

Деевропеизација у политици проширења Европске уније с посебним освртом на Србију

Милош Петровић

<https://orcid.org/0000-0002-5696-5595>

Концепти европеизације и деевропеизације убрајају се међу широке теоријске појмове који су доста заступљени у академској литератури. С друге стране, не постоје универзално прихваћене дефиниције тих феномена, што у теоријско-методолошком смислу отежава њихову анализу и објашњавање. Међутим, овај рад нема амбицију да допринесе разрешавању ових ограничења, већ пре свега да пружи кратак осврт на то који је од ових широко постављених концепата данас уочљивији у контексту приступног процеса Републике Србије Европској унији. Аутор наводи да се у случају Србије, у оквиру њеног дводеценијског пута ка чланству у Унији, у политичком дискурсу и активностима данас у бројним најважнијим аспектима пре може говорити у контексту деевропеизације, него европеизације. То је парадоксално, имајући у виду да се ради о кандидату за чланство који је у техничко-процедуралном смислу, са отвореном већином преговарачких поглавља и пар затворених, једна од две земље које су у овом тренутку (заправо, већ десетак година) најближе чланству у Унији. Чињеница да се с тим у вези данас примећују назнаке деевропеизације у бројним областима које су од суштинског значаја за приближавање чланству (попут ситуације у кластеру „Основе“, а нарочито поглавља 23 и 24 која се могу сматрати основним индикаторима европеизације/деевропеизације) представља забрињавајућу чињеницу, посебно јер је приближавање Европској унији стратешка политика већ безмало четврт века. С тим у вези се долази и до опсервација да појачана деевропеизација представља одраз мањка намере да се чланство у Европској унији икада достигне, односно, до тога да се европске интеграције инструментализују на начин да се везе са ЕУ очувају у одређеној мери, али не на начин и у опсегу који би земљу

приближио чланству (гледано с аспекта демократизације, посебно у оквиру кластера „Основе“).

С једне стране, концепт европеизације, најшире посматрано, често се идентификује са процесом тзв. преузимања (download), односно прихватању норми, процедура и политика на начин да динамика економских и политичких одлука, мера и поступања у ЕУ постају део уобичајеног процеса на националном нивоу (Ladrech 1994, 69–70). Ради се о хијерархијском моделу (одозго-надоле) који представља уврежени начин посматрања интеграција као процеса интернализације норми, стандарда и процедура на националном нивоу. Поред таквих гледишта, Хауел (Howell 2004) наводи да је подједнако важно да се сагледају и поступци upload-овања (односно додавања са нижег ка хијерархијски вишем нивоу), а где је у средишту посматрање интеракције између различитих нивоа у разумевању ширег процеса европеизације. Такође постоји и треће сагледавање из угла унакрсних утицаја (cross-loading) где се сагледавају утицаји искуства приликом размене, с мањим фокусом на саму хијерархију одакле доминантни утицаји долазе. У случају кандидата за чланство, процес преузимања (downloading), а посебно процес преговора о приступању (у којем се Србија већ деценију налази), фактички се идентификује са процесом интернализације норми, стандарда и процедура унутар неких прелазних рокова. У пракси европских интеграција, за сегмент приступних преговора неретко се каже да се, стриктно говорећи, ни не ради о „правим“ преговорима, илуструјући чињеницу да се заправо пре ради о роковима за преузимање, интернализацију и примену стандарда и норми (BOŠ 2021).

Оно што је изазов на Западном Балкану, а посебно у Србији, јесте чињеница да тај процес, који би требало да представља прелазну фазу од придружене чланице ка приступајућој земљи, траје изузетно дуго и без суштинског напредовања. У контексту основног кластера (који је у актима европских интеграција препознат као пресудни за достизање чланства) нема позитивних помака током највећег дела приступних преговора. Стагнација и/или назадовање није само последица амивалентних ставова Уније о политици проширења, већ је одраз незаинтересованости доносиоца одлука за остваривање чланства (као најубедљивије манифестације успешно изведене европеизације). Та незаинтересованост у погледу преузимања и примене европских стандарда се манифестује не само у изузетно ниском усклађивању у контексту Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније и његових честих промена, већ и ситуације у фундаменталном кластеру (основе – правосуђе и основна права) које је у

истом, доста раном нивоу припремљености већ доста година (Subotić et al. 2023). То одсликава недовољну приоритетност европских интеграција и самим тим мањак стратешке жеље да се уопште приступи у било ком року. То доводи у питање постојање тј. изигравање друштвеног консензуса о циљу достизања чланства са стране Србије, не улазећи у чињеницу да и на европској страни постоје бројни изазови у том погледу.

У том смислу, од разматрања европеизације долазимо до анализе деевропеизације као релевантне за случај Србије. Концепти деевропеизације и европеизације не манифестују се на исти начин нити у истом опсегу код кандидата за чланство у поређењу са државама чланица, тим пре што се у случају потоњих ради о земљама које годинама, па и деценијама, функционишу у институционалном и правном контексту Европске уније. У случају чланица постоје примери јасне деевропеизације у неким сегментима, попут вишегодишњег незадовољавајућег стања правосуђа и основних права (нпр. Мађарска, Пољска, итд). Такође, постоје и други начини, попут залагања за што опсежнију употребу међувладиног принципа одлучивања, што понекад доводи и до тензија са наднационалним институцијама, посебно у областима које су у техничком смислу комунитаризоване.

Радаели (Radaelli 2012) говори о деевропеизацији као о процесу, а не крајњем стању; она може обухватати више области, варирати кроз време и у смислу опсега. Ради се о флуидном и динамичном процесу који поједини аутори (Weiss 2021) повезују са три аспекта: структурном дезинтеграцијом (повлачење из креирања политика на нивоу ЕУ), реконструкција норми у националним оквирима (и проблеми у институционалном окружењу ЕУ) и назадовање од основних норми и вредности ЕУ (латентно, кроз занемаривање, или активније, кроз притиске и активности да се политике, стандарди и итд удаље од европских). У случају Србије као кандидата за чланство је најочљивији трећи сегмент који се тиче (перцепције) удаљавања од норми и вредности Европске уније, на латентни начин (кроз маргинализацију и занемаривање обавеза прогресивног усклађивања) или активније, кроз предузимање активности које су заправо у супротности са огромним корпусом комунитарног права које је већ преузето и интернализивано.

Таква ситуација подсећа на оно што се у литератури назива „потемкиновском демократијом“, где се чува формална фасада институција а у пракси се прописи и активности одвијају или селективно или пристрасно, а обично у корист доносилаца одлука и политичких елита.

Најочљивији и скорији пример таквих перцепција су контроверзе које су уследиле у контексту децембарских избора (2023. у Србији), које су наишле на критику великог броја домаћих и иностраних актера, укључујући и Европски парламент у име Европске уније. Нажалост, има много примера у различитим областима (попут лошег стања медијских слобода и слобода изражавања) које се могу посматрати у контексту раздвајања од Европске уније тј. деевропеизације. Деевропеизација је процес повлачења и дистанцирања од европских политика, било кроз дискурс (Tsuladse et al. 2023), или кроз институције, или управљање (Radaelli 2004). Мање европски дискурси, управљање и институције могу се повезати са ситуацијом у Србији, посебно у контексту правосуђа, владавине права и основних слобода.

У случају кандидата за чланство, ноторан случај деевропеизације представља пример Турске, који, нажалост, има све више паралела са ситуацијом у Србији. Пример Турске јесте не само јединствени случај по много чему у контексту европских интеграција, већ представља и добро истражено подручје у академском смислу. Поједини аутори попут Сипахиоглу (Sipahioğlu 2017, 52) посматрају деевропеизацију као последицу смањивања мотивације у вези с приступањем Унији, што је нешто што се у потпуности може применити и на Србију у том погледу. И у Турској се деевропеизација може посматрати као процес одозго надоле, где политичке елите (Странка правде и развоја) показују на многе начине удаљавање од европских стандарда, политика, права и вредности, што је у извесној мери упоредиво са владајућом коалицијом у Србији. Иако се оба примера могу повезати и са slabим, арбитрарним и недоследним условљавањем са европске стране, кризом у ЕУ, као и високополитичким изазовима (Кипар, односно Косово и Метохија), у оба случаја су бројни изазови инструментализовани на начин да се све негативно у процесу европских интеграција приписује искључиво европској страни, чиме се заправо обесхрабрује процес европских интеграција и у политици и у друштву. Због чега се то чини? Зато што европеизација такође значи постепени пренос надлежности на наднационални ниво и повећано усклађивање са свим политикама, програмима и акцијама Европске уније до потпуне хармонизације. За такве кораке владајуће странке у Анкари и Београду нису спремне, страхујући да би то могло утицати на перспективе одржавања екстремне доминације у социо-политичком и економском систему.

Нигде ово није тако видљиво у Србији као у домену Кластера основних права (конкретно поглавља 23 и 24), који су годинама оцењивани кроз фразу „известан ниво припремљености“. Растући ауторитаризам, недостатак

поделе власти, екстремна партократија и други неповољни аспекти, заједно са организованим криминалом и корупцијом и slabим институцијама, доказ су деевропеизације. Ови аспекти су наглашени озбиљним забринутостима у вези са најновијим парламентарним и локалним изборима, посебно у Београду, који су привукли значајну међународну пажњу и изазвали реакцију Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR), Европског парламента и других. Понављање ових избора (иако је аргументовано политичким, а не правним и институционалним разлозима), заједно са недостатком реакције Врховног суда и других тела, представља дубоко забрињавајући аспект, јер наглашава да институције не функционишу у складу са законима усвојеним као део процеса европских интеграција. Док ово сигнализира нови пад у односима Србије и ЕУ, с обзиром на континуирану релевантност и висок степен анти-европских осећања у спектру владајућих партија, такође показује да се стратешки циљ постизања чланства у ЕУ не извршава. Напротив; бележи се удаљавање од чланства, упркос великом броју норми, правила и процедура који су већ интернализирани (тј. „download“-овани).

Зашто је ово важно? Зато што се на званичном нивоу и даље наводи да проевропска агенда постоји, упркос чињеници да се процес реформи не одвија у кључним областима, тј. да је на делу деевропеизација уместо европеизације. Могло би се рећи да је ова влада заинтересована за одржавање блиских економских односа са ЕУ, док политичке односе држи по страни. Не само да није заинтересована за политичку интеграцију, већ се може тврдити да није заинтересована ни за економску интеграцију, јер би правила у тој области подразумевала слободно и деполитизовано тржиште без препрека за конкуренцију међу предузећима, мобилност радника, значајно мање државне помоћи и тако даље. Дакле, деевропеизација у Србији се одвија на начин да је политичка интеграција *de facto* суспендована (институције, правни систем и пракса више нису вођени усклађивањем са правилима и стандардима ЕУ), док је економска интеграција дошла у први план (иако је тешко замислити испуњавање свих економских правила без бар делимичне дубоке промене функционисања институција). Имајући то у виду, у контексту европских интеграција, нема стабилности без функционалних и компетентних институција које су способне да раде упркос политичким и другим уплитањима (Петровић, Ковачевић и Радић Милосављевић 2023, 234).

Неки аутори користе израз потемкиновска демократија да би истакли формално постојање институција које не функционишу или су неефикасне у погледу заштите демократских права, стандарда и слобода. Позивајући

се на Мађарску као врхунски пример потемкиновске демократије, професор Аг (Agh 2018), цитирајући друге ауторе, наводи како честе промене изборних услова доводе до јачања једнопартијске доминације и инструментализације институција. Како смо могли да приметимо у контексту децембарских избора и међународних и домаћих забринутости у вези с тим, као и у контексту нелибералних паралела између Мађарске и Србије, израз „потемкиновска демократија“ који Аг наводи могао би се применити и за истицање смањеног значаја нормативног аспекта у корист политике, конкретно оних ставова који одговарају владајућим елитама.

У контексту теме скупа, тј. поређења теоријских приступа некада и данас, у ситуацију смо да актуелну ситуацију у односима са Европском унијом од некадашње европеизације све више сагледавамо у контексту деевропеизације, и то у све већем броју области и у све значајнијем обиму. То представља најмање двоструки проблем политичке и правне природе: најпре, противно је преговарачком оквиру, бројним стратегијама и прописима који су намењени управо подстицању европеизације тј. конвергенцији са европским стандардима, политикама, процедурама и нормама. Другим речима: противно је огромном корпусу правила која су већ интернализована („преузета“), и у том погледу се бележи растућа дихотомија између садржаја прописа и њихове примене. Друго, противно је друштвеном уговору тј. консензусу који је утврђен пре скоро 25 година, и који је од тада опстао као један од најважнијих стратешких циљева. Напослетку, ако говоримо о интересовању за приступање за ЕУ некад и сад, уколико је мотивација изгубљена тј. деевропеизација је и званично превагнула над европеизацијом, неопходно је да се то јасно политички искомуницира ка јавности, односно, да се представља са инструментализацијом европских интеграција, јер је то, упркос свим неповољним трендовима, и даље одраз ширег друштвеног консензуса, а не само једна од безброј дневнополитичких тема.

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

БИБЛИОГРАФИЈА

- Agh, Atilla. 2018. "The Party System of Soft and Hard Populism in Hungary: From the Potemkin democracy to the velvet dictatorship." In: *Party System Change*, edited by Marco Lisi. Routledge.
- BOŠ. 2021. „Progovori o pregovorima – šta su pregovori?“ Beogradska otvorena škola. Pristupljeno 2. juna 2024. <https://eupregovori.bos.rs/sta-su-pregovori.html>.
- Howell, Kerry. 2004. *Europeanization, European Integration and Financial Services*. London: Palgrave Macmillan, 41-59.
- Ladrech, Robert. 1994. "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France". *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69-87.
- Петровић, Милош, Маја Ковачевић и Ивана Радић Милосављевић. 2023. *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.
- Radelli, Claudio. 2004. "Europeanisation: Solution or problem?" *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- Radaelli, Claudio. 2012. "Europeanization: The Challenge of Establishing Causality". In: *Research Design in European Studies*, edited by Theofanis Exadaktylos and Claudio Radaelli. London: Palgrave Macmillan, 1-16.
- Sipahioğlu, Ökten. 2017. "Shifting From Europeanization to De-Europeanization in Turkey: How AKP Instrumentalized EU Negotiations". *The Turkish Yearbook of International Relations* (48): 51-67.
- Subotić, Strahinja, Anesa Omeragić, Đorđe Dimitrov i Marko Todorović. 2023. „Spremnost i napredak Srbije ka članstvu u EU 2023“. CEP. Pristupljeno 20. maja 2024. <https://cep.org.rs/publikacije/spremnost-i-napredak-srbije-ka-clanstvu-u-eu-2023/>.
- Tsuladze, Lia, Nino Abzianidze, Mariam Amashukeli, and Lela Javakhishvili. 2023. "De-Europeanization as discursive disengagement: has Georgia "got lost" on its way to European integration?" *Journal of European Integration*, 46(3): 297–319.
- Weiss, Tomáš. 2021. "De-Europeanisation of Czech policy towards Eastern Partnership countries under populist leaders". *Journal of European Integration*, 43(5): 587–602.