

Bregzit ili ne?

Kakve su posledice za politiku proširenja?

U ranim jutarnjim časovima 24. juna objavljeni su [rezultati](#) referenduma o članstvu Ujedinjenog Kraljevstva u Evropskoj uniji. Uprkos [kvotama](#) u kladionicama, uprkos predviđanju [tržišnih aktera](#), i uprkos [anketama](#) sprovedenim u poslednji čas, glasači su, sa izlaznošću od 72% i marginom od 3,8%, odlučili da Velika Britanija treba da napusti EU. Ovaj događaj bez presedana doveo je do političkog i ekonomskog previranja u UK: Dejvid Kameron je dao ostavku i Konzervativna partija mora da održi izbore za novog lidera; laburistički „ministri iz senke“ su masovno dali ostavke a laburistički članovi parlamenta izglasali nepoverenje svom lideru; drugi referendum o nezavisnosti Škotske je na dnevnom redu; status Severne Irske je pod znakom pitanja; ekonomske prognoze su nepovoljne. Ekonomske posledice se očekuju i u državama članicama EU, kao i u ostatku sveta.

Referendum se pokazao kao izvor kontroverzi i polarizacije, otkrivajući duboke podele unutar britanskog društva. Zapadni i Istočni Midlands su bile regije s najvećom podrškom za izlazak iz EU, dok su Škotska, London i Severna Irska žustro glasali za [ostanak](#) u Uniji. Još više zapanjuje [generacijski raskol](#): 75% birača mlađih od 25 godina glasalo je za ostanak, u poređenju sa samo 39% starijih od 65 godina. Iako ne postoje jasni podaci o izlaznosti prema uzrastu, [procene](#) pokazuju da je samo 36% ljudi od 18-24 godina glasalo, za razliku od 83% starijih od 65 godina.

Postupak istupanja vrši se u skladu sa članom 50 Lisabonskog ugovora, koji je donekle dvosmislen. Dok UK mora da pokrene postupak, EU nema skoro nikakve formalne mehanizme da ga natera na to. U kojoj meri će sporazum o istupanju sadržati ili nagoveštavati prirodu budućeg odnosa, takođe nije precizirano.

Referendum o Bregzitu dovodi do brojnih neizvesnosti na evropskom kontinentu. Ovaj CEP pogled razvija 3 moguća ishoda trenutne situacije, na osnovu kojih raspravlja o mogućim posledicama britanskog izlaska za politiku proširenja EU. Zaključuje se da će, dokle god problem Bregzita ostaje nerešen, politika proširenja EU biti zanemarena i zamrznuta.

Postupak izlaska: nepoznata teritorija

Član 50 Lisabonskog ugovora, koji reguliše postupak za istupanje iz članstva, dosta je nejasan i dovodi do mnogih nedoumica. Sigurno je da Ujedinjeno Kraljevstvo [mora da pokrene](#) postupak izlaska iz Unije, a da EU nema formalne načine kojim bi jednostrano mogla ubrzati proces – izuzev člana 7 Lisabonskog ugovora koji predviđa suspenziju određenih prava države članice u slučaju kršenja osnovnih vrednosti EU (međutim, ovo je nazvano „[nuklearnom opcijom](#)“ i ne deluje verovatno, zasad). Velika Britanija mora da dostavi obaveštenje Evropskom savetu, koji zatim daje smernice za pregovore. Prema tome, Komisija zatim podnosi preporuku Savetu EU, koji odobrava otvaranje pregovora, i takođe imenuje pregovarača (najverovatnije samu Komisiju).

Obaveštenje pokreće dvogodišnji period koji je predviđen za pregovore o sporazumu, koji, ako bude postignut, mora prvo da dobije saglasnost Evropskog parlamenta, a zatim i da bude usvojen u Savetu, i to „[superkvalifikovanom većinom](#)“. Ako dvogodišnji rok istekne bez postignutog sporazuma, postoje dve opcije: 1. Članstvo UK prestaje bez sporazuma o istupanju i budućim odnosima, 2. Evropski savet i Britanska vlada zajednički odlučuju da produže rok za pregovore.

Ovaj događaj bez presedana doveo je do političkog i ekonomskog previranja u UK. Referendum se pokazao kao izvor kontroverzi i polarizacije, otkrivajući duboke podele unutar britanskog društva.

Iako član 50. ne precizira način na koji obaveštenje treba da se dostavi Evropskom savetu, [izvori](#) iz EU tvrde da ono mora biti jasno, nedvosmisleno, i da može biti u formi [pisma ili govora](#). Velika Britanija još [nije ispunila](#) prvi uslov člana 50. jer još uvek nije zvanično odlučila da napusti Uniju. U britanskom sistemu referendum je neobavezujući i parlament je taj koji ima konačnu reč. Isto tako, nije precizirano u kojoj meri će sporazum o istupanju sadržati ili sugerisati prirodu budućih odnosa između EU i UK – Lisabonski ugovor zahteva samo da dogovor o istupanju uzme u obzir okvir ovih odnosa. Konačno, iako član 50 ne zahteva da države članice ratifikuju sporazum (što je značajna razlika naspram člana 49 koji uređuje ugovore o prisupanju Uniji), potencijalno nezadovoljne članice bi mogle da se pozovu na domaće političke zahteve i traže ratifikaciju sporazuma o istupanju.

Ishod 1: Velika Britanija održava političku stabilnost, pregovori o istupanju se brzo zaključuju

U slučaju da se izbegne produbljenje političke krize u Velikoj Britaniji, politička situacija se konsoliduje do kraja leta i novi premijer bude imenovan, pokretanje postupka istupanja se može očekivati u kratkom roku. Izbor premijera koji se nije previše isticao tokom referendumske kampanje pomogao bi da se osigura unutrašnja stabilnost u državi. Sa stabilnom domaćom političkom situacijom, UK će verovatno postupati kao konstruktivan partner u pregovorima, čime se osigurava povoljniji sporazum o istupanju i održavanje stabilnosti na kontinentu. U tom slučaju, pregovori mogu biti završeni u roku od dve godine. Istovremeno, moguće je da Škotska podnese zahtev za pristupanje EU, [bez obzira na svoj odnos s ostatkom UK](#).

Sa stabilnom domaćom političkom situacijom, UK će verovatno postupati kao konstruktivan partner u pregovorima, čime se osigurava povoljniji sporazum o istupanju i održavanje stabilnosti na kontinentu. U tom slučaju, pregovori mogu biti završeni u roku od dve godine.

Brzi i uspešni pregovori o Bregzitu bi verovatno bili najmanje bolna opcija za zemlje kandidatkinje.

Iz perspektive zemalja članica, imati Škotsku kao zemlju kandidatkinju bi učinilo politiku proširenja popularnijom u javnosti, što bi ostvarilo pozitivan uticaj i na proširenje na Zapadni Balkan.

Samo dan nakon što je održan, referendum o Bregzitu je stvorio mogućnost da se uspori proces pristupanja Srbije EU, kada je predstavnik UK u Savetu [stavio rezervu](#) na otvaranje pregovaračkih poglavlja 23 i 24, navodeći „tehničke razloge“. Brzi i uspešni pregovori o Bregzitu bi, dakle, verovatno bili najmanje bolna opcija i za zemlje kandidatkinje. Iako bi se EU u naredne dve godine skoro potpuno fokusirala na pregovore s UK, kao i na svoju unutrašnju konsolidaciju nakon ovog šoka, u kontekstu celokupnog procesa pristupanja dve godine su podnošljive kao period relativne stagnacije. Čak se može očekivati da bi, pored nastavka dijaloga na tehničkom nivou, neke zemlje članice uložile dodatne napore da održe u životu proces proširenja, npr. kroz nastavak [Berlinskog procesa](#). Naravno, izuzetno važno bi bilo da države članice tokom ovog dvogodišnjeg perioda nastave s reformama koje idu u smeru članstva u EU.

Iako će se Španija (i potencijalno još neke države članice) sigurno snažno suprotstavljati, zahtev Škotske za prijem u EU bi mogao da oživi politiku proširenja EU, barem u pogledu podizanja nivoa prioriteta na kom se ova politika danas nalazi u Komisiji i Savetu. Za kandidate sa Zapadnog Balkana, škotska kandidatura bi mogla učiniti članstvo u EU privlačnijim, a proces pristupanja konkurentnijim. Iz perspektive zemalja članica, imati Škotsku kao zemlju kandidatkinju bi učinilo politiku proširenja popularnijom u javnosti, što bi ostvarilo pozitivan uticaj i na proširenje na Zapadni Balkan.

Ishod 2: Politička scena u UK ostaje nestabilna, do Bregzita dolazi nakon dugotrajnih i bolnih pregovora

Ako u skorijoj budućnosti u Velikoj Britaniji ne dođe do političkog konsenzusa o načinu nastavka procesa Bregzita, uz vođstvo kampanje za izlazak nekompetentno da pruži odgovore na brojna pitanja i nesposobno da ispuni svoja predreferendumska obećanja, politička i ekonomska kriza u UK i EU će se verovatno produbiti. Konzervativna stranka može ostati podeljena na dva tabora, dok Laburistička partija možda ne uspe da se kompletno reformiše i promeni sopstveno vođstvo. Uz dodatni pritisak ekonomske i finansijske krize u državi posle referenduma, period zastoja bi mogao da se produži, parališući Veliku Britaniju i EU, i stvarajući frustracije među državama članicama.

Ako se politička i ekonomska kriza u UK i EU produbi, pokretanje postupka previđenog članom 50 bi onda moglo da se dodatno odloži, a pregovori o istupanju da potraju daleko duže. Ovaj scenario bi doveo do dužeg razdoblja stagnacije u procesu pristupanja EU, i eventualno do daljeg pogoršanja imidža i privlačnosti EU kako unutar tako i izvan njenih granica.

Pokretanje postupka previđenog članom 50 bi onda moglo da se dodatno odloži, a pregovori o istupanju da potraju daleko duže. U tom slučaju, Bregzit se dešava na kraju dvogodišnjeg perioda bez zaključenog sporazuma, najavljujući novo razdoblje nesigurnosti i nemira. Alternativa je da se pregovori produže teškom odlukom u Evropskom savetu u poslednji čas, uz saglasnost Britanije. Bregzit se konačno događa, ali obe strane izlaze iz procesa u potpunosti iscrpljene.

U takvom scenariju, političke ucene, blokade i tenzije s obe strane mogu dovesti do zaustavljanja pregovora o proširenju, sve dok se ne reši problem Bregzita. S obzirom da bi ovaj scenario doveo do dužeg razdoblja stagnacije u procesu pristupanja EU, i eventualno do daljeg pogoršanja imidža Evropske unije (kao i njene privlačnosti kako unutar tako i izvan njenih granica), bilo bi teško za zemlje kandidatkinje da održe svoj „zadah integracije“, kao i podršku javnog mnjenja za potrebne reforme. Ipak, do sada su [istraživanja javnog mnjenja](#) u Srbiji pokazala da podrška članstvu opada ne kao posledica turbulencija unutar EU, već usled erozije poštovanja vrednosti EU unutar same Unije, kao i nerešenih bilateralnih pitanja s državama članicama.

Iscrpljena pregovorima o Bregzitu, EU bi, međutim, možda htela da se regeneriše kroz „novu pobedu“, koja bi bila prihvatljiva za sve države članice. Unija bi posle Bregzita mogla da postane nešto efikasnija,¹ ali je manje verovatno da bi postala složnija, jer su među zemljama članicama i dalje prisutne [različite vizije budućnosti](#) EU. Dakle, u nedostatku sporazuma o dubljoj uniji, novo proširenje ka Zapadnom Balkanu može predstavljati taj uspeh koji je potreban EU; mada bi to bila politička odluka, a ne proizvod „stroge i pravične“ politike uslovljavanja.

Ishod 3: Nema Bregzita

Iako se trenutno čini nemogućim zaobići volju građana izraženu na referendumu, postoje presedani gde su ranije preokrenuti ishodi referenduma (dva irska i jedan danski referendum o prihvatanju ugovora EU su bili naknadno [preokrenuti](#)).² Rastući pritisak javnosti, nesposobno političko vođstvo u taboru za izlazak iz Unije ili čak dublja politička kriza u Velikoj Britaniji, zajedno sa zakasnelim razumevanjem da je [ostanak najbolja opcija za UK](#), mogu dovesti do novog referenduma ili do ponovnog pregovaranja o uslovima članstva, kako bi se omogućio ostanak Britanaca u EU. Drugu opciju su [otvoreno odbili](#) čelnici EU, ali promenljiva dinamika u političkoj i ekonomskoj situaciji u Uniji može dovesti do drugačijeg stava narednih meseci.

Ako bi Velika Britanija na kraju ostala u EU, trebalo bi malo vremena da se politika proširenja nastavi, ali bi se na kraju polako vratila u *business as usual* diskurs - barem za zemlje Zapadnog Balkana. Videvši povratak UK, mnoge države članice i njihovo stanovništvo mogli bi da shvate bi im je bolje u EU nego izvan nje, što bi pomoglo konsolidovanju Unije, kao i povećanju njene atraktivnosti u zemljama kandidatkinjama. Iako tradicionalno podržava politiku proširenja, Velika Britanija bi, barem u bliskoj budućnosti, bila suzdržanija ili se čak suprotstavljala daljem proširenju Unije, da bi smirila nezadovoljne „probregzitovce“ i antiimigracione sentimente u zemlji. Obe strane bi morale da rade na postiznju zadovoljavajućeg rešenja za slobodu kretanja radnika iz zemalja koje pregovaraju članstvo (npr. uvođenje dugih prelaznih perioda u kojima radnicima iz novih balkanskih članica ne bi bilo dopušteno da se presele i traže posao u Velikoj Britaniji).

¹ Iako Ujedinjeno Kraljevstvo najčešće glasa u skladu sa većinom u Savetu, ipak je najviše [opoziciono](#) nastrojeno, pogotovo od 2009. godine. Takođe, Velika Britanija je jedna od zemalja čiji stav [je najbliži](#) ishodu u Savetu, što ukazuje na uspešno nametanje interesa u toku procesa pregovora.

² Promena rezultata referenduma ne bi bila presedan na nivou EU – Danci su glasali protiv Mاستrihtskog ugovora 1992. godine, a Irski su odbili Ugovor iz Nice 2001. godine, kao i Lisabonski ugovor 2008.

Rastući pritisak javnosti, nesposobno političko vođstvo ili čak dublja politička kriza, zajedno sa zakasnelim razumevanjem da je ostanak najbolja opcija za UK, mogu dovesti do novog referenduma ili do ponovnog pregovaranja o uslovima članstva, kako bi se omogućio ostanak Britanaca u EU. Trebalo bi malo vremena da se politika proširenja nastavi, ali bi se na kraju polako vratila u business as usual diskurs.

Nezamislivi, malo verovatni scenario raspada

Na kraju, treba priznati da postoji i scenario u kom bi Bregzit bio okidač za tako duboku krizu unutar EU, da umesto da deluje kao podsticaj za ujedinjenje, zapravo dovede do dalje dezintegracije Unije. Takav ishod bi mogao dovesti do jačanja populističkih i desničarskih snaga unutar članica EU, kao i do potpune nesposobnosti „stare“ evropske elite da reši nove probleme i strahove svog stanovništva. Međutim, autori ovog pogleda smatraju ovaj scenario malo verovatnim, dok bi razmatranje njegovog uticaja na politiku proširenja i članstvo Srbije u EU bilo apsurdno. Iako je opasno - a verovatno i pogrešno - pretpostaviti da evropska integracija uvek pobeđuje i izlazi jača iz političkih kriza, evropske političke elite su sigurno naučile nešto iz prošlosti. Nedavne izjave evropskih čelnika, uključujući i one koji insistiraju da Velika Britanija pokrene postupak iz čl. 50 u najkraćem mogućem roku, ipak ukazuju na odlučnost da se ostatak porodice EU održi na okupu.

³ Craig Parsons i Matthias Matthijs, „European Integration Past, Present and Future: Moving Forward through Crisis?“ u: *The Future of the Euro*, [Oxford Scholarship Online](#), mart 2015.

Milena Lazarević je programska direktorka u CEP-u

Sena Marić je istraživačica u CEP-u

Izradi analize doprinela: Tijana Stojanović, istraživačica-stažistkinja u CEP-u u vreme objave

Iako je opasno - a verovatno i pogrešno - pretpostaviti da evropska integracija uvek pobeđuje i izlazi jača iz političkih kriza, evropske političke elite su sigurno naučile nešto iz prošlosti.

Centru za evropske politike

www.europeanpolicy.org



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



[@CEPBelgrade](https://twitter.com/CEPBelgrade)



[EuropeanPolicyCentre](https://www.youtube.com/EuropeanPolicyCentre)



[linkd.in/I Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/CEPBelgrade)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija. posetite sajt www.europeanpolicy.org.