

Ivana Radić Milosavljević¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije

SAŽETAK

Prvi od kriterijuma iz Kopenhagena za pristupanje novih država članica Evropskoj uniji definisanih 1993. godine jeste onaj politički – o neophodnosti uspostavljanja stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. Ovaj kriterijum je, međutim, ostao u senci u poslednjih nekoliko godina tokom kojih je Evropska unija jedinu pažnju na Zapadnom Balkanu posvećivala pitanju regionalne stabilnosti ovog prostora. Tako se dogodio paradoks da se u Srbiji, ali i drugim državama ovog regiona, u jednom procesu koji bi trebalo da podrži demokratiju, daje podrška autoritarnim političkim liderima. Za tu podršku oni su se kvalifikovali svojom spremnošću, makar deklarativnom, da se posvete unapređenju odnosa sa susedima. Istovremeno se toleriše očigledna pojava zarobljavanja države (engl. *State Capture*) manifestovana u raširenoj korupciji, uzurpaciji medija,

1 Kontakt: ivana.radic@fpn.bg.ac.rs

samovolji pojedinaca i prenebregavanju institucija, kao i kršenju vladavine prava, uključujući i ljudska prava.

Nekoliko faktora koji su se istovremeno stekli doprinelo je ovakvom pristupu Evropske unije prema državama kandidatima za članstvo. Prvi je sadržan u okolnostima višedimenzionalne krize u kojoj se EU našla od 2008. godine, koja onemogućava Uniji da se u punom kapacitetu posveti pitanju proširenja. Drugi jeste očigledan zamor od proširenja vidljiv u javnom diskursu na prostoru Evropske unije, kako među političkim elitama, umerenim i ekstremnim političkim partijama, tako i među građanima. Treći faktor jeste aktuelna dominacija Evropske narodne partije u svim političkim institucijama Evropske unije. Njeni predstavnici daju gotovo bezrezervnu podršku članovima njima srodnih, vladajućih političkih partija u pojedinim zemljama na Zapadnom Balkanu, od čega je Srbija verovatno najbolji primer. Konačno, slaba demokratska osnova u zemljama kandidatima, kako na strani vlasti tako i unutar civilnog društva, omogućila je nekritički, apologetski odnos prema čitavom procesu pristupanja. Članak zaključujemo nekim opštim opservacijama i otvorenim pitanjima o odnosu demokratije i procesa pristupanja.

KLJUČNE REČI: *Evropska unija, Srbija, stabilnost, demokratija, autoritarizam, pristupanje, uslovi za članstvo, političke partije, civilno društvo.*

UVOD

Prvi od kriterijuma iz Kopenhagena za pristupanje država Evropskoj uniji koji su definisani 1993. godine jeste onaj politički koji definiše neophodnost uspostavljanja stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. Ovaj kriterijum je, međutim, zanemaren u poslednjih nekoliko godina tokom kojih je Evropska unija jedinu pažnju na Zapadnom Balkanu posvećivala pitanju regionalne stabilnosti ovog prostora.² I pored deklarativnog zahteva za demokratskim reformama, Unija je

2 Postoji izvestan broj autora koji tvrde da Evropska unija nikada nije promenila pristup prema zemljama Zapadnog Balkana, nego da je „oduvek stavljala stabilnost ispred demokratskih promena” (Börzel 2011, 13). Ovo je nesumnjivo tačno u slučaju nekih država Zapadnog Balkana, na primer Bosne i Hercegovine, gde je sva međunarodna pažnja usmerena na izgradnju i očuvanje države u okvirima Dejtonskog sporazuma i stalno nalaženje kompromisa između tri konstitutivna naroda. Međutim, kada je u pitanju Srbija ta tvrdnja nije u potpunosti tačna, jer je Evropska unija u jednom ranijem periodu, koji se može okvirno smestiti između 2000. i 2007.

delovala u pravcu političke podrške nedemokratskoj praksi u ovim zemljama očekujući od autoritarnih lidera da obezbede željenu stabilnost.

Od vremena definisanja kriterijuma iz Kopenhagena, uslovi za članstvo u EU su se umnožavali, bilo dodavanjem novih (na primer, na samitu u Madridu, o neophodnosti uspostavljanja administrativnih kapaciteta države kandidata, *Madrid European Council* 1995), bilo različitim tumačenjem i preciziranjem postojećih u skladu sa trenutnim političkim potrebama. Nevolja je u tome što je bilo potrebno zadovoljiti mnoge političke potrebe, nekad pojedinačnih ili grupe država članica, nekad i one koje su promovisali organi Evropske unije. Za razliku od procesa pridruživanja i pristupanja zemalja centralne i istočne Evrope, za zemlje Zapadnog Balkana osmišljen je novi pristup koji je u sebi sadržavao, osim cilja pridruživanja (koje bi moglo da dovede do pristupanja), i cilj stabilizacije. Kako nije postojala jasna definicija šta bi tačno „stabilizacija” trebalo da podrazumeva, to je ovaj koncept ostao podložan različitim tumačenjima. Stoga je, zajedno sa nepreciznošću kriterijuma iz Kopenhagena, otvorio vrata za različite oblike uslovljavanja prema državama na koje se odnosio. Uslovi su se za različite kandidate i potencijalne kandidate u praksi „operacionalizovali” kroz brojne zahteve – od povratka izbeglica, pune saradnje sa tribunalom u Hagu (Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju), preko unapređenja regionalne saradnje, sve do, za Srbiju specifičnog uslova, normalizacije odnosa sa Kosovom. Ovaj poslednji postao je za Srbiju deo pregovaračkog poglavlja 35.

Bespogovorno prihvaćena politika uslovljavanja, pri čemu je uslove jednostrano i stihijski utvrđivala Evropska unija i njene države članice, omogućila je mešanje Unije u unutrašnje političke odnose i ustavna pitanja država Zapadnog Balkana, pa čak i u procese stvaranja i izgradnje država na ovom prostoru (Kovačević 2016). Rut Ferero-Turion (*Ruth Ferero-Turrión*) navodi da su u mnogim slučajevima uslove diktirale „bezbednosne, geopolitičke potrebe i interesi, umesto objektivnih/tehničkih kriterijuma izraženih u zvaničnim komunitarnim dokumentima” (2015, 11). Insistiranje Evropske unije na stabilnosti u zemljama Zapadnog Balkana, s jedne strane, i prihvatanje njenog gotovo neograničenog mešanja u unutrašnja pitanja, s druge, samo je produbilo inače prisutan deficit demokratije u odnosima Evropske unije sa pridruženim državama. Ovaj deficit se ogleda u, najkraće rečeno, nemogućnosti građana tih država da drže odgovornim stvarne donosiocice odluka koji se sada nalaze izvan nacionalnih granica.

Politička elita u Srbiji koja se stavila u ulogu promotera stabilnosti i pristala na ovakav proizvoljan odnos Unije prema procesu pristupanja, a posebno na jednostrano definisane i često nemerljive kriterijume, kvalifikovala se

godine, naglasak stavljala upravo na podršku demokratskim snagama i reformama. Od 2008. godine jasno je vidljivo dominantno opredeljenje Unije za „stabilizaciju”.

kod Evropske unije kao podobna i ona koju bi trebalo podržati bez obzira na njeno autoritarno držanje. Tako se dogodio paradoks da se u Srbiji, ali i drugim državama ovog regiona, u jednom procesu koji je, barem deklarativno bio zamišljen kao podrška demokratiji, pružila podrška autoritarnim političkim liderima na vlasti. U ovom članku se identifikuju pokazatelji opisanog pristupa Evropske unije prema Srbiji i analiziraju faktori koji su do njega doveli.

Pre nego što se pređe na analizu pomenutih faktora, potrebno je učiniti nekoliko prethodnih razjašnjenja i napomena u vezi sa pojmom autoritarizma koji se u članku koristi. Ovaj pojam, kojim se u akademskoj i stručnoj literaturi sada već uobičajeno opisuju aktuelni politički režimi u zemljama Zapadnog Balkana, pa time i Srbiji, ali i drugde u Evropi i svetu, iskorišćen je i u naslovu ovogodišnje konferencije Sabora politikologa – „Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi: nasleđe, ideje i oblici delovanja”. To je ujedno i glavni razlog zašto se on koristi i u ovom članku koji je nastao na osnovu izlaganja „Podrška autoritarizmu zarad stabilnosti na Zapadnom Balkanu: paradoks procesa evropske integracije Republike Srbije” na pomenutoj konferenciji. Međutim, za aktuelnu političku vlast u Srbiji, kao i u drugim zemljama regiona i još ponegde u Evropi, politička nauka izgleda još nije skovala odgovarajući termin. U literaturi se mogu naći alternativni pojmovi kakvi su „hibridni režim” (Diamond 2002), „kompetitivni autoritarizam” (Levitsky and Way 2002) ili „neliberalna demokratija” (Emmerson 1995). Međutim, ovi pojmovi su nedovoljno precizni (u prvom slučaju) ili pak sadrže protivrečnosti sintagme i svode demokratiju na mogućnost održavanja izbora u jednoj zemlji (u preostala dva). Sistem u Srbiji, pa i drugim državama regiona, možda bolje opisuje pojam „politike dominantne moći” (engl. *Dominant-Power Politics*) koji je iskoristio Karoters (*Thomas Carothers*, 2002) da opiše stanje u većini zemalja „trećeg talasa demokratizacije” koje se nalaze u takozvanoj „sivoj zoni”, negde između diktature i demokratije, za koje se pogrešno pretpostavljalo da su nesumnjivo u procesu tranzicije, to jest na putu ka liberalnoj demokratiji (11).

Treba reći da su aktuelni balkanski režimi daleko od čiste definicije autoritarizma, ali oni svakako sadrže neke njegove elemente. Radi se o režimima koji su u nedovršenom procesu tranzicije od autoritarnih ka demokratskim zastali negde na pola puta, i gde, pored deklarativnog opredeljenja za kretanje ka konsolidovanoj demokratiji, ne postoje garancije da će se ona zaista i ostvariti. U njima formalno postoji institucija izbora političkih predstavnika, što podseća na demokratiju samo u nekoj minimalnoj formi, ali su u praksi mehanizmi ograničavanja i kontrole vlasti slabi, pojava kršenja prava građana česta, a nedostatak ili manjak nezavisnih formi informisanja uobičajen.

U momentu kada se ove države nalaze u stanju nepotpune, nekonsolidovane ili još nedostignute demokratije, započeo je proces njihove sveobuhvatne tržišne, ekonomske, političke i društvene integracije u jedan nedovršen politički entitet. Ono što stvar dodatno usložnjava jeste činjenica da taj entitet i sam pati od deficita demokratije, o čemu su napisani mnogi radovi, pa ovde o tome

neće biti više reči. Za države Zapadnog Balkana koje su kao bivše socijalističke zemlje otpočele put demokratske tranzicije, proces pridruživanja, a zatim i pristupanja Evropskoj uniji sa svojim formalno izraženim zahtevima za demokratskim uređenjem, trebalo je da bude samo podsticaj na tom putu. Gotovo dve decenije od otpočinjanja Procesu stabilizacije i pridruživanja, to se, međutim, još uvek nije dogodilo. Sa druge strane, kroz faktičku zainteresovanost Evropske unije za samo jedan od elemenata procesa (stabilnost), data je podrška autoritarnim praksama i liderima koji su viđeni kao sposobni da stabilnost očuvaju. Problem se dodatno pogoršava u poslednjoj deceniji međusobnih odnosa kada Evropska unija zauzima pasivniji odnos prema pitanju proširenja i kada perspektiva članstva za Srbiju i druge zemlje regiona postaje slabo vidljiva. Skidanje proširenja sa dnevnog reda Unije postalo je jasno čak i najvećim evroentuzijastima sa dolaskom Žan Klod Junkera (*Jean-Claude Juncker*) na mesto predsednika Evropske komisije koji je i najavio da za vreme mandata njegove Komisije neće biti primanja novih članica. Osim toga, analizom dokumenata Evropske komisije o budućem razvoju Unije (European Commission 2017c), kao i novijih izlaganja njenog predsednika povodom stanja Unije (European Commission 2017a), jasno je uočljivo da proširenje ne samo da nije među navedenim prioritetima nego da verovatno neće biti ni razmatrano do 2025. godine do kada je procenjeno da zemlje kandidati sigurno neće biti spremne za članstvo. I pored toga što su pregovori sa Srbijom kao jednom od zemalja kandidata formalno u toku, napredak u pregovorima je poražavajući. Za više od tri godine od njihovog zvaničnog pokretanja otvoreno je svega osam poglavlja.

Kako je stabilnost došla u sukob sa demokratijom?

Jedna od zamerki koje se mogu postaviti tezi da je Unija dala prednost stabilnosti na uštrb demokratije mogla bi biti ona da su stabilnost i demokratija u skladnoj vezi, te da su jedna drugoj pretpostavka. Tako izgleda da insistiranje Unije na stabilnosti ne bi trebalo da bude u sukobu sa njenom podrškom demokratiji u Srbiji. Na prvi pogled ovoj tezi nema šta da se zameri. Međutim, kada se dublje analizira ko su odabrani garanti stabilnosti i koje su metode njihovog održavanja na vlasti, jasno je da se zapravo radi samo o prividnoj stabilnosti koja bi lako mogla da se pretvori u svoju suprotnost. Taj privid stabilnosti i rizik od moguće destabilizacije upravo je sadržan u njenoj nedemokratskoj osnovi. Pitanje koje mora da se postavi jeste kako je moguće da predstavnici Evropske unije, odnosno njenih država članica, još uvek nisu sposobni da uoče ovaj privid ili, ukoliko jesu, zašto ga prihvataju.

Najpre treba razmotriti šta je sadržaj stabilnosti u regionu na kojoj Unija insistira. Iako ona nije definisana niti u jednom dokumentu Unije, njene elemente moguće je izdvojiti iz prakse međusobnih odnosa. Dva su stuba pomenute stabilnosti: jedan je onaj koji održava dobre međusobne odnose država Balkana, a drugi onaj koji uređuje unutrašnje odnose svake od njih.

Odnosi među državama Balkana, dakle, jedan su od stubova u očuvanju regionalne stabilnosti. Radi se najčešće o bilateralnim odnosima (ređe multi-

lateralnim) kako među državama kandidatima tako i između kandidata i onih država koje su već članice EU. Neke od kritičnih tačaka u održavanju stabilnosti su: spor oko imena države između Grčke i Makedonije, sporovi zbog mešanja u unutrašnja politička pitanja između Makedonije i Albanije, nezadovoljstvo Bosne i Hercegovine zbog specijalnih odnosa Srbije sa Republikom Srpskom, „normalizacija” odnosa između Srbije i Kosova i Metohije, problem položaja manjina između Srbije i Hrvatske, kao i neizvesna podrška Hrvatske u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Režim u Srbiji deklarativno je pokazao spremnost da unapređuje odnose sa susedima, privremeno inicirao ideje o multilateralnim carinskim projektima, angažovao se u razgovorima sa Prištinom, izbegavao neumerene izjave povodom nekih od nabrojanih sporova, posebno onih koji ga se direktno ne tiču. Ništa od pomenutih inicijativa i procesa još uvek nije dovelo do konkretnih rezultata. Po svoj prilici, samo izjave namera bile su dovoljne da od predstavnika Unije stignu reči hvale i podrške u formi kvalifikacija Srbije kao „lidera u regionu”.

Drugi značajan element regionalne stabilnosti jesu odnosi unutar pojedinačnih država Balkana, naročito kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo, gde je potrebno postići relativnu unutrašnju političku stabilnost. Prema dosadašnjem iskustvu u Srbiji, za Evropsku uniju unutrašnja stabilnost podrazumeva održavanje na vlasti proevropskih snaga sposobnih da okupe i umire ili, u suprotnom, diskredituju i najblažu opoziciju evropskom kursu. Ta opozicija se, za sada, gradi oko nekolicine konstitutivnih i identitetskih pitanja, a najmanje oko pitanja materijalnih koristi i troškova od buduće integracije. Zato je strategija vlasti u Srbiji, naročito od 2008. godine do danas, bila da izbegne politizaciju pomenutih pitanja (Radić Milosavljević 2016). To ne znači da se strategija depolitizacije neće promeniti ka strategiji dozirane, od vlasti strogo kontrolisane politizacije u skladu sa trenutnim političkim procenama i prioritetima.

Već nekoliko godina unazad, tačnije od 2007. kada je Evropska unija počela značajnije da se angažuje u pitanju statusa Kosova i Metohije, ovo pitanje postaje jedno od najvažnijih osnova evroskepticizma u Srbiji. Stoga se rešavanje statusa Kosova i Metohije, koje bi bilo prihvaćeno i u javnom mnjenju Srbije, vidi kao poželjno. Među domaćim evroentuzijastima, rešavanje ovog pitanja se razume i kao prevazilaženje jedne od poslednjih prepreka članstvu Srbije u EU. Zato je ideja aktuelnog režima o takozvanom unutrašnjem dijalogu o Kosovu naišla na odobravanje kako evropskih zvaničnika tako i mnogih domaćih organizacija civilnog društva, uglavnom baziranih u Beogradu. Ove organizacije u pomenutom dijalogu vide priliku za učešće u za njih najvažnijoj misiji uvođenja Srbije u EU. Pri tome, zanemaruju činjenicu da u dijalog ulaze sa režimom kojem se navodno suprotstavljaju na mnogim drugim frontovima, a time, u trenutku kada je njemu potrebno, legitimišu njegov dosadašnji odnos i rezultate u rešavanju ovog problema.

U Srbiji se, mnogo više nego u drugim državama Zapadnog Balkana, pojavljuje jedan dodatni činilac koji utiče na unutrašnju stabilnost i koji se vidi kao smetnja evropskoj integraciji, naročito od ukrajinske krize iz 2014. godine – to su bliski odnosi Srbije sa Rusijom. Aktuelni režim za sada uspeva da vodi politiku balansiranja između Rusije i Unije a, što je još važnije, uspeva da proruski deo biračkog tela podvede pod proevropsku stranu. Na duži rok ova politika balansiranja, međutim, mogla bi da bude uzrok potencijalnom političkom sukobu sa Evropskom unijom, naročito sa njenim pojedinim državama članicama, što će primorati režim u Beogradu da pomenutu politiku redefiniše. Za sada se pritisak na Srbiju vrši diplomatskim i političkim delovanjem određenog broja država članica EU, kao i kroz instrument ocene napretka u oblasti „zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike” i sve lošiju ocenu koju je Komisija davala u izveštajima o usklađivanju Srbije sa relevantnim deklaracijama EU. Da pojedine države članice EU već gube strpljenje zbog uticaja Rusije na Zapadnom Balkanu govori i nedavni zahtev osam država članica Evropskoj službi spoljnih poslova da pojača aktivnosti na suzbijanju „ruske propagande” (Politika 2017).

Osim odnosa sa Rusijom, kao potencijalni problem se može pojaviti negativan odnos biračkog tela u Srbiji prema NATO. Iako se članstvo u NATO ne pominje kao zvaničan uslov za članstvo u EU, ovo je činilac koji igra važnu ulogu u očuvanju regionalne stabilnosti, pa se može očekivati da će ovo pitanje biti jedno od narednih koje bi građanima Srbije trebalo predstaviti kao prihvatljivo. Taj zadatak će biti u stanju da obavi samo vlast koja ima nesumnjivu podršku većine biračkog tela.

Dok se aktuelni režim u Srbiji prepoznaje kao garant stabilnosti, on je za Evropsku uniju prihvatljiv partner i pored očiglednih pokazatelja zarobljavanja države (engl. *state capture*) koje se manifestuje u raširenoj korupciji, uzurpaciji i kontroli medija, samovolji pojedinaca na vlasti i prenebregavanju ustanovljenih procedura i institucija, kršenju vladavine prava, uključujući i ljudska prava. Kada je u pitanju merenje korupcije putem indeksa percepcije korupcije, od 2008. godine Srbija ne beleži značajno poboljšanje inače lošeg rezultata, dok relevantni izveštaji i istraživanja slobode medija (na primer, oni *Freedom House-a*, Nezavisnog udruženja novinara Srbije, Regionalne platforme za zagovaranje medijskih sloboda i sigurnosti novinara, pa čak i izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016) ukazuju na pad standarda u ovoj oblasti. I pored očiglednih primera kršenja vladavine prava u Srbiji, nepoštovanja načela podele vlasti, pritisaka na nezavisna tela i konstantno i dominantno prisustvo države unutar javne sfere, podrška zvaničnika Evropske unije i država članica aktuelnoj vlasti nije izostala, posebno u momentima održavanja izbora (vid. dalje u tekstu). Tu podršku je vladajuća partija uspevala da instrumentalizuje i predstavi kao dokaz do tada dobre vladavine, te tako iznova dobije veliki broj glasova i eventualnoj opoziciji oduzme sve argumente.

I pregovori o članstvu sa Evropskom unijom ustrojani su tako da su često netransparentni i samo izuzetno uključuju pojedine predstavnike civilnog društva. Ti pregovori iznedrili su potrebu brojnih reformi u zemlji, pa čak i potrebu izmene Ustava Republike Srbije. Potreba izmene Ustava često se pravda potrebom za usklađivanjem sa pravnim tekovinama Unije, a konkretnije je definisana u jednom akcionom planu (za pregovaračko poglavlje 23) umesto da je proizašla kao rezultat procesa javne rasprave među građanima Srbije. Evropska unija tako u svojoj misiji pomoći izgradnji država i reformama neophodnim za članstvo zanemaruje da bi u demokratskim državama ove procese trebalo da vode legitimni predstavnici građana na inicijativu i po zahtevima tih građana. Umesto toga, proces evropske integracije je više podsticao depolitizaciju najvažnijih reformskih pitanja i izbegavanje debate nego otvorenu, argumentovanu, javnu raspravu o njima.

FAKTORI ODRŽAVANJA PRIVILEGOVANJA STABILNOSTI NA RAČUN DEMOKRATIJE

Nekoliko faktora koji su se istovremeno stekli omogućava i doprinosi održavanju opisanog pristupa Evropske unije prema državama kandidatima za članstvo. Prvi je sadržan u okolnostima višedimenzionalne krize u kojoj se EU našla od 2008. godine, koja onemogućava Uniji da se u punom kapacitetu posveti pitanju proširenja. Može se očekivati da će se Unija baviti regionom samo onoliko koliko je neophodno da se u njemu održi stabilnost dok se ona bavi sopstvenim sukcesivnim krizama. Ne radi se o tome da Evropska unija nema kapacitete da pregovara na više frontova, već o pitanju da li želi da uvodi još jedan potencijalno razdirući faktor u već ionako poljuljane unutrašnje odnose. Kriza je otpočela kao finansijska, pretočila se unutar Evropske unije u ekonomsku, a zatim su se na nju nadovezale ukrajinska, izbeglička i konačno odluka Ujedinjenog Kraljevstva da istupi iz članstva (Bregzit). Takva višedimenzionalna kriza nametnula je Uniji težak dnevni red i dovela do vrhunca dobro poznatu tenziju između širenja i produbljivanja evropske integracije. U takvoj konstelaciji, naročito nakon podizanja tenzija u regionu na vrhuncu izbegličke krize, pitanje stabilnosti Zapadnog Balkana postaje važnije od svakog drugog kriterijuma za pristupanje.

Osim što je kriza umanjila apsorpcione kapacitete Unije, ona je negativno uticala i na sposobnost država kandidata da u željenom roku ispune kriterijume za članstvo pogađajući ionako krhke ekonomije ovih zemalja. Takođe, krize su, po pravilu, podsticajno okruženje za zanemarivanje demokratije i iznalaženje opravdanja za davanje prednosti „efikasnom” odlučivanju na uštrb poštovanja redovnih procedura i uključivanja građana. Za Uniju bi ovo mogao da bude samo još jedan argument u prilog odlaganja proširenja.

Drugi faktor koji igra važnu ulogu u odnosu Unije i njenih država članica prema zemljama kandidatima jeste očigledan zamor od proširenja. Zamor je vidljiv u javnom diskursu na prostoru Evropske unije, kako među političkim elitama, umerenim i ekstremnim političkim partijama, tako i među građanima. Primetna je razlika između (1) trenutnog negativnog raspoloženja javnosti prema pitanju budućih proširenja i (2) entuzijazma na strani elita i odsustva protivljenja na strani građana koje je prethodilo velikom proširenju iz 2004. godine. Da je javni diskurs sve značajniji faktor evropske integracije sposoban da se prelije u institucionalnu arenu ilustruje primer prošlogodišnjeg referenduma u Holandiji na kojem je prvi put odbačen jedan sporazum o pridruživanju – sporazum sa Ukrajinom. Iako negativni ishod referenduma nije sprečio zaključivanje pomenutog sporazuma, on ga je odložio i svakako imao uticaja na konačan ishod koji je podrazumevao obećanje da sporazum neće voditi ka članstvu Ukrajine u EU. Ovo obećanje jasno govori o prepoznatom raspoloženju javnosti prema novim proširenjima i spremnosti elita da se ono uvaži.

Istraživanja javnog mnjenja takođe pokazuju da se građani država članica Evropske unije sve više protive daljim proširenjima. Ukoliko se uporede rezultati ranijih i najnovijih istraživanja „Evrobarometar”, koje periodično naručuje Evropska komisija, uočava se da je 2004. godine 52.62% građana država članica EU podržavalo proširenje Unije, dok se 35.36% izričito protivilo. Godine 2017, međutim, broj onih koji su protiv daljih proširenja porastao je na 49.26%, dok se novom proširenju ne bi protivilo svega 39.69% ispitanika (*European Commission, 2017b*). Osim toga, istraživanja koja analiziraju diskurse u državama članicama povodom proširenja nalaze da građani država članica Evropske unije još uvek nisu „svarili” prethodna proširenja: „... građani u različitim delovima Evrope i dalje promišljaju i apsorbuju proširenje EU od 2004. do 2007” (Dimitrova and Kortenska 2017, 273).

Problem negativnog javnog diskursa kombinovan sa institucionalnim zahtevom za jednoglasnošću pri odlučivanju o daljim koracima u proširenju Unije tako je postao otežavajući faktor u ovoj politici. U takvoj situaciji mnogo je jednostavnije naći samo minimalnu zajedničku saglasnost da je region Zapadnog Balkana za sada potrebno održavati stabilnim, nego uložiti napor da se postigne dogovor među 28 država članica u nizu pregovaračkih oblasti za svaku od zemalja kandidata, učine neophodna prilagođavanja Unije i prevaziđe skeptičan stav javnosti.

Treći faktor koji se često zanemaruje u analizama odnosa Evropske unije i država kandidata jeste uloga političkih partija. Razlog zanemarivanja je verovatno taj što se Unija često posmatra kao apolitičan, tehnokratski entitet, posebno kada se ima u vidu Komisija kao jedan od organa koji je najvidljiviji u procesu proširenja. Međutim, članstvo u političkim partijama jedna je od važnih odrednica koje su često faktički, ako ne formalni preduslov za sticanje pozicije u organima EU. Kod Evropske komisije, veza njenih članova sa političkim

partijama nije tako očigledna kao kod drugih organa, kakvi su Parlament ili Savet i Evropski savet, gde se stranačko članstvo poslanika i članova vlada podrazumeva. Međutim, već površnom analizom političku vezu je moguće pronaći kod gotovo svih aktuelnih komesara.

U trenutnom sastavu svih političkih institucija Evropske unije dominiraju partije desnog centra i posebno Evropska narodna partija. Uočljivo je da njeni predstavnici daju gotovo bezrezervnu podršku članovima njima srodnih, vladajućih političkih partija u pojedinim zemljama na Zapadnom Balkanu, od kojih je Srbija jako dobar primer. Posebno je ilustrativna podrška lideru Srpske napredne stranke (SNS) u periodima pred izbore, kao i u samom danu izbora. Zapažena je ostala poseta i izjave podrške Dejvida Mekalistera, izvestioca Evropskog parlamenta, izbornom štabu SNS u noći parlamentarnih izbora 2016. ili Angele Merkel, nemačke kancelarke, pred predsedničke izbore u Srbiji 2017. godine. Osim što ova politička podrška doprinosi održavanju na vlasti pomenute partije u Srbiji, ona je često zaslužna i za mlake kritike u izveštajima organa EU na račun očiglednih primera kršenja vladavine prava ili slobode medija. Primera radi, prva verzija deklaracije o Srbiji, čiju je izradu u Evropskom parlamentu početkom 2017. godine vodio Dejvid Mekalister, bila je predmet dotada neviđenog broja amandmana (preko 300) koje su uložile druge stranke zbog suviše blagog odnosa izvestioca prema slučaju Savamala, kao i prema odnosu vlasti u Beogradu prema nezavisnim telima.

Konačno, poslednji faktor koji omogućava ovde opisan odnos Unije i zemalja kandidata, pa i Srbije, jeste jedan unutrašnji, možda i očekivan za zemlje koje su prolazile kroz procese političke i ekonomske tranzicije. Slaba demokratska osnova u zemljama kandidatima oličena, između ostalog, u slabom i nedovoljno razvijenom civilnom društvu omogućila je nekritički, apologetski odnos prema čitavom procesu pristupanja i s njim povezanim reformama. U ovom procesu, organizacije civilnog društva u Srbiji prihvatile su podređen, takoreći posmatrački položaj. Zakoni se pod izgovorom usklađivanja sa pravom Evropske unije najčešće usvajaju u Narodnoj skupštini po hitnom postupku ne ostavljajući prostora da se o njima organizuje bilo kakva javna rasprava. To što je tekst zakona najčešće preuzet kao nečija dobra praksa ili važeći propis Evropske unije, a Evropska komisija dala pozitivno mišljenje o usklađenosti, trebalo bi da bude dovoljan razlog da se u valjanost predloga zakona ne sumnja.

Civilno društvo, dakle, ne dovodi u pitanje ni formu procesa pristupanja ni svoje mesto u njemu, a posebno ne samu ideju članstva, niti razmatra moguće alternativne pristupe. Zbog mahom proevropske orijentacije organizovanog civilnog društva, kao i relevantnih opozicionih političkih partija, izostaju bilo kakvi zahtevi za preispitivanjem proevropskog kursa zemlje i pored slabe podrške građana članstvu Srbije u EU, koja se uzastopno pokazuje u nizu istraživanja javnog mnjenja. Vladajuće političke elite, razumljivo, izričito odbacuju mogućnost bilo kakvog neposrednog izjašnjavanja građana po

ovom pitanju, izbegavajući rizik od njegove politizacije (Radić Milosavljević 2016).

Civilno društvo u Srbiji je tako zarad nejasnog i neizvesnog obećanja evropskog boljeg života, a verovatno i očekivanja finansijskih dobiti iz EU, učestvovalo u sopstvenom gušenju odričući se svoje osnovne pozicije demokratskog građanstva, to jest slobodnih i jednakih građana uključenih u političku zajednicu (Habermas 2009).

NEREŠENE DILEME

Na kraju, potrebno je otvoriti nekoliko načelnih pitanja o demokratiji u procesu pristupanja i prirodi odnosa Evropske unije i Srbije kao jedne od država kandidata za članstvo. Ako pristup Unije koji favorizuje stabilnost umesto demokratskih reformi nije dobar, da li on može da se promeni i u kom pravcu? Da li bi Evropska unija trebalo aktivnije da se angažuje u nametanju demokratskih reformi u zemljama kandidatima i koje su mere i oblik angažovanja Evropske unije prihvatljivi? Da li je sam zahtev da se Unija angažuje, odnosno umeša u unutrašnje prilike kako bi nametnula demokratiju „odozgo“ demokratsan u svojoj osnovi?

U nekim slučajevima na Zapadnom Balkanu se Unija pojavljuje i kao akter u izgradnji države. Iako pojedini autori kritikuju neuspehe ovih njenih pokušaja (Borzel 2011), istovremeno ne nalaze nikakvu nelagodu u činjenici da se taj (konstitutivni) akter izmestio sa građana ili naroda ka jednom međunarodnom ili nadnacionalnom telu. U drugim državama, gde se Evropska unija ne pojavljuje direktno kao akter u izgradnji države, očekuje se i prihvata kao činjenica da je perspektiva članstva u EU najsnažniji pokretač demokratskih reformi. Stoga se aktuelno usporavanje procesa pristupanja, ili kriza proširenja, vidi kao glavna pretnja nastavku tih reformi. Međutim, ukoliko demokratija treba da dođe kao nešto nametnuto „odozgo“, a ne kao autentična potreba i zahtev građana i lokalnih političkih elita, opravdano je postaviti pitanje u kojoj meri će demokratska načela i prakse biti istinska i održiva karakteristika odnosnih država. Ovaj nedostatak posebno bi mogao da dođe do izražaja nakon što spoljašnji zahtev iščezne ili oslabi, kao što je bio slučaj sa državama bivšeg „istočnog bloka“ u kojima se slabost ovakvog pristupa ispoljava u vidljivim nedemokratskim tendencijama upravo u periodu posle pristupanja EU.

Posebno pitanje odnosi se na prirodu odnosa Evropske unije sa državama nečlanicama, posebno pridruženih država i onih koje imaju nameru da Uniji pristupe. Ove države imaju ugovorne odnose sa Evropskom unijom koji bi trebalo da podrazumevaju slobodno prihvaćena, uravnotežena međusobna prava i obaveze i čime bi trebalo da otpočne jedna vrsta partnerskog odnosa. Partnerski odnos bi omogućavao da oba partnera zajednički utiču na sadržaj procesa koji je predmet ugovaranja, kao i da autonomno donose odluke kojim se uređuju

njihovi međusobni odnosi. Međutim, u slučaju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju namenjenog državama Zapadnog Balkana, ove države ulaze u proces jednostranog uslovljavanja, gde uslovi tek treba detaljnije da se definišu. Profesor međunarodnih odnosa, Dejvid Čendler (*David Chandler*), smatra da „demokratski i dobrovoljni aspekti procesa efektivno prestaju sa potpisivanjem sporazuma, dok se narednim koracima i uslovima upravlja zaobilazanjem demokratskog političkog procesa. Sa pozicije EU, zemlje kandidati treba da done-su samo jednu demokratsku odluku, a to je da se podrede procesu pristupanja” (2008, 524). I drugi autori karakterišu odnose Evropske unije i država nečlanica kao neravnopravne, asimetrične ili kao odnose dominacije, posebno sa državama sa kojim postoje ugovorni odnosi. Eriksen i Fosum (Erik O. Eriksen, John Erik Fossum 2015) posmatraju odnose Evropske unije i država koje su izabrale da ne budu članice iako su se za to kvalifikovale i analiziraju na koji način se uspostavlja odnos „hegemonije putem pridruživanja” (231). Kako Unija nije klasična međunarodna organizacija, nego entitet sa ustavnim karakterom, ona ostavlja posledice po „samoopredeljenje i suverenost povezanih država” (10). U ovom odnosu, one nisu donosioci odluka već samo njihovi primaoci.

Kada govorimo o državama Balkana koje nemaju demokratsku tradiciju niti stepen ekonomskog razvoja kao države koje su predmet prethodne analize, problem deficita demokratije u odnosu sa Evropskom unijom se dodatno usložnjava. Za razliku od Švajcarske, na primer, koja se deklarativno opredelila za dobrovoljno usklađivanje sa odabranim setom prava EU (pored bilateralnih sporazuma koje je potpisala), i čiji građani na povremenim referendumima imaju mogućnost da se izjasne o pojedinim aspektima odnosa sa Unijom, građani Srbije takvu šansu još nisu dobili, a političke elite koje tvrde da rade uz podršku građana tu podršku dobijaju na nefer i nedemokratski način.

Sam proces evropske integracije ustrojen je tako da u poziciju stvarnog odlučivanja stavlja organe izvršne vlasti i administraciju, ostavljajući po strani parlamente i uključivanje građana, često pod izgovorom efikasnosti i hitnosti donošenja novih propisa. Ovaj strukturni nedostatak procesa evropeizacije, osim što je uobičajen u državama članicama Evropske unije, prelio se i na države kandidate za članstvo i postao samorazumljiv i opšteprihvaćen. Za razliku od konsolidovanih evropskih demokratija, on je u Srbiji i drugim državama regiona dodatno pogoršan zato što se ni na unutrašnjem planu ne omogućavaju gotovo nikakvi mehanizmi kontrole vlasti i učešća građana. Evropska unija, sa svoje strane, zbog preokupiranosti pitanjem stabilnosti, ne usmerava svoju podršku projektima jačanja kontrolnih institucija i mehanizama u državama kandidatima već isključivo ka projektima koji obezbeđuju što širu podršku evropskoj integraciji zemlje. Ponekad je moguće da se ovi projekti podudare, ali ako se sukobe tim gore po ovaj prvi.

Ono što ostaje kao otvoreno pitanje jeste na koji način je moguće izaći iz opisane nepovoljne situacije za jednu državu kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Ako aktuelni odnos podrazumeva dominaciju ili hegemoniju jedne

strane zbog nemogućnosti druge da učestvuje u definisanju zajedničkih pravila, kao nerešena dilema nameće se pitanje da li u procesu pristupanja uopšte treba ostati. Možda upravo opisana priroda odnosa nameće potrebu da se on prevaziđe što bržim stupanjem Srbije u članstvo (iako će odluka o tome najmanje zavistiti od Srbije), pa time i dobijanjem glasa prilikom odlučivanja u institucijama Evropske unije? Međutim, događanja u vreme savremene krize ostavljaju malo mesta za optimizam u ovom pogledu. Iskustvo država članica EU koje su po zapadanju u dužničku krizu izgubile gotovo svaku mogućnost upravljanja sopstvenom ekonomijom, ali i faktičku mogućnost da povrate autonomiju u odlučivanju, govori da hegemonski odnos može da se odvija i u uslovima članstva.

Ukoliko je članstvo u Evropskoj uniji za Srbiju neizbežno, bez ulaženja u razloge te neizbežnosti, da li je potrebno sam proces pristupanja, koji će po svoj prilici trajati dugo, i prirodu odnosa sa Unijom preispitati i osmisliti njihove drugačije forme? Zastoj u politici proširenja, kao i nedavno pokrenuta inicijativa Evropske komisije da se o budućnosti Unije razmišlja u pravcu nekoliko različitih scenarija, predstavlja priliku i za Srbiju da preispita svoj odnos sa EU i pokrene raspravu o poželjnom mestu koje za sebe očekuje eventualnim pristupanjem nadnacionalnoj zajednici. Dileme su nerešene, između ostalog i zato što građani Srbije nikada nisu imali priliku da se o ovim pitanjima izjasne.

LITERATURA

- Diamond, Larry Jay. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes". *Journal of Democracy*, Volume 13 (2): 21–35.
- Dimitrova, Antoaneta and Elitsa Kortenska. 2017. "What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement". *Journal of European Public Policy*, 24 (2): 259–277.
- Emmerson, Donald K. 1995. "Region and recalcitrance: rethinking democracy through Southeast Asia". *The Pacific Review*, Vol. 8 (No. 2): 223–48.
- Eriksen, Erik O. and John Erik Fossum. 2015. "The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?" London and New York: Routledge
- European Commission. 2017a. "President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017". Brussels, 13 September 2017; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.
- European Commission. 2017b. "Public Opinion"; <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/29/groupKy/186/savFile/190>.
- European Commission. 2017c. "White Paper on The Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025"; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

- European Parliament. 1998. "Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, Presidency Conclusions"; http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm.
- Fererro-Turrión, Ruth. 2015. "The EU Approach to the Western Balkans: a Security or Political Issue?" *Europolity*, Vol. 9 (no. 2): 11–27.
- Kovačević, Maja. 2016. „Križa u Evropskoj uniji i politika proširenja”. U: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urd.). *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*. 83–91. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy*, Volume 13 (2): 51–65.
- Politika. „Osam država EU traže od Mogerini da suzbije propagandu Rusije”. 24.10.2017; <http://www.politika.rs/sr/clanak/391291/Osam-drzava-EU-traze-od-Mogerini-da-suzbije-propagandu-Rusije#!>
- Radić Milosavljević, Ivana. 2016. „Uticaј krize na politizaciju pitanja proširenja evropske unije”. U: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urd.). *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*. 93–102. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*, 13 (1): 5–21.
- Chandler, David. 2008. "Normative Power and the Liberal Peace: A Rejoinder to John O'Brennan". *Global Society*, 22 (4): 519–529.

Ivana Radić Milosavljević

CONFLICT BETWEEN STABILITY AND DEMOCRACY IN THE SERBIA'S EU INTEGRATION PROCESS

SUMMARY

The first among the EU accession criteria, known as the Copenhagen criteria, has been the political one – securing the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. In the last few years, however, this criterion has been neglected by the EU which put all its attention to regional stability in the Western Balkans. This is how a paradox has happened contained in the fact that the process of EU integration that was supposed to uphold democracy started supporting authoritarian political elites in Serbia as well as in other Western Balkans countries. For this kind of support these elites have qualified by their declared readiness

to improve their relations with neighboring countries. During that time, the EU has been tolerating the obvious indicators of state capture in the region, manifested in the widespread corruption, media usurpation, arbitrariness of individuals in power, circumventing the institutions, breaching the rule of law including human rights.

The paper argues that there simultaneously exist several factors contributing to maintaining such an EU's approach. First, the circumstances of the multidimensional crisis that hit the Union since 2008 prevails it to deal substantially with the enlargement process. Second, there is the obvious enlargement fatigue visible in the public discourse among the EU's political elites, both mainstream and extreme political parties, as well as citizens. The third factor is an actual dominance of the European People's Party in all of the EU's political institutions whose representatives give their almost unreserved support to their political counterparts currently in power in the Western Balkans countries, Serbia being the most obvious example. Finally, a weak democratic foundation in candidate countries, both among those in power and the civil society, enabled an uncritical, apologetic stance towards the whole accession process. The paper concludes with some general observations and open questions about the relation between democracy and the accession process.

KEY WORDS: *European Union, Serbia, stability, democracy, authoritarianism, accession, accession criteria, political parties, civil society.*