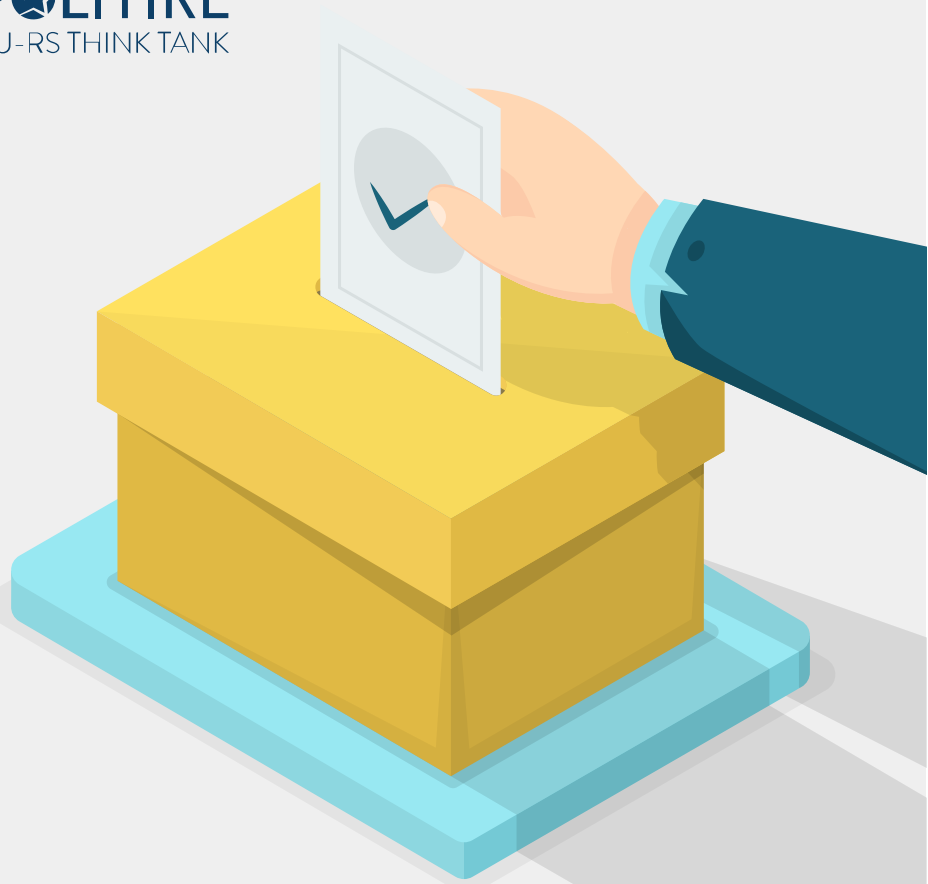




CENTAR  
SAVREMENE  
POLITIKE  
EU-RS THINK TANK



---

# USLOVLJAVANJE EU U ODNOSU NA IZBORE U CRNOJ GORI I SRBIJI

---

Podgorica, maj 2021.



Kingdom of the Netherlands



---

# USLOVLJAVANJE EU U ODNOSU NA IZBORE U CRNOJ GORI I SRBIJI

---

**Naslov:**

Uslovljavanje EU u odnosu na izbore u Crnoj Gori i Srbiji

**Izdavač:**

Politikon mreža

**Za izdavača:**

Jovana Marović

**Autori:**

Aleksandar Ivković, Nikola Burazer, Radoš Mušović

**Dizajn:**

Dragana Koprivica

Podgorica, maj 2021.

---



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza je pripremljena u okviru projekta „Jačanje demokratije na Zapadnom Balkanu: Stari instrumenti, nova pravila“ koji Politikon mreža sprovodi sa Centrom savremene politike, a uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Crnoj Gori. Sadržaj ove analize je isključiva odgovornost Politikon mreže i ni na koji način ne odražava stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Crnoj Gori.

## Sažetak

*Uprkos tome što se godinama nalaze u procesu pristupanja EU, u Crnoj Gori i Srbiji izbori još uvijek nijesu slobodni i poštteni. Ako se uzme u obzir njen uticaj, Evropska unija se nalazi u jedinstvenoj poziciji za bavljenje ovim problemom i u njenom je interesu da to uradi zarad svoje politike proširenja i kredibilitnosti. Postojeći mehanizmi dostupni Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu predstavljaju dobru polaznu tačku, ali ih je i dalje moguće unaprijediti na više načina. Izvještavanje Evropske komisije, revidirana metodologija proširenja i posredovanje u sporovima koji se tiču izbornih uslove su elementi politike EU prema Zapadnom Balkanu koji, ukoliko se dodatno prilagode i sprovedu na pravi način, mogu dovesti do značajnog poboljšanja kvaliteta izbora.*

## UVOD

Sposobnost održavanja slobodnih i poštenih izbora je uslov za članstvo Crne Gore i Srbije u EU od početka pregovora o pristupanju, tj. od 2012. odnosno 2014. godine. Napredovanje ovih država u pregovorima o pristupanju zavisi od ispunjavanja tzv. kopenhavskih kriterijuma za članstvo, koji su prvobitno definisani 1993. godine.<sup>1</sup> Demokratski izbori, kao dio političkih kriterijuma, i dalje su jedan od najznačajnijih uslova u ovom pogledu.

Zabrinjava, međutim, da i nakon gotovo devet godina od početka pregovora o pristupanju u slučaju Crne Gore, odnosno sedam u slučaju Srbije, ni jedna ni druga država trenutno ne ispunjava neophodni uslov da bi se izbori koji se u njoj održavaju smatrali slobodnim i poštenim. Ova

procjena se zasniva na nalazima međunarodnih (naročito misija OEBS/ODIHR-a u Crnoj Gori i Srbiji) i domaćih posmatrača tokom dužeg vremenskog perioda, a ostaje na snazi i za 2020. godinu, u kojoj su u obje države održani parlamentarni izbori.

Izbori koji su se održali u Crnoj Gori 2020. godine doveli su do prve promjene vlasti poslije 30 godina, a svi učesnici su priznali izborne rezultate; posmatrači su ipak uočili da je tadašnja vladajuća partija, Demokratska partija socijalista (DPS), imala neprimjerenu prednost. Ostaje da se vidi kako će promjena vlasti uticati na izborne uslove u budućnosti.

U Srbiji je, sa druge strane, u 2020. godini došlo do duboke političke krize, kada je većina opozicionih partija odlučila da bojkotuje parlamentarne izbore, procijenivši da nema uslova za sprovođenje slobodnih i poštenih izbora. Umjesto da postepeno postaju pošteniji i više demokratski, stiče se utisak da su izbori u Srbiji otišli u suprotnom pravcu tokom procesa pristupanja ove države Evropskoj uniji.

Obje države se suočavaju sa sličnim problemima. Mediji su 2020. godine dobili negativnu ocjenu kad je riječ o profesionalnom izvještavanju o izbornim kampanjama. Ustaljena praksa zloupotrebe državnih resursa i zamagljivanja granice između zvaničnih aktivnosti i stranačkih kampanja takođe je pomogla partijama na vlasti, dok su izvještaji i navodi o vršenju pritiska na birače zabilježeni i u 2020. godini. I u Srbiji i u Crnoj Gori posmatrači su utvrdili više manjkavosti u radu institucija koje upravljaju izbornim procesom, kao i u zakonima koji regulišu proces.

Nedostaci izbornih procesa u Crnoj Gori i Srbiji našli su odraz u relativno niskom rangiranju od strane uticajnih međunarodnih organizacija kao što su Freedom House<sup>2</sup> i V-Dem Institute<sup>3</sup>. Dugoročni problemi su imali i zabrinjavajući efekat na percepciju izbora u javnosti. Prema anketi sprovedenoj tokom 2020. godine, svega 5% mladih u

<sup>1</sup> Savjet Evropske unije, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/montenegro/>, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/serbia/>, pristupljeno 5. aprila 2021.

<sup>2</sup> Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2021>, pristupljeno 5. aprila 2021.

<sup>3</sup> V-Dem Institute, [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr\\_2021\\_updated.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr_2021_updated.pdf), pristupljeno 5. aprila 2021.

Srbiji (od 15 do 30 godina) smatra da su izbori u njihovoj zemlji poštenu i slobodni<sup>4</sup>. Druga anketa objavljena u januaru 2021. godine pokazala je da, mada 43% građana Srbije smatra da se vlast može promijeniti na izborima, 32% ne smatra da je to moguće, što predstavlja najveći procenat u regionu<sup>5</sup>.

Postoji hitna potreba da se Evropska unija pozabavi pitanjem izbora u Crnoj Gori i Srbiji u kontekstu procesa pristupanja. Ovakvo postojeće stanje podriva reputaciju procesa pristupanja EU generalno, imajući u vidu očekivanje da taj proces državu kandidata postepeno približava vrijednostima i standardima EU. To nosi negativne posljedice po djelotvornost i kredibilitet politike proširenja, koja je ranije opisivana kao jedna od najuspješnijih politika Evropske unije.<sup>6</sup> Nadalje, u interesu je EU da obezbijedi da zemlje koje će u nekom momentu postati države članice nemaju sistemske probleme sa stanjem demokratije, što bi samo dodalo nove na već postojeće probleme u EU. Obavezivanje država kandidata na demokratske standarde obezbijediće Evropskoj uniji dodatni kredibilitet kad je riječ o rješavanju nedostataka u sadašnjim državama članicama.

EU se nalazi u jedinstvenoj poziciji za bavljenje problemima vezanim za izbore u Crnoj Gori i Srbiji. Imajući u vidu prirodu procesa pristupanja, ona može usloviti dalji napredak konkretnim reformama i poboljšanjima u ovoj oblasti. Finansijski resursi opredijeljeni Crnoj Gori i Srbiji iz budžeta EU takođe mogu poslužiti u svrhu ostvarivanja ovih ciljeva. Na kraju, redovne sveobuhvatne ocjene stanja u državama kandidatima za članstvo, kao i visok intenzitet političke komunikacije, obezbjeđuju Evropskoj uniji mnogo snažnije instrumente za vršenje uticaja na ova pitanja u odnosu na sve druge međunarodne aktere, uključujući OEBS/ODIHR.

Postojeći uticaj EU na kvalitet izbora u Crnoj Gori i Srbiji, međutim, i dalje je ograničen, uglavnom zbog toga što

EU nije u punoj mjeri koristila dostupne mehanizme. U slučajevima kada je to radila, bilo je problema sa jasnim *monitoringom i procjenom*, koji su opisani u drugim analizama pristupa EU vladavini prava na Zapadnom Balkanu.<sup>7</sup>

Ovaj dokument se fokusira na tri mehanizma koji stoje na raspolaganju EU u ovom pogledu, a to su: 1) izvještaji Evropske komisije (EK), 2) mehanizmi koje je omogućila nova metodologija proširenja, i 3) međustranački dijalog koji sprovodi Evropski parlament, a kojem može doprinosti i EK. U ovom dokumentu se analiziraju nedostaci postojećih mehanizama i preporučuju načini za njihovo poboljšanje.

## MEHANIZMI EVROPSKE UNIJE ZA PODSTICANJE UNAPREĐENJA IZBORNIH USLOVA

### » Izvještaji Evropske komisije

Evropska komisija objavljuje godišnji paket proširenja, koji se sastoji od izvještaja o svakoj od država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. 2018. i 2019. godine izvještaji su objavljeni u aprilu, odnosno maju, dok su 2020, zbog pandemije COVID-a-19, objavljeni u oktobru. Ovi dokumenti, ranije poznati kao „izvještaji o napretku”, sadrže sveobuhvatnu procjenu spremnosti date zemlje da postane članica EU, uključujući tu političke i ekonomske kriterijume za članstvo, kao i usaglašenost sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Izvještaji Evropske komisije jedan su od najznačajnijih mehanizama pomoću kojih EU može uticati na kvalitet izbora u Crnoj Gori i Srbiji. Ovi izvještaji dobijaju značajnu

<sup>4</sup> Krovna organizacija mladih Srbije, <https://koms.rs/wp-content/uploads/2020/09/Alternativni-izves%CC%8Ctaj-o-polo%CC%8Caju-i-potrebama-mladih-u-RS-2020.pdf>, pristupljeno 5. aprila 2021.

<sup>5</sup> Marović, J. i Prelec, T. *Bez sigurnog glasa za đavola kojeg poznajete?*, BiEPAG, januar 2021, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/01/Elections-No-longer-voting-for-the-devil-you-know.pdf>, pristup 11. maja 2021.

<sup>6</sup> Evropski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>, pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>7</sup> Marović, J. i drugi, *Jačanje vladavine prava na Zapadnom Balkanu: Poziv na revoluciju protiv partikularizma*, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/Strengthening-the-Rule-of-Law.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

pažnju u domaćim medijima, iako je nedavnim istraživanjem sprovedenim u Srbiji utvrđeno da su se provladini mediji koristili različitim sredstvima da drugačije predstave poruke iz izvještaja za 2020. godinu i ublaže kritike koje se mogu naći u njemu, naročito kad su u pitanju zaključci o izborima.<sup>8</sup> Činjenica da izvještaji predstavljaju jedan od glavnih osnova za odluke Savjeta o tome da li će neka zemlja napredovati na svom putu ka EU daje im političku težinu u debati na domaćem planu i mogućnost da podstaknu reforme u oblastima u kojima su i dalje prisutni značajni problemi.

#### » Odsustvo sistematskog pristupa

Ima, međutim, još prostora za unapređenje načina na koji Komisija ocjenjuje izbore. Postoje tri nedostatka u izvještajima Evropske komisije kad je u pitanju ocjena izbora u Crnoj Gori i Srbiji: 1) problemi sa izbornim procesom nijesu sistematično prikazani u izvještaju; 2) za razliku od drugih oblasti, ne postoji procjena *nivoa spremnosti* (za članstvo u EU, uz pretpostavku da zemlja koja je spremna za članstvo u EU ispunjava uslov u pogledu slobodnih i poštenih izbora) niti *ostvarenog napretka* u prethodnoj godini; 3) za razliku od drugih oblasti, ne postoje preporuke u vezi prioriteta u vezi izbora niti mjerila za dalji napredak koja bi se direktno odnosila na pitanja vezana za izbore.

U izvještajima za Crnu Goru i Srbiju za 2020. godinu, problemi koji se odnose na izbore u ovim zemljama uglavnom su predstavljeni u dijelu naslovljenom *Izbori*, što je prva pojedinačna oblast na koju se izvještaji fokusiraju, navodeći prije svega nalaza misija OEBS/ODIHR-a za ocjenu izbora. Čak i u tom dijelu, međutim, nema sistematskog pregleda nedostataka na planu izbora, već se uglavnom predstavljaju političku kontekst, izborni rezultati i ograničeni pokušaji da se unaprijede izborni uslovi u Crnoj Gori i Srbiji prije izbora u 2020. godini.

Dio pod naslovom *Izbori*<sup>9</sup> nije jedini dio izvještaja u kojem se govori o problemima sa izborima u Crnoj Gori i Srbiji. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava bavi

se radom crnogorske Agencije za sprječavanje korupcije i njenom ulogom u izbornoj kampanji, te bilježi njeno propuštanje da izrekne kazne u nekoliko slučajeva. Rad Agencije za sprečavanje korupcije u Srbiji se takođe analizira u ovom dijelu izvještaja, ali se ne ističu *konkretni nedostaci* koji se odnose na izbore iz 2020. godine.

Uz to, u dijelu *Sloboda izražavanja* u okviru Poglavlja 23 dotiču se problemi koji se odnose na izbornu kampanju. U slučaju Crne Gore, to su sve češća uznemiravanja novinara u tom periodu, dok je u slučaju Srbije fokus na radu Regulatornog tela za elektronske medije (REM), nezavisne institucije zadužene za nadzor nad televizijskim kanalima i radio stanicama tokom izborne kampanje. Pandan REM-u u Crnoj Gori, Agencija za elektronske medije (AEM), analiziran je u okviru Poglavlja 10: Informaciono društvo i mediji.

8 Burazer, N., Muminović, E. i drugi. *Ljubav iz Kine i šamari iz Brisela*. Centar savremene politike, 2021. <https://europeanwesternbalkans.com/wp-content/uploads/2021/04/Serbian-Media-Reporting-on-the-European-Union-2020-Love-from-China-and-slaps-from-Brussels.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

9 Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, strana 9, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf), pristupljeno 11. maja 2021; Izvještaj za Srbiju za 2020. godinu, strana 9, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf), pristupljeno 11. maja 2021.

U tabeli 1 su prikazani djelovi izvještaja Evropske komisije za 2020. godinu za Crnu Goru i Srbiju koji se bave nedostacima vezanim za izbore.

<b>Tabela 1: Nedostaci u oblasti izbora u Crnoj Gori i Srbiji u izvještajima EK za 2020.</b>	
Crna Gora	Srbija
<b>Izbori</b>	
Dominacija vladajuće partije u medijskom izvještavanju	Dominacija vladajuće partije u medijskom izvještavanju
Zloupotreba položaja	Zloupotreba položaja, zamagljivanje granice između državnih i partijskih aktivnosti
Zloupotreba državnih resursa	
Netransparentan sistem za rješavanje sporova; nedostatak efikasnog pravnog lijeka	REM i skupštinski Nadzorni odbor su bili pasivni
Nedostaci u pravnom okviru, naročito u pogledu finansiranja kampanje	Regulatorni okvir za finansiranje kampanje i dalje ne garantuje transparentnost; izmjene izbornog sistema u posljednjem trenutku (cenzus)
Državna izborna komisija nije u potpunosti ispunila svoju regulatornu ulogu	Na 8-10% biračkih mjesta došlo je do pojave neregularnosti na dan održavanja izbora
Nije bilo pravnog epiloga afera vezanih za izbore („Snimak“, „Koverta“)	
Brojne preporuke ODIHR-a ostaju neispunjene	Brojne preporuke ODIHR-a ostaju neispunjene
<b>Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava: Borba protiv korupcije</b>	
Agencija za sprječavanje korupcije nije izrekla kazne kada su u pitanju izvještaji o izdancima, uprkos činjenici da oni nijesu bili u skladu sa nalazima Agencije.	
Nedostaci u postojećem pravnom okviru koji se odnose na finansiranje političkih partija	
<b>Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava: Sloboda izražavanja</b>	
Anonimna uznemiravanja novinara putem u tu svrhu uspostavljenog sajta intenzivirani su u predizbornom periodu	REM nije pojasnio razlike u tretmanu državnih i privatnih emitera
	REM nije pojasnio kako njegova metodologija za monitoring računa vrijeme u medijima tokom kojeg javni funkcioner podržava određenu partiju
	REM i skupštinski Nadzorni odbor su bili pasivni (ponovljena ocjena)
<b>Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji</b>	
Nadgledanje medija tokom trajanja kampanje od strane Agencije za elektronske medije preklapa se sa radom privremenog skupštinskog odbora	
AEM nema ovlaštenja koja bi joj omogućila da efikasno nadgleda i kažnjava emitere	



Kao što je prikazano u tabeli 1, ni izvještaj za Crnu Goru ni onaj za Srbiju ne sadrže pojedinačni dio konkretno posvećen *problemima* sa izborima u ovim državama kandidatima za članstvo u EU. Kao što je već pomenuto, čak i u dijelu pod nazivom *Izbori* fokus nije isključivo na ovim aspektima, već se oni tretiraju kao dio šireg političkog konteksta. Budući da izostaje sistematski pregled nedostataka u vezi izbora, za razliku od nedostataka iz drugih djelova izvještaja, propušteno je da se stavi akcenat na potrebe za poboljšanjima u ovim oblastima, uprkos činjenici da su ta poboljšanja hitno potrebna, kao što su ukazali posmatrači i druge međunarodne organizacije.

Još jedan problem u ovom pogledu je nepostojanje procjena nivoa spremnosti zemlje i napretka ostvarenog u protekloj godini u oblasti izbora. Takve procjene postoje za većinu drugih oblasti u izvještaju, uključujući svako pojedinačno pregovaračko poglavlje, kao i ekonomske kriterijume za članstvo u EU. U vezi izbora postoji samo jednostavan opis određenih problema u pogledu izbornih uslova, bez opšte procjene oblasti, tj. koliko je država blizu tome da ispuni kopenhaski kriterijum „stabilnosti institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina“.

Procjena aktuelnog stanja i napretka ostvarenog tokom izvještajnog perioda omogućila bi građanima da bolje razumiju činjenicu da se mora učiniti više u oblasti izbora, uzimajući pri tom u obzir tanku granicu između davanja negativne ocjene i preispitivanja političkog legitimiteta trenutne vlasti.

Na primjer, ocjena da Crna Gora i Srbija imaju „određeni nivo pripremljenosti“ ili su „umjereno spremne“ za održavanje slobodnih i fer izbora (bez prejudiciranja kakva bi ocjena EK zapravo bila) pojasnila bi očekivanja EU mnogo bolje nego što je to trenutno slučaj. U kontekstu tekućih napora da se poboljšaju uslovi za održavanje izbora (uključujući međustranački dijalog u Srbiji u kojem posreduje Evropski parlament), ocjene da su ove države ostvarile „određeni napredak“ ili „ograničeni napredak“ takođe bi služile kao podsticaj, imajući u

vidu da ove reforme dobijaju visok stepen pažnje od svih političkih aktera.

Nadalje, za gotovo sve ostale oblasti izvještaji sadrže prioritete reforme koje bi Crna Gora/Srbija trebalo da sprovedu u periodu do izrade narednog izvještaja („U narednoj godini Crna Gora/ Srbija bi trebalo da...“). To nije slučaj kada su izbori u pitanju, što takođe predstavlja propuštenu priliku da se obezbijede značajni podsticaji da se politički akteri u zemlji fokusiraju na specifične reforme u bliskoj budućnosti.

U postojećoj verziji izvještaja se Crna Gora i Srbija pozivaju na sprovođenje preporuka ODIHR-a, što nije dovoljno, i to zato što za Crnu Goru postoji preko 20<sup>10</sup>, a za Srbiju preko 30 takvih preporuka.<sup>11</sup> Zbog njihove sveobuhvatne prirode, preporuke ODIHR-a ne naglašavaju nužno oblasti koje su od političkog značaja (kao što su izvještavanje medija i pritisci na glasače u Srbiji) kao prioritete, dok čak i prioritete preporuke umiju biti dosta neodređene ili se previše oslanjati na promjene u zakonodavstvu. Evropska komisija ima priliku da pozove Crnu Goru i Srbiju da obrate posebnu pažnju na oblasti koje su politički relevantne kako za unutrašnju stabilnost zemlje tako i za sprovođenje EU reformi.

#### » **Nedovoljno nadgledanje u nekim oblastima**

U prethodnom dijelu ovog dokumenta uglavnom je analizirano na koji način se postojeći nivo analize u izvještajima Evropske komisije može bolje organizovati i predstaviti kako bi se pružili jači podsticaji za prioritete reforme. To, međutim, ne znači da je postojeći nivo nadgledanja dovoljan, naročito imajući u vidu politički značaj izbora kao jednog od političkih kriterijuma za članstvo u EU i postojeće probleme u ovoj oblasti.

Jedna od oblasti u kojoj bi više nadgledanja od strane Evropske komisije bilo od ogromne koristi je analiza rada agencija za sprječavanje korupcije u pogledu uloga koje imaju u izborima.

Pomenute agencije su relativno mlade institucije i u Crnoj Gori i u Srbiji. Njihov rad je uređen *Zakonom o sprječavanju*

10 Konačni izvještaj ODIHR-a za Crnu Goru za 2020. godinu, strana 24, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

11 Konačni izvještaj ODIHR-a za Srbiju za 2020. godinu, strana 24, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

korupcije<sup>12</sup> i Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja<sup>13</sup> u Crnoj Gori, odnosno Zakonom o sprečavanju korupcije<sup>14</sup> i Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti<sup>15</sup> u Srbiji. Tabela 2 sadrži pregled uloga ovih agencija u izborima u Srbiji i Crnoj Gori, na osnovu pomenutih zakona.

Tabela 2: Uloga ASK u izborima u Crnoj Gori i Srbiji		
	Crna Gora	Srbija
Agencija za sprječavanje korupcije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrola finansiranja kampanja</li> <li>• Kontrola upotrebe državnih resursa u kampanjama</li> <li>• Kontrola nad isplatom socijalnih davanja i budžetskih izdataka tokom kampanje</li> <li>• Kontrola zapošljavanja tokom kampanje</li> <li>• Izricanje upozorenja ili pokretanje prekršajnih postupaka u slučaju kršenja zakona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrola finansiranja kampanja</li> <li>• Kontrola upotrebe državnih resursa tokom trajanja kampanje</li> <li>• Kontrola zloupotrebe položaja u cilju promovisanja političke partije</li> <li>• Izricanje upozorenja ili pokretanje prekršajnih postupaka u slučaju kršenja zakona</li> </ul>

Kao što je prikazano u tabeli 1, agencije za sprječavanje korupcije nijesu dovoljno analizirane u izvještajima za 2020. godinu (Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava). Svega nekoliko rečenica<sup>16</sup> u oba izvještaja posvećeno je aktivnostima ovih institucija u izborima održanim 2020. godine, što ne odgovara značajnoj ulozi koju imaju u vezi tri aspekta izbora koji ne samo da doprinose ukupnoj pravičnosti, već čije kršenje izaziva i političke kontroverze: 1) finansiranje političkih partija; 2) zloupotreba državnih resursa; 3) korišćenje položaja u svrhe političke promocije.

U Konačnom izvještaju o izborima u Crnoj Gori 2020. godine, ODIHR-ova ograničena misija za ocjenu izbora navela je da su „neki sagovornici iznijeli navode o značajno različitim finansijskim kapacitetima učesnika, zbog pristupa DPS-a državnim resursima, preferencijalnog pristupa javnim prostorijama za dešavanja u sklopu kampanje i prostora u javnim medijima za promovisanje, kao i na pritisak na birače, uključujući i za primanje doprinosa<sup>17</sup> i da je „izbor angažovanih izvođača od strane nekih partija viđen kao „druženje” (*cronyism*) i mogućnost da se dokaže vlastima odanost partiji”. Ove ocjene ukazuju na neefikasnost Agencije za sprječavanje korupcije, čiji je zadatak upravo prevencija ovakvog ponašanja.

<sup>12</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 – Odluka US, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_spreccavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_spreccavanju_korupcije.html), pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>13</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/2020 i 38/2020, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html), pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>14</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. glasnik RS, br. 35/2019 i 88/2019, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html>, pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>15</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. glasnik RS, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html), pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>16</sup> U kontekstu izbora iz 2020. godine, u izvještaju EK o Crnoj Gori istaknuto je samo sljedeće: „U pripremi za izbore, ASK je izvršila svoje aktivnosti praćenja. Pokrenula je, između ostalog, provjeru nekih 700 donatora političkih partija. Dalje je pokrenula preko 400 postupaka koji se tiču zloupotrebe javnih resursa za izborne kampanje i pokrenula 25 prekršajnih postupaka. ASK nije uvela nikakve direktne sankcije u pogledu izvještaja o izdancima koje su predali učesnici izborne trke i nije objavila nikakve zaključke, uprkos činjenici da oni nijesu odgovarali nalazima ASK-a.” U slučaju Srbije, nije izvršena procjena rada Agencije za sprečavanje korupcije u kontekstu izbora.

<sup>17</sup> Konačni izvještaj ODIHR-a za Crnu Goru za 2020. godinu, strana 15, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

NVO Centar za monitoring i istraživanje, crnogorska organizacija za posmatranje izbora, dodatno navodi da je Agencija sprovela veći dio predviđenih kontrola, ali ne i u onim slučajevima koji su izazvali „najveću pažnju javnosti“, uključujući slučajeve vezane za tada vladajuću Demokratsku partiju socijalista.<sup>18</sup> Takođe se navodi da pravna osnova za rad Agencije ima svojih nedostataka, zato što je sprječava da vrši kontrole u preduzećima čiji je većinski vlasnik država, gdje takođe može doći do zloupotreba u izborne svrhe.

U slučaju Srbije, ODIHR-ova Specijalna misija za ocjenu izbora (SEAM) konstatovala je da „institucije zadužene za monitoring usklađenosti sa propisima kampanje, kao što je Agencija za sprečavanje korupcije, nijesu efikasno odgovorile na probleme i optužbe za zloupotrebu položaja i državnih resursa“ tokom parlamentarnih izbora 2020. godine.

U izvještaju su detaljno opisani načini na koje su javni funkcioneri u Srbiji zamaglili granicu između zvaničnih aktivnosti i promocije vladajućih partija, što bi se moglo ocijeniti kao kršenje stava 3 člana 50 novog Zakona o sprečavanju korupcije, kojim je propisano da su funkcioneri dužni da jasno predoče da li nastupaju u ime države ili u ime političke stranke.

Ovi nalazi idu u prilog ocjeni da izvještajima Evropske komisije za Crnu Goru i Srbiju nedostaju neophodne analize problema koji se odnose na djelotvornost rada agencija za sprečavanje korupcije kad je riječ o ulozi koju imaju u izborima. Izvještaji bi mogli biti značajno unaprijeđeni ako bi sadržali analizu razloga za nedovoljnu djelotvornost, kao i detaljniji pregled ishoda slučajeva koji se odnose na izbore i jasne preporuke za unapređenje rada ASK.

EK je generalno bila uspješna u identifikovanju problema u vezi sa ispunjavanjem neophodnih kriterijuma, ali nije bila jednako uspješna u utvrđivanju osnovnih uzroka i dolaženju do rješenja za te uzroke. Na primjer, civilno društvo je u više navrata dovodilo u pitanje nezavisnost i nepristrasnost direktora ASK

Srbije, bivšeg člana vladajuće partije.<sup>19</sup> U Izvještaju EK za Srbiju za 2018. godinu konstatovano je samo da je on izabran te godine.<sup>20</sup> Komisija nije dovoljno analizirala taj, čini se važan faktor za funkcionisanje te institucije Srbije, između ostalog po pitanjima izbora, čime je izostao svaki mogući pritisak kako bi se situacija popravila.

Još jednu grupu institucija koja je bila predmet analize u izvještajima EK činili su Regulatorno telo za elektronske medije (REM) u Srbiji i Agencija za elektronske medije (AEM) u Crnoj Gori. REM i AEM, koji su regulisani zakonima o elektronskim medijima dvaju država, imaju značajnu ulogu u toku izbornih kampanja, naročito kad je u pitanju staranje da javni servisi (RTS odnosno RTCG) i privatni mediji profesionalno prate izbornu kampanju. Ove institucije imaju na raspolaganju niz instrumenata za kažnjavanje ponašanja elektronskih medija, od izricanja upozorenja do oduzimanja licence (mada, u Crnoj Gori postoje pitanja u vezi autoriteta AEM-a, budući da privremeni skupštinski odbor prvo treba da obavijesti Agenciju o kršenju Zakona o izboru odbornika i poslanika). Međutim, posmatrači u obje zemlje su dali negativnu ocjenu na rad ovih agencija u 2020.

U izveštaju se kaže da, prema sagovornicima ODIHR LEOM (ograničena posmatračka misija za izbore) iz medijskog sektora, „nedostatak nezavisnosti javnog servisa Radio-televizije Crne Gore (RTCG) i regulatora Agencije za elektronske medije (AEM) podriva njihovu odgovornost za osiguravanje ravnoteže i sveobuhvatnosti informacija koje javnosti pružaju mediji“.

Rad REM-a u Srbiji bio je u posebnom fokusu tokom kampanje 2020. godine, s obzirom na činjenicu da je rad te institucije predstavljao jednu od glavnih tema međustranačkog dijaloga u kojem je posredovao Evropski parlament u 2019.

„REM je postupao samo po primljenim prigovorima ili žalbama, a ne po službenoj dužnosti. Odlučivanje REM-a često je bilo nejasno i povremeno mu je nedostajalo

<sup>18</sup> CeMI, strana 52, <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2020/12/14.12-cemi-prelom-mne-verizja.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>19</sup> PrEUgovor, str. 28, <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1449/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>, pristupljeno 11. maja 2021.

<sup>20</sup> Serbia 2018 Report, str. 20, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, pristupljeno 11. maja 2021.

valjano pravno obrazloženje, a komunikacija sa podnosiocima prigovora nije bila dovoljno dobra. Neposredno pre izbora, REM je odmah reagovao i naložio emiterima programa da prestanu sa emitovanjem nekih reklama povezanih sa izborima, uključujući spot vladajuće stranke kojim su se kršili propisi koji se odnose na zaštitu maloletnika, i drugi spot kojim se promovisao bojkot izbora”, izvijestio je ODIHR SEAM.

Kao što se vidi iz tabele 1, izvještaji EK za 2020. godinu više su se fokusirali na rad REM-a i AEM-a nego na agencije za sprečavanja korupcije. Zaključci u vezi rada ovih institucija često se preuzimaju iz izvještaja misija ODIHR-a, koji su detaljniji i precizniji u otkrivanju nekih od problema. Nedostatak izvještaja je, međutim, u tome što su prioritete reforme previše opšte (na primjer, staranje da REM u Srbiji bude „nezavisniji” i „proaktivan”, bez ulaženja u dodatne detalje). Kako je ranije ukazano, ovaj dio izvještaja ne čini dio sistematskog prikaza izbornih uslova uopšteno gledano.

Konačno, postoje još četiri dijela izvještaja EK o Srbiji i Crnoj Gori koji su indirektno povezani sa nedostacima izbornih procesa ali nikad ne analiziraju situaciju sa tog stanovišta. Imajući u vidu politički značaj izbora za proces pristupanja EU i ispunjavanja političkih kriterijuma, trebalo bi razmotriti uključivanje aspekata koji se odnose na izbore u ove dijelove izvještaja (optimalno rješenje i dalje ostaje zasebni dio u kojem bi se na sveobuhvatan način analizirali svi nedostaci) kako bi se postigla zbilja sveobuhvatna analiza i, po mogućnosti, pružile preporuke u pogledu prioritarnih reformi u ovoj oblasti. U tabeli 3 prikazane su te oblasti i mogućnosti da se one prošire aspektima vezanim za izbore.

Tabela 3: Djelovi izvještaja EK koji mogu da obuhvate i relevantnu analizu aspekata koji se odnose na izboare	
Dio izvještaja	Aspekti u vezi izbora koji bi mogli biti obuhvaćeni
Reforma javne uprave	Uplitanje politike u proces zapošljavanja, povezan sa pritiscima da se da podrška vladajućoj partiji.
Poglavlje 23 – Nezavisnost pravosuđa	Analiza bilansa rezultata pravosuđa kad su u pitanju slučajevi koji se tiču izbora, pri čemu najveći značaj imaju slučajevi vršenja pritiska na birače.
Poglavlje 23 – Ljudska prava	Zaštita prava na privatnost podataka, s obzirom na navode da se ti podaci koriste za vršenje pritiska na birače.
Poglavlje 23 – Sloboda izražavanja	Analiza svakog aspekta u ovom dijelu u kontekstu izbora; kad je u pitanju Srbija, obuhvatanje realizacije Akcionih planova za novu Medijsku strategiju.

Kao što se može vidjeti iz tabele 3, problemi sa izborima su višedimenzionalni i odnose se na skoro svaki dio izvještaja EK koji se bave vladavinom prava. Maksimalni obuhvat bi prvenstveno služio da se podvuče značaj ove oblasti u EU, dok bi problemi koji su značajniji od drugih mogli i trebalo bi da se istaknu kroz kategoriju „prioritetnih reformi”.

Poseban naglasak stavljen na Medijsku strategiju Srbije odražava pažnju koju tom dokumentu pridaju zvaničnici EU u razmatranju temeljnih reformi u toj zemlji.<sup>21</sup> Posvećenost Vlade reformama u ovoj oblasti dovedena je u pitanje, što ukazuje na potrebu da ova strategija i dalje ostane u fokusu.<sup>22</sup>

#### » Revidirana metodologija proširenja

Evropski savjet je u martu 2020. usvojio Saopštenje EK „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna EU perspektiva za Zapadni Balkan”, koje je neformalno poznato kao nova metodologija za proširenje EU. Novu metodologiju, koja je prvobitno bila predložena za proces pristupanja Sjeverne Makedonije i Albanije, prihatile su i Crna Gora (u maju 2020) i Srbija (u julu 2020). Ovaj pristup ima za cilj da fokus još više stavi na političke kriterijume za članstvo u EU – demokratske institucije i vladavinu prava – i pruži prostor državama članicama da se uključe u proces, koji time postaje više „politički”.

Države članice su 11. maja 2021 prihatile<sup>23</sup> predlog EK da se nova metodologija primijeni na Crnu Goru i Srbiju, dok su neki elementi metodologije dospjeli u javnost u martu 2021. Taj novi pristup ne bi u znatnoj mjeri uticao na glavne principe koji usmjeravaju ovaj proces. Dok se javlja mogućnost da Srbija brže otvori poglavlja sada kada su ona reorganizovana u šest grupa (Crna Gora je već otvorila sva pregovaračka poglavlja), princip uslovljavanja u pogledu napretka te države ostaje isti.<sup>24</sup> Politička volja EU da

kazni izostanak napretka ili nazadovanje ostaje odlučujući faktor.

Novi pristup, međutim, sadrži nekoliko elemenata koji otvaraju mogućnost za dodatno podsticanje reformi koje se tiču izbora.

U predlogu EK se, kao prvo, naglašava da će se nova pregovaračka poglavlja sa Crnom Gorom i Srbijom zatvarati prije nego što se ispune privremena mjerila za poglavlja 23 i 24. To bi ovoj kategoriji procesa pristupanja moglo dati najveći politički značaj u godinama koje slijede, što se može iskoristiti i kao prilika da se dodatni fokus stavi na izbore u Crnoj Gori i Srbiji. Kao što je prethodno opisano, Poglavlje 23 obuhvata nekoliko oblasti koje su indirektno povezane sa sposobnošću države da održi slobodne i poštene izbore.

Savjet Evropske unije je usvojio Zajedničku poziciju za Poglavlje 23 u sklopu pregovora sa Crnom Gorom odnosno Srbijom, u kojem definiše privremena mjerila za obje zemlje. U tabeli 4 su prikazana privremena mjerila koja se odnose na kvalitet izbornog procesa u državama kandidatima.

21 Sastanak šefa Delegacije EU i predsjednika Srbije, <https://europa.rs/meeting-of-the-head-of-eu-delegation-and-the-president-of-serbia/?lang=en>, pristupljeno 11. maja 2021.

22 The EU: defender of media freedom in Serbia?, <https://www.clingendael.org/pub/2020/declining-media-freedom-and-biased-reporting-in-serbia/4-the-eu-defender-of-media-freedom-in-serbia/>, pristupljeno 11. maja 2021.

23 EWB: Application of the new methodology to Montenegro and Serbia: Principles remain the same, more emphasis on interim benchmarks, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/03/24/application-of-the-new-methodology-to-montenegro-and-serbia-principles-remain-the-same-more-ephasis-on-interim-benchmarks/>, pristupljeno 5. aprila 2021.

24 Nechev et al, *The new EU accession methodology. Is it enough to pull the Western Balkans in?* [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2021/05/A5\\_WEB\\_New\\_Accession\\_Methodology\\_EU\\_WB-1.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2021/05/A5_WEB_New_Accession_Methodology_EU_WB-1.pdf), str. 15, pristupljeno 11. maja 2021.

Tabela 4: Privremena mjerila koja su indirektno povezana sa izborima u Srbiji i Crnoj Gori

Privremena mjerila za Srbiju	Privremena mjerila za Crnu Goru
<p>Srbija usvaja novi Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) kojim će se tom organu omogućiti jasan i snažan mandat. Srbija osigurava da ASK nastavlja da uživa neophodnu nezavisnost, ima na raspolaganju dovoljno finansijskih i ljudskih resursa kao i obuku i da bude dobro povezana sa drugim relevantnim organima (kao i sa njihovim bazama podataka). Srbija osigurava odgovornost organa koji ne podnose izvještaje i ne saraduju sa ASK.</p>	<p>Crna Gora uspostavlja novu Agenciju za sprečavanje korupcije s jasno definisanim mandatom i efektivnim nadležnostima. Ova Agencija treba da pokaže proaktivan stav, da ima neophodnu nezavisnost, dovoljno resursa, uključujući i zapošljavanje na osnovu zasluga kao i obučeno osoblje treba da bude dobro povezana s drugim relevantnim institucijama (i njihovim bazama podataka). Crna Gora osigurava da je imenovanje šefa Agencije za sprečavanje korupcije transparentno, obavljeno na osnovu zasluga i objektivnih kriterijuma, uključujući stručne sposobnosti.</p>
<p>Srbija usvaja izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i jača nezavisnost i administrativni kapacitet relevantnih nadzornih organa, naročito Državne revizorske institucije i Republičke izborne komisije. Srbija obezbjeđuje početni bilans rezultata u pogledu adekvatnog sprovođenja zakona, uključujući, po potrebi, odvratajuće sankcije.</p>	<p>Crna Gora mijenja i dopunjava svoje sadašnje zakonodavstvo o finansiranju političkih partija, osiguravajući da je u potpunosti u skladu sa preporukama GRECO-a i jača administrativne kapacitete i nezavisnost nadzornih organa. Crna Gora dostavlja početni bilans rezultata ostvaren ispravnom primjenom zakona, uključujući, po potrebi, primjenu odvratajućih sankcija.</p>
<p>Srbija u potpunosti poštuje nezavisnost medija, primjenjuje politiku nulte tolerancije u pogledu prijetnji i napada na novinare i daje prioritet krivičnim istragama u takvim slučajevima. Srbija osigurava početni bilans rezultata u pogledu napredovanja u radu „Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama o ubistvima novinara” uključujući dalju istragu, efikasno gonjenje i odvratajuće sankcije za počinioce.</p>	<p>Crna Gora osigurava poboljšanje slobode izražavanja i medija u zemlji i primjenjuje politiku nulte tolerancije u pogledu prijetnji i napada na novinare i smatra prioriternim eventualne krivične istrage o tim slučajevima. Crna Gora osniva komisiju za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama starih i novijih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, uključujući slučajeve ubistva. Crna Gora osigurava bilans rezultata ostvarenih u pogledu napredovanja istraga, djelotvornog krivičnog gonjenja i odvratajućih sankcija za počinioce tih djela.</p>
<p>Kroz sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja, Srbija preduzima aktivne mjere za reformisanje svoje medijske scene i tako kreira povoljno okruženje za slobodu izražavanja, zasnovano na transparentnosti (između ostalog u pogledu vlasništva nad medijima), integritetu i pluralizmu.</p>	

Ova privremena mjerila su od značaja za izborne uslove u Crnoj Gori i Srbiji zbog značaja koji imaju agencije za sprečavanje korupcije, finansiranje političkih partija i medijska scena, što je već razmatrano u prethodnom dijelu. Fokusiranje na ispunjavanje ovih konkretnih mjerila i aktivnosti predviđenih Akcionim planom, uključujući nezvanične dokumente (*non-papers*) EK o ispunjavanju poglavlja 23 i 24, dalo bi dodatni podsticaj izbornoj reformi u Crnoj Gori i Srbiji.

Međutim, jedan od problema sa postojećim privremenim mjerilima je u tome što su ona definisana na samom početku procesa, tj. 2013. za Crnu Goru, a 2016. za Srbiju. Kao što se može vidjeti iz tabele, ona nijesu dovoljno precizna da bi pomogla državama koje pregovaraju da bolje odgovore na zahtjeve. Države su usvojile akcione planove za sprovođenje reformi, ali su mnogi rokovi prekoračeni, neki i po više puta. Vrijeme koje je u međuvremenu prošlo i nepreciznost su problem koji Evropska komisija nije uspjela da riješi u predlogu za primjenu nove metodologije na Crnu Goru i Srbiju.<sup>25</sup>

Pored fokusiranja na privremena mjerila, primjenom nove metodologije na Crnu Goru i Srbiju uvode se i redovne političke međuvladine konferencije između države kandidata i država članica, koje imaju za cilj da jasnije prenesu državi kandidatu šta se od nje očekuje u procesu. Uz doprinos Evropske komisije, izbori bi mogli da postanu jedna od tema za diskusiju tom prilikom.

Teško je vidjeti kako bi napredovanje reformi u ovoj oblasti dovelo do ubrzane (ili „djelimične“) integracije sa EU. Čini se da je ovaj aspekt nove metodologije prikladniji za aspekte procesa integracija kakvi su ekonomija i energetika. Međutim, sankcije u novoj metodologiji odnose se na slučajeve ozbiljnih kašnjenja ili čak nazadovanja, što može važiti i za politički kriterijum slobodnih i poštenih izbora. Predlog EK, međutim, ne predviđa nikakve mehanizme sankcionisanja, dok mogućnost aktiviranja klauzule balansa ostaje na stolu kao i ranije.

## » Posredovanje Evropske unije između političkih snaga u državi kandidatu

U većini zemalja Zapadnog Balkana, izbori su predstavljali političku kontroverzu tokom prethodne decenije, pri čemu su opozicione partije često optuživale vladu za nepoštene izborne uslove i prijetile bojkotom ili zbilja bojkotovale izbore, kao u slučaju lokalnih izbora 2019. u Albaniji i parlamentarnih izbora 2020. u Srbiji.<sup>26</sup> U većini tih slučajeva, Evropska unija se, ponekad zajedno sa drugim međunarodnim partnerima poput SAD, uključivala u proces posredovanja između političkih snaga u datoj zemlji, između ostalog u Sjevernoj Makedoniji (2015–2016), Albaniji (2019–2020) i Srbiji (trenutno u toku).

U slučaju Srbije, međustranački dijalog je rezultat poziva Narodne skupštine Evropskom parlamentu da se održi više krugova razgovora između vladajućih i opozicionih partija na temu izbornih uslova. Prva faza dijaloga završena je krajem 2019, dok je druga nakon bojkota izbora 2020. godine, zvanično počela 1. marta 2021, mada još nije došlo do stvarnog sastanka vlasti i opozicije.

U međustranačkom dijalogu u Srbiji najvećim dijelom učestvuje Evropski parlament, koji u tome ima podršku svih institucija, uključujući Komisiju, Savjet i Evropsku službu za spoljne poslove. U Izvještaju EK o Srbiji iz 2020. godine rezimirani su rezultati prvog kruga ovog dijaloga.

Pokazalo se da ovaj proces u Srbiji predstavlja poseban izazov, usljed više faktora, među koje spada nesposobnost učesnika da se saglase o ozbiljnosti problema i adekvatnosti predloženih mjera, selektivnost vladajuće većine u biranju mjera i unapređenja, ponekad neadekvatni kriterijumi za mjerenje uspjeha sprovedenih mjera i neslaganja oko formata dijaloga. Proces je još u toku i tek treba da se vidi da li će dovesti do značajnih rezultata.

Kriterijumi za mjerenje uspjeha dijaloga pokazali su se naročito značajnim kad

25 Ivković, A. *Application of the new methodology to Montenegro and Serbia: Principles remain the same, more emphasis on interim benchmarks*, mart 2021, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/03/24/application-of-the-new-methodology-to-montenegro-and-serbia-principles-remain-the-same-more-ephasis-on-interim-benchmarks/>, pristupljeno 11. maja 2021.

26 Ivković, A. *Western Balkan countries dangerously close to electoral crises in 2020*, decembar 2019, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/26/western-balkan-countries-dangerously-close-to-electoral-crisis-in-2020/>, pristupljeno 11. maja 2021; Freedom House, *Nations in Transit 2021*, april 2021, str. 8, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT\\_2021\\_final\\_042321.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf), pristupljeno 11. maja 2021.

su u pitanju djelovi procesa koji zavise isključivo od EU. Više analiza je pokazalo da su mjere koje je sprovodila vladajuća partija do sada služile prvenstveno tome da bi bile percipirane kao ozbiljni ustupci, dok se istovremeno vrlo malo toga mijenjalo „na terenu”.<sup>27</sup>

Institucije EU mogle bi učiniti više da motivišu aktere da ozbiljno shvate međustranački dijalog. Podrška ovom procesu, mada jasno izražena u dokumentima i zvaničnim izjavama, mogla bi biti jasnija i odlučnija, kako bi političke snage u zemlji dobile više podsticaja za konstruktivno učešće u procesu. Srbijanska opozicija je u julu 2020. čak tražila specijalne izvještaje na temu vladavine prava i stanja u medijima, prema modelu „Pribeovog izvještaja” koji je rađen za Sjevernu Makedoniju tokom tamošnje političke krize 2014–2016.

Iako je EK tada odbila predlog srbijanske opozicije, u kontekstu ovog dokumenta, koji se zalaže za sistematičnije praćenje stanja u pogledu izbora, specijalni izvještaj posvećen navedenom pitanju predstavljao bi dodatni korak u pravom smjeru. Očekivalo bi se da specijalni izvještaj zadobije još veću političku pažnju i posluži kao još snažniji podsticaj za reforme.

Još jedan način na koji bi ne samo EK, već i Savjet EU, mogli pomoći da se ovaj proces uspješno okonča jeste uslovljavanje daljeg napredovanja Srbije na planu pristupanja EU uspješnim okončanjem međustranačkog dijaloga. Sličan mehanizam je primijenjen u slučaju Albanije 2020. godine, kada je izborna reforma postavljena kao uslov da Savjet održi prvu Međuvladinu konferenciju sa tom državom. S obzirom na činjenicu da međustranački dijalog zahtijeva relativno kratko vrijeme, ovakvo uslovljavanje ne bi u znatnoj mjeri odložilo proces pristupanja EU, a dalo bi prijeko potrebnu političku težinu procesu. Evropska komisija bi trebalo da razmotri mogućnost da Savjetu predloži preduzimanje ovog koraka kad je u pitanju Srbija, kao i u drugim situacijama kada se primjenjuje međustranački dijalog ili njemu slični mehanizmi.

I pored svih poteškoća, međustranački

dijalog u Srbiji je pružio priliku da se detaljnije razradi jedan mehanizam koji bi institucije EU mogle šire primjenjivati kada su u pitanju sporovi u vezi izbora u regionu i šire. Pokazalo se da su značajni elementi poput sljedećih: 1) podrška svih institucija EU, 2) uključivanje pravih pitanja u program rada, 3) izbor formata dijaloga koji će na pravi način odražavati političku težinu učesnika, i 4) uspostavljanje objektivnih kriterijuma za ocjenu uspješnosti dijaloga.

Mada su izbori u Srbiji postali izrazito sporno pitanje, to ne znači da se sličan format ne može sa više uspjeha primijeniti kada situacija nije toliko polarizovana i kada su pitanja o kojima se razgovara manje sporna. U takvim slučajevima, međustranački dijalog kakav je sproveden u Srbiji vjerovatno bi brže doveo do značajnijih rezultata.

## ZAKLJUČAK

---

Izbori u Crnoj Gori i Srbiji nikad nijesu bili centralni dio procesa pristupanja ovih država EU, što ostavlja utisak da je EU podrazumijevala da će se njihov demokratski kvalitet poboljšavati tokom vremena. Kao što je pokazano u ovom dokumentu, do toga nije došlo. Međutim, EU, kao međunarodni akter sa najvećim uticajem na reforme u ovoj oblasti, može i trebalo bi da iskoristi svoju poziciju u odnosu na Crnu Goru i Srbiju kako bi obezbijedila dodatne političke podsticaje za neophodna unapređenja.

Ti podsticaji se mogu ostvariti kroz različite postojeće i nove mehanizme, koji se uglavnom svode na sistematičnije, preciznije i tačnije praćenje i postavljanje jasnijih mjerila. To će zahtijevati i da EU ostane kredibilan akter i da realizuje svoj dio pogodbe kada se ostvari dovoljan napredak.

Kad je riječ o pitanjima izbora, izvještaji Evropske komisije predstavljaju glavni

<sup>27</sup> Ivković, A. *Elections in Serbia: Measures adopted in EP-mediated dialogue prove to be insufficient*, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/10/elections-in-serbia-measures-adopted-in-ep-mediated-dialogue-prove-to-be-insufficient/>, pristupljeno 11. maja 2021.



kanal putem kojeg EU može da utiče na reforme u Crnoj Gori i Srbiji, zbog velikog uticaja koji imaju i detaljnog pristupa. To izvještavanje se može, međutim, na više načina unaprijediti, između ostalog tako što će se uključiti dio posvećen isključivo nedostacima u oblasti izbora, sa jasnom procjenom aktuelnog stepena pripremljenosti, napretka ostvarenog tokom prethodne godine i prioritarnih reformi. Pojačano nadgledanje u nekim postojećim oblastima bilo bi od koristi da se izvrši dodatni pritisak na vlasti, dok bi analiziranje dodatnih nivoa izbornog procesa prvenstveno služilo da se podvuče značaj koji taj proces ima za EU.

Pored izvještaja EK, dva dodatna mehanizma – nova metodologija za proširenje i posredovanje EU između političkih snaga – takođe mogu doprinijeti unapređenju kvaliteta izbora u zemljama Zapadnog Balkana. Mada revidirana metodologija za pristupanje ne donosi mnogo toga novog, naročito kad su u pitanju Crna Gora i Srbija, ona sadrže elemente – poput insistiranja na mjerilima za oblast vladavine prava i redovnih međuvladinih konferencija – koji se mogu iskoristiti u kontekstu nedostataka na planu izbora. Nedavno iskustvo sa međustranačkim dijalogom u Srbiji, sa druge strane, pokazalo je mogućnosti i ograničenja institucija EU u zajedničkom radu na rješavanju pitanja oko kojih se ponekad vode vatrene rasprave. Relativni uspjeh tog dijaloga mogao bi otvoriti mogućnost za primjenu slične platforme u vezi manje spornih pitanja.

## PREPORUKE

---

1. Evropska komisija bi trebalo da u svoje izvještaje o Crnoj Gori i Srbiji uključi novi dio koji bi sadržao sistematski prikaz svih nedostataka izbornog procesa. Taj dio bi trebalo da bude zaseban u odnosu na izvještavanje o rezultatima nedavnih izbora i drugim elementima političkog konteksta. On bi trebalo da sadrži ocjenu stanje pripremljenosti i napretka, za potrebe novog dijela na temu nedostataka izbornog procesa. *Evropska komisija bi trebalo da razmotri mogućnost da preporuči da u slučaju ozbiljnog nazadovanja ili kašnjenja reformi neće biti otvaranja niti zatvaranja novih poglavlja.*
2. Evropska komisija bi u svoje izvještaje trebalo da uključi preporuke o prioritetima u oblasti izbora. Te preporuke bi trebalo da budu preciznije od preporuka OEBS/ODIHR-a i trenutnih mjerila za oblast vladavine prava, te da zacrtaju konkretan cilj koji Crna Gora/Srbija treba da postigne u roku od jedne godine.
3. U izvještajima EK bi trebalo detaljnije analizirati rad agencija za sprečavanje korupcije u Crnoj Gori i Srbiji, kad je u pitanju uloga tih agencija u izborima, te pružiti konkretne preporuke o prioritetima za rad tih institucija. Analiza bi trebalo da bude usmjerena prvenstveno na nezavisnost i djelotvornost rada agencija, kao i na rad REM-a u Srbiji odnosno AEM-a u Crnoj Gori kad je u pitanju njihova uloga u izborima. EK bi trebalo da pruži preciznije preporuke za moguće unapređenje rada tih institucija.
4. Evropska komisija bi u daljem izvještavanju o procesu pristupanja Crne Gore i Srbije trebalo da naglasi privremena mjerila koja se odnose na uslove za izbore, uz jasno ukazivanje da neće biti zatvaranja novih poglavlja dok se ne ispune ta mjerila. Aktuelna mjerila za oblast vladavine prava za Crnu Goru i Srbiju treba revidirati, ažurirati i pružiti jasnije indikatore za pozitivnu ocjenu o njihovom ispunjavanju. To bi trebalo uraditi u kontekstu sprovođenja revidirane metodologije proširenja i uz pomoć Evropske komisije.
5. Evropska komisija bi trebalo da preporuči državama članicama da prilikom redovnih međuvladinih konferencija naglase značaj unapređenja izbornih uslova vladama Crne Gore i Srbije.
6. Evropska komisija bi trebalo da doprinese međustranačkom dijalogu u Srbiji tako što će pratiti sprovođenje dogovorenih mjera i uspostavljati jasne kriterijume za ispunjavanje. Trebalo bi da razmotri mogućnost

da dijalog podrži putem specijalnih izvještaja o izborima. Kad god se u regionu pokrene neki međustranački dijalog, njegovo uspješno okončanje bi trebalo da predstavlja uslov za napredak u procesu pristupanja EU.

## IZVORI

---

- Centar za monitoring i istraživanje. 2020. *Gradansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora Crna Gora 2020.*
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. 2020. *Parlamentarni izbori 2020: Završni izvještaj sa preporukama.*
- Koalicija PrEUgovor. 2018. *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.*
- Izvještaj Evropske komisije za Cru Goru za 2020. godinu
- Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2020. godinu
- V-Dem Institute. 2021. *Autocratization Turns Viral.*
- Freedom House. 2021. *Democracy under Siege.*
- Freedom House. 2021. *Nations in Transit: The Antidemocratic Turn.*
- Burazer, N., Muminović, E., Cuckić, N., Dimitrijević, Z. 2021. *Serbian Media Reporting on the European Union 2020: Love from China and Slaps from Brussels.* Centar savremene politike.
- Marović, J. i Prelec, T. 2021. *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think,* BiEPAG.
- Marović, J., Prelec, T. i Kmezić, M. *Strengthening the Rule of Law in the Western Balkans: Call for a Revolution against Particularism,* BiEPAG.
- Nechev, Z., Tilev, D., Marović, J. i Cela, A. 2021. *The new EU accession methodology. Is it enough to pull the Western Balkans in?* Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje
- Stojanović, B. i Ivković, A. 2020. *Alternativni izvještaj o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji 2020.* Krovna organizacija mladih Srbije, Beograd.



- 🌐 [www.politikon.me](http://www.politikon.me)
- ✉ [info@politikon.me](mailto:info@politikon.me)
- 📘 Politikon mreža
- 🐦 @politikonMNE
- 📷 @politikon.me

Politikon mreža je istraživačka organizacija osnovana sa ciljem promovisanja otvorenog dijaloga i zagovaranja održivih rješenja za unapređenje javnih politika. Politikon kombinuje različite inovativne metode svojstvene društvenim naukama sa ciljem formulisanja predloga za unapređenje vladavine prava i dobrog upravljanja. Važan segment našeg rada obuhvata i istraživanje procesa i promjena na nivou Evropske unije, odnosno posledica koje ove promjene imaju na Zapadni Balkan i, posebno, Crnu Goru. Politikon mreža je nevladina, neprofitna i nestranačka organizacija koja nastoji da analitičkim pristupom utiče na demokratizaciju društva.





