

ČLANCI I RASPRAVE

Slobodan Samardžić*

UDK 341.217.04(4-672EU)(075.8)

Bojan Kovačević**

str. 5-19.

PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE U VAKUUMU BEZIDEJNOSTI - POVODOM JEDNOG DOKUMENTA KOMISIJE EVROPSKE UNIJE

APSTRAKT

U članku analiziramo odnos između Evropske unije i Srbije u svetlu novih inicijativa za prevazilaženje zastoja u procesu uključivanja država nečlanica u procese evropskih integracija. Prvo razmatramo vezu između Moneovog uniformnog metoda integracije i sistemske krize koja je u Uniji ogoljena 2009. godine. Nakon toga, kroz analizu slučaja Srbije ukazujemo na temeljno izmenjenu funkciju politike proširenja EU. Potom rasvetljavamo novine u metodologiji procesa pridruživanja EU koje je na inicijativu predsednika Francuske predložila Evropska komisija. Konačno, pokazujemo zašto takav predlog predstavlja priliku za oslobađanje odnosa između Srbije i Evropske unije preteškog tereta krute jednoobrazne forme koja je od pre jedne decenije otvoreno zaratila sa neuhvatljivim životom evropskih naroda.

* Redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu.

** Vanredni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu. Rad je primljen 17. maja 2020, a odobren 01. jula 2020. godine.

Ključne reči: Evropska unija, kriza, Srbija, pridruživanje, Mone metod, diferencirana integracija.

1. Evropska integracija u ključu depolitizacije

Od vremena Francuske revolucije politički subjekt u evropskim državama postaje narod koji se od tada do danas uvek iznova probija kroz gustu šumu unutrašnjih razjedinjenosti, nemira i pobuna u potrazi za formom svoje kolektivne egzistencije. Ta potraga, koja uključuje pitanje smisla, nikada se ne završava. Ne postoji pronađeni odgovor otporan na sve izazove istorije. Nema forme koja bi mogla jednom za svagda da obuhvati sve sfere neuhvatljivog života evropskih društava. Pa ipak, država kao organizaciona forma uvek nastoji da se udalji od nepredvidljivog, nepostojanog života ljudi koji u njoj žive. "Forma-Država se autonomizuje, razvija svoju sopstvenu logiku (dominacija, totalizacija, apropijacija u ime Jednog) sve do tačke kada u svojoj aroganciji zaboravi izvor iz kog potiče, sve dok se ne okrene protiv života naroda i izbriše sve njegove manifestacije koje ne ulaze u njenu sopstvenu perspektivu."¹

U decenijama materijalnog blagostanja u Evropi posle Drugog svetskog rata Moneov (*Jean Monnet*) metod evropskih integracija izgledao je kao rešenje stare zagonetke: kako evropske države trajno zaštititi od preispitivanja sveta i odnosa među ljudima koje se odvija u sferi političkog. Odvojiti državu-formu od konfliktnog života društva, podela, revolucija, buna, ratova, to je bio osnovni cilj očeva osnivača EU.²

Prepustiti proces integracije odlučivanju *demosa* i njegovih organizacija, koje reagujući na život i njegove nesagledive zahteve slobodno eksperimentišu različitim modelima međudržavne saradnje, izgledalo je kao prevelik rizik u krizom i ratom opustošenoj Evropi. Da su ga očevi osnivači prihvatili, evropski narodi i njihove političke vođe spontano bi učvršćivali i slabili svoje jedinstvo; slobodno bi ulazili u političke pustolovine zajedničkog uređivanja određenih oblasti društvenog života i iz njih se svojom voljom povlačili; obogaćeni iskustvom, eksperimentisali bi sa nadnacionalnim institucijama; prema odluci *demosa*, kao nikad do kraja umirenog političkog subjekta, prenosili bi na

¹ Miguel Abensour, *La Démocratie contre l'État. Marx et le moment machiavélien*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997, pp. 106-107.

² Vid. u: Bojan Kovačević, *Europe's Hidden Federalism. Federal Experiences of European Integration*, Routledge, London and New York, 2017, pp. 101-161.

evropski nivo vlasti nadležnosti ili ih vraćali državama članicama. Time bi ostao sačuvan prostor slobode za izgradnju najrazličitijih formi zajedništva između evropskih država. Proces integracije uključio bi moćnike i plebs, bogate i siromašne, univerzitetske profesore, umetnike, novinare. Svi oni morali bi preuzeti odgovornost za nepredvidljive posledice svog delovanja u sferi političkog.³

Moneov metod, međutim, gurnuo je Evropu u suprotnom smeru: strukturno ograničiti prostor spontanosti, eksperimenata, otpočinjanja, inovacije u stvarima političkog. Politička odluka demosa i njegovih predstavnika o carinama, subvencijama, javnim nabavkama, slobodi kretanja i nastanjivanja, valuti, zamenjena je uniformnim nadnacionalnim normama.⁴ Tako je evropska upravljačka struktura u nastanku uspešno odvojena od kulturnih, istorijskih, socijalnih i ekonomskih različitosti naroda. Država-forma koja već vekovima nastoji da se odvoji od meteža uzavrelog života društva pronašla je u tehnokratskim arhitektama Unije istorijski novog i pouzdanog saveznika.

Sami evropski narodi vremenom su odustajali od autonomne potrage za oblikom svoje kolektivne egzistencije. Intelektualne i političke elite njihovih država poverovale su da je put političkog preispitivanja temelja zajedničkog življenja, *vivre ensemble*, završen i da je čarobna formula konačno pronađena. Demos, subjekt političkog, rođen u olujama Francuske revolucije, pretvorio se u nemoćnog a zadovoljnog posmatrača. Nekadašnji svojeglavi subjekt revolucija, pobuna, ratova i ustavnih eksperimenata preobražen je u pasivni objekat. Prihvativši integraciju kao dokaz iluzornosti daljeg traganja za smislom u sferi političkog, svi su se odrekli odgovornosti za uređivanje zajedničkog života - građani, političari, profesori, intelektualci, istraživači, novinari. Vladavinu nepredvidljivim, dinamičnim, iracionalnim, pobunjenim ili poslušnim ljudima zamenilo je vladanje pasivnim posmatračima. Živo rezonovanje javnosti o

³ Pod političkim (fr. *le politique*) podrazumevamo proces utemeljivanja zajedničkog bivstvovanja ljudi "*etre ensemble*". Ono označava samu suštinu ljudske zajednice. Političko (fr. *le politique*) treba razlikovati od politike (*la politique*) koja se odnosi na poseban sektor društvene aktivnosti poput parlamentarnih izbora, formiranja vlade, njene kontrole, javnog mnjenja, donošenja i primene zakonodavnih akata itd. O razlici između političkog i politike vid. detaljno u studiji Marcel Gauchet, *La condition politique*, Éditions Gallimard, Paris, 2005.

⁴ Vid. u: Giandomenico Majone, *Europe as the would be world power*, Cambridge University Press, 2009, pp. 72-99.

političkim stvarima u državi zamenjeno je pasivnim prihvatanjem merodavih odluka na nivou Evropske zajednice i Evropske unije.⁵

U vremenu materijalnog prosperiteta proces proširenja EU na nove članice u stopu je sledio logiku Moneovog metoda integracije. Podrazumevao je prihvatanje bezličnih pravila u najrazličitijim oblastima javnog života. Bio je uslovljen i pretvaranjem nacionalnih elita u dobro podešene šrafove evropskog upravljačkog mehanizma. Jednom kada se ti uslovi ispune države su mogle očekivati pristupanje Evropskoj uniji. Rizik i neizvesnost bili su proterani sa tehnokratskog puta naroda ka "svetloj evropskoj budućnosti". Predvidljivost je postala odlučujuće obeležje procesa usmerenog na uspavljivanje, zauzdavanje i neutralisanje onoga političkog u državama kandidatima.

2. Kraj jedne epohe integracije i ulazak u istorijski *interregnum*

Evropski projekat suočio se sa egzistencijalnom krizom u trenutku svog najvećeg uspeha. Okidač je bio nekontrolisani rast javnog duga u nekim državama članicama. Paradoksalno, ispostavilo se da stvarni uzrok krize leži upravo u velikom uspehu metoda Mone - u brisanju prostora za političko eksperimentisanje.⁶ Naime, ekonomske nedaće koje su pogodile Grčku, Italiju, Španiju i Portugal iziskivale su promenu, inovacije u oblastima fiskalne i monetarne politike. Međutim, prethodni koraci na putu integracije ukinuli su mogućnost za otpočinjanje, inovaciju, rizik i preuzimanje odgovornosti u slobodnom određivanju plata i penzija, inflacije, kamatnih stopa, carinskih ili necarinskih barijera. Normiranje života u EU otišlo je predaleko. Forma se skoro u potpunosti odvojila od života obezglavljenog društva. Istovremeno, Moneov metod je odluku o povratku na prethodni stupanj integracije učinio preskupom upravo za države sa najvećim ekonomskim problemima, poput Grčke i Italije.⁷ Evropski narodi kao nekadašnji neprikosnoveni subjekti političkog našli su se na podu vezanih ruku i nogu. Da u tom bednom položaju dobiju još i povez preko očiju pobrinule su se njihove akademske elite predugo uljuljkane izdašnim

⁵ Vid. u: Claus Offe, Ulrich Preuss, *Citizens in Europe – Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*, ECPR Press, Colchester, 2016, pp. 455-477.

⁶ Između mnogobrojnih studija o toj temi vid. npr. u Giandomenico Majone, "The general crisis of the European Union A genetic approach", in: John Erik Fossum, Augustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in crises or the European Union as Crises?*, *Arena Report*, No 2/14, 2014.

⁷ Vid. u Fritz W. Scharpf, *No Exit from the Euro-Rescuing Trap?*, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Discussion paper, 14 (4), 2014.

evropskim istraživačkim stipendijama i slepom verom da je proces integracije cilj po sebi.

Upravljači su se sa krizom suočili na jedini preostao način u okolnostima krutih pravila kojima je premrežena nadnacionalna zajednica u nastanku – kršenjem tih istih pravila. Na odluku o novom paralegalnom fiskalnom ugovoru (2012-2014) najviše je uticala Nemačka kao najmoćnija država članica. Tu odluku su sproveli različiti šrafovi upravljačkog mehanizma na evropskom i nacionalnom nivou. Ona je oslobodila monetarnu uniju i njene članice od pretnje bankrota, haosa i dezintegracije. Doduše, tom odlukom prekršeni su osnivački ugovori i nacionalni ustavi, a Unija je uvedena u neproglašeno vanredno stanje.⁸

Antikrizne mere uvele su Evropsku uniju u buru skrivenih ustavnih preobražaja. Unija je počela da gubi neka svoja ključna obeležja a dobija nova. Demokratija nikada nije krasila politički sistem EU. To, međutim, nije bilo presudno za njegov razvoj i funkcionisanje budući da je taj poredak zadovoljavao druga dva uslova "dobre vlade"; prvo, imao je odličan *out-put* kada je reč o deklarisanim svrhama integracije – mir, blagostanje, bezbednost; drugo, atribut dobrovoljnosti krasio je kod država članica i ulazak i ostanak u "sistemu". Svaki državni poredak obeležava neki oblik i stepen prinude. Legitimnost te prinude, međutim, zasniva se na demokratskom karakteru država koje ga poseduju. Prisustvo i stepen demokratije unutar nekog državnog poretka srazmeran je njegovoj legitimnosti, tj. prihvatljivosti u narodu. Nasuprot ovome, kriza i njen način rešavanja, a posebno njeno trajanje i životno uobičajavanje, učinili su Uniju prinudnim poretkom bez demokratije.

Niz uvedenih antikriznih mera u EU (od 2010. nadalje) može se ocenjivati sa različitih stanovišta – političko-svrshodnog, ekonomsko-racionalnog, pravno-proceduralnog, moralno-socijalnog i dr. Bez obzira na ovakve različite pristupe,

⁸ Vid. u Christian Joerges, "Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration", *EUI Working Papers, Law 2013/09*, European University Institute, Department of Law, 2013. Vid. takođe u Ernst Wolfgang Böckenförde, "Kennt die europäische Not kein Gebot? Die Webfehler der EU und die Notwendigkeit einer neuen politischen Entscheidung", *Neue Züricher Zeitung*, 21 June 2010, uzeto sa: http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/literatur_und_kunst/kennt_die_europaeische_not_kein_gebot_1.6182412.html. Vredan pomena u ovom kontekstu je i zbornik *Kriza Evropske unije* (prir. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević), Službeni glasnik Beograd, 2013.

generalni izgled Evropske unije znatno se razlikuje od onog od pre decenije i po.⁹ Došlo je do velikih unutrašnjih razlikovanja koja se objektivno mogu držati pod kontrolom samo pojačanim mehanizmima prinude. Recimo, razlikovanje između država poverilaca i država dužnika drži se u režimu tzv. evropskog semestra koji nije ni proceduralno prozračan a kamoli demokratski. Razlikovanje između bogatog severa i siromašnog juga ogleda se u vidu dubokih sporova u vezi sa, recimo, narednim budžetom (2021-27), i to povodom njegove prihodne i rashodne strane. Nadalje, prisutno je razlikovanje između moćnih i nemoćnih, kreatora i primalaca strateških odluka, u pogledu pristupa uskim, nevidljivim krugovima u kojima se pripremaju antikrizne odluke, i tako dalje.

Posmatranje ovih fenomena u novijem načinu delovanja kriznog sistema, i posebno njegov *perpetuum mobile* kao opazajni efekat dugotrajnosti krize, vodi zaključku da je Unija stala na kamen nepredviđenog i nenameravanog ishoda sa kojeg se ne vidi put napred. Ne postoji, naime, ni najmanji znak pripreme za pokretanje postupka rasprave i usaglašavanja u vezi sa reformom sistema. U ovu konstataciju nas uverava jedini do sada relevantan politički pokušaj te vrste, dokument Komisije "Razmišljanja i strategija za EU 27 do 2025".¹⁰ Od tada je, naime, prošlo tri godine a da se u međuvremenu niko nije ni osvrnuo na ovaj dokument. Drugačije i ne može biti u jednom poretku koji se sada oslanja na antikrizni mehanizam, koji prerasta u trajni mehanizam upravljanja javnim poslovima. Efekat mera kojima je uvedeno neproglašeno vanredno stanje nije vremenski ograničen, jer faktičko vanredno stanje nema ko da ukine.

3. Izostanak strateških prioriteta Unije usled krize

Prosto je neverovatno da se u okolnostima ovakvih promena ne menja politika proširenja Evropske unije.¹¹ Ne samo da je to sistemski nelogično s obzirom na tešku krizu sistema, nego i imajući u vidu učestale izjave uticajnih zvaničnika EU

⁹ Vid. u Slobodan Samardžić, *Evropska unija: sistem u krizi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2016, str. 48-76.

¹⁰ Tome se može pridodati i Rimska deklaracija usvojena povodom obeležavanja šezdeset godina Evropske ekonomske zajednice (25. mart 2017) i, konačno, konkretizacija dokumenta Komisije u izlaganju tadašnjeg predsednika Komisije Žan-Kloda Junkera "Stanje Unije" (13. septembar iste godine).

¹¹ Vid. zasad poslednju strategiju proširenja EU, "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Commission, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final, zvaničan vebaj EU https://europa.eu/european-union/index_en.

prema kojima ona u nepoznatom dugom vremenu ne može da se širi. Štaviše, ne samo da na dnevnom redu EU nije njeno proširenje, nego se postavilo pitanje da li je ona uopšte održiva u današnjem institucionalnom aranžmanu.¹² Rešenje ovog paradoksa – da se sve menja sem politike proširenja – nalazi se u faktičkoj promeni funkcije politike proširenja.

Najpre, ta politika više nema onu čvrstu integracionu dimenziju gde je proširenje Unije u svojoj osnovi širenje integracione matrice u prostor, prema novim državama kandidatima. Ovu prvobitnu funkciju proširenja zamenila je nova, geopolitička, koja umesto internog integracionog razloga uvodi eksterni bezbednosni u skladu sa novom dinamikom moći u svetskim razmerama i potrebi čvršćeg svrstavanja u zapadni sistem tzv. kolektivne bezbednosti.

S tim u vezi, kao drugo obeležje promene funkcije proširenja EU koje direktno sledi iz prvog, ova politika treba da zadrži zemlje tzv. zapadnog Balkana u orbiti zapadne bezbednosne kontrole. S obzirom da ova politika koincidira sa unutrašnjom krizom EU koja objektivno limitira punopravno članstvo bilo koje države regiona, Uniji preostaje da u novonastalim uslovima formalno ne menja perspektivu članstva.¹³ Ta perspektiva sada postaje puki činilac privlačenja i motivacije vladajućih političkih garnitura i njoj inklinirajućih kulturnih elita u tim zemljama.

U svojoj sadržini, ova politika postala je transmisioni kaiš šire geopolitičke strategije. Perspektiva članstva, koja se gubi u nesagledivoj budućnosti, ima smisla samo u preventivnom delovanju podstaknutom strahom da države tzv. zapadnog Balkana u nedostatku realne politike pristupanja Uniji ne okrenu svoj pogled ka geostrateški konkurentskim destinacijama. Ne samo da su se one realno pojavile, nego je ta činjenica postala referentna za novu vrstu (i fazu) nadmetanja začinjenu konfliktnim potencijalom. U takvim realnim okolnostima

¹² Najdirektnije je ovo pitanje postavio francuski predsednik Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*) na svetskom forumu u Davosu januara 2018: "Evropa treba da nađe novu ambiciju. Nisam naivan. Nikada nećemo izgraditi nešto tako kao što je ambicija 27. Ideja je da se Francuska, Nemačka i severna Evropa prestroje. Oni koji su ambiciozniji treba da krenu u zbližavanje." Preuzeto iz: Address by Prez Emmanuel Macron at Davos, <https://in.ambafrance.org/Address-by-Prez-Emmanuel-Macron-at-Davos>.

¹³ Vid. u: Slobodan Samardžić, Bojan Kovačević, "Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija: sa posebnim osvrtom na slučaj Srbije", u: Radmila Nakarada, Dragan Živojinović (ur.), *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2012.

tzv. zapadni Balkan više ne predstavlja prostor doglednog proširenja EU iz Solunske agende (2003), već postaje, kako jedan uticajni nemački autor to slikovito formuliše, "neutralna zona između dva poretka velikog prostora" koju treba zadržati pod kontrolom Unije.¹⁴ U tom smislu, *izgled pristupanja* treba zadržati kao najjače motivaciono sredstvo za političku klasu, kulturni pogon i najšire slojeve stanovništva u očekivanju životnog standarda Evroske unije.

Ovaj *modus novum* politike proširenja držao je vodu nešto više od decenije.¹⁵ U tom periodu sa stanovišta krajnjeg cilja – punopravno članstvo u EU – dinamika pregovaranja o pristupanju delovala je kao tapkanje u mestu. Kako su se pregovaračka poglavlja otvarala tako je perspektiva članstva bivala realno sve dalja. Tehnički gledano, Srbija nije ispunjavala uslove za zatvaranje ni onih otvorenih poglavlja, kojih je sada nešto više od polovine (od ukupno 35). Ovo naročito važi za kontrolna poglavlja 23 i 24, koja nisu mogla da se reformišu ni inherentno ni kao merila za druga poglavlja. Sa druge strane, poglavlje br. 35, koje nosi bezazleni naziv "Ostala pitanja", tiče se ni manje ni više nego odricanja države od jednog dela svoje teritorije, što je uslov koji je pod demokratskim pretpostavkama, kao opštem merilu napretka, nemoguće ostvariti. Da stvar bude još složenija, i ovo poglavlje ima status merila za sva ostala poglavlja.¹⁶

Ovu stvarnost, međutim, već duže vreme nadkriljuje šira stvarnost nemogućnosti Unije da se dalje širi usled svojih unutrašnjih problema. Ta vremenski neograničena i strukturno uslovljena faktička situacija ugrožava efekte intenzivne evrointegracijske propagande kao politike bez alternative i "jedine ideološke igre u gradu". Svest o tome, asocirana sa novom liderskom ambicijom u EU podstakla je priču o *novoj metodologiji pristupanja*.

4. Unija u sopstvenim nedoumicama

Politika proširenja ostala je, dakle, ista samo u izjavama i nekih funkcionera Evropske unije, njenim zvaničnim dokumentima i javnim istupima političkih elita u državama kandidatima. U stvarnosti procesa integracije, pak, odigrala se

¹⁴ Vid. Herfried Münkler, *Macht in der Mitte - die Aufgabe Deutschland in Europa*, Köreber-Stiftung, Hamburg, 2015, pp. 157-158.

¹⁵ U Srbiji njegovo praktično započinjanje može se smestiti u trenutak potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom maja 2008. godine.

¹⁶ Vid. Opšta pozicija Evropske unije – Pregovarački okvir za pristupne pregovore sa Republikom Srbijom, čl. 23, na zvaničnom sajtu Vlade Srbije.

velika promena. Upravljačka logika, koja je uspela da zadrži unutrašnju stabilnost sistema, preneti je i na odnos Unije prema državama u statusu kandidata za članstvo. Predvidljivost je iščezla. Odluka koja krši prethodno data obećanja, sporazume, dogovore, našla se na mestu jasnih i merljivih kriterijuma za članstvo. U drugi plan otišla je objektivna provera usaglašenosti normiranja života u državama kandidatima sa evropskim modelom.

U redovnim godišnjim izveštajima o napretku u procesu pristupanja, preovlađuje jezička figura "ima napretka, ali ne dovoljno", koja ovu vrstu dokumenta lišava ozbiljnosti objektivne analize činjeničnog stanja u državi kandidatu. Pisci ovih izveštaja imaju, naime, novi zadatak: da ostave utisak procesualnosti koja vodi cilju (članstvu), ali i da stave do znanja da se cilju ne treba nadati za nedogledno vreme. Ova političko-psihološka igra ne deluje kao da je bez osnova samo stoga što državama kandidatima (i potencijalnim kandidatima) ne ide za rukom da praktično negiraju onu primedbu "...ali ne dovoljno". Svi znamo da nam države nisu uređene i ne treba da se ljutimo na izveštače i njihove nalogodavce. Za ove poslednje, pak, glavni problem može biti kada bi neko odgovoran u državi kandidatu postavio pitanje: a šta bi bilo kada bismo ispunili uslove? Ili, mnogo realnije pitanje: možemo li da promenimo modus saradnje koji bi bio realniji za tekući period *interregnum-a* buduću da on proishodi iz vaših unutrašnjih problema a ne naših, već poznatih? Iako i dalje neupitna, spremnost političara sa spoljne periferije Unije da preuzmu ulogu domaćih čuvara spoljnog nadnacionalnog upravljačkog mehanizma postala je ipak nedovoljna. Odluka o prijemu novih članica oslobođena je nekadašnjih stega jasnih pravila i merljivih rezultata reformi. Postala je arbitrarna, despotska, zavisna od puke volje pobjednika izbora u jakim državama članicama. Lišeni slobode da uređuju život svojih društava, politički predstavnici građana EU poletno su prigrabili slobodu odlučivanja o sudbini naroda na spoljnoj periferiji. Godine, međutim, neumitno prolaze a sve je prisutnija realnost "tampon zone" koja treba da ostvari zvaničnu politiku proširenja Unije tako što će je sadržinski sasvim izmeniti.

Korak sa novom stvarnošću procesa integracije prvi je uhvatio predsednik Francuske Emanuel Makron. Komisija je u njegovo ime i u ime ostalih članica EU jednom dala obećanje narodu Makedonije da će ga vratiti na stazu pristupanja EU ukoliko njegovi politički predstavnici promene ime svoje države. Onda je Makron odlučio da to obećanje prekrši. Vladar može prekršiti prava staleža i obećanja data strancima ukoliko to promenjene prilike zahtevaju, napisaće pre

mnogo vekova Makronov zemljak Žan Bodin (*Jean Bodin*). Ko utvrđuje da li su prilike zaista nove? Vlada sam, odgovara Bodin. To što ga u tome ništa ne može ograničiti čini ga suverenim.¹⁷ Iako nemoćan da logiku suverenosti sledi u sopstvenoj zemlji uzdrmanoј pobunom "žutih prsluka" (*gilet jaunes*), Makron je tumačeći promenjene prilike u svetu došao do zaključka da nesređeno makedonsko društvo Uniji u ovom trenutku ne treba. Slično tumačenje proishodiće i predlogom reforme čitavog procesa proširenja koji će u inicijalni dokument pretočiti Evropska komisija.¹⁸ Naime, ove države se ne mogu naprosto odbaciti iz jasnih geostrateških razloga, ali se ne mogu ni ostaviti da vise u "tampon zoni". Pretpostavka je da one suštinski nemaju pravo na sopstveni izbor. S druge strane, međutim, mora im se ponuditi bar reformisana agenda tekuće politike proširenja/pristupanja, budući da postojeća već izaziva sumnje i nedoumice i najvernijih posvećenika evropske integracije tzv. zapadnog Balkana.

5. Dokument koji najavljuje carstvo proizvoljnosti

Najpre, dokument se drži starog jezika o *pristupanju* iako EU ne daje bilo kakve izgleda za svoje *proširenje*, što bi trebalo da bude ista stvar suprotnog pravca u odnosu na pristupanje. U političkom rečniku EU koji se koristi za zemlje "zapadnog Balkana" pristupanje je čarobna reč iz koje EU na magičan način izvodi svoju "verodostojnost". Kada bi se ova jezička magla razvejala, recimo da se umesto pristupanja koristio realnosti primeren izraz - *pridruživanje*, moglo bi se poverovati da je Unija spremna na reformu ovog procesa, i u tom svetlu bi i neka nova rešenja iz dokumenta izgledala realnije. Ovako, za sve one koji odnosima EU i zemljama ovog regiona pristupaju *sine ira et studio* jasno je da je na delu nešto što zvaničnim jezikom nije označeno, ali je mnogo bliže stvarnosti - *pristupanje bez članstva*.

Tekst predloga preplavljen je rečima "poverenje" (*more credibility*), "predvidljivost" (*predictability*), "perspektiva članstva za one koji pokažu da to

¹⁷ Vid. deseto poglavlje Bodinove prve knjige o Republici, pod naslovom "Prave oznake suverenosti" Jean Bodin, *Šest knjiga o Republici*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 53-68.

¹⁸ Vid. dokument Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, European Commission, Brussels, 5.2.2020, zvanični vebsajt Evropske unije, https://europa.eu/european-union/index_en. O dokumentu će stav iznositi sve institucije EU a konačnu odluku doneće Evropski savet u maju 2020. Ovu satnicu poremetila je pandemija virusa Kovid 19. Ta činjenica, međutim, ne utiče na našu analizu ovog inicijalno ambicioznog dokumenta.

zaslužuju" (*merit-based prospect of full EU membership*). U zvaničnim dokumentima Evropske unije oduvek se sreću nazivi za ono čega još uvek nema ali bi moglo biti stvoreno, poput evropskog identiteta, evropskih vrednosti, građana, demokratije itd. U ovom slučaju, pak, reč je o nečemu čega je nekad bilo ali ga danas više nema, jasne veze između ispunjenosti objektivnih kriterijuma za članstvo i samog članstva u EU. Pored inovacija kojima ćemo se posvetiti u narednom delu, predlog donosi i ozbiljniju novinu koja Makronovom decizionističkom obrtu daje formalnu oblandu. Otvara se mogućnost da politički predstavnici svake od država članica pomnije nadgledaju reformske korake država kandidata. Izgubljena sloboda političke odluke u okviru njihovih država vратиće se upravljačkim elitama Hrvatske, Letonije, Holandije ili Češke u području odnosa sa zemljama kandidatima.

Posledice ove mogućnosti mogu biti sledeće: ulogu koju je na sebe u slučaju Makedonije preuzeo Makron moći će od sada sve učestalije da preuzimaju i svi ostali predsednici država i vlada. U zavisnosti od sopstvenog tumačenja promenjenosti prilika u Uniji i državi kandidatu, oni će moći da stvar vraćaju na početak, pregovore prekidaju pa ih opet nastavljaju, ubrzavaju ili usporavaju. Politički subjekt, ponižen u sopstvenoj državi članici EU, nemoćan da autonomno odredi starosnu granicu odlaska u penziju građana ili izdatke za školstvo i zdravstvo, ponašaće se utoliko kapricioznije, nepredvidljivije i bahatije u jedinom prostoru slobodnog delovanja koji je uspeo da zadrži, u prostoru politike proširenja EU. Tako se može desiti da neka od članica odluči da je Srbiju ili Crnu Goru potrebno primiti u EU po ubrzanom postupku. Možda to odluče i sve ostale. Možda se pak usprotive jedna ili dve manje države i čitava stvar se zakoči. A možda se članice EU odluče da proces proširenja zamrznu za narednih pedeset godina. Odluka je, dakle, nepovratno odletela u sferu despotske arbitrarnosti, a njene posledice se odvojile od racionalnog sagledavanja budućnosti građana na spoljnoj periferiji EU.

6. Nešto kao reformisana ponuda

Dokument koji je predstavila Evropska komisija daleko je od svoje završne forme, ali i kao takav može da podstakne javnu raspravu u Srbiji, zemlji u kojoj je "put u EU" zvanična politika o kojoj nikada nije bila povedena javna rasprava, bar u krugu poznavalaca. U samom tekstu nema mnogo toga podsticajnog u nekom reformskom pogledu, ali i u onome što predstavlja promenu može se naći razlog za širu tematsku raspravu. Ako pred sobom položimo razumevanje stanja stvari u vezi sa pristupanjem Srbije u EU, možemo s punim pravom da razmišljamo o alternativnom putu ne "u EU" nego "sa EU".

Dakle, sve dok se "EU ne reformiše" (E. Makron) bilo bi blisko zdravom razumu da Srbija ne sledi prethodno trasiran put u EU, jer njegova destinacija se izgubila u realnom vremenu i prostoru. Umesto toga, bilo bi bolje da blisko sarađuje sa EU, uključujući i integracione dimenzije te saradnje u oblastima u kojima je to od interesa za obe strane i intenzitetom koji se drži načela najvećeg mogućeg stepena saradnje. Postavlja se pitanje, da li se dokument Komisije može tumačiti i na ovaj način? Ili, još konkretnije, da li se ovaj dokument može razumeti iz perspektive *diferenciranog pridruživanja*?

Iz ovog ugla, najveću pažnju privlači novitet šest skupova konkretnih oblasti. Njih je šest – Osnovne oblasti, Unutrašnje tržište, Konkurencija i uključivi razvoj, Zeleni program i održiva povezanost, Resursi, poljoprivreda i kohezija, Spoljni odnosi – i unutar svakog od skupova svrstane su posebne oblasti koje ponekad nemaju međusobno bliske funkcionalne veze. Naglasak je na predlogu da se pregovaraju cele skupine, najverovatnije fazno, ali nije isključeno i uporedno, i da su sve podjednako izložene postupcima uslovljavanja, praćenja, ocenjivanja, nagrađivanja i kažnjavanja. Ono što je ovde moguće zamisliti kao novo jeste napredovanje pojedinih oblasti u odnosu na druge, imajući u vidu i njihovo funkcionalno uključivanje u sistem EU, računajući tu i ravnopravno (sa drugim državama članicama) korišćenje brojnih unutrašnjih fondova. To što uz ovo nije predviđeno da predstavnici recimo Srbije u najvišoj fazi uključivanja neke oblasti učestvuju i u odgovarajućoj politici (donošenje odluka), govori da je ovde reč o najvišoj fazi pridruživanja a ne pristupanja Uniji. I to je sasvim u redu, ali otvaraju se dodatna pitanja.

Najpre, da li je moguće da država kandidat (Srbija) optira za neke skupove oblasti a ne za sve, polazeći ne samo od svojih prioriteta nego i od svoje strateške politike? Ako to nije moguće u oblasti pravosuđa i osnovnih prava (u okviru prvog skupa) stoga što je reč o sveprožimajućem uslovu koji ima ulogu opšteg merila, da li je to moguće u nekom od preostalih skupova? Recimo, u šestom skupu - Spoljni odnosi, u oblasti odbrane gde Srbija praktikuje vojnu neutralnost. Ili, nadalje, da u nekoj skupini ide do kraja moguće integrisanosti, a u nekoj samo do nekog nivoa?¹⁹ Da li bi Srbija, recimo, mogla da prihvati samo Prvi energetska paket Unije, a ne i preostala dva? Da li bi mogla, s obzirom da Unija ne može da je primi u članstvo, da samostalno subvencionise poljoprivrednu proizvodnju, ili

¹⁹ Kao što je to unutar Unije dopušteno državama članicama; recimo, Danska je prihvatila prethodne uslove monetarne unije ali ne i evro.

da povrati bar minimalnu carinsku zaštitu na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Unije? Da li bi mogla, dok ne uđe na zajedničko tržište – što je gotovo nemoguća misija, da očuva svoje povoljne trgovinske sporazume sa drugim zemljama i grupama zemalja?

Odgovor na ova i slična pitanja zavisi od rešenja načelnog sloja problema – da li će se Unija čvrsto držati svoje politike kvazi-proširenja (za države kandidate - pristupanje bez članstva), ili će dopustiti mogućnost neprinudnog pridruživanja. Sudeći po nekim naglascima iz Uvoda dokumenta, gde se politika proširenja za "Zapadni Balkan" zasniva na "geostrateškoj investiciji u stabilnu, jaku i ujedinjenu Uniju", države kandidati teško će se osloboditi zagrljaja ove vrste.

Ali, ako Srbija odluči da stvari posmatra sa stanovišta svojih interesa, i ako bi njihovo ostvarivanje ubuduće sledilo logiku diferenciranog pridruživanja, Srbija bi sva ova pitanja morala da otvori pred samom EU. Time bi potvrdila da vodi računa o svom razvoju i svojoj budućnosti. Istovremeno, time bi pomogla i samoj Uniji da dođe do optimalnog modela svog odnosa sa državama kandidatima u predstojećem vremenu sopstvene reforme.

7. Zaključak

U ovom članku mi tvrdimo da Makronovo obznanjivanje decizionističkog zaokreta u politici proširenja za Srbiju predstavlja priliku, Makijavelijevu *occasione*. Takva prilika rađa se u situaciji kada stari poredak i ideja na kojoj on počiva više ne predstavljaju pouzdanog vodiča kroz ponovo probuđeni život zajednice. Za razliku od država članica EU, posebno onih pripadnica monetarne unije najviše pogođenih krizom javnog duga, srpski narod je zadržao širok prostor slobode za političko delovanje. Politički subjekt, *demos*, nije se još uvek odrekao potrage za sopstvenom formom kolektivne egzistencije. Pitanje smisla nije odlutalo iz sfere političkog. Iako je proces normiranja društvenog života prema evropskim pravilima otišao veoma daleko, nije izgubljena mogućnost preispitivanja tih pravila i njihovog upodobljavanja sopstvenim interesima. Utoliko mi shvatamo predlog Komisije Evropske unije kao priliku za uspostavljanje nove vrste odnosa između Srbije i EU. Naizgled paradoksalno, zahvaljujući uslovljavanju članstva Srbije u EU zahtevima koji se teško mogu ostvariti bez većih društvenih lomova, poput onog o priznanju nezavisnosti Kosova i Metohije, prostor slobode za odluku o obliku i stepenu saradnje zadržale su i EU i Srbija.

Predsednik Francuske, dakle, nosi zaslugu zbog toga što je podigao tehnokratsku zavesu sa pozornice za eksperimente, inovacije, otpočinjanje i političku

kreativnost u oblikovanju odnosa između nadnacionalne zajednice u nastanku i država na njenoj periferiji. Vodeće političke partije u Srbiji, nevladine organizacije i sistemski mediji ogorčeno su dočekali Makronovu odluku o zaustavljanju pridruživanja Severne Makedonije i reformisanju metodologije proširenja. U javnoj sferi preovladalo je osećanje izneverenosti, razočaranosti, ljutnje.²⁰ Najeksponiranije ličnosti političkog života grčevito su se uhvatile za onu zavesu kako bi je sprečili da se podigne. "Mi idemo u Evropu pa čak i ako nas predsednik Francuske ne želi!" čuo se poklič sa raznih tribina organizovanih u Srbiji neposredno nakon što je Makron izneo svoj predlog. Koliko god oni snažno vukli, međutim, zavesa se ipak diže. Ostaje prazan politički prostor slobode, pozornica koju sada ponovo treba ispuniti znanjem, vizijom, maštovitošću i zdravim razumom, ali pre svega odgovornošću za sudbinu zajednice izmučene ratovima, sankcijama i iluzijama.

Današnje neuke vođe naroda i njihovi neznanjem uspavani i sebičnim interesima vođeni ideološki pokrovitelji iz nevladinog sektora, ostali su zbunjeni svojom ulogom mogućeg režisera. Nisu joj dorasli. Navikli su da predstavu režira neko drugi. Ukoliko se oni sami u tom novom poslu zaista i oprobaju, na pozornici se može očekivati rasulo, kaos i na kraju otvoreno nasilje kao sredstvo za održanje korumpiranog poretka. Zadatak intelektualne elite jeste da to preduhitri tako što će sama iskoračiti iz udobne pozicije gledalaca. Izaći na binu i ponovo preuzeti odgovornost za Grad, koje su se jednom odrekli omamljeni snom o evropskom putu, to je zadatak profesora srpskih univerziteta. Pozorišna predstava oslobođena dogmi, pored odgovornosti iziskuje i političku dovitljivost, lukavost, oprez, osmišljavanje alternativa, znanje, maštovitost i talenat svih onih koji se odluče da u njoj učestvuju. Osloboditi putem otvorene javne rasprave sve sfere društvenog života prekrivene nekada korisnim a nekada besmislenim i štetnim evropskim pravilima; otvoriti prostor za otpočinjavanje novog kako bi se sačuvalo ono staro što se kroz vekove zajedničkog života prenosi, još uvek nas drži na okupu i čini politički samosvesnim narodom - to predstavlja najvažniji zadatak vremena posvećen ovoj temi.

²⁰ Vid. npr. ton i sadržaj izlaganja učesnika skupa iz organizacije "Srbija 21" na kojem je 23.11.2019. donesena "Deklaracija o političkoj budućnosti moderne evropske Srbije", <https://www.danas.rs/politika/potpisana-deklaracija-o-politickoj-buducnosti-moderne-evropske-srbije/>.

Slobodan Samardžić*
Bojan Kovačević**

**THE EU ENLARGEMENT PROCESS IN THE VACUUM OF IDEAS DEFICIT
- WITH REGARD TO A EUROPEAN COMMISSION'S DOCUMENT**

ABSTRACT

In this paper we analyse the relation between the EU and Serbia in the light of new initiatives for overcoming the death lock of the EU enlargement process. First, we deal with the link between the Monnet uniform method of integration and the EU's systemic crisis that has been revealed in 2009. Then, by analysing the case of Serbia we show how the EU enlargement policy's function has been fundamentally changed. Third, we enlighten the novelties in the methodology of the enlargement process proposed by the European commission as a response to an initiative of the President of France. Finally, we argue that this proposal should be seen as a chance for liberating the EU-Serbia relation from the too heavy burden of uniform form that has entered into conflict with life of European peoples a decade ago.

Keywords: European Union, crisis, Serbia, accession process, Monnet method, differentiated integration

* PhD, Professor at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.

** PhD, Associate Professor at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.