

## Zemlje Višegradske grupe i budućnost EU

### Velike težnje iza antiimigrantskih stavova

Uprkos veoma [skupoj](#) ali krajnje [napadnoj](#) medijskoj kampanji, mađarski premijer Viktor Orban nije uspeo da ubedi većinu mađarskih građana da je pitanje migranata/izbeglica najznačajnije „[za njihovu ličnu budućnost kao i budućnost Evrope](#)“. Izlaznost od 43,4% (od kojih je 6% nevažećih/nezaokruženih glasačkih listića) na čuvenom „[referendumu o kvotama](#)“, pokazala je da korišćenje migracija u populističke svrhe nije dovoljno za širu mobilizaciju glasača, koje više brinu neke druge teme, poput opšteg ekonomskog stanja u zemlji.

Referendum bi sam po sebi bio nevažeći, čak i da je izlaznost građana bila preko 50%. Mađarska je, kao država članica, obavezana da poštuje osnivačke ugovore Evropske unije (EU). Lisabonski ugovor, kao poslednja, izmenjena verzija ugovora dogovorena 2007. među državama članicama (uključujući i Mađarsku, koja je članica od 2004. godine), [uveo je u Savet EU princip glasanja putem kvalifikovane većine, između ostalog i za oblast pravde i unutrašnjih poslova](#). Prema ovom sistemu glasanja, zemlja koja je u Savetu nadglasana ipak mora da primeni izvesno zakonodavstvo. Mađarska se našla upravo u ovakvoj situaciji kada je izglasana [Odluka Saveta o izbegličkim kvotama](#). Naime, u decembru 2015. mađarski parlament je bezuspešno [pokušao da ospori ovu odluku Saveta](#) čak i pred Evropskim sudom pravde tvrdeći da Lisabonski ugovor ne pruža zakonsku osnovu za usvajanje takve

odluke. Pored pokušaja da prikaže migrante kao bezbednosnu pretnju, kampanja vezana za referendum je okrivila Brisel za „[pokušaj oduzimanja dela mađarskog suvereniteta](#)“. Međutim, ova odluka Saveta se u svakom slučaju pokazala kao neadekvatna – [godinu dana od njenog usvajanja](#) države članice su preselile samo 5,2% od dogovorenog broja tražilaca azila iz Italije i Grčke (5.651 od dogovorenih 106.000 ljudi).<sup>1</sup> Referendum o kvotama samim tim nema veliku važnost, jer se države članice svakako suočavaju sa velikim kašnjenjem u sprovođenju pomenute Odluke o kvotama.

### Implicitni značaj referenduma u Mađarskoj i antiimigrantski diskurs

Bez obzira na rezultat referenduma o kvotama i pravne obaveze država članica, mađarski referendum treba posmatrati i kao jedan od znakova rastućih težnji ove zemlje, zajedno sa ostalim državama takozvane Višegradske grupe (Poljska, Češka i Slovačka), ka sticanju značajnije uloge kreatora evropske agende nakon Bregzita. Sveukupno posmatrano, mediji su izdašno prenosili stavove i političke reakcije zvaničnika Višegradske grupe o prilivu izbeglica i migranata. Međutim, smatramo da njihovo gledište ne uspeva da objasni glavni cilj saradnje zemalja Višegradske grupe (V4). Naime, antiimigrantski diskurs predstavlja samo uvod i mali deo jednog znatno većeg cilja zemalja V4, a to je izgradnja uticajnije uloge ovog bloka i težnja da više utiče na raspravu o budućnosti EU.

*Mađarski referendum treba posmatrati i kao jedan od znakova rastućih težnji zemalja Višegradske grupe ka sticanju značajnije uloge kreatora evropske agende nakon Bregzita.*

*Korišćenje migracija u populističke svrhe nije dovoljno za širu mobilizaciju glasača, koje više brinu neke druge teme, poput opšteg ekonomskog stanja u zemlji.*

<sup>1</sup> Prag od 106,000 ljudi kojima je potrebna međunarodna zaštita je planiran da bude dostignut u periodu od dve godine (septembar 2015. godine – septembar 2017. godine). Ovo trenutno predstavlja gotovo nemoguć zadatak koji podrazumeva preseljenje preostalih 94,8% tražilaca azila u periodu od samo godinu dana. Mađarska do sada nije preselila ni jednu od predviđene 1294 osobe.

Višegradska grupa, dugo smatrana pasivnom, izazvala je komešanje u ionako neusaglašenom pristupu Unije rešavanju izbegličke/migrantske krize. Predvođene Mađarskom, političke predstavnike ovih zemalja su kritikovali zbog niza izjava u vezi sa rastućim migrantskim prilivom – izjavama koje predstavljaju migrante i izbeglice kao glavnu bezbednosnu pretnju koja može da izmeni lice Evrope. Na primer, Viktor Orban je tvrdio da će migranti „izmeniti kulturni i religijski izgled Evrope, kao i da će uticati na njen etnički sastav“. Slovački premijer Robert Fico je takođe izjavio da „građani Slovačke i njihova bezbednost imaju veći prioritet od prava migranata“.

Uz mađarski referendum, antiimigrantski stavovi zemalja V4 su privukli medijsku i političku pažnju i tako zasenili velike težnje ove grupe u EU nakon Bregzita. Prema rečima mađarskog premijera: „Bregzit je sjajna prilika za nas. Nalazimo se u istorijski važnom momentu za našu kulturu. Imamo priliku da sprovedemo kulturnu kontrarevoluciju upravo sada.“ Poljski šef države Jaroslav Kačinijski se složio: „Da bi ova kontrarevolucija bila ubedljiva, mora doći do promena u samoj EU, njenim strukturama i procesu donošenja odluka“. Zapravo, analizirajući Zajedničku izjavu ovih država uoči sastanka Evropskog saveta u Bratislavi u septembru ove godine, može se primetiti da fokus nije bio na migracijama već na ulozi koju ove četiri zemlje imaju u EU, kao i na budućnosti same EU. Na primer, u uvodnom tekstu se ne spominju problemi vezani za izbeglice i migrante, ali se zato navodi sve što je potrebno uraditi nakon referenduma u Velikoj Britaniji. Prema ovoj zajedničkoj izjavi: „Potrebna su izvesna poboljšanja kako bi se vratilo poverenje u evropski projekat i institucije i osnažili glasovi zemalja članica“. <sup>2</sup> U ovom dokumentu se takođe navodi i njihova „odlučnost“, „spremnost“ i „posvećenost“ ponovnom identifikovanju glavnih prioriteta za budućnost EU.

*Prema rečima mađarskog premijera: „Bregzit je sjajna prilika za nas. Nalazimo se u istorijski važnom momentu za našu kulturu. Imamo priliku da sprovedemo kulturnu kontrarevoluciju upravo sada.“*

*Pitanje „izbegličke/migrantske krize“ se veoma lako koristi u domaće svrhe u višegradskim zemljama, ali i za povećanje političkog uticaja ovih zemalja na nivou EU.*

## Izbeglice/migranti kao glavna spona saradnje?

Zbog čega je pitanje izbegličkih kvota i dolazak izbeglica/migranata bio primarni faktor mobilizacije zemalja Višegradske grupe? Čini se krajnje nelogičnim, uzimajući u obzir da se nijedna od ovih zemalja ne smatra glavnom destinacijom izbeglica. Štaviše, ove zemlje su u obavezi da preuzmu mali, gotovo beznačajan broj izbeglica prema planu o kvotama.<sup>3</sup> Jedino je Mađarska bila pod većim pritiskom zbog Dablinske uredbe, prema kojoj se teret obrade azilnih zahteva stavlja na države na spoljnim granicama EU. Nakon što je Grčka izuzeta iz ovog sistema 2011. godine,<sup>4</sup> Mađarska je postala jedna od primarnih članica u koju su tražioci azila mogli da se vraćaju u skladu sa Dablinskom uredbom. Međutim, dublja analiza otkriva nekoliko bitnih faktora koji su uticali na to da se zemlje V4 okupe baš oko pitanja izbeglica/migranata.

Kao prvo, pitanje „izbegličke/migrantske krize“ se veoma lako koristi u domaće svrhe u višegradskim zemljama, gde političke partije na vlasti mogu da se služe strahom od migranata i na jednostavan način dobiju podršku birača. Ovo takođe navodi na zaključak da vlast u tim zemljama postupa demokratski i poštuje volju građana, što se moglo videti u Orbanovom pokušaju referenduma. Demokratska priroda odbijanja kvota i kritike upućene na račun EU su relevantne uzimajući u obzir da zemlje V4 kritikuju EU zbog prevelike „centralizacije“ odluka i nedostatka demokratskog procesa odlučivanja.

<sup>2</sup> Zajednička izjava predsednika Vlada V4 zemalja, Bratislava, 16. septembar 2016. <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Bratislava-V4-Joint-Statement-final-15h30.pdf>.

<sup>3</sup> Posmatrane zajedno, zemlje V4 bi trebalo da preuzmu oko 8% od ukupnog broja preseljenja, ili još preciznije od ove četiri zemlje se očekuje da prihvate 8.769 tražilaca azila iz Italije i Grčke, u skladu sa Aneksom I i II Odluke Saveta (EU) 2015/1601, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>.

<sup>4</sup> M.S.S. v. Belgije i Grčke, Aplikacija broj 30696/09, Evropski savet: Evropski sud za ljudska prava, 21. januar 2011, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> [pristupljeno 4. oktobra 2016].

*Zajednička izjava zemalja V4 iz Bratislave skreće pažnju na demokratski legitimitet EU, zatim ulogu malih zemalja članica, bezbednost, kao i jedinstveno tržište za koje ove zemlje smatraju da treba da se predstavi kao glavna korist od članstva u Uniji.*

Drugo, pitanje „izbegličke/migrantske krize“ je jedno od najvažnijih i za EU u celini, ali ujedno i jedno od pitanja koje zemlje V4 mogu da iskoriste za povećanje svog političkog uticaja. Uzimajući u obzir da je ovo jedno od gorućih pitanja, zauzimajući čvrst stav nasuprot Evropskoj komisiji i Nemačkoj, zemlje V4 u stvari žele da izbegnu „[marginalizaciju](#)“ i samim tim pokušavaju da postave i neka druga pitanja na dnevni red. Na primer, umesto da se fokusira prevashodno na migrantsku politiku, zajednička izjava zemalja V4 iz Bratislave skreće pažnju na demokratski legitimitet EU, zatim ulogu malih država članica (ono što oni označavaju kao „vrednost različitosti“), bezbednost (koja se donekle preklapa sa pitanjem migracija ali dotiče i probleme terorizma, upravljanje podacima u okviru EU i tome slično), kao i jedinstveno tržište za koje ove zemlje smatraju da treba da se predstavi kao glavna korist od članstva u Uniji. Blok je već naveo da će biti „[beskompromisan](#)“ kada je u pitanju dogovor o Bregzitu koji će biti tema pregovora između Velike Britanije i EU, i da će blokirati eventualni dogovor ukoliko pravo na rad građana Unije bude ograničeno.

Konačno, „izbeglička/migrantska kriza“ jedno je od pitanja oko koga zemlje Višegradske grupe nemaju otvorena neslaganja. Međutim, politički stavovi ove četiri zemlje se razlikuju u mnogim drugim pitanjima. Na primer, [saradnja sa Rusijom](#) je jedno od pitanja oko kojeg je moguć politički sukob Mađarske i Poljske. Dok Poljska lobira za veće [prisustvo NATO-a u Centralnoj Evropi](#), Mađarska se zalaže za [ukidanje sankcija Rusiji](#). S druge strane, dok Slovačka i Češka [imaju interesa u tešnjoj saradnji i vezama s Nemačkom](#), Poljska se [distancirala](#) od najmoćnije članice EU.

### Koji je domet težnji zemalja Višegradske grupe?

Ostaje otvoreno pitanje da li zemlje V4 mogu da privole neophodan broj drugih država članica za podršku viziji i reformama koje predlažu. Njihova vizija Evrope koja podrazumeva izvođenje „kulture kontracevolucije“ i trenutno ponašanje njihovih političkih elita

donekle odstupaju od izvornih vrednosti EU kao što su vladavina prava, solidarnost, nediskriminacija, poštovanje ljudskih prava i pluralizam. Zvaničnici četiri zemlje su dali brojne ksenofobične izjave na račun izbeglica/migranata,<sup>5</sup> ali postoji i niz drugih pitanja zbog kojih se ove zemlje ističu. Na primer, Poljska je trenutno u procesu dijaloga sa Evropskom komisijom u sklopu [okvira za vladavinu prava](#)<sup>6</sup> na temu nezavisnosti sudstva. U slučaju da Poljska nastavi da ignoriše zamerke i preporuke Komisije u vezi sa „[sistemskom opasnošću po vladavinu prava u Poljskoj](#)“, Komisija može, u krajnjem slučaju, da inicira proceduru kojom bi se Poljskoj suspendovalo pravo glasa u Savetu prema takozvanoj [proceduri člana 7](#). Iako ostaje da se vidi da li će političke prilike dozvoliti da se ovo dogodi u slučaju Poljske, procedura treba da bude neka vrsta upozorenja zemljama članicama da kršenje vrednosti EU sa sobom povlači određene sankcije. Ministar spoljnih poslova Luksemburga je [nedavno optužio Mađarsku](#) da tretira izbeglice kao „divlje životinje“ i tražio je da se izbace iz EU one zemlje koje grade ograde protiv izbeglica, krše medijske slobode i nezavisnost sudstva, što predstavlja „jedini način da se sačuva jedinstvo i vrednosti EU“. Stoga, može se očekivati da države koje ne stoje dobro u pogledu poštovanja osnovnih vrednosti EU neće biti u poziciji da kreiraju, pa čak ni da utiču na debatu o budućnosti EU.

<sup>5</sup> Na primer: Miloš Zeman, predsednik Češke: „Dopustite im da zadrže svoju kulturu u svojim zemljama, a ne da je donose u Evropu, inače će se sve završiti kao u Kelnu“. The Guardian, 18. januar 2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/18/integrating-muslims-into-europe-is-impossible-says-czech-president>; premijer Slovačke, Robert Fico: „Možda izgleda čudno, ali žao mi je... za islam nema mesta u Slovačkoj“, Politico, 26. maj 2016, <http://www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/>; Viktor Orban, premijer Mađarske: „Pitanje smrtne kazne treba ponovo vratiti na dnevni red u Mađarskoj. Mađarsku ništa ne može zaustaviti kada se radi o bezbednosti njenih građana“, The Guardian, 29. april 2015., <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/hungary-pm-death-penalty-work-camps-for-immigrants-viktor-orban>; Premijer Poljske Beata Szydło: „... ne postoji mogućnost da migranti u ovom trenutku dolaze u Poljsku“, Politico, 23. mart 2016, <http://www.politico.eu/article/poland-slams-door-on-refugees-beata-szydlo/>

<sup>6</sup> Ovaj mehanizam je pokrenula Evropska komisija 2014. godine kako bi se dodatno osiguralo poštovanje principa vladavine prava među državama članicama EU, i na taj način dopunio postojeći prekršajni postupak Evropskog suda pravde u slučaju kršenja prava EU.

*Ostaje otvoreno pitanje da li zemlje V4 mogu da privole neophodan broj drugih država članica za podršku viziji i reformama koje predlažu.*

## Ograničeni uticaj kontroverznog ponašanja

Stavovi i potezi zvaničnika zemalja V4 ukazuju da je Višegradski blok do sada koristio pitanja migracija/bezbednosti za domaće potrebe, kao sredstvo za jačanje političkog pritiska i povećanje svog uticaja na nivou EU. Ipak, referendum u Mađarskoj pokazuje da pitanja poput migracija/bezbednosti imaju ograničen „mobilisajući potencijal“, uprkos opsežnim političkim i finansijskim ulaganjima. Mala izlaznost birača na mađarskom referendumu, zajedno sa [uspešnim masovnim protestima u Poljskoj](#) povodom spornog predloga za izmenu Zakona o abortusu, šalju snažnu poruku vlastima ovih zemalja, koje su izgleda zanemarile moć građanskog angažovanja i političke zrelosti. Istovremeno, rezultat mađarskog referenduma treba shvatiti kao upozorenje svim političkim snagama u Evropi koje su do sada profitirale fokusirajući se samo na pitanje migracija/bezbednosti. Efekat višegradske „pobune“ nije zanemarljiv, ali čelnici ovih država moraju uložiti dodatne napore da bi proizveli stvarni uticaj, umesto beskompromisnih stavova i skupih referenduma. Težnje zemalja V4 dodatno pokazuju potrebe malih država članica da utiču na budućnost EU i naglašavaju neophodnost većih napora ka negovanju demokratije unutar EU – one koja se ne zasniva na sekuritizaciji izbeglica, rastućem broju antiimigrantskih stavova u Uniji i zanemarivanju osnovnih principa i vrednosti na kojima počiva EU.

*Sena Marić je viša istraživačica u CEP-u.*

*Katarina Kosmina je istraživačica u CEP-u.*

*Rezultat mađarskog referenduma treba shvatiti kao upozorenje svim političkim snagama u Evropi koje su do sada profitirale fokusirajući se samo na pitanje migracija/bezbednosti.*

## Centru za evropske politike



[www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre](http://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre)



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



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



[linkd.in/1Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/cep-belgrade)

[www.europeanpolicy.org](http://www.europeanpolicy.org)

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](http://www.europeanpolicy.org).