

# De opgeschor- te democratie in Servië

## Constitutionele voor- waarden voor herstel

Gedurende het afgelopen decen-  
nium is Servië aanzienlijk terug-  
gevallen op vrijwel alle belangrijke  
internationale indexen die democ-  
ratische vrijheden, transparantie  
en goed bestuur meten.



door Danijel Pantić  
vertaald door de redactie

Servië verkreeg op 1 maart 2012 de sta-  
tus van kandidaat-lidstaat van de Eu-  
ropese Unie. Op basis van de in 2006,  
na het uiteenvallen van de staatsunie  
met Montenegro, haastig aangeno-  
men grondwet is de Republiek Servië  
formeel een parlementaire democratie  
die zich verbindt aan Europese waar-  
den. In de politieke praktijk heeft het  
regime onder leiding van de Servische

Progressieve Partij (SNS), die sinds mei 2012 aan de macht  
is, echter geleidelijk de controle verstevigd over alle staats-  
machten en bestuursniveaus. Vrijwel alle lokale overheden  
worden bestuurd door de SNS, evenals de stad Belgrado en  
de autonome provincie Vojvodina in het noorden van het  
land. President Aleksandar Vučić bevindt zich momenteel  
in zijn tweede en laatste presidentiële ambtstermijn van vijf  
jaar, maar heeft al aangekondigd ook daarna een leidende  
politieke rol te willen blijven spelen, mogelijk als toekom-  
stig premier.

Gedurende het afgelopen decennium is Servië aanzienlijk teruggevallen op vrijwel alle belangrijke internationale indexen die democratische vrijheden, transparantie en goed bestuur meten, waaronder de Corruption Perceptions Index van Transparency International en verschillende democratie-indicatoren van IDEA.

Eind mei 2026 bracht president Vučić een staatsbezoek aan China, waar hij werd onderscheiden met de Vriendschapsmedaille van de Volksrepubliek China. Daarbij verklaarde hij dat beide landen verbonden blijven door een “onbreekbare ijzeren vriendschap” en omschreef hij het bezoek als het hoogtepunt van zijn politieke carrière. Tegelijkertijd verklaarde SNS-voorzitter Miloš Vučević, bij de ondertekening van een memorandum van overeenstemming met vertegenwoordigers van de Communistische Partij van China, dat beide regeringspartijen “essentiële gemeenschappelijke waarden delen.”

Servië heeft er de afgelopen jaren herhaaldelijk voor gekozen om samen te werken met China in plaats van met de Europese Unie bij grote infrastructuurprojecten. Het meest in het oog springende voorbeeld is de spoorlijn tussen Belgrado en Boedapest, een belangrijk onderdeel van het door China geïnitieerde *Belt and Road Initiative*. Deze verbinding moet het transport van Chinese goederen naar de Europese Unie via de Griekse haven van Piraeus vergemakkelijken.

Het project werd uitgevoerd tegen zeer hoge kosten en gefinancierd

“Eind mei 2026 bracht president Vučić een staatsbezoek aan China, waar hij werd onderscheiden met de Vriendschapsmedaille van de Volksrepubliek China.”

met leningen van de Chinese Export-Import Bank. Opmerkelijk is dat de technische documentatie voor hetzelfde project eerder werd bekostigd door de Europese Unie, onder meer via het Western Balkans Investment Framework, waaraan ook Nederlandse belastingbetalers hebben bijgedragen.

Waar het Europese voorstel uitging van een totale kostprijs van ongeveer 340 miljoen euro, waarvan 80 procent via leningen zou worden gefinancierd, werd het Chinese alternatief aanvankelijk geraamd op 1,1 miljard euro. Voor hetzelfde project kozen Servië en Hongarije (onder Orban, dit verandert nu met Magyar) daarmee voor een oplossing die ruim drie keer duurder was en volledig afhankelijk werd van Chinese financiering.

Deze spoorlijn illustreert tevens de opkomst van wat kan worden omschreven als een 'Europa van twee snelheden' in de omgang met China. Terwijl West- en Noord-Europese lidstaten de controle op Chinese investeringen de afgelopen jaren hebben aangescherpt, blijven Servië en Hongarije Chinese investeringen beschouwen als een aantrekkelijk alternatief voor de voorwaarden en toezichtmechanismen die verbonden zijn aan Europese financiering.

Vanaf eind 2024 gingen echter steeds meer burgers de straat op na de dood van zestien mensen in Novi Sad, waar een deel van het stationsgebouw instortte. Het station maakte deel uit van het door China gesteunde spoorwegproject. Sindsdien vinden iedere vrijdag om 11.52 uur herdenkingsacties plaats, exact op het tijdstip van de ramp. Op dat moment wordt het verkeer stilgelegd en blokkeren demonstranten vreedzaam de wegen ter nagedachtenis aan de slachtoffers en uit protest tegen het uitblijven van gerechtigheid.

De studentenbeweging, die inmiddels jongeren in het hele land mobiliseert, eist een beter functionerende rechterlijke

macht en vervroegde verkiezingen. Deze eisen worden echter consequent afgewezen door het SNS-regime, dat door een groeiend deel van de bevolking wordt gezien als corrupt, cliëntelistisch en ondoorzichtig. Tal van demonstranten zijn gearresteerd; anderen zijn mishandeld, gemarteld of gewond geraakt door politieoptreden of door geweld van ingehuurd hooligans die volgens critici banden hebben met de regeringspartij. Dergelijke incidenten deden zich onder meer voor in Novi Sad.

Steun voor het regime kwam openlijk uit Moskou, wat weinig verrassing veroorzaakte. Servië is nog altijd het enige Europese land dat geen sancties heeft ingesteld tegen de Russische Federatie sinds het begin van de oorlog tegen Oekraïne. Tegelijkertijd blijft de Servische regering aandringen op een versnelde toetreding van alle landen van de Westelijke Balkan tot de Europese

**“Vanaf eind 2024 gingen echter steeds meer burgers de straat op na de dood van zestien mensen in Novi Sad, waar een deel van het stationsgebouw instortte.”**

Unie en op snelle opname in het Schengengebied. President Vučić verwierp echter nog onlangs elk voorstel om een visumplicht voor Russische staatsburgers in te voeren. Hierdoor blijft er sprake van een duidelijke kloof tussen het buitenlandse beleid van Servië en dat van de Europese Unie, terwijl juist afstemming op het Europese buitenlandse beleid een fundamentele voorwaarde is voor toetreding tot de Unie.

Hoe kon dit alles plaatsvinden in het hart van Europa, in een land dat al meer dan tien jaar onderhandelt over toetreding tot de Europese Unie?

De laatste parlements- en lokale verkiezingen (eind 2023 en midden 2024) hebben duidelijk gemaakt dat fundamentele constitutionele uitgangspunten en democratisch-liberale waarden in Servië feitelijk zijn opgeschort door het regerende politieke regime. Hierdoor is het land verder van Europa verwijderd geraakt. De groeiende maatschappelijke onvrede, vooral na de tragedie van 1 november 2024 waarbij zestien burgers omkwamen als gevolg van de ‘renovatie’ van het station van Novi Sad, en de daaropvolgende protesten, wijzen erop dat de Servische samenleving dringend behoefte heeft aan een grondige democratische herstart.

Het regime legitimeert zich steeds nadrukkelijker via een populistische benadering, waarbij de president wordt voorgesteld als het centrum van alle uitvoerende macht. Daarmee ontstaat feitelijk een presidentieel systeem buiten de grenzen van de grondwet. Deze ontwikkeling wordt versterkt doordat de president rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen. In de Servische politieke praktijk zijn presidentsverkiezingen de enige verkiezingen waarbij burgers op individuele kandidaten stemmen. Bij parlements-, provinciale en lokale verkiezingen stemmen kiezers uitsluitend op partijlijsten. Daardoor beschikt de gekozen presi-



Herdenking slachtoffers Novi Sad | Nenad Nedomacki

# “Het is noodzakelijk terug te keren naar het ‘nulpunt’ van het juridisch-politieke systeem.”

dent over een sterke democratische legitimiteit.

Tot voor kort was de president bovendien formeel leider van de regeringspartij, de Servische Progressieve Partij (SNS), waardoor hij extra invloed kon uitoefenen op de vorming van regeringen. De regeringspartij profiteert daarbij van aanzienlijke voordelen, aangezien de president actief campagne voert voor de partij bij vrijwel iedere verkiezing, zelfs op gemeentelijk niveau. Een dergelijke praktijk is in gevestigde democratieën nauwelijks voorstelbaar.

## Waar te beginnen?

Vanuit liberaal perspectief moet de enorme institutionele en politieke schade die is ontstaan door willekeurige, onwettige en onethische politieke beslissingen worden teruggedrongen. Deze beslissingen hebben het publieke belang, staatsinstellingen en overheidsfuncties gevangengehouden in een vicieuze cirkel van opgeschorte democratie. Daarom is het noodzakelijk terug te keren naar het ‘nulpunt’ van het juridisch-politieke systeem.

Dat betekent dat het bestaande constitutionele kader opnieuw moet worden onderzocht en dat moet worden vastgesteld welke grondwettelijke uitgangspunten kunnen bijdragen aan het herstel van de de-

mocratie in Servië. Het Servische politieke leven wordt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, gekenmerkt door een gebrek aan consensusvorming. Juist dat vermogen tot compromis en overleg is essentieel voor het functioneren binnen de Europese Unie. In plaats daarvan overheerst een voortdurende polarisatie tussen ‘wij’ en ‘zij.’ Tegenstanders van het regime worden in regimegezinde media regelmatig bestempeld als ‘interne vijanden van de staat,’ enkel omdat zij afwijkende meningen naar voren brengen.

De centrale vraag is daarom of de huidige grondwet nog wel politiek en juridisch functioneel is, geheel of gedeeltelijk. Diverse politieke, juridische, maatschappelijke en normatieve ontwikkelingen roepen de gevoelige vraag op of de constitutionele orde haar legitimiteit heeft verloren.

Tot deze ontwikkelingen behoren onder meer de aantasting van het publieke belang en van staatsinstellingen, de politieke toe-eigening van constitutionele organen, de houdbaarheid van de grondwet in het licht van de normalisering van de betrekkingen tussen Belgrado en Pristina en de bijzondere status van Kosovo, waar Servië feitelijk geen rechtsmacht meer uitoefent ondanks de grondwettelijke claims. Daarnaast spelen problemen rond het kiesstelsel, ongelijkmatige economische ontwikkeling, grote onevenwichtigheden in de territoriale organisatie van het land, verregaande centralisatie en de uitholling van lokale autonomie.

Volgens de auteur moeten deze vraagstukken worden aangepakt door een geloofwaardig politiek alternatief. Zowel aan de linker- als aan de rechterzijde van het politieke spectrum ontstaan dergelijke initiatieven, vaak aangevoerd door liberale krachten.

Mechanismen van directe democratie, zoals referenda en burgerinitiatieven, worden ontmoedigd of verwaarloosd. Belangrijke besluiten worden binnen de regering genomen op aanwijzing van de president, waarna de parlementaire meerderheid deze slechts formeel bekrachtigt wanneer

## “Mechanismen van directe democratie, zoals referenda en burgerinitiatieven, worden ontmoedigd of verwaarloosd.”

dat noodzakelijk wordt geacht. Het enige recente referendum, over grondwetswijzigingen met betrekking tot de rechterlijke macht in het kader van de EU-toetreding, kende een lage opkomst.

Dit wijst op een vergaande uitholling van democratische besluitvorming. De situatie wordt verder verergerd doordat de president zich actief bemoeit met beleidsterreinen die buiten zijn grondwettelijke bevoegdheden vallen. Hierdoor raken staatsinstellingen en het openbaar bestuur steeds verder verlamd.

### Wijziging van de huidige grondwet of een geheel nieuwe grondwet?

Gezien de omvang van de bestaande problemen dienen zich voor de periode na de volgende verkiezingen twee hoofdroutes aan.

1. Ingrijpende wijzigingen van de bestaande grondwet: de eerste mogelijkheid bestaat uit substantiële grondwetswijzigingen, vergelijkbaar met de recente hervormingen van de rechterlijke macht. Het gaat daarbij om gerichte aanpassingen, bijvoorbeeld van het kiesstelsel of de procedure voor de benoeming van rechters van het Constitutioneel Hof, zonder de grondwet fundamenteel te herschrijven.
2. Een nieuwe grondwet via een breed maatschappelijk proces: de

tweede optie is ingrijpender en volgens velen waarschijnlijk noodzakelijk. Deze benadering zou bestaan uit een breed maatschappelijk en politiek consultatieproces waarbij alle relevante actoren worden betrokken bij het opstellen van een nieuwe grondwet. Dit zou moeten gebeuren via een democratisch en transparant constitutioneel conventieproces. Een dergelijke conventie zou een definitieve of alternatieve grondwettekst opstellen die vervolgens door het parlement, of eventueel door een speciaal gekozen grondwetgevende vergadering, zou kunnen worden aangenomen. Een groep deskundigen, waaronder de auteur van deze tekst, heeft twee weken geleden een Constitutioneel Manifest gelanceerd, waarin burgers worden uitgenodigd om opmerkingen en voorstellen aan te dragen. Dit initiatief kan uiteindelijk uitmonden in een ontwerp voor een nieuwe Servische grondwet, opgesteld door juridische experts verbonden aan de Foundation for Liberal Practical Policies (FLPP), een organisatie die is aangesloten bij Liberal Forum Europe.<sup>2</sup> De bedoeling is dat een concepttekst beschikbaar zal zijn



Danijel Pantić en Ana Radisic

voor een toekomstige parlementaire meerderheid zodra democratische veranderingen zich voordoen.

De betrokken deskundigen voeren twee belangrijke argumenten aan voor het bijeenroepen van een grondwetgevende vergadering.

Ten eerste stellen zij dat de huidige grondwet in de praktijk al buiten werking is gesteld door het handelen van de president. Dit heeft geleid tot institutionele verlamming en tot het wegvallen van het systeem van checks-and-balances. De passieve houding van het Constitutioneel Hof heeft volgens hen aanzienlijk bijgedragen aan deze ontwikkeling.

Ten tweede wijzen zij erop dat de huidige grondwet werd aangenomen op basis van de herzieningsbepalingen van de grondwet van 1990. Die grondwet was opgesteld door een eenpartijorgaan tijdens het uiteenvallen van Joegoslavië. Daardoor bestaan er volgens hen vragen over de democratische legitimiteit van de huidige constitutionele orde. Bovendien is dit al de veertiende grondwet in de geschiedenis van Servië sinds het begin van de negentiende eeuw, inclusief de grondwetten die van kracht waren toen Servië deel uitmaakte van de Joegoslavische federatie.

Samenwerking met Nederlandse constitutionele en juridische deskundigen zou volgens de auteur van grote waarde kunnen zijn bij het opstellen van een nieuwe grondwet. Een dergelijke grondwet zou een noodzakelijke voorwaarde vormen voor het herstel van een liberale

democratie in een land dat nog altijd kandidaat-lid is van de Europese Unie.

Ondertussen presenteert de partij Pokret slobodnih građana (Beweging van Vrije Burgers, PSG) zich als de enige expliciet pro-Europese en pro-NAVO-partij die momenteel in het Servische parlement vertegenwoordigd is. De partij beschikt over drie parlementsleden en maakt op Europees niveau deel uit van de liberale ALDE-/Renew-familie.

Liberaal waarden zoals individuele vrijheid, vrijheid van meningsuiting, solidariteit en effectieve rechtsbescherming van mensenrechten staan volgens de auteur onder druk in een land dat zich op minder dan een uur vliegen van Wenen en ongeveer twee uur van Amsterdam bevindt.

Tegelijkertijd blijft het SNS-regime functioneren als een belangrijke facilitator van Russische en Chinese belangen in Europa. Volgens de auteur wordt dit regime in de praktijk gedoogd door de dominante politieke familie in het Europees Parlement, de European People's Party, die al maanden onderzoek doet naar haar Servische zusterpartij zonder dat dit voornamelijk tot zichtbare resultaten heeft geleid.

Daarom, zo concludeert de auteur, is grensoverschrijdende solidariteit tussen liberalen noodzakelijk om Europa bewust te maken van de ernst van de situatie in Servië en om een uitweg te vinden uit de huidige politieke impasse.

Verkiezingen worden verwacht tegen het einde van 2026. De auteur sluit af met een wens van succes voor de liberalen in Servië.

Danijel Pantić is bestuursvoorzitter van de Foundation for Liberal Practical Policies (FLPP), de politieke stichting die verbonden is aan de Servische liberale partij PSG (Beweging van Vrije Burgers).

1. Details zijn hier te vinden: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-business-opportunities\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-business-opportunities_en)
2. Meer informatie is hier te vinden: [www.flpp.rs](http://www.flpp.rs).