

Demokracija nakon učlanjenja: EU i kriza demokracije

Doc. dr. sc. Davor Boban

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

dboban@fpzg.hr

Uvod

Ulazak Hrvatske u EU 2013. bio je kraj velikog vala proširenja te organizacije na postkomunističke države. Nakon Hrvatske, ostale zemlje Jugoistočne Europe i postsovjetskog prostora nemaju realne mogućnosti da postanu članice Unije u narednim godinama. Ne samo da je Unija zasićena novim i relativno siromašnim članicama, nego i zemlje na čekanju daleko odstupaju od onih kriterija koje ta organizacija propisuje za zemlje kandidatkinje. Glavni kriteriji su konsolidacija demokracije, poštivanje ljudskih prava, uspostava vladavine prava te stanje ekonomije. Nijedan od tih kriterija nije zadovoljen u onoj mjeri koja je potrebna da bi se smatrali konsolidiranim demokracijama s funkcionalnim tržišnim gospodarstvom. Neki od glavnih razloga toga su nespremnost elita tih zemalja da provedu nužne liberalne reforme te politička kultura građana koja ne prisiljava te elite na napredak.

Europska Unija pospješila je demokratsku tranziciju i konsolidaciju u dijelu postkomunističkih zemalja, ali ih nije mogla učiniti otpornima na krizu demokracije. To je postalo očito nakon dva bitna događaja. Prvi nastupa nakon ulaska tih zemalja u Uniju, a drugi nakon izbijanja velike ekonomske krize 2008. Oba su događaja ukazala na to da je liberalna demokracija, merkelovski rečeno, ukotvljena ili usidrena, jer nijedan relevantni akter ne namjerava uvesti autokratski režim kako se to dogodilo u tim zemljama između dva svjetska rata. Ali, a to je i teza ovog izlaganja, loše performanse vlasti i postojeća politička kultura građana posljedice su kako nasljeđa iz prošlosti tako i strategije Europske Unije koja je tijekom pretpristupnih pregovora djelovala uglavnom prema vlastima suverenih država, a puno manje na podsistemskoj razini unutar njihovih političkih sistema i društava. Na taj je način reforma tih zemalja ovisila o namjeri njihovih elita da to učine samo ako istodobno ne budu narušeni njihovi interesi te je, stoga, nužno bila ograničena.

Politička uvjetovanost Europske unije i razvoj demokracije

Vjerojatno najvažniji mehanizam koji je Europska Unija koristila prema zemljama kandidatkinjama bila je politička uvjetovanost. Nju Schimmelfennig definira kao „strategija jačanja koju koriste međunarodne organizacije i drugi međunarodni akteri kako bi se pokrenule i stabilizirale političke promjene na razini država“ (Schimmelfennig, 2007:127). Europska Unija koristila ju je prilikom proširenja na bivše komunističke zemlje, ali za razliku od proširenja 1995. na Austriju, Švedsku i Finsku, proširenje na istok bilo je puno teže jer su te zemlje morale reformirati svoje političke i ekonomske sisteme, a ne samo prihvatiti *acquis communautaire*. Naročito je to bilo teško za Bugarsku, Rumunjsku i Hrvatsku koje su imale niz problema, uključujući i otpor njihovih elita za provođenje nužnih reformi. Nakon što su postale članice, u dijelu tih zemalja došlo je do nazadovanja demokracije. To je pokazalo kako je članstvo u Uniji recept za uspostavu liberalne demokracije, ali ne i prirodan put kojim će se brzo uspostaviti *advanced democracy* kakva postoji u zapadnim zemljama.

Koji su razlozi tome? Rečeno je na početku izlaganja da su glavni krivci za otežan put prema Uniji političke elite koje nisu spremne na provođenje potpunih reformi kojima bi se uspostavila vladavina prava, učinkovita borba protiv korupcije, te vlast stavila pod kontrolu javnosti i tako se ograničila. Odgovorni su i građani jer ne shvaćaju što je to liberalna demokracija i prihvaćaju ponašanje elita koje često zagovaraju liberalnu demokraciju samo na deklaratornoj razini. Slično je i nakon ulaska u Uniju. Elite koje nisu potpuno prihvatile nova pravila igre i nove vrijednosti smatraju kako političke vrijednosti zapadnih zemalja nisu zapravo univerzalan obrazac za sve zemlje. To je postalo očito, primjerice, u Mađarskoj nakon Orbanovog ponovnog dolaska na vlast prije nekoliko godina. Donošenjem novoga mađarskog ustava narušen je princip *checks and balances* te je zbog toga politička moć bila previše koncentrirana u rukama vlasti. U Hrvatskoj je to još očitije. To je dosad jedina članica Unije koja je nakon 1945. doživjela težak rat na svom teritoriju uz istodobnu uspostavu neliberalnog režima koji je, znatnim dijelom, opstajao zahvaljujući ratnom stanju. Svaki rat stvara razdoblje krizne politike koja omogućava vlastima da donose i nepopularne odluke ili da čak ekstenzivno koriste političku moć bez prevelikog opiranja stanovništva. No posljedica toga je nastanak potrebe da se provede druga tranzicija koja će napokon uspostaviti liberalnu demokraciju. U Hrvatskoj se ta tranzicija poklopila s pretpristupnim pregovorima te je politička uvjetovanost Europske Unije prisilila elite da provedu tranziciju do kraja. Budući da

je u Hrvatskoj jedino preko političke stranke moguće postati relevantan politički akter, kreiranje i implementiranje nužnih političkih reformi bilo je moguće jedino kroz njih, a one su pritom nastojale maksimizirati svoju korist.

Tijekom prepristupnih pregovora vladama zemalja kandidatkinja ostavljala se odgovornost da same reformiraju svoje političke sustave u skladu sa zahtjevima Unije i one su to često činile samo do one minimalne razine koja je bila potrebna da bi se ostvarili kriteriji za članstvo. Takav pristup stvorio je od njih manjkave liberalne demokracije koje nisu imune na političke i društvene posljedice ekonomske krize. Umjesto toga, da je Europska Unija tijekom prepristupnih pregovora više djelovala na podsistemskoj razini pojedinih zemalja, dakle izravno i na pojedine političke i društvene aktere, takva orijentacija bi vjerojatno dala bolje efekte u procesu demokratizacije i ekonomskih reformi. Primjer toga su političke stranke u Hrvatskoj. Osim što su neke od njih morale promijeniti svoje stavove i vrijednosti, bilo je potrebna i njihova daljnja izgradnja kako bi učinkovito ispunjavale sve one funkcije koje se očekuju od modernih stranaka u naprednim demokracijama. One to nisu ostvarile jer, dok su bile na vlasti, morale su se reformirati samo onoliko koliko se morala mijenjati i državna politika. Osim što su neke od njih bile umiješane u korupciju i izgradile svoj klijentelistički sustav, one nisu ispunile ni funkciju obrazovanja svojih članova kako bi postali kvalificirani za javne službe, a kao rezultat toga, značajan dio nositelja javnih funkcija bio je neaktivan ili slabo učinkovit u obavljanju svojih dužnosti. Osim izostanka unutarnjih poticaja i znanja da se to učini, to je bila i posljedica političke kulture hrvatskog društva koja omogućava takvo ponašanje. Snažna stranačka identifikacija omogućila je da barem dvije glavne stranke znaju da će i nadalje biti najzastupljenije u parlamentu, čak i bez kvalitetnih javnih politika koje bi trebale kreirati i implementirati i putem kojih bi stjecale popularnost. Bez obzira na to koliko su njihovi rezultati bili slabi, one još uvijek mogu računati na to da će biti barem druga najveća frakcija u parlamentu, ako ne i na vlasti. Male stranke ne uspijevaju doći do izražaja bilo zbog toga što se nisu društveno ukorijenile, bilo zbog toga što birači ne smatraju da su uspješnije od velikih stranaka čak i kad participiraju u vlasti. Takav neuspjeh stranaka jest problem koji EU ne može riješiti kroz dosadašnji oblik političke uvjetovanosti, ali njegovo rješavanje uvelike može utjecati na provedbu potrebnih reformi i jačanje demokracije. EU je zahtijevao promjenu politike neke zemlje, ali ne i dodatnu obuku nositelja javnih funkcija kako bi bolje obavljali svoj posao. Lako je bilo promijeniti ustavno-pravni okvir i prihvatiti *acquis communautaire*, znatno je teže bilo prihvatiti nove vrijednosti i stavove među

političkim elitama i stanovništvom u cjelini, ali najteže je bilo stvoriti kvalitetnog političara i javnog službenika o kojima najviše ovise performanse demokratskog sustava.

Što se događa nakon ulaska u Uniju? Zašto bi one elite koje su više ili manje bile prisiljene na reforme zadržale svu stečevinu demokratizacije kad ih više nitko ne prisiljava na to putem političke uvjetovanosti? Ako se onda nisu reformirale do kraja, zašto bi sada kad je ostvaren cilj nastavile s napretkom? Upravo su one najodgovornije za pojavu krize demokracije jer kao što su vodile zemlju tijekom druge tranzicije, tako i upravljaju zemljom i tijekom krize. Budući da EU kroz političku uvjetovanost nastoji utjecati na promjene u političkome i ekonomskom sustavu, a ne izravno na političke aktere, postoji opasnost da će stranka na vlasti biti spremna privremeno prihvatiti određene uvjete kako bi se postigao napredak u pretpristupnim pregovorima, ali da se sama zapravo neće reformirati. Kada dođe u oporbu, može ponovno zastupati radikalne i uskogrudne stavove koji će ugroziti napredak zemlje, pogotovo ako prije ulaska u Uniju zemlja ne prijeđe kritičnu granicu nakon koje je dekonsolidacija liberalno-demokratskog sustava manje moguća. Budući da stranke ne odgovaraju samo na zahtjeve svoga biračkog tijela, nego i djeluju povratno time što sudjeluju u oblikovanju njegovog svjetonazora, neprovedena europeizacija relevantnih stranaka tijekom pretpristupnog procesa ima i šire posljedice jer može blokirati reformu cjelokupnog društva, koja je potrebna kako bi liberalna demokracija mogla preživjeti unatoč ekonomskoj krizi i drugim društvenim problemima. Ako je u međuvremenu stranka počela gubiti društvene korijene, zbog ekonomske krize ili korumpiranosti njezinih članova, i pojačala *dealignment* birača od sebe, eventualni pozitivan društveni utjecaj stranaka na njihove birače neće biti uspješan. To se dogodilo i u Hrvatskoj. Premda se relevantne hrvatske stranke nisu nakon ulaska zemlje u Uniju pretvorile u zagovornice napuštanja liberalne demokracije, nisu ni uspjele u tome da kreiraju i predlažu (ili implementiraju, ako su na vlasti) kvalitetne javne politike. Usto su izostale i ostale funkcije poput obrazovanja kadrova te im slabi podrška među biračima. Konačno, veliki problem jest i izostanak pozitivnog povratnog djelovanja stranaka prema svojim biračima. Dok je to djelomično bilo tako tijekom pretpristupnih pregovora kada su stranke, naročito HDZ, promjenom svoje politike i prihvaćanjem modernih nazora djelovale i na promjenu vrijednosti kod svojih birača, nakon silaska HDZ-a s vlasti došlo je do prekida toga povratnog djelovanja. Kao posljedica toga, ni stranke ni društvo nisu se dovoljno reformirali i pojava ekonomske krize uzdrmala je temelje tek konsolidirane liberalne demokracije: stranke gube legitimnost, zahtijeva se izravno odlučivanju građana

putem referenduma, te se nastoje uvesti autoritarni elementi u društvo poput ograničenja prava pojedinih društvenih manjina.

Jugoistočno partnerstvo i ukotvljenje demokracije

No, ako *political conditionality* u ovom obliku nije uspio u novim članicama učiniti njihove demokracije otpornima na krizu, još se manje može očekivati da će takav pristup jednog dana rezultirati s potpunom demokratskom konsolidacijom zemalja Jugoistočne Europe. Zbog toga možemo postaviti sljedeće pitanje: treba li Europska Unija napustiti mehanizam političke uvjetovanosti prema zemljama Jugoistočne Europe jer su njezini kriteriji očito preteški za njih? Ili treba ustrajati na političkoj uvjetovanosti, ali je primjenjivati na drugi način nego za srednjoeuropske i baltičke zemlje? Drugim riječima, treba li *exceptionalism* koji je postojao prema Bugarskoj i Rumunjskoj, kako to tvrde Papadimitriou i Gateva (2009), proširiti i na ostatak te regije? Ako da, može li iskustvo s Hrvatskom pomoći u oblikovanju nove strategije Unije prema tim zemljama?

Prihvatimo li Merkelov stav da su neki od čimbenika pokretanja demokratske tranzicije odgovarajuće međunarodne okolnosti te domino efekt (Merkel, 2011) i primijenimo li to na zemlje Jugoistočne Europe, iz toga možemo izvući nekoliko zaključaka. Prvo, domino efekt iz 1989. nije se ponovio jer je vrlo jasna podjela na one zemlje koje su ušle u Uniju i one koje su ostale izvan nje. Ta razlika ne proizlazi samo iz činjenice je li neka zemlja članica ili ne, nego je članstvo samo vanjska manifestacija toga je li liberalna demokracija u tim zemljama barem manjkavo konsolidirana. Ne može se, stoga, reći da su Hrvatska, Rumunjska i Bugarska pokrenule taj efekt u Jugoistočnoj Europi kao što je to 1989. učinila Poljska u Istočnoj Europi. Drugo, ideja da je članstvo u EU dovoljno privlačno da bi se te zemlje reformirale još uvijek nije dovoljno jaka da bi prisilila političke elite na korjenite reforme i rješavanje unutarnjih problema kojima bi se konsolidirala liberalna demokracija i uspostavilo funkcionalno tržišno gospodarstvo. Prepreka promjeni stava političkih elita nisu samo njihovi interesi i vrijednosti, nego i problemi koji svoje korijene vuku još iz ranijeg komunističkog razdoblja, a koji nisu postojali u većini sadašnjih članica EU-a iz Srednje Europe. To se, prvenstveno, odnosi na neriješena pitanja nacionalnih i etničkih skupina u gotovo svim preostalim ne-članicama EU-a iz Jugoistočne Europe.

Treći problem tih zemalja jest politička kultura njihovih građana koja se oblikovala u postkomunističkom razdoblju u nepovoljnim okolnostima. Demokraciju ne čine samo zakoni i institucije, pa čak ni ponašanje, stavovi i vrijednosti elita, nego i stavovi i vrijednosti građana koji sudjeluju u izbornom procesu i u oblikovanju javnog mnijenja koje utječe na te elite. Konsolidacija takvog sustava je vremenski zahtjevna te je u početnim godinama, pa i desetljećima, rizična. Primjer toga je usporedba izbornog uspjeha radikalnih ili ekstremnih stranaka u naprednim liberalnim demokracijama i u liberalnim demokracijama koje su se tek nedavno konsolidirale. Uspjeh Nacionalnog fronta na francuskim izborima u posljednjih 15-ak godina nije jednako opasan kao ulazak u mađarski parlament ekstremno desne stranke Jobbik ili kao vlast post-radikalnih naprednjaka u Srbiji. Premda je Jobbikov uspjeh bio manji, stanje demokracije u Mađarskoj lošije je nego u Francuskoj i radikalizacija društva jest ozbiljna opasnost za dekonsolidaciju demokracije u toj zemlji. Razlozi za to mogu se pronaći u Melvilleovu konceptu tranzicije i konsolidacije koji uzima u obzir strukturne i proceduralne faktore (Melville, 1999). Među njima su međunarodni kontekst, izgradnja države i nacije, ekonomska i socijalna razina razvoja i modernizacije, socijalna struktura, kultura i vrijednosti, politički procesi i individualni faktori (Melville, 1999:172). Obje skupine faktora takve su da su zemlje Zapadne Europe na razini *advanced democracies*, tj. njihove poliarhije su trenutno najbliže ideal-tipskom pojmu demokracije o kojoj je govorio Dahl. Čak i znatni izborni uspjesi radikalnih ili ekstremnih stranaka ne ostavljaju mnogo mogućnosti za napuštanje temeljnih sistemskih obilježja liberalnih demokracija. S druge strane, takvo što ne postoji u postkomunističkim zemljama koje su demokracije tek oko četvrt stoljeća, a liberalne demokracije još i kraće. Nepostojanje nekih od tih elemenata čini mlade demokracije nestabilnim i suspektim u trenucima krize, a nepostojanje većine tih elemenata čini jugoistok Europe suspektim za bilo kakav napredak u ovom trenutku. Zbog toga je konsolidacija demokratskog sustava u nekim zemljama i strukturno, a ne samo vremenski zahtjevna jer stanje njihovih društava ne omogućava da demokracija brzo uhvati korijene među građanima. Takvo je stanje u preostalim zemljama Jugoistočne Europe u kojima ni društva ni elite trenutno ne predstavljaju plodno tlo za uspjeh njihove druge tranzicije koja bi ih odvela prema članstvu u Uniji.

Prijedlozi i zaključci

Uzmemo li, dakle, u obzir dosadašnje iskustvo Europske Unije s postkomunističkim zemljama, možemo zaključiti da bi njezina strategija prema njima trebala biti posve drugačija. Neki primjeri toga već postoje. Na inicijativu Švedske i Poljske, Europska Unija je 2009. osnovala inicijativu Istočno partnerstvo. Cilj tog programa jest suradnja sa zemljama bivšeg SSSR-a koje graniče s njom, tj. s Bjelorusijom, Ukrajinom i Moldavijom, i s tri zemlje južnog Kavkaza, tj. s Gruzijom, Armenijom i Azerbajdžanom. Tih šest zemalja nemaju mogućnost da u skorije vrijeme postanu članice Unije, ali njihova blizina navodi je da surađuje s njima s ciljem poboljšanja političke i ekonomske situacije i smanjivanja napetosti na njezinoj istočnoj granici. Čak i Bjelorusija, koja najmanje surađuje unutar tog partnerstva, ne izlazi iz njega i tako ostvaruje minimalan kontakt s Unijom. Zemlje Jugoistočne Europe, za razliku od ovih šest zemalja, imaju mogućnost ulaska u EU, ali zbog specifičnih problema nije im zajamčen skori ulazak, kao ni Turskoj (Papadimitriou i Gateva, 2009). No, te zemlje imaju veće probleme od onih koje su već ušle u Uniju, te im bez vanjske pomoći vjerojatno neće biti moguć politički, ekonomski i društveni napredak. Upitno je, samo, mogu li se na njih primijeniti isti mehanizmi kakve je EU primijenio na nove članice ili je potrebno stvoriti poseban pristup za Jugoistočnu Europu. Stvaranje inicijative koja bi bila pandan Istočnom partnerstvu, ali s jasnim obećanjem ulaska u Uniju nakon što se ispune kriteriji koji su vrijedili i za ostale nove članice vjerojatno bi bio snažan poticaj za daljnji napredak tih zemalja. Ipak, veliki zadatak koji bi stajao pred njima i pred Unijom ne bi sa sigurnošću značio i to da bi demokracija bila ukotvljena u zemljama tog Jugoistočnog partnerstva. Ako su demokracije Srednje Europe u krizi i ako, primjerice, Francuska doživljava jačanje radikalne desnice uslijed ekonomske krize i drugih neriješenih socijalnih problema, kako bi se moglo očekivati da će ove zemlje biti imune na tu krizu i u budućnosti? Njihovi strukturni faktori otežavaju uspješnu demokratizaciju, a ekonomska situacija i siromaštvo su kudikamo teži nego u EU. Takvi negativni strukturni faktori utječu i na proceduralne faktore i institucije kroz koje se kreiraju i provode politike. Zbog toga Europska Unija treba usvojiti posve novu strategiju prema tim zemljama kako bi više nego ranije utjecala na pojedine elemente i aktere u njihovim političkim sistemima i društvima te ih, poput tutora, transformirala prema europskom modelu. Oslanjanje na njihove elite čini se kao uzaludan trud jer se one nalaze u limbu koji im omogućava opstanak na vlasti, ali im ne prijeti i silazak s vlasti ako ne ispune zahtjeve Unije. *Adoption cost* za njih je još uvijek prevelik te zbog toga Unija treba dvojako djelovati prema tim zemljama – i na makrosistemskej razini, kao i dosad, i na mikrorazini prema individualnim i kolektivnim akterima, naročito prema političkim strankama, kako bi napredak bio veći. Ne učini li se to i nastavi li se s dosadašnjom strategijom prema zemljama

ne-članicama, izgledno je da se sljedeće proširenje Unije neće još zadugo dogoditi te da će njezine granice ostati na hrvatskim granicama. Ne primijeni li se nikakva ili gotovo nikakva uvjetovanost prema tim zemljama te ih se primi u članstvo bez dubokih liberalnih reformi, te zemlje, odnosno njihove elite neće imati nikakav poticaj da nastave s napretkom te će se nestabilnost tih zemalja proširiti i na ostatak Unije. Zaključak je, stoga, jasan: želi li se ostvariti napredak u tim zemljama i nakon ulaska u Europsku Uniju spriječiti krize demokracije kakva postoji u Hrvatskoj, Europska Unija bi trebala biti angažirana u tom dijelu kontinenta u opsegu i na razini kakav se dosad nije primjenjivao. Premda bi to moglo biti veliko političko i financijsko opterećenje za Uniju, zaustavljanje njezina proširenja i zastoj u razvoju tih zemalja mogao bi se u budućnosti nepovoljno odraziti na cijeli kontinent te bi se kriza demokracije, kakva postoji u Hrvatskoj ili Mađarskoj, mogla činiti samo kao manja neugodnost na periferiji.

Napomene za prevoditelje

U stručnoj literaturi iz političke znanosti sljedeći pojmovi ovako glase na engleskom:

- **napredna demokracija – advanced democracy**
- **ukotvljena ili usidrena demokracija – anchored democracy**
- **politička uvjetovanost – political conditionality**