mehanizmi uključivanja javnosti u donošenje javnih politika sve više predstavljaju farsu i simulaciju demokratije, mnoge organizacije gube volju da u njima dalje učestvuju. Prisutan je i trend sve većeg učešća GONGO i PONGO u ovim procesima, čija je jedina uloga legitimizacija predloga Vlade (Građanske inicijative, 2019; Popović, Stojanović i Selaković, 2018)

Proces usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine je dobra ilustracija tendencije ka simuliranju demokratije i tek prividnog sprovođenja mehanizama za učešće građana (SHARE fondacija, 2016). Ovaj zakon su i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i brojne organizacije civilnog društva ocenile kao: „konfuzan, nejasan, prepun nepreciznih i suvišnih izuzetaka od zaštite podataka i suštinski neprimenljiv“ (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 71). Uprkos zamerka civilnog društva, Vlada koja je sačinila nacrt zakona, nije prihvatila nijednu sugestiju. U Narodnoj skupštini je dodatno iz predloga zakona izbačena odredba da se pravo na zaštitu privatnosti može ograničiti jedino zakonom. Više od 30 OCD je poslalo pismo narodnim poslanicima upozoravajući na protivustavnost ovakvog predloga i tražeći da se usvoji amandman kojim bi se vratila zakonska zaštita prava na privatnost. Narodna skupština je ovakve apele ignorisala i usvojila zakon bez ikakvih poboljšanja. Sada se već gotovo kao pravilo u zakonodavnom postupku primenjuje ova taktika potpunog izrgavanja postupaka konsultacija i uticaja zainteresovane i stručne javnosti, drskog neuvažavanja bilo kog drugačijeg mišljenja i potpune podređenosti državnih institucija na svim nivoima vlasti vladajućoj stranci.

Zaključak

U Srbiji nema formalnih prepreka za udruživanje građana i njihovo uključivanje u donošenje odluka i kreiranje javnih politika. U praksi, međutim, vidimo nezainteresovane, pasivne i poslušne građane koji se retko uključuju u građanski aktivizam. Značajan deo civilnog društva čine male, projektno usmerene organizacije s nestabilnom strukturom, finansijama i nedovoljnim učešćem građana. Stabilniju organizaciju, čvršće veze sa članstvom i redovnije izvore finansiranja (pre svega kroz članarine) imaju brojna interesna i profesionalna udruženja od medija, advokata i lekara do studenata, poslodavaca i sindikata. Poslednjih nekoliko godina dolazi do ekspanzije društvenih

pokreta i građanskih inicijativa koje donose preko potrebni pluralizam i kritičke glasove unutar civilnog društva. U praksi civilno društvo ima veoma mali uticaj na kreiranje politika i propisa. Formalni mehanizmi uključivanja više služe za simuliranje demokratije nego unapređenje komunikacije i saradnje. Vlast teško podnosi bilo koju vrstu kritike i intenzivno vodi kampanje protiv aktera civilnog društva koji na bilo koje načine pokušavaju da se suprotstave autoritarnim tendencijama vladavine i zalažu se za poštovanje ljudskih prava i demokratsko upravljanje. Paralelno s tim, vladajuće partije intenzivno osnivaju svoje nevladine organizacije u cilju zloupotrebe budžetskih sredstava namenjenih civilnom društvu, neutralisanja kritičkih glasova i simuliranja podrške u javnosti. Može se zaključiti da je civilno društveno organizovanje i delovanje u Srbiji daleko od zamišljene slike civilnog društva s početka teksta.

Literatura

- APR (2020). Registrovana udruženja u Srbiji: Agencija za privredne registre. Posećeno 13. 6. 2020. URL: <https://www.apr.gov.rs/pocetna.1898.html>.
- Bašić, G., Todosijević, B., Marković, K., Zafirović, J. (2020). Istraživanje socijalnih odnosa između etničkih zajednica u Srbiji. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta i Institut društvenih nauka.
- Bekčić, J., Momčilović, T. B. (2020). Srbija daruje 2019. Izveštaj o dobročinstvu. Beograd: Fondacija Katalist, Catalyst Balkans.
- Božović, D., Branković, T., Dolapčev, V. (2016). Ticking Boxes: CSOs in Policymaking in the European Union Accession Negotiations in Serbia. Belgrade: Belgrade Open School.
- CAF (2019). CAF World Giving Index 10th Edition. Ten Years of Giving Trends. Posećeno: 13. 04. 2020. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf.
- CIVICUS (2019). People Power Under Attack. A Report Based on Data from the CIVICUS Monitor. Johannesburg: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.
- CRTA (bez datuma). Analize i statistike. Posećeno 04. 7. 2021. URL: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/javna-slusanja>.
- CRTA (2017). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.
- CRTA (2018). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2018. Beograd: CRTA.
- CRTA (2021). Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2020. Beograd: CRTA.
- Delibašić, B., Nikolić, S., Vasiljević, J. (2019). Demokratizacija odozdo: Formiranje i delovanje novih društvenih pokreta u Srbiji i Makedoniji. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Centar za etiku, pravo i primenjenu filozofiju.
- Fiket, I., Pavlović, Z., Pudar Draško, G. (2017). Političke orijentacije građana Srbije: kartografija

nemoći. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Građanske inicijative (2019). Procena potreba organizacija civilnog društva u Srbiji 2019. Beograd: Građanske inicijative.

IPSOS Strategic Marketing, Velat, D. (2019). Sektor građanskog društva u Srbiji u 2019. godini. Beograd: Građanske inicijative, Helvetas.

Ivković, A., Cuckić, N., Burazer, N. (2019). Stanje demokratije u Srbiji 2019. Beograd: Centar savremene politike.

Ivković, A., Cuckić, N., Muminović, E., Burazer, N. (2020). Stanje demokratije u Srbiji 2020. Beograd: Centar savremene politike.

Lončar, J. (2010). Odnos civilnog društva i države nakon 5. oktobra 2000. godine. U: D. Pavlović (ur.) Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle (str. 119–130). Beograd: Heinrich Böll Stiftung Jugoistočna Evropa.

Mihajlović, S. (2017). Obaveštenost građana Srbije o ratovima 90-ih godina, ratnim zločinima i suđenjima optuženima za ratne zločine. Istraživanje javnog mnjenja građana Srbije za potrebe dnevnog lista Danas. Beograd: Demostat.

Mojsilović, M., Klačar, B., Sretenović, V., Žegarac, J., Radović, N. (2011). Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom: Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.

Obradović, V. (2019). Kako GONGO organizacije urušavaju pravosuđe: Peščanik. Posećeno 25. 1. 2021. URL: <https://pescanik.net/kako-gongo-organizacije-urusavaju-pravosudje>.

Orlović, S. (2017). Interesne grupe. Godišnjak Fakulteta političkih nauka, 17: 9–35.

Orlović, S. (2019). Serbia: Interest Groups in an Unconsolidated Pluralist Democracy. Journal of Public Affairs, 19(2): 1–13.

Pavlović, V. (2006). Civilno društvo i demokratija. Beograd: Službeni glasnik.

Petrović, J. and Stanojević, D. (2019). Between 'CV Builder' and 'Genuine' Activist: The Many Faces of Youth Civic Engagement in Serbia. Sociologija, 61(2): 259–276.

Popović, D., Selaković, B., Teofilović, I., Grbović, P. (2020). Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje Srbija 2019. Beograd: Građanske inicijative, Fondacija za otvoreno društvo.

Popović, D., Stojanović, M., Selaković, B. (2018). Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje. Srbija 2014–2018. Beograd: Građanske inicijative.

Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst.

Poslovnik Vlade, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba.

SHARE fondacija (2016) Komentari na Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Posećeno 4. 07. 2021. URL: https://resursi.sharefoundation.info/wp-content/uploads/2016/11/share_fondacija_komentari_na_nacrt_zakona_o_zastiti_podataka_o_licnosti.pdf.

Spasić, I. (2013). Kultura na delu: Društvena transformacija Srbije iz burdijeovske perspektive. Beograd: Fabrika knjiga.

Spasojević, D. (2017). Country Reports: Non-EU Countries Serbia. In P. Vandor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (eds.), Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities

(pp. 266–280). Vienna: Erste Foundation.

Spasojević, D. (2019). Serbia. In E. More-Hollerweger, F. E. Bogorin, J. Litofcenko, M. Meyer (eds.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019* (pp. 131–141). Vienna: Erste Foundation.

Stojiljković, Z. (2018). Erozija institucija i/ili populističko opelo nad autonomnim (samo)organizovanjem: slučaj sindikata u Srbiji. U: B. Đorđević (ur.), *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji* (str. 271–286). Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.

Stojiljković, Z. (2019a). Potencijali za promene: Ogledi o sindikatima, civilnom društvu i strategijama promena. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

Stojiljković, Z. (2019b). Sindikati i tranzicija – jedna do kraja neispričana priča. *Sociološki pregled*, 53(3): 860–882.

Stojiljković, Z. (2020). *Građani, politika i sindikati: slučaj Srbija*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Klasne nejednakosti i demokratija

Slobodan Cvejić

Uvod

„Klasa se vraća – klasne nejednakosti su sada u centru pažnje različitih medija, suštinski su važne za kampanje i protestne pokrete i deo su svakodnevnog razgovora. Sprečavanje štetnih efekata klasnih razlika ponovo igra ključnu ulogu u formiranju javnih politika i formalnoj politici.“ Ovako počinje poglavlje o klasnim disparitetima i društvenim nejednakostima u 'demokratskoj reviziji' britanske demokratije iz 2018. godine pod naslovom „Promena demokratije u Ujedinjenom Kraljevstvu“ (Dunleavy, Park and Taylor, eds. 2018: 408). Zbilja, i bez eksplicitnog pominjanja društvenih klasa, bavljenje razarajućim efektima globalne ekonomske krize iz 2008. godine navelo je brojne analitičare da zadru u strukturu društvenih odnosa i ukažu na porast razlika između stratifikacijskih grupa. Kao što primećuju Patison i Voren (Pattison and Warren, 2018: 409): „donedavno su neki ozbiljni društveni naučnici sumnjali u društveni značaj klase, a kada je to bilo neizbežno klasama su se bavili implicitno diskutujući o nejednakosti u raspodeli dohotka ili baveći se siromaštvom, siromašnima, ekonomskim teškoćama i socio-ekonomskom uskraćenošću“. Međutim, nakon objavljivanja nekoliko poznatih studija o ekonomskim nejednakostima u drugoj deceniji 21. veka (Štiglic, 2012; Piketi, 2015; Milanović, 2016) pogled na društvene nejednakosti se „u znatnoj meri premestio iz oblasti ljudskih prava i drugih individualizovanih iskustava (glasačkih prava, potrošačkih prava i sl.) na teme koje prepoznaju stratifikacijske grupe ili makar grupisanja na krajevima hijerarhijske skale raspodele bogatstva, pre svega finansijskog“ (Cvejić, 2019: 23). Na ovaj način se ukazuje da društvene klase postoje. One nisu plod analitičke konstrukcije nego realno postojećih odnosa koji utiču na raspodelu društvenog bogatstva, moći i uticaja.

Iako je u globalizovanom svetu u eri digitalizacije individualizacija (društvenog života, ekonomskog funkcionisanja, kulturnog formiranja) postala lakša i intenzivnija nego ikad, nove tehnologije i načini komunikacije i umrežavanja stvaraju, s druge strane, povećane mogućnosti grupnog konstituisanja, a na taj način i mogućnost za jasniju klasnu polarizaciju. Kako to kaže Skemblem (Scambler, 2019) „klasa je donekle izgubila značaj za formiranje identiteta u individualizovanoj, 'tečnoj' ili relativizovanoj kulturi savremenog finansijskog kapitalizma, ali nije izgubila ništa od svoje strukturne snage. Ako joj je umanjen uticaj 'subjektivno', uvećan joj je, tvrdim, uticaj 'objektivno'“. Klasne nejednakosti su često pokrivena dominantnijim i subjektivno osveženijim identitet-

skim obrascima, kao što su rodni, etnički i sl, tako da njihov mobilizacijski potencijal često biva zatomljen ovim pomenutim. Ali, strukturna snaga klasne pozicije i klasnih odnosa je istrajnija i zato su klasni odnosi od izuzetnog značaja za razvoj ravnopravnog, demokratskog društva. Skemblem argument za ovaj stav pronalazi kod Sejera (Sayer, 2015) koji za primer uzima nove laburiste kada želi da pokaže licemerje neoliberala koji s jedne strane podržavaju rodnu, rasnu, seksualnu jednakost i osuđuju diskriminaciju, a s druge strane legitimizuju povećane ekonomske nejednakosti i brane interese rentijera: „Rentijeri mogu da žive na račun drugih bez obzira na njihov rod, rasu, seksualnost itd“.

Da bi se razumeo odnos između klasnih nejednakosti i političke sfere važno je u prvi plan staviti klasne odnose pre nego same društvene klase. Na taj način pažnja se usmerava na uzroke, tj. na procese i mehanizme koji generišu klasne nejednakosti, a ne samo na posledice, tj. na ekonomski i društveni položaj nižih klasa.¹²⁷ Odnosi koji utiču na nejednaku raspodelu bogatstva, moći i uticaja se u velikoj meri reflektuju kroz javne politike kojima se definiše društveni i ekonomski položaj brojnih članova društva, pa i samih društvenih klasa. Politika dogovaranja minimalne plate ima direktan efekat na ekonomski položaj radničke klase, politika javnog upravljanja ima direktan uticaj na položaj velikog broja pripadnika srednje klase, politika agrarnih subvencija ima efekat na položaj poljoprivrednika, politika javnog obrazovanja na startne pozicije potomaka svih društvenih klasa itd. Vladajuća klasa ima ključnu ulogu u definisanju javnih politika i koristi ih za zaštitu svojih interesa. Ovo se najjasnije vidi kroz činjenicu da u periodu stroge javne štednje nakon izbijanja globalne finansijske krize 2008. godine restriktivne mere nisu jednako pogodile sve – ekonomske nejednakosti su porasle, a bogatstvo najbogatijih 1% se uvećalo.¹²⁸ Ovo znači da je ekonomska politika bila definisana tako da zadovolji interese vladajuće klase, na račun svih ostalih klasa.

Međutim, na ovom mestu valja naglasiti da diskusija o merama socijalne politike i drugih srodnih konceptata (država blagostanja, socijalna država) nije dovoljna da bi se sistematično i održivo pristupilo regulisanju klasnih odnosa i smanjivanju klasnih nejednakosti. Nije dovoljno voditi računa samo o visini prihoda građana i domaćinstava. Mere socijalne politike imaju smisla samo ako su usmerene na povećanje klasne pokretljivosti. Širi obuhvat obrazovanjem, od predškolskog do univerzitetskog, aktivne mere zapošljavanja, osnaživanje dohotka najsiromašnijih porodica i neke druge mere socijalne politike treba da stvaraju aktivno društvo, da pomognu pojedincima da uđu na tržište rada, da se usavršavaju i napreduju u karijeri. U tom smislu, politike su

127 U ovom tekstu koristim 3-klasnu shemu (viša/vladajuća – srednja – niža) koja se može razložiti na hijerarhiju od sedam slojeva/klasa: višu, srednju sitno-preduzetničku, srednju stručnjačku, prelaznu (tehničari i službenici), kvalifikovanu radničku, nekvalifikovanu radničku i sitno-poljoprivredničku. Više o tome u Lazić, Cvejić, 2007: 62.

128 Izveštaj *Oxfama* iz januara 2020. konstatuje da 2.153 svetska milijardera poseduju više bogatstva nego 4,6 milijardi ljudi koji čine 60% stanovništva (dostupno na: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/worlds-billionaires-have-more-wealth-46-billion-people>).

usmerene na to da podrže povećanu uzlaznu pokretljivost pripadnika nižih društvenih slojeva. Zbog toga u analizi veze između klasnih odnosa i demokratije treba obratiti pažnju na indikatore klasne pokretljivosti. Važno je znati da li danas potomci iz nižih društvenih klasa imaju priliku da to prevaziđu tako što će se u svom životnom, tačnije radnom veku probiti u srednju ili vladajuću klasu.

Postojanje mogućnosti da se pojedinci nižeg društvenog porekla tokom odrastanja školuju, a potom zaposle i svojim radom probiju u srednji ili čak gornji deo klasne hijerarhije, omogućava smanjenje društvenih nejednakosti. Samim tim, za veći broj članova društva otvara se mogućnost participacije u društvenom životu, odlučivanju, raspodeli društvenog bogatstva. Ako postoji vidljiv način da se u vladajuću klasu probijaju ljudi iz svih drugih klasa, a ne samo srednje i najviše, pojedinci će biti manje motivisani da ulaze u klasni konflikt. Ideja o izuzetnom značaju klasne pokretljivosti za stabilnost demokratije je stara. Asemoglu, Egorov i Sonin (Acemoglu, Egorov, Sonin, 2016: 1) je prepoznaju kod Tokvila (Tocqueville) i ističu Lipsetovu (Lipset) razradu Tokvilove teze: „U opisu društvenih uslova Angloamerikanaca u 'Demokratiji u Americi', Tokvil je zaključio da institucionalizacija široko rasprostranjene individualne društvene pokretljivosti, uzlazne i silazne, ima političke posledice – stabilizaciju demokratskog poretka.“

Nadalje, želimo da istaknemo još jedan aspekt veze između društvenih klasa i demokratije. Iako u tekstovima koji imaju klasni pristup dominira analiza položaja radničke klase (tzv. klasizam), u kontekstu naše teme treba istaći da je veoma bitno opisati i položaj srednje klase. Ne samo zato što se sastav ove društvene klase stalno menja (poznate su teze o 'fluidnosti' i 'neuhvatljivosti' srednje klase), nego i zato što ona ima poseban značaj za stabilnost demokratije. Sada već zastarela stanovišta su polazila od pretpostavke da je srednja klasa prosvećeni deo društva i da njen obim i stabilna strukturna pozicija ukazuju na razvijenost demokratskog društva. Savremeni pristupi srednjoj klasi su više diferencirani i ukazuju na to da položaj, stavovi i društvena akcija srednje klase u velikoj meri zavise od načina na koji ona prepoznaje svoj interes i traga za klasnim savezom u kojem taj interes može da zaštititi. Ističe se da su stavovi srednje klase prema političkoj tranziciji (demokratizaciji) veoma varijabilni i da u velikoj meri zavise od šansi za društvenu pokretljivost. Tradicionalno stanovište o demokratizaciji tvrdi da „kada članovi društvene grupe očekuju da pređu u neku drugu društvenu grupu u skorijoj budućnosti, oni bi trebalo da imaju manje razloga da isključuju ove druge društvene grupe iz političkog procesa“ (Acemoglu, Egorov and Sonin, 2016: 30). Međutim, proučavajući proteste u okviru Arapskog proleća, Leventoglu (Leventoglu, 2014) je obratio pažnju na više nijansi u vezi s klasnom akcijom. On je zaključio da su ovi protesti bili u suštini srednjeklasni, a da je akcija srednje klase počivala na kalkulaciji njenih članova između kratkoročnih dobiti u slučaju da podržavaju autokratski režim i dugoročne dobiti u slučaju da podrže demokratizaciju. Dakle, šansa za povećanu pokretljivost ka boljem društvenom

položaju, zasnovana na specifičnom kulturnom kapitalu (sposobnosti da se sagleda ovakva perspektiva u dugom vremenskom roku) ključna je za pokretanje društvene akcije srednje klase u pravcu izgradnje i/ili stabilizacije demokratije. U prilog ovoj tezi idu i nalazi istraživanja građanskog protesta „1 od 5 miliona“, koje je početkom 2019. godine u Beogradu realizovao SeConS. Učesnike ovog protesta su skoro u potpunosti činili visokoobrazovani pripadnici urbane srednje klase, s povoljnom pozicijom na tržištu rada. Njihov protest nije bio ekonomskog karaktera, nego se ticao demokratskih vrednosti. Učesnici protesta su gledali u budućnost i iznosili zahteve u pravcu jačanja demokratije i institucija, što bi trebalo da na duži rok stabilizuje uslove za njihov povoljan društveni položaj. Do zaključka o diferenciranom strukturnom položaju i s tim povezanim stepenom podrške demokratiji, u ovom slučaju pravnoj državi, došli smo i kada smo svojevremeno izučavali podršku vladavini prava u Srbiji (Vuković and Cvejić, 2014). Empirijsko istraživanje je pokazalo da podrška vladavini prava nije bila široko prihvaćena i zavisila je od strukturnog, društveno-ekonomskog položaja ispitanika, ali je u teškoj ekonomskoj situaciji zavisila i od stepena ostvarenosti interesa. Za ovakav nalaz je bilo ključno što smo prepoznali diferencijaciju unutar srednje klase – oni njeni pripadnici koji su bili u stanju da unaprede svoj društveno-ekonomski položaj tokom postsocijalističke transformacije davali su više podrške vladavini prava, dok su oni čiji se društveno-ekonomski položaj nije popravio daleko više potcenjivali vladavinu prava.

Iz prethodno navedenih razloga u nastavku rada ćemo predstaviti razlike između društvenih klasa u Srbiji u tri aspekta relevantna u periodu postsocijalističke demokratske tranzicije u Srbiji. Jedan aspekt su promene u trendu klasne pokretljivosti u Srbiji, drugi su promene u demokratskoj vrednosnoj orijentaciji, a treći aspekt predstavljaju promene u akcionom potencijalu građana i društvenih klasa.¹²⁹

Promene u klasnoj strukturi Srbije

Put izgradnje demokratskih institucija u Srbiji je tegoban. Transformacija iz socijalističkog u kapitalističko društvo je usporena i obeležena brojnim preprekama. Ranije smo već istakli (Cvejić, 2016) da je srpsko društvo ušlo u proces odlaganja (re)konstituisanja kapitalizma. Ovaj društveni poredak je okarakterisan kao politički kapitalizam

129 Treba naglasiti da u Srbiji od početka postsocijalističke transformacije (1990) klasna analiza nije široko primenjivana, što se poklopilo sa istim trendom u svetskim društvenim istraživanjima. Ipak, postoji jedan krug istraživača okupljenih u Institutu za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu koji više od tri decenije neguju tradiciju klasne analize i sprovode empirijska, prvenstveno anketna, istraživanja koja daju dobru naučnu građu za izučavanje stratifikacijskih promena. Zahvaljujući tome u priliци smo da predstavimo promene u klasnoj pokretljivosti u periodu postsocijalističke demokratske tranzicije.

(Antonić, 1993; Arandarenko, 1995), tek nakon decenije blokirane postsocijalističke transformacije (Lazić i Cvejić, 2007). Kao i u većini drugih postsocijalističkih zemalja u Srbiji je ovakav obrazac društvenih promena obeležen intenzivnim zarobljavanjem državnih institucija i javnih resursa od strane političkih i ekonomskih elita (Lazić, 2000). Ove elite imaju tendenciju zatvaranja u ekskluzivne mreže i tendenciju samoreprodukcije. Pripadnici ovih elita su međusobno povezani ili preko ličnih veza ili kroz političke i privredne klubove, a njihovi potomci po pravilu dospevaju u isti krug vrlo brzo nakon završetka školovanja. Neformalni odnosi koji jačaju u ovakvim mrežama transformišu se u formalne institucije kroz uticaj na političke odluke i formiranje zakonodavnog (normativnog) okvira (Helmke, Levitsky, 2004) i otežavaju političku konkurenciju i parlamentarnu demokratiju koje su izuzetno važne za demokratsku političku kulturu i društvenu koheziju (Burawoy, Verdery, 1999). Zbog ovih razloga reprodukcija elite, kroz značajnu ulaznu pokretljivost iz nižih društvenih slojeva, predstavlja preduslov za rast solidarnosti i kohezije u društvu. Međutim, budući da je očekivano da se klasna pokretljivost odvija postepeno kroz klasnu hijerarhiju (ulazna pokretljivost u prvi sledeći viši sloj – na primer iz srednje u vladajuću klasu – jeste verovatnija nego međugeneracijsko preskakanje više slojeva – na primer iz sloja nekvalifikovanih radnika u vladajuću klasu) veoma je važna i pokretljivost između ostalih slojeva na klasnoj lestvici.

Brojni indikatori pokazuju da je privreda u Srbiji bila u fazi oporavka i stabilizacije od 2015. do 2019. godine. Stoga je kraj druge decenije 21. veka dobar momenat za proveru efekta velikih sistemskih promena na klasnu strukturu i klasnu pokretljivost i za uvid u to da li su konsolidacija kapitalizma i ekonomski oporavak doneli ne samo povećanu marginalnu pokretljivost (generalno uvećane šanse zbog povećane privredne dinamike) nego i veću realnu pokretljivost (šansu za klasni uspon koja se potomku neke klase otvara u odnosu na potomke iz drugih klasa), koja je važan indikator smanjenja društvenih nejednakosti o kojima smo govorili na početku teksta.

Analiza promene strukture privrede i zaposlenosti po sektorima i privrednim granama pokazala je i da se klasna struktura u Srbiji menja. „Neki elementi transformacije (su) postepeniji i dužeg trajanja, kao na primer opadanje broja sitnih poljoprivrednika i porast broja zaposlenih u uslužnim delatnostima, a neki su novijeg datuma i intenzivniji, kao značajan porast broja sitnih preduzetnika i samozaposlenih, porast zaposlenosti u prerađivačkoj industriji, IT sektoru i stručnim, naučnim i inovacionim delatnostima“ (Cvejić, 2019: 30).

Tabela 1. Stope promene registrovane zaposlenosti po odabranim industrijskim granama, 2017. i 2018. godine

INDIKATOR	2017	2018
Poljoprivredna proizvodnja, lov i uslužne delatnosti	-1,1	-1,7
Prerađivačka industrija	6,0*	6,5**
Građevinarstvo	1,2	7,9
Usluge smeštaja i ishrane	5,7	9,4
Informisanje i komunikacije (najviše IT sektor)	7,5	7,2
Poslovanje nekretninama	3,2	7,8
Stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti	5,2	5,8
Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti	7,3	14,7
Obrazovanje	1,1	0,6
Zdravstvena i socijalna zaštita	0,1	0,6

*najveći rast je bio u proizvodnji motornih vozila i prikolica (16,9%), proizvodnji kože i predmeta od kože (13,6%), proizvodnji električne opreme i nameštaja (po 11,5%) i proizvodnji proizvoda od gume i plastike (10,3%).

**najveći rast je bio u proizvodnji motornih vozila i prikolica (29,9%), proizvodnji električne opreme (15,5%), proizvodnji duvanskih proizvoda (13,4%) i proizvodnji osnovnih metala (10,7%).

Izvor: Cvejić (2019: 32).

Osim toga, opao je broj zaposlenih u javnom sektoru, a porastao u privatnom, ali u oba sektora raste zaposlenost van radnog odnosa. Ove tendencije ukazuju da se tržište rada, a sa njim i klasno-slojna struktura transformišu pod uticajem lokalnih i globalnih faktora. Evidentno je da dolazi do ukрупnjavanja poseda u poljoprivredi, „što dovodi do smanjenja broja sitnih poljoprivrednika, a taj gubitak radne snage je kompenzovan modernizacijom poljoprivredne proizvodnje (vezanom i za ukрупnjavanje poseda) i većom produktivnošću“ (Cvejić, 2019: 33). Promene su zahvatile i srednju klasu tako što se smanjuje broj zaposlenih u javnom sektoru, gde su poslovi stabilni i igraju specifičnu ulogu u reprodukciji sistema, dok s druge strane raste broj stručnjaka zaposlenih u privatnom sektoru, a najviše u informacionim tehnologijama, uslugama, prerađivačkoj industriji. Položaj pripadnika srednje klase postaje nestabilniji, oni češće rade u nesigurnijim uslovima, na osnovu kratkotrajnih ugovora. „Paralelno s tim

raste broj samozaposlenih (koji su često angažovani upravo preko takvih ugovora), što znači da sitno-preduzetnička komponenta srednje klase raste. I broj manualnih radnika u prerađivačkoj industriji je donekle porastao, što znači da su se otvorile nove pozicije za pripadnike društvenih slojeva čiji broj se smanjuje“ (Cvejić, 2019: 34).

Tabela 2. Promene u strukturi registrovane zaposlenosti, 2017. i 2018.

INDIKATOR	2017	2018
Broj zaposlenih u radnom odnosu	1.908.866	1.979.821
Kod pravnih lica	1.569.203	1.619.350
Stopa rasta	2,2	3,2
Preduzetnici, lica zaposlena kod njih i ona koja samostalno obavljaju delatnost	339.663	360.471
Stopa rasta	5,9	6,1
Broj zaposlenih van radnog odnosa	68.491	72.725
Kod pravnih lica	65.698	68.891
Stopa rasta	5,7	4,9
Preduzetnici, lica zaposlena kod njih i ona koja samostalno obavljaju delatnost	2.794	3.834
Stopa rasta	15,3	37,2

Izvor: Cvejić (2019: 32).

Pogledajmo u nastavku kako su se ove promene u klasnom sastavu odrazile na otvaranje klasne strukture i poboljšavanje šanse članova društva da se uspnu u društvenoj hijerarhiji.

Promene u klasnoj pokretljivosti

U ovom poglavlju će biti prikazani podaci o klasnoj pokretljivosti kao indikatoru otvorenosti društvene strukture. Imamo priliku da uporedimo klasnu pokretljivost u tri vremenske tačke: 2003, 2012. i 2018. godine.¹³⁰ U sva tri istraživanja je korišćena sedmočlana skala klasno-slojnog položaja dobijena operacionalizacijom tri oblika kapitala: ekonomskog, kulturnog i organizacionog (Lazić, Cvejić, 2007: 62).¹³¹ Na ovaj način razlikujemo sledećih sedam društvenih slojeva.

Tabela 3. Društveni slojevi i stepen raspolaganja ekonomskim (E), kulturnim (K) i organizacionim (O) kapitalom

Društveni sloj	Veličina raspoloživog kapitala
Krupni i srednji preduzetnici, viši i srednji direktori, političari	Velik E i/ili O
Sitni preduzetnici, niži rukovodioci	Srednji E i/ili O
Stručnjaci i samozaposleni sa univerzitetskim obrazovanjem	Mali E i/ili O i velik K
Nemanuelni radnici i samozaposleni sa srednjom školom	Bez ili mali E i O, srednji K
Kvalifikovani manuelni radnici	Bez E ili O, mali K
Nekvalifikovani manuelni radnici	Bez E, O i K
Sitni farmeri	Zanemarljiv E, bez O i K

Pre nego što predstavimo podatke o klasnoj pokretljivosti istaći ćemo da je ekonomska nejednakost između klasa porasla u posmatranom period.¹³² Grafikon 1 pokazuje da je materijalni položaj svih slojeva opao 2012. godine kada su efekti globalne finansijske

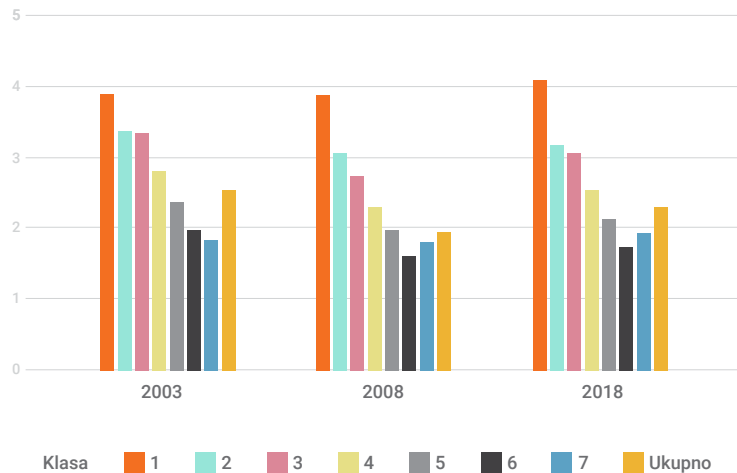
130 Tada su realizovana tri anketna istraživanja na velikim uzorcima: u 2003. godini istraživanje je realizovano u okviru projekta *South East European Social Survey Project* na uzorku od 2.997 ispitanika (projekat je podržala Vlada Kraljevine Norveške.), a istraživanja u 2012. i 2018. godini realizovana su u okviru projekta *Izazovi nove društvene integracije u Srbiji – koncepti i akteri*, na uzorcima od 2.500 ispitanika i 2.211 ispitanika, tim redom (projekat je podržalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije).

131 Ekonomski kapital uključuje imovinu i prihode, kulturni kapital podrazumeva formalno obrazovanje, znanja i veštine, a organizacioni kapital označava poziciju grupe unutar procesa donošenja odluka, kako u političkim tako i u ekonomskim hijerarhijskim strukturama.

132 Ovde prikazujemo srednje vrednosti na indeksu materijalnog položaja koji je iskazan skalom 1–5 (1 znači nizak materijalni položaj, a 5 visok). Indeks je sačinjen od 42 stavke koje mere: imovinu, prihode i potrošnju.

krize bili najjači i da se potom za većinu slojeva popravio do 2018. godine. Ipak, može se videti da je stepen oporavka bio veći za višu i srednju klasu (slojevi 1, 2 i 3) nego za ostale, što znači da su se klasne nejednakosti uvećale.

Grafikon 1. Prosečan rezultat društvenih klasa/slojeva na indeksu materijalnog položaja



Izvor: Manić, Mirkov, 2019: 67.

Otvorena društvena struktura je neophodan preduslov za napredovanje prema zaslugama, a ne prema nasleđenom statusu, što ima direktan uticaj na stabilizaciju demokratije u društvu. Podsetićemo još jednom da nijedno društvo nije apsolutno otvoreno i da je očekivano i realno da se nešto od finansijskog, kulturnog, socijalnog i simboličkog kapitala roditelja prenosi na decu, tako da ona kroz razvoj i socijalizaciju nejednakom brzinom i uspehom grade sopstvenu društvenu poziciju. S druge strane, u interesu je skoro svih članova društva da kanali za društveni uspon budu otvoreni za pripadnike nižih društvenih slojeva, jer se na taj način bolje grade i koriste ljudski resursi i stvara osećaj pravednosti, suštinski sastojak poverenja i društvene kohezije. Da bi se taj opšti društveni interes zaštitio, potrebno je da javne institucije, normativno shvaćene kao proizvod društvenog konsenzusa i racionalnosti, upravljaju uslovima društvene reprodukcije tako da sprečavaju barijere klasnoj pokretljivosti. Tipični primeri institucija koje deluju u tom pravcu su: dostupno, jeftino i kvalitetno javno obrazovanje, borba protiv korupcije i političkog klijentelizma, građanska participacija itd. Na taj način će realna mera otvorenosti klasne strukture biti onaj stepen klasne pokretljivosti koji se ostvari kroz sučeljavanje ta dva suprotstavljena mehanizma: samoobnavljanja klasnog položaja vladajuće klase i efikasnih, pravednih i transparen-

tnih institucija. Mogućnost da se trend u klasnoj pokretljivosti (otvaranju/zatvaranju klasne strukture) prati kroz vreme pruža dodatnu priliku da se objektivno oceni koliko demokratskog kapaciteta nosi jedno društvo.

U Tabeli 4 je prikazana ulazna slojna pokretljivost za svaki od sedam slojeva u svakoj od tri godine istraživanja (koliko % sadašnjih pripadnika nekog sloja je stiglo od roditelja iz svakog od sedam analiziranih slojeva). Cilj je da vidimo da li je s vremenom dolazilo do varijacije u obrascima ulazne klasne pokretljivosti.

Tabela 4. Međugeneracijska ulazna slojna pokretljivost, u %

Sloj oca*		Sloj ispitanika*						
		1	2	3	4	5	6	7
N	2003	64	68	204	363	288	73	147
	2012	40	77	133	205	193	51	143
	2018	66	64	181	111	175	77	104
1	2003	19	3	10	4	1	1	0
	2012	25	4	10	6	3	0	3
	2018	20	8	8	3	1	1	1
2	2003	3	9	3	3	1	0	0
	2012	0	8	4	1	1	0	0
	2018	6	14	9	2	4	3	1
3	2003	17	15	18	7	2	1	0
	2012	33	9	30	7	5	4	1
	2018	21	11	34	8	9	9	1
4	2003	22	21	21	18	9	3	3
	2012	15	22	25	20	14	8	7
	2018	9	17	22	28	15	10	7
5	2003	16	22	16	32	32	19	5
	2012	18	22	22	36	40	28	15
	2018	30	34	17	29	35	17	10
6	2003	14	17	15	20	31	47	9
	2012	2	13	3	14	15	29	18
	2018	6	10	6	20	18	44	17
7	2003	9	13	17	16	24	29	83
	2012	7	22	6	16	22	31	56
	2018	8	6	4	10	18	16	63

Izvor: Cveiić (2019: 36)

- *
 1 – vladajuća klasa
 2 – sitni preduzetnici
 3 – stručnjaci
 4 – nemanuelni radnici (službenici i tehničari)
 5 – VKV radnici
 6 – NKV radnici
 7 – sitni poljoprivrednici

U Tabeli 4 je pokazano da je ulazna pokretljivost iz elite u elitu (samoreprodukcija) porasla u 2012. godini da bi se 2018. ponovo vratila na vrednost sličnu onoj iz 2003. godine. Budući da su ranija istraživanja ukazala na porast homogenizacije ekonomskog dela vladajuće klase (Lazić, 2014), može se pretpostaviti da je promena sastava političkog dela ove klase nakon izbora 2012. i 2014. doprinela ponovnom delimič-

nom opadanju stope samoreprodukcije. Ovaj trend se delimično može objasniti i pristrasnošću poduzorka ekonomske elite u kojem dominiraju srednje i niže direktorske pozicije koje su dostupnije potomcima nižih društvenih slojeva. Neočekivan je pad ulazne pokretljivosti iz sloja stručnjaka u vladajuću klasu. S obzirom na to da potomci stručnjaka nisu značajnije punili ni sloj sitnih preduzetnika, a porast njihove ulazne pokretljivosti u oba radnička sloja, iako vidljiv, jeste mali po obimu, može se pretpostaviti da je statistički značajan broj potomaka ove klase odabrao da emigrira i da ovde imamo direktan efekat tzv. odliva mozgova. Nažalost, ovaj kontekstualni zaključak nije moguće empirijski proveriti na osnovu podataka iz našeg istraživanja.

Smanjenje ulazne pokretljivosti iz sloja stručnjaka u vladajuću klasu je kompenzovan značajnim povećanjem ulazne pokretljivosti iz sloja kvalifikovanih radnika. Ovo označava izmenu u regrutacijskom obrascu vladajuće klase i verovatno je vezano za promene u strukturi društvenih mreža kroz koje se ova regrutacija obavlja i prethodno pomenutu pristrasnost poduzorka ekonomske elite. Zbog toga je važno istaći da ovaj trend nije povezan sa stranačkom pripadnošću ili političkom orijentacijom ove grupe ljudi: oko polovine njih nisu članovi nijedne stranke i ne misle da ijedna stranka najbolje reprezentuje njihove interese, a samo 1/4 misli da to čini neka od stranaka vladajuće koalicije i to su po pravilu pripadnici političke elite. Samo 1/3 nema univerzitetsko obrazovanje, nego srednje (i ti su preduzetnici), a 2/3 je završilo državne univerzitete. Polovina radi u javnom sektoru (političari i direktori javnih preduzeća), a ostali u privatnom i mešovitom. Upadljiva je koncentracija u Vojvodini, jer polovina potomaka kvalifikovanih radnika koji sada čine elitu je iz ovog regiona.

Povećanje ulazne pokretljivosti u sloj sitnih preduzetnika i samozaposlenih je očekivano iz istog sloja i iz nekoliko drugih slojeva u 2018. godini s obzirom na već uočeno povećanje obima ovog sloja. Međutim, osim samoreprodukcije porastao je samo upliv iz sloja kvalifikovanih radnika. Ovo se može objasniti pojačanim preduzetničkim sklonostima potomaka ovog sloja u uslovima porasta broja samostalnih preduzetnika i zaposlenosti van radnog odnosa. Izostanak očekivanog povećanja ulaznosti iz sloja stručnjaka još jednom potvrđuje kontekstualni zaključak o uticaju odliva mozgova na promene u obrascima klasne pokretljivosti u Srbiji.

Dominantan tok u reprodukciji sloja stručnjaka je samoreprodukcija, koja je još pojačana u 2018. godini u odnosu na 2012. i 2003. Druga upadljiva promena je pomenuti povećan ulazak iz stručnjačkog u radničke slojeve. Ovo i jesu većinom ljudi koji nemaju završen fakultet (više od 90% njih), 2/3 rade u privatnom sektoru i 2/3 u uslužnim granama. Ravnomerno su starosno, polno i teritorijalno raspoređeni. Ovo je svojevrsna razmena između gornjeg i donjeg dela lestvice, gde sposobniji potomci sloja kvalifikovanih radnika češće dospevaju u klase 1 i 2, dok manje sposobni potomci klase 3 češće nego ranije dospevaju u klase 5 i 6. S obzirom na to da je ulazna međugeneracijska pokretljivost iz svih nižih slojeva u sloj stručnjaka stagnirala ili opala, a porasla

je jedino iz istog sloja i sloja sitnih preduzetnika, moglo bi se reći da tržište rada kao jedan od činilaca klasnog pozicioniranja još uvek nije u stanju da u Srbiji apsorbuje sve stručnjake koje obrazovni sistem proizvede.

Što se tiče prelaznog sloja (službenici, tehničari), vredna pažnje je varijacija u stopi samoreprodukcije – ona je značajno porasla u 2018. godini, kao što smo i očekivali na osnovu analize podataka o zaposlenosti.

Za potomke sloja kvalifikovanih radnika smo već istakli da 2018. u znatno većoj meri popunjavaju višu klasu i sitnopreduzetničke pozicije nego u 2012. i 2003. Zanimljivo je da ovo, mimo naših očekivanja, kao efekat ima njihovu smanjenu samoreprodukciju, a da neka mesta u ovom sloju intenzivnije nego ranije popunjavaju potomci oba sloja srednje klase.

Potomci kvalifikovanih radnika manje ulaze i u sloj nekvalifikovanih radnika nego ranijih godina. Čak je i ulazak iz sve malobrojnijeg sloja sitnih poljoprivrednika znatno manji nego ranijih godina, tako da nešto veći ulazak potomaka sloja stručnjaka ne predstavlja kompenzaciju. Zbog toga je dominantan obrazac reprodukcije ovog sloja znatno povećana samoreprodukcija, što smo i očekivali.

Konačno, kod sloja poljoprivrednika se, kao što smo pretpostavili, ne dešava skoro ništa osim samoreprodukcije. Ona nije potpuna, ali je najjača od svih slojeva koji su analizirani. Dvadeset i sedam posto pripadnika ovog sloja još uvek čine potomci kvalifikovanih i nekvalifikovanih radnika.

Da bismo odmerili realni stepen samoreprodukcije u međugeneracijskoj klasno-slojnoj pokretljivosti pokazaćemo doprinos svakog sloja ukupnom procentu samoobnavljanja (Tabela 5).

Tabela 5. Međugeneracijske stope klasne samoreprodukcije, u %

Godina istraživanja	Sloj ispitanika*							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
2003	1	1	3	5	8	3	10	31
2012	1	1	5	5	9	2	10	33
2018	2	1	8	4	8	4	8	35

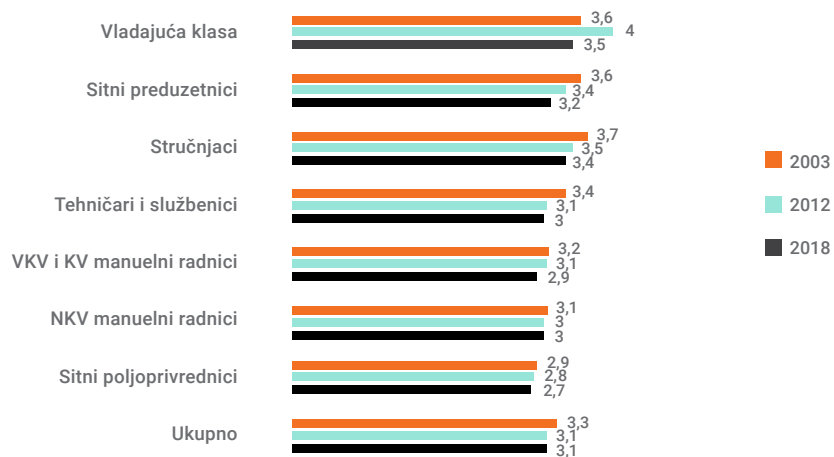
Izvor: Cvejić (2019: 38)

Podaci iz Tabele 5 pokazuju da je ukupan udeo međugeneracijski samoobnovljenih klasnih pozicija (onih gde potomci ostaju u klasi roditelja) u 2018. godini 35%, dok je 2012. godine bio 33% i 2003. godine 31%. Doprinos sloja stručnjaka ukupnoj rigidnosti klasne strukture je znatno porastao, ali je to slučaj i sa slojem nekvalifikovanih radnika. Doprinos ostalih slojeva ne pokazuje značajnu varijaciju, a u slučaju prelaznog sloja i poljoprivrednika se to dešava pre svega zbog toga što je njihov ukupan broj znatno opao.

Promene u demokratskoj vrednosnoj orijentaciji

U ovom poglavlju ćemo predstaviti podršku vrednostima demokratije koju su pripadnici sedam društvenih slojeva pokazali u već pomenutim anketnim istraživanjima 2003, 2012. i 2018. godine. Za odabrana tri iskaza ćemo za svaki sloj prikazati prosečne rezultate na skali od 1 do 5, gde veća vrednost znači veću podršku vrednosti demokratije.¹³³

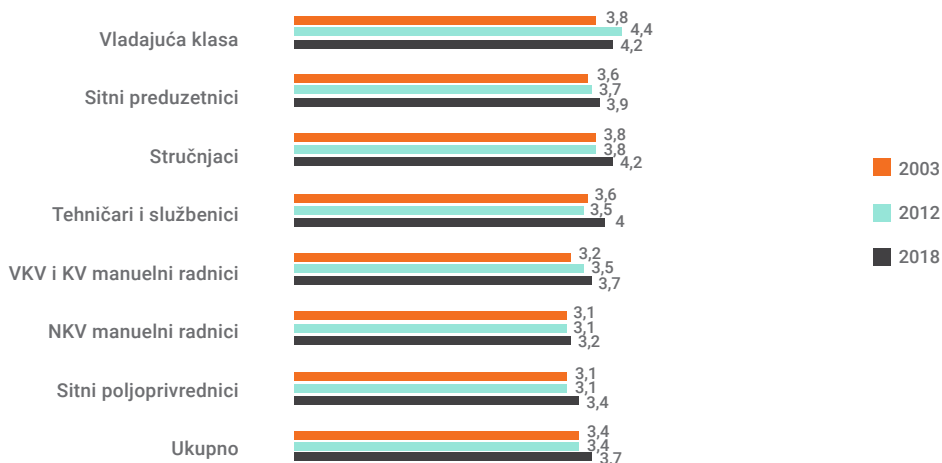
Grafikon 2. Potpuna sloboda govora danas vodi u dezorganizaciju društva



133 Testirali smo četiri iskaza koja mere vrednosnu orijentaciju i koja su ponovljena u sve tri ankete, ali je faktorska analiza redukovala spektar na tri koja će biti prikazana ovde: „Potpuna sloboda govora danas vodi u dezorganizaciju društva“, „Sudstvo u krajnjoj liniji mora da služi vlasti“ i „Mediji bi trebalo da imaju više razumevanja za vlast“.

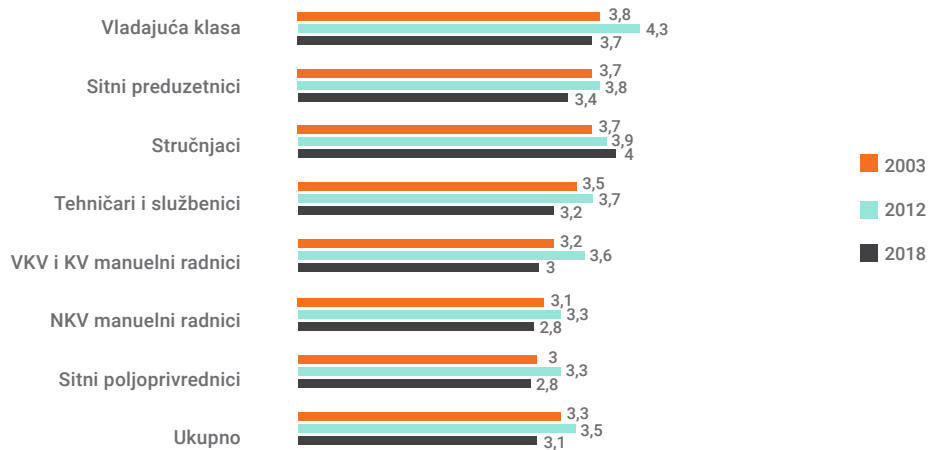
Prvi važan nalaz iz podataka izloženih u grafikonu 2 je da snaga demokratske orijentacije, merena ovim iskazom, postepeno opada s vremenom. Generalno, nakon snažnog demokratskog uzleta neposredno posle rušenja Miloševićevog režima, sve društvene klase gube veru u jednu od bazičnih vrednosti demokratije – slobodu govora. Drugi važan nalaz je da viši društveni slojevi (vladajuća klasa i dva sloja srednje klase) pokazuju nešto veću demokratsku orijentaciju nego ostale društvene klase.

Grafikon 3. Sudstvo u krajnjoj liniji mora da služi vlasti



Kod podrške nezavisnom sudstvu trend je drugačiji nego kod slobode govora. S vremenom svi društveni slojevi osim vladajuće klase nešto više podržavaju nezavisno sudstvo. I ovde, kao i u prethodnom slučaju, može se reći da viši društveni slojevi snažnije podržavaju demokratsku vrednost. Međutim, ovde se sitni preduzetnici približavaju sloju službenika i tehničara.

Grafikon 4. Mediji bi trebalo da imaju više razumevanja za vlast



U slučaju poštovanja slobode medija trend je generalno opadajući, kao u slučaju podrške slobodi govora. Kod svih slojeva je došlo do porasta demokratske orijentacije 2012, a potom do pada. Ovo važi za sve slojeve osim stručnjačkog. I kod ovog iskaza sitni preduzetnici s vremenom zauzimaju stav bliži službenicima i tehničarima nego stručnjacima.

Promene u akcionom potencijalu

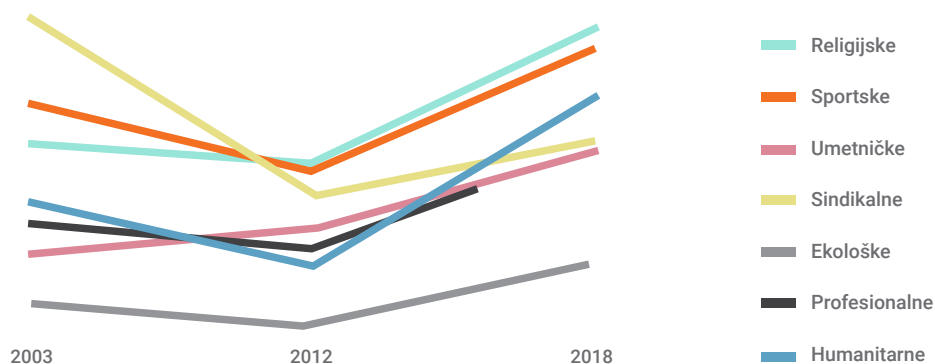
Polazeći od konstatovane velike mere nejednakosti u klasnoj pokretljivosti u Srbiji i od teze da prepreke pravičnom prelasku s nižih na više strukturne pozicije stvaraju predispozicije za konflikt baziran na klasnim suprotstavljenostima, konstatovali smo da su mali izgledi da bi takav konflikt bio motivisan demokratskim vrednostima i ciljevima. Potencijalno bi u pravcu zaštite demokratskih vrednosti i izgradnje demokratskih institucija mogla da ide neka akcija srednje klase, kao što smo već prikazali na primeru protesta „1 od 5 miliona“. Šansa za širenje obuhvata ovakve društvene akcije postojala bi ako bi joj se integralno ili nezavisno priključili oni pripadnici drugih društvenih slojeva koji dele iste demokratske vrednosti. Ali za tako

nešto je potrebno da postoji i akcioni potencijal, spremnost da se stupi u akciju koja vodi ka definisanim i usvojenim demokratskim ciljevima.

Držeći se metodoloških kriterijuma empirijske zasnovanosti i vremenske uporedivosti nalaza, ovde možemo da izdvojimo samo jednu dimenziju akcionog potencijala za koju imamo empirijsku evidenciju u tri anketna istraživanja koja koristimo u ovoj analizi: reč je o članstvu građana u različitim organizacijama građanskog društva. Tendenciju učlanjivanja u ove organizacije generalno uzimamo kao indikator spremnosti za aktivizam, a članstvo u nekima od njih pojedinačno kao indikator mogućeg oblikovanja specifične klasne akcije (sindikati, profesionalne i ekološke organizacije).

U tekstu će nadalje biti prikazan najpre opšti trend učlanjivanja građana u različite organizacije u tri analizirane godine (2003, 2012. i 2018), a potom tendencije aktivizma najbrojnija četiri od sedam analiziranih slojeva (stručnjaci, nemanuelni radnici, kvalifikovani manuelni radnici i nekvalifikovani manuelni radnici) u opštem smislu i posebno kroz članstvo u sindikatima. Za početak napominjemo da je 2003. godine 31% ispitanika bilo učlanjeno, aktivno ili pasivno, u neku od sedam tipova građanskih organizacija koje smo pratili kroz naša anketna istraživanja: religijske, sportske, umetničke, sindikalne, ekološke, profesionalne i humanitarne. U 2012. godini taj broj je pao na 22%, da bi do 2018. godine ponovo porastao na 34%.

Grafikon 5. Članstvo građana u građanskim organizacijama, % ukupnog punoletnog stanovništva



Grafikon 5 na specifičnim tipovima građanskih organizacija pokazuje već konstatovani trend oporavka opšteg aktivizma nakon pada 2012. godine. Ipak, ovde ima i nekoliko specifičnih nalaza. Najpre, dok su 2003. godine sindikati bili jedini organizacioni oblik koji je privukao više od 10% građana, 2018. godine oni gube taj potencijal, a kao

najatraktivnije se javljaju religijske i sportske organizacije/udruženja. I dok se sindikalno organizovanje suočava s najznačajnijim opadanjem (na ovo ukazuje i Stojiljković, 2020: 2), humanitarno organizovanje doživljava najveći uspon. Dakle, iako građanski aktivizam kroz organizacije građanskog društva doživljava renesansu, njegova struktura se menja u pravcu koji ne stvara dobar okvir za borbu za demokratske vrednosti i institucije jer sindikati, profesionalne i ekološke organizacije slabo privlače građane. Ovo ujedno objašnjava zašto se društveni pokreti i ulični protesti u Srbiji (još uvek) javljaju kao najčešći i najuspešniji oblik borbe za demokratiju van institucionalizovane političke sfere.

U nastavku pokazujemo tendencije aktiviranja najbrojnija četiri od sedam analiziranih slojeva (stručnjaci, nemanuelni radnici, kvalifikovani manuelni radnici i nekvalifikovani manuelni radnici) u opštem smislu i posebno kroz članstvo u sindikatima. Ovo su društveni slojevi u kojima bi moglo da se nađe dovoljno građana koji bi, bez obzira na međusobno različite klasne interese, mogli da se ujedine oko zajedničkih demokratskih ciljeva i bore za pravednije i uređenije društvo. Da vidimo da li pokazuju i dovoljno akcionog potencijala predstavljenog kroz članstvo u organizacijama građanskog društva.

Grafikon 6. Članstvo u sindikatima i u bilo kojoj od sedam tipova organizacija građanskog društva, u %



Podaci iz Grafikona 6 vode ka nekoliko važnih zaključaka. Najpre, aktivizam sloja stručnjaka je veći, u nekim slučajevima skoro duplo, nego aktivizam ostalih prikazanih slojeva i to i u pogledu opšteg i u pogledu specifičnog sindikalnog udruživanja. Drugo, najbliži po stepenu aktivizma im je sloj nemanuelnih radnika (službenika i tehničara),

pa podsećamo da se ista bliskost u komparativnom okviru ova četiri sloja pokazala i na planu podrške demokratskim vrednostima. Treće, kod manuelnih radničkih slojeva se pokazuje divergentni trend: aktivizam VKV radnika s vremenom opada, posebno na planu sindikalnog udruživanja, dok aktivizam NKV radnika raste, više na opštem, nego na sindikalnom planu.

Zaključak

Da li su konsolidacija kapitalizma i ekonomski oporavak u Srbiji doneli ne samo povećanu marginalnu klasnu pokretljivost (generalno uvećane šanse zbog povećane privredne dinamike) nego i veću realnu pokretljivost, koja je važan indikator smanjenja društvenih nejednakosti o kojima smo govorili na početku teksta? Podaci iz tri anketna istraživanja koji pokrivaju period od 2003. do 2018. godine pokazuju da je došlo do značajne marginalne uzlazne pokretljivosti, tj. do generalnog povećanja broja radnih mesta, u okviru kojeg je posebno povećan broj radnih mesta za stručnjake, preduzetnike i kvalifikovane radnike. Ali sve ovo nije donelo smanjenje nejednakosti, nego, naprotiv, povećanje u odnosu na prethodne godine, jer se ova nova radna mesta nisu otvarala s jednakom (ili bar proporcionalnom) šansom pred pripadnicima različith društvenih slojeva. Ukupna međugeneracijska klasno-slojna samoreprodukcija je povećana, s obzirom na to da više od 1/3 članova društva ostaju na istim pozicijama kao njihovi roditelji, a tome posebno doprinose srednja klasa, kvalifikovani radnici (svojim brojem) i poljoprivrednici (intenzitetom samoreprodukcije). U društvenoj strukturi još uvek postoji prohodnost između donjeg i gornjeg dela lestvice, kako postepena (u više generacija) kroz društvenu ulogu nemanuelnog radničkog i stručnjačkog sloja, tako i direktna, kroz povećanu ulaznost potomaka kvalifikovanih radnika u vladajuću klasu i sloj preduzetnika, ali i kroz pad jednog broja potomaka stručnjaka u radnička zanimanja.

Mnogi slojevi su u značajnoj transformaciji. To smo već naznačili za vladajuću klasu. Potomci stručnjaka se u poslednjem istraživanju (2018) raslojavaju na tri grupe: najpre su tu oni potomci ovog sloja koji i dalje rade za poslodavce u javnom i privatnom sektoru i koji dominantno daju ton visokoj samoreprodukciji u uslovima smanjenja javnog sektora, potom su tu oni koji izlaze iz sistema i stečeni kulturni kapital angažuju van Srbije i na kraju manji broj onih koji nisu stekli visoko obrazovanje i koji su iskusili silaznu međugeneracijsku klasnu pokretljivost ka radničkim zanimanjima, što je trend koji je u ranijim istraživanjima bio gotovo nezamisliv. Pravac transformacije je negativan za slojeve nekvalifikovanih radnika i poljoprivrednika. Njihov broj se postepeno smanjuje već godinama, a barijere za uspon njihovih potomaka u više slojeve su s vremenom sve veće dok su za potomke poljoprivrednika skoro nesavladive.

Srazmera šansi potomaka klasa iz gornjeg dela lestvice i onih iz donjeg dela lestvice da se nađu u srednjoj ili vladajućoj klasi je povećana u korist ovih prvih u odnosu na raniji period, što dovodi do daljeg rasta klasnih nejednakosti i transformaciju društva Srbije čini nepravednom.

Ovakav trend promena u klasno-slojnoj reprodukciji s jasnim porastom značaja privatnog sektora je dokaz stabilizacije kapitalizma u Srbiji. O njegovom karakteru pak, osim konstantovanog porasta nejednakosti i nepravednosti, govore i podaci koji su van fokusa ovog teksta, a to je povećan odliv mozgova, porast broja prekarnih poslova i opšte nesigurnosti za pripadnike većine društvenih slojeva.

Stanje u pogledu klasne pokretljivosti ima refleksiju i na podršku vrednostima demokratije. I u ovom slučaju možemo da vidimo klasne razlike. Društvo je prilično zatvoreno i klasna samoreprodukcija je visoka. Na drugoj strani, od ulaska u demokratsku tranziciju na dva od tri odabrana iskaza opada podrška vrednostima demokratije. Ali baš kao što trend u klasnoj pokretljivosti otkriva privilegovan položaj potomaka vladajuće klase, stručnjaka i (sve manje) sitnih preduzetnika, tako se i na planu demokratskih vrednosti vidi da pripadnici ova tri sloja, dobitnika postsocijalističke tranzicije, daju veću deklarativnu podršku demokratskim vrednostima nego ostali slojevi, uz napomenu da se vrednosti sitnih preduzetnika, tih „eksploatatora samih sebe“, sve više približavaju gubitničkoj koaliciji. Opšti trend smanjenja klasne pokretljivosti i smanjenja podrške demokratskim vrednostima, još upadljivijim čini poziciju sloja stručnjaka. Za njih se posle dugo vremena donekle sužavaju opcije za uspon u vladajuću klasu i oni kao najobrazovaniji i društveno najosvešćeniji sloj, iako im se ekonomski položaj postepeno popravlja, veruju da na duži rok samo u uslovima snažne demokratije mogu popraviti svoj društveni položaj. Značajan deo ovog sloja je svoj politički stav iskazao i kroz građanski bunt, na uličnim protestima i pojačanim aktivizmom u civilnom sektoru. No, utisak je da im za postizanje bilo kakvog značajnijeg političkog cilja treba savez s drugim društvenim grupama.

Potencijal za akcioni savez sloja stručnjaka s drugim društvenim slojevima koji su brojniji i mogu doprineti konstituisanju masovnije društvene akcije (nemanuelni i dva sloja manuelnih radnika) ne zavisi samo od srodnosti njihovih klasnih i političkih interesa, pre svega onih usmerenih na jačanje demokratskih vrednosti, nego i od stepena njihovog aktivizma koji smo u našim istraživanjima empirijski prepoznavali kroz članstvo u organizacijama građanskog društva. U ovom delu analize smo prepoznali trendove koji ne stvaraju mnogo prostora za konstituisanje zajedničke društvene akcije pripadnika prikazanih slojeva, ali se može nazreti jezgro klasnog saveza koji bi mogao imati potencijal širenja. Njega čini sprega demokratske vrednosne orijentacije i građanskog aktivizma koju nosi veći deo sloja stručnjaka, jedan deo sloja službenika i tehničara i manji deo radničke klase. Ipak, ne treba smetnuti s uma da su zbog suprotstavljenih interesa akcione koalicije srednje klase (stručnjaka) i radnika retke

i kratkotrajne. One traže specifičan istorijski trenutak, dobru pripremu i još bolju organizaciju, pogotovo u širem kontekstu političkog klijentelizma, tj. slabih institucija i nesputanih političkih partija.

Literatura:

- Acemoglu, D., Egorov, G. and Sonin, K. (2016). Social Mobility and Stability of Democracy: Re-evaluating De Tocqueville. Dostupno na: https://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/egorov/ftp/Social%20Mobility.pdf?_ga=2.136983024.1377013290.1596578104-157119.1596578104, pristupljeno 20. 7. 2020.
- Antonić, S. (1993). Srbija između populizma i demokratije; politički procesi u Srbiji 1990–1993, Beograd, Institut za političke studije.
- Arandarenko, M. (1995). Srbija devedesetih: prvobitna akumulacija ili politički kapitalizam?, Srpska politička misao, no. 4, 33–50.
- Burawoy, M. and K. Verdery (eds.) (1999). Uncertain Transition, Ethnographies of Change in Postsocialist World, Lanham, Boulder, New York and Oxford: Rowman and Littlefield Publishers INC.
- Cvejić, S. (2016). On Inevitability of Political Clientelism in Contemporary Serbia, Sociologija, Vol LVIII, No 2, str. 239–252.
- Cvejić, S. (2019). Obrasci pokretljivosti društvenih slojeva u Srbiji nakon 2000. godine, u: Lazić, M. i Cvejić, S., ur., Stratifikacijske promene u period konsolidacije kapitalizma u Srbiji. Beograd: Filozofski fakultet.
- Dunleavy, P., Park, A. and Taylor, R., eds. (2018). The UK's Changing Democracy. London: LSE Press.
- Highley, J. and Lengyel, G. (2000). Elites After State Socialism. Theories and Analysis. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Helmke, G. and S. Levitsky (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, Perspectives on Politics, Vol. 2/No. 4, pp. 725–740.
- Holcombe, R. (2015). Political Capitalism, Cato Journal, Vol. 35, No. 1, pp. 41–66.
- Lazić, M. (1987). U susret zatvorenom društvu. Zagreb: Naprijed.
- Lazić, M. (2000). Serbia: The Adaptive Reconstruction of Elites, in J. Highley, and G. Lengyel, Elites After State Socialism. Theories and Analysis. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Lazić, M. (2014). Regrutacija ekonomske elite: kontinuitet i promene. U: Lazić, M. ur. Ekonomska elita u Srbiji u periodu konsolidacije kapitalističkog poretka. Beograd: ISI i Čigoja.
- Lazić, M., Cvejić, S. (2007). Class and Values in Post-Socialist Transformation in Serbia, International Journal of Sociology, Vol. 37, No. 3.
- Lazić, M. i Cvejić, S., ur., (2019). Stratifikacijske promene u period konsolidacije kapitalizma u Srbiji. Beograd: Filozofski fakultet.

- Levantoglu, B. (2014). Social Mobility, Middle Class and Political Transitions. *Journal of Conflict Resolution*, 58 (5).
- Manić, Ž. i Mirkov, A. (2019). Materijalni položaj domaćinstava u Srbiji u periodu konsolidacije kapitalističkog poretka. U: Lazić, M. i Cvejić, S., ur. *Stratifikacijske promene u period konsolidacije kapitalizma u Srbiji*. Beograd: Filozofski fakultet.
- Pattison, J. and Warren, T. (2018). Classdisparities and socialinequalities, in Dunleavy, P., Park, A. And Taylor, R., eds. *The UK's Changing Democracy*. London: LSE Press.
- Sayer, A. (2015). *Why We Can't Afford the Rich*. Bristol: Policy Press.
- Scambler, G. (2019). Sociology, Social Class, Health Inequalities and the Avoidance of 'Classism'. *Frontiers of Sociology*, dostupno na: <https://doi.org/10.3389/fsoc.2019.00056>, pristupljeno 20. 7. 2020.
- Stojiljković, Z. (2020). *Građani, politika i sindikati. Slučaj Srbija*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Vuković, D, Cvejić, S. (2014). Legal Culture in Contemporary Serbia: Structural Analysis of the Attitude stowards the Rule of Law, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, Vol LXII, No. 3.

Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji

Tijana Rečević

Indikator međunarodnog uticaja: Konceptualno-metodološki okvir

Uprkos tome što kvalitet demokratskih procesa predstavlja jedno od centralnih pitanja kako u uporednoj politici tako i u nauci o međunarodnim odnosima, uticaj međunarodnog okruženja nije obuhvaćen nijednim od priznatih globalnih indeksa demokratije, a ni posebno razmatran u literaturi o merenju demokratije (Munck and Jay Verkuilen 2002; Inglehart and Welzel 2012; Högström 2013). Objašnjenje neočekivanog izostanka zasebnog indikatora međunarodnog uticaja moglo bi ležati u tome što i minimalne definicije demokratije podrazumevaju da društvom efektivno upravljaju domaći akteri unutar domaćih institucija i procedura, te da se u slučajevima suviše snažnog spoljašnjeg uticaja više ne radi ni o suverenoj državi, a kamoli o demokratiji. No uprkos potencijalnoj skepsi prema opravdanosti i mogućnosti izdvajanja indikatora međunarodnog uticaja, čini se da važni aspekti kvaliteta neke demokratije ostaju van radara ukoliko se priroda i stepen uticaja međunarodnog okruženja ne uvažavaju u njenoj ukupnoj oceni. Ovakva dopuna postojećih indeksa čini se posebno važnom u slučaju mladih i nekonsolidovanih demokratija koje su po prirodi još podložnije kako pozitivnim tako i negativnim spoljnim uticajima.

Da bi zaista doprineo evaluaciji stanja demokratije u nekoj zemlji, formulisani indikator ne bi trebalo da analizira međunarodne uticaje kao takve – bilo nameravane ili nenameravane, pozitivne ili negativne – već da procenjuje način na koji domaći politički akteri i institucije prevode uticaje iz međunarodnog okruženja u domaći politički proces. No koliko god teorijsko razdvajanje domaćih i međunarodnih uticaja bilo analitički poželjno, ono neretko vodi njihovom veštačkom izolovanju i rezultira prevelikim pojednostavlivanjem složene sprege između aktera i procesa koji dolaze odozdo i odozgo (Pavehouse 2002, Magen and Morlino 2008; Groß and Grimm 2014). Oslanjajući se na smernice za izbegavanje pomenutih rizika koje nude literatura o spoljnom uticaju na demokratizaciju (videti: Lintz and Stepan 1996; Pavehouse 2002; Levitsky and Way 2005, 2006, 2010; Magen and Morlino 2008), kao i znatno bogatija literatura o evropeizaciji (videti: Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 2019; Sedelmeier 2012), ovo poglavlje formuliše indikator međunarodnog uticaja sačinjen od tri podindikatora

koja kvalitet demokratskog procesa procenjuju iz ugla njegove konsolidovanosti, reaktivnosti na prodemokratske i otpornosti na antidemokratske uticaje.

Polazeći od pretpostavke da je snažno „lokalno vlasništvo“ nad demokratskim procedurama i vrednostima jedan od ultimativnih ciljeva demokratizacije, prvi podindikator utvrđuje zrelost demokratskog procesa kroz analizu njegove samostalnosti i stabilnosti u odnosu na spoljne uticaje. Ovaj podindikator nipošto ne stavlja suverenitet iznad demokratije, ne ignoriše neizbežnost spoljnih uticaja, a najmanje pretpostavlja da su pozitivni spoljni uticaji nepoželjni. Naprotiv, inspirisan najstabilnijim zapadnim demokratijama čija je snažna ukorenjenost upravo i omogućila njihovo međusobno „deljenje suvereniteta“ unutar Evropske unije, ovaj podindikator sagledava zrelost neke demokratije da funkcioniše i napreduje zahvaljujući demokratskim impulsima koji dolaze od domaćih političkih aktera i građana, te snazi domaćih demokratskih institucija i procedura. Drugim rečima, razmatrajući da li je demokratija „jedina igra u gradu“ i onda kada pozitivni, ali i negativni spoljni podsticaji izostanu, ovaj podindikator predstavlja neku vrstu lakmus testa njene konsolidovanosti u domaćem poretku i društvu.

Drugi podindikator kvaliteta demokratije utvrđuje u kojoj meri su domaći politički akteri posvećeni očuvanju i jačanju demokratskih normi i institucija kroz njihov odgovor na prodemokratske podsticaje spolja. Procenjujući sposobnost i spremnost domaćih aktera, uključujući i društvo u celini, da prihvate i iskoriste pozitivne spoljne podsticaje na način koji doprinosi suštinskoj demokratskoj transformaciji i konsolidaciji, ovaj podindikator pomaže da se rasvetle kako ključni nosioci i mehanizmi demokratskih promena tako i formalni i neformalni „veto igrači“ koji te promene opstruiraju.

Treći podindikator teži da snagu demokratije proceni iz ugla njene otpornosti na one uticaje iz međunarodnog okruženja koji prete da naruše njen kvalitet. Analizirajući sposobnost i spremnost domaćih političkih aktera, kao i društva u celini, da se odupru bilo nameravanim, bilo nenameravanim negativnim spoljnim uticajima, ovaj indikator dodatno rasvetljava stepen institucionalizovanosti demokratskih normi i praksi, te opredeljenosti društva za demokratski oblik vladavine.

Formulisani podindikator ne teže utvrđivanju čvrstih uzročno-posledičnih veza između spoljnih uticaja i kvaliteta demokratije, već radije služe utvrđivanju ključnih trendova koji politički proces u Srbiji približavaju ili pak udaljavaju od osnovnih normativnih pretpostavki demokratskog uređenja. Ponuđena empirijska analiza, otuda, razmatra prirodu odnosa domaćih aktera prema međunarodnom kontekstu koji je neupitno oblikovao demokratsku tranziciju i konsolidaciju u Srbiji od 2008. do 2020. godine – kako na nivou institucija i političkih elita tako i na nivou čitavog društva. S obzirom na širok vremenski okvir i tematski opseg, opisani trendovi nisu objašnjeni kroz detaljan prikaz svih važnih promena, procesa i događaja u posmatranom periodu, već su samo ilustrovani izdvojenim primerima. Analiza je zasnovana na javno dostupnim izvorima

koji uključuju normativni okvir Republike Srbije, izveštaje državnih institucija, izveštaje institucija EU i relevantnih međunarodnih organizacija i domaćih organizacija civilnog društva, kao i medijske arhive.

Konsolidovanost demokratije: Spoljni podsticaji još uvek neophodni

Značajna uloga međunarodnih aktera u rušenju Miloševićevog režima i stvaranju uslova za početak demokratskih promena učinili su razmatranje procesa demokratizacije u Srbiji nezamislivim bez uvažavanja spoljnih uticaja. Dugo očekivani povratak u Evropu je mogao ići samo putem demokratizacije i liberalizacije, pa su nove demokratske elite uživale široku podršku vodećih zapadnih demokratija i međunarodnih organizacija. Iako se opredeljenjem Srbije za proces evrointegracija Brisel izdvojio kao najvažniji promoter demokratskih reformi, broj aktera uključenih u proces demokratizacije u Srbiji bio toliko veliki, a mehanizmi direktnih i indirektnih uticaja toliko raznoliki, da je svaki pokušaj pravljenja iscrpne liste osuđen na selektivnost. Ipak, uprkos značajnoj međunarodnoj pomoći, snažne turbulencije u prvim godinama reformi, među kojima se svakako izdvaja atentat na premijera Zorana Đinđića 2003. godine, jasno su upozorile da proces demokratizacije u Srbiji neće biti ni lak, ni brz, ni linearan.

Zbog materijalne i simboličke privlačnosti punopravnog članstva, kao i značajnih pretpristupnih fondova, Evropska unija (EU) je i tokom protekle decenije ostala ključni spoljni podstrekivač demokratizacije u Srbiji. Politički naponi evropskih institucija ostali su usmereni ka promociji demokratskih reformi i harmonizaciji nacionalnog zakonodavstva s pravom EU. Kao najveći donator bespovratne pomoći u budžet Republike Srbije, EU je tokom posmatranog perioda kroz pretpristupne fondove IPA I (2007–2013) i IPA II (2014–2020) finansirala brojne projekte namenjene unapređenju vladavine prava i izgradnji institucija, demokratskim reformama u najvažnijim sektorima, te snaženju civilnog društva i medija – sve u skladu s prioritetima postavljenim nacionalnim strateškim dokumentima o potrebama i ciljevima reformi,¹³⁴ kao i preporukama Evropske komisije iz godišnjih izveštaja o napretku Srbije.¹³⁵ Pored znatnog dela ukupnih IPA fondova, direktan doprinos je stizao i kroz poseban Evropski instru-

134 Pre svega, Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (Ministarstvo evropskih integracija n.d.) i Nacionalnim prioritetima za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa procenama do 2020. godine (Ministarstvo rudarstva i energetike n.d.1)

135 Samo u okviru aktivnih IPA II fondova, za period od 2014–2020. godine, alocirano je više od pola milijarde evra za podršku konsolidaciji demokratije i vladavine prava (kroz projekte namenjene reformi pravosuđa, unapređenju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, snaženju slobode medije i slobode izražavanja, kao i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala). (EUzatebe n.d.)

ment za demokratiju i ljudska prava (EIDHR), namenjen prevashodno podršci inicijativa iz civilnog društva.¹³⁶ Štaviše, kako i finansijska i ekspertska pomoć EU za jačanje ljudskih, institucionalnih i materijalnih kapaciteta u drugim važnim oblastima – poput privredne konkurentnosti i inovativnosti, energetike, obrazovanja, nauke, socijalne politike ili ekologije – indirektno doprinosi unapređenju vladavine prava, teško je izmeriti sve kanale i efekte briselskih podsticaja demokratiji u Srbiji. Sinergijski naponi drugih međunarodnih aktera, poput različitih agencija Ujedinjenih nacija (UN), Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Saveta Evrope, kao i bilateralna razvojna pomoć namenjena demokratizaciji koja je stizala od vlada, razvojnih agencija i partijskih fondacija najvećih donatorskih država – Sjedinjenih Američkih Država, Nemačke, Švedske, Norveške, Švajcarske i Ujedinjenog Kraljevstva (Isdacon n.d)¹³⁷ – čine gusto isprepletanu mrežu međunarodnih podsticaja koja je trebalo da ojača domaću „ponudu i potražnju“ za demokratijom.

Iako je s vremenom došlo do određenog smanjenja međunarodnih fondova, gotovo svi međunarodni akteri su nastavili da i u drugoj deceniji demokratskih reformi u Srbiji finansiraju raznovrsne projekte usmerene na jačanje demokratskih kapaciteta izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, političkih partija i civilnog društva, ali i na obrazovanje građana za konstruktivno učešće u demokratskom procesu. Ipak, uprkos njenom značajnom i kontinuiranom prilivu, međunarodna pomoć namenjena demokratizaciji u Srbiji bila je tek delimično uspešna. Slabosti koje prate prolongiranu razvojnu pomoć u mnogim delovima sveta pokazale su se neizbežnim i u Srbiji, pa je pomoć namenjena demokratizaciji često olakšavala rentijerske i nedemokratske prakse vladajućih elita tokom čitavog posmatranog perioda. Ukazujući na negativne posledice toga što su donatori spremni da zažmure na nedostatak vladavine prava i korupciju koje neretko prate realizaciju njihove pomoći (Bartlett 2020), analize dvodecenijske spoljne pomoći Srbiji sve (jedno)glasnije upozoravaju da je napredak demokratizacije ostao trajno zarobljen između dnevopolitičkih interesa vladajućih elita, antidemokratskih „veto igrača“ i interesa ključnih spoljnih aktera, te da domaći akteri nisu stasali u dovoljno snažne i samostalne nosioce demokratskog razvoja (Bartlett 2020, Gafuri and Muftuler-Bacb 2020, Grimm and Matis 2017, Fagan and Wunsch 2018, Burnell 2007).

Da je spoljna „potražnja“ za demokratijom ostala dominantni pokretač demokratskog napretka u Srbiji i nakon inicijalne faze, najbolje se vidi iz vladinog instrumentalnog pristupa osetljivim reformama koje su nailazile na otpor značajnog dela građana i pogođenih interesnih grupa. Značajni pomoci su neretko pravljene tek kada bi usledila

136 U periodu od 2007. do 2013. godine, sredstva alocirana za Srbiju su iznosila oko 1,2 miliona evra godišnje, a u periodu od 2014. do 2020 oko milion evra godišnje. (EUzatebe n.d.)

137 Informacioni sistem ISDACON sadrži podatke o međunarodnoj bilateralnoj i multilateralnoj razvojnoj pomoći koja se Srbiji pruža u obliku bespovratnih sredstava u vidu novca, robe ili usluga, te sadrži i pregled donacija usmerenih ka reformi državne uprave lokalne samouprave, unapređenju poštovanja ljudskih i manjinskih prava, jačanju civilnog sektora i drugim oblastima važnim za demokratsko upravljanje.

diplomatska ofanziva vodećih zapadnih zemalja ili ukoliko bi EU njima usloвила nastavak procesa evrointegracija, a potom bi zbog izostanka adekvatnih napora ka daljoj i dubljoj institucionalizaciji demokratskih normi i taj napredak ubrzo bio doveden u pitanje. Pristup suočavanju s ratnom prošlošću i saradnji s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) ostao je verovatno najupečatljiviji primer instrumentalnosti i reverzibilnosti demokratskih reformi u Srbiji. Svesne da od uspešnog okončanja saradnje sa MKTJ zavisi nastavak procesa evropskih integracija, vlasti su pojačale napore za hapšenje haških begunaca i ispunjavanje preostalih zahteva. Na mahove se čak činilo da se kod političkog vrha rađa volja za suočavanjem s prošlošću koje bi i nadišlo uske zahteve krivične pravde, pa su visoki zvaničnici tako u više navrata prisustvovali komemoracijama povodom godišnjice genocida u Srebrenici, upućivali izvinjenja za zločine počinjene od strane pripadnika srpskih oružanih formacija, a Narodna skupština je 2010. godine usvojila i Deklaraciju o osudi zločina u Srebrenici. Međutim, svakodnevna retorika zvaničnika u pitanjima tranzicione pravde nastavila je da potire efekte ovih pomaka, budući da su zahtevi domaćih organizacija civilnog društva za pokretanjem novih krivičnih postupaka i dalje označavani kao „izdajnički“ i „plaćenički“, a da je pojačani politički i javni angažman osuđenika za ratne zločine nailazio na tek sporadične osude političkih elita i šire javnosti.¹³⁸ Štaviše, nakon što je MKTJ prestao s radom 2017. godine, izveštaji Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove iznova konstatuju kako zastoj u procesuiranju postojećih i podizanju novih optužnica, tako i porast glorifikacije i negiranja ratnih zločina i zločinaca u Srbiji (UN Security Council 2017, 2018, 2019).

Sličan obrazac nedovršenog „prenosa vlasništva“ i nezrelosti domaće potražnje za demokratijom je uočljiv u mnogim oblastima u kojima je napredak napravljen prevashodno kako bi se udovoljilo spoljnom pritisku. Sada već redovno održavanje „Parade ponosa“ u Beogradu, koja nakon nasilja nad njenim učesnicima 2010. godine nije održavana sve do 2014. godine, posledica je pre snažnih i kontinuiranih pritisaka EU, SAD i Saveta Evrope nego podignutog nivoa svesti i spremnosti većinske populacije da poštuje ljudska i manjinska prava LGBTI osoba, uprkos velikom trudu koje ulažu domaće organizacije koje se bave zaštitom i promovisanjem njihovih prava. Da uprkos pozitivnim i važnim promenama u zvaničnom diskursu (čemu je značajno doprineo i izbor prve premijerke homoseksualne orijentacije 2017. godine) rad na unapređenju poštovanja prava LGBTI populacije nije sistemski i dovoljan, govori tek sporadično sprovođenje Strategije za borbu protiv diskriminacije (važila je od 2014. do 2018. godine), nizak stepen kažnjavanja govora mržnje zasnovanog na seksualnoj orijentaciji, kao i porast nasilja prema LGBTI osobama i organizacijama koje se bave zaštitom i promovisanjem njihovih prava (Council of Europe, 2015: 19–20; European Commission 2017, 2018, 2019). Štaviše, deluje da je i izostanak snažnijih kontraprotesta tokom

138 Tako je ratni zločinac Veselin Šljivančanin 2017. godine gostovao i na tribinama vladajuće Srpske napredne stranke, dok su aktivisti Incijative mladih za ljudska prava koji su pokušali da zvižducima i transparentima prekinu jednu od tribina osuđeni za remećenje javnog reda i mira (Rudić, 2018).

održavanja Parada i Nedelja ponosa pre posledica formalnih i neformalnih sprega između vladajućih struktura i bivših veto aktera, poput navijačkih grupa i pojedinih desničarskih organizacija, nego li njihove istinske transformacije.

Pored pomenutih situacija u kojima su spoljni pritisci rezultirali uspehom uprkos otporu građana, o njihovoj kritičnoj važnosti za kvalitet demokratije u Srbiji jednako govore i brojne situacije u kojima su prodemokratski zahtevi iz domaće političke arene bivali uslišeni tek onda kada su iza njih stali i relevantni međunarodni akteri. Uprkos tome što su položaj i kapaciteti nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva znatno unapređeni i to velikim delom zahvaljujući kontinuiranoj pomoći međunarodnih donatora, njihove zahtevi često dopiru do vlasti tek posredstvom institucionalizovanih ili *ad hoc* kanala komunikacije u trouglu: civilno društvo – vlast – međunarodni akteri (Fagan and Wunsch, 2018). Bilo je mnogo primera zaobilaženja organizacija civilnog tokom posmatranog perioda u svim ključnim oblastima reformi – od medijskih reformi, preko reforme pravosuđa, do reforme sektora bezbednosti. Potvrda da su zahtevi domaćih organizacija uistinu kritike „drugog reda“ u odnosu na međunarodne, stigla je ogoljeno i kada je kabinet predsednice Vlade odgovorio na izveštaj *Freedom Hausa* (*Freedom House*) iz 2020. godine, kojim je Srbija svrstana u kategoriju hibridnih režima. Premda bi ovakav potez mogao da se tumači i kao svojevrsan napredak u odnosu na praksu iz prethodnih godina, kada su srpski zvaničnici ovakve izveštaje selektivno prikazivali i olako odbacivali kao maliciozne, odsustvo jednake posvećenosti izveštajima koji dolaze od domaćih organizacija istovremeno govori da je demokratski dijalog u Srbiji daleko od institucionalizovanog i konsolidovanog.

Posmatrani period je doneo mnogo potvrda da se demokratska kultura još uvek nije ukorenila u domaćoj političkoj areni, te da se nivo kvaliteta političkog i društvenog dijaloga nije emancipovao do nivoa spoljnih podsticaja i pritisaka. Međunarodni legitimitet i podrška, materijalizovani kroz napredak u evropskim integracijama i česte posete visokih evropskih zvaničnika uoči izbora, stavljali su vladajuće partije u uljuljkan položaj. Većina partija je nastavila da očekuje od EU da bude krajnji arbitar demokratske domaće političke arene, pa je praktično svaka vlast težila da „ćutanje briselske uprave“ tumači kao zeleno svetlo za ignorisanje zahteva opozicije, a svaka opozicija računala s tim da će borbu oko vlasti u krajnjoj liniji presuditi Brisel i druge važne prestonice. Neprestani pozivi EU da reaguje pratili su aktivnosti opozicionih partija u proteklih deset godina – od parlamentarnih rasprava, preko štrajkova glađu, pa sve do masovnih uličnih protesta, pokazujući nedovoljnu zrelost da odigra snažnu kontrolnu, nadzornu i mobilizacijsku ulogu kakvu opozicijom delovanje zahteva. Premda su međunarodni zvaničnici svojim izjavama pokazivali da su primali k znanju nezadovoljstvo građana i opozicije izraženo tokom niza protesta od 2016. do 2020. godine, uključujući i bojkot parlamentarnih izbora 2020. godine od strane većeg dela opozicije, spoljni pritisci za vraćanje političkog dijaloga u institucije nisu bili preterano snažni. Da bez intenzivnijeg uslovljavanja i uplitanja međunarodne zajednice pak neće biti

ni većeg pomaka u tom pogledu, pokazali su neuspešni pregovori vlasti i opozicije o izbornim uslovima, održani pod patronatom delegacije Evropskog parlamenta krajem 2019. godine, budući da deo opozicije nije ni seo za pregovarački sto, a da ni izborni uslovi nisu bitno unapređeni.

Pomenuta epizoda posredovanja evropskih parlamentaraca iz još jednog ugla pruža potvrdu slabosti domaće demokratije, pokazujući da „bezube“ preporuke neretko ostaju da vise u vazduhu ukoliko nisu praćene neposrednom nagradom ili kaznom. Polovičan uspeh mehanizama uticaja koje imaju OEBS i Savet Evrope, glavni sporedni promoteri demokratskih reformi u Srbiji, to često pokazuju. Primera radi, većina preporuka koje je Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava iznova upućivala Srbiji u posmatranom periodu ostala je neuslišena (OSCE ODIHR 2012, 2017, 2020). Slično je i sa Savetom Evrope koji je tokom posmatranog perioda uputio brojne kritike i preporuke kroz redovne izveštaje monitoring mehanizama i poseta Srbiji. Štaviše, najdelotvorniji odjek imali su upravo oni mehanizmi Saveta Evrope koji su čvršće integrisani u zahteve EU, poput preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) i mišljenja Venecijanske komisije. Potvrda takvog obrasca je bilo ukidanje prakse tzv. blanko ostavki koje je Venecijanska komisija preporučila još 2007. godine, ali koje je sprovedeno tek 2011. godine kada ih je EU učinila direktnim uslovima za sticanje statusa kandidata. Da je briselski „štap“ i deset godina kasnije od suštinske važnosti moglo se videti kada je Srbija, na insistiranje EU, usvojila preporuke koje je Venecijanska komisija uputila 2018. godine u vezi sa amandmanima na ustavne odredbe o pravosuđu, uprkos tome što su se na mišljenje Saveta Evrope prethodno pozivale i kritike domaćih stručnjaka i organizacija civilnog društva.

Imajući sve navedeno u vidu, čini se da je demokratija u Srbiji tokom posmatranog perioda ostala obeležena instrumentalnim i ambivalentnim odnosom vlasti prema reformama, zbog čega je i internalizacija demokratskih normi u društvu ostala slaba, a pretnja od demokratskog nazadovanja rastuća. Dalji koraci u demokratizaciji su neretko i od strane građana i od strane političkih elita doživljavani kao formalno ispunjavanje briselskih uslova, pa je snaga domaće ponude i potražnje za demokratijom ostala zavisna od toga da li će se i u kojoj meri ključni međunarodni akteri umešati. Štaviše, i međunarodni pritisak je najčešće imao efekta tek kada je bio praćen neposrednom nagradom ili kaznom. Premda su za polovičan ishod dosadašnjeg toka demokratizacije u Srbiji prevashodno odgovorne domaće političke elite, pružaoci međunarodne razvojne pomoći bi, takođe, mogli da izvuku određene lekcije, budući da je njihova podrška, čini se, istovremeno i podsticala i podrivala temelje demokratske konsolidacije. Nažalost, to što se pristup spoljnih i domaćih aktera nije bitno promenio u odnosu na prvu deceniju demokratskih reformi u Srbiji ne uliva poverenje da će se demokratski proces u Srbiji konsolidovati u dogledno vreme – čak ni ako Srbija uđe u EU, a pogotovo ukoliko EU odustane od proširenja ili Srbija od članstva.

Responzivnost na prodemokratske uticaje: Evropeizacija s više stabilizacije i manje demokratizacije

Činjenica da je Srbija 2020. godinu, prema *Freedom Hausu*, dočekala u kategoriji „hibridnih režima“, dodatno potvrđuje da se brojni formalni i neformalni prodemokratski podsticaji nisu direktno prelili u kvalitet demokratskog procesa. Premda je politički vrh Srbije tokom protekle decenije ostao formalno opredeljen za dalju demokratizaciju, i premda su domaći politički akteri nastavili da sarađuju s međunarodnim akterima koji nastoje da doprinesu reformama, čini se da su se njihovi nameravani ciljevi donekle „izgubili u prevodu“. Štaviše, deluje da je i snažno uslovljavanje iz EU s vremenom postalo kompatibilno s demokratskim nazadovanjem, budući da je Srbija u posmatranom periodu, uprkos slabljenju demokratskog procesa, ostvarila relativan napredak u procesu evropskih integracija – aprila 2008. godine potpisala je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, decembra 2009. godine postala deo bezvignog Šengen režima, marta 2012. godine dobila status kandidata, januara 2014. godine otpočela pregovore o pristupanju i do leta 2020. godine otvorila osamnaest i privremeno zatvorila dva poglavlja. Iako se takvo mimoilaženje evropeizacije i demokratizacije nesumnjivo intenziviralo nakon 2014. godine, čini se da ono pre predstavlja rezultat dužeg procesa „učjenja“ tokom kog su domaće političke elite mnogo bolje naučile kako da instrumentalizuju proces evropskih integracija za svoje političke ciljeve nego što je Brisel naučio kako da ih u tome spreči.

Najpre, domaće političke elite kao da su prepoznale svojevrsnu hijerarhiju među uslovima koje Brisel postavlja Srbiji za napredak u procesu integracija i to okrenule u svoju korist. Uslovi „stabilizacije“, koji su za zemlje Zapadnog Balkana dodati tzv. kopenhaskim kriterijumima, postali su predmet najintenzivnijeg uslovljavanja i u velikoj meri su odredili dosadašnji tempo integracija (Gafuri and Muftuler-Bacb, 2020). U slučaju Srbije, čitava prva decenija evropskih integracija zavisila je od stepena saradnje Beograda sa MKTJ, pa je proces ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bio blokiran odmah po potpisivanju 2008. godine zbog nepotpune saradnje s Tribunalom, a status kandidata je Srbiji dodeljen tek nakon što su Hagu isporučeni i poslednji optuženici 2011. godine. Međutim, novi „uslov nad uslovima“ je tada postala normalizacija odnosa s Kosovom, pa je Pregovaračkim okvirom Poglavlje 35 (Ostala pitanja: Odnosi sa Prištinom) izjednačeno po statusu s Poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) tako što je Evropskoj komisiji omogućeno da obustavi pregovore u svim ostalim poglavljima ukoliko proceni da Srbija ne ostvaruje dovoljan napredak u normalizaciji odnosa s Prištinom (Ministarstvo za evropske integracije n. d.). Međutim, čini se da su vlasti u Srbiji u posmatranom periodu uspevale da poglavlja 23 i 24 podrede stvaranju stabilne i jake vlade, pod pretpostavkom da će evropski zvaničnici to

tolerisati kao nužno zlo na putu do konačnog rešenja za Kosovo. Prvi lakmus test bile su brojne neregularnosti na lokalnim izborima u severnim kosovskim opštinama novembra 2013. godine iza kojih je, čini se, stajala namera Beograda da uguši lokalnu kampanju bojkota izbora (Transconflict, 2013; Euractiv, 2013). Mehanizmi izbornog inženjeringa, koji će obeležiti i sve naredne izborne cikluse u Srbiji, ostali su tada bez snažnih kritika međunarodne javnosti, pokazujući da su relevantni međunarodni akteri uistinu spremni da zažmure na nepoštovanje demokratskih pravila igre zarad konačnog rešenja kosovskog pitanja.

To ne znači da organi EU i predstavnici pojedinih zapadnih zemalja nisu upućivali zamerke na račun slabljenja demokratije u Srbiji. Godišnji izveštaji o napretku Srbije sve eksplicitnije ukazuju na koncentraciju političke moći, nedovoljnu efikasnost i transparentnost rada parlamenta, nedostatke u izbornim procesima, neefikasno suzbijanje korupcije, urušavanje medijskih sloboda, i nedovoljnu saradnju vlasti s civilnim društvom (*European Commission* 2009, 2010, 2014, 2016, 2018, 2019). Štaviše, Strategija proširenja za Zapadni Balkan iz 2018. godine Srbiju nedvosmisleno svrstava u red zemalja s „elementima zarobljene države“ (*European Commission*, 2018a). Međutim, ove kritike često ostaju prilično opšte i tehno-kratski izražene, nepraćene konkretnim primerima, osudama i mehanizmima sankcionisanja, što vlastima omogućava ne samo da ih lakše ignorišu već i otvoreno napadaju. Primer sve lagodnijeg odnosa vlasti prema kritikama EU stigao je 2015. godine kada je, reagujući na navode istraživanja BIRN-a o poslovanju kolubarskog kopa Tamnava, predsednik Aleksandar Vučić optužio novinare BIRN-a da su „dobili pare od gospodina Devenporta i EU da govore nešto protiv Vlade Srbije“ (RTS 2015), a potom je na odbacivanje ovih optužbi od strane Brisela reagovao novim insinucijama da EU finansira antidržavne kampanje u Srbiji. Da su epizode smelijih napada predstavnika vlasti na račun evropskih zvaničnika sve učestalije, potvrđuju i salve uvreda koje su poslanici vladajuće stranke u više navrata uputili na račun poslanice Evropskog parlamenta Tanje Fajon, koja je bila članica delegacije za posredovanje u dijalogu o izbornim uslovima decembra 2019. godine.

Protivrečne reakcije koje povremeno stižu iz Brisela, poput izjave komesara Johanesa Hana da su za kritiku slobode medija u Srbiji potrebni „određeni dokazi, a ne samo glasine“, uistinu, otupljuju oštricu kritike EU, ali i domaćih aktera koji upozoravaju na narušavanje demokratije u Srbiji. Česte posete visokih zvaničnika EU i najvažnijih evropskih zemalja prilikom kojih se, nasuprot stidljivim izjavama zabrinutosti za stanje demokratije, neretko čuju pohvale Srbije koja je na čelu sa Aleksandrom Vučićem „postala faktor stabilnosti u čitavom regionu“, pružaju snažnu legitimizacijsku osnovu aktuelnim vlastima i ultimativni odgovor vlasti na kritike nezavisnih institucija, civilnog društva i opozicije. Izveštaji organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom vladavine prava i demokratije neretko počinju upozorenjima da i „pored opšte ocene da su zakoni u velikoj meri usklađeni sa pravnom tekovinom Evropske unije i među-

narodnim standardima“ (Jaraković, 2020, 7) dolazi do njihovog nepoštovanja u praksi, zbog čega ih predstavnici vladajuće većine optužuju da žele da naruše ugled i interese Srbije u svetu (Popović, Selaković, Teofilović i Grbović 2020, Evropska komisija 2020). U nepovoljnoj ulozi „većeg katolika od Pape“, predstavnici civilnog društva sve češće apeluju na evropske institucije da na urušavanje demokratije u Srbiji reaguju jasnije i odlučnije. Slični apeli ka EU, ali i optužbe za njeno „saučesništvo“ u urušavanju demokratije koju sprovodi aktuelna vlast, mogli su se čuti i u obraćanjima predstavnika opozicije.

Razdvajanju evropeizacije i demokratizacije je doprinela još jedna inherentna slabost procesa evrointegracija – njegova politička i tehnička usmerenost na saradnju sa izvršnim vlastima. Netransparentna priroda pregovora ostavlja značajan prostor vladi da, kako u samom procesu pregovora i reformi, tako i u predstavljanju rezultata, ograniči ulogu ne samo trećih aktera već i ostalih grana vlasti i nezavisnih institucija. Možda i najalarmantnija posledica toga je smanjenje uloge Narodne skupštine prevashodno kroz usvajanje zakona i podzakonskih akata po hitnom postupku, čime se prostor za parlamentarnu raspravu znatno ograničava, a kvalitet usvojenih zakona smanjuje. Ova negativna praksa prati proces evrointegracija od samog početka, pa je 2008. godine čak rekordnih 92% zakona bilo usvojeno po hitnom postupku (Otvoreni parlament 2015). Prema izveštaju GRECO grupe, tokom 2015. godine je u Narodnoj skupštini po ubrzanoj proceduri usvojeno 182 od 315 akata, a najčešće korišćeni razlog je upravo harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa evropskim *acquis*-em (GRECO *Council of Europe* 2017). U vakuumu koji je omogućen načinom na koji su uslovi EU formulisani i operacionalizovani, te načinom na koji ih vlast (zlo)upotrebljava, već dve decenije uspešno opstaju teško uhvatljive, a snažne neformalne nedemokratske strukture i prakse, zahvaljujući kojima primena zakona ostaje daleko ispod evropskih standarda (Bieberm, 2019: 111–114; Richterand Wunsch, 2019). Primera radi, uprkos relativno harmonizovanom zakonodavstvu u oblasti borbe protiv korupcije s zakonima EU, nepotizam i sukobi interesa u javnom sektoru predmet su najžustrijih kritika svih relevantnih analiza demokratije u Srbiji, uključujući i godišnje izveštaje o napretku koje sačinjava Evropska komisija.

Istraživanja javnog mnjenja govore da su i građani izvukli određene pouke o promenjenom odnosu evropeizacije i demokratizacije. Nakon što je prvih godina demokratskih promena podrška članstvu Srbije u EU išla i do 70%, došlo je do značajnog opadanja evroentuzijazma, pa je krajem 2012. godine zabeležena rekordno niska podrška od svega 41% (Ministarstvo za evropske integracije, 2019). Pod pojačanim pritiskom Brisela oko normalizacije odnosa s Prištinom, taj procenat je narednih nekoliko godina nastavio da oscilira, ustalivši se poslednje tri godine na natpolovičnoj podršci građana. Međutim, stiče se utisak da značajan deo građana demokratizaciju ne smatra ni dovoljnim, ni neophodnim uslovom za članstvo Srbije u EU. Prema podacima iz 2009. godine, polovina građana je smatrala da je ključni razlog za sporo i otežano pristupa-

nje Srbije politika stalnog uslovljavanja i ucenjivanja koju EU primenjuje prema Srbiji, pa je čak 66% građana tada bilo sigurno da će EU postavljati stalno nove uslove koje će Srbija teško moći da ispuni (Ministarstvo za evropske integracije, 2009). Deset godina kasnije, trećina stanovništva i dalje veruje da je briselsko ucenjivanje ključni razlog za spor napredak Srbije u procesu, dok je u međuvremenu porastao i deo građana koji veruju da je za spori napredak Srbije odgovornija kriza u EU nego što je to neodgovornost i nesposobnost domaćeg rukovodstva (Ministarstvo za evropske integracije, 2019). Pored toga, da znatan deo građana evropeizaciju ne doživljava kao sinonim za demokratizaciju govori i činjenica da su građani kao ključne uslove za napredak u procesu navodili saradnju sa MKTJ, a potom pregovore i priznanje Kosova, dok su uslovi direktno vezani za demokratske reforme redovno dobijali svega nekoliko procenata.¹³⁹

Ipak, to što građani ne veruju da su demokratske reforme presudne za prijem u članstvo EU ne znači automatski da ih smatraju nevažnim i nepotrebnim. U prilog takvom optimističnom zaključku govori podatak da su građani tokom proteklih deset godina borbu protiv korupcije i reformu pravosuđa smatrali najvažnijim reformama koje Srbija preduzima na putu ka EU, a čak dve trećine građana smatra da bi te reforme trebalo sprovoditi nezavisno od briselskih uslova (Ministarstvo za evropske integracije 2009, 2019). Drugim rečima, to što se evropskepticizam nije – ili barem ne još uvek – jednako prelio na privrženost građana demokratiji, mogao bi biti i signal rastuće internalizacije demokratskih normi u društvu. Ipak, čini se da se odsustvo takvog preliivanja najpre može objasniti time što većina građana svoj evrooptimizam crpi iz uverenja da će članstvo doneti veće mogućnosti za zapošljavanje i putovanje, bolji životni standard, te više evropskih fondova za nacionalnu ekonomiju (Ministarstvo za evropske integracije 2009, 2019). Vera da će ulazak u EU doneti više demokratije i veće poštovanje ljudskih prava je, po pravilu, tek sekundarna motivacija, skrivena iza uopštenih odgovora o bolje uređenom sistemu i boljoj budućnosti. Sve češće krize unutar EU, kao i nedosledno i nedemokratsko postupanje njenih članica, dodatno podgrevaju cinizam građana prema evropskoj perspektivi Srbije i pružaju novi alibi njenog sporog puta ka članstvu.¹⁴⁰ U svetlu zamora od čekanja da se pristupi EU, kao i rastuće „urbanizacije“ Unije, čini se da uticaj evropeizacije na dalju internalizaciju demokratskih normi u Srbiji u najboljem slučaju stagnira.

Očigledan pad kvaliteta demokratije u Srbiji u drugoj polovini analizirane decenije pokazuje da su, uprkos nastavku reformi koje podstiču EU i ostali međunarodni promoteri demokratizacije u Srbiji, domaće političke elite istovremeno naučile i da mno-

139 Rezultati polugodišnjih istraživanja javnog mnjenja koji potvrđuju ovaj trend su dostupni na sajtu Ministarstva za evropske integracije za period od 2006. do 2017. godine.

140 Ne samo da značajan procenat građana ne veruje u evropsku perspektivu Srbije, već trećina građana godinama unazad smatra da će se EU verovatno raspasti (pogledati redovna polugodišnja istraživanja Ministarstva za evropske integracije).

go veštije iskoriste strukturne slabosti briselskih uslova i međunarodne pomoći za sopstvene političke interese. Inherentne tenzije koje postoje između zahteva EU za rešavanjem otvorenih postkonfliktnih pitanja i zahteva za demokratskim reformama omogućile su vladajućim elitama da, uz prećutnu saglasnost evropskih institucija, iz političkog dijaloga skrajnu, pa i isključe, važne aktere demokratskog procesa. Usmerenost na izvršnu vlast omogućila je neformalnim nedemokratskim praksama da opstanu i ojačaju u svim aspektima političkog i javnog života, sve više zarobljavajući institucije, medije i civilni sektor u partijsko-klijentelističke mreže. Međutim, uprkos tome što EU zahtevi polako gube kredibilitet ne samo u očima šire javnosti već pomalo i među prirodnim saveznicima EU u civilnom sektoru, većina građana u Srbiji smatra da je nastavak demokratskih reformi neophodan.

Otpornost na antidemokratske uticaje: Eho krize liberalnog poretka i uspona njegovih izazivača

Svetska ekonomska kriza 2008. godine je iz temelja poljuljala globalni liberalni poredak, najavivši kraj globalne nadmoći SAD, kao i relativni uspon njenih „izazivača“. Previranja u globalnom odnosu snaga su se ubrzo odrazila i na Zapadni Balkan. Brojne krize u kojima se Unija i sama našla – od krize Evrozone, preko migrantske krize, pa do strukturnih kriza izazvanih Bregzitom i usponom autoritarnih tendencija u pojedinim članicama – oslabile su, međutim, kako kapacitet i volju EU za novim proširenjem tako i njenu normativnu moć u državama Zapadnog Balkana. Slabljenje evroatlantskog liberalnog poretka samo se nastavilo dolaskom Trampa na vlast 2017. godine, a sve veći politički i ekonomski upliv neliberalnih sila u usponu ubrzo je uzeo maha i na Zapadnom Balkanu. Premda je neupitno da su s takvim strukturnim promenama u međunarodnom poretku porasli i antidemokratski uticaji na ionako krhku demokratiju u Srbiji, njihove kanale i efekte je još teže utvrditi nego što je to slučaj s prodemokratskim, između ostalog, zato što nijedan međunarodni akter ne sprovodi otvoreno antidemokratsku agendu u Srbiji.

Doprinoseći daljem urušavanju vladavine prava u Srbiji, čija ih je slabost isprva i omogućila, netransparentne ekonomske investicije su u posmatranom periodu predstavljale jednu od najsnažnijih poluga negativnog spoljnog uticaja na demokratske institucije i prakse u Srbiji. Dogovarani na nivou političkih vrhova i skrivani od očiju javnosti, mnogi ekonomski aranžmani koje je Srbija zaključila išli su nauštrb načela pravne sigurnosti, transparentnosti i demokratskog upravljanja. Premda se tzv. korozivni kapital poslovično vezuje za nedemokratske države i smatra ključnim kanalom njihovog „malignog“ uticaja u Srbiji, netransparentno poslovanje je obeležilo

i poslovne aranžmane koje su sa Srbijom zaključivali ekonomski akteri iz zapadnih demokratija, pa i međunarodne finansijske institucije. Javno-privatna partnerstva sklopljena u vezi sa izgradnjom spalionice u Vinči ili u vezi s koncesijom beogradskog aerodroma „Nikola Tesla“, izazvala su brojne kritike zbog netransparentnosti, ali i upitnog odnosa prema javnom interesu građana Srbije. Pored toga, zemlje poput Kipra, Švajcarske, Holandije, Austrije i Velike Britanije, neretko omogućavaju kompanijama koje investiraju u Srbiji da posluju s niskim porezima, a ponekad i da sakriju identitet stvarnih vlasnika (Prelec, 2020). Uprkos tome što korozivnost kapitala nije problem ni zapadnih ni nezapadnih investicija, već su za njegov upliv i štetne posledice po vladavinu prava i demokratiju u Srbiji prevashodno odgovorni domaći politički akteri, poreklo većine netransparentnih kapitalnih transakcija u drugoj polovini analiziranog perioda uistinu je vezano za ekonomske subjekte iz neliberalnih i nedemokratskih država. Kljentalistička sprega političkih i ekonomskih elita i nejasna granica između privatnih i državnih sredstava, koje obično odlikuju ovakve režime, olakšava njihovim kompanijama da izbegnu odgovornost za svoje koruptivno poslovanje u inostranstvu, a pogotovo tamo gde im i zemlja domaćin to olakšava.

Spremnost državnih vrhova u Srbiji i Rusiji da zarad ekonomskih i političkih interesa žrtvuju vladavinu prava i načela demokratskog upravljanja omogućila je sklapanje brojnih ekonomskih aranžmana između subjekata ove dve zemlje. Naširoko kritikovan sa aspekta ekonomske dobiti za Srbiju i njene građane, energetski paket kojim je 2008. godine ruski *Gazpromnjet* postao većinski vlasnik NIS-a privukao je i mnoštvo kritika zbog netransparentnosti postupka preuzimanja i poslovanja. Ipak, uprkos višegodišnjim upozorenjima i ocenama stručne javnosti da je međuvladin sporazum između Srbije i Rusije podrio temelje pravnog poretka Republike Srbije, pre svega zbog stepena povlastica datih ruskim kompanijama, nijedna krivična prijava do danas nije podignuta. Slične kritike upućivane su i drugim međudržavnim ekonomskim aranžmanima ovih dveju zemalja. Svi ugovori i aneksi ugovora koji se odnose na nabavke i donacije naoružanja i vojne opreme iz Rusije nakon 2015. godine Ministarstvo odbrane klasifikovalo je kao tajne, pa su građanima jedini izvor informacija o njihovoj sadržini do danas ostale protivrečne i senzacionalističke izjave predsednika, ministra odbrane i drugih zvaničnika (Đokić, 2018).

Slaba vladavina prava u Srbiji je omogućila da se težnje vladajućih struktura da obezbede brz novac i investicije relativno lako sretnu i sa interesima Kine da što više i što brže investira u ekonomije u razvoju (Vuksanović, 2019). Mada je temelj srpsko-kineskog „čeličnog partnerstva“ postavljen 2009. godine potpisivanjem Sporazuma o strateškom partnerstvu, jači upliv Kine u srpsku ekonomiju počinje lansiranjem kineske globalne ekonomske ofanzive „Pojas i put“ 2013. godine, te prvim najavama izgradnje brze pruge Beograd – Budimpešta. Otvaranjem Pupinovog mosta na Dunavu realizovan je prvi veliki infrastrukturni projekat Kine u Srbiji, a ubrzo je usledio niz novih investicija, među kojima se izdvajaju kinesko preuzimanje Železare „Smederevo“

2016. godine i većinskog dela Rudarsko-topioničarskog basena „Bor“ 2018. godine. Uprkos tome što je deo javnosti kritikovao netransparentnost ovih ugovora i njihovu ratifikaciju po ubrzanom postupku, vesti o ovim ekonomskim poduhvatima i pompezne ceremonije otvaranja tokom izbornih kampanja vlastima su nesumnjivo poslužile za sticanje dodatne podrške javnosti (Prelec, 2020a). Slika o Kini kao velikom prijatelju i dobrotvoru, kao i model poslovanja u kome brzina realizacije transakcija ide nauštrb transparentnosti i vladavine prava, nisu loši ni za srpske ni za kineske vlasti već samo za demokratiju u Srbiji.

Veliku zabrinutost za negativni uticaj „kineskog modela poslovanja“, ali i kineskog modela vladavine na demokratiju u Srbiji, izazvao je sporazum Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) s kineskom kompanijom *Huavej* (*Huawei*) kojim se Srbija među prvima u Evropi odlučila da uvede sistem naprednog video-nadzora „Bezbedan grad“.¹⁴¹ Uprkos tome što se na ovaj korak odlučila u jeku optužbi za političku špijunažu kojima je *Huavej* izložen od strane SAD i pojedinih evropskih zemalja, i uprkos tome što je postavljanje video-nadzora na javnim površinama u direktnoj vezi s narušavanjem ustavnih prava i sloboda građana Srbije, MUP je sva dokumenta o nabavci i postavljanju kamera klasifikovao oznakom „poverljivo“. Predstavnici MUP-a do danas nisu dali jasne odgovore u vezi s lokacijama na kojima su kamere postavljene, načinu na koji se podaci prikupljaju, obrađuju i čuvaju, garancijama tajnosti i sigurnosti prikupljenih podataka, te odgovornosti u slučaju eventualne zloupotrebe podataka. Štaviše, koliko je interesovanje stručne i šire javnosti za ovaj projekat nepoželjno, bilo je jasno kada je *Huavej* uklonio sve informacije o uspešnoj „srpskoj studiji slučaja“ svega par sati nakon što je beogradska SHARE Fondacija objavila analizu ovog sadržaja i time je učinila dostupnom i srpskoj javnosti (SHARE Fondacija, 2019).

Pored uticaja ove dve velike sile, ojačavanje ekonomskih veza s Ujedinjenim Arapskim Emiratima nakon promene vlasti u Srbiji 2012. godine takođe je obeleženo sumnjama da interesi političkih i ekonomskih elita obeju strana pretežu nad javnim interesom i vladavinom prava u Srbiji. Svakako, najžustrije kritike su upućene na račun projekta „Beograd na vodi“. Ozlojeđenost značajnog dela stručne i šire javnosti zbog netransparentnosti čitavog projekta i spremnosti vlasti da ugrozi pravnu sigurnost kako bi udovoljila stranim investitorima više od godinu dana je izvodila građane na ulice tokom protesta. Usvajanje posebnog zakona kojim je omogućena eksproprijacija zemljišta javnim sredstvima za potrebe komercijalnog projekta i kojim je omogućen povlašćen položaj investitora u postupku izdavanja građevinskih dozvola, već godinama je predmet oštih kritika velikog broja organizacija civilnog društva. No, uprkos mnoštvu kritika i prijava, čini se da je aktuelna vlast uspela da ubedi deo javnosti da ekonomski interesi ovakvog projekta opravdavaju sve pravne i demokratske manjkavosti, te da podršku birača sačuva neokrnjenom.

¹⁴¹ Projekat podrazumeva postavljanje oko 1.000 kamera za prepoznavanje osoba i registarskih tablica na preko 800 lokacija u glavnom gradu.

Pored netransparentnih stranih direktnih investicija i međuvladinih ekonomskih aranžmana, „meka moć“ pojedinih neliberalnih režima predstavlja drugi važan kanal antidemokratskih uticaja u Srbiji – iako je njegove efekte još teže izmeriti budući da snažan politički uticaj nedemokratskih režima u nekoj zemlji ne znači da će neliberalne i nedemokratske prakse nužno postati privlačne domaćim političkim elitama i građanima. Zahvaljujući njenom nesumnjivo velikom političkom uticaju u Srbiji, Rusija je spoljni akter čiji se negativni uticaj na demokratiju u Srbiji najčešće – pa, čak i olako – podrazumeva. Intenzivne veze među političkim predstavnicima su se tokom posmatranog perioda prelivale i na civilni sektor, kao i na javno mnjenje već naklonjeno Rusiji (Beogradski centar za bezbednosnu politiku 2017, Bjeloš, Vukasnović i Šterić, 2020). Pored slovenskih i pravoslavnih veza koje su oduvek predstavljale izvor ruske meke moći u Srbiji, ono što je tokom prethodne decenije doprinelo porastu proruskih stavova u Srbiji je značajno veće rusko prisustvo u medijima. Nakon što je *Sputnik* otvorio redakciju u Srbiji 2015. godine i velikom broju medija omogućio besplatno reemitovanje sadržaja, značajno je porastao broj portala i radio-stanica koje emituju proruski sadržaj. U posmatranom periodu je porastao i broj proruskih političkih pokreta i organizacija u Srbiji. Iako ne treba olako pretpostavljati veze između ovih organizacija i vladajućih krugova u Rusiji, a ni njihovo postojanje po sebi uzimati kao znak slabljenja demokratije, rastuća popularnost ovih organizacija sugerise da su značajnom delu građana bliske neliberalne ideje koje ove organizacije neretko zastupaju. Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani Srbije pored visokog mišljenja o ruskoj vojnoj, političkoj i ekonomskoj moći, veruju i da je stanje ljudskih prava u ovoj zemlji na zavidnom nivou. Ipak, tek oko petine građana smatra da bi Srbiju trebalo urediti po ruskom modelu (Ministarstvo za evropske integracije, 2019). Takvi nalazi, s jedne strane, sugerisu da potencijalno negativan uticaj ruske meke moći na demokratiju u Srbiji ne treba preuveličavati, budući da bi značajna većina građana radije živela, školovala se i radila u državama koje su uređene po modelu vodećih EU zemalja ili Švajcarske. S druge strane, snažne simpatije prema „putinizmu“ iznova potvrđuju da među građanima Srbije postoji i značajan rezervoar naklonosti prema modelu vladanja „čvrstom rukom“, odnosno prema demokratskoj vladavini koja ne bi podrazumevala sve ono što njen klasični liberalni model zahteva.

Premda su kulturološke veze između Srbije i Rusije neuporedivo jače, stavovi građana prema Kini pokazuju sličan obrazac vrednovanja prijateljstava u međunarodnoj areni, budući da građani Kinu smatraju najvećim prijateljem Srbije posle Rusije (Bjeloš, Vuksanović i Šterić, 2020, 4) i u nju imaju više poverenja nego u bilo koju zapadnu zemlju (Gledić et al. 2020). Visoko mišljenje o kineskoj ekonomskoj i vojnoj moći, kao i naklonost koji građani Srbije gaje prema Kini zbog njenog veta na članstvo Kosova u UN, dodatno je poraslo tokom protekle tri godine. Porastu pozitivnog javnog mnjenja prema Kini doprinelo je prevashodno njeno pojačano ekonomsko prisustvo u Srbiji, ali i aktuelna kriza izazvana pandemijom covid-19 (Vuksanović, 2020). Dok se u međunarodnoj stručnoj javnosti i te kako polemizalo o „kineskom modelu“ suo-

čavanja s krizom, najviši državni zvaničnici u Srbiji nisu krili divljenje prema njegovoj efikasnosti, neretko je pripisujući upravo prirodi kineskog političkog sistema. Takva retorika zvaničnika, praćena svakodnevnom medijskim izveštavanjem o kineskoj pomoći, umnogome se prelila i na stavove građana, budući da većina građana misli da je upravo Kina najviše pomogla Srbiji tokom pandemije. No, uprkos zahvalnosti i zainteresovanosti za ekonomsko partnerstvo s Kinom, stavovi građana Srbije prema stanju ljudskih prava u Kini nisu preterano pohvalni, kao što nije ni njihova ocena kineskog uticaja na globalni poredak i stanje demokratije u drugim zemljama (Gledić et al., 2020). Stoga, iako deluje da građani Srbije nisu preosetljivi na demokratske deficite u državama partnerima, pa njihovu politiku nemešanja u unutrašnje poslove drugih zemalja vrednuju više nego kvalitet njihove demokratije, čini se da, ipak, nisu spremni ni da takve nedemokratske i neliberalne modele prihvate kao direktne uzore.

Pored dveju velikih sila, tokom protekle decenije je u Srbiji porastao uticaj još dve neliberalne demokratije. Od „istorijskog pomirenja“ 2013. godine, kada su tadašnji predsednici Srbije i Mađarske zajedno odali počast sprskim i mađarskim civilnim žrtvama u Drugom svetskom ratu, bilateralni odnosi ovih zemalja su nastavili da napreduju. Budući da su tokom ovog perioda obe države klizile ka hibridnim režimima, kako ih je *Freedom Haus* kvalifikovao u 2020. godini, sve bliskiji odnosi njihovih političkih vrhova su ujedno značili i snažnije preliivanje antidemokratskih praksi preko severne granice. Najsnažniji kanal uticaja predstavljaju veze Budimpešte s političkim predstavništvom mađarske manjine u Vojvodini. Podržavajući stranke bliske mađarskoj vladajućoj stranici i ideologiji Fidesa, i kupujući medije, mađarski politički vrh nastoji da zaštiti svoje ekonomske interese na Zapadnom Balkanu, ali i da izveze svoj neliberalni model demokratskog upravljanja. Značajni fondovi za privredni razvoj Vojvodine, koje Mađarska upućuje od 2016. radi ohrabrivanja ostanka Mađara u Srbiji, služe kao dodatna poluga osiguravanja naklonosti vojvođanskih Mađara i njihovog „revanširanja“ kroz glasanje za partije bliske mađarskom političkom vrhu ili za sam Fides. Tako je, primera radi, na izborima za Evropski parlament 2019. godine glasalo oko 50.000 Mađara u Srbiji, a 95% njih je glasalo za Fides (BalkanInsight, 2019). No, deluje da popularnost Orbánove politike i načina vladanja možda i nadilazi mađarsko biračko telo, budući da su njegova antimigrantska politika, suprotstavljanje Briselu, kao i obračun sa „Soroševim univerzitetom“ i „antidržavnim“ medijima i organizacijama civilnog društva, naišli na značajne simpatije i kod dela građana širom Srbije. Njihova tolerancija na neliberalne i nedemokratske poteze vlasti po orbanovskom receptu dodatno je ogoljena tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom, pa se i u Mađarskoj i u Srbiji krizom faktički upravljalo na sličan način, iz jednog centra moći, uz hitro suzbijanje svih oponirajućih glasova koji „iskrivljuju istinu“ (Drajić, 2020).

Sličan obrazac uticaja na demokratiju u Srbiji se može vezati i za Tursku s kojom je Srbija tokom protekle decenije značajno ojačala i političke i ekonomske veze. Erdoğanov politički uspon je značio i uspon antidemokratskih praksi u Turskoj, a vlasti u

Beogradu su u nekoliko navrata pokazale spremnost da, zarad političkih i ekonomskih koristi i bliskosti sa Ankarom, i same zaobiđu demokratsku praksu, pa čak i međunarodnopravne obaveze. Slučaj ekstradicije kurdskog političkog aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 2017. godine, uprkos upozorenjima koje je Komitet Ujedinjenih nacija protiv torture uputio Srbiji, privukao je brojne kritike kako domaćih tako i međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Pored direktnog političkog uticaja na vlasti u Beogradu, rast popularnosti „erdoganovskog“ političkog islama među manjinskom bošnjačkom populacijom u jugozapadnoj Srbiji svakako predstavlja najdirektniji i najizgledniji antidemokratski izazov rastućeg turskog uticaja u Srbiji. Postavljajući se kao posrednik u rešavanju sporova između dve islamske zajednice u Srbiji, izražavajući posebnu naklonost prema bošnjačkoj populaciji kroz česte posete visokih zvaničnika Novom Pazaru, ali i kroz značajnu razvojnu pomoć, Turska i predsednik Erdogan su tokom protekle decenije zadobile ugled „zaštitnika“ među značajnim delom Bošnjaka u Srbiji, čime su i ideje i modeli vladanja nespojivi s liberalnim i sekularnim pretpostavkama demokratije postali prijemčiviji za tamošnje stanovništvo. Dometi njene „meke moći“ među većinskom populacijom su svakako manji zbog istorijskog nepoverenja prema ovoj zemlji, iako značajna razvojna pomoć i rastuće turske investicije u Srbiji doprinose rastu pozitivnih stavova građana prema Turskoj. Iako su pojedine Erdoganove izjave, poput one date oktobra 2013. godine u Prizrenu kada je rekao da je „Kosovo Turska, a Turska Kosovo“, na mahove reaktivirale ovo nepoverenje, njegov model vladanja „čvrstom rukom“ ne budi dominantno negativne asocijacije kod građana Srbije.

Konačno, negativan trag na demokratiju u Srbiji ostavljaju i otvorena pitanja koje Srbija ima sa susedima, jer predstavljaju nepresušni rezervoar za podizanje tenzija. Pored tradicionalno napetih godišnjica događaja iz ratova za jugoslovensko nasleđe, u posmatranom periodu je bilo mnoštvo odluka Prištine, Zagreba, Sarajeva i Tirane koje su vlasti u Beogradu tumačile artikulisale kao pretnje po nacionalnu bezbednost i povode za jačanje nacionalne kohezije. Premda su vlasti u Beogradu neosporno imale povoda za zaoštavanje retorike prema susedima, iz perspektive posledica po domaći demokratski proces zabrinjava to što bi svaka od tih situacija po pravilu bila iskorišćena i za obračunavanje sa „unutrašnjim neprijateljima“. Svako ko bi oponirao diskursu nacionalne ugroženosti ili u tom periodu kritikovao vlast po bilo kom osnovu, ubrzo bi bio etiketiran kao „izdajnik“ i „saradnik sa neprijateljem“ bilo od strane pojedinih zvaničnika, bilo od strane medija lojalnih režimu. Zapaljivi impulsi koji su obeležili posmatrani period su se po pravilu preivali u domaću političku arenu kao povod za nove nacionalističke ispade i međusobna optuživanja političkih lidera.

Budući da velikim delom predstavljaju eho krize globalnog liberalnog poretka i relativnog uspona njegovih izazivača, te odjek otvorenih sukoba u regionu, negativne spoljne uticaje na demokratiju u Srbiji još je teže izmeriti nego pozitivne uticaje. Kako nijedan spoljni akter nije otvoreno zagovarao napuštanje demokratskog uređenja ili

kršenje demokratskih praksi u Srbiji, negativni uticaj spolja se u posmatranom periodu ogledao prevashodno u dvema manifestacijama. Prvu i opipljiviju predstavljalo je zaobilaženje i kršenje demokratskih procedura od strane vlasti u Srbiji zarad realizacije političkih i ekonomskih transakcija sklopljenih s državama kojima poštovanje demokratskih normi ne samo da nije preduslov saradnje već je neretko i nepoželjni uslov. Gotovo istovetni obrasci ekstrakcije koji postoje u pomenutim ekonomskim aranžmanima iznova potvrđuju da zaštita transparentnosti i opšteg dobra ne zavisi od zemlje porekla stranih investicija, već da bilo koji spoljni uticaj može biti „maligni“ ukoliko defektna vladavina prava u Srbiji to omogućiti. Indirektnija, a dugoročno možda i opasnija manifestacija negativnih spoljnih efekata bila je rastuća privlačnost neliberalnih aktera i praksi, bilo po „putinovskom“, „orbanovskom“ ili „erdoganskom“ modelu. Stoga, iako se čini izvesnim da će demokratija u Srbiji makar deklarativno ostati „jedina igra u gradu“, sve slabija politička i društvena otpornost na antidemokratske impulse spolja ipak upozorava da će i u narednom periodu njen model upravljanja ostati opterećen i mnogim neliberalnim odlikama.

Zaključak

Uprkos tome što je teško precizno izolovati sve direktne i indirektne kanale međunarodnog uticaja, te izmeriti sve njegove nameravane i nenameravane efekte, ocena stanja demokratije ostaje nepotpuna ukoliko se međunarodno okruženje u potpunosti zanemari. Pokazujući koliko je teško raspetljati mrežu domaćih i spoljnih aktera i procesa na kojima demokratija u Srbiji počiva, ponuđena analiza potvrđuje da su „otisci“ međunarodnih uticaja na proces demokratizacije podjednako snažni kao što su bili i pune dve decenije ranije. Gotovo svi akteri koji su nakon promena 2000. godine pospešivali zamah demokratizacije u Srbiji – od EU i SAD, preko pojedinačnih zapadnih zemalja, do njihovih razvojnih agencija i partijskih fondacija – nastavili su sa svojim angažmanom, čineći spoljnu „ponudu i potražnju“ za demokratijom u Srbiji važnim motorom njenog napretka. S druge strane, relativni uspon aktera koji su na prelasku iz 20. u 21. vek još uvek „vidali rane“ od kraja Hladnog rada, poput Rusije i Kine, odrazio se i na porast njihovog prethodno zanemarljivog uticaja na demokratizaciju u Srbiji. Određena promena u obrascima spoljnih uticaja na demokratiju u Srbiji – prevashodno ogledana u slabljenju normativne i transformativne moći EU, s jedne strane, i smelijim uplivom sila sa Istoka, s druge strane – postala je jasnija u drugoj polovini prve decenije 21. veka. Iako bi bilo pogrešno povlačiti snažne uzročno-posledične veze između ta dva procesa, činjenica da je u ovom periodu došlo i do intenzivnijeg urušavanja demokratije u Srbiji govori da je promenjena dinamika u međunarodnom okruženju nesumnjivo doprinela ovom negativnom trendu. No, uprkos ovoj (još uvek) ograničenoj promeni odnosa snaga i obrazaca u međunarodnom okruženju, čini se da

čitav posmatrani period od 2008. do 2020. godine obeležavaju tri relativno stabilna trenda.

Najpre, stanje demokratije u Srbiji još uvek snažno zavisi od podsticaja spolja. Da li će i u kojoj meri međunarodni akteri izvršiti pritisak na vlasti u Srbiji neretko je presudno za napredak u demokratizaciji, budući da privrženost demokratskim normama još uvek nije dovoljno snažna ni među političkim elitama, ni među građanima. Drugo, iako su neophodni za nastavak demokratizacije, pozitivni spoljni podsticaji se tokom protekle decenije nisu automatski preivali u kvalitet demokratskog procesa. Domaće političke elite su sve veštije uspevale da prodemokratske podsticaje iz EU i od ostalih međunarodnih aktera upodobe prema sopstvenim interesima, dok su građani sve manje poistovećivali evropeizaciju i demokratizaciju. Konačno, nedovoljna otpornost na nameravane i nenameravane negativne spoljašnje uticaje tokom protekle decenije je dodatno ogolila slabost demokratije u Srbiji. Političke elite se nisu libile da uđu u međunarodne aranžmane koji narušavaju vladavinu prava i demokratski poredak u Srbiji, dok je većina građana to tolerisala, pa neretko i s odobravanjem gledala na nedemokratske obrasce upravljanja u pojedinim partnerskim zemljama.

Ukoliko se sva tri trenda uzmu u obzir, može se reći da je međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji tokom posmatranog perioda ostao snažan i važan faktor kvaliteta demokratije u Srbiji, da pozitivni uticaji nisu bili dovoljni za njenu konsolidaciju, a da rastući negativni uticaji dovode u pitanje i njen opstanak. Političke elite i građani Srbije liberalnu demokratiju još uvek posmatraju kroz prizmu izneverenih očekivanja koje im je obećana perspektiva „povratka u Evropu“ stvorila na početku 21. veka, a ne kao najpodesniji sistem u kome će svojim učešćem ta očekivanja ostvariti. Trenutni stepen i priroda „lokalnog vlasništva“ nad demokratijom u odnosu na međunarodne uticaje, otuda, upozoravaju ne samo da se demokratija u Srbiji ne može smatrati konsolidovanom, već i da će ona verovatno još dugo ostati opterećena nelaskavim prefiksima i pridevima.

Literatura

- Alexander, A. C., Inglehart, R., & Welzel, C. (2012). Measuring effective democracy: A defense. *International Political Science Review*, 33(1), 41–62.
- Bartlett, W. (2020). International assistance, donor interests, and state capture in the Western Balkans. *Journal of Contemporary European Studies* (2020): 1–17.
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku. (2017). Stavovi građana o spoljnoj politici Srbije. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: http://www.bezbednost.org/upload/document/stavovi_graana_o_spoljnoj_politici_srbije.pdf
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku (2018). Nova Strategija nacionalne bezbednosti i strategija odbrane – ključne promene i njihove posledice: Zaključci sa stručne rasprave održane 8. maja 2018. godine u Beogradu. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: http://www.bezbednost.org/upload/document/nova_strategija_nacionalne_bezbednosti_i_strategij.pdf
- Beta (2019). Radulović: Deca nam beže iz zemlje, a vlast pokušava da gubitak kompenzuje migrantima. Pristupljeno 25. 9. 2020. Na: <https://www.danas.rs/politika/radulovic-deca-nam-beze-iz-zemlje-a-vlast-pokusava-da-gubitak-kompenzuje-migrantima/>
- Beta. (2020). Vučić: Od sutra značajno povećanje prisustva policije u Šidu posle upada migranata u kuće. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/123721-vucic-od-sutra-znacajno-povecanje-prisustva-policije-u-sidu-posle-upada-migranata-u-kuce?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+betavesti+%28Novinska+agencija+Beta++Vesti%29
- Bieber, F. (2020). The rise of authoritarianism in the Western Balkans. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bjeloš, M, Vukasnović, V. i Šterić, L. Mnoga lica srpske spoljne politike: Javno mnjenje i geopolitičko balansiranje. Pristupljeno 30.11.2020, na: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/mnogolica03-1.pdf>
- Burnell P (ed.) (2007). Evaluating Democracy Support: Methods and Experiences. Stockholm: International IDEA.
- Council of Europe (2015). Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Serbia from 16 to 20 March 2015. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://rm.coe.int/16806db7fa>.
- Csaky, Z. (2020). Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Facade. Freedom House. Retrieved on 17.08.2020, from: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf
- Drajić, Marko (2020). Srbija i Mađarska – razbijanje demokratije. Beograd: BCBP. Pristupljeno 21. 1. 2020, na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/09/Marko-Drajic_srbija_i_maarska_razbijanje_demokratije.pdf
- Đokić, K. (2018). Da li znamo šta kupujemo?. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6900/Da-li-znamo-sta-kupujemo.shtml>
- Đorđević, S. (2019). Javno snimanje tajnim kamerama. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7009/Javno-snimanje-tajnim-kamerama.shtml>

- Ejdus, F., & Rečević, T. (*in press*). Ontological Security as an Emergent Phenomenon: Bottom Up Securitization of Migration in Serbia. *European Pshycologist*.
- EU za tebe (n.d.). Democracy and Human Rights. Retrieved 12. 11. 2020, from: <https://www.euzatebe.rs/en/sectors/democracy-and-human-rights>
- Euractiv (2013). Kosovo elections marred by violence. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/kosovo-elections-marred-by-violence/>
- European Comission (2018a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Retrieved on 15. 7. 2020, from: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- Evropska komisija (2020). Republika Srbija: Izveštaj o napretku za 2020. godinu. Pristupljeno 12. 11. 2020, na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.
- Fagan, A., & Wunsch, N. (2019). Fostering institutionalisation? The impact of the EU accession process on state-civil society relations in Serbia. *Acta politica*, 54(4), 607–624.
- Gafuri, A., & Muftuler-Bac, M. (2020). Caught between stability and democracy in the Western Balkans: a comparative analysis of paths of accession to the European Union. *East European Politics*, 1–25.
- Gledić, J., Turcsányi, R. Q., Šimalčík, M., Kironská, K. & Sedláková, R. Serbian public opinion on China in the age of COVID-19: An unyielding alliance? Retrieved on 21. 1. 2020, from: <https://sinofon.cz/wp-content/uploads/2021/01/SRB-poll-report.pdf>
- Gleditsch, K. S., & Ward, M. D. (2006). Diffusion and the international context of democratization. *International Organization*, 60(4), 911–933.
- GRECO Council of Europe (2017). Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>
- Grimm, S. & Mathis, O. L. (2017). Democratization via aid? The European Union's democracy promotion in the Western Balkans 1994–2010. *European Union Politics* 0(0) 1–22. DOI : 10.1177/1465116517729761
- Groß, L., & Grimm, S. (2014). The external-domestic interplay in democracy promotion: a case study on public administration reform in Croatia. *Democratization*, 21(5), 912–936.
- Group 484 (2017). Citizens' attitudes towards refugees and migrants in the migration affected municipalities and recommendations for building social cohesion. Retrieved on 15. 9. 2020, from: http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/undp_rs_QualitativeResearchCitizensAttitudesMigrants_Aug_2017.pdf
- Högström, J. (2013). Does the choice of democracy measure matter? Comparisons between the two leading democracy indices, Freedom House and Polity IV. *Government and Opposition*, 48(2), 201–221.
- Insajder (2019). Ugovor o koncesiji beogradskog aerodroma, uprkos obećanjima, nije objavljen do kraja godine. Pristupljeno 12. 11. 2020, na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13053/>
- IPSOS (2016). Istraživanje javnog mnjenja: Evopska unija, Rusija i Sjedinjene Američke Države

u očima građana Srbije: Predstave i preferencije građana Srbije od 18 do 35 godina. Pristupljeno 15. 7. 2020, na: https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/CEAS_2016_ipsos_srp.pdf

Isdacon. n.d. Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u Srbiji. Pritupljeno 15. 7. 2020, na: <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/DonationSearch.aspx>.

Jaraković, Vladana (2020). Mediji u Srbiji: U odbrani postojećeg stanja. Beograd: CRTA.

Jasnić Mastilović, I. (2020). Brendiranom hladnjačom po Srbiji: Dveri pokrenule peticiju protiv migranata, javnost i kolege iz SzS zgroženi ksenofobijom. Pristupljeno 15. 9. 2020, na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/brendiranom-hladnjacom-po-srbiji-dveri-pokrenule-peticiju-protiv-migranata-javnost-i/zfdtqxn>

Keller-Alant (2020). Mađari u Srbiji: Kako količina doniranog novca utiče na slobodu medija. BalkanInsight. Pristupljeno 21.1.2020, sa: <https://balkaninsight.com/2020/01/30/madari-u-srbiji-kako-kolicina-doniranog-novca-utice-na-slobodu-medija/?lang=sr>

Levitsky, S., & Way, L. (2005). International linkage and democratization. *Journal of Democracy*, 16(3), 20-34.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2006). Linkage versus leverage. Rethinking the international dimension of regime change. *Comparative Politics*, 379–400.

Levitsky, Steven and Lucan A. Way (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linz, J. J., & Stepan, A. C. (1996). Toward consolidated democracies. *Journal of democracy*, 7(2), 14–33.

Linz, J. J., Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. JHU Press.

Magen, A., & Morlino, L. (Eds.) (2008). *International actors, democratization and the rule of law: anchoring democracy?* Routledge.

Ministarstvo rudarstva i energetike (n.d.). Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć NAD za period 2014–2017 godine sa projekcijama do 2020. godine. Pristupljeno 12. 11. 2020, sa: <https://www.mre.gov.rs/doc/medjunarodna-saradnja/NacPrioritetMedjPom.doc>

Ministarstvo za evropske integracije (2019). Evropska orijentacija građana Srbije: Ispitivanje javnog mnjenja (decembar 2019. godine). Pristupljeno: 15. 7. 2020, sa: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/ijm_dec_19.pdf

Ministarstvo za evropske integracije. (2019). Evropska orijentacija građana Srbije trendovi: Predstavljanje rezultata istraživanja javnog mnjenja (maj 2009. godine). Pristupljeno: 15.07.2020, sa: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_maj_09cir.pdf

Ministarstvo za evropske integracije. (n.d.1). *NPPA*. Pristupljeno 12.11.2020, sa: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>

Ministarstvo za evropske integracije. (n.d). Konferencija o pristupanju Evropskoj uniji – Srbija. Prilog sa sastanka na nivou ministara na kome se otvara Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji: Opšta pozicija EU. Pristupljeno 15.07.2020, sa: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating

alternative indices. *Comparative political studies*, 35(1), 5–34.

N1 (2020). President Vucic sides with MP who said Tanja Fajon dislikes Serbian ruling party. Retrieved on 17. 5. 2020, from: <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a567330/President-Vucic-sides-with-MP-who-said-Fajon-dislikes-Serbian-ruling-party.html>

Ne davimo Beograd. (2020). Deponija i spalionica u Vinči: Otpad javni, profit privatni. Pristupljeno 12. 11. 2020, sa: <https://nedavimobeograd.rs/otpad-javni-profit-privatni/>

Ninamedia Reserach (2015b). Stav građana Republike Srbije prema tražiocima azila. Retrieved 15. 9. 2020, from <http://www.kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Izvestaji/Stav%20građana%20Republike%20Srbije%20prema%20traziocima%20azila%20jun%202015.pdf>

OSCE ODIHR (2012). Republika Srbija: Parlamentarni i prevrmeni predsednički izbori 06. i 20. maja 2012. godine. Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a: Konačni izveštaj. Pristupljeno 15.07.2020, sa: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/92600.pdf>

OSCE ODIHR (2017). Republika Srbija: Prevrmeni parlamentarni izbori 24. april 2016. godine. Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a: Konačni izveštaj. Pristupljeno 15. 7. 2020, sa: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/259021.pdf>

OSCE ODIHR (2020). Republic of Serbia: Parliamentary Elections 2020. ODIHR Needs Assessment Mission Report, 12-15 Novmeber 2015. Retrieved 15. 7. 2020, from: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/442735.pdf>

Otvoreni parlament (2015). Ka boljim zakonima: Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak. Beograd: CRTA.

Pejić Nikić, J. (Ur). (2020). PREUGOVOR Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24. Pristupljeno 17. 8. 2020, sa: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUGovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>

Petrović, Predrag (2020). Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji. Pristupljeno 12.11.2020, sa: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zarobljavanja-bezb-obavestajnog-sektora-u-srbiji.pdf>

Pevehouse, J. C. (2002). Democracy from the outside-in? International organizations and democratization. *International Organization*, 56(3), 515–549.

Pevehouse, J. C. (2002). Democracy from the outside-in? International organizations and democratization. *International organization*, 515–549.

Popović, D, Selaković, B, Teofilović, I. & Grbović, P. (2020). Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje, Srbija 2019. Beograd: Građanske inicijative.

Prelec, T (2020). The vicious circle of corrosive capital, authoritarian tendencies and state capture in the Western Balkans. *Journal of Regional Security*, 15(2), 167–198.

Prelec, T (2020a). 'Our brothers', 'our saviours': The importance of Chinese investment for the Serbian government's narrative of economic rebound. Prague: Prague Security Studies Institute. <https://www.balkancrossroads.com/our-brothers-saviours-china-serbia>

PrEUGovor (2019). Komentari koalicije prEUGovor na Non-paper Evropske komisije o trenutnom stanju u Poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2019. Pristupljeno 17. 5. 2020, sa: http://www.preugovor.org/upload/document/2019-12-23_zajedniki_komentari_koalicije_preugovor.pdf

Radio Slobodna Evropa (2019). Ministarstvo odbilo RSE: Ugovori o ruskoj vojnoj donaciji tajni. Pristupljeno 15. 7. 2020, sa: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30185047.html>

Radojčić, I. (2020). Da li će centar Beograda biti izolovan? Radojčić: Kineski lekari će kazati da li je i kada to neophodno. Pristupljeno 12.11. 2020, sa: <https://www.blic.rs/vesti/beograd/da-li-ce-centar-beograda-biti-izolovan-radojicic-kineski-lekari-ce-kazati-da-li-je-i/pbjqeee>

Richter, S., & Wunsch, N. (2020). Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 41-62.

RTS (2015). BIRN: Naš tekst je istinit. Pristupljeno 15. 7. 2020, sa: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1795583/birn-nas-tekst-je-istinit.html>

Rudić, Filip (2018). Aktivisti Inicijative mladih kažnjeni zbog protesta protiv ratnog zločinca. Pristupljeno 11. 9. 2020, sa: <https://balkaninsight.com/2018/08/01/aktivisti-inicijative-mladih-ka%C5%BEjnjeni-zbog-protesta-protiv-ratnog-zlo%C4%8Dinca-08-01-2018/?lang=sr>

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European public policy*, 11(4), 661-679.

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2019). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 1–20.

Sedelmeier, U. (2012). Is Europeanisation through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession. *West European Politics*, 35(1), 20–38.

SHARE Fondacija (2018). Huawei zna sve o kamerama u Beogradu – i nije im teško da to i kažu! Pristupljeno 15. 7. 2020, sa: <https://www.sharefoundation.info/sr/huawei-zna-sve-o-kamerama-u-beogradu-i-nije-im-tesko-da-to-i-kazu/>

Spoerri, M. (2014). *Engineering revolution: The paradox of democracy promotion in Serbia*. University of Pennsylvania Press.

Šabić, S. Š. (2017). The impact of the refugee crisis in the Balkans: A drift towards security. *Journal of Regional Security*, 12(1), 51-74.

Tanjug (2015). Han: Vučić i Vlada Srbije faktori stabilnosti. Pristupljeno 12. 11. 2020, sa: <http://rs.n1info.com/Vesti/a87819/Han-Vucic-i-Vlada-Srbije-faktori-stabilnosti.html>

Tanjug (2016). Vučić u Beču, Austrija ponudila Srbiji podršku u zaštiti granica. Pristupljeno 12. 11. 2020, sa: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2416618/vucic-u-poseti-be-cu.html>

Tomić, Đ. (2016). Post-Yugoslavia's 'political wasteland'and the radical right: Between state sponsored nationalism and neoliberal pro-European reform course. In S. Goll, M. Mlinarić & J. Gold. Harrassowitz Verlag.

Minorities under Attack: Othering and Right-Wing Extremism in Southeast European Societies. Wiesbaden: Harrassowitz, 237–256.

Transconflict (2013). Unfree and unfair in northern Kosovo. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <http://www.transconflict.com/2013/11/unfree-unfair-northern-kosovo-111/>

UN Security Council (2017). Letter dated 17 May 2017 from the President of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals addressed to the President of the Security Council. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://www.irmct.org/sites/default/files/document->

[s/170517-progress-report-en.pdf](#)

UN Security Council (2018). Letter dated 17 May 2018 from the President of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals addressed to the President of the Security Council. Retrieved on 15. 7. 2020, from: https://www.irmct.org/sites/default/files/documents/180517_mechanism_progress_report_s2018_471_en.pdf

UN Security Council. (2019). Letter dated 20 May 2019 from the President of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals addressed to the President of the Security Council. Retrieved on 15.07.2020, from: <https://www.irmct.org/sites/default/files/document-s/190520-progress-report-s-2019-417-en.pdf>

US Senate Foreign Relations Committee. (2018). Putin's asymmetric assault on democracy in Russia and Europe: Implications for U.S. national security. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/FinalRR.pdf>

Vuksanović, V. (2020). China Has Its Eyes on Serbia. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/china-serbia-aleksander-vucic-xi-jinping-coronavirus/>

Vuksanović, V. (2019). Light touch, tight grip: China's influence and the corrosion of Serbian democracy. Retrieved on 15. 7. 2020, from: <https://warontherocks.com/2019/09/light-touch-tight-grip-chinas-influence-and-the-corrosion-of-serbian-democracy/>

Yucom. (2020). NVO traži od vlasti dijalog: Zašto je Srbija 'hibridni režim?'. Pristupljeno 15. 7. 2020, sa: <http://www.yucom.org.rs/nvo-trazi-od-vlasti-dijalog-zasto-je-srbija-hibridni-rezim/>

Živanović, Maja (2017). Šljivančanin gost na tribinama SNS. Pristupljeno 11. 9. 2020, sa: <https://balkaninsight.com/2017/01/17/sljivancanin-gost-na-tribinama-sns-01-17-2017/?lang=sr>

Uticaj najvažnijih trendova na stanje demokratije

Pored detaljne analize, želeli smo da posebno istaknemo najvažnije trendove koji oblikuju stanje u analiziranim oblastima. Autori poglavlja su formulisali nekoliko dugoročnih trendova za svaku od oblasti i dali procenu kako ti trendovi utiču na kvalitet demokratije. Uticaj može biti pozitivan i negativan, ali se uočavaju i trendovi koji imaju pomešane uticaje.

Vladavina prava u Srbiji

U ovoj studiji, vladavinu prava sveli smo na jednu dimenziju: odgovornost vlasti za kršenje zakona. Da bi se uspostavila odgovorna vlada potrebni su fer i slobodni izbori i politički sistem koji može dovesti do političke odgovornosti, nezavisno pravosuđe i nezavisni (kontrolni) organi koji mogu dovesti do zakonske odgovornosti nosilaca vlasti, ali i aktivno građansko društvo koje može pratiti i nadzirati rad političara, držeći ih i na taj način odgovornim za postupke. U svakom od ovih aspekata beležimo negativne trendove.

1 / Smanjena sposobnost političkog sistema da generiše političku odgovornost

Ocena: negativno

U poslednjoj deceniji došlo je do pogoršanja izbornih uslova, urušavanja partijskog i distorzije političkog sistema. Ovaj trend je doživeo vrhunac nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, koje je veliki deo opozicije bojkotovao, a čiji je rezultat praktično parlament bez opozicije. Tako je politički sistem izgubio sposobnost da vlast drži politički odgovornom za njene postupke, čime se trend koncentracije moći u rukama predsednika Republike dodatno pojačao.

2 / Smanjena mogućnost pravosuđa da učini izvršnu vlast zakonski odgovornom

Ocena: negativno

Rad pravosuđa i nezavisnih organa obeležen je sukobima sa izvršnom vlašću i sve manjom sposobnošću da je kontrolišu. Izvršna vlast je u poslednjoj deceniji u više navrata pokušala da ustavnim reformama dodatno ograniči nezavisnost pravosuđa. Usled snažnih otpora profesionalne zajednice, udruženja građana, opozicije i medija, privremeno je od toga odustala. Međutim, izvršna vlast nije odustala od delegitimisanja pravosuđa, pa analize pokazuju da je poslednjih godina Vlada aktivno podrivala autoritet pravosuđa u javnosti. Sličnu putanju imali su i odnosi izvršne vlasti s nezavisnim organima (posebno Zaštitnikom građana i Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti). Njih je vlast najpre ignorisala i podrivala njihov rad, da bi na kraju na čelu ustanova imenovala ličnosti koje će ih voditi na mnogo kooperativniji način u odnosu na prethodni period.

3 / Građansko društvo i mediji ne uspevaju da učine vlast odgovornom

Ocena: negativno

Godinama unazad građansko društvo u Srbiji je aktivni kritičar vlasti. Udruženja građana i nezavisni mediji prate rad vlasti i otkrivaju njihove zloupotrebe. Ipak, u ovoj oblasti beleže se i protivrečni trendovi. S jedne strane se uočava depolitizovan tehnokratski aktivizam dela tradicionalnih NVO. S druge strane se javljaju nova udruženja i pokreti koji uličnim akcijama i demonstracijama uspevaju da mobilišu građane u odbrani prava i zakona. No, u nedostatku političkih i zakonskih mehanizama kontrole vlasti, ove aktivnosti u najboljem slučaju dovode do izolovanih, ali ne i sistemskih uspeha.

Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine

Izbori održani od 2008. do 2020. godine analiziraju se uzimajući u obzir tri grupe indikatora: posledica izbornog sistema, učešća na izborima i društvene zastupljenosti, kao i kvaliteta izbornih uslova. Iako su izborna pravila uglavnom bila stabilna, sve do 2020. godine, u drugoj fazi, koja počinje 2014. godine, uočljiv je pad kvaliteta izbornog procesa, manja izborna participacija, i smanjen takmičarski karakter izbora. Istovremeno, dolazi do bolje deskriptivne zastupljenosti različitih društvenih grupa u parlamentu, što je jedini pozitivni trend u ovom periodu.

1 / Načelna stabilizacija izbornih pravila

Ocena: neutralno

Formalna pravila koja uređuju način održavanja izbora nisu se previše menjala, i kada je to bio slučaj, menjana su u pravcu usklađivanja s međunarodnim standardima. Izborni sistem ima zadovoljavajuć nivo proporcionalnosti, dok su odstupanja u najvećoj meri proizvod glasova za liste koje nisu prelazile izborni prag. Negativan razvoj uočljiv je tek 2020. godine kada se izborna pravila menjaju pred sam početak izbora.

2 / Pad kvaliteta izbornog procesa

Ocena: negativno

Uočljiv je pad kvaliteta izbornog procesa u drugoj fazi, nakon 2014. godine, dok su slabosti procesa bile prisutne i ranije. Ključni faktor koji je omogućio urušavanje izbornog procesa je pasivizacija izborne administracije, regulatornih i kontrolnih tela. Odsustvo kontrolne uloge nezavisnih institucija, uz politički pristrasnu izbornu administraciju, u medijskom okruženju koje je već favorizovalo vlast, stvorilo je uslove za nesmetanu dominaciju vladajućih stranaka. Njihova prednost se ostvaruje i kroz zloupotrebe javnih resursa, medijske negativne kampanje protiv političkih protivnika i razvijanje klijentelističkih obrazaca u odnosu s biračima.

3 / Smanjeno učešće partija i birača na izborima

Ocena: negativno

U izbornom učešću naziru se dva negativna trenda: departizacija izbornih lista i smanjenje stope odziva birača. Restriktivni uslovi za registrovanje političkih partija, zajedno s rigidnim izbornim sistemom i izraženom dominacijom vladajućih stranaka, vodili su rastu broja koalicija i grupa građana, nauštrb samostalnih lista političkih partija. Uočljiv je i trend pada izlaznosti birača na izbore, od izuzetno visoke početkom perioda (gotovo 70%), ka ispodpolovične izlaznosti u kasnijim fazama.

4 / Opadanje takmičarskog karaktera izbora

Ocena: negativno

Od veoma kompetitivnih izbora na početku perioda, vladajuće stranke ostvaruju sve veću prednost, tako da u završnoj fazi izbori gube takmičarski karakter i više ne omogućavaju predstavljanje suprotstavljenih političkih opcija u društvu, ni osporavanje vlasti putem izbora. Dominacija vladajuće stranke postajala je sve izraženija od 2014. godine, od kada nijedna opoziciona lista više nije osvajala iznad 10% mandata, a trend

nestajanja pluralizma iz glavnog predstavničkog tela kulminira 2020. godine kada opozicije gotovo da više i nema u parlamentu.

5 / Bolja zastupljenost određenih društvenih grupa

Ocena: pozitivno

U pogledu zastupljenosti birača trendovi su uglavnom pozitivni, što se pre svega odnosi na one aspekte na koje izborni sistem direktno utiče, kao što su zastupljenost žena i predstavnika nacionalnih manjina. Osim toga, postoji iznenađujuće stabilna geografska proporcionalnost izabranih predstavnika, i bolja zastupljenost mlađih generacija, posebno na izborima 2020. godine.

Parlament Republike Srbije

Parlament je analiziran sa aspekta formalne moći koji mu dodeljuje zakonodavni okvir, ali i sa aspekta njegove primene, odnosno ostvarivanja uloge i odgovornosti poverenih Skupštini u praksi. Tokom čitavog analiziranog perioda beležimo pretežno negativne trendove koji doprinose daljem urušavanju pozicije parlamenta u Srbiji i njegovog funkcionisanja.

1 / Degradacija uloge parlamenta, uz rastuću deparlamentarizaciju društva

Ocena: negativno

Iako parlament u praksi nikada nije u potpunosti realizovao svoj potencijalni uticaj u političkom sistemu, trendovi prezidencijalizacije i rastuće centralizacije moći u rukama izvršne vlasti, naročito izraženi u periodu posle 2014. godine, u velikoj meri doprineli su daljem narušavanju sistema podele i ravnoteže vlasti, i rezultirali su degradacijom parlamenta, uz kontinuiran, indirektan pritisak na parlament da deluje po diktatu vladajuće stranke. Simulacija parlamentarnih mehanizama i procesa dovela je do distorzije uloge parlamenta.

2 / Smanjena upotreba hitne procedure pri donošenju zakona

Ocena: pozitivno

Beležimo trend smanjenog korišćenja hitne procedure za usvajanje zakona, posebno izražen kada se svi zakoni usvojeni u parlamentu posmatraju zajedno, uključujući ratifikacije međunarodnih sporazuma, koje se najčešće usvajaju redovnim postupkom. Međutim, hitna procedura još uvek se koristi u izrazito velikoj meri za usvajanja novih zakona i izmena i dopuna postojećih. Česta i neopravdana upotreba hitne procedure pri donošenju zakona doprinosi usvajanju manjkavih zakonskih rešenja, čime se urušava kvalitet zakonodavnog procesa, a time i kvalitet života građana. Uz to, kvalitet zakonodavnog procesa umanjuje i zakazivanje zasedanja odbora i plenuma u prekratkim rokovima, kao i izostavljanje zakona i drugih akata, predloženih od strane opozicionih i manjinskih poslanika, sa skupštinske agende.

3 / Slabljenje delotvorne parlamentarne kontrole

Ocena: negativno

Trend urušavanja parlamentarne kontrole i nadzora nad izvršnom vlašću uočljiv je od 2014. godine, sa sve ređom upotrebom kontrolnih mehanizama sa jedne strane, ali i formalističkim pristupom njihovom korišćenju umesto delotvorne upotrebe s druge. Primetan je i kontinuiran nedostatak transparentnosti u pogledu rada i postignuća kontrolnih mehanizama, a pre svega anketnih odbora i komisija. Kontrolni mehanizmi parlamenta su svedeni na površno ispunjavanje forme, umesto njihove suštinske svrhe, a prevashodno služe za održavanje privida funkcionalnog parlamentarnog nadzora, promociju vladajućeg režima i razračunavanje sa opozicijom i vanparlamentarnim akterima društva.

4 / Kršenje parlamentarnih pravila i procedura, sužavanje prostora za pluralizam i parlamentarni dijalog

Ocena: negativno

Primetno je sužavanje prostora za pluralizam mišljenja i dijalog, kao i za delotvorno uključivanje civilnog društva i građana u rad parlamenta. Zaobilaženje i kršenje pravila, procedura i mehanizama, kao i onemogućavanje učešća opozicije u radu plenuma, zloupotrebom procedura od strane vladajuće većine, kulminiralo je bojkotom parlamenta od strane opozicije u 2019. godini. Blaga promena u pravcu većeg formalnog poštovanja internih procedura i odredbi Poslovnika Narodne skupštine zabeležena je u 2020. godini, usled pritiska domaće i međunarodne javnosti. Međutim, još uvek izostaje suštinski napredak u pogledu proaktivne upotrebe procedura i mehanizama koji bi doprineo delotvornom radu parlamenta u praksi. Izrazita dominacija jednoulja u

skupštinskom plenumu dramatično je izražena nakon izbora održanih 2020. godine, formiranjem novog *de facto* jednopartijskog skupštinskog saziva, sa svega sedam od 250 narodnih poslanika koji ne pripadaju vladajućoj većini.

5 / Sve učestalija nedopustiva retorika i zloupotreba skupštinske govornice

Ocena: negativno

Urušavanju pozicije i ugleda parlamenta posebno je doprineo trend pogoršanja atmosfere u plenumu usled neprimerenog ponašanja narodnih poslanika. Očigledan je izostanak sankcionisanja zloupotrebe skupštinske govornice i nedopustivog ponašanja narodnih poslanika. Njihova retorika je često obeležena elementima govora mržnje i napadima na predstavnike opozicije, medija, pravosudnih organa, civilnog društva i dr. Usvajanje Etičkog kodeksa krajem 2020. godine nije doprineo poboljšanju stanja.

Političke partije u Srbiji

Političke partije i partijski sistem se ovoj studiji posmatraju dvojako – kao element demokratskog poretka koji ima određene funkcije (reprezentativnost, stvaranje pluralizma, vršenje vlasti itd), ali i kao akteri koji vršenjem vlasti ili kontrolisanjem zakonodavnog procesa utiču na stvaranje uslova za druge sisteme, poput političkog sistema, medija ili civilnog društva.

1 / Stvaranje partijskog sistema s predominantom partijom

Ocena: negativno

Od izbora 2014. godine koalicija oko SNS osvaja oko 50% glasova. Ova partija je na vlasti na svim nivoima, sa izuzetkom nekoliko manjih opština u Srbiji. Ovakva koncentracija moći nepovoljno utiče na demokratiju, jer nema efikasnih mehanizama kontrole i nadzora. Ovi mehanizmi bi omogućavali da vladajuća stranka ostane unutar zakonskih okvira, ali i da bude odgovorna svojim biračima. Dominacija SNS se ne ogleda samo u naklonosti birača, već i resursima i finansijama koje su im na raspolaganju. To je direktna posledica izmena Zakona o finansiranju političkih stranaka, čime se dodatno ojačava nejednak položaj stranaka, a njihova izborna borba čini manje ravnopravnom.

2 / Atomizacija opozicije i partijskog sistema

Ocena: negativno

Atomizacija i usitnjavanje opozicionih stranaka traje od izbora 2012 godine. Usitjenost opozicionih partija i podeljenost različitim linijama (ideološkim i taktičkim), kao i ličnim netrpeljivostima lidera, onemogućava da opozicija vrši svoje funkcije kontrole i nadzora vlasti, ali i predlaganja alternativnih politika, čime bi se makar formalno stvarala mogućnost alternacije na vlasti. Bez ovih funkcija koje obavlja opozicija nema demokratskog društva, naročito kada to postane dugoročna karakteristika partijskog sistema. Takođe, atomizacija se vidi i kod brojnih malih stranaka koje se okupljaju oko SNS, ali i usled konstantnog smanjenja podrške koaliciji oko SPS, čime se ona po snazi približava drugim opozicionim strankama.

3 / Zamagljenje ideoloških pozicija stranaka

Ocena: negativno

Političke partije u Srbiji nikada nisu bile u potpunosti ideološki profilisane. Ipak, tokom prve i druge decenije partijskog pluralizma, linije političkih podela, kao i najvažnije teme, bile su uočljivije. Sa usponom SNS i njihovim zauzimanjem pozicije sveobuhvatne stranke, ideološka diferencijacija stranaka se značajno smanjila, pa se kod skoro svih partija uočava smanjena jasnoća stavova o konkretnim pitanjima. Štaviše, kod SNS je uobičajeno da se unutar stranke čuju potpuno kontradiktorni stavovi, naročito kada se porede poruke za domaću i međunarodnu javnost. Istovremeno, opozicione partije se profilisu prvenstveno kroz osporavanje režima, ne vodeći preterano računa o ideološkoj konzistentnosti stavova. Ovakva situacija otežava biračima da razumeju političko polje i da učine političare odgovornim za svoja obećanja.

4 / Prezidencijalizacija i personalizacija politike

Ocena: negativno

Dodatna posledica ideološke nekonzistentnosti jeste uvećanje značaja predsednika stranaka za njihovo funkcionisanje. Ono je najočiglednije u slučaju SNS, jer je predsednik stranke ujedno i predsednik države. Ovo nije jedina prezidencijalizacije stranke, ali je posle SPS pod Miloševićem, SNS jedina stranka koja u toj meri zavisi od popularnosti predsednika. Prezidencijalizacija nije svedena samo na odnos s biračima (iako bi i takva u značajnoj meri negativno uticala na političko predstavljanje), već i na dinamiku rada Vlade i parlamenta – očigledno je da sve najvažnije odluke donosi predsednik Vučić, te da se ministri i poslanici u svom radu obraćaju predsedniku i pozivaju na njega.

Ljudska prava i demokratija

Analizirani period obeležen je slabljenjem zaštite jednog značajnog broja ljudskih prava, ali su i neke grupe građana i neka prava dobile veću zakonsku, institucionalnu i faktičku zaštitu. U osnovi ove raznolikosti leži instrumentalni pristup ljudskim pravima koji karakteriše vlast u Srbiji, jer se pokazuje velika zainteresovanost da se zaštite neka prava, dok je stanje u drugim domenima drastično nazadovalo.

1 / Nazadovanje u oblasti slobode izražavanja

Ocena: negativno

Gledano pojedinačno, najdramatičnije nazadovanje zabeleženo je u oblasti slobode izražavanja. Uprkos razvijenom institucionalnom i zakonskom okviru koji garantuje prava u ovoj oblasti, deceniju iza nas beleži pad kvaliteta javnog dijaloga o svim važnim i manje važnim društvenim pitanjima. Taj pad ogleda se u rastućoj netoleranciji prema neistomišljenicima, ustaljenoj praksi delegitimiziranja i klevetanja sagovornika s kojima se vlasti ne slažu, te „zagađivanju“ javnog prostora koje vodi ka političkoj pasivizaciji građana.

2. Ograničeni napredak u pogledu slobode okupljanja

Ocena / neutralno

U pogledu slobode mirnog okupljanja postignut je napredak, naročito kada je reč o LGBT populaciji. Od perioda nasilja i zabrane održavanja njihovih skupova, Srbija je, zahvaljujući delovanju vlasti, došla do faze tolerisanja i relativne javne nezainteresovanosti. Slično tome, vlast je pokazala toleranciju prema političkim protestima, čak i onda kada oni nisu održavani u skladu sa zakonom (to jest, kada nisu prijavljivani) i kada su trajali mesecima. S druge strane, strategija vlasti da izaziva nasilje na protestima u vreme pandemije 2020. pokazuje moguće nove pravce delovanja, usmerene na ograničavanje slobode okupljanja, ali i strategiju obesmišljavanja i „kidnapovanja“ društvenih institucija i procesa koju smo mogli videti u drugim sferama.

3. Složeni problemi u vezi s pristupom javnim uslugama

Ocena / neutralno

Stanje u oblasti pristupa uslugama je složeno i neujednačeno. Karakteriše ga nejednak pristup nižih društvenih slojeva zdravstvenim i obrazovnim uslugama i tiha dualizacija i privatizacija sistema (posebno u zdravstvu) koja potencijalno vodi „odlivu“ srednjih slojeva ka privatnim pružaocima usluga. Ukoliko bi se taj trend nastavio, sistem javnih usluga bio bi u opasnosti.

4. Pravo na pravično suđenje

Ocena / pozitivno

Ograničen napredak ostvaren je u pogledu prava na pravično suđenje. Usvojeni su Zakon o zaštiti prava na suđenje i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, ali je njihova primena donela ograničene pomake. Pored toga, prosečna dužina trajanja suđenja je smanjena, tako da su i troškovi suđenja smanjeni. Promene su dakle ograničenog efekta, ali ipak pozitivne.

Rodna ravnopravnost u Srbiji

Stanje rodne ravnopravnosti u Srbiji obeleženo je određenim elementima očuvanog nasleđa iz perioda socijalizma, produbljenim rodnom nejednakostima koje su posledica tegobne tranzicije i društvene dezintegracije tokom devedesetih godina, kao i promenom sistema i struktura tokom intenzivne transformacije nakon 2000. godine.

1 / Povećanje učešća žena u politici, uz ograničen stvarni uticaj

Ocena: pozitivno i negativno

Poslednju deceniju obeležilo je povećanje učešća žena u politici uopšte i posebno u institucijama vlasti, pre svega zakonodavne, a nakon poslednjih izbora 2020. godine i izvršne, ali je stvarni uticaj žena na politike i procese društvenog razvoja i dalje neadekvatan. Žene koje zauzimaju pozicije vlasti uglavnom na te pozicije dospevaju sledeći uobičajene klijentelističke obrasce političke lojalnosti, promovišu političke agende koje su uspostavili politički lideri njihovih stranaka i ne uspevaju da nametnu temeljne promene u obrascima moći i političkim kulturama.

2 / Izostanak suštinske promene rodnih odnosa i uloga

Ocena: negativno

Politike rodne ravnopravnosti nisu efektivno sprovedene, bile su više fokusirane na pojedine oblasti, poput suzbijanja nasilja nad ženama, i mada su izvesni pozitivni pomaci zabeleženi u blagom povećanju vrednosti indeksa rodne ravnopravnosti, u potpunosti je izostala transformaciona snaga politika koja bi doprinela temeljnoj promeni rodnih odnosa moći i konsekvantno rodnih uloga i nejednakosti u položajima žena i muškaraca.

3 / Održavanje strukturnih nejednakosti u društvu

Ocena: negativno

Slabije učešće žena u vlasti i slabiji uticaj na politike delom su i posledica temeljnih strukturnih nejednakosti koje se reprodukuju u dugotrajnim istorijskim procesima i manifestuju kroz slabiju imovinsku osnovu kojom raspolažu žene, nižu ekonomsku participaciju, manje ekonomske moći u vidu pokretanja biznisa ili upravljanja preduzećima, slabiji pristup tehnologijama i koncentraciju u onim područjima tržišta rada koja su obeležena slabijim šansama za zapošljavanje i nižim zaradama, pre svega u sektoru socijalnih usluga, ličnih usluga i trgovine, kao i investiranju sopstvenih resursa u reprodukciju domaćinstva i brigu o porodici. U proteklih deset godina nije došlo do značajnije izmene stanja, niti do uvođenja politika koje bi mogle da promene stanje u budućnosti.

Mediji i demokratija

Trendovi u medijskoj sferi upućuju na četiri osnovne komponente: odnose između države, institucija i medijskih organizacija koji karakterišu medijski sistem, novinare kao ključne aktere medijske sfere, informativne sadržaje koje nudi medijska sfera i medijske tehnologije.

1 / Zarobljavanje medija

Ocena: negativno

Proces političke instrumentalizacije medijskih institucija, zloupotrebe javnog novca namenjenog medijima, kao i samih medijskih organizacija intenzivirao se posle 2014. godine. Regulatorno telo za elektronske medije se nizom spornih izbora članova Saveća stavilo u službu politike i postalo nedelotvoran akter koji ne ispunjava svoje nadležnosti. Posledično i dva javna medijska servisa, čije upravne odbore bira REM, izgubila su nezavisnost i uređivačku autonomiju. Merama namenjenim podsticanju medijskog pluralizma, državnim oglašavanjem i netransparentnim dodeljivanjem javnog novca, sve intenzivnije se nagrađuju mediji koji nekritički izveštavaju o vlastima. Suprotno medijskim zakonima, država je i ostala vlasnik jednog dela medija, a postala je aktivni učesnik na tržištu distribucije kablovskih kanala.

2 / Porast broj pritisaka i napada na novinare

Ocena: negativno

Od 2014. godine novinarska udruženja beleže sve veći broj pritisaka na novinare i medijske radnike. Ovi pritisci uglavnom potiču iz političke sfere. Pored najopasnijih, fizičkih napada, koriste se i organizovane kampanje diskreditovanja novinara na društvenim mrežama i u tabloidnim medijima, kao i administrativno uznemiravanje (poreske inspekcije i sl.), onemogućavanje pristupa događajima i informacijama od javnog značaja. Mehanizmi zaštite novinara su nerazvijeni i neefikasni, uprkos uspostavljanju Stalne radne grupe za bezbednost novinara 2016. godine. Navedeni pritisci i prepreke, zajedno s relativno slabo razvijenom profesionalnom kulturom, dovode do toga da je među novinarima sve izraženija samocenzura.

3 / Smanjenje internog pluralizma u medijima

Ocena: negativno

Sa sve intenzivnijim i sveobuhvatnijim zarobljavanjem medija, gubi se interni medijski pluralizam. To znači da u obilju ponude građani mogu pronaći različita gledišta, ali pojedinačni informativni mediji ne obezbeđuju građanima pristup raznovrsnim glasovima, pozicijama i perspektivama, posebno u domenu političkog informisanja. Prostor za razmenu mišljenja i sučeljavanje stavova sve je uži, što medije vodi jednoobraznom i jednostranom izveštavanju. Posebno je problematično to što izostaje pluralizam na dva javna medijska servisa, kao i na televizijama kojima je dodeljena dozvola za emitovanje programa na teritoriji cele zemlje.

4 / Širenje upotrebe interneta za informisanje

Ocena: pozitivno i negativno

U poslednjoj deceniji beleži se značajan porast upotrebe interneta među građanima. Otvorenost digitalnog komuniciranja omogućava mnogobrojnim društvenim akterima da saopštavaju svoje poruke, a građanima da se upoznaju s raznovrsnijim informacijama. Internet je obezbedio platformu za istraživačke i fekt-čeking redakcije, kao za i lokalne medije. Međutim, digitalna javna sfera prati okvire političke i medijske polarizacije, ne nudeći prostore za dijalog. Takođe, internet je doneo nove mogućnosti za pritiske, zastrašivanje, širenje govora mržnje i lažnih vesti. Posebno u oblasti političkog informisanja, omogućio je prikrivene uticaje na javno mnjenje kroz lažne naloge koji organizovano podržavaju vlast i napadaju one koji je propituju i pozivaju na odgovornost.

Civilno društvo u Srbiji

U ovoj studiji se razmatranju civilnog društva prilazi iz ugla demokratičnosti institucionalnih uslova i okruženja u kom deluju akteri civilnog društva. U ovom okviru se zatim sagledavaju resursi i demokratski kapaciteti samog civilnog društva i mogućnosti uticaja na donošenje odluka i nadziranje rada javnih institucija. Osim pozitivnog trenda usvajanja zakonskih olakšica za delovanje organizacija civilnog društva na samom početku analiziranog perioda, negativni trendovi dominiraju i postaju sve izraženiji nakon 2014. godine.

1 / Poboljšanje zakonskog okvira za osnivanje i delovanje udruženja građana

Ocena: pozitivno

Od 2009. do 2012. godine doneti su ključni zakoni za funkcionisanje udruženja građana kojima je olakšano registrovanje udruženja, finansiranje njihovog rada i omogućeno je slobodno osnivanje zadužbina, fondacija i fondova. U pravni sistem Srbije prvi put se uvodi volontiranje. Nakon usvajanja ključnih statusnih zakona iz ove oblasti dolazi do ekspanzije civilnog sektora – čak dve trećine organizacija civilnog društva u Srbiji su osnovane nakon 2010. godine, odnosno nakon donošenja Zakona o udruženjima.

2 / Smanjivanje sloboda i mogućnosti za nezavisno delovanje civilnog društva

Ocena: negativno

Civilno društvo u Srbiji deluje u sve nepovoljnijem okruženju, posebno nakon 2014. godine. Državna politika kontrole, uslovljavanja i nametanja interesa vladajuće stranke oblikuje prostor za delovanje civilnog društva. U ovom periodu postaju sve intenzivniji i direktniji napadi vlasti na aktiviste civilnog društva koji se bave informisanjem, demokratizacijom, zagovaranjem, ljudskim pravima i tranzicionom pravdom. Finansijske kontrole, privođenja, klevete i optužbe na račun aktivista u državnim medijima neki su od sve učestalijih mehanizama obračuna s kritičkim i u odnosu na državu nezavisnim glasovima.

3 / Sužavanje prostora za uticaj civilnog društva na donošenje odluka

Ocena: negativno

Ionako ograničene mogućnosti uticaja civilnog društva na donošenje odluka, dodatno se smanjuju nakon izbora 2014. godine. Ministarstva, odnosno skupštinski odbori retko organizuju javne rasprave i javna slušanja, a i kada ih organizuju pozivi se šalju odabranim organizacijama ili isuviše kasno za adekvatnu pripremu i konstruktivno učešće, a komentari i preporuke se ignorišu. Saradnja civilnog sektora i države se

najčešće svodi na budžetsko finansiranje aktivnosti OCD, što dodatno doprinosi kooperativnijem pristupu ovih organizacija prema državi.

4 / Povećanje broja i uloge provladinih nevladinih organizacija

Ocena: negativno

Kako se najveći broj udruženja građana finansira iz javnih izvora, delovanje civilnog društva je u značajnoj meri usmereno ka državi i zavisno od nje. Poslednjih godina je primetno da na budžetska sredstva namenjena civilnom društvu mogu da računaju samo ona udruženja koja javno podržavaju vlast ili je bar ni na koji način ne ugrožavaju/kritikuju. Pored toga, vlast i vladajuće partije sve češće i same osnivaju sebi lojalna udruženja građana (GONGO i PONGO). Ove organizacije služe stvaranju privida demokracije i davanju podrške vlastima i delegitimišu kritičke glasove.

Klasne nejednakosti i demokratija

Razlike između društvenih klasa u Srbiji posmatramo kroz tri aspekta relevantna u periodu postsocijalističke demokratske tranzicije. Jedan aspekt su promene u trendu klasne pokretljivosti, drugi su promene u demokratskoj vrednosnoj orijentaciji i treći aspekt su promene u akcionom potencijalu građana i društvenih klasa

1 / Otežana klasna pokretljivost

Ocena: negativno

U posmatranom periodu dolazi do značajne marginalne uzlazne pokretljivosti, tj. do generalnog povećanja broja radnih mesta, u okviru kojeg je posebno povećan broj radnih mesta za stručnjake, preduzetnike i kvalifikovane radnike. Ipak, ovo nije donelo smanjenje nejednakosti, nego, naprotiv, povećanje u odnosu na prethodne godine, jer se nova radna mesta nisu otvarala s jednakom (ili bar proporcionalnom) šansom za pripadnike različitih društvenih slojeva. Nejednakost šansi potomaka klasa iz gornjeg dela lestvice i onih iz donjeg dela lestvice da se nađu u srednjoj ili vladajućoj klasi je povećana u odnosu na raniji period, što dovodi do daljeg rasta klasnih nejednakosti i transformaciju društva Srbije čini nepravednom.

2 / Porast klasnih razlika u podršci vrednostima demokratije

Ocena: negativno

Od početka demokratske tranzicije postepeno opada podrška vrednostima demokratije i pojačava se razlika između društvenih klasa u toj podršci. Pripadnici vladajuće klase, sloja stručnjaka i (sve manje) sitnih preduzetnika, koji čine grupu dobitnika postsocijalističke tranzicije, daju veću deklarativnu podršku demokratskim vrednostima nego ostali slojevi, uz napomenu da se vrednosti sitnih preduzetnika sve više približavaju 'gubitničkoj' koaliciji.

3 / Jačanje građanskog aktivizma

Ocena: pozitivno

Značajan deo sloja stručnjaka je svoj prodemokratski politički stav iskazao i kroz građanski bunt, na uličnim protestima i pojačanim aktivizmom u civilnom sektoru. Za postizanje bilo kakvog značajnijeg političkog cilja, potreban im je savez s drugim društvenim grupama. Analiza građanskog aktivizma različitih društvenih slojeva u Srbiji pokazuje trendove koji ne stvaraju mnogo prostora za konstituisanje zajedničke društvene akcije pripadnika prikazanih slojeva, ali se može nazreti jezgro klasnog saveza koji bi mogao imati potencijal širenja. Njega čini sprega demokratske vrednosne orijentacije i građanskog aktivizma koju nosi veći deo sloja stručnjaka, jedan deo sloja službenika i tehničara i manji deo radničke klase.

Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji

Izdvojeni trendovi ukazuju na način na koji su domaći politički akteri i institucije tokom posmatranog perioda „prevodili“ uticaje iz međunarodnog okruženja u domaći politički proces. Kvalitet demokratije u Srbiji u odnosu na međunarodni uticaj se posmatra iz ugla njene konsolidovanosti, reaktivnosti na ključne prodemokratske uticaje i otpornosti na ključne antidemokratske uticaje iz međunarodnog okruženja, bez obzira na zemlju njihovog porekla.

1 / Kontinuirani međunarodni podsticaji demokratizaciji sa ambivalentnim efektima

Ocena: pozitivno i negativno

Uprkos kontinuiranim podsticajima široke i guste mreže međunarodnih promotera demokratizacije u Srbiji, domaće političke elite kao da su s vremenom naučile da vešto iskoriste strukturne slabosti razvojne pomoći za sopstvene političke interese. Instru-

mentalni i ambivalentni odnos vlasti prema reformama zahtevanim spolja rezultirao je polovičnim usvajanjem demokratskih normi u društvu, pa se napredak (pogotovo nepopularnih) reformi od strane građana neretko doživljavao kao puko ispunjavanje spoljnih uslova zarad sticanja materijalne koristi. Iako bi bez međunarodne pomoći domaća „ponuda i potražnja“ za demokratijom bile nesumnjivo slabije nego što su danas, mera u kojoj je kvalitet demokratskog procesa u Srbiji ostao zavisao od toga da li će se i kako spoljni akteri umešati, govori da je način realizacije međunarodnih podsticaja istovremeno i podsticao i podrivao temelje demokratske konsolidacije.

2 / Pomeranje fokusa evropeizacije s demokratizacije na stabilizaciju

Ocena: negativno

Inherentne tenzije koje, s jedne strane, postoje između zahteva EU za što bržim rešavanjem otvorenih postkonfliktnih pitanja, i s druge strane nastavkom demokratskih reformi, omogućavaju vladajućim elitama da uz prećutnu (ne)saglasnost evropskih institucija iz političkog dijaloga skrajnu važne aktere demokratskog procesa. Dodatno, tehokratska priroda i usmerenost pregovaračkog procesa na izvršnu vlast omogućavaju nedemokratskim praksama da opstanu u svim aspektima političkog života, što u uslovima sistema s predominantnom partijom neumitno olakšava zarobljavanje institucija, medija i civilnog sektora u partijsko-klijentelističke mreže.

3 / Sve učestalije zaobilaznje demokratskih procedura prilikom međunarodnih ekonomskih transakcija

Ocena: negativno

Sve je učestalija praksa da vlasti u Srbiji zaobilaze i krše demokratske procedure zarad realizacije međunarodnih političkih i ekonomskih transakcija. Dogovarani na nivou političkih vrhova i skrivani od očiju javnosti, mnogi ekonomski aranžmani koje je Srbija zaključila išli su nauštrb načela pravne sigurnosti, transparentnosti i demokratskog upravljanja. Premda se tzv. „korozivni kapital“ poslovično vezuje za nedemokratske države i smatra ključnim kanalom njihovog „malignog“ uticaja u Srbiji, netransparentno poslovanje je obeležilo i ekonomske aranžmane koje su sa Srbijom zaključivali i akteri iz zapadnih demokratija, pa i međunarodne finansijske institucije.

4 / Rastuća popularnost izazivača globalnog liberalnog poretka

Ocena: negativno

Aktuelni rast, kako tvrde tako i meke moći globalnih aktera s neliberalnim režimima odražava se i na dinamiku političkih procesa na čitavom Zapadnom Balkanu. Ne samo da domaće političke elite u neliberalnim režimima nalaze podršku i legitimitet za sopstvene postupke već i građani u njima prepoznaju alternative aktuelnom liberalnom

poretku za koji ih vežu izneverena očekivanja. Iako demokratija u Srbiji makar deklarativno ostaje „jedina igra u gradu“, rastuće simpatije koje politički predstavnici i građani gaje prema neliberalnim akterima i praksama upozoravaju da će demokratski model upravljanja u Srbiji i u narednom periodu ostati opterećen brojnim manjkavostima.

5 / Upotreba regionalnih pitanja kao diverzione taktike

Ocena: negativno

Otvorena pitanja koje Srbija ima sa susedima predstavljaju nepresušni rezervoar za podizanje tenzija koje neretko služe skretanju pažnje sa unutrašnjih demokratskih deficita i građanskog nezadovoljstva. Svako zaoštavanje retorike prema susedima ne samo da je rezultiralo zapaljivim nacionalističkim ispadima političkih predstavnika, već je neretko bilo korišćeno i za obračunavanje sa „unutrašnjim neprijateljima“. Svako ko bi oponirao diskursu nacionalne ugroženosti ili kritikovao vlast po bilo kom osnovu, ubrzo bi bio etiketiran kao izdajnik i saradnik s neprijateljem, bilo od strane zvaničnika ili od strane medija lojalnih režimu.

Preporuke - kako demokratizovati Srbiju?

Autori poglavlja formulisali su ključne probleme u oblastima koje su analizirali i ponudili odgovore na njih. Imajući u vidu da Crta i brojne druge organizacije civilnog društva već imaju formulisane konkretne preporuke za unapređenje rada mnogih institucija, na ovom mestu smo želeli da formulišemo preporuke koje bi bile načelne i ukazivale na neuralgične tačke za stanje demokratije u Srbiji. U skladu sa tim, ponuđena rešenja su ambiciozna i optimistična, ona izlaze iz okvira svakodnevnih političkih dešavanja i bacaju svetlo na budućnost demokratije u Srbiji u narednih deset godina.

Vladavina prava u Srbiji

/ Jačati nezavisnost pravosuđa

Neophodno je ojačati nezavisnost pravosuđa, a posebno nezavisnost i veći društveni i profesionalni angažman Republičkog javnog tužilaštva. To podrazumeva izmenu zakona i Ustava koje bi išle u pravcu ne veće kontrole već veće nezavisnosti. Istovremeno, potrebno je da se izvršna vlast uzdržava od delegitimiziranja pravosuđa u javnoj sferi.

/ Jačati sve vrste građanskih inicijativa i (re)politizovati ih

U pogledu društvene kontrole vlasti, čini se da bi prelazak s depolitizovanih aktivnosti (kao što su praćenje rada, izveštavanje i slično) na „politizovanije“ akcije (kao što su javni protesti i druge vrste građanskog pritiska) moglo doprineti unapređenju vladavine prava.

/ Jačati međusobne veze mehanizama kontrole vlasti

Da bi se unapredila vladavina prava i odgovornost vlasti, potrebno je ostvariti određeni napredak u sve tri dimenzije odgovornosti: političke, zakonske i odgovornosti prema građanskom društvu. Analize pokazuju da se tek sinhronizovanim uticajem po-

litičkog sistema, pravosuđa i građanskog društva može ostvariti određeni napredak u pogledu kontrole rada vlasti i jačanja pravne države.

Izbori u Srbiji

/ Profesionalizovati izbornu administraciju

Način na koji je uređena izborna administracija čini je podložnom političkom uticaju stranaka, posebno u poslednjem periodu kada predstavnici vladajuće koalicije imaju izraženu većinu u stalnom sastavu, a često i u proširenom. Dodatno, struktura administracije, njena nestalnost, i ograničeni kapaciteti stručnih službi onemogućavaju je da u praksi zaštiti integritet izbora. Stoga je potrebna profesionalna izborna administracija, nezavisna u radu, trajno posvećena jačanju integriteta izbornog procesa.

/ Uspostaviti aktivniju ulogu nezavisnih tela

Nezavisna tela koja vrše nadzor nad akterima i regulišu ponašanje tokom izbora povukla su se od svojih nadležnosti. Njihove aktivnosti nisu dovoljne da se spreči neravnopravnost učesnika u kampanji, kao i neravnomerna zastupljenost u medijima. Njihovi nalazi po pravilu se objavljuju posle izbornog dana i ne mogu da utiču ni na odlučivanje birača. Neophodna je aktivna uloga nezavisnih tela, koja bi kontrolisala i sankcionisala ponašanje izbornih aktera, pre svega onih koji zloupotrebljavaju javne resurse i nastupaju sa pozicije vlasti.

/ Rekonstruisati medijsko okruženje u izbornom procesu

Medijsko okruženje ne omogućava biračima da se informišu o kandidatima i njihovim programima. Politički uticaj na medije je visok, i van specijalnog izbornog programa, u glavnim javnim i privatnim medijima dominiraju javni funkcioneri i predstavnici stranaka na vlasti. Malo je medija kritičnih prema vlasti i nisu u poziciji da stvore uravnoteženu sliku. Profesionalni mediji bi trebalo da informišu birače na neutralan i analitički način, da ih upoznaju ne samo s programima partija već i s ponašanjem aktera u izbornom procesu, kako bi na izborima mogli da budu pozvani na političku odgovornost.

/ Podsticati veću izbornu participaciju

Pored restriktivnih uslova za registrovanje političkih partija, izborni sistem deluje destimulativno na samostalno učešće partija na izborima. Broj glasača se od izbora 2008. do 2020. smanjio za million. Promenama izbornih pravila trebalo bi olakšati učestvovanje partija u izbornom procesu, ukloniti sva praktična ograničenja za glasanje i otkloniti biračima strah od posledica zbog izlaska ili neizlaska na izbore.

/ Personalizovati izborni sistem

Specifičan izborni sistem koji stvara slabu vezu između birača i izabranih predstavnika, u kom ključnu posredujuću ulogu imaju političke partije, otežava građanima da putem demokratskih mehanizama utiču na ponašanje političkih aktera i pozivaju ih na političku odgovornost. Potrebna je promena izbornog sistema u pravcu personalizacije, odnosno uspostavljanja direktnijeg odnosa između birača i izabranih predstavnika, uz zadržavanje prednosti postojećeg proporcionalnog sistema.

Parlament Republike Srbije

/ Unaprediti funkcionisanje parlamenta i osigurati da se sve njegove funkcije realizuju u punoj meri

Za funkcionalan parlament, koji suštinski ostvaruje svoju ulogu, potrebna je sistem-ska, dosledna i delotvorna primena svih procedura i mehanizama koje ima na raspolaganju u svom radu. Jačanju sistemskog pristupa i delotvornom funkcionisanju parlamenta doprinelo bi: redovno usvajanje i dosledno sprovođenje godišnjeg programa rada Skupštine; jača uloga i odgovornost skupštinskih odbora, kao i pravovremeno angažovanje parlamentarnih mehanizama povodom ključnih aktuelnih pitanja od značaja za građane.

/ Unaprediti zakonodavni proces

Veći stepen učešća narodnih poslanika i skupštinskih odbora u zakonodavnom procesu, uz uključivanje mišljenja, odnosno komentara, stručne i šire zajednice o predlozima na skupštinskoj agenda, doprineo bi obezbeđivanju suštinskog razmatranja predloženih zakonskih rešenja i njihovih efekata u svim segmentima društva. Time bi se u najvećoj mogućoj meri predupredilo usvajanje nepovoljnih, diskriminatorskih ili

kontradiktornih zakonskih rešenja. Uz to, smislenije angažovanje narodnih poslanika i skupštinskih odbora doprinelo bi prevazilaženju široko rasprostranjene slike Skupštine svedene na puku administrativnu službu Vlade, odnosno predsednika Republike (eng. *rubber stamp parliament*).

/ Dosledno i delotvorno realizovati parlamentarnu kontrolu

Da bi se obezbedio suštinski parlamentarni nadzor, postojeći mehanizmi moraju se koristiti proaktivno i dosledno. U tom smislu, potrebno je da parlament redovno i dosledno zahteva i razmatra izveštaje ministarstava i Vlade, da u svojim zaključcima obavezuje izvršnu vlast na preduzimanje konkretnih aktivnosti u cilju ispunjavanja preporuka nezavisnih institucija, kao i da kontinuirano prati rezonivnost izvršne vlasti i zahteva odgovornost za postignute rezultate. Uz to, parlament mora da osigura proaktivnu saradnju s nezavisnim institucijama, da obezbedi sve preduslove za njihov nezavisno, autonomno i delotvorno funkcionisanje, proaktivno traži i koristi mišljenja i nalaze nezavisnih institucije u svom radu, kao i da redovno i pravovremeno razmatra njihove izveštaje, i tim povodom usvaja zaključke koji suštinski doprinose ispunjavanju njihovih preporuke i unapređenju stanja u oblastima njihove nadležnosti.

/ Podsticati pluralizam i razvoj parlamentarnog dijaloga

Neophodno je obezbediti preduslove za pluralizam mišljenja i razvoj kulture dijaloga u parlamentu. U tom smislu, predsedavajući je dužan da spreči i nepristrasno sankcioniše uvrede, napade, kao i svako drugo neprimereno ponašanje narodnih poslanika doslednom primenom mehanizama predviđenih skupštinskim Poslovníkom i Kodeksom ponašanja narodnih poslanika, kako bi se pod hitno obustavila zloupotreba skupštinske govornice. Tome bi doprinela i izmena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika u skladu s međunarodnim standardima, koji su bili uzeti u obzir prilikom izrade prethodnih nacрта ovog dokumenta.

Političke partije u Srbiji

/ Obezbediti ravnopravnije uslove za izbornu takmičenje

Položaj opozicije je slaba tačka skoro svakog sistema. Ipak, u Srbiji su opozicione stranke sistemski oslabljene, kako na nivou autoritarnih praksi tako i zbog niza institucionalnih mehanizama uvedenih da se ojača dominacija vladajuće stranke. Stvaranje ravnopravnijih uslova za rad (kroz izmene Poslovnika o radu skupštine, mehanizama finansiranja i medijskih uslova) i političko takmičenje (koje se neće razumeti samo u kontekstu izborne kampanje) je preduslov uspostavljanja stabilnijeg demokratskog poretka.

/ Podsticati ukрупnjavanje partija/partijskog sistema

Izborna pravila bi trebalo da podstaknu ukрупnjavanje partijske scene. Vraćanje izbornog cenzusa na 5%, uvođenje umerenog stepenastog cenzusa za koalicije i sprečavanje da „lažne“ manjinske stranke koriste rupe u zakonu bi pokrenulo trendove ukрупnjavanja. Ovaj trend bi mogao biti ojačan i drugim podsticajima poput mehanizama finansiranja partija ili Poslovnika o radu Skupštine.

/ Podsticati ideološko profilisanje partija

Ideološke pozicije stranaka su od velikog značaja za birače, njihovo praćenje politike i utvrđivanje političke odgovornosti. Zbog toga je važno da se političke pozicije stranaka konkretizuju i jasnije artikulišu, što naravno nije ni kratkotrajan ni jednostavan proces. On se može podstaći većim prostorom za predstavnike javnosti i civilnog društva, transparentnijim radom Narodne skupštine (javne rasprave i javna slušanja), ali i drugačijim odnosom medija prema političarima.

/ Podsticanje unutarstranačkog takmičenja

Podsticanje unutarstranačkog takmičenja vodilo bi ka dugoročno stabilnijim i transparentnijim partijama, kao i smanjenju efekata prezidencijalizacije. Ovo se može postići institucionalnim mehanizmima (razdvajanje izbora na različitim nivoima ili uvođenjem preferencijalnog glasanja), ali i podsticajima koji dolaze od strane medija ili civilnog društva.

Ljudska prava i demokratija

/ Garantovati slobodu mirnog okupljanja za sve građane

Sloboda mirnog okupljanja ima instrumentalnu vrednost za vlast i za građane. Vlast je dozvoljava u onim slučajevima i u onoj meri u kojoj njeni interesi nisu ugroženi, dok je građani vrlo često uživaju bez osećaja solidarnosti prema pojedincima i grupama kojima je uskraćena. Unapređenju stanja u ovoj oblasti veliki doprinos dala bi promena strategije vlasti (kojom bi se uspostavila i poštovala načelna pravila uživanja slobode mirnog okupljanja) i samih građana (kojom bi se izgradila solidarnost prema svima kojima je ova sloboda uskraćena).

/ Dosledno primenjivati zakone i osnaživati pojedince i marginalizovane grupe

U pogledu zaštite od diskriminacije potrebno je raditi na doslednijoj primeni zakona i nediskriminativnoj promociji principa u javnoj sferi. Takođe, potrebno je jačati mehanizme kojima bi se osnažile grupe s manjim kulturnim, socijalnim i ekonomskim kapitalom da više koriste mehanizme zaštite svojih interesa. Konačno, u korenu diskriminacije, posebno prema Romima i ženama, stoje snažni kulturni obrasci. Bez njihove promene (a nosioci te promene mogli bi biti i političari i poslovni ljudi), neće biti promene koja bi suzbila raširenost i intenzitet diskriminacije.

/ Štititi prava kroz međusobnu saradnju različitih društvenih grupa i aktera

Socio-ekonomska prava predstavljaju oblast u kojoj je ostvaren relativno skroman napredak. Model ekonomskog razvoja i trendovi na tržištu rada ne deluju povoljno na ovaj domen prava. Kao i u slučaju nekih političkih sloboda, različite društvene grupe ne saraduju u zaštiti prava. Na primer, zato što je tržište rada dualno (što znači da je status radnika u javnom sektoru i pojedinim velikim kompanijama bolji nego radnika u malim i srednjim preduzećima (MSP), samozaposlenih i radnika u neformalnom sektoru) saradnja različitih grupa radnika u u borbi za socio-ekonomska prava izostaje. Slično tome, radnici i poljoprivrednici ne uspevaju da zajednički rade na zaštiti socio-ekonomskih prava. Sve to ukazuje da bi borba za prava bila bi efikasnija ukoliko bi prešla granice pojedinih grupa.

Rodna ravnopravnost u Srbiji

/ Efektivnija implementaciju zakona i politika

Usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Izmene Zakona o zabrani diskriminacije potrebno je efektivno sprovoditi i nadzirati njihovu primenu. Takođe, potrebno je osigurati efektivno sprovođenje nove Strategije za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Pored toga, potrebno je usvojiti nove politike rodne ravnopravnosti, jer je Strategija o rodnoj ravnopravnosti istekla 2020. godine, a evaluacija ove strategije pokazala je na vrlo umerena postignuća tek u pojedinim oblastima.

/ Veći uticaj civilnog društva i aktivistkinja na donošenje odluka

U usvajanje novih politika i nadzor nad primenom zakona i strategija potrebno je uključiti žensko/feminističko civilno društvo, jer se jedino tako mogu postaviti elementi za ostvarivanje prava i interesa žena, imajući u vidu da politička participacija žena kroz osnovne mehanizme vlasti ne predstavlja adekvatno sredstvo za taj cilj.

/ Unapređivati položaj žena u ključnim oblastima

Potrebno je unapređivati položaj žena i rodnu ravnopravnost simultano u ključnim oblastima njihove participacije i položaja, jer tek uz obuhvatno osnaživanje one mogu i ostvariti veću participaciju kroz građanski aktivizam i uključivanje u političko delovanje. To se, pre svega, odnosi na zaposlenost žena kroz smanjenje rodne segregacije i podsticanje žena da se obrazuju i zapošljavaju u oblastima koje su perspektivnije, kao i otklanjanje diskriminacije pri zapošljavanju i unapređivanju. Posebno važno je i otklanjanje imovinskih nejednakosti kroz doslednu primenu zakona i podizanja svesti o značaju pravične raspodele i nasleđivanja imovine. Konačno, važno je preraspodeliti odgovornosti u brizi o porodici i domaćinstvu kroz zakonska rešenja koja bi učinila roditeljsko odsustvo očeva obaveznim, odnosno neprenosivim, kao i unapređene sisteme sprečavanja i zaštite žena od rodno zasnovanog nasilja, uključujući pored različitih oblika partnerskog, porodičnog i drugog rodno zasnovanog nasilja i nasilje nad ženama koje obavljaju javne funkcije.

Mediji i demokratija

/ Obezbediti autonomnost rada i unaprediti funkcionisanje Regulatornog tela za elektronske medije

Regulatorno telo za elektronske medije nije autonomno u odnosu na političku sferu i posledično ne ispunjava svoje osnovne zadatke u pogledu unapređivanja kvaliteta i raznovrsnosti sadržaja, zaštite javnog interesa i razvoja slobode izražavanja. U cilju depolitizacije, sastav Saveta REM-a trebalo bi izmeniti tako da udeo predstavnika države bude manji od polovine. Efikasnost u sprovođenju odluka REM može steći ako mu se omogući da izriče novčane kazne medijima. Potrebno je obavezati REM da redovno sprovodi i objavljuje monitoring medijskog izveštavanja tokom izborne kampanje, kao i da sprovodi redovna godišnja istraživanja medijskog tržišta u cilju sprečavanja medijske koncentracije.

/ Osigurati punu transparentnost medijskog vlasništva i dodeljivanja javnog novca medijima

Obezbeđivanje transparentnosti medijskog vlasništva je važan preduslov za utvrđivanje neželjenih političkih i ekonomskih pritisaka na medije. Transparentnost vlasništva treba obezbediti izmenama vrste podataka koji se navode u registrima medija, omogućavanjem inspeksijske kontrole i izricanjem kazni za netačne podatke. Registrima bi trebalo da budu obuhvaćena sva javna davanja medijima. Potrebno je preciznije urediti oblast javnog obaveštavanja i oglašavanja, kao i oblast javnih nabavki organa javne vlasti i svih privrednih društava u kojima je država većinski vlasnik.

/ Pospešiti medijski pluralizam

Opadanje medijskog pluralizma izraženo je u oblasti političkog informisanja – kao interni pluralizam glasova i gledišta koji su zastupljeni u mediju, a postoji i na nivou celokupnog sistema – kao nedostatak kvalitetnih lokalnih medija i medija civilnog sektora. Manjak internog pluralizma posebno je problematičan u kontekstu dva javna medijska servisa Radio-televizije Vojvodine i Radio-televizije Srbije. REM bi trebalo obavezati da prati stanje medijskog pluralizma, posebno u predizbornom periodu. Proces projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja potrebno je unaprediti tako da građani učestvuju u procesu određivanja tema od javnog interesa, a da komisije imaju potrebnu stručnost i nezavisnost.

/ Obezbediti nesmetan rad novinara

Novinarima i medijskim radnicima potrebno je obezbediti visok stepen bezbednosti za slobodno bavljenje profesijom, što uključuje prestanak kampanja blaćenja novinara, efikasnu zaštitu u slučaju napada, kao i autonomnost i efikasnost sudstva u procesuiranju napada na novinare. Novinarima je potrebno obezbediti pristup svim informacijama od javnog značaja. Treba promovisati uvođenje internih mehanizama za uspostavljanje i očuvanje uređivačke autonomije.

Civilno društvo u Srbiji

/ Podstaci uključivanje civilnog društva u proces donošenja odluka

Neophodno je poboljšati komunikaciju između državnih institucija i civilnog društva, koja danas gotovo u potpunosti izostaje. Preporuka je da se vrati praksa organizovanja redovnih javnih slušanja i javnih rasprava, uz izmene propisa kojima bi se uvele obavezne javne rasprave prilikom izrade strateških dokumenata, precizirala pravila i procedure organizovanja javnih rasprava i javnih slušanja, a Narodna skupština obavezala na pokretanje rasprave o predlozima zakona koje podnose građani.

/ Zaustaviti napade na udruženja i pokrete koji se bave demokratizacijom i ljudskim pravima

OCD i njihovim aktivistima se upućuju preteća pisma i pozivi za policijska saslušanja, kao i javne pretnje u kojima se nazivaju stranim plaćenicima, izdajnicima, uz snažnu podršku tabloida bliskih vlastima. Nadležni organi ne reaguju na pretnje ili su vrlo spori. Nužno je prekidanje ovakve prakse, uspostavljanje vladavine prava i garantovanje slobodnog i nezavisnog delovanja građana u civilnoj sferi.

/ Sprečiti zloupotrebe u finansiranju aktivnosti civilnog društva iz javnih izvora

U civilnom društvu je vidljiva sve veća polarizacija usled sve većeg broja GONGO organizacija. Vladajuće stranke preko ovih organizacija sve više zloupotrebljavaju budžetska sredstva namenjena civilnom društvu. Neophodna je transparentnija dodela fi

nansijskih sredstava i precizniji i jasniji kriterijumi njihove dodele, kao i sprečavanje zloupotreba prava i uloga namenjenih civilnom društvu od strane OCD bliskih vlastima.

/ Unaprediti komunikaciju OCD s građanima i podstaći veće uključivanje građana u aktivnosti civilnog društva

Građani su apatični i nezainteresovani za delovanje u civilnom društvu, što se bar delimično može objasniti podaničkom političkom kulturom, ekonomskom neizvesnošću, naučenim oslanjanjem na državu i nedostatkom kapaciteta i slobodnog vremena. Pored toga, nevladine organizacije su mahom usmerene ka donatorima, uz veoma slabu povezanost s građanima i nisko međusobno poverenje. S druge strane, sve je više građanskih inicijativa koje dolaze „odozdo“, ali su one uglavnom lokalnog karaktera, s malim kapacitetima i mogućnostima obraćanja široj publici (delimično zbog kontrole medija). Obrazovanje građana za demokratiju, bolja komunikacija i neposredniji kontakt OCD sa građanima, uz garantovanje slobode medija, neophodni su koraci u pravcu prevazilaženja ovakvog stanja. Potrebno je podstaći građanski aktivizam i uključivanje građana u aktivnosti civilnog društva.

Klasne nejednakosti i demokratija

/ Unaprediti institucionalne mehanizme za povećanje šansi za ulazak u sistem obrazovanja i na tržište rada

Klasna (ne)pokretljivost je proces s dubokim strukturnim korenima i dugim trajanjem. Za promenu na ovom planu potrebno je menjati institucionalne mehanizme i prakse. Dva ključna polja za intervenciju su ulazak i kretanje kroz sistem obrazovanja i ulazak i kretanje kroz tržište rada. Na polju obrazovanja je potrebno povećavati šanse za ulazak u sistem obrazovanja za podzastupljene grupe i to na svim nivoima (od predškolskog do visokog obrazovanja) i u svim oblastima (npr. gimnazije za decu iz nižih klasa, a zatim i fakulteti, a ne samo više škole). Što se tiče tržišta rada, potrebno je razvijati preduzetničke veštine i podsticati samozapošljavanje mladih iz svih društvenih slojeva. Veoma važno je i da se iskorene partijsko zapošljavanje i nepotizam u javnom sektoru tako što će se povećati transparentnost procesa zapošljavanja i ojačati sprovođenje zakona u ovoj oblasti. Na ovaj način će se ograničiti polje pripisanih privilegija za potomke vladajuće i srednje klase.

/ Jačati podršku vrednostima demokratije kroz osnaživanje demokratskih institucija

Slabljenje podrške vrednostima demokratije među nižim društvenim slojevima je rezultat gubitka poverenja u demokratske institucije i percepcija bazičnih društvenih odnosa kao nepravednih. Za promenu ovakve percepcije i obnovu poverenja u demokratska načela potrebne su sve one promene koje vode jačanju demokratskih institucija i povećanju participativnosti, a posebno borba protiv korupcije i političkog klijentelizma, koji dovode do uzurpacije javnih resursa od strane ekonomske i političke elite i do neumerenih ekonomskih nejednakosti.

/ Jačati solidarnost i međusobno poverenje kroz osnaživanje građanskih akcija

Nepoverenje u institucije i druge ljude je tesno povezano s pasivnošću građana, a za jačanje i održavanje demokratije je neophodan građanski aktivizam. Građanski aktivizam u Srbiji je donekle ojačao poslednjih godina, ali je u velikoj meri ograničen na aktivnosti pripadnika srednje klase. Za postizanje većih ciljeva potrebna je šira klasna koalicija, a za to je potrebno podizanje građanske svesti kod svih članova društva. Slobodni mediji, promovisanje demokratskih vrednosti i jačanje institucija i participativnosti su ključne aktivnosti na ovom planu. U tom smislu je posebno važna uloga organizacija građanskog društva, njihov izbor ciljeva delovanja, ciljnih grupa i ključnih poruka.

Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji

/ Prilagoditi prodemokratske podsticaje izmenjenim okolnostima

Iako su dobra saradnja s vlastima i usmerenost na državne institucije preduslovi pozitivnog uticaja međunarodnih aktera na domaću demokratiju, pružaoci pomoći bi trebalo da budu osetljiviji na demokratske deficite aktuelnog režima, te da, u skladu s tim, izmene svoje prioritete i saveznike u promociji dalje demokratizacije u Srbiji. Jednako, prodemokratski akteri iz civilnog društva bi trebalo da se ažurnije prilagode svojoj staroj poziciji „rivala“ države, u koju su, nažalost, iznova gurnuti, umesto da po inertnosti potražuju pomoć za aktivnosti koje bi imale efekta da su mukotrпно i kratkoročno dostignuti partnerski odnosi s državom potrajali.

/ Rebrandirati proces evrointegracija

Svi uključeni domaći i međunarodni akteri trebalo bi da nađu način da zaustave dalje otuđivanje građana od procesa evrointegracija, budući da su njegova birokratska priroda, ali i takav pristup vlasti, učinili da građani pristupanje Uniji sve više doživljavaju kao otvaranje i zatvaranje nekakvih apstraktnih poglavlja, a ne kao proces reformi koji unapređuje njihovu pravnu, ekonomsku, socijalnu i svaku drugu sigurnost. Politički predstavnici bi trebalo da spreče da se rastući evroskepticizam među građanima dodatno prelije i na njihovu privrženost demokratiji kao najboljem obliku uređenja za Srbiju.

/ Zaštititi pravni poredak od korozivnog stranog kapitala

Privlačenje stranih investicija i kapitala ne sme da ide nauštrb vladavine prava i pravne države. Kratkoročna ekonomska dobit, kao i politička dobit vladajućih struktura čijoj popularnosti brz novac i nova radna mesta nesumnjivo pomažu, nanose nepopravljivu štetu domaćem demokratskom poretku i dobrobiti građana. Svi domaći i međunarodni akteri bi, otuda, trebalo da budno prate i sprečavaju sklapanje i sprovođenje međunarodnih političkih, ekonomskih i poslovnih aranžmana koji interese korozivnog kapitala stavljaju u nedozvoljeno privilegovan položaj, bilo putem tajnih ugovora, *lex specialis*-a, subvencija ili drugih pravnih i ekonomskih malverzacija i olakšica.

/ Razdvojiti spoljnopolitičku saradnju od promovisanja neliberalnih modela upravljanja

Aktuelni trend veličanja, a neretko i imitiranja, modela upravljanja „čvrstom rukom“ od strane političkih predstavnika, treba zaustaviti kako bi se sprečio dalji porast antidemokratskih i autoritarnih tendencija među građanima Srbije. S jedne strane, tačno je da preosetljivost na rast uticaja i popularnosti Rusije i Kine od strane EU, SAD i delova domaćeg civilnog sektora može da odvede u „samoostvarujuće proročanstvo“. Ipak, potrebna je stalna budnost i odgovornost svih političkih aktera kako se dobra saradnja i prijateljski odnosi s državama koje pate od demokratskih deficita ne bi negativno odrazili na privrženost političkih predstavnika i građana demokratskim vrednostima.

/ Uložiti napore u rešavanje pitanja u regionu

Mirno rešavanje svih otvorenih pitanja, od pograničnih sporova, preko položaja manjina, do statusa Kosova i Republike Srpske, nesumnjivo bi smanjilo antidemokratski potencijal koje zapaljiva retorika i povremeno zveckanje oružjem u regionu, pa i u Srbiji, nose sa sobom. Da bi rešenja ovih pitanja bila prihvaćena i trajna, potrebno je do njih

doći istinskim unutrašnjim dijalogom svih relevantnih političkih i društvenih aktera, uz informisano učešće građana i atmosferu koja ne podrazumeva linč svakoga ko misli drugačije od vlasti. Dok je međunarodni uticaj na rešavanje ovih pitanja neizbežan, snažno lokalno vlasništvo nad mirom, stabilnošću i demokratijom treba da bude imperativ svih političkih aktera i građana Srbije.

Biografije autora i autorki

- **Dušan Spasojević** je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Osnovna polja njegovih interesovanja su političke partije, teorija socijalnih rascepa, civilno društvo, populizam i proces tranzicije u post-komunističkim društvima. Urednik je regionalnog naučnog časopisa Političke perspektive.
- **Danilo Vuković** je vanredni profesor sociologije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Upravnik je Centra za sociološko-pravna istraživanja. Sprovodio je istraživanja o odgovornosti vlasti, pravnoj državi, pravnoj kulturi i drugim temama.
- **Vujo Ilić** je politikolog, istraživač na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu, i savetnik za javne politike i istraživanja u Crti. Doktorirao je uporednu politiku na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Prethodnih godina bavio se izborima i demokratijom kao istraživač na više projekata, učestvovao je kao analitičar u nekoliko posmatračkih misija, i pre toga kao deo tima u kampanji za beogradske izbore.
- **Tara Tepavac** je master politikolog za međunarodnu politiku, trenutno na doktorskim studijama prava i politike na Univerzitetu u Gracu (Austrija) u okviru kojih se bavi komparativnim istraživanjem parlamenata. Polje njenog interesovanja uključuje procese demokratizacije, vladavinu prava, funkcionisanje političkih sistema i demokratskih institucija, sa posebnim fokusom na region Jugoistočne Evrope.

- **Marija Babović** je redovna profesorka na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta, Univerziteta u Beogradu i Direktorica programa nevladine organizacije SeConS – grupa za razvojnu inicijativu, specijalizovane za primenjena istraživanja. Oblast na koju je usmeren njen istraživački fokus obuhvata širok spektar problema iz oblasti socio-ekonomskog razvoja i rodnih odnosa.

- **Jelena Kleut** je vanredna profesorka na Odseku za medijske studije Filozofskog fakulteta, Univerziteta u Novom Sadu. Osnovne oblasti istraživačkih interesovanja su joj novinarstvo, novi mediji i medijska publika.

- **Jelena Lončar** je docentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu gde predaje političko sociološke predmete. Doktorirala je u oblasti političkih nauka na Univerzitetu u Jorku u Velikoj Britaniji. Njena akademska interesovanja usmerena su na oblasti civilnog društva, političkog predstavljanja i etničkih konflikata.

- **Slobodan Cvejić** je redovni profesor na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Predaje ekonomsku sociologiju, metodologiju društvenih istraživanja i statističke metode. Više od 30 godina se bavi empirijskim istraživanjem društvene stratifikacije i klasnih nejednakosti.

- **Tijana Rečević** je doktorantkinja i istraživačica-saradnica na Fakultetu političkih nauka (FPN) Univerziteta u Beogradu. Polja njenih naučnih interesovanja i dosadašnjeg istraživačkog rada obuhvataju međunarodnu i spoljnu politiku, međunarodnu bezbednost, kao i probleme post-konfliktnih društava, kako u regionu Zapadnog Balkana, tako i u drugim regionima sa nasleđem oružanih sukoba.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.7(497.11)"2010/2020"

342.722(497.11)"2010/2020"

323.21(497.11)"2010/2020"

PODRIVANJE demokratije : procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine / [urednik Dušan Spasojević]. - Beograd : Crta, 2021 (Beograd : Belpak). - 282 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 100. - Str. 9: Uvodna reč / Vukosava Crnjanski. - Str. 11-13: Uvod / Dušan Spasojević. - Biografija autora i autorki: str.281-282. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-901428-1-1

а) Демократија -- Србија -- 2010-2020 б) Цивилно друштво -- Политичка партиципација -- Србија -- 2010-2020 в) Непосредна демократија -- Србија -- 2010-2020

COBISS.SR-ID 45648393

CRTA: