

Međustranački dijalog u Srbiji uz posredovanje EU 2019-2022:

Propuštena prilika da se poboljšaju izborni uslovi

Aleksandar Ivković

Igor Miroslavljević



Izdavač:

Centar savremene politike
Makedonska 21/10
11000 Beograd

Autori:

Aleksandar Ivković, Igor Mirosavljević

Urednik:

Nikola Burazer

Asistentkinja:

Sabina Sali

Dizajn i priprema za štampu:

Bratislav Bojić

Fotografija na naslovnoj strani:

Delegacija EU u Srbiji

ISBN: 978-86-80576-20-6

Beograd, maj 2024.



Ova studija je objavljena u sklopu projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji – Europe ASAP“. Isključivo odgovorni za sadržaj studije su njeni autori.



Sažetak

Evropski parlament posredovao je u međupartijskom dijalogu vlasti i opozicije u Srbiji o izbornim uslovima u dve faze od 2019. do 2022. godine. Dijalog je vođen u okolnostima ozbiljne političke krize u zemlji tokom koje je najveći deo opozicije bojkotovao izbore i rad parlamenta. Široka ocena posmatrača jeste da dijalog nije uspeo da ukloni najozbiljnije probleme izbornog procesa u Srbiji – izveštavanje medija, pritiske na glasače, zloupotrebe javnih funkcija i nepoverenje u birački spisak. Većina opozicije je u obe faze odbila mere iz dijaloga kao neodgovarajuće. Analiza procesa pokazuje da su tri faktora uticala na neuspeh dijaloga: sadržaj predloženih mera, format dijaloga i njegov vremenski okvir.

AUTORI



Aleksandar Ivković

istraživač



Igor Miroslavljević

istraživač

Međustranački dijalog kao odgovor na političku krizu

U Srbiji je u periodu od 2019. do 2022. Evropski parlament posredovao u dijalogu o izbornim uslovima između vladajućih i opozicionih partija. Dijalogu su prethodile dugogodišnje kritike stanja demokratije u Srbiji pod vlašću Srpske napredne stranke (SNS), koje su dolazile iz opozicije, civilnog društva i međunarodnih organizacija. Isti period obeležen je značajnim rastom polarizacije i tenzija u društvu, a upravo u vreme dok je vođen došlo je i do krize političkih institucija zbog odluke opozicije da bojkotuje izbore 2020. godine.

Politički život u Srbiji u mesecima pre otpočinjanja međustranačkog dijaloga 2019. godine obeležili su masovni protesti građana i opozicije protiv autoritarizma vlasti pod sloganom „1 od 5 miliona“. U ovim okolnostima, većina opozicionih stranaka ušla je u bojkot rada parlamenta i najavila bojkot predstojećih izbora zbog, kako je navedeno, nepostojanja uslova za poštene izbore.

U ovim okolnostima su, najpre, u leto 2019. Fondacija za otvoreno društvo Srbija i Fakultet političkih nauka u Beogradu organizovali okrugli sto između vlasti i opozicije o unapređenju izbornih uslova. Ovi razgovori nisu doneli rezultate, zbog čega su ih pojedini učesnici i napustili.¹ Krajem leta su, međutim, od dela opozicije došli pozivi za posredovanje Evropskog parlamenta po uzoru na rešavanje političke krize u Severnoj Makedoniji između 2015. i 2017. godine.² Vladajuća partija je takođe prihvatila ovu ideju, pa je u septembru usledila razmena pisama između predsednika Odbora za spoljne poslove Evropskog parlamenta (AFET) Dejvida Mekalistera i tadašnje predsednice Narodne skupštine Maje

Gojković, čime je otpočet međustranački dijalog uz evropsko posredovanje.

Prva faza međustranačkog dijaloga 2019-2020. godine

Posredovanje Evropskog parlamenta koje je predložio Dejvid Mekalister 2019. godine podrazumevalo je „Žan Mone format“ dijaloga³ u Narodnoj skupštini između političkih partija, uz ulogu poslanika u Evropskom parlamentu kao posrednika (fasilitatora). Jedan od ključnih elemenata formata, koji će se kasnije ispostaviti kao problematičan, bila je uloga predsednika Narodne skupštine, koji je u obe faze dijaloga nastupao kao ko-predsedavajući sastancima, odnosno „ko-fasilitator“ zajedno sa evropskim posrednicima.⁴ Neutralnost nosilaca ove funkcije - Maje Gojković u prvoj i Ivice Dačića u drugoj fazi - bila je upitna.

- Prva runda međustranačkog dijaloga je održana 9. oktobra 2019. godine u Narodnoj skupštini uz prisustvo predstavnika vladajućih stranaka i dela opozicije. Pripremne sastanke su, u svojstvu posrednika Evropskog parlamenta, održali bivši evropski poslanici Eduard Kukan i Knut Flekenštajn, a ovim sastankom zajedničku su predsedavali Flekenštajn i Maja Gojković.⁵ Koalicija Savez za Srbiju, koja je u to vreme okupljala većinu najrelevantnijih aktera opozicije, ipak je bojkotovala sastanak, ističući da je inicijativa Evropskog parlamenta zakasnela za parlamentarne izbore u proleće 2020. godine.
- Naredna runda dijaloga je organizovana mesec dana kasnije – 14. novembra 2019. godine – od kada su deo delegacije EP i Vladimir Bilčik, novi izvestilac EP za Srbiju, i Tanja Fajon, nova

predsedavajuća Delegacije Evropskog parlamenta u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje EU-Srbija (POSP). Posrednike Evropskog parlamenta u dijalogu, prema tome, činili su predstavnici dve najveće političke grupe – Evropske narodne partije (EPP) - Bilčik i Kukan - i Socijalista i demokrata (S&D) - Fajon i Flekenštajn. Razgovore sa evropskim zvaničnicima, bez prisustva vladajućih stranaka, vodili su i predstavnici Saveza za Srbiju.⁶

- Treća runda, ponovo bez predstavnika Saveza za Srbiju, održana je 13. decembra 2019. godine. Tada je utvrđena Tabela ispunjavanja obaveza u kojoj je definisan set konkretnih mera koje je potrebno sprovesti pre parlamentarnih izbora.⁷

Koalicija Savez za Srbiju je u februaru 2020. godine donela konačnu odluku da bojkotuje izbore na svim nivoima (parlamentarnim, pokrajinskim i lokalnim), ocenjujući da su izborni uslovi i dalje nepošteni.⁸

OCENA PRIMENE I EFEKTIVNOSTI MERA IZ PRVE FAZE DIJALOGA

Formalno posmatrano, sve mere sadržane u „implementacionoj tabeli“ su sprovedene do februara 2020. godine. Ipak, širok konsenzus organizacija specijalizovanih za izborni proces i medije bio je da prioritetni problemi izbornog procesa njima nisu otklonjeni.

- Najveći broj dogovorenih mera ticao se uloge Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Doneta je odluka da se izaberu tri nedostajuća člana devetočlanog Saveta REM-a – najvišeg organa ovog tela – kao i da se, nakon ostavke trenutnih članova, izaberu dva nova člana (3+2). Međutim, i rad novog sastava REM-a kritikovan je od strane izbornih posmatrača (videti u nastavku), a jedan od novih članova, Slobodan Cvejić

je, nezadovoljan procesom odlučivanja, podneo ostavku krajem 2020. godine.¹⁰

- Predviđeno je da REM izradi pravilnike za javne medijske servise i neobavezujuće preporuke za privatne televizije o izveštavanju tokom kampanje, te da vrši redovni nadzor izbornog procesa i objavljuje rezultate na svom veb sajtu. Ipak, ne postoje pokazatelji da su novi pravilnici doprineli poboljšanju izbornih uslova. Misija ODIHR-a koja je posmatrala izbore zabeležila je da su pre svega privatni emiteri sa nacionalnom frekvencijom bili naklonjeni vladajućim partijama tokom kampanje, dok je za vreme vanrednog stanja koje je prethodilo kampanji vlast potpuno dominirala medijskim prostorom.¹¹ S druge strane, metodologija nadzora koju je REM primenjivao je oštro kritikovana od strane stručnjaka.¹² Nisu obuhvaćene aktivnosti predsednika Srbije Aleksandra Vučića, koji je bio centralno lice vladajuće stranke u kampanji (ali ne i kandidat na izborima), vreme na kablovskim televizijama je računato isto kao vreme na televizijama sa nacionalnim frekvencijama, a izostala je i analiza tonaliteta (pozitivno/neutralno/negativno).
- Mere su obuhvatale i formiranje parlamentarnog Nadzornog odbora za izbornu kampanju, sa ovlašćenjem da ukazuje na nepravilnosti izbornog procesa, što je urađeno u decembru 2019. godine. Međutim, izbor članova su u potpunosti obavile vladajuće partije i imenovalе nekoliko otvorenih pristalica vlasti.¹³ Funkcionisanje Nadzornog odbora tokom kampanje je bilo ograničenog karaktera i netransparentno, budući da su izveštaji o aktivnostima uklonjeni sa veb sajta Narodne skupštine. Kancelarija OEBS za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) naknadno je okarakterisala rad Nadzornog odbora kao „u celosti pasivan“.¹⁴

Mera iz dijaloga	Cilj
Izmene Kodeksa ponašanja državnih službenika	Sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u kampanji
Izmene četiri zakona koji regulišu, između ostalog, zloupotrebu javne funkcije i javnih resursa u kampanji; javna rasprava pre izmena	
Upravni inspektorat MDULS da izvrši vanredni nadzor nad Jedinostvenim biračkim spiskom; redovan nadzor u gradskim i opštinskim upravama	Jačanje poverenja u tačnost Jedinostvenog biračkog spiska
Obuke za službenike koji su zaduženi za Jedinostveni birački spisak	
Poseban sajt gde građani mogu da provere da li se nalaze u Jedinostvenom biračkom spisku	
Formiranje Radne grupe za promenu Jedinostvenog biračkog spiska	
Novi deo sajta MDULS sa podacima i uputstvima za Jedinostveni birački spisak	
RIK - ove obuke za članove biračkog odbora	
Propisi RIK -a koji regulišu status domaćih posmatrača	
Preporuka Vlade o uvidu u izvod iz biračkog spiska nakon glasanja	
Javno slušanje sa članovima REM -a u Narodnoj skupštini	Unapređenje rada REM -a i funkcionisanja medija u kampanji
Imenovanje 3+2 članova REM	
REM usvaja Pravilnik za javne medijske servise	
REM usvaja Nacrt preporuka za komercijalne emitere	
REM vrši nadzor u toku izborne kampanje	
Uspostavljanje Nadzornog odbora Narodne skupštine	Praćenje regularnosti izbornog procesa

Tabela 1. Mere dogovorene u Prvoj fazi međupartijskog dijaloga krajem 2019. godine⁹

- Predviđena je i izmena i dopuna četiri zakona sa ciljem sprečavanja zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji. Izmene zakona koje su stupile na snagu u decembru 2019. godine, međutim, prema

ocenama specijalizovanih organizacija, nisu suštinski popravile situaciju u praksi.¹⁵ Fenomen „funkcionerske kampanje“ je ostao izrazito prisutan na svim nivoima vlasti u predizbornom

periodu, a mere iz implementacionog dokumenta ga nisu adresirale.¹⁶

- Nekoliko mera se odnosilo na proveru verodostojnosti biračkog spiska i obuke članova biračkih odbora. Većina koraka na tom polju, prvenstveno obuka biračkih odbora, nije bila od fundamentalnog značaja za izborni proces, a u narednom periodu se pitanje provere i revizije biračkog spiska pojavilo kao izuzetno značajno, budući da su izbori 2022. i 2023. godine pokazali da postoji veliko nepoverenje u njega.

Druga faza međustranačkog dijaloga 2021-2022. godine

Nakon izbora u junu 2020. godine koje je bojkotovao veći deo opozicije, Srbija je dobila parlament u kome faktički nije bilo opozicionih partija. Nova Vlada Srbije je formirana tek u oktobru 2020. godine, uprkos dominantnoj većini vladajuće Srpske napredne stranke. Prilikom određivanja mandatarke, predsednik Republike Aleksandar Vučić je najavio vanredne parlamentarne izbore za proleće 2022. godine, zajedno sa redovnim predsedničkim izborima.¹⁷

U novembru 2020. godine je iz Brisela predložen nastavak međustranačkog dijaloga, a u martu 2021. su Dejvid Mekalister i novi predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić formalno otpočeli drugu fazu međustranačkog dijaloga, uz učešće istih posrednika kao i 2019. Dačić je, kao novi predsednik Narodne skupštine, prema formatu dijaloga, postao “ko-fasilitator” zajedno sa evropskim poslanicima.

Nastavak dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta načelno su podržale i druge institucije Evropske unije. Usledio je četvoromesečni konsultativni proces „na daljinu“ (zbog pandemije COVID-19), evroparlamentaraca sa liderima poslaničkih grupa, predstavnicima opozicionih stranaka i pokreta, te organizacijama civilnog društva.

Punih godinu dana je proteklo od parlamentarnih izbora 2020. godine do jula 2021. godine, kada je suštinski nastavljen proces međustranačkog dijaloga, čime je izgubljeno značajno vreme za preduzimanje novih koraka ka unapređivanju izbornih uslova.

- Prva runda druge faze je održana 9. i 10. jula 2021. godine u Beogradu, uz učešće predstavnika poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini, kao i vanparlamentarne opozicije. Opozicija koja je bojkotovala izbore 2020. u dijalogu je nastupila okupljena oko tri zasebne pregovaračke platforme. Nakon sastanka zaključeno je da će se dogovor o radnom dokumentu sa merama za unapređivanje izbornih uslova postići na narednoj rundi dijaloga planiranom za septembar ili najkasnije šest meseci pre održavanja izbora.
- Poslednja (ukupno peta) runda pod okriljem međustranačkog dijaloga je organizovana 17. i 18. septembra 2021. godine. Evropski posrednici su, u susret sastanku, a u saradnji sa Ivicom Dačićem i rukovodstvom Narodne skupštine, izradili okvirni dokument sa predloženim merama. Najveći deo opozicije koja je bojkotovala izbore 2020. izrazio je nezadovoljstvo merama i demonstrativno je napustio sastanak.

Paralelno sa dijalogom uz posredovanje Evropskog parlamenta, vlast je na zahtev nekolicine vanparlamentarnih evroskeptičnih partija otvorila i „drugi kolosek“ dijaloga „bez posredovanja stranaca“. Predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić je započeo u aprilu 2021. godine ovaj format kome se, za razliku od onog uz posredovanje Evropskog parlamenta, u jednom trenutku priključio i predsednik Srbije Aleksandar Vučić, pružajući mu dodatnu vidljivost u javnosti. Format je zaključen u oktobru iste godine, potpisivanjem Sporazuma za unapređivanje uslova za održavanje izbora.

Mere dogovorene u ovom formatu dijaloga delimično su se preklapale sa merama iz dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta, kao i preporukama iz izveštaja ODIHR-a. Svrishodnost ovog koloseka dijaloga je bila upitna, i veći broj posmatrača je ocenio da je on služio za smanjivanje političkog značaja prvog formata dijaloga.¹⁸

OCENA PRIMENE I EFEKTIVNOSTI MERA IZ DRUGE FAZE DIJALOGA

Većinski deo opozicije koja je bojkotovala izbore 2020. godine ponovo je izrazio nezadovoljstvo merama, opisujući ih kao nedovoljno dalekosežne. Ove stranke odlučile su da ne učestvuju u sprovođenju mera, uprkos dodatnim pozivima Evropskog parlamenta.¹⁹

Do održavanja izbora u aprilu 2022. godine primenjeno 14 od 16 mera, ali sve one za koje su postavljeni rokovi primenjene su sa zakašnjenjem. Ispunjenost mera vezanih za reviziju Jedinostvenog biračkog spiska i sprečavanje pritiska na glasače nije bilo moguće oceniti. Međutim, posmatrači su zaključili da ni ovog puta problemi izbornog procesa njima nisu otklonjeni.

- Najvažnije predviđene mere, za koje su eksplicitno definisani rokovi, ticala su se medijskog okvira izborne kampanje

i monitoringa medija. Dogovoreno je formiranje Privremenog nadzornog tela za medije (PNT) u roku od 30 dana od završetka druge runde. Tokom dijaloga, opozicione partije su zahtevale formiranje privremenog tela koje bi bilo zaduženo za medije. Ipak, predloženi sastav i ovlašćenja su bili suprotni njihovim očekivanjima. PNT se sastojalo od jednakog broja članova Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i predstavnika koje su nominovale opozicione partije (šest), čime je u praksi osigurano da će članovi REM-a imati odlučujući uticaj na donošenje odluka. Dodatno, PNT nije posedovalo ikakve izvršne nadležnosti, već isključivo ovlašćenja da daje mišljenja na rad medija i REM-a. Izveštaj ODIHR-a ocenio je da su ova dva faktora značajno umanjila efektivnost Privremenog nadzornog tela.²¹

- Predviđeno je da REM usvoji nove dokumente – pravilnik za javne medijske servise, preporuke za privatne televizije i novu metodologiju za praćenje medija – ali u konsultacijama sa PNT. Međutim, definisane mere ponovo nisu proizvele osetne promene u praksi. Rezultati monitoringa u predizbornoj kampanji 2022. godine su pokazali da su zvaničnici vlasti i dalje dobijali preko 50% ukupnog vremena opredeljenog za političke aktere na televizijama sa nacionalnim frekvencijama.²²
- Predloženo je proširivanje sastava Republičke izborne komisije (RIK) privremenim članovima (šest) koji nisu predstavnici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini Srbije, sa ciljem da sve opozicione partije, uključujući i one koje su bojkotovale prethodne parlamentarne izbore, budu predstavljene u RIK. Ova mera realizovana je uz tromesečno odlaganje.

Mera iz dijaloga	Cilj
Izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije	Sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u kampanji
MDULS i njegova radna grupa vrše reviziju Jedinствenog biračkog spiska	Jačanje poverenja u tačnost Jedinствenog biračkog spiska
Podaci o upisu birača se objavljuju periodično	
Privremena izmena stalnog sastava RIK dodavanjem još 6 članova iz vanparlamentarne opozicije	Povećavanje transparentnosti i regularnosti procesa glasanja
Propisi RIK -a koji unapređuju prebrojavanje glasova, kontrolu rezultata, popunjavanje zapisnika	
Status posmatrača regulisati zakonom	
Uspostavljanje Privremenog nadzornog tela (PNT) za medije u kampanji	Unapređenje rada REM-a i funkcionisanja medija u kampanji
Izmene Zakona o elektronskim medijima kako bi svi mediji objavili tarife za oglašavanje pre početka kampanje	
REM usvaja Pravilnik za javne medijske servise u konsultaciji sa PNT	
REM usvaja Preporuke za komercijalne emitere u konsultaciji sa PNT	
REM definiše novu metodologiju vrši nadzor u toku izborne kampanje	
Javni servisi uspostavljaju distributivni ključ u vezi sa političkim oglašavanjem	
Javni servisi usvajaju samoregulaciju kako bi se obezbedilo adekvatno vreme za političke aktere	
„Osigurati da vlasti imaju dovoljno uspostavljenih procedura za sprečavanje i istragu neprimerenog pritiska na birače“	Sprečavanje pritisaka na birače
Smanjiti broj potpisa za liste nacionalne manjine na 5000	
Promeniti način finansiranja troškova izborne kampanje tako da se udeo koji se ravnopravno deli poveća	

Tabela 2. Mere dogovorene u Drugoj fazi međupartijskog dijaloga u septembru 2021. godine²⁰

- Nekoliko konkretnih mera se ponovo odnosilo na obuku biračkih odbora i periodično objavljivanje podataka o upisu u birački spisak. Formalni koraci jesu učinjeni, ali javnosti nisu bili dostupni podaci u vezi sa aktivnostima radne grupe uspostavljene sa ciljem provere i revizije biračkog spiska. U finišu kampanje 2022. godine je iznova otvoreno pitanje verodostojnosti i tačnosti biračkih spiskova, usled brojnih navoda o postojanju tzv. „fantomskih“ birača i registrovanju birača bez prebivališta u Beogradu da glasaju na lokalnim izborima.²³ Istraga ovih navoda nikada nije sprovedena, a kulminacija nepoverenja u biračke spiskove dogodila tokom narednih parlamentarnih i beogradskih izbora 2023. godine.²⁴
- Predlozi finansijskog karaktera, koji se razlikuju u odnosu na prvu fazu međustranačkog dijaloga, obuhvatili su ograničenja u pogledu donacija i promene u finansiranju troškova kampanje, što je usvajanjem odgovarajućih akata i zakona realizovano u periodu pre izbora 2022. godine.
- Usaglašene mere u drugoj fazi dijaloga su tek u određenoj meri adresirale jedan od ključnih problema zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji, predviđajući neznatne izmene Zakona o sprečavanju korupcije, što nije donelo dalekosežne rezultate.²⁵
- S druge strane, opšta odredba o sprečavanju pritisaka na birače, bez preciznije definisanih koraka, nije stvorila formalne obaveze čija bi ispunjenost mogla da se prati. Organizacije specijalizovane za izborni proces su potvrdile brojne i organizovane slučajeve pritiska na birače tokom izbornih ciklusa i 2022. i 2023. godine.²⁶

Zbog čega međustranački dijalog u Srbiji nije unapredio izborne uslove?

Ni prva ni druga faza međustranačkog dijaloga nisu uspele da značajno unaprede izborne uslove u Srbiji. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je ponovila većinu ključnih preporuka u svojim konačnim izveštajima nakon parlamentarnih izbora 2020, 2022. i 2023. godine. Sa druge strane, domaća posmatračka misija Crte ocenila je da vanredni izbori održani u decembru 2023. godine “nisu bili slobodni i poštteni”.²⁷ Ovi izbori doveli su do još jedne političke krize, koja je uključivala proteste građana i kritike izbornog procesa od strane međunarodnih aktera.

Glavni uzroci slabog učinka međupartijskog dijaloga mogu se svesti na tri problema – 1) **sadržaj reformi**, 2) **format dijaloga** i 3) neodgovarajući **vremenski okvir**.

1) SADRŽAJ REFORMI

Tokom prve i druge faze međustranačkog dijaloga, **reforme su uglavnom samo površinski, pre nego suštinski, adresirale probleme izbornih uslova**. Kada god se radilo o imenovanjima ljudi na određene pozicije – članova Saveta REM-a, Privremenog nadzornog tela za medije ili Nadzornog odbora Narodne skupštine – postojale su snažne indicije da su vladajuće stranke formirale tela u kojima je većina članova bila naklonjena njima. Ta tela su potom bila nedovoljno aktivna u obezbeđivanju fer uslova tokom kampanje.

U slučajevima kada je dolazilo do izmena formalnih pravila izbornog procesa, pre

svoga zakona, ili donošenja novih, poput REM-ovih pravilnika, nije bilo indikatora da se situacija u praksi promenila, niti da su nadležne institucije dosledno sprovodile izmenjena pravila. Neka od dogovorenih rešenja, poput „obezbeđivanja da vlasti imaju dovoljno procedura da istraže pritiske na glasače“ (druga faza dijaloga) bila su toliko neodređena da se njihova primena nije mogla pratiti.

Konačno, neke od mera su zahtevale postupanje državnih institucija o kojem naknadno nije bilo podataka. Najrelevantniji primer je revizija Jedinstvenog biračkog spiska, koja nije sprovedena zaključno sa vanrednim parlamentarnim izborima u decembru 2023.²⁸

Određene mere, poput smanjivanja broja potpisa za kandidaturu za liste nacionalnih manjina i regulisanje statusa izbornih posmatrača sprovedene su na korektan način. Međutim, one se nisu odnosile na najvažnije probleme izbornog procesa – medijsku neravnotežu, pritiske na glasače i zloupotrebe javne funkcije i javnih resursa.

2) FORMAT DIJALOGA

Drugi problem je bio **format dijaloga**, koji je prvenstveno doveo do nepotrebno velikog broja učesnika i tako opteretio proces. Ovo je bilo posebno očigledno tokom druge faze dijaloga (2021-2022), kada je svaka od osam poslaničkih grupa u parlamentu imala svog predstavnika²⁹, iako su sve sem jedne bile deo vladajuće koalicije. S druge strane, vanparlamentarna opozicija nije uspeła da se ujedini iza zajedničke platforme za pregovore, već su u dijalogu bili predstavljene tri platforme, a pojedini akteri učestvovali su zasebno. U ovoj fazi dijaloga vlast je, na sopstvenu inicijativu, otvorila paralelni „kolosek“ dijaloga „bez posredovanja stranaca“ čije je postojanje takođe dodatno podelilo pažnju javnosti i zakomplikovalo pregovore.

Učešće predsednika Narodne skupštine kao „kofacilitatora“ dijaloga takođe je bilo problematično, jer se ni u prvoj, a posebno u drugoj fazi, nije moglo tvrditi da je u pitanju neutralna figura, bez zainteresovanosti za ishod procesa. Ovo je posebno došlo do izražaja pri kraju druge faze dijaloga, u jesen 2021, kada je prema medijskim izveštajima Ivica Dačić značajno uticao na konačnu verziju mera pred sastanak učesnika.³⁰

Da je format dijaloga bio neodgovarajući videlo se i po tome što u obe faze konačni set mera nije dogovoren sa formalnim učesnicima, na sastancima uz posredovanje Evropskog parlamenta, već neformalno, mimo ovih sastanaka. U oba slučaja vladajuća stranka prihvatila je da sprovede mere, dok ih je većina opozicije odbacila kao neodgovarajuće.

3) VREMENSKI OKVIR

Na kraju, **vremenski okvir** dijaloga je u oba slučaja bio problematičan. U prvoj fazi, mere su usvojene u novembru i decembru 2019. godine, dok je izborna kampanja počela početkom marta 2020. (kasnije je odložena za maj i jun zbog pandemije COVID-19). U drugoj fazi, nastavak dijaloga čekao se preko godinu dana, mere su dogovorene u septembru 2021, pred početak kampanje u februaru 2022.

U prvoj fazi je, dakle, između dogovaranja mera i početka kampanje ostalo tri meseca, dok je u drugoj to iznosilo oko četiri i po meseca (s tim što je, u drugoj fazi, primena mera kasnila, tako da je efektivno ostalo još manje vremena). Čak i da su mere na značajniji način adresirale ključne probleme izbornog procesa, imale bi ograničeniji uticaj s obzirom na kratko trajanje njihove primene. Osim toga, ovaj kratak vremenski okvir onemogućio je čak i objektivnu evaluaciju efekata usvojenih mera pred početak izborne kampanje, s obzirom da je za to potrebno da prođe neko vreme njihove primene.

Preporuke – Kako do uspešnijeg međustranačkog dijaloga u budućnosti?

Iz ove analize mogu se izvući sledeće **preporuke** za buduće inicijative dijaloga uz posredovanje EU u Srbiji i drugim zemljama:

- Neophodno je, prilikom pripreme posredovanja, sprovesti detaljnu analizu problema demokratije u zemlji, kroz redovna ali i, po potrebi, ad hoc sredstva koja su na raspolaganju institucijama EU. Ključno je utvrditi da li je u državi prioritetan problem zakonodavni okvir ili njegovo sprovođenje u praksi; posredovanje treba organizovati u skladu sa tim zaključkom.
- Mere u dijalogu treba da budu što preciznije moguće, uz postavljanje indikatora za njihovo sprovođenje. Sve strane u dijalogu treba da učestvuju u nadzoru ne samo primene mera, već i toga da li one proizvode efekat.
- Predsednici zakonodavnih tela u državama u kojima se odvija dijalog obično nisu politički neutralne strane; treba razmotriti format dijaloga u kojima oni ne učestvuju u svojstvu posrednika.
- Format dijaloga treba da je ekonomičan politički akteri treba da stanu iza što manjeg broja pregovaračkih platformi za unapređenje izbornih uslova; posrednici treba da ohrabruju ovakvu organizaciju dijaloga.
- Proces dijaloga o unapređivanju izbornih uslova treba započeti znatno ranije u odnosu na datum održavanja narednih izbora kako bi dogovorene mere proizvele značajniji efekat i omogućilo njegovo praćenje; elemente izbornog sistema ne treba menjati manje od godinu dana do održavanja izbora (prema standardima Venecijanske komisije).
- Rezultat dijaloga treba da bude dogovor o merama, uključujući i personalne promene u telima od značaja za izborni proces, koje će prihvatiti sve strane; u drugom slučaju, dijalog treba smatrati neuspešnim.

Reference

- ¹ „Da li je dijalog vlasti i opozicije u Srbiji mrtav?“, RSE, 21. avgust 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/da-li-je-dijalog-vlasti-i-opozicije-mrtav-/30121800.html>
- ² „Trifunović: EP da se uključi u dijalog vlasti i opozicija“, EWB, 26. avgust 2019, <https://europeanwesternbalkans.rs/trifunovic-ep-da-se-ukljuci-u-dijalog-vlasti-opozicije/>
- ³ Žan Mone je format razvijen pod okriljem evropskih institucija i zasniva se na nekoliko osnovnih principa: učešće svih stranaka pod jednakim uslovima, bez medijske komunikacije dok se ne postigne konkretan ishod, da se ništa ne može unapred izglasati ili odbaciti, te da ništa nije dogovoreno dok se sve ne dogovori
- ⁴ European Parliament: Jean Monnet Dialogues, pristupljeno 10. aprila 2024, <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues>
- ⁵ Od opozicionih partija sastanku su prisustvovali predstavnici Socijaldemokratske stranke, Liberalno-demokratske partije, Lige socijaldemokrata Vojvodine, Nove stranke, Stranke moderne Srbije i Pokreta slobodnih građana, od kojih nijedna nije prešla cenzus na narednim parlamentarnim izborima.
- ⁶ „Druga runda međustranačkog dijaloga uz posredstvo evropskih parlamentaraca“, N1, 15 novembar 2019, <https://n1info.rs/vesti/a544019-druga-runda-medjustranackog-dijaloga-o-izbornim-uslovima/>
- ⁷ „Zaključci nakon Treće runde Međupartijskog dijaloga pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta“, EU Delegacija u Srbiji, 13. decembar 2019, <https://europa.rs/zakljucici-na-kon-trece-runde-medjupartijskog-dijaloga-pod-pokroviteljstvom-evropskog-parlamenta/>
- ⁸ „Deklaracija opozicionih stranaka o bojkotu izbora“, RTS, 1. februar 2020, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/3835581/deklaracija-opozicionih-stranaka-o-bojkotu-izbora.html>
- ⁹ EU Delegacija u Srbiji, pristupljeno 1. aprila 2024, https://europa.rs/wp-content/uploads/2019/12/implementation-table-with-new-proposals-13_12_2019-lunch-time-final_SRB.pdf
- ¹⁰ „Slobodan Cvejić napušta REM“, Danas, 22. decembar 2020, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/slobodan-cvejic-napusta-rem/>
- ¹¹ „Serbia, Parliamentary Elections, 21 June 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report“, str.18, OSCE/ODIHR, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/466026>
- ¹² „Kakve mere evropski posrednici treba da predlože da bi dijalog položio popravni?“, Transformator BOŠ, 30. jul 2021, <https://transformator.bos.rs/vesti/1309/kakve-mere-evropski-posrednici-treba-da-predloze-da-bi-dijalog-polozio-popravni.html>
- ¹³ Narodna skupština Republike Srbije, „Nadzorni odbor“, pristupljeno 10. aprila 2024, <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/nadzorni-odbor-za-izbornu-kampanju/xi-saziv.4153.html>
- ¹⁴ „Serbia, Parliamentary Elections, 21 June 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report“, str. 3, OSCE/ODIHR, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/466026>
- ¹⁵ „Kakve mere evropski posrednici treba da predlože da bi dijalog položio popravni?“, Transformator BOŠ, 30. jul 2021, <https://transformator.bos.rs/vesti/1309/kakve-mere-evropski-posrednici-treba-da-predloze-da-bi-dijalog-polozio-popravni.html>
- ¹⁶ „Parlamentarni izbori 2020 – Završni izveštaj sa preporukama“, str. 53, CRTA, <https://crt.rs/parlamentarni-izbori-2020-završni-izvestaj-sa-preporukama/>
- ¹⁷ „Vučić: Vanredni parlamentarni izbori najkasnije 3. aprila 2022.“, N1, 20. oktobar 2020, <https://n1info.rs/izbori-2020/a662868-vucic-vanredni-parlamentarni-izbori-najkasnije-3-aprila-2022/>
- ¹⁸ Burazer et al., „Serbian Elections 2022: Back to Pluralism, But Not Democracy“, Friedrich Ebert Stiftung, str. 4, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/19422.pdf>
- ¹⁹ „Završena druga runda dijaloga: Izrađen spisak mera, opozicija nezadovoljna“, EWB, 19. septembar 2021, <https://europeanwesternbalkans.rs/završena-druga-runda-dijaloga-izradjen-spisak-mera-opozicija-nezadovoljna/>
- ²⁰ EU Delegacija u Srbiji, pristupljeno 1. aprila 2024., <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/09/FINAL-Table-measures-18-Sept-2021-SRB-LAT.pdf>
- ²¹ „Republic of Serbia – Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022: ODIHR Election Observation Mission Final Report“, str. 22, OSCE/ODIHR, https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf
- ²² Ibid.
- ²³ „Ovo je vreme fantomskih birača? Ima ih u biračkom spisku, ali ne i na adresi...“, N1, 28. mart 2022, <https://n1info.rs/izbori-2022/ovo-je-vreme-fantomskih-biraca-ima-ih-u-birackom-spisku-ali-ne-i-na-adresi/>
- ²⁴ „Rezultati beogradskih izbora su u prevelikoj meri proizašli iz nelegalnog izbornog inženjeringa“, CRTA, 22. decembar 2023, <https://crt.rs/rezultati-beogradski-izbori-2023/>
- ²⁵ „Republic of Serbia – Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022: ODIHR Election Observation Mission Final Report“, str. 3, OSCE/ODIHR, https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf
- ²⁶ „Izbori 2022. godine – Završni izveštaj sa preporukama“, str. 12, CRTA, <https://crt.rs/izbori-2022-godine-završni-izvestaj-sa-preporukama/>
- ²⁷ „Izbori 2023: Završni izveštaj“, str. 6, CRTA, https://crt.rs/wp-content/uploads/2024/02/CRTA_Završni-izborni-izvestaj-2023.pdf
- ²⁸ „Republic of Serbia – Early Parliamentary Elections 17 December 2023: ODIHR Election Observation Mission Final Report“, str. 11, OSCE/ODIHR, https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf
- ²⁹ „Prvi deo sastanaka u okviru dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje EP: Malo vremena za rešenja“, Danas, 9. jul 2021, <https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-se-sastao-s-bilckim-fajon-i-flekenstajnom/>
- ³⁰ „Evroparlamentarci predstavljaju radni dokument o izbornim uslovima Dačiću“, Nova.rs, 3. septembar 2021, <https://nova.rs/vesti/politika/evroparlamentarci-predstavljaju-radni-dokument-o-izbornim-uslovima-dacicu/>



Centar savremene politike



EU-RS THINK TANK

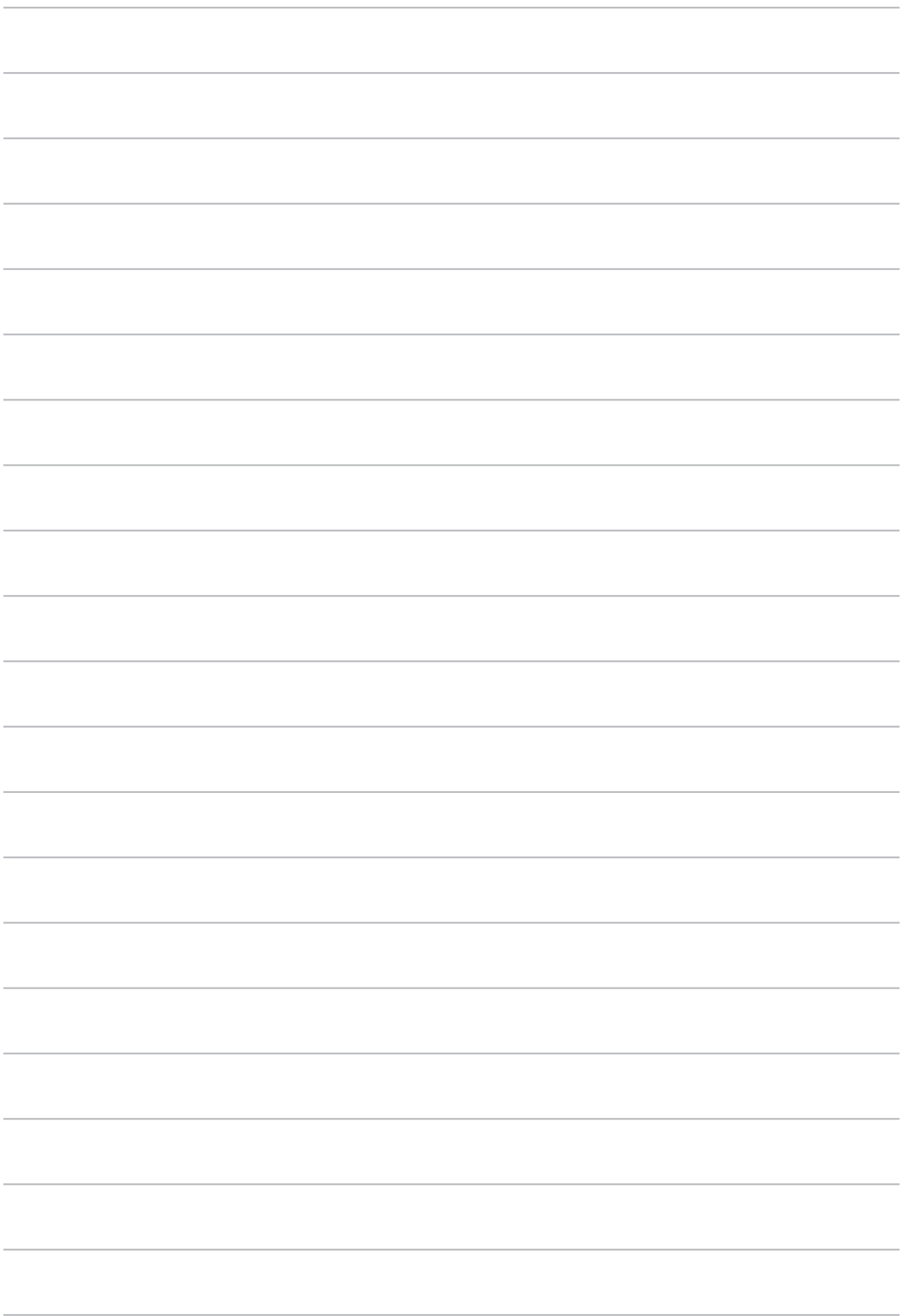
Centar savremene politike (CSP) je think tank iz Beograda osnovan 2012, čiji rad je fokusiran na oblasti demokratije, evropskih integracija i spoljne politike. Glavni ciljevi organizacije su razvoj i promocija demokratije, podrška procesu evropskih integracija i promocija evropskih vrednosti, kao i regionalne stabilnosti i saradnje. Vizija organizacije je demokratska Srbija u okvirima ujedinjene Evrope.

Centar savremene politike postiže svoje programske ciljeve kroz istraživanje, objavljivanje publikacija, organizaciju događaja i proizvodnju medijskog sadržaja. Sprovodio je različite projekte na teme demokratskih institucija, evropskih integracija, slobode medija, dezinformacija, borbe protiv korupcije, spoljne politike i regionalne saradnje. Svake godine objavljuje godišnji izveštaj iz senke o stanju demokratije u Srbiji.

Centar savremene politike aktivno učestvuje u radu Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u radnim grupama za političke kriterijume, spoljnu i bezbednosnu politiku i normalizaciju odnosa Srbije i Kosova. Član je SELDI regionalne antikorupcijske mreže na Zapadnom Balkanu, kao i međunarodne mreže Partnerstvo za otvorene informacije.

Centar savremene politike je osnivač portala *European Western Balkans (EWB)*, regionalnog internet portala na engleskom i srpskom jeziku, koji prati proces evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana. *European Western Balkans* je medijski partner brojnih konferencija u regionu, uključujući i Beogradsku bezbednosnu konferenciju (BSC). U produkciji *European Western Balkans* snimljena su dva dokumentarna filma, *Dug put u Evropu (2021)* i *Vreme stabilokratije (2022)*.

www.centarsavremenepolitike.rs





EU-RS THINK TANK

