

Florijan Biber
The Authoritarian Bug

Danica Fink-Hafner
The Struggle Over Authoritarian Pressures in Slovenia in the Context of the COVID-19 Epidemic

Goran Čular
Ustavni i politički aspekti borbe protiv epidemije u Hrvatskoj

Damir Kapidžić
Konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize

Jovana Marović
Covid 19 u Crnoj Gori - Novi atak vlasti na krhku demokratiju

Nenad Marković
State of Democracy in Times of Pandemic - North Macedonia

Behlulj Bečaj
Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom Covid-19 - Opasnost od autokratizacije na Kosovu nije prevaziđena!

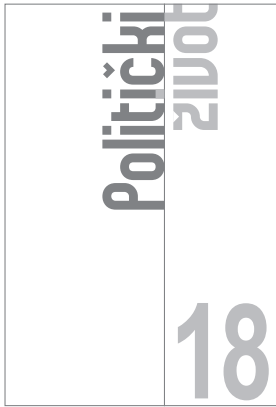
Slaviša Orlović
Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija

Dušan Pavlović
Pandemija i demokratija u jugoistočnoj Evropi

Prikaz knjige
Mirjana Vasović
Miloš Bešić - Metodologija društvenih nauka

Tema broja

Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom - Postoji li opasnost od autokratizacije?



Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU

Politički život

Redakcija

Prof. dr Slaviša Orlović (glavni i odgovorni urednik),
prof. dr Slobodan Marković, prof. dr Vladimir Vuletić, doc. dr Dušan Spasojević,
doc. dr Jelena Lončar

Međunarodna redakcija

Prof. dr Spiros Ekonomidis, London School of Economics and Political Science (LSE), London
Prof. dr James Ker-Lindsay, London School of Economics and Political Science (LSE), London
Prof. dr Cirila Toplak, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani
Doc. dr Olivera Komar, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore

Programski savet

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović,
prof. dr Čedomir Čupić, prof. dr Ratko Božović, prof. dr Goran Bašić

Sekretar redakcije

Despot Kovačević

Izdavač

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Za izdavača

Prof. dr Dragan Simić

Adresa

Jove Ilića 165, Beograd
e-mail: politickizivot@fnp.bg.ac.rs

Dizajn

Goran Ratković

Prelom

Olivera Tešanović

Lektura i korektura

Olivera Veličković

Tiraž

300 primeraka

Štampa

Čigoja štampa

CIP – Каталогизacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2020, br. 18 (juli) – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2014 – (Beograd : Čigoja štampa). – 24 cm

Tromesečno.
– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233
ISSN 2217-7000 = Politički život
COBISS.SR-ID 186943756

18

Tema broja:**Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije
Korona virusom - Postoji li opasnost od autokratizacije?**

Prof. dr Florijan Biber The Authoritarian Bug	9
Prof. dr Danica Fink-Hafner The struggle over authoritarian pressures in Slovenia in the context of the COVID-19 epidemic	19
Prof. dr Goran Čular Ustavni i politički aspekti borbe protiv epidemije u Hrvatskoj	33
Prof. dr Damir Kapidžič Konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize	41
Dr Jovana Marović Covid 19 u Crnoj Gori - Novi atak vlasti na krhku demokratiju	51
Prof. dr Nenad Marković State of democracy in times of pandemic - North Macedonia	61
Prof. dr Behlulj Bečaj Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom Covid-19 - Opasnost od autokratizacije na Kosovu nije prevaziđena!	71
Prof. dr Slaviša Orlović Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija	81
Prof. dr Dušan Pavlović Pandemija i demokratija u jugoistočnoj Evropi	101
Prikaz knjige	
Mirjana Vasović Miloš Bešić - <i>Metodologija društvenih nauka</i>	109

Ovaj tematski broj časopisa *Politički život* rezultat je *on line* konferencije **Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom - Postoji li opasnost od autokratizacije?** održane 08.05.2020. godine.

Zbog pandemije izazvane Korona virusom i mera koje su donele vlade širom sveta, građani su se neočekivano našli u karantinu, izolovani, uplašeni, nesigurni, „socijalno distancirani“, zbunjeni i zabrinuti. Povećana je neizvesnost i strah, a dovedena je u pitanju sigurnost, bezbednost i poverenje. I najjače, najstabilnije i najbogatije države pokazale su svoju ranjivost, nespremnost i zatečenost ovim napadom virusa. Kada talas Korone prođe (ako se ponovo ne vrati) ostaće nesagledive posledice na ličnom i društvenom planu, odraziće se na ekonomiju, ali i na demokratiju. Kriza pokazuje snagu i slabost ljudi, karaktera, država, institucija i političara.

U nastojanju da se preduzmu adekvatne mere u suzbijanje virusa, jedan broj država je uvodio ograničavanje ljudskih prava, suspendovao institucije što vodi ka dodatnom padu demokratije i jačanju autoritarizma. Ako ne možemo da ponudimo odgovore, možemo bar da postavimo prava pitanja i usmerimo istraživačku pažnju u narednom periodu u pravom smeru. Kako bi rekla Hana Arendt: „*Stop and Think!*“ a mi možemo da dodamo i *ReThink!*

Postoji potreba da se na akademski način otvori debata i sagleda uporedna perspektiva ovog problema u Jugoistočnoj Evropi. Akademski potreba, ali i građanska dužnost da kritički mislimo, pa postavljamo istraživačka pitanja na vreme, a ne kao naknadna pamet, da kontekstualizujemo istraživanja, da negujemo intelektualnu radoznalost i profesionalnu odgovornost, ali i regionalnu i međunarodnu saradnju, navela nas je da se okupimo oko ovog projekta – konferencije. Tekstovima u ovom broju časopisa nastoji se da se sagleda uporedna perspektiva kroz sedam studija slučaja, proisteklih iz država koje su nekada bile jedna. Na žalost, istraživačka agenda nam je više nametnuta, nego što je proizilazila iz naših afiniteta ili senzibiliteta.

Posvećeni istini, uprkos vremenu koje je proglašeno za vreme „postistine“, u potrazi za pravim informacijama u vreme u kojem preovlađuje „dezinformisanje“, nastojimo da obranimo dignitet poziva, a po mogućnosti i ljudsko dostojanstvo, bar u meri u kojoj to zavisi od nas.

Glavni i odgovorni urednik,
Prof. dr Slaviša Orlović

Ovaj broj časopisa finansiran je od strane Ministarstva spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke na osnovu Odluke nemačkog Bundestag-a i sproveden uz podršku Predstavništva Hanns Seidel Fondacije za Srbiju i Crnu Goru.

Prof. dr Florian Bieber	The Authoritarian Bug	9
Prof. dr Danica Fink-Hafner	The struggle over authoritarian pressures in Slovenia in the context of the COVID-19 epidemic	19
Prof. dr Goran Čular	Constitutional and political aspects of the struggle against epidemic in Croatia	33
Prof. dr Damir Kapidžič	Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina in Times of Global Crisis	41
Dr Jovana Marović	Covid-19 and Montenegro: Giving leeway for yet another attack on a fragile democracy	51
Prof. dr Nenad Markovikj	State of democracy in times of pandemic – North Macedonia	61
Prof. dr Belul Beqaj	Danger from autocracy in Kosovo has not passed!	71
Prof. dr Slaviša Orlović	The decline of democracy and the reduction of human rights and freedoms during the pandemic: the case of Serbia	81
Prof. dr Dušan Pavlović	Pandemic and Democracy in Southeast Europe	101
Book review		
Mirjana Vasović	Miloš Bešić – <i>Methodology of social sciences</i>	109

Tema broja:
**Demokratska prava
i građanske slobode
za vreme pandemije
Korona virusom -
Postoji li opasnost od
autokratizacije?**

UDK 614(578):342.5(316.774)

The Authoritarian Bug

“Dictatorship and authoritarian societies
often start in the face of a threat”

Joseph Cannataci, UN Special Rapporteur
on the right to privacy (Gregory 2020)

Abstract



The article examines different ways in which the global pandemic has advanced authoritarian patterns. It discusses four aspects central to understanding the authoritarian risks: First, it explores narratives of the need of an authoritarian response. Second, it discusses restrictions on media instituted during the pandemic that were often linked to the significant spread of “fake news” and conspiracy theories, but in themselves brought equally great risks. Third, it turns to the framing of the pandemic as a “war to be waged” that securitized the discourse about the disease. Finally, it will examine how the pandemic and the suspension of conventional political debate constituted an opportunity for authoritarian leaders to strengthen their position, even if the state of emergency were to end. In conclusion, this article argues that these aspects bear considerable risks for the state of democracy, in particular for hybrid regimes and unconsolidated democracies that are at a greater risk of democratic backsliding.

Key words



authoritarianism, COVID-19, pandemic, democracy, media freedom

[1] Author is Jean Monnet Chair in the Europeanisation of Southeastern Europe, Professor of Southeast European History and Politics Centre for Southeast European Studies at the University of Graz. E-mail: florian.bieber@uni-graz.at

The global pandemic did not make the world more authoritarian, nor is the decline of democracy the inevitable consequence. However, COVID-19 emerged in a context of sustained and continuous global decline of democracy. In this context, the pandemic and the responses that governments took around the world constituted a serious risk for democracy and also highlighted the vulnerabilities of democracies in times of crisis.

The emergency triggered by the pandemic suspended normal politics, required governments to mobilize considerable state resources, and disrupted both internal and external checks and balances. Most countries were heading towards the unknown, and many countries—including some of the most prosperous democracies with highly developed public health systems—struggled. In this context, four aspects stand out in facilitating an authoritarian drift caused by the response. First, this article explores narratives of the need of an authoritarian response. Second, it will explore restrictions on media instituted during the pandemic that were often linked to the significant spread of “fake news” and conspiracy theories, but in themselves brought equally great risks. Third, it turns to the framing of the pandemic as a “war to be waged” that not just securitized the discourse about the disease, but also introduced a Manichean logic ill-suited for the necessary complex response to the disease. Finally, it will examine how the pandemic and the suspension of conventional political debate constituted an opportunity for authoritarian leaders to strengthen their position, even if the state of emergency were to end.

Altogether, this article argues that these aspects bear considerable risks for the state of democracy, in particular for hybrid regimes and unconsolidated democracies that are at a greater risk of democratic backsliding.²

[2] I have written about the authoritarian threats early during the pandemic (Bieber 2020a) and on the linkages to nationalism (Bieber 2020b).

The Authoritarian Argument

One important narrative that emerged during the lockdown was that authoritarian regimes are better equipped in fighting the pandemic. Here there are two strands of the argument. The first one is that authoritarian governments are better able to enforce rigid restrictions and are less restrained by public opinion (Brands 2020). The other related argument holds that democratic states should act in an authoritarian way, i.e. without disregard to checks and balances or civil liberties, to fight the pandemic, as saving human lives is more important than those liberties. In brief, what good is it to die in a democracy if you can live (and survive) in a (temporary?) autocratic system (Trofimov 2020, Krieg and El Gomati 2020). Both lines of argument could be widely found in debates and were used to justify authoritarian responses. But are they justified? First, identifying a successful response is extremely difficult. Low infection or death rates might be just based on countries being effected by the pandemic later during the initial wave, and being able to stop or slow down the spread due to warnings based on other cases; in general data is often unreliable and hard to compare. Furthermore, authoritarian regimes have taken measures to prevent public reporting of data, which further suggest that numbers are difficult to compare. Similarly, the measures taken by governments against the pandemic are complex and multifaceted. For example, some measures such as social distancing policies were taken across different regimes and their effectiveness depended on a variety of factors, such as enforcement, communication, cohesion, and social trust. Thus, it is hard to reduce it to one measure. The most important example to prove the authoritarian thesis is China. However, this is an exceptional case. First, there is little doubt that the Chinese government initially bungled the response. Its spread to the rest of the world is at least in part due to government secrecy and obfuscation. Later, the government did respond in a coherent manner, reducing infection and death rates quickly. As COVID-19 went global, its assistance to other countries, including those in the Western Balkans, reinforced the image of a country able to fight the pandemic at home and help the world. However, this not only neglects to acknowledge the first phase of the bungled response, but also ignores the fact that China was better prepared for the pandemic due to earlier outbreaks. The 2003 SARS epidemic which first emerged in Guangdong in Southern China resulted in an emergency response system that few other states could muster, with little to do with the regime type. In fact, the response of democracies such as Taiwan and South Korea, which took quick measures to fight the spread of COVID-19, highlight that well-prepared democracies are able to respond equally well or better than authoritarian regimes, as they have fewer incentives to obfuscate in the early phases and need to communicate their response more effectively (Manantan 2020). Furthermore,

other authoritarian regimes, such as in Russia have performed badly in responding to the pandemic (Vishnevsky 2020).

A successful response to the pandemic clearly depends on a variety of factors—as will certainly be the subject of considerable future research—including the particular political leadership, enforcement, state capacities, trust, and the public health care system. There is no clear evidence to validate the argument that authoritarian regimes are better suited to confront the pandemic.

The second argument, namely that fighting the pandemic justifies authoritarian responses, has more substance. Indeed, many measures related to social distancing infringe on civil liberties and human rights. The freedom of assembly was curtailed as citizens were not allowed to leave their houses (in extreme cases) or if they could, subject to restrictions; these limitations of the freedom of movement are extraordinary for democracies. A range of regime types all instituted rules that curtailed these rights for public health reasons, and few took only limited measures, such as Sweden. There thus appears a consensus of governments, often supported by citizens, that these restrictions are justified. However, this does not mean that “anything goes.” Both international organizations and think tanks have developed a set of guidelines to identify the scope and nature of such restrictions. In brief, these should be proportional, legal (i.e. based on law), necessary, and limited in scope and duration.³ Judging whether these standards are met is difficult as there are few bodies able to pass this judgment, and where they do exist, such as the European Court for Human Rights, a decision can only be taken after an extensive legal process.

The case of the Hungarian emergency laws, passed in March 2020 and widely criticized for granting excessive powers to the government of Viktor Orbán, highlights the difficulty in identifying the dangers. The European Commission noted its concern over the law, but in May 2020, the responsible commissioner Vera Jourova noted that she would not initiate an infringement procedure, the main legal mechanism available for the Commission, against Hungary. The law itself has been deemed problematic for both allowing high penalties for spreading false statements on COVID-19 and lacking a clear end date (Küppers 2020).

Orbán responded to the criticism by 13 fellow parties from the European Peoples’ Party over the restrictive emergency law with a scathing rebuke: “I have no time for this! I am ready to discuss any issue once this pandemic is over. Until then, I am devoting all my time exclusively to trying to save the lives of the Hungarian people...” (Orbán 2020).

The difficulty of such laws is that they open the door to abuse, but this does not mean that abuse will ensue or that they will remain in power without end. In fact, Orbán announced in late May the intention to end the

[3] See the rule of law checklist of the Venice Commission from 2016, and a special compilation on emergency rules 2020, UN OHCHR 2020,

emergency by June 2020. As we will argue later, it is often the decision taken during the emergency that might have chilling effects, even if the emergency is only temporary.

The use of emergency measures that lack restraints, proportionality and other limitations can reveal their effect during the pandemic itself by undermining democratic checks and balances or lowering the threshold for future emergencies triggered either by a new pandemic or other natural disasters.

Media Freedom

One particular field of concern during the pandemic is the repression of media freedoms. As part of emergency measures, a number of countries instituted restrictions on the spreading of fake news or rumors. The Hungarian emergency measures, as noted above, included a provision on “spreading false facts or a true fact that is distorted...so that it can contribute to limit or thwart a protection measure” against the pandemic. Spreading these became punishable by one to five years imprisonment (Küppers 2020). Similar restrictions were instituted in Republika Srpska and briefly in Serbia. Globally, 18 countries instituted excessive fake news regulations, and the *International Press Institute* noted a total of 233 media violations in connection with COVID-19 between February and the end of May 2020.⁴

Considering the dissemination of unproven conspiracy theories, false and dangerous remedies, and fear (as well as the opposite), some restrictions might seem like a sensible precaution. However, there are several concerns with such restrictions. First, in the light of the pandemic—without firm knowledge on the disease and its spread—few facts are well established, and both experts and governments have struggled to adjust to new insights. New measures were introduced in rapid succession. There thus was no objective truth against which all news shared in the media (and particularly on social media) could be judged. Of course, conspiracy theories linking the virus to 5G towers or Bill Gates are obviously bogus, as are claims made as lockdowns were lifted that the virus was made up or at least harmless.

The risk in restrictions is that in addition to outlandish claims, serious debates are muzzled and divergent opinions shut down, much to the damage of a critical public. Second, these restrictions are easily used to silence criticism of governments response, weaknesses, and failures. Thus, both in democracies and in particular in hybrid regimes, media restrictions can quickly result in the enforcement of (self-)censorship. There are multiple examples of media participants and journalists being

[4] See <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>.

arrested for questioning the preparedness of the public health system, including in Russia, Serbia, and India.⁵

Rhetoric of war

In his speech to the nation in mid-March 2020, French President Emmanuel Macron declared six times that “we are at war!” The speech was littered with war metaphors, such as exclaiming that “we are not fighting against an army nor against another nation, but the enemy is there, invisible, incessant and gathering strength” (Macron 2020). He was not alone: in the UK, references to the British struggle against Nazi Germany, always readily available, were evoked by everyone from the tabloids to the Queen herself.

Political leaders around the world evoked war metaphors, and the army was used to enforce curfews and other lock down measures all over, from Morocco to Albania. The war metaphor is powerful and clear; it suggests that the country needs to mobilize all its resources to defeat the enemy. Using war as a metaphor or engaging in war rhetoric can be very effective in communicating the urgency of confronting a pandemic. In particular, as the pandemic is invisible except to those affected, it is difficult to explain to citizens around the world why they should radically alter their lives. The war metaphor can also communicate solidarity and shared destiny in a moment of crisis (Dymoke 2020).

It is also a dangerous rhetorical tool for three interconnected reasons. First, it frames combatting the pandemic in terms of a national struggle, rather than a transnational, global struggle. Wars are waged by states, or a coalition of states, not by all of humanity. Consequently, nationalist framing becomes easier. Second, wars are fought by the use of armed forces, not by doctors. The securitization legitimizes the use of armies and a military response, even if this is hardly relevant. The war metaphor has been employed in the United States to justify an armed response to challenges the country has faced, such as the “War on Drugs” and the “War on Terror.” Third, metaphors that securitize the combat of a disease also reinforce authoritarianism, as wars demand loyalty and support of the leadership. During wars, there are traitors and enemies, a vocabulary and conceptualization of politics that it is antithetical to democratic deliberation, pluralism of opinion, and opposition.

In countries that have experienced war, such rhetoric is particularly problematic. Not only are many still suffering from the psychological consequences of war, but also in these contexts war is not a metaphor but an experienced reality, including the restrictions of democratic rights and the threats to life.

States of Emergency

[5] Data from <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>.

The metaphors of war have often not just been mere rhetorical tools, as countless governments have declared a state of emergency. According to the Geneva based Centre for Civil and Political Rights, 89 of 188 states declared a state of emergency.⁶ In addition, most others have taken special measures that might legally stop short of a formal state of emergency, but include the closure of borders, limitations to the freedom to assemble, the closure of schools, and other restrictions. The COVID-19 Civic Freedom Tracker notes that 32 countries have taken measures that restrict the freedom of expression, 112 freedom of assembly, and 28 privacy.⁷ Never before has a state of emergency existed in so many countries at the same time, irrespective of the types of regime.

As noted earlier, a concern of such restrictions is their duration. Not only are some emergencies open-ended or can easily be renewed, there is a risk that the pandemic will not end swiftly and thus at least some aspects of emergency measures might persist. However, even if all emergency measures are lifted, the suspension of checks and balances, civil liberties, and conventional politics during the state of emergency has provided incumbents the opportunity to pursue their policy agenda and consolidate power.

Thus, particular attention needs to be paid to what is done by governments during and because of the restrictions. The first consideration reflects the possibility of governments to take decisions that might incur significant resistance during “normal” circumstances. For example, the demolition of the national theater by the city of Tirana during the night of May 16th to 17th 2020 was facilitated by the pandemic. The demolition had been planned for years, and artists, civil societies, and others formed resistance. During the pandemic, the ownership of the building was transferred from the state to the municipality, and the municipal council decided within ten days of the transfer to demolish the building in an online vote. Restrictions on the freedom to assembly, including heavy penalties for endangering others, made public opposition more challenging. In this case, the state of emergency enabled measures that were unrelated to the pandemic, but potentially more difficult to execute otherwise (Erebara 2020).

Measures justified by the state of emergency that have long-term democratic consequences were also undertaken. The Orbán government undertook a number of such decisions. They deprived municipalities of income by making parking free during the pandemic, redirected local funds to the central government (hitting opposition-controlled Budapest particularly hard), and forced all parties to contribute to an emergency fund. These measures deprived opposition-controlled municipalities

[6] Data available at the website of the CCPR: <https://datastudio.google.com/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljiu0/page/dHMKb> (accessed 25 May 2020).

[7] International Centre for Not-For-Profit-Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=5&date=&type=>

and parties of resources and reinforced the strength of the ruling party (Hopkins 2020).

These dimensions of the consequences of the state of emergency highlight that even if limited in time, the consequences on democracy can be enduring.

Conclusion

The pandemic is not transforming consolidated democracies into dictatorships, but it has given governments with an authoritarian streak the opportunity to pursue more repressive policies, even if for a limited time. During the pandemic, organized opposition has been difficult, although not impossible, as seen in the bike protests in Slovenia, car demonstrations in Poland, "socially distanced" demonstrations in Kosovo and Israel, and banging pots from balconies in Serbia, which all highlights the ability of citizens to show their discontent even in difficult times. Still, with all eyes on the pandemic, there is a difficult environment for the opposition to critique the government, and the pandemic and the emergency have been a dangerous moment for democracy, in particular in fragile and hybrid systems.

References:

- ▼
- Bieber, Florian (2020a), "Global Nationalism in Times of the COVID-19 Pandemic," *Nationalities Papers*, 1-13. doi:10.1017/nps.2020.35
- Bieber, Florian (2020b) "Authoritarianism in the Time of the Coronavirus." *Foreign Policy*, March 30, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/03/30/authoritarianism-coronavirus-lockdown-pandemic-populism/>.
- Brands, Hal (2020), "Coronavirus Is China's Chance to Weaken the Liberal Order," *Bloomberg*, 17.3. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-17/coronavirus-is-making-china-s-model-look-better-and-better>
- Dymoke, Alex (2020), "In defence of war metaphors in the Covid-19 conflict," *The Times*, 17 April, <https://www.thetimes.co.uk/article/in-defence-of-war-metaphors-in-the-covid-19-conflict-k8l08nngv>
- Erebara, Gjergj (2020), "Protesters, Police Clash over Theatre Demolition in Tirana," *Balkan Insight*, 17.5., <https://balkaninsight.com/2020/05/17/albania-premier-edi-rama-destroys-national-theatre/>
- Gregory, Andy (2020), "'Dictatorships often start in the face of a threat': UN privacy chief warns against long-lasting theft of freedoms amid coronavirus surveillance," *The Independent*, 31.3.2020, <https://www.independent.co.uk/news/world/coronavirus-lockdown-surveillance-tracking-dictatorship-authoritarian-united-nations-privacy-a9438561.html?fbclid=IwAR3zheU0i3JKSBi4LKM9IP0Ztz22bpdGKVQ7TrmodxpY6FVr9TeeQ8c1ZPY>.
- Hernández, Javier, C. (2020), "China Spins Coronavirus Crisis, Hailing Itself as a Global Leader," *New York Times*, 28.2., <https://www.nytimes.com/2020/02/28/world/asia/china-coronavirus-response-propaganda.html>

- Hopkins, Valerie (2020), "Orban's emergency powers hit opposition funding," *Financial Times*, 23.4., <https://www.ft.com/content/5ba8a724-871c-480e-930d-ed9b0469cafe>
- Krieg, Andreas and Anas El Gomati (2020), "Do Authoritarian Measures to tackle the Coronavirus entail a Faustian Pact?" Kings College, 13 May, <https://www.kcl.ac.uk/do-authoritarian-measures-to-tackle-the-coronavirus-entail-a-faustian-pact>
- Küppers, Herbert (2020), "Das ungarische Corona-Ermächtigungsgesetz: Das "Ende der Demokratie"?", *Southeast Europe in Focus*, No. 4, <https://www.sogde.org/wp-content/uploads/2020/04SEE-in-Focus-No-4.pdf>
- Macron, Emmanuel (2020), "'Nous sommes en guerre': le verbatim du discours d'Emmanuel Macron," *Le Monde*, 17 March. https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/16/nous-sommes-en-guerre-retrouvez-le-discours-de-macron-pour-lutter-contre-le-coronavirus_6033314_823448.html
- Orbán, Viktor (2020), Letter to Antonio López-Istúriz White, Secretary General European People's Party, 3 April. Available at <https://twitter.com/KatalinNovakMP/status/1246017868950581249/photo/1>
- Trofimov, Yaroslav (2020), "Democracy, Dictatorship, Disease: The West Takes Its Turn With Coronavirus," *Wall Street Journal*, 8 March, <https://www.wsj.com/articles/democracy-dictatorship-disease-the-west-takes-its-turn-with-coronavirus-11583701472>
- UN OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights), 2020, Emergency Measures and COVID-19: Guidance, 27 April, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf
- Venice Commission (2016), Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)007-e [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)
- Venice Commission (2020), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL-PI(2020)003, 16 April 2020, <https://rm.coe.int/16809e38a6>
- Vishnevsky, Boris (2020), "Why Authoritarianism Has Failed Russia During The Coronavirus Crisis," *Novayagazeta*, May 11, reprinted in MEMRI, <https://www.memri.org/reports/why-authoritarianism-has-failed-russia-during-coronavirus-crisis>.

UDK 323(497.4/.7):321.6

The struggle over authoritarian pressures in Slovenia in the context of the COVID-19 epidemic

Abstract



In Slovenia, the COVID-19 epidemic opened a window of opportunity for already existing political alternative nick-named as *janšizem*, according to Janez Janša and his idea of establishing the second republic. Autocratization tendencies under Janša's government have proved to be neither automatic nor inevitable. Rather, the Slovenian example has shown that a stream against authoritarian pressures involving the activities of a broad range of civil society actors, some state institutions and increasingly some political society actors, could at least limit, if not stop autocratization tendencies. Besides that, the stability of parliamentary democracy and electoral rules preventing a one-party majority rule have proven to be important institutional factors in limiting changes in the direction of a majoritarian one-party rule with autocratic tendencies. All in all, Slovenian case study points at the hypothesis of path dependence in dealing with autocratic tendencies.

Key words



janšism, autocratization, political participation, public contestation, executive limitation

[1] Author is professor of Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana. E-mail: danica.fink-hafner@fdv.uni-lj.si

Introduction

Not only that the scholars analyzing democratization processes believed that there is a continuum from low-quality to high-quality democracies, but they also failed to preclude the possibility that democracies could break down. Indeed, in old and in more recent history, deep crises, such as wars, international financial and economic crises, had proved to create good grounds for authoritarian tendencies (Berg-Schlosser and Mitchell, eds., 2002; Svoboda, 2008; Graber, Levinson, Tushnet, eds., 2018). In several recent crises, grabbing of power by the executives and limitations of citizens' rights and freedoms have been broadly noticed both in countries with a long-term international recognition as democracies as well as in post-communist countries (see e.g. Agh, 2015; Cunha, 2015; Diamond, 2015; Kornai, 2015; Walker, C. 2015; Dresden and Howard, 2016; Graber, Levinson, Tushnet, eds., 2018). Similarly, political processes in the context of COVID-19 pandemic have (re)emerged (D'Urbino, 2020; OpenDemocracy, 2020; BBC, 2020). What has become worrying is an overall effect of such processes: as democracies deconsolidate, the prospect of democratic breakdown becomes increasingly likely (Foe and Munk, 2016). In this article, we focus on processes in the context of COVID-19 pandemic pointed toward one kind of democratic breakdown: autocracy.

While in the literature democratization has been defined rather clearly, the opposite processes have only recently been more thoroughly conceptualized. "Autocratization" is understood as regime changes opposite to democratization - regime changes towards autocracy (Cassani and Tomini, 2018); we elaborate this more in the theoretical section. What has still been overlooked to some extent is the role of actors in autocratization processes. Our thesis is that autocratization (similarly like democratization) is not automatic. Rather, there are political actors, which can and do make a difference in the real-life political processes.

The aims of the article are 1) to reveal authoritarian tendencies in Slovenia in the circumstances of managing COVID-19 epidemic in 2020 (officially declared for the period between 12th March and 15th May 2020 with continuing measures based on the Law on contagious diseases by 31st May 2020) and 2) to provide an actor-centred analysis of pro-authoritarian and anti-authoritarian activities, which have so far produced only limited success of authoritarian tendencies in Slovenia. The analysis is contextualized by reviewing characteristics of transition to democracy and challenges of democracy in Slovenia after the first democratic decade.

Although our research approach is more qualitative, it is theory-oriented since it provides hypothesis on the causal explanation of the reach of authoritarian tendencies – the hypothesis which is to be further tested in future comparative research.

In the article, we first turn to the theoretical-methodological framework looking at a definition of autocratization and its indicators. It then follows the presentation of the political context in which epidemic was declared. In a separate section, political trends are revealed by process-tracing in the circumstances of COVID-19 pandemic in Slovenia. The section on actors is focused on a struggle among two clusters of actors – pro-authoritarian and anti-authoritarian. After summarizing the findings on Slovenian case, we conclude with ideas for further – and more comparatively oriented – research.

Theoretical – methodological framework

Autocratization

In a recent search of a definition of autocratization, it has been looked at autocracy as at the end toward which processes are moving to. This approach has taken into account the previous defining of democratization as a process moving toward democracy. Similarly to the case of democracy, this ‘end’ needs to be defined in the case of autocracy as well. The more recent attempts have defined autocracy as a rule by other means than democracy (Brooker 2014: 1) or a rule where an executive achieved power through undemocratic means (Geddes et al. 2014: 317), a regime not meeting the criteria for democracy (Svolik 2012: 20). More to the point, empirical research on democratization occurring between 1960 and 2004 and their reversals have shown that there are political institutions which play a key role in preventing a return to authoritarianism (Kapstein and Converse, 2008).

As we are looking at processes leading from democracy in the direction of autocracy we are particularly interested in the de-composing of democracy in its institutional basis. Already in mid-1990s, Zakaria (1997) noted a start of a global trend where democratically elected regimes,

often ones that have been reelected or reaffirmed through referenda, are not only routinely ignoring constitutional limits on their power and depriving their citizens of basic rights and freedoms, but also usurping the power both horizontally (from other branches of the national government) and vertically (from regional and local authorities as well as private businesses and other nongovernmental groups). In the post-socialist context, Zalan (2016) shows that among the most critical changes in recent tendencies toward autocratization in post-socialist countries have been: government's introduction of measures which curb democratic checks and balances; dismantling of constitutional checks and weakening of other institutions set up to keep an eye on the executive; taking control of the public media and squeezing private media hard; discrediting the opposition and Western critics; creating an enemy or enemies (NGO, immigrants) and rewriting election rules. These notes show how important it is not only to look at formal but also to informal institutions, which regulate how political power is assigned and exercised - as already noted by Eckstein and Gurr (1975). This is why we look at autocratization through three main dimensions of political regime variance - political participation, public contestation and executive limitation - developed by Cassani and Tomini (2018:277). While the authors developed this approach with the main focus on cross-country comparison, we believe it is very useful also for tracing the dynamics within one country over a studied period of time. In Table 1 we present dimensions, variables and indicators of regime change toward autocracy based on Cassani and Tomini (2018).

Table 1: Dimensions, variables and indicators of regime change toward autocracy

DIMENSIONS	INSTITUTIONS (formal and informal)	INDICATORS of change toward autocracy are indicated
Political participation	Institutions for leadership selection	Universal suffrage elections for legislative and executive power challenged (including the disrespect of voters' preferences on the ruling coalition-making)
	Institutions regulating political participation	Inclusiveness declining by adopting new regulations
	Protection of institutions	Protection of institutions declining
Public contestation	Institutions regulating public contestation	Free and fair elections challenged; Political rights (freedom of expression, press, and organization) declining

	The possibility to publicly oppose and criticize the conduct of government and compete for replacing it	Reducing the enforcement of political rights (freedom of expression, press, and organization); Challenged or even declining freedom of the public media
Executive limitation	Institutions regulating executive limitations	Weakening of constitutional and other legal limits of executive power by the elected;
	Protection of civil and individual liberties and political rights against rulers' abuses	Lack of state institutions' activities protecting civil and individual liberties and political rights against rulers' abuses (such as Ombudsman; Data protection regulator);
	The presence and effectiveness of other executive constraints including horizontal accountability	Real-life executive-legislative institutional balance disturbed; Actual judiciary decisions limiting the executive lacking; Actual constitutional checks - decisions of the constitutional court lacking.

Source. Author's synthesis based on Dahl (1971); Eckstein and Gurr (1975); Zakaria (1997); Linz and Stepan (1996); O'Donnel (1998); Zalan, 2016; Cassani and Tomini (2018) and author's observations.

Waldner and Lust (2018) believe that transformations in at least one and any of the three institutional dimensions presented in Table 1 are sufficient to trigger autocratization. However, negative changes in terms of executive constraints, civil and individual liberties, political rights, electoral integrity, competition and participation can vary in magnitude and do not necessarily trigger regime change (Cassani and Tomini, 2018: 278). The regime change is the actual installation of the new, autocratic regime (the outcome of autocratization processes). Still, the question of measuring the autocratization processes and establishing the threshold in the empirical reality when autocratization actually reaches the final point of regime transformation into autocracy remains unanswered (Lueders and Lust, 2018). When analyzing political processes in Slovenia in times of COVID-19 epidemic we are only looking at a short period of time and we primarily deal with changes in the dimensions and not of the overall regime change.

The role of actors

Similarly to defining autocratization, we are looking at the literature on transitions to democracy and democratic consolidation to reveal the role

of actors in such processes - however, in the process of autocratization we focus on the role of actors in decomposing of democracies. Indeed, already scholars of democratization processes have stressed that these processes are not automatic, but it rather takes actors' activities to actually make a change Linz (1990). So, there are not only constitutional dimensions that matter for democracy (or rather a consolidation of democracy) but also behavioral and attitudinal dimensions (Linz and Stepan, 1996: 14). Linz and Stepan (1996: 17) particularly point at free and lively civil society (self-organizing and relatively autonomous groups, movements, and individuals attempt to articulate values, to create associations and solidarities, and to advance their interests) and relatively autonomous political society (political actors competing for the legitimate right to exercise control over public power and the state apparatus), which are different but complementary. Indeed, the same authors stressed that a robust civil society needs to have the capacity to generate political alternatives and to monitor government and state not only to help democratization but also help resist reversals.

Methodology

Contextualization is based on the review of the previous research (as presented in a separate section). For the revealing of actual processes and actors the involved process-tracing is particularly appropriate (Levy, 2008:11). We traced the processes by focusing on actors and their activities by reviewing mass media (RTV Slovenia, Nova 24 ur, Delo, Dnevnik, Večer, Reporter), social media and government sites - searching for sources criticizing and those favouring Janša's government (Fink-Hafner and Železnik, 2020). Based on the process tracing, we revealed actors and processes in which authoritarian tendencies, as well as counter movements, are identified.

Contextualization - political context previous to epidemic

Slovenia's democracy has been marked by the transition to democracy in civil society pressures from the bottom combined with adaptations of the old, reformed political elite from the top (Fink-Hafner and Robbins, eds., 1997; Fink-Hafner and Hafner-Fink, 2009). Furthermore, it has been characterized by early and stable constitutional choice (parliamentary democracy) and electoral system choice (proportional electoral system), which have been encouraging consensual politics in a fragmented party system (Prunk and Deželan, eds., 2012;). Various international indexes which have been monitoring democracies have qualified Slovenia as a democracy. However, after the first democratic decade the political centre (centre-left Liberal Democracy of Slovenia), which had allowed for a three-polar competition, collapsed. The party system destabilized and a

two-polar competition built on communist-anticommunist cleavage (and also overlapping with new cleavages) has predominated (Fink-Hafner, 2020). Janez Janša and his party, which had moved from the anti-communist Social Democratic Party of Slovenija to the centre-right party (renamed into Slovenian Democratic Party) and succeeded in creating the ruling coalition in 2004. Since the Slovenian Democratic Party congress in 2009, Janše has been increasingly claiming the need to establish the second republic in Slovenia – Slovenia 2.0 – as an alternative to the first, that is the alternative of socialist republic (SDS, 2013; Janša, 2014). Among the key strategic issues have been favouring the majoritarian electoral rules, strengthening of the executive, proposing changes in judiciary, criticizing mass media as well as individual journalists, making enemies of immigrants and NGOs. In developing ideas and strategies Janša's party has been increasingly inclined to Orban's politics while Janša's political alternative gained the nick-name *janšizem*.

Even though legitimacy of the rulers in Slovenia has been declining and responsiveness of representative government has been heavily criticized together with corruption (Johannsen and Krašovec, 2017), citizens have not greatly supported Janša's party. Rather, they have been turning to protests, interest group and social movement pressures on quickly changing centre-right and centre-left governments and choosing ever new political faces and parties at frequent early elections, starting with the 2011 early elections (Fink-Hafner et al., 2017; Fink-Hafner, 2020). The on-going crisis of representative government in Slovenia (Fink-Hafner, ed., 2017) has been going hand in hand with economic and financial crisis (2008), migration crisis in the EU (particularly in 2014 - 2015) (Fink-Hafner, 2020), while just at the time of economic stabilization (at the end of 2019) the dissolving of an instable centre-left government coalition and crisis related to COVID-19 epidemic merged. So, the window of opportunity for Janša's centre-right coalition government without early elections has opened.

Process tracing of struggles over authoritarian tendencies in times of covid-19 epidemic

Based on empirical data gathered (Fink-Hafner and Železnik, 2020), seven main processes have been revealed in Slovenia in times of COVID-19 epidemic.

First, ongoing activities of pre-existing civil society opposition to Janez Janša and his party have been taking place: warnings, protests and publications of intellectuals, journalists, left oriented mass media mobilized against Janša's political alternative.

Second, Janša's party filling into Janša's government's proposals for empowering the police, the army, and tolerating illegal militia (named *varda*) controlling Slovenian southern border for illegal migrants (star-

ting before the establishment of government, stil ongoing) have been continuously on the agenda.

Third, radical cadre changes (prepared by Janša's party) in the main institutions of repression and in institutions with a role in investigating accusations of Janša's party for being illegally financed from Hungary (on-going since the first session of the new government on 14th March 2020) have earned the nick name "soft coup d'état" and has been gaining significant public awareness.

Fourth, government's reducing of the political rights of gathering and movement, as well as pressures for greater control over individuals, had been increasing after 7th March, peaking between 29th March and 1st May, and declining after 1st May.

Fifth, Janša's conflicts with individual journalists and media, on-going for several years, have escalated into the war with media, now also involving his direct attacks on the national public TV. Janša's text on the war with media was published on the government's website, also referring to other media criticizing him. Contrary, Janša has been preferring private TV close to his party (accused for being illegally financed from Hungary), while also heavily relying on political communication via his Twitter account.

Sixth, a publicly revealed corruption scandal related to buying masks and other health protection material and machines for managing COVID-19 epidemic, and particularly pointing at the role of the minister Zdravko Počivalšek who is also the president Party of Modern Centre and Janez Janša's circle (on-going since 25th April 2020), returned the issue of corrupt government right back on the top of the public agenda.

Seventh, citizens' protests against Janez Janša authoritarian political stream (starting on 17th April 2020) intensified after the revelation of the mask corruption scandal. The critical response to limitations to political rights have been increasingly amended by protests against illegitimate practices of coalition partners in Janša's government, against biased pro-capitalist politics (and policies), against hate speech and exclusion of environmental organizations from policy processes related to infrastructural and other projects involving issues of nature protection, while recently also turning against parliament.

These seven processes have been partly sequential and partly intertwined. Sequencing can be traced particularly in the rise of protest activities after the increased limitations to citizens' rights and increasing social control (protests organized soon after 15th April 2020) and amended by even more proliferated protests after the national public TV revelation of the mask corruption scandal on 24th April 2020, and at the same time in the context of increasing pressures from Janša's Minister of Interior demanding from the police to punish protesters, overall Janša's and Janša's circle criticism, shaming and pressures on protesters and critical mass media.

In terms of the main conflict expressed in these processes, it can be said that they have formed two main streams: 1) a stream led by Janez Janša and his party bringing about processes toward authoritarian shift in Slovenian politics; and 2) a stream against this shift involving a broad range of civil society actors, as well as some state institutions, and increasingly some actors from the political society.

Actors' struggle over authoritarian tendencies

Based on empirical data gathered (Fink-Hafner and Železnik, 2020) the activities of several clusters of actors can be identified: state institutions, political society, civil society and media. They significantly differentiated internally as they have been taking part in a struggle over authoritarian tendencies.

The executive has been dominated by the Prime Minister Janez Janša and his party (Slovenian Democratic Party) while the National Assembly (the lower parliamentary chamber) only succeeded to a limited extent to scrutinize governmental bills on regulating epidemic and managing its socio-economic impacts. Contrary to the National Assembly, where oppositional parties increasingly tried to monitor and control the executive as the COVID-19 health crisis appeared to have been increasingly under control, the president of the National Council declared that the parliamentary upper chamber would see whether its right to veto National Assembly's legislative decision could be waived in order to allow for swift anti-corona legislation. President of the Republic Borut Pahor has kept his policy of balancing between governmental and oppositional stands, which have been often perceived as too kind to Janša's and his party politics.

Judiciary, particularly the Constitutional Court acted to limit government's desire to reduce citizens' rights by demanding that the executive regularly checks whether the severeness of adopted measures are proportionate to real-life COVID-19 circumstances and change the rules accordingly. Contrary, in the same period, the Supreme court ruling on Janša's verbal attacks on individual journalists in favour of Janša, in the context of Janša's war with media, functioned in public as a support for autocratic tendencies.

A series of state institutions have taken an active part in monitoring and control of the executive, particularly Human rights Ombudsman, Information Commissioner, Advocate of the Principle of Equality, The Office of the State Prosecutor General of the Republic of Slovenia and the National Investigation Office.

Political society appeared much less prominent than civil society in terms of control over the government and engagement in public contestation. The weakness of Janša's coalition partners has allowed the government to primarily follow Janša's lead until Janša broke the coali-

tion deal on leaving ideological issues off the government's agenda. The strength of coalition partners has grown a bit due to anti-Janša's pressures from coalition parties' grassroots (particularly Democratic Party of Pensioners) and consequently a threat of potential coalition breakdown to be followed by early elections. Opposition parties in the parliament succeeded in stopping the government attempt to change the representatives in Supervisory Board of RTV Slovenia (the national public radio and TV). Also, they refused Janša's proposal to agree on the »partnership for development« in foreseeing Slovenia's presidency to the Council of the EU in 2021 (similarly like in the case of first Slovenia's EU presidency in 2008).

Media have intensively played various roles - from empowering anti-governmental and pro-governmental voices to the role of autonomous actors. Particular innovation evolved in the form of independent double-checking for potential fake news, autonomous knowledge production and dissemination via autonomous social media. Pro-Janša voices have appeared to be weaker than the voices critical of Janša, his party and his government, in spite of the noticed pro-Janša instrumentalization of the new social media.

Civil society (particularly publically speaking intellectuals, journalists, national public RTV, interest groups - especially journalists' associations and politically oriented NGOs, the courageous citizens' political participation) has activated not only on the anti-government grounds and severe criticizing of the prime minister, his party and the party ministers' actions. Its activities have gradually broadened the protest issues from defense of democratic principles, anti-corruption protests, anti-hate speech stands, struggles in favour of environmental interests and workers' rights, to anti-capitalist appeals. Socio-economic interest groups have been pressuring for the socio-economic wellbeing of particular workers' and professions' groups, while trade unions demanded from the government to bring social partnership back to life. In the counter-corruption movement, the whistle-blower Ivan Gale gained rather broad public support.

All in all, it can be said that a great variety of actors co-formed a broad social movement with a common denominator: opposing Janša's ideas and practices heading in a direction toward the second republic.

Autocratization tendencies and (temporary) outcome in Slovenia - A summary

The political participation dimension of Slovenian political system was distorted. Although it cannot be said that any particular law was disrespected in terms of elections and the making of a coalition government, many voters felt betrayed by the creation of the coalition government led by Janez Janša and his party without holding new elections and involving

parties' breaking of the pre-election assurance that they would not join any government which would include Janša's party. Furthermore, the government (and also the majority in the parliament) adopted regulations which set conditions for NGO's participation in a way which excluded from decision-making many environmental organizations that in the past opposed projects critical for nature protection. While formal and informal institutions established for political participation have been shaken, new institutions were established. Crisis headquarters of the Republic of Slovenia for containment and managing the COVID-19 epidemic (*Krizni štab Republike Slovenije za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19*) was very soon dissolved due to the lack of legal grounds and high public pressures. Governmental counseling group for preparing the measures for limiting the impacts of epidemic on citizens and economy was established in addition to the pre-existing consultative bodies.

Public contestation has been very much under government pressure. First of all, the institutions regulating public contestation (political rights including freedom of expression, press, and organization) had been overriden by government regulations, initially based on the law concerning health security, for a period of time mostly overlapping with the period of declared epidemic. Criticism of the government's conduct (including citizens' protests) has been publicly humiliated. Critical actors even became objects of threats by the Prime Minister and actors from or close to his party. Pressures on freedom of the public media have gone hand in hand with favouring pro-government oriented private mass media close to Janša's party and vast use of Twitter and other new social media.

Executive limitations have been loosened. In the real-life, executive-legislative institutional balance has been disturbed in favour of the executive under the pressure of crisis management, but the National Assembly institutionally adapted to allow for own participation in law-making, using the political innovation of online sessions. Contrary to this, the upper chamber has kept a low profile (as mentioned earlier). However, the constitutional and other legal limits of executive power by the elected have been indeed re-affirmed by other state institutions' activities (including the Constitutional Court) in protecting individual liberties and political rights against the rulers' abuses and in investigating corrupt practices.

Conclusions

In Slovenia, in time of the COVID-19 epidemic, processes leading toward a transformation of political participation, public contestation and executive limitation have intensified, but not sufficiently to ensure a shift toward autocratization. Social opposition, control state institutions and also political opposition to some extent, have contributed to countering and limiting the current success of pressures toward autocratization.

This is very important as it shows that autocratization is neither automatic nor inevitable.

Based on the Slovenian case study, we hypothesize that there may be a path dependence in dealing with autocratization tendencies. We believe that the tradition of active civil society and institutional choices making a strong rule of one-party unlikely play a positive role in preventing autocratization. Contrary, the crisis of political legitimacy of the rulers, crisis of representative government (particularly unresponsiveness of the ruling to socio-economic demands of the ruled and the party system destabilization), as well as additional crises (economic, financial, migration, health-related), open windows of opportunity for autocratic tendencies.

References:

- Agh, Attila, De-Europeanization and de-democratization trends in ECE: From the Potemkin democracy to the elected autocracy in Hungary: *Journal of Comparative Politics*, Vol.8, No.2 (Jan., 2015), pp. 4-26.
- BBC (2020). Coronavirus: Is pandemic being used for power grab in Europe?, 18th April 2020, at <https://www.bbc.com/news/world-europe-52308002> (31.05 2020).
- Berg-Schlosser, Dirk, and Jeremy Mitchell (eds.) (2002). *Authoritarianism and democracy in Europe, 1919-1939: Comparative analyses*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bermeo, Nancy, On democratic backsliding: *Journal of Democracy*, Vol. 27, No.1 (Jul. 2016), pp. 5-19.
- Cassani, Andrea, Tomini Luca, Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization: *European Political Science*, Vol.19, No.1 (Jan. 2020), pp. 272-287.
- Cooley, Alexander, Countering democratic norms: *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 3 (Jul. 2015), pp. 49-63.
- Cunha, Isabel Ferin, About the "de-democratization" of Europe: Democracy, media and political corruption: *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, Vol.38, No. 1 (Jan./Jun. 2015), pp. 37-62.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Facing up to the democratic recession: *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1 (Jan. 2015), pp. 141-155.
- Dresden, Jennifer Raymond, and Marc Morjé Howard, Authoritarian backsliding and the concentration of political power: *Democratization*, Vol. 23, No. 7 (Jun. 2016), pp. 1122-1143.
- Eckstein, Harry, and Gurr Ted R. (1975). *Patterns of authority. A structural basis for political inquiry*. New York: Wiley.
- D'Urbino, Luca (2020). Autocrats see opportunity in disaster, *Economist*, 23rd April 2020, at <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster> (31. 05. 2020).
- Fink-Hafner, Danica (2020). „Destabilizacija slovenskega strankarskega sistema po letu 2000“, u: Krašovec, Alenka and Deželan Tomaž, eds., *Volilno leto*. Ljubljana: Založba FDV.

- Fink-Hafner, Danica, Kustec Lipicer Simona, Čehovin Gregor, Železnik Ana, Slovenian Parliamentary Elite: Representation and Accountability since 1992: *Teorija in praksa*, (Jul. 2017), pp. 60-79.
- Fink-Hafner, Danica and Hafner-Fink Mitja, The Determinants of the Success of Transitions to Democracy, *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No.9 (Oct. 2009), pp. 1603-1625.
- Fink-Hafner, Danica and Železnik Ana (2020). *Kronologija dogodkov v Sloveniji v času epidemije CORONA-19*, research report, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
- Fink-Hafner, Danica, ed., (2017). *Democracy and Alternative Modes of Governance*, Teorija in Praksa, Special issue, July 2017, 1-168.
- Fink-Hafner, Danica and Robbins, John R., eds. (1997). *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydn: Dartmouth.
- Foa, Roberto Stefan, and Mounk, Yascha, The Democratic Disconnect: *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 3 (Jul. 2016), pp. 5-17.
- .16Graber, Mark A., Levinson Sanford, TushnetMark, eds. (2018). *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford: Oxford University Press.
- Janša, Janez (2014). *Druga republika*. Ljubljana: Nova obzorja.
- Johannsen, Lars and Krašovec Alenka, Democratic Critique and Development: In search of Responsiveness: *Teorija in praksa*, Vol. 54, Special Issue (Jul. 2017), pp. 45-59.
- Kapstein, Ethan B., and Converse Nathan, Why democracies fail: *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4 (Oct. 2008), pp. 57-68.
- Kneuer, Marianne (2011). „Deficits in democratic quality? The effects of party-system institutionalisation on the quality of democracy in Central Eastern Europe“, u: *Regression of democracy?*, ed., G. Erdmann and M. Kneuer. New York: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kornai, János, Hungary's U-turn: Retreat from democracy: *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 3 (Jul. 2015), pp. 34-48.
- Linz, Juan J., Transitions to Democracy: *The Washington Quarterly*, Vol.13, No.3 (May1990), pp. 143-164.
- Linz, Juan J. And Stepan, Alfred, Toward Consolidated Democracies: *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (April 1996), pp. 13-30.
- Lueders, Hans, and Lust Ellen, Multiple measurements, elusive agreement, and unstable outcomes in the study of regime change: *Journal of Politics*, Vol. 80, No.2, (Jun. 2018), pp. 736-741.
- O'Donnell, Guillermo (1998). „Horizontal accountability in new democracies“, u: *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, ed. A. Schedler, L. Diamond, and M. Plattner. Lynne Rienner: Boulder.
- OpenDemocracy (2020). DemocracyWatch: global pandemic power grabs,18th April 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/democracywatch-global-pandemic-power-grabs/>, (31. 05. 2020).
- Prunk, Janko and Deželan, Tomaž, eds. (2012). *Dvajset let slovenske države*. Matribor: Aristej.
- Slovenian Democratic Party (2013). Predsednik Janez Janša: “Bo Slovenija druga ali socialistična republika?” 2.9.2013. <https://www.sds.si/novica/predsednik-janez-jansa-bo-slovenija-druga-ali-socialistica-republika-2702> (31.05.2020).

- Svolik, Milan W., Authoritarian reversals and democratic consolidation: *American Political Science Review*, Vol.102, No. 2 (May 2008), pp. 153-168.
- Svolik, Milan W. (2012). *The politics of authoritarian rule*. New York: Cambridge University Press.
- Waldner, David, and Lust Ellen, Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding: *Annual Review of Political Science*, Vol. 21, No. 5 (May 2018), pp.1-21.
- Walker, Christopher, Authoritarianism goes global: *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 4 (Oct. 2015), pp. 1-20.
- Walker, Christopher, The hijacking of soft power: *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1 (Jan. 2016), pp. 49-63.
- Whitehead, Laurence (2002). *Democratization. Theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Zakaria, Fareed, The Rise of Illiberal Democracy: *Foreign affairs*, Vol. 76, No. 6 (Nov.-Dec.1997), pp. 22-43.
- Zalan, Eszster (2016). How to build an illiberal democracy in the EU, EUObserver, 8th January 2016, <https://euobserver.com/political/131723> (15.05.2020).

UDK 321.7: 323(497.4/.7)

Ustavni i politički aspekti borbe protiv epidemije u Hrvatskoj

Sažetak



Autor na primjeru upravljanja korona-krizom u Hrvatskoj raspravlja o odnosu krize i nekih aspekata demokracije. Na razini ustavnih i zakonskih ovlasti, kao i na razini izbornoga postupka, pokazalo se da hrvatska demokracija institucionalno nije najbolje spremna da bi izvršna i parlamentarna vlast nesmetano funkcionirale u izvanrednim okolnostima. Takva situacija potencijalno može dovesti do urušavanja demokratske legitimnosti vlasti i proizvesti neželjene posljedice za buduće funkcioniranje demokracije.

Ključne riječi



korona-kriza, demokracija, ustav, izbori, Hrvatska

[1] Autor je izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: goran.cular@fpzg.hr

Uvod

Opća je ocjena da je Hrvatska primjer države koja se vrlo uspješno i učinkovito suočila s problemom epidemije COVID-19, barem kada je riječ o razdoblju prvoga vala od kraja veljače do sredine svibnja. Tome u prilog govori činjenica o razmjerno malom broju zaraženih i umrlih na broj stanovnika. S oko 500 oboljelih i oko 25 umrlih na milijun stanovnika Hrvatska je krajem svibnja bila najmanje epidemijom pogođena država bivše Jugoslavije (Worldometer, 2020). To je svakako rezultat rano uvedenih i vrlo strogih epidemioloških mjera², rane nabavke testova na COVID-19 i osposobljavanja niza centara za testiranje, kao i efikasne epidemiološke obrade pojedinih većih žarišta bolesti (bolnice, domovi za starije i nemoćne i pojedini izdvojeni lokaliteti). Epidemiološki gledano, u Hrvatskoj se uspjelo kroz čitavo razdoblje držati epidemiju pod kontrolom, s vrlo malo slučajeva kojima se nije moglo ustanoviti porijeklo zaraze.

Uz to, Stožer civilne zaštite, glavno operativno tijelo koje je uglavnom donosilo potrebne mjere zaštite, od početka je razvilo vrlo promptan, dostupan i na činjenicama i stručnim procjenama utemeljen sustav komuniciranja s javnošću.³ Osim ministra unutarnjih poslova, koji je po funkciji vodio Stožer, i ministra zdravstva, koji je bio uključen u novinske konferencije, političari su manje javno nastupali i pazili da ne dospiju u prvi plan, uključujući premijera i predsjednika države, a gotovo se nikako nisu miješali u procjene i rad Stožera (osim odluka koje je po logici stvari nadgledala i usmjeravala Vlada). Opozicijske stranke, i kad su upućivale kritiku vlasti, radile su to uvažavajući novonastalu izvanrednu situaciju.

[2] Prema istraživanju Sveučilišta u Oxfordu, Hrvatska je među državama Europe i svijeta koje su uvele najstrože mjere u politici sprječavanja epidemije i zaštite građana (Večernji list, 2020 a)

[3] Takva je percepcija dominirala u prvom dijelu krize, da bi se pri kraju krize razvile i ozbiljne javne kritike rada Stožera koji je sve više gubio autoritet stručnog tijela i sve se više pokazivao kao produžena ruka politike, pa čak i same vladajuće stranke.

Stožer civilne zaštite, a posebno pojedinci koji su se pojavljivali na dnevnim konferencijama za novinare, dobili su nepodijeljeno povjerenje medija i javnosti, pa je sve skupa rezultiralo izrazito pozitivnom građanskom percepcijom djelovanja vlasti i, u odnosu na već godinama zabrinjavajuće nisku razinu povjerenja u institucije i izraženo političko nezadovoljstvo, nevjerojatnim rastom političkog optimizma i podrške Vladi.⁴

Pitanje o sudbini demokracije u vrijeme epidemije na primjeru Hrvatske ovdje zahvaćam raspravom o dva aspekta: a) o ustavnim (i zakonskim) temeljima za djelovanje vlasti i operativnih tijela u upravljanju krizom i b) o političkoj odluci da se na redovite parlamentarne izbore ide i ranije nego li se prije krize očekivalo. Ta su dva aspekta, po prvi put tako jasno, otvorila nekoliko važnih pitanja o spremnosti hrvatskih političkih institucija i institucionalnih rješenja za krizne situacije, kao i o ponašanju političkih aktera u takvim situacijama, a sve skupa postavlja i temeljno pitanje: što se događa s demokracijom ili nekim njezinim ključnim obilježjima kada su politički akteri rastrzani između zahtijeva institucionalnog ustroja i potreba djelovanja u izvanrednim okolnostima.

Ustav i izvanredne okolnosti

Ustav RH u svom članku 17 (Narodne novine, 85/2010) predviđa mogućnost djelovanja u izvanrednim okolnostima i bez formalnog proglašenja izvanrednog stanja. U situaciji kada takve okolnosti nastupe, a Hrvatski sabor se može sastajati i nesmetano raditi, članak 17 traži da se svi zakoni kojima se ograničavaju Ustavom zajamčena ljudska i građanska prava i slobode donose dvotrećinskom većinom svih zastupnika (u regularnim okolnostima takvi se zakoni donose većinom svih zastupnika). U slučaju, pak, da se u takvim okolnostima Hrvatski sabor ne može sastati, te će odluke, kao uredbе sa zakonskom snagom iz nužde, donijeti Predsjednik RH na prijedlog predsjednika Vlade.

Iako su tijekom epidemije postojali svi preduvjeti da se proglasi izvanredno stanje ili barem djelovanje u posebnim okolnostima (mnoge su zemlje to i uradile), nitko od hrvatskih političkih aktera nije htio aktivirati taj članak, a Vlada je to, pošto-poto, htjela izbjeći. Čak više, zbog epidemioloških razloga, Hrvatski sabor je čitavo vrijeme zasjedao u posebnoj režimu gdje je na raspravama bio prisutan ograničeni broj zastupnika, po dva iz svakog kluba (28 od 151 zastupnika), a u jednom razdoblju, zbog posljedica potresa u Zagrebu i šteta na zgradi Hrvatskoga sabora, i izvan zgrade. Tijekom čitavog razdoblja krize glasanje je bilo organizirano u tri

[4] Primjerice, istraživanja Crobarometra za Hrvatsku pokazuju da je u prosincu 2019. samo 18% građana vjerovalo da država ide u dobrom smjeru (Jutarnji list, 2019), da bi ta brojka u ožujku narasla na 27% (Novi list, 2020), a u travnju na 51% (Nova TV, 2020). Podrška Vladi u istom se razdoblju udvostručila, s 30% na 60% podrške građana vladinoj politici (Nova TV, 2020). Međutim, da je riječ o potpuno situacijski uvjetovanom rastu pokazala su istraživanja javnog mnijenja već krajem svibnja, kada su, paralelno sa smirivanjem epidemije i razvijanjem javne kritike rada Stožera, povjerenje i politički optimizam ponovno počeli padati prema brojkama od prije krize (Otvoreno.hr, 2020).

saborske prostorije, pa je tako i donesena i odluka o raspuštanju Sabora 18. svibnja 2020. No, kako je i u tim uvjetima Hrvatski sabor donosio odluke, nitko iz izvršne vlasti (ni predsjednik ni premijer) nije postavio zahtjev za djelovanjem u okolnostima u kojima se Sabor ne može sastati.

Razlog zašto Vlada nije tražila primjenu ustavnog članka za izvanredne okolnosti leži u činjenici da je htjela izbjeći da Sabor svoje odluke kojima se ograničavaju Ustavom zajamčena prava i slobode pojedinaca (a veliki dio regulative u kriznim situacijama upravo se tiče takvih odluka) mora donositi dvotrećinskom većinom svih zastupnika, što znači uz konsenzus glavnine opozicijskih stranaka. Sam premijer Andrej Plenković pokušao je, na samom početku krize, aktivirati jedan drugi mehanizam – zakonodavnu delegaciju, u namjeri da pojedine segmente zakonodavstva, koji su u domeni ovlasti parlamenta, Sabor prepusti Vladi, koja bi to rješavala kroz donošenje uredbi sa zakonskom snagom.⁵

Na taj način, upravljanje krizom odvijalo se potpuno unutar redovnog odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Vlada je, prema Zakonu o sustavu civilne zaštite (NN 82/2015), 21. veljače (tri dana prije pojave prvog oboljelog) imenovala članove Stožera civilne zaštite (NN 20/2020), tijela koje je operativno vodilo borbu protiv epidemije i izdavalo sve mjere i upute građanima. Osnovni zakon, pak, na kojemu su se mjere temeljile bio je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 79/2007), koji je u takvim okolnostima izrazito velike ovlasti davao samom ministru zdravstva, ali ne i Stožeru civilne zaštite. Pri tome ministar zdravstva uopće nije bio član Stožera civilne zaštite, premda se redovito pojavljivao na njihovim novinskim konferencijama.

Tijekom epidemije, a posebice kako su se uvodile sve strože mjere koje su ograničavale kretanje građana, javno su se postavila i pitanja zakonskog utemeljenja tih mjera i tijela koje ih donosi, kao i pitanje treba li Sabor donositi zakone dvotrećinskom većinom, kako je i propisano čl. 17 Ustava RH za izvanredne situacije. Pitanja su posebno odjeknula kada su ih javno postavili sudac Ustavnoga suda Andrej Abramović (Večernji list, 2020 b) i Predsjednik RH Zoran Milanović (Telegram, 2020 b), a posebno su došla do izražaja kod prijedloga izmjene Zakona o elektroničkim komunikacijama kojim se željelo osigurati zakonske osnove za elektronički nadzor građana u samoizolaciji. Opozicija i veliki dio javnosti jasno su izrazili stav da takav zakon, ako ga uopće treba donositi, mora donijeti Sabor dvotrećinskom većinom.

Javna je kritika djelovala na vlast, tako da je na kraju prijedlog izmjena Zakona o elektroničkim komunikacijama upućen u redovitu, a ne, kako se najavljivalo, hitnu proceduru i do kraja mandata Hrvatskog sa-

[5] Riječ je o institutu koji je propisan Ustavom i odnosi se na redovna stanja kada Sabor može na razdoblje do godinu dana ovlastiti Vladu da donosi odluke iz njegove nadležnosti (Ustav RH, čl. 88). Taj se institut i do sada znao primjenjivati, uglavnom za pojedina područja i tehničke odluke kojima se Sabor nije htio baviti. Premijer Plenković je, u tom cilju, napravio neformalno savjetovanje s opozicijskim strankama i klubovima zastupnika, a nakon što je dobio negativan odgovor, prijedlog se nikada nije pojavio pred Saborom (Telegram, 2020 a).

bora nije donesen. S druge strane, kritike da Stožer civilne zaštite nije tijelo ovlašteno za izdavanje mjera i naređenja u takvim okolnostima djelovale su na Vladu koja 17. travnja mijenja Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 47/2020). Glavne promjene su se odnosile na proširenje liste zaraznih bolesti s bolešću COVID-19, dodavanje samozalozacije kao mjere koja se može odrediti, ali i najvažnije: da odluke, osim ministra zdravstva, može donositi i Stožer civilne zaštite. U prijelaznim i završnim odredbama izmjena i dopuna izrijeком je rečeno da se sve dotadašnje mjere Stožera smatraju mjerama donesenim po tom zakonu. Iako je ministar zdravstva, prilikom rasprave u Saboru, tvrdio da nije riječ o retroaktivnom djelovanju zakona, bilo je očito da Vlada nastoji na taj način post-festum ispraviti pravne nekonzistentnosti odluka koje je donosio Stožer civilne zaštite. Zakon je donesen, uz protivljenje opozicije, većinom svih zastupnika, čime se ponovno pazilo da se ne aktivira članak Ustava o izvanrednim okolnostima.

Raspuštanje Sabora i raspisivanje izbora

Kako je saziv Hrvatskoga sabora ulazio u posljednju, četvrtu godinu rada, prije epidemije postojalo je rašireno očekivanje, ali i planovi vladajuće većine, da će izbori biti raspisani za jesen 2020 (zadnji ustavni rok za održavanje izbora bio je 17. prosinca). Uspješna borba protiv epidemije, popularnost Stožera, ali i rast podrške Vladi, pospješili su računice vladajućih, posebice kako je broj novooboljelih padao i činilo se da epidemija nestaje, da što ranijim raspisivanjem izbora pretvore trenutnu podršku u biračku odluku i novi mandat. U tom smislu nema sumnje da je raspuštanje Sabora 18. svibnja i raspisivanje izbora za 5. srpnja bilo motivirano interesima jedne stranke - HDZ-a i da je riječ o korištenju novonastale situacije za uske stranačke interese.

Međutim, istovremeno riječ je o situaciji u kojoj vlast nema racionalne temelje u predviđanju razvoja epidemiološke situacije, tako da objektivno nisu niti postojali preduvjeti da bi se racionalno moglo reći kada bi bilo najbolje održati parlamentarne izbore. U javnosti je dominiralo mišljenje da će se epidemija preko ljeta smiriti, a da dolaskom hladnijeg vremena na jesen izgledno može doći do novoga epidemiološkog vala. U svakom slučaju, odluka vladajućih da se raspusti Sabor (kao i bilo koja druga odluka) pokazala se kao preuzimanje ogromne odgovornosti, bez postojanja temelja za racionalnu odluku.

U hrvatskom slučaju, a zbog prirode ugroze, rizici su i dodatno naglašeni time što se izborni postupak može provoditi jedino putem fizičkog glasanja građana na biralištima. Naime, ne samo da u Hrvatskoj ne postoji nikakav drugi modus glasanja (većina europskih zemalja ima mogućnost dopisnog, a neke čak i elektroničkog glasanja), već je za određene skupine birača (državljeni bez prebivališta u RH i birači koji glasaju izvan mjesta prebivališta), fizičko glasanje propisano samim Ustavom.

Jasno je, u situaciji kad već ne postoji institucionalizirana alternativa, da se neki drugi modus glasanja nije mogao na brzinu pripremiti i uvesti pred ove izbore. Ponovno povećanje broja novooboljelih, kojem svjedočimo posljednjih dana, postavlja i pitanje glasanja pojedinaca kojima je propisana samoizolacija i načina njihova glasanja, ali i općenitog pridržavanja epidemioloških mjera kod jednog takvog masovnog događaja kao što su izbori. Pored toga, epidemiološka situacija u drugim zemljama otežala je dobivanje dozvole u nekim zemljama da se izbori za dijasporu održe, kao što Ustav i predviđa, u hrvatskim diplomatskim misijama (veleposlanstvima i konzulatima).

Daleko najgora stvar koja bi se mogla dogoditi jeste da se izbori, zbog uznapredovale zaraze, ne mogu slobodno i korektno održati. U situaciji kada je Sabor raspušten, a izbori raspisani, jedina mogućnost odgode izbora podrazumijevala bi djelovanje u izvanrednim okolnostima u kojima se Sabor ne može sastati, dakle aktiviranje čl. 17 Ustava i ulazak u stanje gdje sve odluke donosi Predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade. Čak i da ne dođe do tog radikalnog razvoja i odgode izbora, pogoršanje epidemiološke situacije svakako bi utjecalo na manju izlaznost građana na birališta. Hrvatska je ionako suočena sa sve manjom izbornom participacijom građana (na parlamentarnim izborima 2016. i u prvom krugu predsjedničkih izbora 2019. izlaznost je tek minimalno prelazila 50% registriranih birača), pa bi uvjeti u kojima se izbori održavaju mogli dodatno utjecati da izlaznost po prvi put na nekim nacionalnim izborima u Hrvatskoj padne ispod 50%. Uz već postojeću ocjenu nekih opozicijskih stranaka da izbori u ovim uvjetima ne osiguravaju nesmetano i slobodno vođenje kampanje, izlaznost ispod psihološke granice od 50% mogla bi dovesti u pitanje legitimnost izbornih rezultata, bez obzira na to kako se izbori završili.

Zaključak

Ova dva primjera iz Hrvatske pokazuju da demokracija institucionalno nije spremna za krize poput epidemije COVID-19, što povratno može djelovati i na ozbiljno smanjenje legitimnosti cjelokupnog demokratskog sustava. Prvo, pokazuje se da je ustavni članak koji regulira djelovanje vlasti u izvanrednim okolnostima potpuno neprimjeren potrebama izvršne vlasti u takvim okolnostima za brzim odlukama. Naime, ustavni članak varira dva potpuno različita pristupa donošenju odluka u izvanrednim stanjima. U slučaju da se Hrvatski sabor može sastajati i normalno djelovati, ustavotvorac traži postizanje većeg konsenzusa nego inače, čime se odlučivanje usporava i povećava vjerojatnost da bi tako donesene odluke došle prekasno i time izgubile svaki smisao. Suprotno, u slučaju da se Hrvatski sabor iz bilo kojeg razloga ne može sastajati i odlučivati, odluke se prepuštaju samo dvojici aktera, dogovoru Predsjednika države i predsjednika Vlade. Epidemija u Hrvatskoj je pokazala da je izvršna vlast

u takvoj situaciji izabrala da upravlja krizom unutar odnosa različitih stupova vlasti kakav je predviđen za redovne situacije i odbila situaciju interpretirati u smislu članka 17. Iako ne bez pravnih i političkih rizika i izazova, pokazalo se da su redovne ustavne okolnosti još uvijek najpogodniji okvir za djelovanje izvršne vlasti i upravljanje krizama, a da parlament u takvim situacijama prirodno, i potpuno suprotno od očekivanja ustavotvorca, smanjuje a ne povećava razinu svoje aktivnosti.

Drugo, iako zahtjeve za uvođenjem dopisnog glasanja već niz godina javno zastupaju različite stranke, udruge civilnog društva i dio akademske zajednice, ova je kriza već sad jasno pokazala cijeli rizik provedbe izbora koji su institucionalno osuđeni samo na jedan oblik glasanja – onaj fizički. Takva institucionalna nefleksibilnost otežava planiranje i donošenje odluka i povećava rizike da se postave pitanja legitimnosti izbornog postupka, čime se posredno ugrožava i legitimnost vlasti. Izbori su u Hrvatskoj, nakon 2000. godine i nakon erodiranja povjerenja u ostale političke institucije, usprkos svemu ostali jedan od rijetkih demokratskih postupaka koji se ipak bazično doživljavaju kao korektno i nepristrano organizirana mogućnost da građani izravno utječu na vlast. Kriza i njezine posljedice mogli bi dovesti u pitanje i tu instituciju.

Constitutional and political aspects of the struggle against epidemic in Croatia

Abstract



Taking an example of corona-crisis management in Croatia, the author discusses the relationship between crisis and some aspects of democracy. At the level of constitutional and legal prerogatives, as well as at the level of electoral procedures, it was shown that Croatian democracy is not ready for the legislative and executive authorities to function smoothly in extraordinary circumstances. Such a situation potentially can lead to erosion of democratic legitimacy and produce unwanted consequences for future functioning of democracy.

Key words



corona-crisis, democracy, Constitution, elections, Croatia

Literatura

Jutarnji list (2019). 26. 12. 2019. „Novi Crobarometar: Građani rekli što im je najveći problem Hrvatske, 71 posto ispitanih smatra da zemlja ide u krivom smjeru“, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/novi-crobarometar-gradani-rekli-sto-im-je-najveci-problem-hrvatske-71-posto-ispitanih-smatra-da-zemlja-ide-u-krivom-smjeru-9793609> (datum posjete: 14. 06. 2020.)

- Nova TV (2020). 24. 04. 2020. „HDZ povećao prednost pred SDP-om, popularnost raste i Plenkoviću i Milanoviću. Evo koje još stranke prelaze izborni prag“, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/crobarometar-popularnost-stranaka-i-politicara-u-vrijeme-korona-krize--602923.html> (datum posjete: 14. 06. 2020.)
- Novi list (2020). 25. 03. 2020. „Plenkoviću i HDZ-u raste popularnost: borba protiv epidemije donijela političke poene vladajućoj stranci“, <https://www.novolist.hr/vijesti/hrvatska/plenkovicu-i-hdz-u-raste-popularnost-borba-protiv-epidemije-donijela-politicke-poene-vladajucoj-stranci/> (datum posjete: 14. 06. 2020.)
- Otvoreno.hr (2020). 25. 05. 2020. „Novi Crobarometar: HDZ i dalje vodi, Restart koalicija na drugom mjestu, Škoro s partnerima na 13,5 posto potpore“, <https://otvoreno.hr/top/novi-crobarometar-hdz-i-dalje-vodi-restart-koalicija-na-drugom-mjestu-skoro-s-partnerima-na-135-posto-potpore/289094> (datum posjete: 14. 06. 2020.)
- Telegram (2020 a). 16. 03. 2020. „Plenković je, ozbiljno, zbog korone tražio da mu Sabor preda ovlasti donošenja zakona. Odbili su ga“, <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/zastupnici-ne-daju-vladi-da-preuzme-zakonodavne-ovlasti-sabora-glatko-su-odbili-plenkovica/> (datum posjete: 17. 06. 2020.)
- Telegram (2020 b). 28. 03. 2020. „Milanović se danas prvi put ozbiljno suprotstavio Vladinoj odluci. Zapelo je na ljudskim slobodama“, <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/milanovic-se-danas-prvi-put-ozbiljno-suprotstavio-vladinoj-odluci-zapelo-je-na-ljudskim-slobodama/> (datum posjete: 20. 06. 2020.)
- Večernji list (2020 a). 26. 03. 2020. „Oxford: Hrvatska ima najstrože mjere u Europi. Beroš: Pažljivo balansiramo“, <https://www.vecernji.hr/vijesti/oxford-hrvatska-ima-najstroze-mjere-u-europi-iza-su-samo-srbija-i-sirija-1389281> (datum posjete: 13. 06. 2020.)
- Večernji list (2020 b). 30. 03. 2020. „Sudac Abramović: ‘Ustavni sud šuti, a Stožeri civilne zaštite krše ljudska prava’“, <https://www.vecernji.hr/vijesti/sudac-abramovic-ustavni-sud-suti-a-stozeri-civilne-zastite-uzastopno-krse-ljudska-prava-1390321> (datum posjete: 20. 06. 2020.)
- Worldometer (2020). „Coronavirus statistics“, <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (datum posjete: 13. 06. 2020.)

UDK 323(497.4/.7)

Konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize

Sažetak



Kriza pandemije COVID-19 nije zaobišla ni Bosnu i Hercegovinu i stavila je složenu državnu strukturu pred izazove upravljanja krizom. Iako je spriječen najgori scenarij, kriza je pokazala velike institucionalne slabosti, lošu koordinaciju, endemičnu korupciju i autoritarne tendencije u konsocijacijskoj demokraciji i višerazinskom upravljanju. Kroz predstojeće lokalne izbore krajem godine će se vidjeti da li je BiH u stanju održati demokratsku vladavinu i građanske slobode za vrijeme krize.

Ključne riječi



Upravljanje krizom, COVID-19, demokracija, izbori, Bosna i Hercegovina

[1] Autor je vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
E-mail: damir.kapidzic@fpn.unsa.ba,

Uvod

U prvih nekoliko mjeseci 2020. godine cjelokupni svijet je utonuo u krizu kakvu dugo godina nismo vidjeli. Pandemija COVID-19 je u nevjerovatno kratkom vremenu prerasla iz krize javnog zdravstva u ekonomsku krizu, a sada predstavlja i ozbiljnu prijetnju demokraciji. Kriza nije zaobišla ni Bosnu i Hercegovinu (BiH) i stavila je njene institucije pred nevidene izazove. Samo u nekoliko tjedana su se pokazale slabosti političkog sustava da koordinira odgovor na pandemiju između različitih razina vlasti, kao i korupcija i kriminal koji su postali dio procesa vladanja. Iako je ranim uvođenjem veoma restriktivnih mjera BiH uspjela da spriječi najgori scenarij prvog vala pandemije, postavlja se pitanje da li je država u mogućnosti da se nosi sa drugim (i mogućim trećim) valom tijekom narednih mjeseci.

Bosna i Hercegovina je konsocijacijska demokracija uspostavljena Daytonskim mirovnim sporazumom nakon četverogodišnjeg rata koji je odnio više od stotinu tisuća života. Principi podjele moći među etničkim skupinama su politički institucionalizirani na državnoj razini i podržanim razinama vlasti. Prateći konsocijacijski model Lijpharta (1999) BiH odlikuju velike (etničke) koalicije na vlasti, proporcionalni sustav glasanja, pravo na veto i određeni oblik grupne (teritorijalne) autonomije. Sustav koji je dizajniran da uspori političko odlučivanje kako ne bi došlo do preglasavanja jedne skupine nije dorastao trenutku kada je nužno donositi brze i efikasne mjere prevencije u kriznom upravljanju. Ovo se pokazalo i ranije tijekom poplava koje su zadesile države Balkana 2014. godine (Kapidžić, Pavlović i Bosanac, 2018) gdje je reakcija vlasti u BiH bila spora i neefikasna. Pogotovo koordinacija između razina vlasti, te korupcija na podržavnoj razini su se pokazale kao izrazito slabe točke upravljanja u BiH.

Cilj ovog rada je da pruži osvrt na institucionalno djelovanje na različitim nivoima vlasti u BiH tijekom prvog vala pandemije COVID-19

početkom 2020. godine. Cilj rada je da sagleda način na koji se složenost sustava vlasti u BiH, te nedostaci vladavine prava, preslikavaju na upravljanje krizom. Rad ne nastoji da pruži potpuni pregled mjera i reakcija vlasti na krizu, te se referira na publikacije koje to čine. Kako se pandemija dalje razvija tijekom 2020. i 2021. godine je moguće da se mjere i reakcije u kratkom roku radikalno promjene, te je potrebno naglasiti da ovaj rad obuhvaća period do početka 6. mjeseca 2020. godine.

Reakcija vlasti u BiH na pandemiju i uvođenje vanrednih mjera

Svijest građana i političkih lidera o pandemiji COVID-19 je nastupila naglo i alarmantno početkom 3. mjeseca 2020. godine. Prva osoba u BiH je potvrđena pozitivna na COVID-19 05.03.2020. godine, te je vlast brzo nakon toga uvela mjere kojima je pokušala usporiti širenje COVID-19. Državni nivo vlasti je 17.03.2020. godine proglasio stanje prirodne i druge nesreće u BiH, nakon što su dan ranije vlade entiteta proglasile vanrednu situaciju u Republici Srpskoj (RS) i stanje nesreće u Federaciji BiH (FBiH) (Brändle et al., 2020a). U RS-u je nakon toga 28.03.2020. godine Narodna skupština proglasila vanredno stanje.

Formirana su koordinaciona tijela na državnom i entitetskim nivoima i krizni štabovi (također na kantonalnim nivoima, te u općinama) koji su rukovodili reakciju na krizu i uvođenje mjera sprečavanja širenja zaraze. Složeni sustav upravljanja u BiH se ogleda i kroz decentraliziran pristup odgovora na krizu. Na državnom nivou se unutar Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva civilnih poslova BiH uspostavljaju koordinaciona tijela koja se, međutim, ne ističu kao aktivna tijekom krize niti su u stanju koordinirati mjere donesene na podržavnim nivoima. U FBiH se krizom upravlja i koordinira kroz krizni štab gdje glavnu ulogu ima Federalna uprava civilne zaštite skupa sa Federalnim ministarstvom zdravstva, a dio mjera donose deset kantonalnih kriznih štabova skupa sa kantonalnim upravama civilne zaštite i ministarstvima zdravstva. U RS se krizom upravlja centralizirano kroz Vladu RS i Ministarstvo unutarnjih poslova posredstvom Republičkog štaba za vanredne situacije, uz pomoć lokalnih uprava civilne zaštite (Brändle et al., 2020a, Živanović, 2020). Razlog za ovakvu decentralizaciju i raznolikost upravljanja krizom je što se mjere iz oblasti javnog zdravstva, civilne zaštite i sigurnosti građana prvenstveno donose na nivou entiteta (i kantona). Funkcija države je isključivo koordinacijska i predstavlja poveznicu između institucija BiH i inozemstva.

Reakcija vlasti u BiH je uslijedila nakon naglog povećanja broja slučajeva zaraze virusom na sjeveru Italije i saznanja da veliki broj građana BiH ima poslovne i obiteljske kontakte u toj regiji. Očekivalo se da će BiH snaći slična situacija kolapsa zdravstvenog sustava ukoliko restrikcije ne uspijevaju spriječiti širenje virusa. Istovremeno građani BiH nisu imali nikakvo povjerenje prema zdravstvenom sustavu i mogućnosti da se nosi sa pandemijom, te su prihvatili nametnute restrikcije. U prvoj fazi

su donesene mjere koje su se odnosile na zabrane ulaska državljana iz dijelova svijeta inicijalno pogođenim koronavirusom, te kućnu izolaciju državljana BiH koji su putovali iz ovih država.

Situacija je prešla u drugu fazu proglašenjem vanrednog stanja ili stanja nesreće. Mjere su primarno uvedene na nivou entiteta FBiH i RS, te kantonima u Federaciji BiH. Pri tome se nije vodilo računa da se iste mjere uvode na teritoriju cjelokupne države. Primjerice, prilikom uvođenja mjere zabrane kretanja se nije vodilo računa o usklađenosti između entiteta. Tako je u FBiH uvedena zabrana kretanja osobama starijim od 65 godina i mlađim od 18 godina, te policijski sat od 18:00 do 05:00 sati (što je kasnije pomjereno na 20:00), a ukinuta je 24.04.2020. godine. Na nekoliko tjedana je u Hercegovačko-neretvanskom kantonu uvedena zabrana kretanja između općina i van mjesta prebivališta. U RS je uvedena zabrana kretanja samo za starije od 65 godina, policijski sat od 20:00 do 05:00 sati, te produženi policijski sat tijekom vikenda, a zabrana kretanja je ukinuta tek 22.05.2020. godine (Brändle et al., 2020b). Određenim danima je u RS uvedena i zabrana kretanja izvan mjesta prebivališta.

Također je u FBiH bila na snazi obveza nošenja maski u javnosti, a u RS su bile obvezne i rukavice, te su ove mjere uvedene i ukinute u različitom periodu. Građani su svoje kretanje unutar države morali prilagođavati ne samo epidemiološkoj situaciji, već i različitim nekoordiniranim administrativnim mjerama u entitetima i kantonima. Vanredna stanja su ukinuta 21.05.2020. godine u RS i 29.05.2020. godine u FBiH, ali je ostavljena mogućnost da se proglasi stanje epidemije koje sa sobom nosi manje rigorozne zabrane.

Set donesenih mjera se može podijeliti u četiri faze. Prvo je uslijedila brza eskalacija i uvođenje ekstenzivnih zabrana. U ovu fazu možemo ubrajati zabrane ulaska u BiH, zabrane kretanja određenih kategorija stanovništva, uvođenje policijskog sata, zatvaranje obrazovnih ustanova, restorana i većine neesencijalnih radnji. Sve mjere su donesene kako bi se u što većoj mjeri smanjila interakcija stanovništva. Druga je faza dodatnog stezanja, specificiranja restriktivnih mjera i pojačane kontrole prvenstveno od strane policije i sanitarnih inspekcija. Ovdje ubrajamo i mjere vezane za nošenje maski, te kampanje informiranja javnosti o potrebnoj distanci i društveno odgovornom ponašanju. Treća faza je inicijalno i oprezno popuštanje gdje se krute restrikcije zabrane kretanja smanjuju ili ukidaju, te slabi kontrola implementacije mjera i dolazi do postepenog pokretanja privrednih djelatnosti. Konačno, četvrta faza je brza relaksacija većine donesenih mjera. Za BiH je karakteristična upravo brzina kojom se pristupilo ovoj četvrtoj fazi gdje se u roku od par tjedana prešlo iz mnogih u gotovo nikakve restrikcije. Pogotovo dolazi do slabljenja kontrole i implementacije te se mjere svode na preporuke i minimalne zabrane. Brzina prelaska u četvrtu fazu je uvjetovana finansijskom nestabilnošću i slaboj mogućnosti privrede BiH da podnese prolongirane restrikcije, što je tipično za srednje i slabije razvijene države u svijetu.

Mjere su imale snažan efekt u sprječavanju zaraze tijekom prvog vala koronavirusa. To se oslikava u percepciji građana spram mjera i razvitka situacije. Dok je krajem 3.mjeseca većina građana očekivala da se situacija pogorša (57%) je tek nekoliko tjedana kasnije, krajem 4.mjeseca, znatno veći postotak smatrao da situacija ide na bolje (72%). Tada je i dalje veliki procent građana bio zabrinut zbog širenja virusa, ali je zabrinutost opala sa 90% početku pandemije na 76% mjeseca dana kasnije. Istovremeno je blago raslo nezadovoljstvo strogim mjerama, iako je svo vrijeme između 62-69% građana podržavalo nivo uvedenih restrikcija (Klix, 2020a). Početkom 6.mjeseca 41% građana misli da će doći do drugog vala pandemije COVID-19 ali su podijeljenog mišljenja po pitanju novih restrikcija. Dok 46% smatra da treba uvesti identične ili strože restrikcije, 42% smatra da one trebaju biti blaže, minimalne ili da ne treba uvesti nikakve mjere (Klix, 2020b). Iz ovih ispitivanja javnog mnijenja se može prepoznati da su građani većinom zadovoljni reakcijom vlasti u BiH, koliko god ona bila nekoordinirana, popraćena aferama i nestručnošću, te se svodila na krute restrikcije.

Demokratski potencijal višerazinskog odlučivanja

U složenom sustavu upravljanja u BiH su pod uvjetima krize donesene mnoge mjere koje ograničavaju ili ukidaju osnovne slobode građana. Dio mjera su i prekoračile potrebu nužnog djelovanja u borbi protiv pandemije COVID-19, a neke su bile i protuzakonite. U RS-u je početkom 4.mjeseca donesena Uredba o prekršaju izazivanja panike i nereda koja zabranjuje iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti, uključujući preko društvenih mreža, uz predviđene kazne. Međutim, nije objašnjeno što se zapravo može smatrati lažnom vijesti i tvrdnjom niti tko sprovodi uredbu što otvara prostor za vlast da sankcionira opoziciju, zastrašuje kritičare i ograničava rad novinarima. Nakon brojnih kritika iz države, inozemstva i međunarodnih organizacija, te sumnji u zakonitost Uredbe je ista nekoliko dana kasnije povučena.

Veći se skandal desio u FBiH gdje je vlast Kantona 10 objavila osobne podatke građana kojima je određena izolacija. Drugi kantoni i entiteti su također objavili imena osoba koje su kršile izolaciju ili su razmišljali o ovoj mjeri. U veoma kratkom roku je Agencija za zaštitu osobnih podataka BiH zabranila objavljivanje ovakvih podataka i oni su odmah povučeni. U svim daljnjim mjerama osobni podaci građana nisu javno objavljeni (Brändle et al. 2020a). Sudovi su se također uključili u pitanje tumačenja opravdanosti restriktivnih mjera. Krajem 4.mjeseca Ustavni sud BiH je po apelaciji nekoliko građana donio Odluku kojom je utvrdio kršenje prava na slobodu kretanja u FBiH za osobe starije od 65 i mlađe od 18 godina. Sud smatra da nije postojala pravična ravnoteža između restriktivnih mjera i javnog interesa zaštite javnog zdravlja jer nisu razmatrane blaže mjere niti je određeno vremensko ograničenje

restrikcija. Federalni štab civilne zaštite je nekoliko dana kasnije ukinuo zabrane kretanja.

U višerazinskom sustavu BiH je također došlo do određenog nadmetanja između razina, kako između RS i FBiH, tako i između kantona unutar FBiH. Kantoni sa velikim porastom broja oboljelih, njihove vlade, institucija, civilne zaštite i zdravstvo su prikazani kao loši primjeri, dok su oni koji su brzo uspjeli staviti širenje koronavirusa pod kontrolu ističani kao primjeri dobrog upravljanja krizom. Svih 14 vlada na različitim nivoima vlasti u BiH su pokušali iskoristiti priliku kako bi sebe pokazali u dobrom svjetlu. Ovo se također prenijelo i na iduće faze borbe protiv koronavirusa, uključujući i popuštanje mjera i ponovno otvaranje javnog života. I kod ovoga su se vlade nadmetale koja će se kao prva otvoriti kako bi ublažila negativne posljedice po privredu i budžet. U donošenju odluka u krizi je također moguće primijetiti kako nevolja može natjerati političke suparnika na suradnju. Pogotovo tijekom prvog mjeseca nakon uvođenja restrikcija, kada još nitko nije bio svjestan koje će razmjere prvi val pandemije u BiH imati, su vladajuće stranke sve tri etničke skupine dobro surađivale prilikom borbe protiv koronavirusa. Kada se situacija popravila i kako je došlo do popuštanja mjera, tako su počele ponovo rasti i međustranačke tenzije.

Ovi pozitivni primjer vladanja za vrijeme krize, kao i kontrole i neovisnih institucija i sudova, ne umanjuju sustavnu slabost institucija vlasti, veliki manjak stručnosti, te endemičnu korupciju na svim nivoima. Najveće afere su se desile kroz netransparentne i nezakonite nabavke medicinske opreme, prvenstveno respiratora. U FBiH je Federalna uprava civilne zaštite kroz sumnjivi sporazum nabavila stotinu respiratora za cijenu preko 5 milijuna Eura. S obzirom na nestašicu ove robe na svjetskom tržištu bi cijena bila možda i razumljiva, ali je nabavka tekla mimo pravila za javne nabavke tijekom stanja nesreće i posredstvom poljoprivredne tvrtke koja se bavi uzgojem malina, a ne uvozom medicinske opreme. U predmet se uključilo državno tužilaštvo i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH radi istrage o mogućem krupnom kriminalu i korupciji. Pod istragom su Premijer FBiH, direktor Federalne uprave civilne zaštite i vlasnik poljoprivredne tvrtke „Srebrna malina“, te su svi u jednom trenutku bili uhapšeni i saslušani. U RS se trenutno provodi istraga radi nabavka mobilne bolnice koja nikad nije u potpunosti isporučena, kao i radi nabavke respiratora po veoma visokoj cijeni. U kantonima se istražuju sumnjive nabavke maski i higijenskih sredstava posredstvom tvrtki bliskim ljudima na vlasti.

Iako su, suočeni sa krizom, vlasti pokušale držati sve informacije pod kontrolom to im nije pošlo za rukom. Afere o sumnjivim nabavkama i korupciji su otkrivene od medija i istraživačkih novinara. Prvenstveno internet portali su prvi iznosili informacije, te se javnost suočila sa institucijama koje pod izgovorom javnog zdravstva i sigurnosti djeluju u korist političkih stranaka i njima bliskih pojedinaca. Pogotovo u FBiH gdje je primjetna veća sloboda medija su otkrivene velike i male afere zloupo-

rabe položaja i stanja nesreće za političke svrhe. U RS gdje postoji veća kontrola vlasti nad medijima i informacijama su afere tek djelomično otkrivene ili sa velikim zakašnjenjem. Na primjeru afere „respiratori“ u FBiH postaje očigledno koliko su mediji zapravo bitni kao korektiv vlasti u vrijeme upravljanja krizom kada, kroz proglašenje vanrednog stanja, izvršna vlast sebi daje gotovo neograničenu slobodu djelovanja.

Izbori i demokracija u vrijeme pandemije COVID-19

Na Balkanu je 2020. trebala biti ključna izborna godina. Parlamentarni izbori su zakazani u pet država (Srbija, Hrvatska, Sjeverna Makedonija i Crna Gora), te izbori za lokalni nivo u dvije (Srbija i Bosna i Hercegovina). Održavanje izbora u uvjetima pandemije sa sobom donosi mnoge poteškoće budući da podrazumijevaju okupljanje velikog broja ljudi u kratkom vremenu na jednom mjestu. Na početku krize su parlamentarni izbori u Sjevernoj Makedoniji i Srbiji odgođeni za nekoliko mjeseci. Istovremeno je tek u rijetkim slučajevima ustavno i zakonski moguće odgoditi izbore na duži period, recimo do kraja pandemije. Neustavno odgađanje izbora ili kompromitiranje izbornog procesa pod izgovorom javnog zdravstva bi dodatno oslabilo krhku demokraciju u državama Balkana.

Potrebno je naglasiti da izbori u uvjetima pandemije nisu obični izbori. Kao prvo, vladajuće stranke i njihovi lideri imaju znatnu prednost budući da su kroz upravljanje krizom često nastupali u javnosti i medijima. Lideri ovih stranaka su se pojavili kao nosioci državnog odgovora na pandemiju koji je u većini država Balkana bio relativno uspješan. U trenutcima krize stanovništvo se okuplja oko lidera, makar ih ne podržavali u potpunosti, a to je i dokazano u slučaju pandemije koronavirusa na primjeru zapadnoeuropskih država (Bol, Giani, Blais i Loewen, 2020). Stranke opozicije su znači od samog početka u slabijoj poziciji s obzirom da su izvan medijske pažnje nekoliko mjeseci. Drugo, kroz mjere i restrikcije stranke na vlasti također mogu da oslabe mogućnost opozicije da mobiliziraju svoje glasače. Ukoliko su vladajuće stranke već imale autoritarne tendencije prije pandemije, te su se pozivale na ideologiju nacionalizma i zatvorenih granica, one će ojačati ovakve pozicije u krizi i za vrijeme izbora (Bieber, 2020). Primjerice, zabranom okupljanja se onemogućuju ili umanjuju politički mitinzi i protesti neistomišljenika, a kritika vlasti u medijima od strane opozicije se poistovjećuje sa kritikom jedinstva države u teškim vremenima ili čak izdajom. Države koje imaju visok rizik demokratskog nazadovanja za vrijeme pandemije uključuju Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru, dok sve druge države Balkana imaju srednji rizik (Lührmann, Edgell i Maerz, 2020).

Lokalni izbori u BiH su zakazani za 15.11.2020. godine (pomjereni su unazad mjesec dana radi neusvajanja državnog budžeta, što je indirektno povezano sa krizom). Do tog trenutka će se održati svi izbori u drugim balkanskim državama, te će BiH moći da sagleda njihova iskustva

i primijeni najbolje mjere. Iako se radi o lokalnim izborima, oni u BiH predstavljaju koliko izraz podrške lokalnim politikama i liderima, toliko i odraz zadovoljstva građana velikim etničkim strankama i politikama na entitetskom i državnom nivou. Što se sigurno može reći je da za održavanje izbora moraju postojati minimalni uvjeti slobode kretanja i javnog okupljanja. BiH nema mogućnost da u kratkom roku omogućiti masovno glasovanje van glasačkog mjesta, a također među građanima ne bi postojalo povjerenje prema takvom načinu glasovanja. Razvitak pandemije COVID-19 i stanje krize u BiH će odrediti mogućnost održavanja ovih izbora, što se može promijeniti i u veoma kratkom roku. Sloboda medija je također neizostavna karika koja se mora poboljšati, što je manji problem u FBiH nego u RS gdje su medijske slobode ograničene. Kako su mediji bili ključni u otkrivanju korupcije tijekom kriznog upravljanja, tako su oni potrebni prilikom izvještavanja o regularnosti izbornog procesa. IDEA je izradila osnovni set uputa koje se tiču održavanja izbora u uvjetima pandemije koji, uz mjere iz oblasti javnog zdravstva, mogu poslužiti kao vodilja u izradi posebnih propisa za glasovanje na ovim izborima (IDEA, 2020). Kompletan proces, od obuke osoblja, nominacije kandidata, političke kampanje, ponašanja na biračkom mjestu, prebrojavanje glasova, te rješavanje žalbi se treba propitati kako bi se uzele u obzir okolnosti krize i sprječavanja širenja zaraze. Što je najvažnije, sloboda izbora, sloboda govora i (ograničena) sloboda okupljanja se ne smiju dovesti u pitanje kako bi se osigurao legitimitet i integritet izbornog procesa, bez obzira na ograničenja koja nameće pandemija COVID-19.

Zaključak

Pandemija COVID-19 koja je se proširila na cijeli svijet početkom 3. mjeseca 2020. godine je tek nešto više od tri mjeseca stara. Optimistične prognoze govore da nam predstoji još malo manje od godina dana vladanja pod uvjetima krize prije nego što bude razvijena vakcina i cijepljen dovoljan postotak stanovništva. Zasiurno je pandemija COVID-19 velika, generacijska ili kataklizmička kriza koja će temeljito oblikovati svijet. Države Balkana, pa i BiH su prvi val ove krize prebrodile relativno dobro. Međutim, ovim državama, njihovim slabim institucijama i krhkoj demokraciji tek predstoji pravi test kako se kriza bude odmicala.

Set mjera koji je primijenjen tijekom prvog vala je teško ponovo primijeniti u narednom valu. Gubitak za privredu je već bio težak, a ponavljanjem rigoroznih zabrana kretanja bi bio nenadoknadiv. Istovremeno, države i njeni građani moraju naučiti nove forme društvene i poslovne interakcije kako bi spriječili da kriza izmakne kontroli kao što je bio slučaj u Italiji i Španjolskoj, te u dijelovima SAD-a. Redovito i transparentno testiranje, kao i redovito informiranje putem slobodnih medija su od ključalnog značaja. U trenutku kada se od građana BiH i drugih balkanskih država traži da budu odgovorni im treba pružiti koliko god informacija

je moguće kako bi mogli donijeti ispravne odluke. Ovo se naravno tiče i izbora i izbornih kampanja koje nam predstoje. Pandemija COVID-19 itekako može prerasti u prijetnju demokraciji ukoliko je autoritarni lider iskoriste u svrhu zatvaranja slobodnog političkog i društvenog dijaloga. S druge strane nas može naučiti novim načinima međusobne interakcije zasnovane na društvenoj empatiji koji mogu da savladaju uske grupne, etničke i privredne interese.

Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina in Times of Global Crisis

Abstract



The crisis of the COVID-19 pandemic did not bypass Bosnia and Herzegovina. It created challenges of crisis management for the country's complex institutional structure. Although the worst-case scenario did not happen, the crisis exposed major institutional weaknesses, poor coordination, endemic corruption, and authoritarian tendencies within consociational democracy and multilevel governance. The upcoming local elections at the end of the year will show whether BiH is able to maintain democratic rule and civil liberties during the crisis.

Key words



Crisis management, COVID-19, democracy, elections, Bosnia and Herzegovina

Literatura

- Bieber, Florian. 2020. Global Nationalism in times of the COVID-19 pandemic. *Nationalities Papers*, (u štampi), 1-13. doi:10.1017/nps.2020.35
- Bol, Damien, Marco Giani, André Blais i Peter John Loewen. 2020. The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, (u štampi), 1-9 doi:10.1111/1475-6765.12401
- Brändle, Max, Tamara Brankovic, Arjan Dyrnishi, Besa Kabashi-Ramaj, Igor Luksic, Nenad Markovikj, Filip Milacic, Tara Tepavac, Nenad Zakosek i Miroslav Zivanovic. 2020a. *Democracy and the State of Emergency: Responses to the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia - Report One, April 20, 2020*. Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Brändle, Max, Tamara Brankovic, Arjan Dyrnishi, Besa Kabashi-Ramaj, Igor Luksic, Nenad Markovikj, Filip Milacic, Tara Tepavac, Nenad Zakosek i Miroslav Zivanovic. 2020b. *Democracy and the State of Emergency: Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia - Report Two, May 18, 2020*. Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- IDEA. 2020. Elections and COVID-19. International IDEA Technical Paper 1/2020 (March 2020). doi:10.31752/idea.2020.11

- Kapidžić, Damir, Dušan Pavlović i Gordan Bosanac. 2018. Crisis Response in Bosnia and Herzegovina, Serbia and Croatia. U: Džihic, Vedran i Magdalena Solska. (ur.). *Crisis Governance in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia. The Study of Floods in 2014*, str.27-57. Oxford: Peter Lang. doi:10.3726/b13392
- Klix. 2020a. Šta je nama korona: Građane BiH sve više brinu ekonomske posljedice pandemije. Klix.ba, 24.04.2020. <https://www.klix.ba/biznis/sta-je-nama-korona-gradjane-bih-sve-vise-brinu-ekonomske-posljedice-pandemije/200424142> (pristup: 25.04.2020.).
- Klix. 2020b. Koronavirus u BiH: 41 posto građana smatra da će doći do drugog vala. Klix.ba, 10.06.2020. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/koronavirus-u-bih-41-posto-gradjana-smatra-da-ce-doci-do-drugog-vala/200610133> (pristup: 11.06.2020.).
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lührmann, Anna, Amanda B. Edgell i Seraphine F. Maerz. 2020. Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? V-dem: Policy Brief No. #23.
- Živanović, Miroslav. 2020. Democracy and the state of emergency in Bosnia and Herzegovina. *European Western Balkans*, 29.04.2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/29/democracy-and-the-state-of-emergency-in-bosnia-and-herzegovina/> (pristup: 07.05.2020.).

UDK 321.6:323(497.4/.7)

Covid 19 u Crnoj Gori - Novi atak vlasti na krhku demokratiju

Sažetak



Demokratija u Crnoj Gori bila je na udaru tokom vanredne situacije izazvane korona virusom, što predstavlja nastavak i ustaljenih autokratskih praksi koje su postojale i prije proglašavanja epidemije. Kršenje Ustava i zakonskih propisa, problematične izmjene zakona, marginalizacija uloge parlamenta, ograničavanje slobode medija i izražavanja, samo su neke od praksi kojima je vlast pribjegavala tokom epidemije. One su utoliko problematičnije što su zabilježene u državi koja već osam godina pregovora o članstvu u Evropskoj uniji pa bi zbog toga trebalo da je dostigla određeni nivo demokratizacije, ali i zbog toga što je 2020. izborna godina u Crnoj Gori, što dodatno utiče na neravnopravne pozicije u izbornoj trci. U ovom radu je ukazano na dimenzije problema autokratizacije u Crnoj Gori, uz zaključak da su autoritarne prakse duboko ukorijenjene u samom sistemu koji je kontrolisan od strane iste partije već trideset godina.

Ključne riječi



epidemija, kriza, demokratija, autoritarne prakse.

[1] Autorka je izvršna direktorka Politikon mreže, nezavisnog istraživačkog centra iz Podgorice. E-mail: jovana@politikon.me

Korijeni autokratizacije u Crnoj Gori

Uvođenjem višepartijskog sistema u Crnoj Gori 1990. godine transformisan je dotadašnji nedemokratski režim u formalno demokratski, a zapravo konkurentno autoritarni uprkos postojanju demokratskih institucija. U ovakvim režimima nosioci vlasti krše demokratske principe toliko često da ne ispunjavaju uobičajene minimalne standarde potrebne za demokratiju (Levitsky i Way, 2002: 51). U centru autoritarnog načina vladanja nalaze se nejednaki uslovi za političku utakmicu² po kojima partije na vlasti koriste institucionalnu prednost³ što umanjuje šanse opozicije na izborni uspjeh, a ovaj trend je posebno izražen u poslednjih trideset godina u postkomunističkim državama (Eibl i Gregor, 2019).

Promjene u Crnoj Gori od uspostavljanja multipartizma se ne mogu posmatrati kroz smjenjivost vlasti, budući je Demokratska partija socijalista (DPS) formirala sve dosadašnje Vlade⁴, već kroz unutrašnje promjene u samoj partiji, kao i u spoljno-političkom kursu. Otuda su najznačajniji koraci u tom pravcu bili podjela DPS-a i konačno okretanje leđa politici Slobodana Miloševića u Srbiji 1997. godine, obnova nezavisnosti na referendumu 2006. godine, te reforme koje su do sada sprovedene na putu ka punoj integraciji u EU i NATO. Upravo je deklarativna orjentisanost ka zapadu i liberalnoj agendi jedan od stubova koji je omogućio tranziciju potpuno autokratske vlasti tokom devedesetih godina u tzv. prozapadni konkurentski autoritarni režim vlasti, budući da su EU i NATO putem fi-

[2] Uneven playing field

[3] Na institucionalnu prednost koju uživa vladajuća partija u Crnoj Gori ukazao i je i OEBS u svom finalnom izvještaju nakon predsjedničkih izbora u Crnoj Gori "predsjednički izbori održani 15. aprila protekli poštujući fundamentalne slobode, iako je kandidat predložen od strane vladajuće stranke uživao institucionalnu prednost", vidjeti: OSCE (2018). *Crna Gora - Predsjednički izbori - Konačni izvještaj*, https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/387317_0.pdf

[4] Crna Gora je jedina država na Zapadnom Balkanu koja nikada nije smijenila vlast na demokratskim izborima.

nansijske podrške, partnerskog odnosa i isticanja leaderskog statusa Crne Gore na Zapadnom Balkanu pomagali opstajanje autokratskih praksi (Bieber, 2020: 104) trgujući demokratijom zarad stabilnosti u državi i regionu (BiEPAG, 2017). Ipak, iako članica NATO od 2017. i pregovora o punopravnom članstvu u Evropskoj uniji od 2012. godine, reformski procesi imaju ograničeni uticaj na demokratiju.

Država jeste dostigla određeni nivo demokratizacije i to posebno nakon 2006. godine, ali tokom poslednje decenije bilježi značajno nazadovanje koje se poklapa sa globalnim trendom krize demokratije. Crna Gora po brojnim izvještajima koji prate stanje demokratije i sloboda u zemlji po svim parametrima ili stagnira ili nazaduje. Tako se npr. u poslednjem izvještaju Freedom House-a⁵ iz aprila Crna Gora više ne ubraja u polukonsolidovane demokratije, već u hibridne režime (Csaky, 2020), odnosno u sivu zonu između demokratije i otvorene autokratije. Po ovoj metodologiji, tas na vagi između poludemokratskog ili poluautoritarnog režima prevagnuo je na stranu autoritarizma, što znači da je stepen ozbiljnih kršenja demokratskih principa od kojeg zavisi ova klasifikacija (Zagorski, 2009: 488) u uzlaznoj putanji. Otuda je cilj ovog rada da ispita u kojoj mjeri su poštovani demokratski principi tokom krize izazvane korona virusom i da li je ona bila izgovor za suspenziju demokratije pod geslom zabrinutosti za javno zdravlje i živote građanki i građana. U cilju razumijevanja konteksta u kojem mjere donešene polazi se od kratkog objašnjavanja institucionalnog i zakonskog okvira na osnovu kojih je Vlada upravljala krizom, a nastavlja analizom primjene mjera. U ovom radu uzeti su u obzir:

- 1) Kršenje demokratskih standarda, osnovnih ljudskih prava i sloboda, te selektivna primjena mjera, odnosno sankcionisanja za njihovo kršenje;
- 2) Problematične izmjene zakona kojima se pod geslom saniranja posledica izazvanih korona virusom promijenja izborna pravila u izbornoj godini i samim tim dodatno narušeni uslovi za fer izbornu utakmicu.

Upravljanje krizom izazvanom korona virusom

Crna Gora je bila poslednja država koja je objavila postojanje novog korona virusa 17. marta i druga koja je objavila završetak epidemije, 3. juna, nakon 28 dana od poslednjeg registrovanog slučaja. Na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, Ministarstvo zdravlja je 27. marta 2020. godine donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bo-

[5] Metodologija Freedom House prati stanje demokratizacije u zemlji na osnovu sedam oblasti i to: Nacionalno demokratsko upravljanje, Izborni proces, Civilno društvo, Nezavisnost medija, Lokalno demokratsko upravljanje, Nezavisnost pravosuđa, Korupcija

lesti Covid 19.⁶ Od samog početka epidemije registrovane su 324 osobe inficirane korona virusom, od čega se 315 osoba oporavilo, a 9 je smrtnih slučajeva.⁷ Uz ove brojke, kao i način komunikacije sa javnošću, ažuriranje informacija dva puta dnevno i postepeno ublažavanje mjera, Vlada je krizom upravljala dobro, što je, na prvi pogled, stavilo u drugi plan probleme demokratije.

Upravljanje krizom je povjereno Nacionalnom koordinacionom tijelu za zarazne bolesti (NKT) i ovo tijelo čini 18 članova, dok je za njegovog predsjednika imenovan potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem Milutin Simović. Struktura NKT podrazumijeva i pet operativnih štabova.⁸ Međutim, Vlada, na samom početku, nije upoznala javnost sa pravnim osnovom uspostavljanja ovog tijela, pa čak ni sa njegovim sastavom, i tek je na učestalo interesovanje javnosti informacija objavljena na internet prezentaciji Vlade 14. aprila 2020. godine. Ipak, ni ona nije sadržala detalje o tome kada je NKT uspostavljeno, a iz informacija koje su "procurile" u javnost se vidi da je ovo tijelo dvije nedelje funkcionisalo bez pravnog osnova budući da su prve mjere donešene 15. marta, a NKT formirano 30. marta (Uljarević, 2020: 7) .

U Crnoj Gori nije formalno uvedeno vanredno stanje, ali su uvedene mjere bile izuzetno stroge i nisu se bitno razlikovale u odnosu na mjere koje su uvedene u državama u kojima je vanredno stanje proglašeno. Ovakva odluka otvorila je polemike da li su pojedine mjere mogle biti uvedene bez vanrednog stanja, a opravdana je odredbama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Nepoštovanje tako donijetih mjera u vanrednoj situaciji povlači krivičnu odgovornost, jer Krivični zakonik u članu 287 precizira "ko ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine".⁹ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u članu 54 predviđa niz mjera koje je moguće uvesti tokom vanredne situacije.¹⁰ U skladu sa tim odredbama, Vlada je zabranila napuštanje objekata sta-

[6] Ministarstvo zdravlja, <http://www.mzdravlja.gov.me/vijesti/223323/Naredba-o-proglasavanju-epidemije-zarazne-bolesti-COVID-19.html>

[7] Podaci od 12. juna 2020. godine, dostupno na Internet prezentaciji Instituta za javno zdravlje Crne Gore, <https://www.ijzcg.me/>

[8] Za 1) koordinaciju mjera sa sprječavanje širenja koronavirusa 2) sprovođenje aktivnosti u vezi sa povratkom crnogorskih državljana iz inostranstva 3) podršku privredi za vrijeme trajanja mjera za sprječavanje širenja koronavirusa 4) povlačenje i koordinaciju međunarodne pomoći i 5) upravljanje donacijama.

[9] Krivični zakonik Crne Gore, "Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>

[10] 1) zabrana okupljanja na javnim mjestima 2) ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom 3) zabrana ili ograničenje putovanja 4) zabrana ili ograničenje prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda 5) vanredna vakcinacija - Član 54 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, "Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018

novanja i ova mjera je bila na snazi od 30. marta i to radnim danima od 19 do 5h ujutru, subotom od 13 do 5h i nedeljom od 11 do 5h. Stanovništvo je poštovalo mjere koje je uvelo NKT, ali je bilo i kršenja, posebno zabrane kretanja, ali i javnih okupljanja, zbog čega je podnesen veliki broj krivičnih prijava.

Epidemija i demokratija u Crnoj Gori

Kao što se može vidjeti iz objašnjenog okvira, mjere koje je u ime Vlade uvelo NKT su uglavnom bile u skladu sa zakonskim propisima. U tom smislu problematična je odluka od 21. marta 2020. godine o objavljivanju spiska lica kojima je zbog boravka u inostranstvu određena mjera obavezne samoizolacije. Ovakvom odlukom prekršen je Ustav koji precizira da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo u obimu koji ovaj pravni akt dopušta i u mjeri u kojoj bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno i opravdano.¹¹ Takvim postupanjem prekršene su i odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kao i član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP) kojim je garantovano pravo na zaštitu privatnosti i porodičnog života. Ovo pravo može biti ograničeno u cilju zaštite zdravlja, ali samo u skladu sa zakonom i u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu.¹² Niti jedan od ova dva uslova nije ispunjen u konkretnom slučaju.

Formalna odluka o objavljivanju spiska nije dostupna javnosti, a nakon velikog pritiska javnosti čini se i da je pozitivno mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka naknadno pribavljeno. Spisak je objavljen na internet prezentaciji Vlade i redovno je ažuriran, a sadržao je imena i adrese osoba kojima je određena mjera samoizolacije. Iako je npr. u Bosni i Hercegovini postojao je isti zahtjev od strane pojedinih političkih partija, ali i premijera jednog od entiteta, Agencija za zaštitu ličnih podataka je 24. marta odlučila da zabrani javno objavljivanje ovih podataka i te odluke su se pridržavale sve institucije (Čerimagić, 2000). Osim kršenja Ustava, više zakonskih propisa i međunarodnih standarda u ovoj oblasti, objavljivanjem spiska omogućen je dalja upotreba i zloupotreba ličnih podataka građanki i građana poput kreiranja i korišćenja aplikacije crnagorakorona.com, a kojom je omogućeno određivanje udaljenosti od osoba u obaveznoj samoizolaciji na osnovu geolokacije. Pored reagovanja dijela civilnog društva, pojedini mediji su odbili da objave ovaj spisak, dok je 54% građanki i građana je izrazilo neslaganje sa objavljivanjem imena, jer je to, po njihovom mišljenju, potencijalni osnov za njihovu stigmatizaciju.¹³ Dodatno, podnešena je

[11] Ograničenje ljudskih prava i sloboda, Član 24, Ustav Crne Gore, "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

[12] European Court of Human Rights (2019). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf

[13] Ipsos (2020), Stavovi građana Crne Gore o korona virusu, Istraživanje javnog mnjenja, https://www.unicef.org/montenegro/sites/unicef.org.montenegro/files/2020-05/IPPOS%20May%202%20MNE%20za%20sajt_0.pdf

i inicijativa Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke NKT za zarazne bolesti da objavi i ažurira imena lica kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji od 14 dana, ali odluka tek treba da bude donešena.

Kriza izazvana korona virusom je nastala tokom održavanja masovnih protesta/litija koje je Srpska pravoslavna crkva (SPC) širom zemlje organizovala povodom usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti u decembru 2019. godine.¹⁴ Zbog toga je ubrzo nakon donošenja mjera bilo određenog nezadovoljstva, ali je ono, nakon komplikovanja epidemiološke situacije, oslabilo. Iako je bilo određenih kršenja mjere zabrane vjerskih obreda, većih incidenata nije bilo sve do 12. maja kad su nakon okupljanja vjernika u Nikšiću privedeni su episkop i sveštenstvo SPC, ali ista mjera nije primijenjena nakon masovne proslave 21. maja, Dana nezavisnosti,¹⁵ što ukazuje na selektivnu primjenu mjera. Nedavno istraživanje pokazuje da 68,9% građanki i građana smatra da se zakon u Crnoj Gori ne primjenjuje jednako na sve.¹⁶

Osim selektivnog sprovođenja mjera, nastavljena je praksa privođenja zbog sumnje o izvršenju krivičnog djela izazivanja panike i nerada,¹⁷ koja je i prije epidemije bila učestala, a konkretno tokom epidemije zbog objavljivanja satiričnih stihova i dijeljenja informacija koje su objavili regionalni portali.

Kontrolna uloga Skupštine je i u redovnim okolnostima gotovo u potpunosti zanemarena i ne postoji balans između tri grane vlasti. Štaviše, od parlamentarnih izbora 2016. godine dio opozicije ne učestvuju u njenom radu. S obzirom na to da čak i vanredno stanje mora biti sprovedeno uz parlamentarnu kontrolu, ne postoji opravdanje za to što je uloga parlament tokom epidemije marginalizovana, što je dio opozicija nazvao ignorisanjem ustavnih procedura i izuzimanje parlamenta iz vitalnih procesa donošenja odluka tokom krize izazvane korona virusom.¹⁸ Vlada je uključila Skupštinu tek u završnoj fazi krize¹⁹ kada je trebalo da usvoji određene, problematične, izmjene zakona. Krajem aprila poslanici

[14] Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, "Sl. list CG", br. 74/2019

[15] Institut alternativa (2020). *Policija ne smije da diskriminiše učesnike javnih okupljanja*, <https://institut-alternativa.org/policija-ne-smije-da-diskriminise-ucesnike-javnih-okupljanja/>

[16] Politikon mreža (2020). *Percepcija javne uprave - Izvještaj*, <https://politikon.me/2020/06/09/dissatisfaction-and-apathy-are-the-main-tools-of-montenegrin-citizens/>

[17] Član 398 Krivičnog zakonika: 1) Ko iznošenjem ili pronošenjem lažnih vijesti ili tvrdjenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mjera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. 2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno putem medija ili drugih sredstava javnog obavještanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

[18] Kajošević, Samir (2020). *The Montenegrin opposition accused the government of ignoring constitutional procedures and leaving parliament out of vital decision-making processes amid the coronavirus crisis*, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2020/03/31/montenegro-govt-accused-of-flouting-constitution-amid-crisis/>

[19] Zasedanje je počelo 22. aprila 2020. godine

vladajuće većine²⁰ usvojili su izmjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja zbog “ublažavanja posljedica epidemije na socijalni status najugroženijih kategorija stanovništva” i time omogućili isplatu socijalnih davanja u izornoj godini i u slučaju epidemije ili pandemije zaraznih bolesti, što je ranije uvedeno kao mehanizam za ograničavanje zloupotreba jednokratnih pomoći u izborne svrhe. Istovremeno, odbijen je amandman poslanika opozicije²¹ kojim je predloženo formiranje posebnog tijela sačinjenog od predstavnika vlasti, opozicije i civilnog sektora i kontrolisalo izdvajanje socijalne pomoći iz budžetske rezerve. Takođe, usvojene su i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se omogućava produženje mandata lokalnoj skupštini u slučaju da on ističe ne samo za vrijeme vanrednog stanja, već i tokom vanredne situacije, a najduže 90 dana po prestanku okolnosti koje su je izazvale. Ovakav potez vlasti može se okarakterisati kao još jedan zaštitni mehanizam u slučaju da kriza potraje i poklopi se sa istekom mandata lokalnih skupština. Na ovaj način, vladajuća partija je dodatno narušila pravila za održavanje izbora i ponovo iskoristila okvir u kojem već 30 godina ima institucionalnu prednost.

Zaključak

Vanredne situacije i stanja zahtijevaju posebne mjere i uvijek vode ograničavanju ljudskih prava i sloboda u mjeri i vremenskom okviru u kojima je to potrebno i opravdava svrhu uvođenja, pa tako ni kriza izazvana korona virusom nije izuzetak. Međutim, vanredne situacije ne mogu biti izgovor za suspenziju demokratije (BiEPAG, 2020 b: 9), što je u mnogim zemljama bio slučaj gdje su vladajuće elite iskoristile pandemiju za dodatno jačanje svoje vlasti. Na Zapadnom Balkanu taj trend utoliko problematičniji što se ni u regularnim uslovima građanke i građani ne mogu osloniti na vladavinu prava, pa je stanje tokom krize bilo još kompikovanije. Aktivnosti crnogorske Vlade i preduzete mjere tokom epidemije zarazne bolesti Covid 19 su jednim dijelom bile opravdane i zakonite uslijed potrebe suzbijanja korona virusa, ali drugim dijelom novi atak na ionako loše stanje demokratije. Autoritarni obrasci su duboko ukorijenjeni u sistemu, pa je njihovo korišćenje samo nastavljeno tokom epidemije.

[20] Poslanici opozicije nijesu prisustvovali glasanju.

[21] Socijaldemokratska partija (SDP)

Covid-19 and Montenegro: Giving leeway for yet another attack on a fragile democracy

Abstract



Democracy in Montenegro was under attack during the emergency situation caused by the coronavirus, which is a continuation of some well-established autocratic practices that existed even before the epidemic. Violations of the Constitution and other legal regulations, controversial changes to the law, marginalization of the role of parliament, restrictions on media freedom and freedom of expression, are just some of the practices that the government resorted to during the epidemic. They are all the even more problematic as they have been recorded in a country that has been negotiating membership in the European Union for eight years now, so it should have reached a certain level of democratization so far, but also due to the fact that 2020 is an election year in Montenegro while such practices further affect an even playing field. This paper points out the dimensions of the problem of autocratization in Montenegro, concluding that authoritarian practices are deeply rooted in the system itself, which has been controlled by the same party for thirty years.

Key words



epidemic, crisis, democracy, authoritarian practices.

Literatura

- Bieber, Florian (2020). *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, Routledge
- BiEPAG (2017). *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>
- BiEPAG (2020). *Zapadni Balkan u doba globalne pandemije*, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2020/04/Zapadni-Balkan-u-doba-globalna-pandemije1.pdf>
- Ćerimagić, Adnan. (2020), *When the rule of law is defended: Three examples from Bosnia and Herzegovina*, Politikon Network, <https://politikon.me/2020/06/07/when-the-rule-of-law-is-defended-three-examples-from-bosnia-and-herzegovina/>
- Csaky, Zselyke (2020). *Nations in Transit 2020 - Dropping the Democratic Façade*, Freedom House, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf
- Eibl, Otto, Gregor, Milos (2019). *Thirty Years of Political Campaigning in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan
- European Court of Human Rights (2019). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf
- Kajošević, Samir (2020). *The Montenegrin opposition accused the government of ignoring constitutional procedures and leaving parliament out of vital decision-*

- making processes amid the coronavirus crisis*, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2020/03/31/montenegro-govt-accused-of-flouting-constitution-amid-crisis/>
- Krivični zakonik Crne Gore, "Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>
- Levitsky, Steven and Way Lucan Ahmad (2002). *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*: Journal of Democracy, Volume 13. Issue 2
- Institut alternativa (2020). *Policija ne smije da diskriminiše učesnike javnih okupljanja*, <https://institut-alternativa.org/policija-ne-smije-da-diskriminise-ucესnikе-javnih-okupljanja/>
- Ipsos (2020), *Stavovi građana Crne Gore o korona virusu - Istraživanje javnog mnjenja*, https://www.unicef.org/montenegro/sites/unicef.org.montenegro/files/2020-05/IPSO%20May%202%20MNE%20za%20sajt_0.pdf
- OSCE (2018). *Crna Gora - Predsjednički izbori - Konačni izvještaj*, https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/387317_0.pdf
- Politikon mreža (2020). *Percepcija javne uprave - Izvještaj*, <https://politikon.me/2020/06/09/dissatisfaction-and-apathy-are-the-main-tools-of-montenegrin-citizens/>
- Uljarević, Daliborka, Milaš Tamara, Damir Nikočević (2020). *Crna Gora i korona: Stanje nacije u prvih šest sedmica*, Centar za građansko obrazovanje, , <http://media.cgo-cce.org/2020/04/Crna-Gora-i-korona.pdf>
- Ustav Crne Gore, "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>
- Zagorski, Paul W. (2009). *Comparative Politics: Continuity and Breakdown in the Contemporary World*, Routledge
- Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, "Sl. list CG", br. 74/2019
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, "Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018.

UDK 614(578):342.5

State of democracy in times of pandemic - North Macedonia

Abstract



The Republic of North Macedonia has had a relatively stable democratic rise in the period prior to the pandemic caused by the Covid-19 virus. However, the crisis that officially started in February 2020 in the country, brought a new political paradigm along. Besides the heavy mobility restrictions imposed in the country, North Macedonia has been undergoing a period with postponed elections, a technical Government as well as a Parliament that was self-dissolved prior to the crisis and refused to reconvene during the state of emergency proclaimed by the President of the country. This has put North Macedonia in a very delicate position, additionally challenged by the very instable relations between the state and the religious communities, whose behavior has created political turmoil in the country.

Key words



North Macedonia, Covid-19, state of emergency, Parliament, technical Government, elections, religious groups.

[1] Author is professor at Faculty of Law Ss. Cyril and Methodius University. E-mail: nenad.markovic@gmail.com

The period prior to the outbreak of the Covid-19 pandemic and its arrival in North Macedonia in February 2020, was marked with a visibly increasing democratizing trend and a gradual improving of the situation in the country in the areas of foreign policy, democratic governance and media freedoms. North Macedonia officially became a member of the North American Treaty Organization on 27th March 2020 (NATO, 2020) and opened accession negotiations with the European Union three days earlier, expecting a very soon delivery of the negotiation framework by the EU (EWS, 2020). However, these political achievements came with a huge price concerning the political scene in the country, given that the precondition for both joining NATO and opening the negotiation process was the signing of the Prespa Agreement on 17th June 2018 (Government of the Republic of North Macedonia, 2020), that ended the three-decade long dispute of (now) North Macedonia and Greece over the name of the country. The Agreement irreversibly polarized the Macedonian political scene into supporters and adversaries of the Prespa Agreement, creating a political gap that will hardly be overpassed soon.

Nevertheless, gradual democratic advancement was noted in the country by Freedom House in its report on North Macedonia for 2019 where the country has a progress of 4 points and went from 59/100 in 2018 to 63/100 points in the rankings, which is 8 points more compared to 2017 (57/100) (Freedom House, 2019). Slight improvements are visible in all areas of democratic governance although North Macedonia has remained in the group of countries labeled as “partly free” (ibid).

Additionally, media freedoms have been improving with a relatively fast pace, given that Reporters without Frontiers place North Macedonia on the 92nd place in the World Press Freedom Index for 2020, which is an improvement of 3 places compared to 2019 (Reporters without borders, 2020). Although this might not seem as an optimistic result overall, one should have in mind that in 2016 North Macedonia was 118th in the overall ranking of the World Press Freedom Index, which was one of the worst results in the country ever since its independence in 1991 (ibid). All in all, the outbreak of the Covid-19 pandemic in February 2020 was intercepted with a relatively positive trend in terms of democratic performance of the country, although with a deeply divided and adversarial political scene, which was the main undermining political factor in the efforts of the Macedonian society to reestablish a functional democracy under the weight of the limitations imposed by the pandemic itself.

A timeline of a pandemic crisis

The initial moment of the pandemic crisis in North Macedonia was 26th February 2020, when the first case of Covid-19 was diagnosed in the country (Institute of public health, 2020). From that point onwards, the pandemic started to spread progressively, and the authorities were for-

ced to undertake urgent measures in order to face the first wave of the disease. The Government reacted very quickly and on 10th and 11th March 2020 the Government decided on the discontinuation of the educational process on all levels, prohibition on public events in confined and open spaces over 1000 participants, prohibition on holding all sporting events, mandatory self-isolation of persons arriving from medium and high-risk countries as well as partial ban on travelling abroad in medium and high-risk countries (Government of the Republic of North Macedonia, 2020). Based on the Law on protection of the citizens from infectious diseases (2004) as well as the Law on crisis management (2005) a very resolute measure was introduced on 13th March 2020, where two municipalities with a very long tradition of immigration in Western Europe, Debar and Centar Zhupa, were quarantined as areas of Covid-19 outbreak (Government of the Republic of North Macedonia, 2020). On 14th March 2020 the Government decided on closing all land border crossings for vehicles' and persons' circulation except five (one with each neighbor), the airport in Ohrid was given a grace period of 48 hours after which it would be closed, all shops, coffee shops, bars, clubs, casinos and betting facilities were immediately closed with the exception of supermarkets, food stores and pharmacies, and all citizens coming from high and medium-risk countries were automatically send to a 14-day self-isolation with a written order by the Ministry of Health. Two days later the Government decided to close all border crossings for civil transport (cargo transport excluded) as well as to shut down the airport in Skopje for civilian transport. On 17th March 2020 all political leaders of major political parties gather under the auspices of president Stevo Pendarovski and decide on postponing the parliamentary elections indefinitely (President of the Republic of North Macedonia, 2020). Pre-term parliamentary elections were previously scheduled for 12th April 2020, and ever since the self-dissolution of the Macedonian Parliament on 12th February 2020, North Macedonia has had a technical Government. This format was envisaged after the Pržino process in 2016 and it means inclusion of the political opposition in the Government 100 days prior to elections.

Rights and freedoms in pandemic times

Although no serious infringements of human rights have been detected ever since the breakout of the pandemic in the country, very serious limitations have been imposed on mobility of citizens. The developments in the country and the spread of the Covid-19 virus instigated strict mobility restrictions. Mobility restrictions officially started on 19th March 2020 where different restrictions were introduced regarding different age groups, based on the epidemiological risk. Such measures entail restrictions on free movement (so called "police hour") for all citizens on the whole territory of the country between 9 P.M and 5 A.M; restrictions of

free movement for senior citizens over 67 years old starting from 11 A.M until 5 A.M, the following day; restriction on free movement of minors, under 18 years of age, from 9 P.M until 12 A.M the following day; during weekends (Saturday and Sunday) the restriction of free movement starts at 4 P.M and lasts until 5 A.M next morning; as well as prohibition of gatherings of groups of citizens in numbers exceeding five people, in parks and other public spaces and areas (Government of the Republic of North Macedonia, 2020).

Special measures were introduced by the Government in the city of Kumanovo, after a local outbreak of Covid-19 meaning restrictions on free movement in the city from 4 P.M. until 5 A.M the following day on working days, as well as restriction on movement during weekends starting Friday 9 P.M and ending Monday 5 A.M. The strictest measures in the country were introduced on 6th April 2020, effective 8th April 2020, given that the previous format of mobility restrictions imposed in Kumanovo was applied to the whole country. However, the harshest mobility restrictions were introduced during Orthodox Easter with complete mobility restriction for all citizens on the territory of the whole country during Orthodox Easter weekend (17th-19th April 2020) starting at 17th April (Friday) at 5 P.M. and ending on 21st April at 5 A.M (Monday). This has been a format of mobility restriction of 84 hours in total, the longest mobility restriction up to date in the country. Similarly, the Government introduced mobility restrictions for the Muslim religious holiday Ramadan Bayram, although shorter, since the epidemiological situation was temporarily calmer at the moment (ibid).

Currently, measures adopted in this initial phase of the crisis are being adjusted on the whole territory, and mobility restrictions were completely abolished by the Government on 27th May 2020. Further liberalization measures relate mostly to restarting the economy and reopening of private enterprises under heavy restrictive and protective measures.

When it comes to other aspects of the crisis related to human rights and freedoms, one should underline that no formal constraints on media reporting have been introduced in the country. Opposition media are very critical of the Government and media discourse is very polarized and open. No journalists have been arrested or in any way limited to report on the activities undertaken by the Government. Daily press conferences by government officials are the main modality of communication with the public where journalists have the opportunity to ask questions on every occasion via Zoom.

Personal data protection has been a critical issue in North Macedonia ever since the start of the Covid-19 crisis, and the Government has not revealed the identity of infected individuals or deceased patients. Nevertheless, the size of the country and fast fluctuations of data on social networks have resulted in revealing the identity of a number of citizens in a relatively short time span. A number of newspapers and online portals have revealed occupational and professional data on individual

cases, which were sufficient for revealing the identity of the respective individuals. Another issue related to personal data protection was the introduction of the "StopKorona!" mobile phone application introduced by the Government. This application exchanges data with nearby phones via the Bluetooth protocol (follows location of user as well) and alerts users on being in close proximity to infected persons in a given time period. Although the Government has guaranteed its safety apropos personal data and surveillance of citizens, the opposition and a number of IT experts on social networks have warned against the safety of the application. However, the downloading of the application is on voluntary basis (Markovikj, 2020: 26).

Aside of isolated incidents, there are no organized civil society groups revolting or massive media pressure against the Government, on account of respecting human rights and freedoms in the country. However, a major societal polarization occurred concerning the issue of religious rights, given that the Government refused to completely close all religious object and allowed for the communion (Eucharist) to take place during Orthodox Easter, as well as allowing Muslim believers to convene at the mosques during Ramadan Bayram, although under protective measures. Although wearing protective gear and maintaining social distance was relatively respected on both occasions, the very propulsive standpoint of the state apropos the religious communities in the country initiated a vehement debate in society, with opposers of this "liberal" approach blaming the Government that it might be responsible for a possible epidemiological spread of the Covid-19 virus after Easter and Ramadan Bayram. Counter-reaction on the religious part of society has also been very loud, opposing the prohibitive approach when it comes to practicing religion, which additionally polarized civil society in the country (Markovikj, 2020: 28).

State of emergency and the unsummoned Parliament

Speaking of human rights and freedoms and their possible curtailment during the pandemic caused by Covid-19, an important aspect is revealed when one posts the debate on the state of emergency in the country. Public opinion in the country was undoubtedly supportive of repressive measures (Sitel TV, 2020), however it is doubtful whether there was a clear understanding that repressive measures are only partially related to the state of emergency. As the Constitution of North Macedonia proclaims there are two direct consequence from proclaiming the state of emergency: 1) Government concentrates all executive and legislative power via the possibility to issue governmental decrees (decree-laws) that have legally binding force and serve instead of Laws (referenca) and 2) state of emergency serves as a clear constitutional bases for possible limitations on human rights as clearly provisioned in Article 54

of the Constitution (Constitution of the Republic of North Macedonia, 2020), where such limitations are possible only during a state of emergency. That is exactly why a very vehement debate in society developed on introducing a state of emergency in the country. The President of the Republic of North Macedonia, Stevo Pendarovski, responding to this growing concern summoned the Security Council of the Republic of North Macedonia on 16th March 2020 in order to advise on the matter. After the session of the Security Council, the President issued a statement where state of emergency was not declared but stating that the Security Council will follow the development of the situation. The Government, on 18th March 2020, required from the Parliament of the Republic of North Macedonia to declare a state of emergency. However, the Parliament of the Republic of North Macedonia was not in session anymore, due to the scheduled pre-term elections that were to be held on 12th April 2020. The Constitution, however, in its article 125 gives the possibility the state of emergency to be declared by the President of the country (Constitution of the Republic of North Macedonia, 2020), if the Parliament cannot assemble for any reason, so the request for declaring the state of emergency was formally forwarded to the President. The President declared a state of emergency in duration of 30 days on 18th April 2020 (President of the Republic of North Macedonia (b), 2020). Since then it was prolonged three times: 16th April 2020 (for additional 30 days), 15th May (for additional two weeks) and 30th May 2020 (additional two weeks).

The most controversial debate of interest for democratic and constitutional theory developed around the issue of reconvening the Parliament under the state of emergency in the country. Although there is a constitutional possibility for the Parliament to assemble and confirm the state of emergency, as clearly provisioned in the Constitution (Constitution of the Republic of North Macedonia, 2020), constitutional lawyers divided into two groups with completely opposing standpoints on the issue. The first group claimed that the Constitution cannot reconvene since it self-dissolved due to the deadlines related to the pre-term parliamentary elections (Pavlovska, 2020). The second group of constitutional lawyers stated that under the relevant Article 64 of the Constitution the Parliament can reconvene i.e. the mandates of the MPs are prolonged under the state of emergency (360 stepeni, 2020). The two standpoints seem irreconcilable, whereas political actors also inclined towards the first or the second depending on the political campus they belong to. All in all, the parliamentary speaker, Talat Xhaferi, refused to summon the Parliament, ignoring the initiative of 30 MPs for reconvening, submitted to him on 23rd April 2020 thus inclining to the first interpretation of the Constitution. The initiative was submitted by MPs from the governing Social-Democratic Union of Macedonia (SDSM) while the opposing VMRO-DPMNE was against reconvening the Parliament. The governmental partner of SDSM, the Democratic Union for Integration (DUI), the party of the parliamentary speaker Talat Xhaferi, was also against reconvening

the Parliament, while the President of the country openly advocated for reconvening the Parliament, getting into an open public conflict with the President of the Parliament of the Republic of North Macedonia.

All in all, the Parliament of the Republic of North Macedonia was not reconvened in the times when it was needed the most, and the complete accumulation of power was held by the Government. Strangely enough, North Macedonia ended up as one of the few countries with a dysfunctional (or inexistent more precisely) parliamentary composition in critical times, at the same time with a vastly polarized political discourse. At the same time, part of the opposition has challenged the content of the decree-laws promulgated by the Government, blaming the Government that only a third of the decree-laws are in essence related to the Covid-19 pandemic (referenca). This has really challenged the democratic capacity of the country and has resulted in vast accumulation of power in the hands of the executive, in a situation where democratic control by the Parliament seemed impossible due to different constitutional interpretations.

The electoral conundrum

The problem of the “frozen” elections, that were to be held 12th April 2020, seemed at first as a very benign one. After the consensus of all parties on postponing the elections due to the Covid-19 crisis, it seemed that an agreement will be easily reached on the issue of the possible new date for the electoral day. However, legal uncertainties and the strategizing of the biggest political parties raised the issue to a level where a consensus on the new election day seems impossible.

On one hand, present legal uncertainty exists on whether the electoral dynamic should continue as previously, once the state of emergency has ended, or whether all legal deadlines can be adjusted via legal techniques that some of the parties are considering at the moment in order to postpone the elections and wait for a definitive calming of the pandemic. The number of infected cases has indicated a steep rise and the end of May and beginning of June, and it seems that the pandemic is far from over in the country.

In addition, the State Electoral Committee has required a minimum of 50 days after the termination of the state of emergency, for preparing the necessary actions for implementing legitimate elections like updating the Voters’ registry for instance. Political parties have also opposing standpoints on the elections’ timing, although there is a consensus that they must take place between the first wave of the pandemic and the possible second wave, expected autumn 2020. Therefore, a leaders’ meeting was held under the auspices of president Pendarovski on 12th May 2020, where political leaders did not reach a decision on the date of the following parliamentary elections. Additional meetings and informal co-

munication are currently unsuccessful tactics as well, since the governing parties are pushing for fast elections and the opposition is opting for the end of the summer. Governing parties advocate the idea that all legal deadlines (and electoral activities) continue as soon as the state of emergency is terminated, while the opposition plays the card of the bad epidemiological situation at the moment and the risk for spreading the virus if elections are held soon.

The strategizing on both sides seems clear. While the crisis in general favors existing political structures, later elections seem a more viable strategy for the opposition, due to the possibility of the crisis intensifying as times passes, especially its economic impact. The legal uncertainties regarding the elections, as well as the opportunistic behavior of political actors on the scene undermines the democratic capacity of the country and will most certainly bring a very low turnout on the occasion of the parliamentary elections thus implying very low legitimacy of the future government, regardless of the winner of the elections.

References

- 360 stepeni, 17th March 2020. "Preshova after the experts' meeting in the President's office: the Parliament can reconvene only if state of emergency or state of war is being declared", 360 stepeni, <https://360stepeni.mk/preshova-po-ekspertski-konsultatsii-kaj-pretседателот-sobranieto-mozhe-da-se-sostane-samo-ako-se-proglasi-vonredna-ili-voena-sostojba/>. (03.06.2020).
- Constitution of the Republic of North Macedonia. 2020. <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>. (03.06.2020).
- European Western Balkans. 24th March 2020, "Council gives green light to EU accession talks with North Macedonia and Albania". EWS, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/24/council-gives-green-light-to-eu-accession-talks-with-north-macedonia-and-albania/> (03.06.2020).
- final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the Interim Accord of 1995, and the establishment of a strategic partnership between the parties". Government of the Republic of North Macedonia, <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf> (03.06.2020).
- Freedom House. 2020. "Freedom in the world 2020 - North Macedonia". Freedom House, Government of the Republic of North Macedonia, 2020. "Sednici na Vlada", Government of the Republic of North Macedonia, <https://vlada.mk/sednici?page=2> (03.06.2020).
- Government of the Republic of North Macedonia. 17th June 2018. "Agreement - <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2020> (03.06.2020).
- Institute of public health of the Republic of North Macedonia, 2nd June 2020. "The state with Covid-19 in North Macedonia and the World", IPH, <http://www.iph.mk/sostojba-so-covid19-za-162020/> (03.06.2020).
- Law on crisis management, 2005. Official Gazette of the Republic of Macedonia 29/2005. <http://www.macefdr.gov.mk/files/dokumentipzrdo/Zakon%20za%20upravuvanje%20so%20krizi%202005.pdf> (03.06.2020).

- Law on protection of the citizens from infectious diseases, 2004. Official Gazette of the Republic of Macedonia 37/2016. <http://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2018/01/ZAKON-ZA-ZASHTITA-NA-NASELENIETO-OD-ZARAZNI-BOLESTI-zakluchno-so-br.-37-od-2016.pdf> (03.06.2020).
- Markovikj, Nenad (2020). "North Macedonia", in: *Democracy and the State of Emergency*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. <https://www.fes-soe.org/news-list/e/democracy-and-the-state-of-emergency-responses-to-the-corona-crisis-in-the-western-balkans-croatia-and-slovenia/> (03.06.2020).
- North American Treaty Organization. 30th March 2020, "Relation with the Republic of North Macedonia". NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48830.htm (03.06.2020).
- Pavlovska, Jasminka, 19th March 2020. "The self-dissolved Parliament cannot reconvene", Nova Makedonija. <https://www.novamakedonija.com.mk/kovid-19/vo-zemjava-19/raspuštenoto-sobranie-ne-moze-povtor/> (03.06.2020).
- President of the Republic of North Macedonia, 17th March 2020. "Leaders' meeting at Pendarovski's office: joint consensus for postponing the elections", President of the Republic of North Macedonia. <https://pretsedatel.mk/лидерска-средба-кај-претседателот-не/> (03.06.2020).
- President of the Republic of North Macedonia (b), 18th March 2020. "Urgent address of the President of the Republic of North Macedonia, Stevo Pendarovski", President of the Republic of North Macedonia. <https://pretsedatel.mk/вонредно-обраќање-на-претседателот-н/> (03.06.2020).
- Reporters without borders. 2020. "2020 World press freedom index - North Macedonia". RWB, <https://rsf.org/en/north-macedonia> (03.06.2020).
- Sitel TV. 2020. "Detector public opinion poll: the citizens are satisfied by the measures - 40% of them expect to be infected by Corona". Sitel TV, <https://sitel.com.mk/detektor-an-keta-gragjanite-zadovolni-od-merkite-40-ochekuvaat-da-se-zarazat-so-korona-virusot> (03.06.2020).

UDK 614(578):342.5

Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom Covid-19 Opasnost od autokratizacije na Kosovu nije prevaziđena!

Sažetak



Kosovska politička situacija tokom pandemije ima svojevrstan kontekst. Prvo, opasnost od autokratizacije na Kosovu dolazi zbog nerešenog pitanja međusobnih statusnih i ideoloških odnosa Kosova sa Srbijom. Drugo, oko dvadeset godina ukorenjeni korumpirani politički lideršip (*leadership*) izniklo iz zadnjeg sukoba sa Srbijom, dijalog i pandemiju koristi kao instrument za jačanje autokratskih pozicija. Uglavnom, zbog dva unapred pomenuta razloga kosovska država nema konsolidovanu demokratiju. TOME u prilog ide činjenica što je novozabrana vlada oborena inicijativom koalicionog partnera (DSK), uz podršku američke administracije u jeku pandemije, posle 50 dana. Stvoreni kontekst novih okolnosti olako može se zloupotrebiti od strane autoritarnog lideršipa (*leadership*) za autokratske tendencije. Zato, uporedo sa protivustavnim merama koje su preduzete tokom pandemije, opasnost od dalje autokratizacije na Kosovu nije prevaziđena nezavisno od toga da li će se stvoriti nova Vlada bez novih izbora ili sa novim izborima.

Ključne reči



Kosovo, lideršip, dijalog, Vlada, izglasavanje nepoverenja, pandemija, izbori, autokratizacija.

[1] Autor je profesor na Departmanu za političke nauke UBT. E-mail: belul.beqaj@gmail.com

I

Kosovska politička situacija tokom pandemije, zbog nekoliko razloga, ima svojevrsan kontekst. Prvo, opasnost od autokratizacije na Kosovu dolazi zbog nerešenog pitanja međusobnih statusnih odnosa Kosova sa Srbijom, i nemogućnošću da se „razbije srpski mit o Kosovu stvarajući albanski mit o tome da su Srbi nepromenljivi” (Beqaj, 2016). Drugo, oko dvadeset godina je ukorenjen politički lideršip koji je ponikao iz zadnjeg sukoba sa Srbijom koji se od bitnih međunarodnih faktora smatra „adekvatnim” partnerom za potpisivanje sporazuma sa Srbijom. Politički lideršip Kosova koji je bio na vlasti oko dvadeset godina pripada lideršipu koji izvršava „preuzete zadatke”, „govori u ime naroda, odlucuje u ime naroda” (Beqaj, 2010). Upravo zbog dva unapred pomenuta razloga kosovska država nema konsolidovanu demokratiju, koja se olako može zloupotrebiti od strane autoritarnog lideršipa za autokratska resenja. Aktuelni politički kontekst usložnjava i nelogična činjenica što je koalicioni partner vlade (DSK), glavni inicijator za izglasavanje nepoverenja Kosovske vlade neposredno posle konstituisanja. Politički kontekst komplikuje i činjenica što je neracionalnim rešenjima doprineo indirektno i strani faktor. Dok poruke medija „nisu bile homogene, mada su odašiljači medija možda imali stvarne hegemonističke namere; ali dominantni slojevi nisu sposobni da zauzmu svoje pozicije u sistemu konjunkturalnih saveza koji su neodrživi po definciji” (Maigret, 2010). Ovaj kompleks unutrašnjih i spolnjih faktora kosovsku situaciju čini kompleksnom sa autoritarnim indikacijama, jer „vlast se uobičajno u politici zamišlja kao jedan koherentan odnos, kao sposobnost kojom će se uticati na ponašanja drugih a ne na način kako bi oni sami izabrali” (Heywood, 2008). Jasno je da se kosovska politička scena, zbog pomenutih razloga, nalazi na udaru unutrašnje političke destrukcije kojoj, zajedno sa politickim strankama poniklim iz zadnjeg sukoba (DPK, ABK, NISMA) doprinosi i stranka (DSK) „pasivne rezistencije”. Prakticno imamo sukob stranaka

koje su vladale, s vremena na vreme oko dvadeset godina, i prvi put, Vlade na dužnosti koju predstavlja Vetvendosje (Samoopredeljenje). Potencijalno, posle odluke Ustvanog suda Kosova koja će se saopštiti pre 29. Maja 2020. Imaćemo duel između političkih stranaka koje su za dvadeset godina dovele kosovsku državu do unutrašnje i međunarodne degradacije, i starog pokreta, odnosno nove stranke (Vetvendosje) čija Vlada na dužnosti nije izdržala 50 dana? Na Kosovu su stvorene takve okolnosti da „svaku političku delatnost možemo tumačiti iz dva ugla; ili kao nastojanje da se daju odgovori za pitanja od zajedničkog interesa, ili kao delatnost članova jedne grupe koji imponuju njihovu volju članovima druge grupe” (Shively, 2010). Ishod ove konfiguracije političkih odnosa će se prelomiti do 29. Maja, kada će Ustavni sud Kosova odlučiti da se ide na nove parlamentarne izbore (zahtev Vetvendosje) ili će novu Vladu sastaviti bivši koalicioni partner DSK sa političkim strankama koje su identifikovane kao „zarobljenici države” do 6. Oktobra 2019!

II

Imajući u vidu ove faktore na Kosovu umesto da se mobilizuje i stvori jedinstveni blok vlade i opozicije radi fokusiranja u pravcu preduzimanja mera protiv pandemije korona virusom - 19, na Kosovu, dogodila se vlastoljubiva mobilizacija opozicije, uz svesrdnu pomoć spolja, za obaranje kosovske vlade. Zbog toga je borba protiv pandemije korona virusom ostala u senci unutrašnje političke borbe na Kosovu! Vlada je oborena (25.03.2020.), 50-tog dana na vlasti u jeku eskalacije pandemije. Za tu odluku, su glasali između ostalih, poslanici DSK koji su bili formalno koalicioni partneri „Samoopredeljenja”, koji su inače pokrenuli čitavu odiseju o smeni Vlade, odnosno, premijera na dužnosti (Aljbina Kurtija) povodom smene jednog uticajnog ministra DSK, zbog toga sto je podržao javno uvođenje vanrednog stanja protiv čega je bio premijer?! Zapravo, razrešenje ministra DSK bio je povod, dok je stvarni uzrok povezan sa prihvatanjem zahteva američke administracije i Trampa u vezi sa ubrzanom inicijativom realizacije sporazuma između Kosova i Srbije, odnosno izgovorom da je Kurtijeva Vlada na dužnosti antiamerička. Dok su narušavanje demokratskih prava i građanskih sloboda zbog preduzetih mera Vlade na dužnosti (u čijem sastavu su i danas) upotreбили samo kao povod za unapred smišljeni scenario! Ovom odlukom, imajući u vidu realnu opasnost od pandemije, unutrašnji i spoljni politički subjekti koji su oborili Vladu, dokazali su da su za njih politički interesi iznad humanih! Na drugoj strani, Vlada na dužnosti naglasila da je njen isključivi prioritet borba protiv korona virusa, dok DSK i opozicija na čelu sa predsednikom Kosova nastavljaju svoju borbu sa ciljem stvaranja nove vlade u skladu sa prethodno zamišljenim scenarijom američke administracije. Prvo je predsednik Kosova, zbog svog političkog cilja - namere da se oslobodi od potencijalne optužbe Međunarodnog specijalnog suda, kao najčešće

pominjani u Izveštaju Dika Martija², na Sednici Saveta nacionalne sigurnosti aktualizovao potrebu o uvođenju vanrednog stanja³, koju je odbacio premijer⁴. Jer po Kurtiju nijedan od tri razloga za uvođenje vanrednog stanja nije ispunjen. Ustav Kosova predviđa tri situacije zbog kojih se vanredno stanje uvodi. Jedan od njih je poremećeno društveno stanje sa mogućim teškim posledicama, elementarne prirodne nepogode i ugrožavanje teritorijalog integriteta. Da bi se vanredno stanje uvelo potrebna je saglasnost Vlade, i potrebno je da Skupština potvrdi tu odluku. Ukoliko skupština ne odobrava dekret predsednika, zakon neće stupiti na snagu. Vanredno stanje može da traje 90 dana, u zavisnosti zbog čega se uvodi, a može se produžiti i do 150 dana. Zakonom se preciziraju obaveze građana, institucija. Ali se ta otvorena politička borba između opozicije i predsednika Kosova sa Vladom na dužnosti se nastavlja, kako zbog zahteva o vanrednom stanju tako i zbog preduzetih mera Vlade na dužnosti. Zbog ustavnih nejasnoća, nastavak procedure je prebačen u Ustavni sud Kosova koji će da odluči o tome; da li predsednik ima pravo da ukoliko pobednik izbora (Vetvendosja) ne da predlog (Ustav Kosova nije odredio vremenski period predloga) za novog premijera, da to pravo, sastavljanja nove vlade, iskoristi stranka koja je iza Vetvendosje, to jest DSK, ili će se ići na nove izbore posle okončanja pandemije što je zahtev Vetvendosje, odnosno vlade na dužnosti.⁵ Suprostavljani ciljevi u odnosu na buduću vladu nužno su aktuelnu situaciju doveli do suprostvaljnih ocena o tome da li vlada u ostavci primenjuje adekvatne urgentne zdravstvene mere, ili mere koje primenjuje narušavaju osnovna prava i slobode građana. U ovom smislu su pokrenuta dva zahteva pred Ustavnim sudom Kosova. Prvi zahtev je, paradoksalno, podneo nosilac ideje o vanrednom stanju, predsednik Kosova pred Ustavnim sudom, koji je prvu Odluku vlade Kosova 23. Marta o uvođenju ograničenog kretanja zbog pandemije Covid-19 proglasio neustavnim i proglasio nevažecim, mada preduzete mere Vlade na dužnosti nije ukinuo do 12. Aprila! U međuvremenu vlada je poštirila mere, time je dala povod da se podnese drugi zahtev (17.04.2020)

[2] Izvestilac Saveta Evrope ,bivsi državni tužilac za švajcarski kanton Tičino, istraživač, profesor i predsednik Svetske organizacije za borbu protiv torture

[3] Kosovski predsednik, Hašim Tači, objavio je da je potpisao ukaz o proglašavanju vanrednog stanja na celoj teritoriji Kosova zbog korona virusa. Da bi bio važeći, ovaj ukaz treba da potvrdi Skupština Kosova dvotrećinskom većinom. "Na osnovu mojih ustavnih ovlašćenja kao predsednik posle sinočnjeg sastanka Saveta bezbednosti Kosova, potpisao sam ukaz o proglašavanju vanrednog stanja posle situacije koja je stvorena od pojave COVID-a 19", napisao je Tači na Tviteru. (18.03.2020)

[4] Vlada se ne slaže s Tačijevim predlogom za vanredno stanje, jer je to za nju ekstremna i nepotrebna mera. „Ono što je predloženo kao vanredno stanje smatra se ekstremnom i nepotrebnom merom, koja bi mogla da omete adekvatne mere koje preduzimaju vlada i kosovske institucije. Kao rezultat toga, premijer nije saglasan sa ekstremnom merom proglašenja vanrednog stanja koju je predsednik večeras predložio” rekao je Abazi, takođe prenosi Koha. (18.03.2020)

[5] U međuvremenu, data je ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30 Aprila 2020. Godine br. predmeta KO72/20. Ustavni sud u Pristini suspendovao je privremeno, do 29. Maja Dekret predsednika Hasima Tačija da mandat za sastav nove vlade proveriti Abdullahu Hotiju iz Demokratskog saveza Kosova.

od strane Demokratske Partija Kosova, uz podršku poslanika iz drugih parlamentarnih grupa, Ustavnom sudu Kosova za ocenu ustavnosti Odluke ministra zdravlja o (novim merama) ograničavanja kretanja građana o čemu se ponovo izjasnio Ustavni sud tako što je ovu meru proglasio neustavnom i proglasio nevažećom⁶. Ustavni sud je proglasio neustavnim i karantin opštine⁷. Kako bi vanredan zdravstveni proces donekle imao prihvatljiv pravni tok Predsednica kosovskog parlamenta Vjosa Osmani (DSK), pokrenula je inicijativu za Nacrt zakona o sprečavanju i borbi protiv pandemije korona virusa na Kosovu, zbog presude Ustavnog suda od 5. Aprila 2020, koji precizirao da je neophodna uloga Parlamenta u preduzimanju mera za donošenje ograničenja osnovnih prava i sloboda radi očuvanja javnog zdravlja u skladu sa Ustavom. Inicijativa je odbačena sa obrazloženjem da je Parlament razrešenjem Vlade, prekinuo odnos sa Vladom, izgubio poverenje za Vladu na dužnosti! Zato je Vlada na dužnosti putem Ministarstva zdravlja i Unutrasnjih poslova donosila i primenjivala podzakonske akte, uredbe i odluke u interesu zaštite života i zdravlja građana, koji su bili u suštini neustavni. Realno, od kada je razrešena Kurtijeva vlada, Parlament Kosova nije hteo da ima nadzor nad vladom i nije doprineo usvajanju mnogih zakona koji su trebali da se ratifikuju u interesu uspešnog prevazilaženja stanja. U vezi abnormalnog odnosa Vlade na dužnosti i Parlamenta Kosova Šefica Kancelarije EU na Kosovu, šefovi misija iz EU, ambasadori Norveške, Švajcarske i Ujedinjenog Kraljevstva, šef Evropske banke za obnovu i razvoj za Kosovo, kao i menadžer Svetske banke, oglasili su se 20.05.2020, zajedničkim saopštenjem, pozvavši sve strane da kao prioritet stave zdravlje građana, uz naznaku da je slobodan regionalni protok medicinskih zaliha i osoblja klu-

[6] Na sednice razmatranja koja su održana 30 i 31 marta 2020 godine, Ustavni sud Republike Kosovo je razmotrio i odlučio o zahtevima: 1. KO 219/19 i 2. KO 54/20, Ustavni Sud naglašava činjenicu da se osporena Odluka Vlade poziva na primenu dva gorenaveda zakona koji ovlašćuju Ministarstvo zdravlja da preduzme mere propisane u tim zakonima u cilju sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti. Međutim, Sud je konstatovao da gorenavedeni zakoni, ne ovlašćuju Vladu da ograničava ustavna prava i slobode predviđena članovima 35., 36., i 43. Ustava na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka. tim u vezi, Sud je zaključio da postavljena ograničenja putem osporene Odluke (i) u vezi sa slobodom kretanja i okupljanja, predviđena članovima 35. i 43. Ustava, prekoračavaju ograničenja koja su dozvoljena gorenavedenim zakonom usvojenim od strane Skupštine; i (ii) u vezi sa „sastancima u svim privatnim i javnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama” što sadrže aspekte prava garantovanih članom 36. Ustava, ne zasnivaju se na nijedno ovlašćenje propisano gorenavedenim zakonom ili nekim drugim zakonom Skupštine. Sud je razjasnio da Vlada ne može da ograničava nijedno osnovno pravo i slobodu putem odluka, ako ograničenje tog prava nije predviđeno zakonom Skupštine. Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona. U vezi sa navodima podnosioca zahteva o povredi člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava, Sud je utvrdio da ovaj član nije primenjiv u okolnostima konkretnog slučaja jer isti je primenjiv samo nakon proglašenja vanrednog stanja.

[7] KO61/20, Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren „zonom karantina“; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji Opština Prizren, Dragaš i Istok.

čan. „Mi cenimo za sada delotvorno upravljanje krizom zbog Covid-19 od strane tehničke vlade i naroda Kosova. Sada je od najveće važnosti da svi poštuju vladine uredbe za prevenciju širenja virusa”, poručuju se u zajedničkom saopštenju. Poručuju da stoje uz narod Kosova i da su odlučni da nastave sa podrškom s ciljem prevazilaženja krize. U vreme „velike neizvesnosti”, svi akteri bi trebalo da ostave po strani razlike i da zajedno rade za dobrobit naroda. „Predstavници EU na Kosovu pozdravljaju sve mogućnosti za zajedničku diskusiju u odgovarajućim institucijama po pitanju mera suzbijanja Covid-19, što uključuje i finansijske aranžmane dogovorene sa EU, zemljama članicama, drugim međunarodnim finansijskim institucijama, kao i nacionalnih mera za rešavanje zdravstvene i ekonomske krize.” Sve strane pozivaju da „kao prioritet stave zdravlje građana”, i pozdravljaju sve prilike i mogućnosti za međunarodnu i regionalnu saradnju koja za cilj ima borbu protiv korona virusa. „Slobodan regionalni protok medicinskih zaliha i osoblja je ključan za uspeh ovog poduhvata”, dodaje se u saopštenju. Pasivna i nefunkcionalna uloga Parlamenta Kosova direktno je doprinela koncentraciji političkog i pravnog odlučivanja Vlade na dužnosti.

III

Dakle, umesto stvaranja jedinstvenog fronta u borbi protiv pandemije korona virusa, stvoren je blok većine kosovskih poslanika koji su oborili vladu kako bi se domogli vlasti i vlade na dužnosti koja je opsednuta uspešnom borbom protiv korona virusa⁸, naglašavajući potrebu da se nova vlada izabere novim izborima posle pandemije, a ne transformacijom nove političke većine u Parlamentu, bez pobjedničke stranke VV, koja je izigrala autentičnu političku volju većine glasača, koji su prvobitno glasali za promene?!

Drugo, po prvi putu istoriji, DSK je odbacio unutrašnjeg koalicionog partnera vlade zbog zahteva američke administracije kako bi potencijalno srpsko-kosovski sporazum priveli kraju! Iako Kosovare i Kosovo, svi dobri poznavoci ovdašnjih političkih prilika smatraju najviše proameričkom državom, čelnici DSK su optužili premijera na dužnosti, Kurtija, najizglednijeg lidera najveće proameričke države za - antiamerikanizam?! Svesni činjenice da nijedna američka administracija do danas nije uslovljavala saradnju sa vlastima Kosova. Nijedna američka administracija nije isključila Evropu u cilju izgradnje zapadnih političkih vrednosti na Kosovu. Nijedna američka administracija nije isključila evropske saveznike u zajedničkim političkim ekonomskim i vojnim misijama oko Kosova. Upravo jedinstveni neuslovljeni evropsko-američki pristup dosadašnjih administracija stvorio je i produbio osećaj izrazitog proamerikanizma kosovskih građana. Trampova administracija prva je, za razliku od svih dosadašnjih administracija, koja dovodi pod sumnju izraziti proamerika-

[8] Dana, 17.05.2020; Inficirani 927, izlečeni 671, aktivni 227, umrli 29.

nizam kosovskih građana želeći da reši srpsko-kosovski dijalog u funkciji predsedničkih novembarskih izbora u SAD! Administracija predsednika Trampa, u nastojanju da pronade instant rešenje za srpsko-albanski dijalog, prva je koja je usloвила Kosovare da ukinu takse, ali nije usloвила Srbiju da odustane od politike povlačenja priznanja kosovske nezavisnosti! Administracija predsednika Trampa prva je koja se založila i podržala ubrzani pad Kurtijeve vlade u situaciji nacionalne urgentnosti, umesto da podrži uspešnu borbu protiv globalno nepoznatog neprijatelja - Covid-19! Uprkos svemu, angažovanje Trampove administracije ostaje nezaobilazno u nastojanju da se ostvari dugo očekivani srpsko-kosovski sveobuhvatni pravno obavezujući sporazum, koji ne mora da se ostvari zbog američkih predsedničkih novembarskih izbora!

Treće, po prvi put, prvobitno DSK, potom i njeni potencijalni partneri nove vlade su odbacili zahteve visokih zvaničnika Evrope da se ne obori vlada tokom pandemije i time su isključili EU kao ravnopravnog partnera u budućem rešenju u vezi sa dijalogom. Jer, pad Vlade je organizovan sa ciljem realizacije unapred zamisljenog scenarija o budućem sporazumu između Kosova i Srbije posredstvom Trampove administracije sa novom vladom! Zbog stvorene situacije imali smo burnu reakciju evropskih visokih zvaničnika: „Kosovu je potrebna stabilnost i usmeravanje svih napora za borbu protiv koronavirusne krize i zaštitu zdravlja ljudi“, rekla je portparolka Evropske komisije Ana Pisonero. Viola fon Kramon, izvestilac Evropskog parlamenta za Kosovo ocenila je tragičnim rušenje prištinske vlade na čelu sa Aljbinom Kurtijem, te optužila SAD da na Kosovu, kako kaže, „sprovode opasan plan“. „Ne znam šta da kažem. Potpuno neodgovorna politička elita, koja je stavila svoje stranačke interese i karijere ispred interesa siromašnih građana Kosova, koji su se nadali reformama, vladavini zakona, pravdi i boljoj budućnosti“, napisala je Fon Kramonova i dodala da je to „tragično“. Tri nemačka poslanika iz kluba CDU/CSU, nakon pada vlade Aljbina Kurtija, zatražili su hitno formiranje nove izvršne vlasti i potpuno i bezuslovno ukidanje taksi na srpske i proizvode iz BiH. „Svi koji su zaduženi za Kosovo - parlament, vlada i predsednik - pozvani su da doprinesu održivosti vladinih aktivnosti. Nastavljajući dosledan rad, vlada mora da povрати poverenje koje je nedavno izgubila“ (RTV, 2020).

Četvrto, paradoksalno, vlada koja se osnovano optužuje za kršenje ljudskih prava od predsednika Kosova i političkih stranaka opozicije (dva zahteva pred Ustavnim sudom Kosova), od strane stručnih zdravstvenih institucija i zvaničnika unutar i van Kosova, diplomatskih krugova, se podržava i hvale ministra zdravstva vlade na dužnosti za uspešne urgentne zdravstvene mere koje Kosovo ubrajaju među najuspešnije vlade u borbi protiv pandemije korona virusom imajući u vidu postojeće kadrovske, infrastrukturne i ekonomske mogućnosti Kosova!

Peto, uprkos svemu, smatram da, zbog ignorisanja ustavnog rešenja (zbog prekinute funkcionalne veze Vlade na dužnosti i Parlamenta Kosova) za vanredno zdravstveno stanje kosovskog društva (i ne samo kosov-

skog) poput pandemije, odluke Ustavnog suda Kosova u vezi mera ograničenja kretanja građana su bile ispravne, ali i preduzete mere vlade u ostavci koja se uspešno nosi u borbi protiv pandemije bile su neophodne. Mislim da sloboda kretanja ima smisla samo ukoliko se ne ugrožava život pojedinca, u suprotnom mera koja ograničava kretanje postaje neophodna. Situacija bi bila kud i kamo gora kad bi se realizovala zamisao predsednika Kosova o uvođenju vanrednog stanja koja bi imala osim humanih i političke i etničke ozbiljne posledice!

Napokon, stvorena situacija nije na početku. Naprotiv, tokom poslednjih meseci došlo je do izrazite polarizacije kosovskog društva između političkih subjekata koji su oličenje „zarobljene države“ i Vetvendosje koja je oličenje „promene“, sa masovnom podrskom. Zbog izrazito polarizovanog odnosa političkih stranaka i kosovskog društva smatra se da je Kosovo pred velikim iskušenjem od autokratizacije koja može da prede u autokratiju! Nezavisno, da li će Ustavni sud Kosova odlučiti u prilog Vlade na dolasku (Hoti), ili Vlade na dužnosti (Kurti), naziru se opasne posledice koje kao krajnji ishod mogu imati zloupotrebu vlasti. Hotijeva vlada može dobiti vlast ali nema neophodnu moć, Kurtijeva vlada na dužnosti može izgubiti vlast ali je moćnija i masovnija nego ikad. Pretpostavljam da će nužno doći do sukoba nemoćnih koji će dobiti vlast i moćnih koji će izgubiti vlast. Ukoliko Ustavni sud Kosova odluči za nove izbore, šanse da se kosovsko društvo suoči sa revanšizmom, autoritarizmom i autokratijom su izvesne. Ukoliko Ustavni sud to pravo da Vladi na dolasku (Hoti) ona će opstati dok ne ispuni preuzete zadatke. U tom smislu, ukoliko naiđe na „prepreke“, ne isključuje se mogućnost da Predsednik Republike Kosova predloži Parlamentu da usvoji dekret o Vanrednom stanju, ali je sasvim izvesno, da će sa završetkom pandemije, završiti svoj mandat zbog toga što će na površinu izbiti nataloženo masovno nezadovoljstvo građana koji će nove izbore učiniti neizbežnim.

Danger from autocracy in Kosovo has not passed!

Abstract



Political situation during the pandemic has a specific context. Firstly, danger from autocracy in Kosovo comes as a result of the lack of a solution regarding ideological and statutory relations of Kosovo with Serbia. Secondly, for around 20 years a corrupted leadership who rose from the last conflict with Serbia has been rooted, who is exploiting dialogue and pandemic to strengthen their authoritarian positions with autocratic tendencies. Mostly because of the above mentioned reasons the state of Kosovo doesn't have a consolidated democracy. Furthermore the newly elected government faced a no confidence vote initiated by its coalition partner (LDK) with American Administration's support in the middle of a pandemic, after 50 days of governance! The created context of the new circumstances can be easily exploited by authoritarian leadership for autocratic solutions. Along unconstitutional measures that

have been taken, the risk of further autocratization it's not gone regardless if a new government is formed without elections or after the election process.

Key words



Kosovo, leadership, government, pandemic, autocracy, elections, no confidence vote

Reference

Beqaj, B. (2010). *Lidershipi*. Prishtine: UP.

Beqaj, B. (2016). *Kada ce Srbi i Albanci da se pomire*. BL: Besjeda.

Heywood, A. (2008). *Politika*. Tirane: ISPL.

Maigret, E. (2010). *Sociologija komunikacija i medija*. Tirane: UET.

RTV. (2020, 03 26). *Radio Televizije Vojvodine*. Gjetur në www.rtv.rs: https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/brisel-zabrinut-zbog-politicke-krize-u-pristini-fon-kramon-optuzuje-sad-da-sprovode-opasan-plan-na-kosovu_1106965.html

Shively, W. (2010). *Hyrje ne Politike*. Tirane: ACFR.

UDK 342.7(321.6):323(497.11)

Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija

Sažetak



Pandemija korona virusom (COVID 19) dodatno je pojačala autoritarne tendencije i redukovala ljudska prava i slobode. U Srbiji je sporno što odluku o vanrednom stanju nije doneo parlament, došlo je do de-parlamentarizacija i još veće suprematije egzekutive. Uvođenje vanrednog stanja pratilo je usvajanje 38 uredbi i zaključaka vlade i predsednika Republike. Uvedene su restriktivne i represivne mere i ograničena prava i slobode građana. Smanjenje poverenja, praćeno je pooštavanjem mera, hapšenjem, represivnim merama i najstrašnijim pretnjama građanima. Opozicija nije konsultovana u donošenju mera, nije imala prilike da javno nastupa. Za vreme vanrednog stanja došlo je do nedopustivog postupanja sudske vlasti suđenje putem skajpa i presuda što se nije poštovala samoizolaciju po povratku iz inostranstva „uprkos apelima predsednika Vučića emitovanim na televiziji“. Pojačana je kontrola medija i pritisci na novinare: hapšenjem novinara, redukcijom davanja informacija o epidemiji na Krizni štab i održavanjem konferencije za novinare bez novinara. Zabeležen je diskriminatoran odnos prema penzionerima, deci sa autizmom i drugim hendikepima, kućnim ljubimcima... Pojačana je vladavina strahom. Dosadašnji egzistencijalni strahovi, dodatno su pojačani strahom od smrti, bolesti i od represivnih mera. Vladavina strahom nije obeležje demokratskih režima. U vreme pandemije, produbljene su podele u društvu koje su

[1] Autor je redovni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs; slavisaorlovic@yahoo.com

postojale i pre pandemije: bojkot parlamenta, opredeljenje za bojkot izbora i protesti. Odluka o ukidanju vanrednog stanja doneta je u senci odluke o novom datumu izbora 21.06.2020. Demokratske norme, vrednosti i institucije moraju da se očuvaju i u uslovima krize, jer vlast bez kontrole je kao automobil bez kočnica. Vanredno stanje navikava ljude na podčinjenost. Posle pandemije i nakon 53 dana vanrednog stanja, biće potreban veliki napor za reanimaciju društva i verovatno mehaničko disanje za demokratiju. Jedan od najvažnijih transfera u istoriji demokratije bio je transfer vlasti sa ličnosti na institucije. Mora se zaustaviti obrnuti proces koji je u toku!

Ključne reči



Pandemija, Korona virus, demokratija, ljudska prava i slobode, vanredno stanje

I pre pandemije izazvane Korona virusom (COVID 19) 2020. godine, za beležen je uspon autoritarizma i pad demokracije širom sveta. Ovom pandemijom, taj trend je dodatno pojačan jer je praćen autoritarnim potezima mnogih vlada. Duboke krize, kao što je ova podstiču centralizaciju vlasti, jer je to ponekad jedini način da društvo opstane, međutim pitanje je do koje mere se suspenduju ljudska prava i da li se i krizom može upravljati poštujući institucije.

Da li je i kako virus Kovid 19 inficirao demokratiju? Prvi put od 2001. autokratije su u većini. U autoritarizmu žive građani 92 države koje obuhvataju 54% globalne populacije, dok 35% svetske populacije živi u državama koje se autokratizuju.² Kriza izazvana Korona virusom imala je različita određenja. Za jedan broj političara to je „rat“ protiv nevidljivog neprijatelja (za Emanuela Makrona i Aleksandra Vučića), za Svetsku zdravstvenu organizaciju radi se o „pandemiji“, za neke to „katastrofa“ ili „velika pošast“. Poznato je da u ratu najpre stradaju razlike, prava, slobode i istina. Kada se to dogodi, uzurpacija vlasti, nije lako oduzeti moć

[2] Izveštaj istraživača u okviru projekta *Varieties of Democracy*, (Globalni standardi - lokalna znanja) <https://www.v-dem.net/en/> (April, 2020)

onima koji su je u danima krize akumulirali i sada mogu tvrditi, možda i osnovano, da smo najgore izbegli upravo zahvaljujući njihovoj sposobnosti i mudrosti (Branko Milanović, *Global inequality*).³ Kako primećuje Florijan Biber u svom tekstu za *Forin Policy*, liberalne demokratije takođe su preduzele nevidene mere za praćenje građana, poput praćenja njihovog kretanja putem podataka s mobilnog telefona, uključujući Italiju, Nemačku i Austriju.⁴ Nedemokratske države otišle su najdalje. Predsednik Filipina Rodrigo Duterte upozorio je građane da će narediti policiji i vojsci da ubiju svakoga „ko stvara nevolje” tokom karantina koji predstavlja preventivnu meru za zaustavljanje širenja koronavirusa: „Moja naredba policiji i vojsci je da ako iko bude stvarao nevolje, a vaši životi su ugroženi: pucajte u njih!”⁵ U Indiji je policija jurila građane pendrecima po ulicama sa kacigama koje deluju zastrašujuće poput ilustrovanog Korona virusa. S pravom zaključuje Paul Mason: „Glasovi autoritarnih država su snažni; glasovi demokratskih lidera su slabi i neusklađeni.”⁶ I demokratske i nedemokratske države u suočavanju sa krizom koju je izazvao Korona virus, povlačile su nedemokratske poteze. Demokratija je po svojoj prirodi krhka, a naročito u novim, nekonsolidovanim demokratijama koje su već pokazivale autoritarne elemente. Autokratski režimi, za razliku od demokratije, mogu duže da prikrivaju loše vesti, ako im to odgovara.

Slučaj Srbija

1. Pandemija izazvana Korona virusom, počela je u Kini. Srbija se (naj)više u ovoj krizi oslonila i ugledala na NR Kinu, ali i približila Kini, a na izvestan način, bar privremeno, udaljila od EU. Kina i Srbija su primer država koje su zbog autoritarne kontrole vlasti, inicijalno prikrivale informacije o zaraženim, da bi kasnije sprovodile slične mere. I Kina i Srbija su inicijalno pokušale da predstave opasnost manjom nego što jeste, da bi otišle u drugu krajnost nastojeći da poprave tu inicijalnu štetu i neblagovremeno reagovanje. U Srbiju je došla i grupa kineskih eksperata čiji predlozi su uvažavani kod preduzimanja određenih mera: strogo mere zabrane kretanja, izolacije, zatvaranje škola, fakulteta... Od početne nesnađenosti, Kina je postala izvoznok humanosti i to koristila za svoju *soft power* da proširi uticaj duž linije „pojas i put”. Srbija se oslonila na Kinu u nabavci opreme:

[3] BRANKO MILANOVIĆ, Svet posle korone, *Global inequality*, 28.03.2020. <https://peskanik.net/svet-posle-korone/>

[4] Florian Bieber, *Authoritarianism in the Time of the Coronavirus*, <https://foreignpolicy.com/2020/03/30/authoritarianism-coronavirus-lockdown-pandemic-populism/>

[5] <https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3135/koronavirus-u-svetu/3909382/koronavirus-filipini-rodrigo-duterte.html> (01.04.2020.)

[6] PAUL MASON, Sudbina multilateralnog poretka, *New Statesman*, <https://peskanik.net/sudbina-multilateralnog-poretka/> (07/04/2020),

konferencijom za štampu, realna opasnost od krize koju je izazvao Korona virus je potcenjena i loše ocenjena. Početno nesnalaženje, nespremnost (ne postojanje adekvatne opreme, maski, rukavica, dezinfekcijenata, respiratora, strategije) nastojalo se kompenzovati odlaskom u drugu krajnost. Od „najsmešnijeg virusa“ do „vanrednog stanja“ i policijskog časa proteklo je samo dve nedelje (tačnije 18 dana). U veoma kratkom vremenskom periodu išlo se iz jedne krajnosti u drugu.

2.2. Vlada Srbije i predsednik Republike dočekali su talas epidemije Korona virusom u atmosferi raspisivanja (redovnih) izbora (04.03.2020), prikupljanja potpisa za podnošenje izbornih lista i po kojim mitigom (Valjevo, Krušik 09.03.2020). Postojala je sumnja da je u vreme prikupljanja potpisa za izborne liste prikrivan podatak da je već bilo zaraženih Korona virusom. Te sumnje je podgrejala izjava članice Kriznog štaba, Darije Kisić Tepavčević da je prvi zaraženi registrovan 01.03. da bi sutradan to demantovala i tumačila lapsusom, izjavivši da je prvi zaraženi Korona virusom evidentiran 06.03.2020.¹¹ Dakle, ostala je sumnja da je vlast zataškavala informaciju koju je imala zbog raspisivanja izbora i prikupljanja potpisa za podnošenje izbornih lista. Parlamentarni izbori raspisani su 4.03.2020. za 26.04.2020.

2.3. Vodeći autoritet u Kriznom štabu, dr Aleksandar Kon priznao je da su izbegli da informišu javnost (dezinformisali) da nije bilo dovoljno zaštitne opreme. On je izjavio da je greška je što je pandemija u Srbiji dočekanana bez rezervne zaštitne opreme i bez obnovljenih akcionih planova za svaku ustanovu, jer kako je objasnio, ako smo se pripremili onda ćemo moći i da se zaštitimo.¹²

2.4. Odluku o vanrednom stanju u Srbiji nije doneo parlament, već izvršna vlast. Predsednik Republike i predsednica Vlada, uz supotpis predsednice parlamenta doneli su 15. marta 2020. godine, odluku o vanrednom stanju pozivajući se na član 200. stav 5. Ustava Srbije koji to

je, svakojaka maltretiranja, uplaši najsmješnijeg virusa u istoriji čovečanstva, koji na Fejsbuku postoji“, poručujući ženama da mogu slobodno da krenu u šoping u Italiju. https://www.istinomer.rs/analize/da-li-je-vucic-govorilo-da-nas-ceka-ozbiljna-i-teska-kriza/?utm_source=twitter&utm_content=da-li-je; da se narod koji je preživeo sankcije, bombardovanje, svakojaka maltretiranja, uplaši najsmješnijeg virusa u istoriji čovečanstva, koji na Fejsbuku postoji“, poručujući ženama da mogu slobodno da krenu u šoping u Italiju, jer „estrogeni definitivno štite žene, one imaju blage oblike i ne umiru od ovog virusa“ https://www.istinomer.rs/analize/da-li-je-vucic-govorilo-da-nas-ceka-ozbiljna-i-teska-kriza/?utm_source=twitter&utm_content=da-li-je

„Mi ako bude bilo potrebe, možemo da uradimo vakcinu i za koronavirus, a možemo da pomognemo, ako to bude interes Kine ili nekog drugog, da se to uradi, jer imamo ljude koji to stvarno znaju“, poručio je Lončar. 01.02.2020. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/loncar-srbija-moze-da-napravi-vakcinu-za-koronavirus-imamo-ljude-koji-to-stvarno-2y68pkr>

[11] Prva infekcija koronavirusom izolovana 1. Marta: <http://rs.n1info.com/Vesti/a580930/Kisic-Tepavcevic-Prva-infekcija-koronavirusom-izolovana-1.-marta.html>; Sutradan je dala demanti: <http://rs.n1info.com/Vesti/a581016/Kisic-Tepavcevic-Napravila-sam-lapsus-prvi-slucaj-se-desio-6.-marta.html>

[12] <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/240010/Kon-Greska-je-sto-je-pandemija-u-Srbiji-docekana-bez-rezervne-zastitne-opreme.html>; <https://www.danas.rs/politika/trebesanin-strucnjaci-su-lagali-za-racun-politicara/>

dopušta „kada parlament nije u stanju da se sastane“, ali građani nisu dobili objašnjenje zašto parlament 45 dana nije mogao da se sastane.

2.5. „Struka“ koja je, navodno odlučivala o svemu, nije odgovarala na pitanja zašto predsednik ne nosi zaštitnu masku, zašto i predsednik ne ide u izolaciju jer je napustio zemlju (poseta Viktoru Orbanu i Mađarskoj) i došao iz inostranstva, zašto se predsednik ne testira jer je njegov sin zaražen, a on ga je vodio u bolnicu (RTS, sreda, 29.04.2020.), zašto ne poštuje mere fizičke distance (poseta Novom Pazaru, Nišu i Čortanovcima uz desetine i stotine funkcionera, novinara, kamermana, vozača i telohranitelja). Struka bi samo izjavila da su „to politička pitanja“! Znači, za „struku“, predsednik je iznad zakona i izvan medicinskih pravila. Kada se predsednik ljuti na građane i struka ih optuži da su nedisciplinovani.

2.6. Kada je vlada predložila parlamentu ukidanje vanrednog stanja, uz najavljeno održavanje izbora 21. juna, „struka“ nije bila uverljiva sa objašnjenjem da li su za takvu odluku bili presudni epidemiološki ili politički („državni“) razlozi. Naime, 04.05.2020. na inicijativu Ministra odbrane, Vlada i predsednik Republike predložili su parlamentu ukidanje vanrednog stanja. Skupština je vanredno stanje ukinula 06.05.2020. Očigledno, jedni su stavili maske, a drugima su maske pale. Pozivanje na struku, nije bilo izraz poverenja u nauku, niti vera u meritokratiju, već više pokriće i način legitimisanja političkih odluka.

3. Sporan je način uvođenja vanrednog stanja i to iz dva razloga. Prvo, sporno je zašto parlament nije doneo odluku o vanrednom stanju. Drugo, moguće je da se donese odluka o „vanrednim merama“ koju predviđaju „Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama“ i „Zakon o sprečavanju zaraznih bolesti“. Vanredne okolnosti zahtevaju vanredne mere. Kada je uvedeno vanredno stanje, tog dana je bilo registrovano 48 obolelih, a epidemija je proglašena tek četiri dana kasnije. Predsednica Narodne skupštine, Maja Gojković obrazložila je neodržavanje sednice parlamenta preporukama Vlade o neokupljanju većeg broja ljudi.¹³ Nikakav akt Vlade ne može biti smetnja i prepreka za zasedanje parlamenta kao najviše vlasti po Ustavu, kao nosilaca narodnog suvereniteta.

Četiri argumenta to osporavaju:

3.1. Odredbe Ustava, po kojima odluku o vanrednom stanju donosi Narodna skupština Republike Srbije;

3.2. Narodna skupština Republike Srbije sastajala se i u vreme NATO bombardovanja (24.03.1999.); Vanredno stanje NSRS uvela je 2003. kada je ubijen premijer Srbije Zoran Đinđić, 12.03.2003.;

3.3. Kada su raspisani redovni parlamentarni izbori, i parlament i vlada rade u punom kapacitetu do izbora novog parlamenta i nove vlade;

3.4. Moguće je bilo da se uvede „vanredna situacija“ što je predviđeno zakonom (Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju

[13] <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/fajon-bil%C4%8Dik-dr%C5%BEave-zapadnog-balkana-da-omogu%C4%87e-rad-parlamenta>

vanrednim situacijama, Zakon o sprečavanju zaraznih bolesti). „Vanredne mere“ uvodi Vlada na predlog Republičkog štaba za vanredne situacije onda kada su, kako zakon kaže, rizici i opasnosti takvog obima i intenziteta da njihove posledice nije moguće otkloniti redovnim delovanjem nadležnih službi već su nužne posebne mere, dodatna sredstva i pojačan režim rada. Zbog sumnje da je došlo do kršenja Ustava, podneto je nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti.¹⁴

Po Karlu Šmitu, suveren je onaj ko uvodi vanredno stanje. Da bi se donosile najvažnije odluke, potrebna je većinska podrška (empirijska legitimacija) ili supstantivna legitimacija kroz poštovanje ustava (normativna legitimacija). Ako ovoga nema, reč je o „ogoljenom dicionizmu“ (Wolfgang Merkel).¹⁵ Kako izgleda uporedni pregled? U Austriji je po ubrzanom proceduri parlament usvojio niz zakona koji su bili na dnevnom redu; Evropski parlament glasanjem na daljinu usvojio odluku o sredstvima pomoći zemljama zahvaćenim pandemijom; Svih 27 parlamenata zemalja Evropske unije učestvovalo je u donošenju vanrednih mera u državama članicama. U Hrvatskoj meru o vanrednom stanju nije doneo Sabor. Izvršna ovlašćenja predana su Nacionalnom stožeru civilne zaštite, koga je ovlasila Vlada. Hrvatski parlamentarci zasedali su u holu jednog hotela (jer je u međuvremenu bio i zemljotres u Zagrebu) na predviđenoj distanci jedan od drugog. Od izbijanja pandemije u zemljama Zapadnog Balkana početkom marta redovno su zasedali parlamenti Hrvatske, Albanije, Bosne i Hercegovine i Kosova.

4. Došlo je do de-parlamentarizacija i još veće suprematije egzekutive.

Parlament je predstavničko telo neposredno izabrano od naroda (građana) koje ima legitimitet nisioca narodnog suvereniteta da govori i odlučuje „u ime naroda“. Političke posledice suspenzovanja ili marginalizovanja parlamenta u periodu od 45 dana su: što demokratski izabrani predstavnici odlaze u drugi plan, što se povećava koncentracija izvršne vlasti, ukidanje podele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska, došlo je do jedinstva vlasti u Rusovskom smislu), došlo je do ukidanje mehanizama (institucionalne) kontrole izvršne vlasti, ukidanja mogućnosti javne deliberacije, doveden je u pitanje „nosilac narodnog suvereniteta“, „nosilac najviše vlasti u Republici“. Parlament se nije ponašao u skladu sa svojom ustavnom ulogom i dozvolio je da o njegovoj sudbini odlučuje vlada i predsednik Republike. Opasno je kada se prenose ovlašćenja sa legitimnog suverena na manje legitimnog. Što je manje pluralizma mišljenja, manje debate, i manje

[14] Podneto je nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti ovakvih mera pred Ustavnim sudom (grupa od šest advokata 01.04.20202. i Beogradski centar za ljudska prava). Upravni odbor Advokatske komore Srbije pozvao je predsednicu Narodne skupštine Maju Gojković da sazove sednicu parlamenta ili da građanima saopšti razloge zbog kojih Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane.
<https://www.slobodnaevropa.org/a/korona-virus-srbija-vucic-demokratija/30526189.html>

[15] Wolfgang Merkel, *Who is the sovereign during the corona crisis?* In democracies, the people is the sovereign. In these times, we need to be alert to slow de-parliamentarisation of governance, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/who-is-the-sovereign-during-the-corona-crisis-4248/> (09.04.2020.)

kritike, to znači i da je manje demokratije. Nakon upozorenja zvaničnika Evropske unije (Grupa od 21 poslanika EP 16.04. uputila je pismo evropskom komesaru za proširenje Oliveru Varhejlju ukazujući na probleme sa poštovanjem Ustava i ljudskih parava da je situacija „izuzetno uznemirujuća“), predsednik Srbije najavio je mogućnost da se organizuje zasedanje državnog parlamenta (20.04.).¹⁶ Sednica NSRS zakazana je tek za 28.04. Na dnevnom redu bilo je potvrđivanje Odluke o proglašenju vanrednog stanja i Predlog zakona o potvrđivanju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja. Obzirom da su pre proglašenja vanrednog stanja (15.03.) raspisani parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori (04.03. za 26.04.) dogovorom predsednika Republike i stranaka koje su prijavile liste i odlučile da izađu na izbore, odloženi su parlamentarni izbori. Već sledećeg dana Republička i pokrajinska izborna komisija odložile su Parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore. Republička izborna komisija donela je „Odluku u prekidu izbornih radnji u sprovođenju izbora za narodne poslanike Narodne skupštine raspisanih za 26. april 2020. godine“. ¹⁷ Isto je uradila i pokrajinska izborna komisija za pokrajinske izbore u Vojvodini.

Proglašenjem epidemije i vanrednog stanja, dva tela preuzela su značajan deo nadležnosti: Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19;¹⁸ i Krizni štab za otklanjanje nastalih i sprečavanje mogućih štetnih posledica zarazne bolesti COVID – 19 po privredu.

[16] Grupa od 21 poslanika u Evropskom parlamentu uputila je 15. aprila pismo evropskom komesaru za proširenje Oliveru Varhejlju (Varhelyi) u kojem su istakli da je predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, bez zasedanja parlamenta, proglasio „neograničeno“ vanredno stanje zbog korona virusa. U pismu se upozorava i da je situacija u Srbiji u vezi sa poštovanjem Ustava i ljudskih prava „izuzetno uznemirujuća“. „Ove oštre i nesrazmerne mere koje su ograničile ljudska prava očigledno nisu preduzete da bi se sprečilo širenje COVID-19, već da se spreči sloboda izražavanja i slobodno kretanje“, upozorila je grupa poslanika Evropskog Parlamenta; Predsedavajuća Delegacije Evropskog parlamenta za Srbiju Tanja Fajon pozvala je u sredi vlasti država Zapadnog Balkana da omoguće rad parlamenata tokom pandemije korona virusa. „Pozivam vlasti država Zapadnog Balkana da osiguraju ustavnu ulogu parlamenata u nadgledanju mera preduzetih za borbu protiv COVID-19. Suspendovanje demokratije nije opcija u ovim teškim vremenima“, napisala je Fajon na Tviteru. **15.04.2020.**; „U roku od sedam do deset dana treba da se obezbedi parlament Srbije, da dobiju sva zaštitna sredstva i da se zakaže sednica skupštine“, najavio je predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, 18. aprila gostujući na televiziji Pink. Ova najava usledila je samo nekoliko dana nakon što su visoki evropski zvaničnici upozorili na suspenziju demokratije.

https://www.slobodnaevropa.org/amp/vanredno-stanje-parlament-srbija-korona-virus/30565668.html?_twitter_impression=true

[17] <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=58126c1b-ad82-48c7-bb63-ca6fa7fe1251®actid=430130&doctype=reg>

[18] Krizni štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19. Pored premijerke, korukovodioci Kriznog štaba su ministar zdravlja Zlatibor Lončar, direktorka Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje Sanja Radojević Škodrić i pokrajinski sekretar za zdravstvo Zoran Gojković. Članovi Kriznog štaba, koji je formirala Vlada, su i direktor Infektivne klinike Kliničkog centra Srbije Goran Stevanović, direktorka Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ Verica Jovanović i dečji pulmolog Branislav Nestorović. Takođe, članovi su i direktor Instituta za javno zdravlje Vojvodine Vladimir Petrović, bivši direktor Infektivne klinike Kliničkog centra Srbije Mijomir Pelemiš, bivši direktor Instituta za javno zdravlje u Nišu Branislav Todorović i Predrag Kon iz Gradskog zavoda za javno zdravlje u Beogradu. U Štabu su i potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović, ministar kulture i informisanja

5. Uvedene su restriktivne i represivne mere i ograničena prava i slobode građana. Smanjenje poverenja, praćeno je pooštavanjem mera, hapšenjem, represivnim merama i najstrašnijim pretnjama. Uvođenje vanrednog stanja pratilo je usvajanje **38 uredbi i zaključaka** kojima su propisane mere za vreme vanrednog stanja o zabrani javnog okupljanja, kretanja, merama izolacije, zatvaranju granice, policijskom času (12 sati), prestanku rada škola, vrtića, fakulteta... Za vikend 4. i 5. aprila uveden je policijski čas od subote u 13 sati do ponedeljka u 5 ujutru. Mere izolacije za uskrš trajale su 84 časa. Država se pokazala u Veberovom smislu kao „organizacija koja ima monopol na primenu fizičke sile“, odnosno instrumente prinude. Policija je posegla za represivnim merama. Zatvorene su državne granice a svi koji su ušli u Srbiju stavljeni su u izolaciju 14, odnosno 28 dana na osnovu elektronske evidencije granične policije o ulasku u zemlju, koje su podatke dostavile lokalnim samoupravama ili policijskim stanicama. Najveći broj građana nije dobio Zakonski obavezujuće rešenje¹⁹ („Građanima će pri ulasku u zemlju biti uručeno zakonski obavezujuće rešenje“). Zvanično je prvi smrtni slučaj od korona virusa zabeležen 20.03.2020. Do zaključenja ovog teksta u Srbiji je od Korona virusa život izgubilo 263 osobe, zaraženo je 13,235 a testirano 359.069 (24.06.2020).

6. Građani su bili izloženi kritikama, pretnjama i zastrašivanjima.

6.1. Građani Srbije koji su se vratili iz inostranstva izloženi su kritikama i optužbama (maltene proglašeni krivcima za uvoz Korone). („Molim vas, ne dolazite, jer bi to bio naš kraj“ (14. marta); „došli su da se besplatno leče“; Već 5. aprila je promenjena intonacija: Srbija će se truditi da ih sačuva ovde „jer će smanjivati drastično plate u Evropi“ (NIN, broj 3618, 30.04.2020.)

6.2. Nakon snimaka pripremanja privremene bolnice (u organizaciji vojske) na Beogradskom sajmu, građani su na društvenim medijima pokazali zabrinutost i strah. Aleksandar Vučić je izjavio da mu je drago što su se uplašili: „Moramo da napravimo nešto da izgleda gore od Sajma.

Vladan Vukosavljević, ministar omladine i sporta Vanja Udovičić, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Mladen Šarčević i pomoćnik ministra unutrašnjih poslova i načelnik Sektora za vanredne situacije Predrag Marić.

(izvor teksta vesti: vebisajt Vlade Republike Srbije. www.srbija.gov.rs, od 14. marta 2020.godine)

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/news-cat/2/11>

[19] „Granice Republike Srbije zatvorene su za sve strane državljane, sa izuzetkom diplomata akreditovanih u Srbiji i stranaca sa boravišnom dozvolom. Građanima će pri ulasku u zemlju biti uručeno zakonski obavezujuće rešenje. Zaprećena zatvorska kazna za kršenje ove odredbe je do tri godine zatvora

Kada je reč o građanima Republike Srbije i stranim državljanima koji imaju boravište u Republici Srbiji, a koji dolaze iz Republike Italije, Švajcarske Konfederacije, Islamske Republike Iran, Rumunije, Kraljevine Španije, Savezne Republike Nemačke, Francuske Republike, Republike Austrije, Republike Slovenije i Republike Grčke određuje se izolacija u trajanju od 28 dana.“

(izvor teksta vesti: vebisajt Vlade Republike Srbije - www.srbija.gov.rs, od 16. marta 2020. godine) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/news-cat/2/11>

Moram da smislim to i da pitam Kineze. Samo se vi smejte, ja sam mrtav ozbiljan”.

6.3. Na pozive opozicije da penzioneri treba da šetaju izjavio je: „Ukoliko, dragi penzioneri, poslušate takve predloge neće nam biti dovoljno kompletno novo groblje na Bežanijskoj kosi, Lešće, Novo groblje, ni Centralno groblje (beogradska groblja prim. aut.). Sva groblja će biti mala da prime sve nas ukoliko se takvi saveti budu slušali, ja vas molim da slušate svoju državu”, rekao je predsednik Srbije 25. marta u beogradskoj Štark Areni tokom obilaska volontera koji su pakovali pakete pomoći za 173.000 penzionera u Beogradu.²⁰

6.4. Primer pretnje je SMS poruke koje su stigle preko državnog operatera mobilne telefonije „Telekom – MTS“: „*Situacija je dramatična. Približavamo se scenariju Italije i Španije. Molimo vas da ostanete kod kuće. Kriзни штаb за suzbijanje zarazne bolesti COVID-19*“ 01.04.2020. Koincidiralo je sa 01. aprilom – danom šale. Dok su stizale ove pretnje i zastrašivanja, na twiteru su se pojavili i komentari – „može i drugačije“ sa objavom kanadskog premijera Džastina Trudoa (Justin Trudeau) koji građanima Kanade poručuje: „U redu je osećati se anksiozno ili pod stresom. I u redu je imati teške dane. Ali morate da znate da niste sami.”²¹

7. Opozicija nije konsultovana u donošenju mera, nije imala prilike da javno nastupa, ali je satanizovana tabloidnim provladinim medijima. Vlast u vanrednim okolnostima je svakako u prednosti u odnosu na opoziciju jer su već u (funkcionerskoj) kampanji. Opozicija je prinuđena da sedi kod kuće. Jedina aktivnost je na društvenim medijima. Ispostavilo se da je izborna kampanja obustavljena za opoziciju, ali ne i za vlast. (Odlazak u Novi Pazar, Niš, Čortanovce)

8. Hapšeni i privođeni su građani sa različitim obrazloženjima: zbog kršenja mera izolacije, zbog tekstova koji izazivaju paniku i nered... Uhapšena je novnarka portala nova.rs, Ana Lalić, kojoj je PU Novi Sad 1. aprila 2020. godine odredila meru zadržavanja do 48 sati zbog, kako je naveo njen advokat, sumnje da bi mogla da ponovi krivično delo, objavljujući tekstove koji izazivaju paniku i nered.²² A razlog je bio što je radeći svoj posao izveštavala da su u KC Vojvodine danima radili bez zaštitne opreme. U međuvremenu je odbačena krivična prijava protiv nje, sa obrazloženjem da nema dokaza. Privođena je i ekipa KTV Zrenjanin. Uhapšena je Jovana Popović, aktivistkinja i autorka antirežimske pesme „Bagra“, (u zatvoru u Zabeli provela je 22 dana).

9. Za vreme vanrednog stanja došlo je do nedopustivog postupanja sudske vlasti: doneta je uredba vlade uz supotpis Predsednika Republike o suđenju „putem sredstava za prenos zvuka i slike“, odnosno putem skaj-

[20] <https://www.slobodnaevropa.org/a/korona-virus-srbija-vucic-demokratija/30526189.html>

[21] <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:856088-Pustilismo-400000-nasih-ljudi-iz-inostranstva-sad-su-tamo-najveca-zarista-dodje-mi-da-placem-Predsednik-o-epicentrima-korone-u-Srbiji>

[22] <http://www.bgcentar.org.rs/saopstenja>

pa; doneta je uredba o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja.²³ Suđenja „putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike“ kako piše u uredbi, odnosno putem video linka ili „Skajpa“ problematično je iz nekoliko razloga. Prvo, što „procesne mogućnosti nisu predviđene zakonom“ i „predstavljaju drastično kršenje prava okrivljenog na pravično suđenje“, kako je navela Advokatska komora Srbije u svom protivljenju ovim merama.²⁴ Drugo, sprovođenje glavnih pretresa na ovaj način može da umanjí garancije za zaštitu od zlostavljanja (član 25. Ustava Srbije i član 3. Konvencije o zaštiti ljudskih pravai osnovnih sloboda) od kojih ne sme da se odstupi ni u slučaju vanrednog stanja. Treće, okrivljeni nije u prilici da ostvari lični kontakt sa svojim braniocem (kako bi mogao da ukaže na eventualna zlostavljanja, nanete povrede i sl.) već komunicira putem „tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka“.

Vlada Republike Srbije je 20. marta 2020. godine, uz supotpis predsednika Republike, donela Uredbu o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine.²⁵ Ovom Uredbom je određeno da za vreme vanrednog stanja prestaju da teku rokovi za žalbu na odluke kojima se okončava prekršajni postupak. Iz navedenog nesporno proizlazi da će rokovi za žalbe protiv prvostepenih odluka o prekršajnom kažnjavanju građana koji prekrše Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja početi da teku tek po donošenju odluke o ukidanju vanrednog stanja. Međutim, ukidanjem vanrednog stanja će, po sili Ustava (član 202, stav 3), prestati da važi i Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe kojom je ovo ponašanje inkriminisano kao prekršaj.

Kulminacija diskrecionog i arbitrnog ponašanja sudija je rešenje po kojem je „Novosađanin Milan Njegovan, koji je bio uhapšen i pritvoren jer se tereti da nije poštovao samoizolaciju po povratku iz inostranstva „uprkos apelima predsednika Vučića“ emitovanim na televiziji“.²⁶ Krivični zakonik (čl. 248) za nepostupanje po propisima odlukama ili naredbama kojima se određuju mere za suzbijanje epidemije previđa i kaznu zatvora do tri godine. Uredba vlade o prekršaju za kršenje ove naredbe predviđa prekršajnu novčanu kaznu od 50.000 do 150.000 dinara (od oko 400 do 1.300 evra).

[23] U članu 1. Uredbe piše: „U vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine, u krivičnom postupku koji se vodi pred prvostepenim sudom, kada predsednik veća, odnosno sudija pojedinac nađe, da je obezbeđenje prisustva optuženog koji se nalazi u pritvoru, na glavnom pretresu otežano zbog opasnosti od širenja zarazne bolesti, može odlučiti da se učešće okrivljenog na glavnom pretresu obezbedi putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike, ako je to s obzirom na tehničke uslove moguće.“ U Beogradu, 1. aprila 2020. godine, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=972f0be4-e80d-462d-9bb7-6fd529cd5495®actid=430228&doctype=reg>

[24] <http://rs.n1info.com/Vesti/a583657/Advokatska-komora-Srbije-protiv-sudjenja-putem-Skajpa.html>

[25] <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=23a3a931-4a1a-4f19-83c0-e11a2d5c2312®actid=430159&doctype=reg>

[26] <http://rs.n1info.com/Vesti/a590574/Novosađanin-koji-je-nije-slusao-apel-predsednika-U-tri-celije-bilo-nas-je-cetrdesetak.html>

10. Pojačana je kontrola medija i pritisci na novinare na nekoliko načina. Prvo, hapšenje novinara predstavlja direktno kršenje slobode medija, ali i proizvodi efekat zastrašivanja svih novinara. Drugo, redukcija davanja informacija o epidemiji na Krizni štab. Treće, održavanje konferencije za novinare bez novinara desetak dana (uz mogućnost da se pitanja pošalju emailom). Obzirom da je parlament *defacto* suspendovan, da su mediji najvećim delom pod potpunom kontrolom vlasti, problem su ostali retki novinari nezavisnih medija koji rade svoj posao. Vlada Srbije usvojila je „Zaključak“ (31.03.2020.) o redukciji davanja informacija o širenju virusa na Krizni štab, što je nakon pritiska javnosti i hapšenja novinarkе brzo i povučeno. Ovim zaključkom, Vlada je pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“ (Ustav, čl. 51 st. 2).²⁷ Svi drugi organi: gradonačelnici, predsednici opština, lokalni krizni štabovi, zdravstvene ustanove im podatke dostavljaju, a članovi Kriznog štaba će „obezbediti da se izvrše neophodne provere“ i preduzmu mere „na pravovremenom i tačnom informisanju javnosti“. U ovom „zaključku“ se navodi da se obaveštenja o COVID-19 dobijena od strane neovlašćenih, drugih lica „ne mogu smatrati tačnima i proverenima, uz mogućnost primene propisa koji se odnose na odgovornost za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja“. Ovo predstavlja svojevrsnu pretnju novinarima.²⁸ Ovaj „zaključak“ Vlade povučen je nakon tri dana „slušajući stavove struke, novinskih udruženja, pravnih eksperata i međunarodnih organizacija“.²⁹

Krizni štab je održavao konferencije za novinare bez novinara desetak dana (uz mogućnost da se pitanja pošalju emailom). Od 11. do 20. aprila novinari nisu mogli da prisustvuju konferencijama za medije Kriznog štaba a pitanja su mogli da šalju elektronskom poštom pre konferencije.³⁰ Na konferencijama za štampu koje su direktno prenosile televizije sa nacionalnom frekvencom koje pokrivaju celi zemlju, mogla su se čuti pitanja nezavisnih novinara koja su ukazivala na potencijalne propuste i da stanje nije tako idealno kako se predstavlja.

Novinari tabloidnih prorežimskih medija koristili su priliku za postavljanje pitanja na konferencijama za štampu koje su prenošene na televizijama sa nacionalnom frekvencom (pokrivaju celu zemlju) da isprozivaju i optuže predstavnike opozicije i nezavisnih medija. Prema izveštaju *Reportera bez granica* Srbija je pala za tri mesta na rang-listi slobode štampe u 2020. i sada se nalazi na 93. poziciji. Iza nje su u regionu sada samo

[27] Peščanik.net, 01.04.2020. KORONA VIRUS, <https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/>

[28] Peščanik.net, 01.04.2020. KORONA VIRUS, <https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/>

[29] <http://www.bgcentar.org.rs/saopštenja>

[30] Kako je tada objašnjeno iz Vlade Srbije to je učinjeno „zbog sve veće zabrinutosti novinara, snimatelja i fotoreportera za svoje zdravlje, i nakon prigovora o ugroženosti na konferencijama za medije predsednika i članova vlade, kao i stručnjaka“. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-mediji-kritke-/30573196.html>

Crna Gora (105) i Bugarska (111).³¹ U izveštaju međunarodne organizacije *Amnesti internešenel* (AI) o stanju ljudskih prava za 2019. godinu konstantovano je da Vlada Srbije krši slobodu medija.³²

11. Zabeležen je diskriminatoran odnos prema penzionerima (Ageizam), deci sa autizmom i drugim hendikepima, kućnim ljubimcima...

12. Ovu krizu obaležilo je približavanje Kini i udaljavanje od EU. Evroskeptične poruke sa vrha o kraju ilizija o evropskoj solidarnosti i glorifikovanje podrške Kine (bratska), ali bez preciznih podataka ko je tačno i koliko phumanitarne pomoći, izazvali su i reakcije u Briselu. Nije isključeno da su te poruke bile za unutrašnju upotrebu u atmosferi raspisanih izbora, vodeći računa šta prija uhu bivših radikalskih birača. Prenaglašeno zahvaljivanje Kini, sa „čeličnim prijateljstvom“ „brata Sija“,³³ evroskeptične poruke „da ne postoji evropska solidarnost i da je to bajka na papiru“ iritiralo je zvaničnike EU. Komesar za spoljnu i bezbednost, Žozep Borelj, primetio je kako se Srbija zahvaljuje Kini na bilbordu a nema zahvalnosti EU).³⁴ Srbija je jedina zemlja u regionu koja nije na listi zemalja kandidata i suseda EU koja će od Unije dobiti povoljne zajmove od ukupno tri milijarde evra za deset partnera iz procesa proširenja i susedstva, za saniranje ekonomskih posledica uzrokovanim pandemijom korona virusa. Obrazloženje iz Brisela je da Srbija nije tražila finansijsku pomoć.³⁵ Srbiji (zvanično) nije potreban novac, a zbog krize će morati da se zaduži 6,5 milijardi evra (3 milijarde za refinansiranje dospelih dugova i 3,5 milijarde zbog smanjenja budžetskih prihoda). To je otvorilo pitanja da li Srbija gubi entuzijazam za članstvo u EU? Na konferenciji o Zapadnom Balkanu 06.05.2020. od Vučića se ponovo čula proevropska intonacija.

[31] <https://www.danas.rs/drustvo/srbija-pala-na-93-mesto-na-rang-listi-reportera-bez-granica/>

[32] „Vlada je aktivno narušavala medijsku slobodu tako što je nagrađivala i finansirala medije koji je podržavaju, dok je kritički nastrojene medije zastrašivala oporezivanjem ili pravnim postupcima“, piše u izveštaju AI.

Kako se navodi, predsednik Srbije i ministri su sprovodili kampanju protiv nezavisnih novinara, a pretnje su bile uobičajena pojava. <https://www.danas.rs/drustvo/vlast-u-srbiji-krsi-slobodu-medija-los-polozaj-roma-i-migranata/>

[33] Predsednik Srbije Aleksandar Vučić tokom pres konferencije u nedelju 15. marta 2020., kineskog lidera Si Đinping nazvao je svojim bratom. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kina-eu/30495105.html>

[34] „Svi su zabrinuti zbog Balkana. Vodi se borba oko narativa. Ako biste mogli otići u Beograd, videli biste bilbord sa slikom predsednika Kine Sija koji kaže 'Hvala brate Si, jedino nam vi pomažete', što je smešno, nikada nismo videli bilbord kojim se zahvaljuje nama. Tako se onda kineska pomoć nađe na ulicama, a kada mi pomažemo i pre i tokom krize onda ništa, zato moramo ojačati kapacitete da objasnimo svoju stabilizirajuću ulogu na Balkanu“, kazao je Borelj. <https://europeanwesternbalkans.rs/borelj-smesno-je-sto-samo-kina-dobija-bilbord-zahvalnosti-kada-eu-pomaze-srbiji/>

[35] Predviđeno je da će Albanija dobiti 180 miliona, BiH 250 miliona, Gruzija 150 miliona, Jordan 200 miliona, Kosovo 100 miliona, Moldavija 100 miliona, Crna Gora 60 miliona, Severna Makedonija 160 miliona, Tunis 600 miliona i Ukrajina 1,2 milijarde evra. <https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3175/ekonomija-i-epidemija/3930671/koronavirus-evropska-unija-srbija-pomoc.html>

13. Pojačana je vladavina strahom. Dosadašnji egzistencijalni strahovi, dodatno su pojačani strahom od smrti, bolesti i od represivnih mera. Vlast je u strahu od podvlašćenjih i njihovog (kakvog-takvog) mnjenja. Strah je esencijalno vezivno tkivo vladara i podanika. Strah je obeležje nedemokratskih režima. Taj strah se lako može pretvoriti u revolt, a revolt u akciju. Nije isključeno da će se na talas uspona autoritarizma odgovoriti talasom protesta i pokreta kakav smo tokom prethodne decenije. Ako se pravila i procedure (institucije) ne poštuju, ako izvršna vlast ide ka samovolji, neminovno je da će se javiti i duh otpora takvim vlastima.

14. Prođubljene su podele u društvu koje su postojale i pre pandemije: bojkot parlamenta, opredeljenje za bojkot izbora i protesti. U vreme uvođenja vanrednog stanja Srbija je već bila podeljena na Opoziciju koja se opredelila da bojkotuje izbore, koja je bojkotovala rad parlamenta (uz konstruktivnu-provladinu opoziciju koja je donela odluku da izađe na izbore i opoziciju koja se odlučila za bojkot izbora) i vlast SNS-a, Vučića i manjih partnera. Tokom vanrednog stanja građani su svako veče u 20,05 aplauzima pozdravljali lekare i zdravstvene radnike. Izjava voditeljke glavne informativne emisije dnevnika 2 RTS, javnog servisa da se zahvaljuje za taj aplauz kao da se odnosi na njih, izazvala je bes i nakon toga u 20,05 je od 25.04. počela je „akcija „bukom protiv diktature“, lupanjem u šerpe i lonce, gelendere na terasama i duvanjem u pištaljku. Protesti su počeli u Beogradu, a nastavljeni su u Novom Sadu, Nišu, Kraljevu i drugim gradovima (u prvoj nedelji tridesetak gradova). Inicijativu za ovu vrstu protesta pokrenule su organizacije „Ne davimo Beograd“ i Građanska inicijativa. Kao odgovor, usledio je poziv na „kontraprotest (asocira na „kontramiting“ u vreme Miloševića), koji je učinio narodni poslanik i član predsedništva SNS i to sa skupštinske govornice kada je skupština zasedala da ratifikuje odluke u vreme vanrednog stanja. On je pozvao da se pusti ozvučenje, i sam je zapalio baklju na nekoj terasi, nakon čega je usledila akcija navijača sa paljenjima baklji po krovovima stambenih zgrada i pojedinih državnih firmi (zgrada Srbijagasa) u 20.30.

15. Odluka o ukidanju vanrednog stanja doneta je u senci odluke o novom datumu izbora 21.06.2020. Bez jasnijeg i argumentovanog obrazloženja „struke“ najvaljeno je ukidanje vanrednog stanja, a i pre nego što je ono ukinuto, najavljeno je održavanje izbora za 21.06.2020. uz komentar da tokom maja verovatno neće biti moguća javna okupljanja. Opozicija kojoj je onemogućen nastup na televizijama sa nacionalnom frekvencom, nije mogla da nastupa poštujući restriktivne mere u vreme vanrednog stanja, a ne može da vodi kampanju ni javnim okupljanjima. Odluka o održavanju izbora, odnosno o nastavku izbornih aktivnosti, doneta je u atmosferi u kojoj su izbori i raspisani – u senci epidemije koja traje.

16. Nedemokratske tendencije koje su bile evidentne i pre pandemije, samo su prođubljene. O tome svedoče i spoljni evaluatori. Prema *Indeksu Transformacija* (TI) fondacije Bartelsman koja prati razvoj demokratije, tržišne privrede i vladavine prava u zemljama u tranziciji, Srbija beleži najveći pad u odnosu na izveštaj od pre dve godine. Jedna od autor-

ki izveštaja za jugoistočnu Evropu, Sabine Doner, ukazuje da se primećuje rastući pritisak na medije i slobodu mišljenja i sve veći pritisak na podelu vlasti, ali Srbija se još uvek „ne može definisati kao autokratija nego kao defektna demokratija.“³⁶

U izveštaju „Države u tranziciji“ (*Nations in Transit*), organizacije Freedom House (*Freedom House*, FH) koja se bavi ljudskim pravima i promovisanjem demokratije u svetu, prvi put od 2003. Srbija i Crna Gora nisu kategorisane kao demokratije (u stalnom padu pet godina unazad). One su izgubile epitet „delimično konsolidovanih demokratija“ i vraćene u grupu tranzicionih odnosno, „hibridnih režima“.

Zaključak

Vlada Srbije nije konsultovala građane, ni opoziciju, a pozivala su se na eksperte kada su uvodile različite mere u borbi protiv Covid 19. Legitimitet nauke je epistemološki, a ne demokratski. Ona može pomoći u elementima za odluku (Wolfgang Merkel). Mudri ljudi podsećaju političke lidere na granice njihovih znanja i na granice njihove moći. Znanje je samo po sebi uvek ograničeno, a ni moć ne može biti bezgranična. Populisti su protivnici „elita“ i obrazovanih koji svoj autoritet grade na osnovu specijalizovanih znanja. Na primer, Donald Tramp je dao prednost savetima „poslovnih lidera“ umesto savetima infektologa, što je odluka visokog rizika. Kako naglašava Jan-Werner Miler, „građani ipak bolje poznaju sopstvene probleme; a eksperti mogu imati ključnu ulogu u njihovom rešavanju – ako se uzdrže od nipodaštavajućeg odnosa prema neprofesionalcima.“ On se poziva na Džona Djujija (John Dewey), američkog filozofa demokratije u 20. veku, „vlada eksperata u kojoj mase ne dobijaju priliku da ekspertima objasne šta ih muči ne može biti ništa osim oligarhije koja upravlja u interesu malobrojnih“.³⁷ Ostao je privid da je poraslo poverenje ili bar potreba za naukom i strukom (ispitivanje virusa, traganje za adekvatnim lekom, trka u proizvodnji vakcine).

Demokratske norme, vrednosti i institucije moraju da se očuvaju i u uslovima krize, jer vlast bez kontrole je kao automobil bez kočnica. Nikad se ne zna u šta će se uguvati i koliku će štetu napraviti. Mnoge zemlje su potvrdile da se epidemijom može upravljati poštujući institucije i procedure (Nemačka, Tajvan, Južna Koreja, Nordijske zemlje...). Ako se pravila

[36] U izveštaju se govori i o tome kako je predsednik države „u nekoliko navrata“ uticao na donošenje odluka i time „potkopavao državno-pravni poredak i sistem podele vlasti“. „Srbija je zabeležila i značajan pad u sektoru ekonomske transformacije. „Poseban problem Srbije je dominacija državnih preduzeća kad je u pitanju infrastruktura (železnička i energetska mreža) i njihova neefikasnost koju podstiče i činjenica da mnoga od ovih preduzeća uživaju povlašćeni položaj na tržištu ili čak i monopolistički status. Njihov slab učinak često vodi ka zavisnosti od pomoći države što opet ima za posledicu da je Srbija po državnim subvencijama na drugom mestu u Evropi“.

<https://nova.rs/region/defektne-demokratije-jugoistocne-evrope/>

[37] JAN-WERNER MÜLLER, Sukob desnih populista i eksperata, *The Guardian*, 26.03.2020. <https://peskanik.net/sukob-desnih-populista-i-eksperata/> (09/04/2020)

i procedure (institucije) ne poštuju, ako izvršna vlast ide ka samovolji, neminovno je da će se javiti i duh otpora takvim vlastima.

Sa jedne strane, može da dođe do osveščivanja građana ili da strah od virusa prevlada straha od vođa, da se poljulja poverenje u lidere i da im pada rejting. Talijan je Napoleonu rekao: „Bajonetima možete sve, osim sedeti na njima“. Kriza nas ne čini novim već izoštrava naše osobine i karaktere. One bolje čini boljim, one gore još gorim. Doba epidemije bude najgore u ljudskom rodu (Albert Kami napisao je roman „Kuga“ 1948., a 1957. dobio Nobelovu nagradu; Hose Saramago, napisao je „Slepilo“ 1997., a 1998. dobio Nobelovu nagradu za književnost). Džon Kin u svom tekstu *Demokratija i velika pošast* jasno upozorava: „Ako im se ne pruži otpor, koncentracije arbitrarne moći uvijek su ‘lepljive’: od privremenih mera lako postaju trajno stanje. Predana moć je izgubljena moć; a moć koje smo se odrekli teško se vraća. Vanredno stanje navikava ljude na podčinjenost.“³⁸ Posle pandemije i nakon 53 dana vanrednog stanja, biće nam potreban veliki napor za reanimaciju društva, i verovatno mehaničko disanje za demokratiju.

U optimističkom scenariju, moglo bi se očekivati preispitivanje odnosa sa prirodom, suživota na planeti i vraćanje „dijalogu sa prirodom“, vraćanje zapostavljenim vrednostima humanosti, solidarnosti i empatije za druge. Ipak, možda niko više nije naivan. Prema Davidu Rancimanu „nadmetanje u sprovođenju moći između demokratske prilagodljivosti i autokratske nemilosrdnosti oblikovaće našu budućnost.“³⁹ Imamo pravo i na nepripadanje i na nepristajanje. Efikasnost i otpornost institucija zavisi, kako od onih koji ih vode, isto tako i od aktivnih građana. Ljudska prava i slobode, demokratija i institucije moraju stalno da se brane. Jedan od najvažnijih transfera u istoriji demokratije bio je transfer vlasti sa ličnosti na institucije. Mora se zaustaviti obrnuti proces koji je u toku!

The decline of democracy and the reduction of human rights and freedoms during the pandemic: the case of Serbia

Abstract



The coronary virus pandemic (COVID 19) has further strengthened authoritarian tendencies and reduced human rights and freedoms. In Serbia, it is disputable that the decision on the state of emergency was not made by the parliament, it came to deparliamentarization and even greater supremacy of the executive. The introduction of the state of emergency was followed by the adoption of 38 decrees and conclusions of the government and the President of the Republic. Restrictive and repressive measures

[38] Džon Kin, *Demokratija i Velika pošast*, <https://www.nacional.hr/gost-kolumnist-john-keane-demokracija-i-velika-posast/>; John Keane: *Democracy and the Great Pestilence*, <https://www.iwm.at/closedbutacitve/corona-focus/john-keanedemocracy-and-the-great-pestilence/>

[39] DAVID RUNCIMAN, *Korona - razotkrivanje prirode moći*, *The Guardian*, 27.03.2020. <https://pescanik.net/korona-razotkrivanje-prirode-moci/> (11/04/2020)

and limited rights and freedoms of citizens were introduced. The decline in trust was accompanied by stricter measures, arrests, repressive measures and the most terrible threats. The opposition was not consulted in the adoption of measures, it did not have the opportunity to appear in public. During the state of emergency, there was an inadmissible action of the judicial authorities, the trial via Skype and the verdict that self-isolation was not respected upon return from abroad „despite the appeals of President Vučić broadcast on television“. Media control and pressure on journalists has been strengthened: by arresting journalists, reducing the provision of information on the epidemic to the Crisis Staff, and holding a press conference without journalists. Discriminatory treatment of pensioners, children with autism and other disabilities, pets, etc. The rule of fear has intensified. The existential fears so far have been further strengthened by the fear of death, disease and repressive measures. The rule of fear is not a feature of democratic regimes. At the time of the pandemic, the divisions in society that existed before the pandemic deepened even more: a boycott of parliament, a commitment to boycott elections and protests. The decision to lift the state of emergency was made in the shadow of the decision on the new election date, June 21. 2020. Democratic norms, values and institutions must be preserved even in times of crisis, because power without control is like a car without brakes. A state of emergency accustoms people to submission. After the pandemic and after 53 days of the state of emergency, a great effort will be needed to reanimate society, and probably „mechanical breathing“ for democracy. One of the most important transfers in the history of democracy was the transfer of power from the individual to the institutions. The reverse process, that is underway, must be stopped!

Key words



Pandemic, Coronavirus, democracy, authoritarian tendencies, autoritarne tendencije, human rights and freedoms, state of emergency

Literatura

Bieber Florian *Authoritarianism in the Time of the Coronavirus*,

<https://foreignpolicy.com/2020/03/30/authoritarianism-coronavirus-lockdown-pandemic-populism/>

Kin Džon, *Demokracija i Velika pošast*, <https://www.nacional.hr/gost-kolumnist-john-keane-demokracija-i-velika-posast/>; John Keane: Democracy and the Great Pestilence, <https://www.iwm.at/closedbutactive/corona-focus/john-keanedemocracy-and-the-great-pestilence/>

Mason Paul, Sudbina multilateralnog poretka, *New Statesman*, <https://pescanik.net/sudbina-multilateralnog-poretka/> (07/04/2020)

Merkel Wolfgang, *Who is the sovereign during the corona crisis?* In democracies, the people is the sovereign. In these times, we need to be alert to slow de-parliamentarisation of governance, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/who-is-the-sovereign-during-the-corona-crisis-4248/> (09.04.2020.)

Milanović Branko, Svet posle korone, *Global inequality*, 28.03.2020.

<https://pescanik.net/svet-posle-korone/>

MÜLLER JAN-WERNER, Sukob desnih populista i eksperata, *The Guardian*, 26.03.2020.

<https://pescanik.net/sukob-desnih-populista-i-eksperata/> (09/04/2020)

Runciman David, Korona – razotkrivanje prirode moći, *The Guardian*, 27.03.2020. <https://pescanik.net/korona-razotkrivanje-prirode-moci/> (11/04/2020)

Korišćeni izvori

Izveštaj istraživača u okviru projekta *Varieties of Democracy*, (Globalni standardi – lokalna znanja) <https://www.v-dem.net/en/> (April, 2020)

NIN, broj 3618, 30.04.2020.)

<https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3135/koronavirus-u-svetu/3909382/koronavirus-filipini-rodrigo-duterte.html> (01.04.2020.)

dr Zoran Radovanović, epidemiolog, penzionisani redovni profesor Medicinskog fakulteta

https://www.nedeljnik.rs/da-podvucemo-crtu-dobro-smo-prošli-ali-je-cena-bila-visoka-autorski-tekst-dr-zorana-radovanovica-u-novom-nedeljniku/amp/?utm_medium=Social&utm_source=Twitter&__twitter_impression=true

https://www.slobodnaevropa.org/amp/30555255.html?__twitter_impression=true

Do low-trust societies do better in a pandemic?

<https://www.economist.com/europe/2020/05/02/do-low-trust-societies-do-better-in-a-pandemic>

A šta je izgovoreno tog 26. februara? https://www.istinomer.rs/analize/da-li-je-vucic-govorio-da-nas-ceka-ozbiljna-i-teska-kriza/?utm_source=twitter&utm_content=da-li-je;

https://www.istinomer.rs/analize/da-li-je-vucic-govorio-da-nas-ceka-ozbiljna-i-teska-kriza/?utm_source=twitter&utm_content=da-li-je

01.02.2020. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/loncar-srbija-moze-da-napravi-vakcinu-za-koronavirus-imamo-ljude-koji-to-stvarno/2y68pkr>

Prva infekcija koronavirusom izolovana 1. Marta:

<http://rs.n1info.com/Vesti/a580930/Kisic-Tepavcevic-Prva-infekcija-koronavirusom-izolovana-1.-marta.html>;

Sutradan je dala demanti: <http://rs.n1info.com/Vesti/a581016/Kisic-Tepavcevic-Napravila-sam-lapsus-prvi-slucaj-se-desio-6.-marta.html>

<https://www.021.rs/story/Info/Srbija/240010/Kon-Greska-je-sto-je-pandemija-u-Srbiji-docekana-bez-rezervne-zastitne-opreme.html>; <https://www.danas.rs/politika/trebjesanin-strucnjaci-su-lagali-za-racun-politicara>

<https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/fajon-bil%C4%8Dik-dr%C5%BEave-zapadnog-bal-kana-da-omogu%C4%87e-rad-parlamenta>

<https://www.slobodnaevropa.org/a/korona-virus-srbija-vucic-demokratija/30526189.html>

https://www.slobodnaevropa.org/amp/vanredno-stanje-parlament-srbija-korona-virus/30565668.html?__twitter_impression=true

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=58126c1b-ad82-48c7-bb63-ca6fa7fe1251®actid=430130&doctype=reg>

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/news-cat/2/11>

<https://www.slobodnaevropa.org/a/korona-virus-srbija-vucic-demokratija/30526189.html>

<https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:856088-Pustili-smo-400000-nasih-ljudi-iz-inostranstva-sad-su-tamo-najveca-zarista-dodje-mi-da-placem-Predsednik-o-epicentrima-korone-u-Srbiji>

<http://www.bgcentar.org.rs/saopstenja>

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=972f0be4-e80d-462d-9bb7-6fd529cd5495®actid=430228&doctype=reg>

<http://rs.n1info.com/Vesti/a583657/Advokatska-komora-Srbije-protiv-sudjenja-putem-Skajpa.html>

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=23a3a931-4a1a-4f19-83c0-e11a2d5c2312®actid=430159&doctype=reg>

<http://rs.n1info.com/Vesti/a590574/Novosadjanin-koji-je-nije-slusao-apel-predsednika-U-tricelije-bilo-nas-je-cetrdesetak.html>

Peščanik.net, 01.04.2020. KORONA VIRUS, <https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/>

Peščanik.net, 01.04.2020. KORONA VIRUS, <https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/>

<http://www.bgcentar.org.rs/saopstenja>

<https://www.danas.rs/drustvo/srbija-pala-na-93-mesto-na-rang-listi-reportera-bez-granica/>

<https://www.danas.rs/drustvo/vlast-u-srbiji-krsi-slobodu-medija-los-polozaj-roma-i-migranata/>

<https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kina-eu/30495105.html>

<https://europeanwesternbalkans.rs/borelj-smesno-je-sto-samo-kina-dobija-bilbord-zahvalnosti-kada-eu-pomaze-srbiji/>

<https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3175/ekonomija-i-epidemija/3930671/koronavirus-evropska-unija-srbija-pomoc.html>

<https://nova.rs/region/defektne-demokratije-jugoistocne-evrope/>

UDK 614(578):342.5

Pandemija i demokratija u jugoistočnoj Evropi

Sažetak



Tokom tromesečnog karantina (mart-maj 2020) u režimima jugoistočne Evrope bilo je puno zloupotreba, ali nije bilo pokušaja *trajnijih* uvećavanja izvršnih ovlašćenja ili promena karaktera režima, osim u jednoj zemlji – Sloveniji. U ostalim zemljama regiona stanje posle karantina nije bilo mnogo drugačije u odnosu na period pre toga. Razume se, svi zaključci su privremeni budući da karantin, vanredno stanje i policijski čas u regionu još uvek svuda sasvim ukinuti.

Ključne reči



vanredno stanje; demokratska erozija; proširenje izvršnih ovlašćenja; jugoistočna Evropa; karantin.

[1] Autor je profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. e-mail: dusan.pavlovic@mac.com

Uvod

Posledice pandemije korona virusa vidimo u skoro svim sferama društvenog života. Uglavnom su štetne. Čak i blaži oblici karantina menjaju životne navike i porodične odnose. Tokom karantina poraslo je nasilje u porodici. Štetne posledice na ekonomskom planu se još beleže, ali za sada se procenjuje da će ekonomska kriza biti najgora od Velike depresije iz 1929-1932. godine (IMF 2020). Ekonomski paketi pomoći pojedinačnih država prevazilaze 10 procenata BDP-a, što prevazilazi ekonomsku intervenciju iz perioda Velike recesije iz 2008. godine. Ipak, prava radnika su pogoršana (Reljanović 2020). Pandemija osnažuje lokalne nacionalizme i populizme, lažne vesti i nadržilekarstvo (BiEPAG 2020; Brändle et al. 2020).

Na test izdržljivosti pandemija je stavila i političke sisteme. Mogu li javne administracije zemalja koje su uvele karantin da ga sprovedu onako kako su zamislile? U Indiji je policija pendrecima tukla ljude koje je zatekla na ulicama u doba policijskog časa. Slično je bilo i u Turskoj, kada je policijski čas najavljen nekoliko sati pre početka. Na Filipinima je predsednik Duterte naredio policiji da puca u građane koji krše mere karantina. Čini se da je strpljenje građana u nekim delovima sveta tanko. Pogotovo u SAD-u gde su građani počeli da organizovano protestuju protiv karantina i samovoljno krše njegove odredbe.

Ovde me najviše zanimaju posledice pandemije po stanje demokratije. Budući da i blaži oblici karantina podrazumevaju različite oblike ograničenja ljudskih prava i sloboda, u najmanje 84 zemalja sveta zavedena je neka vrsta vanrednog stanja ili vanredne situacije.² Neke zemlje (Švedska, Južna Koreja) odlučile su da karantin uvedu samo na nivou preporuka, dok su zemlje kao Norveška ili Danska zavele oštrije mere. U

[2] Detaljan pregled zemalja u kojima je uvedeno vanredno stanje izradio je Centar za građanska i politička prava iz Ženeve: <https://datastudio.google.com/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Lju0/page/dHMKb> (Pristup: 28.4.2020)

nekim državama karantin i vanredno stanje su „obogaćene” policijskim časom (Azerbejdžan, Alžir, Čile, Honduras, Srbija, Severna Makedonija, Turska itd), koji negde podrazumeva duže zabrane izlaska na ulicu. U Srbiji su uvedena ekspresna online suđenja i prekršajne kazne za pojedince koji nisu „poslušali apel predsednika da se poštuju propisi o vanrednom stanju”.

Pored razlika u nivou oštrosti karantina, zemlje se razlikuju i u pokušaju izvršne vlasti da iskoristi pandemiju i vanredno stanje. Ovde mogu da se uoče dva trenda. Prvi je da izvršna vlast stekne trenutnu prednost u odnosu na političku opoziciju. Drugi je da izvršna vlast trajno proširi svoja ovlašćenja. Iako se u oba slučaja radi o potezima koji u normalnim okolnostima ne bi mogli da prođu, ova druga vrsta zloupotreba je opasnija za demokratski razvoj.

U Alžiru je vlast iskoristila vanredno stanje da zaustavi ulične proteste opozicije koji su trajali duže vreme pre početka pandemije. U Indiji su zaustavljeni ulični protesti protiv načina na koji Vlada tretirala muslimansku manjinu. Pravila socijalnog distanciranja su negde primenjena selektivno. Azerbejdžanski predsednik ih je koristio da bi izolovao opoziciju, jer je to bila „istorijska nužnost”. U Kambodži je vlada dobila ovlašćenja da, u ime borbe protiv pandemije, konfiskuje privatnu svojinu. Turski predsednik Erdogan je iz zatvora pustio veliki broj zatvorenika da bi sprečio širenje zaraze u zatvorima, ali je u njima ostavio političke zatvorenike. U nekim zemljama, vojska je, umesto policije, obezbeđivala mere karantina.

Mnogo kritičnija praksa sastoji se u pokušajima izvršne vlasti da tokom vanrednog stanja trajno proširi svoja ovlašćenja, preuzimajući ovlašćenja drugih institucija ili suspendujući njihov rad. Najdalje je otišao mađarski parlament koji se odrekao svojih zakonodavnih ovlašćenja u korist premijera Orbana. Gvinejski predsednik Konde održao je 22. marta referendum za produžetak mandata i dobio još 12 godina ustavom zagarantovane vladavine.

Ova proširenja nadležnosti osetili su i mediji. U Zimbabveu je širenje „lažnih vesti” moglo da donese 20 godina robije. Jordan, Oman, Jemen i Ujedinjeni Arapski Emirati su zabranili štampane medije pod izgovorom da „oni prenose virus”. Novinari su zatvoreni zbog „širenja dezinformacija” u Turskoj, Boliviji i Srbiji. U svom izveštaju o stanju u mediji tokom karantina, Reporteri bez granica beleže ovakve slučajeve u najmanje 38 zemalja.

Ovi primeri pokazuju da je u čitavom nizu zemalja došlo do ozbiljnih kršenja ljudskih prava i zloupotreba. Međutim, da li su ove zloupotrebe bile privremene ili su imale dugotrajniji karakter? Na ovo pitanje odgovaram analizirajući vanredno stanje u osam država i teritorija jugoistočne Evrope – Albaniji, Bosna, Hrvatskoj, Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Sloveniji, Srbiji i na Kosovu.

Primeri iz jugoistočne Evrope

Tokom karantina i vanrednog stanja (period mart-maj 2020) u jugoistočnoj Evropi došlo je do većih i značajnih proširenja izvršnih ovlašćenja samo u slučaju Slovenije. U slučaju Albanije, Srbije i Bosne bilo je teških zloupotreba, ali one nisu najavile novu autokratizaciju režima. U ostalim slučajevima - Hrvatska, Severna Makedonija, Crna Gora, Kosovo - ne mogu se primetiti niti značajne zloupotrebe tokom vanrednog stanja, a pogotovo ne dugotrajne institucionalne promene sistema.

Najvažnije je napraviti razgraničenje između zloupotrebe i proširenja ovlašćenja. Zloupotreba je kratkotrajnija, tj. privremena radnja koja može, ali i ne mora da dovede do transformacije režima. Proširenje podrazumeva temeljnije i duže promene koje omogućavaju zloupotrebu vlasti. Glavna razlika između proširenja i zloupotrebe jeste u tome što zloupotreba ima nesistemske karakter - kada se ukine karantin i vanredno stanje, ona ne ostavlja trajne posledice za karakter režima, iako je moguće da se ponovi. To otuda što su zloupotrebe postojale i pre zavođenja vanrednog stanja.

Slovenija je u periodu mart-maj 2020. imala blaži oblik karantina (bez vanrednog stanja i policijskog časa), ali je za to vreme Vlada Janeza Janše (izabrana 3. marta) povukla nekoliko poteza koji bi mogli značajno da promene karakter režima i nakon karantina. Prvo, Vlada je već na prvoj sednici 13. marta promenila načelnike Vojske, policije i vojne tajne službe (Lukšič 2020 a).

Nakon toga, Vlada je u Programski savet nacionalne televizije izabrala sedam lojalnih članova koji će moći da izdaju TV dozvole za nacionalno emitovanje (Brändle et al. 2020 b, 3). Vlada nije predložila predstavnika opozicije u ovo telo, iako je to bila dosadašnja praksa (Lukšič 2020 a). Ovo je dovelo do protesta medijskih udruženja, kao i do uličnog protesta. To nije novina u ponašanju Slovenačke demokratske stranke (SDS) koju vodi Janez Janša. Ona već nekoliko godina vodi kampanju protiv državne televizije sa ciljem da je ugasi. SDS je jedna od retkih stranaka koja ima svoju televiziju (Nova TV) u kojoj suvlasništvo imaju i članovi stranke Viktora Orbana, premijera Mađarske.

Za vreme vanrednog stanja, politički diskurs se zaoštrio i počeo sve više da polarizuje. Vlada J. Janše je optuživala opoziciju, novinare, lekare i Ustavni sud, ali i mnoge profesionalce i aktere civilnog društva za rad protiv javnog interesa tokom pandemije. Kao u velikom broju drugih država, za vreme karantina bilo je značajnih zloupotreba sa javnim nabavkama ostale medicinske opreme (Lukšič 2020 a, b).

Pored Slovenije, najteži slučajevi su bili Albanija i Srbija. Ipak, do kraja maja se u ovim državama nije desilo ništa što bi podrazumevalo nova ovlašćenja izvršne vlasti i ostavilo trajnije posledice po karakter režima. U Albaniji tokom vanrednog stanja (uveden i policijski čas) nije radio Ustavni sud, dok opozicije nije bilo u albanskom parlamentu. Me-

đutim, ovakvo stanje je nastalo daleko pre izbijanja pandemije i uvođenja vanrednog stanja. Ustavni sud ne radi od 2018. godine, dok su 43 poslanika opozicije (od ukupno 140) napustila parlament u februaru 2019. godine (Dyrmishi 2020 a, b; WFD 2019). Sva mesta parlamenta nisu ni popunjena, a pošto Ustavni sud ne radi, nije bilo moguće utvrditi da li je ovakvo stanje legalno i pre vanrednog stanja (Dyrmishi 2020 b). Osim toga, albanska opozicija je takođe bojkotovala lokalne izbore u junu 2019. godine (WDF 2019). Ovo jeste dovelo do proširenja izvršnih ovlašćenja premijera Rame i njegove vlade, ali se ono desilo u periodu pre uvođenja vanrednog stanja. Da se stanje pogoršalo tokom 2018. i 2019. godine pokazuju i izveštaji Freedom House i V-dem, koji ukazuju na značajno demokratsko pogoršanje tokom tih dveju godina.

U Srbiji je vanredno stanje proglašeno 15.3.2020. bez zasedanja Skupštine Srbije, koja je – ako je u stanju da se sastane – jedina ovlašćena da ga proglašava. Umesto toga, odluku su doneli predsednik Vučić, premijerka Brnabić i predsednica Skupštine Gojković (Tepavac & Branković 2020). Osim toga, vanredno stanje se proglašava samo u slučaju ugroženosti opstanka države, ali ne i u slučaju opasnosti po bezbednost građana. (Šestoro advokata podnelo je zahtev Ustavnom sudu Srbije da se preispita ova odluka u svetlu člana 200. Ustava Srbije.)

Skupština se sastala tek 28.4.2020, iako uslovi za sastajanje nisu bili mnogo drugačiji nego 15. marta. Skupština je ovim praktično suspendovana na mesec i po dana, ali ovo nije nikakva nova praksa u srpskoj politici. Skupština Srbije je već duži vremenski period marginalizovana, predstavlja instrument izvršne vlasti, dok se u samoj Skupštini često krše prava poslanika na reč, kao i ostale odredbe poslovnika o radu.

Najkritičniji slučaj proširenja ovlašćenja bio je Zaključak Vlade od 1. 4. 2020. u kojem se državnim organima i kriznim štabovima zabranjuje da medijima daju informacije, a novinarima i medijima zabranjuje da izveštavaju o pandemiji, ako informacija nije došla iz izvora koji je odobren od Vlade. Po ovoj uredbi uhapšena je jedna novinarka, ali je ubrzo puštena, a zaključak ukinut. Nivo autokratizacije je i u ovom slučaju zadržan na već dosegnutom nivou iz prethodnog perioda, te izvršna vlast nije imala poseban motiv da proširuje ovlašćenja, iako je za to imala priliku.

U ostalim slučajevima bilo je značajnih zloupotreba izvršnih ovlašćenja, ali ne i proširenja. U skoro svim zemljama pod upit je došlo proglašenje vanrednog stanja i neaktivnost parlamenta tokom karantina (Marković 2020 a, b; Tepavac i Branković 2020). U Bosni je tokom pandemije izbila afera „ventilatori”, ali takve afere su se dešavale i ranije. U Hrvatskoj i Crnoj Gori sporila legitimitet tela koje je rukovodilo krizom (Zakošek 2020 a, b; Milačić 2020 a, b). Promene su bile kratkotrajne, a režimi su ostali isti nakon ukidanja vanrednog stanja i popuštanja mera karantina.

Zaključak

Za ovakve analize izuzetno je važno praviti razgraničenje između stanja koje je postojalo pre vanrednog stanja i promena koje su se desile tokom vanrednog stanja, a ostavile su istovremeno trajnije posledice na karakter sistema. Videli smo iz analize primera jugoistočne Evrope da se najkritičnije promene tokom vanrednog stanja odigrale u Sloveniji. Promene koje su tamo nastale mogu da trajnije promene karakter režima. U Srbiji i Albaniji smo takođe videli velike zloupotrebe, ali one nisu bile ništa drugačije od redovnih zloupotreba koje su već postojale u ovim državama pre uvođenja vanrednog stanja i karantina. Kada je vanredno stanje ukinuto, a mere karantina popustile – priroda režima je ostala nepromenjena.

Pandemic and Democracy in Southeast Europe

Abstract



I discuss democratic erosion in the eight Southeast European post-communist regimes—Albania, Bosnia, Croatia, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Slovenia, and Kosovo—during the 3-month lockdown (March-May 2020). Only one Southeast incumbent attempted to permanently aggrandize executive powers or change the character of the regime. This is Slovenia. Other regime's incumbents either did not attempt to permanently change democratic rules; or if they did, the attempts did not result in permanent changes. Naturally, all conclusions are provisional because most Southeast regimes still keep some sort of lockdown as well as state of emergency and even curfew.

Key words



lockdown; hybrid regimes; democratic erosion; executive aggrandizement; Southeast Europe.

Literatura

BiEPAG (2020). *The Western Balkans in Times of the Global Pandemic. Policy Brief*. April 2022. European Fund for Balkans and Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Belgrade and Graz.

Brändle et al. (2020 a). *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung.

Brändle et al. (2020 b). *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. (Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung)

- Dyrmishi, Arjan (2020 a). *Albania*. Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 4-7.
- Dyrmishi, Arjan (2020 b). *Albania*. Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 4-7.
- Lukšič, Igor (2020 a). *Slovenia*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 32-35.
- Lukšič, Igor (2020 b). *Slovenia*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 35-39.
- IMF (2020). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Markovikj, Nenad (2020 a). North Macedonia. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 24-27.
- Markovikj, Nenad (2020 b). North Macedonia. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 25-29.
- Milačić, Filip (2020 a). *Montenegro*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 20-23.
- Milačić, Filip (2020 b). *Montenegro*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 21-24.
- Reljanović, Mario (2020). *Radna prava u vanrednom stanju zbog pandemije*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung.
- Tepavac, Tara i Tamara Branković (2020). *Serbia*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 28-31.
- Zakošek, Nenad (2020 a). *Croatia*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report One*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 12-15.
- Zakošek, Nenad (2020 b). *Croatia*. u Brändle et al. *Democracy and the State of Emergency. Political Battles Emerging out of the Corona Crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia. Report Two*. Belgrade, Friedrich Ebert Stiftung. str. 13-16.
- Westminster Foundation For Democracy (2019). *Parliamentary Boycotts in the Western Balkans*. WFD.



Miloš Bešić „Metodologija društvenih nauka“ Akademska knjiga, 2019.

Metodologija društvenih nauka kolege Miloša Bešića predstavlja sveobuhvatan i savremen prikaz ključnih metoda u društvenim naukama. Reč je o prilično ekstenzivnom tekstu sa preko 1.400.000 karaktera i gotovo 600 stranica teksta formata A4. Tekst je organizovan u tri ključne celine. Prva celina bavi se ključnim epistemološkim pitanjima kao i pitanjima dizajniranja naučnih istraživanja. Taj deo sačinjavaju nekoliko poglavlja, u okviru kojih se razmatraju posebne teme i problemi. Prvo poglavlje je naznačeno kao 'Osnovna pitanja naučnog metoda' i autor se u tom poglavlju bavi osnovnim pitanjima naučnog metoda kao i epistemološkim principima, te posebno razmatranjem ključnih protivnika naučnom mišljenju. Drugo poglavlje koje je naznačeno kao 'Osnovna epistemološka pitanja u društvenim naukama' obuhvata osim epistemoloških i ključna ontološka pitanja, kao i razlikovanje između kvalitativnog i kvantitativnog pristupa u društvenim naukama. Poseban podnaslov u ovom delu se bavi pitanjima valjanosti naučnog istraživanja. Naredno poglavlje je označeno kao 'Elementni i struktura naučnog znanja' i u okviru ovog poglavlja u tri tematske celine autor razmatra ključne elemente naučnog znanja, značaj i ulogu naučnih hipoteza, te definiše naučno objašnjenje. Poslednje poglavlje u ovom prvom delu knjige je najobimnije i ono je naznačeno kao 'Struktura i proces naučnog istraživanja'. U ovom poglavlju se u većem broju podnaslova razmatraju elementi naučnog istraživanja i to kako strukturalno tako i temporalno. Najznačajniji sadržaji u ovom poglavlju su ona koja se

tiču definisanja problema i postavljanja istraživačkog pitanja, kreiranja konceptualnog okvira, i definisanja analitičke jedinice, uključujući i razmatranje različitih tipova i procedura uzorkovanja.

Drugi deo udžbenika posvećen je kvantitativnom pristupu u društvenim naukama. Metodčki, ovaj deo se sastoji iz tri celine, prva tretira pitanja dizajna kvantitativnih istraživanja, drugi obuhvata eksperiment i anketni metod, kao dve tipične kvantitativne metode, i treći, koji se bavi kvantitativnim metodama analize podataka. Prvo poglavlje u ovom delu je prilično ekstenzivno i označeno je kao 'Izgradnja konceptualnog okvira i formulisanje hipoteza. U ovom poglavlju se objašnjava povezanost teorije i istraživanja, te se daju jasne instrukcije i opisi svake faze koja odlikuje kvantitativna istraživanja. Poseban akcenat u ovom poglavlju je na postupcima testiranja hipoteza. Drugo poglavlje je označeno kao 'Eksperiment kao metoda u društvenim naukama'. U ovom poglavlju se prikazuje tipologija eksperimenta kao metode, kao i načini na koje se on sporvodi. Poglavlje obuhvata ključne metodološke i epistemološke probleme eksperimenta, te načine na koji se ovi problemi prevazilaze. Sledeće poglavlje je označeno kao 'Anketno istraživanje', i u ovom poglavlju se veoma detaljno i ekstenzivno prikazuju sve faze anketnog istraživanja, uključujući i metodološke instrukcije koje pospešuju validnost ovog tipa istraživanja. Najobimnije poglavlje u ovom delu knjige je nazvano 'Analiza kvantitativnih podataka'. U ovom poglavlju se metodčki valjano predstavljaju ključne univarijante, bivarijante i multivarijantne metode analize podataka. Posebno, u ovom poglavlju se predstavlja hijerarhijsko linearno modeliranje, kao i strukturalno modeliranje, dve savremene metode analize kvantitativnih podataka, čime se upotrebljivost teksta prilagođava potrebama studenata i istraživača koji teže višim nivoima znanja.

Treći deo udžbenika posvećen je kvalitativnim metodama. U ovom delu teksta se najpre razmatraju epistemološka i heuristička pitanja kvalitativnog pristupa u okviru poglavlja koje je označeno kao 'Kvalitativni pristup u društvenim naukama'. Potom se u svakom narednom poglavlju elaboriraju posebne metode koje se tradicionalno kvalifikuju kao 'kvalitativne'. Prva od njih je posmatranje, a potom slede individualni intervju, grupni intervju, analiza sadržaja, analiza diskursa i studija slučaja. Svaka metoda je predstavljena na način da se prikazuju ključni metodološki aspekti, načini i postupci njene primene, te razmatranje epistemoloških i heurističkih aspekata. Poslednje poglavlje se bavi pitanjima analize kvalitativnih podataka. U ovom poslednjem poglavlju daju se i jasne instrukcije kada je reč o analizi kvalitativnih podataka, što predstavlja značajnu novinu i doprinos u našim uslovima.

Konačno, u spisku literature navedene su sve bibliografske jedinice koje su korišćene kao reference, a reč je o preko pet stotina knjiga i naučnih članaka.

Metodologija političkih nauka koju je napisao kolega Bešić predstavlja značajan doprinos metodološkoj literaturi u društvenim naukama u

Srbiji, ali i na čitavom našem govornom području. Potrebno je reći da je reč o savremenom udžbeniku koji se retko može naći na našim prostorima. Udžbenik je sveobuhvatana, jasan, koristan i pisan na veoma savremen način. Tekst je slojevit i omogućava da se koristi u celini ili po delovima, zavisno od interesovanja i znanja čitaoca. Knjiga se može koristiti kao udžbeničko gradivo, ali i kao štivo koje u različitim segmentima razmatranja pitanja i nudi znanja veoma potrebna naučnim radnicima, istraživačima i praktičarima različitih profila. Stoga iskreno preporučujem objavljivanje ove knjige sa dubokim uverenjem da će u narednim godinama njegova upotrebna vrednost biti velika.

Prof. dr Mirjana Vasović

Program:

Word for Windows

Pismo:

latinica

Font:

Times New Roman

Veličina fonta:

12

Prored:

1,5 (1.5 lines)

Minimalni obim:

15.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Maksimalni obim:

20.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Svaki tekst treba da ima naslov, ime i prezime autora, naučno i/ili nastavno zvanje, naziv ustanove u kojoj je zaposlen (univerzitet, fakultet, ime i prezime).

Pri navođenju, strana imena prvi put pisati u originalu, a zatim ih transkribovati.

Svaka tabela i/ili grafikon treba da sadrže broj, naslov, izvor, kao i da pokažu svoju funkciju u tekstu.

U fusnote upisivati samo propratne komentare.

Na kraju citata otvoriti zagradu i u nju uneti prezime autora, godinu izdanja i stranu.

- jedan autor: (Beyme, 2002: 155)
- dva autora: (Evans and Whitefield, 1993: 548)
- slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003b: 143)

U spisku literature autore treba navesti po abecednom redu.

Red navođenja u slučaju knjiga: prezime, ime, godina izdanja, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, izdavač.

Primer:

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Primer navođenja teksta u knjizi:

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction“, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Primer navođenja teksta iz časopisa:

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

Internet izvori:

Prezime, Ime, datum, „Naziv teksta“. Naziv institucije, <http://www.ipsa.org/publications/ipsr> (Datum posete: 05. 6. 2011)

Autori snose odgovornost za sadržaj, stavove i verodostojnost činjenica u tekstu.

Objavljivanjem teksta autor prenosi sva autorska prava na izdavača časopisa.

Cena pojedinačnog broja je 500 dinara.

Za fizička lica u inostranstvu cena je 3.500 dinara, a za pravna lica u inostranstvu 4.000 dinara.

Godišnja pretplata na časopis *Politički život* iznosi 1.500 dinara za fizička i za pravna lica.

Godišnja pretplata na časopis

Politički život

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika

Ulica i broj

JMBG

Broj pretplata

Ime i prezime (za pravna lica ime i prezime odgovornog lica)

Poštanski broj i mesto

PIB

Broj telefona/telefaksa

E-pošta

Mesto i datum

Potpis (i pečat za pravna lica)

Po prijemu pretplatnog listića dostavićemo vam predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati i konačni račun.

Politički Život

Časopis
za analizu politike

Juli 2020

Broj

18

ISSN 2217-7000



Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU