

INSTRUMENT UVJETOVANOSTI EUROPSKE UNIJE U POLITICI PROŠIRENJA PREMA DRŽAVAMA ISTOČNE I SREDNJE EUROPE TE ZAPADNOG BALKANA

Nataša Beširević

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: srpanj 2012.

Sažetak Na Zapadnom Balkanu politička uvjetovanost EU-a je multidimenzionalan instrument s višestrukom funkcijom, usmjeren prema pomirbi, obnovi i reformama na regionalnoj, nacionalnoj, bilateralnoj i multilateralnoj razini kako bi se zadovoljili sigurnosni, politički, ekonomski i socijalni kriteriji. Uvjetovanost ima za cilj i integraciju Zapadnog Balkana u Europsku uniju na temelju zadanih kriterija čije ispunjavanje donosi korist i napredak u pretpristupnom procesu, a imajući u vidu diferencijaciju; nagrađivanje država prema ispunjenim kriterijima i individualnim zaslugama. Iako su princip, implementacija i učinci instrumenta uvjetovanosti na Zapadnom Balkanu uvelike temeljeni na iskustvu Petog proširenja kod država Istočne i Srednje Europe (Kopenhaški kriteriji, pretpristupna pomoć, Pristupna partnerstva), ovaj rad prikazat će različitost dosadašnjeg pristupa u odnosu na države regije, čime politička uvjetovanost postaje zahtjevnija, kompleksnija, nedorečenija, uz manje izvjesno punopravno članstvo za države u pretpristupnom procesu, niži stupanj financijske pomoći, uz opterećeni kontekst geopolitičkih i ekonomsko-recesijskih događanja u Europi i svijetu, čime regija gubi na prioritetnosti unutar Unije, koja se nalazi u fazi "umora od proširenja".

Ključne riječi uvjetovanost Europske unije (*conditionality*), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Zapadni Balkan, proces pregovora

1. Demokratizacija kao politički ishod uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja

U odabiru komparativnog okvira ovog rada, prema kojem bi se procjenjivao instrument političke uvjetovano-

sti na primjeru država Zapadnog Balkana, identificirana referentna grupa jesu države Istočne i Srednje Europe, koje pripadaju Petom krugu proširenja. Taj odabir objašnjava se mogućnošću komparacije i korelacije s državama koje dije-

le usporedivo povijesno nasljeđe te koje su prošle temeljnu društveno-političku tranziciju proizašlu iz pada komunizma, a u kojima su učinci europskih integracija bili najjasniji i najsnažniji s obzirom na proces demokratizacije.

Iako je demokratska konsolidacija u fokusu promatranja političkog ishoda politike proširenja, budući da taj proces pripada fenomenološki širem pojmu demokratizacije, korisno je dati nekoliko općih napomena vezanih za proces razvoja demokracije i demokratizacije u kontekstu Istočne i Srednje Europe kako bi se kritički evaluirao utjecaj Europske unije na demokratsku konsolidaciju tih postkomunističkih država.

Inicijalne studije demokratizacije u 1970-ima i 1980-ima pretpostavljale su da je značenje demokratizacije samorazumljivo; proces je označavao prijelaz političkog sustava iz nedemokratske u predstavničku demokraciju, sa značajnom razlikom između tranzicije i demokratske konsolidacije. Budući da je demokracija cilj demokratizacije, nužno je definirati i sam pojam demokracije. Mainwaring (1989) argumentira kako većina suvremenih definicija demokracije sada uključuje stajalište o poštivanju temeljnih građanskih sloboda, što je iznimno bitna dimenzija demokracije, jer određena država može održati slobodne i poštene izbore, no u odsutnosti temeljnih građanskih sloboda ne može se smatrati demokratskom. Prema Mainwaringu, demokracija treba zadovoljiti tri temeljna kriterija: prvo, kompetitivni izbori trebaju biti temeljni put dolaska na vlast, dok zlouporabe i prisile ne smiju utjecati na ishod demokratskih izbora; drugo, rašireno pravo građanstva i njegovo izuzeće ne smije podri-vati demokratsku praksu; i treće, demokracija nužno pruža garanciju temeljnih

građanskih sloboda za sve, prvenstveno za manjine. Termin demokratizacija definira se različito u odnosu na različite definicije demokracije koja je sama po sebi “prilično sklizak koncept otvoren za rasprave” (Grabbe, 2006: 31). Općenito gledajući, “demokratizacija” se odnosi na “političke promjene u smjeru demokracije” (Potter, 1997: 3) i predstavlja “spor i bolan proces” (Grugel, 2003: 1).

Promjene izazvane rušenjem komunizma/real-socijalizma (1989-1991) stvorile su novo međunarodno okružje pogodno za demokratizaciju brojnih država. Linz i Stepan (1996: 1) tvrde da je taj proces dovršen “kada je postignut dovoljan dogovor o političkim procedurama kako bi se postigla izabrana vlada, kada vlada dođe na vlast kao direktan rezultat slobodnih izbora, kada ta vlada *de facto* ima ovlasti da stvara nove politike i kada izvršna, zakonodavna i sudska vlast stvorena novim demokracijama ne dijeli *de jure* vlast s drugim tijelima”. Minimalno tri uvjeta moraju biti ispunjena da bi se moglo govoriti o demokratskoj konsolidaciji: uspostavljenje “državnosti” na čitavom teritoriju države, dovršena demokratska tranzicija i vlada koja upravlja demokratski. Da bi demokracija bila konsolidirana, uz navedene kriterije i funkcionalnu državu nužna je prisutnost pet međusobno povezanih uvjeta (tzv. arena konsolidirane demokracije): prvo, moraju postojati uvjeti za razvoj slobodnog i aktivnog civilnog društva; drugo, mora postojati relativno autonomno političko društvo; treće, na cijelom teritoriju države svi glavni politički čimbenici, posebice vladin i državni aparat, moraju biti učinkovito podvrgnuti vladavini prava koja štiti osobne slobode i društveni život; četvrto, mora postojati državna birokracija koju nova demokratska vlada može koristiti; i na kraju,

peto, mora postojati institucionalizirano gospodarsko društvo. Kako argumentira Pridham (2002), demokratska konsolidacija upravo se najbolje mjeri razlikovanjem stupnjeva tog procesa kroz navedenu Linzovu i Stepanovu tipologiju: vladavine prava, državnog aparata, civilnog, političkog i ekonomskog društva. Taj autor smatra (2006: 378) da demokratska konsolidacija u većini definicija uključuje stabilizaciju, rutinizaciju, institucionalizaciju i legitimizaciju obrazaca demokratskog ponašanja. Konsolidirane demokratske režime nije moguće postići s pseudodemokracijama ili hibridima demokracija gdje neke demokratske institucije egzistiraju zajedno s nedemokratskim institucijama koje su izvan kontrole demokratske države: samo demokracija može postati konsolidirana demokracija, smatraju Linz i Stepan (1996). Iz svega navedenog jasno je da demokratska tranzicija može početi i nikada ne doći u fazu demokratske konsolidacije, može biti dugoročni proces koji traje desetljećima bez vidljivog kraja, a ponekad je sklona i retrogradnom procesu. Budući da su svi sustavi skloni političkoj dekadenciji, konsolidacija ne jamči da će demokracija, jednom uspostavljena, preživjeti, iako joj taj proces povećava šanse (Parrott, 1997: 6). Demokratska konsolidacija stoga je proces demokratizacije i u konačnici nikada nije u potpunosti završena. Komunističko nasljeđe čini proces demokratizacije i demokratske konsolidacije iznimno problematičnim, stoga je diskusija o utjecaju nasljeđa na pet arena konsolidirane demokracije nužna. Kako smatra Pridham (2002), proces demokratizacije i konsolidacije za države bivšeg komunističkog režima u mnogim je slučajevima značio, osim transformacije sustava, proces izgradnje nacije i države.

Naime, kako tvrdi Merkel (2011: 415-418), tri su varijable koje objašnjavaju konsolidaciju postkomunističkih država: modernizacija, državnost i vanjski akteri. Nasljeđe komunističke modernizacije podrazumijevalo je razmjerno malu socijalno-ekonomsku nejednakost i visoku razinu obrazovanja, što su važni sastojci održive demokratizacije koji se ujedno mogu i "protratiti". Ta dva elementa bila su komparativna prednost u demokratizaciji bivših komunističkih država u odnosu na Južnu Europu 1970-ih ili Latinsku Ameriku 1980-ih. Državnošću se smatra integritet državnog teritorija i vlasti te administrativna sposobnost državne birokracije. Države koje nisu riješile teritorijalni problem i pripadnost demosa, odnosno prihvaćanje političke zajednice od strane svih građana, ili su dugoročno imale problema s nametanjem državnog monopola sile, pripadaju zemljama s najslabijom konsolidiranošću demokracije, koju ugrožavaju iredentizam, nacionalizam i etnopolulizam. Nesigurno državno pitanje sprečava demokratsku konsolidaciju, što su Linz i Stepan (1996: 28) saželi u rečenici: "Bez države nema državljana, a bez državljana nema demokracije". U onim državama koje nisu imale problem s državnošću komunistički režim ostavio je relativno funkcionalnu državu, izdašne javne resurse i birokratski aparat, koji se ne mogu uspoređivati sa standardima Zapadne Europe, ali su u procesu demokratizacije napredniji u odnosu na Latinsku Ameriku, Afriku i Aziju. Preobrazba državnog i birokratskog aparata jednostavnija je zadaća nego izgradnja društva na temelju propalih država, kako argumentira Merkel (*ibid.*).

Ono što je povezivalo proces tranzicije bivših komunističkih država, osim njihova režimskog nasljeđa, bio je me-

đunarodni utjecaj na proces tranzicije, odnosno vanjski akteri. Naime demokratizacija je postala "globalizirana" i usko vezana uz pritisak koji se stvara na međunarodnoj razini i aktivnosti kojima se bave mnoge međunarodno aktivne skupine i organizacije (Grugel, 1999: 19), kao što je Europska unija. Jak međunarodni utjecaj i ovisnost o međunarodnim čimbenicima postojan je fenomen u povijesti bivših komunističkih država. Huntington (1997: 8) argumentira da je u povijesnom kontekstu suvremeno međunarodno okružje bilo relativno blagonaklono prema stvaranju i konsolidaciji novih demokracija, uz određene regionalne razlike. To favorizirajuće okružje oblikovano je nizom elemenata: naglašenom predanošću Zapadne Europe ljudskim pravima, postupnom inkorporacijom liberalnih ideja u nekoć autarkično društvo koje postaje porozno na konkurentne pritiske otvorenog globalnog tržišta, odustajanjem od Brežnjevljeve Doktrine¹, financijskom i tehničkom pomoći multilateralne institucije u postkomunističkoj liberalizaciji te konačno primjerima dobre prakse u provođenju reformi, što je utjecalo i na druge bivše komunističke države koje su u početku zaostajale u reformatorskom procesu.

Od međunarodnih čimbenika zainteresiranih za demokraciju bivših komunističkih država glavnu ulogu treba dodijeliti Europskoj uniji, koja ispunjavanje određenih demokratskih vrijednosti, normi i praksi vezuje uz preduvjete za potporu, uključujući obećanje mate-

rijalne pomoći ili postizanje određenih političkih mogućnosti. Utjecaj Europske unije kao "demokratizirajućeg" čimbenika svodi se ili na sociološko objašnjenje (logika primjerenosti gdje je naglasak na normativnoj akciji) ili na racionalističku logiku (gdje je politička akcija određena nagradom za poštivanje europskih zahtjeva, odnosno sankcijama u slučaju kršenja normi). No kako argumentira Pridham (2006), pristup komparativne politike demokratizacijskim studijama ističe važnost konvergencije tih pristupa kao dijela dinamičnog procesa, posebice tijekom pristupnog procesa. Ta se dinamika najbolje ogleda u tzv. *push/pull* učincima ("guraj i vuci") koje politika EU-a ima prema državama (potencijalnim) kandidatkinjama, gdje se "gura" instrumentarij uvjetovanosti i "vuče" termin punopravnog članstva. Politika EU-a prema državama Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe uglavnom je opisivana kao "politika uvjetovanosti" (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004: 661). Uvjetovanost je došla od NATO-a, Europske unije, Europske banke za obnovu i razvitak (engl. *European Bank for Reconstruction and Development – ERBD*), Vijeća Europe i OSCE-a. Ipak, iako je samo usvojila metode drugih organizacija, Europska unija je ta koja se najviše povezuje uz političku uvjetovanost jer je konačna "nagrada" članstvo u EU-u.

Uobičajena je pretpostavka literature o demokratizaciji da se utjecaj europskih integracija povećava s vremenom, dosežući vrhunac tijekom konsolidacije demokracije. Utjecaj Europske unije na demokratizaciju države (potencijalne) kandidatkinje varira u tri etape: pretpristupna faza kada se Kopenhaški uvjeti trebaju ispuniti prije početka pregovora, faza pretpristupnih pregovora kada se politički uvjeti ažuriraju i promatraju na temelju redovitih izvješća o

¹ Politička doktrina koju je predstavio Leonid Brežnev u govoru na Petom kongresu Poljske ujedinjene radničke partije 13. studenog 1968. i koja je vrijedila do 1989, a sastojala se od stroge kontrole unutarnjih poslova država koje su sačinjavale Varšavski pakt.

napretku te faza punopravnog članstva kada direktan utjecaj EU-a slabi, no istodobno se pojačavaju indirektni utjecaji europske integracije na konsolidiranje demokracije intenzivnim povezivanjem s državama članicama (tzv. *Peer pressure* – okvirno: kolegijalni pritisak), uključivanjem političke elite u institucionalni okvir EU-a, a ekonomske elite i raznih interesnih skupina u transnacionalne europske mreže, kao i implementacijom usvojene pravne stečevine EU-a na svakodnevne živote građana kroz političke učinke raznih politika.

Odlučujuće su faze za proces demokratske konsolidacije pretpristupni i pregovarački proces. No u slučaju da država koja aplicira za članstvo u EU-u blokira jedan od tih dvaju procesa (neispunjavanjem političkih kriterija ili njihovim ozbiljnim kršenjem), proces “korekcije” traje minimalno dvije godine, jer procedura EU-a zahtijeva da se problem prvo detektira u redovnom izvješću o dotičnoj državi, što rezultira posjetom najviših dužnosnika Komisije političkoj eliti te zemlje, nakon čega slijedi period korekcije, odnosno realizacije određenih akcija vlade koja je “prozvana” u izvješću, što se dokumentira u sljedećem izvješću. Ako ni tada ne uslijedi korekcija političkog ponašanja države koja aplicira za punopravno članstvo, problem se “podigne” na razinu Europskog vijeća koje odlučuje o daljnjim koracima. Na taj način EU testira i provodi princip demokratske konsolidacije usvajajući, zapravo, pristup kontrolne liste (engl. *Check-list*), čime se prikazuje i način na koji Bruxelles gleda na demokratizaciju; to je proces uvođenja i provedbe demokratskih pravila i procedura, a ne stanje koje se doseže u određenom trenutku i vremenu.

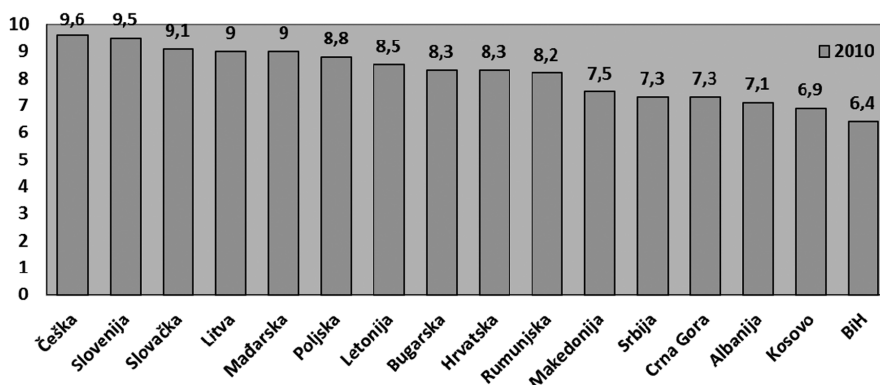
Svojom demokratskom uvjetovanosti Bruxelles dakle služi kao poticaj demokratske konsolidacije određujući služ-

bena mjerila u zadovoljavanju političkih uvjeta i ujedno dajući kontinuiran podstrek promjenama na različitim razinama procesa demokratizacije. Pridham (2006) smatra da proces demokratske konsolidacije i proces pristupanja EU-u nisu nužno istodobni, iako postoji značajna mogućnost da se oni događaju u relativno istom vremenu zbog: očekivanja političke elite da će pristupanje EU-u donijeti određene koristi, strogih zahtjeva i političkih uvjeta koji stižu iz Bruxellesa, indirektnih političkih učinaka sudjelovanja u političkom sustavu EU-a te razmjerno širokih učinaka implementacije europske pravne stečevine i trgovinske povezanosti s europskim tržištem. Međuovisnost modernizacije, državnosti i utjecaja vanjskih aktera, u slučaju riješenog pitanja državnosti, pridonijelo je i pridonosi konsolidaciji bivših komunističkih država.

Prema prosjeku BTI indikatora (engl. *Bertelsmann Transformation Index* – Bertelsmannov indeks transformacije²), vrijednost sveukupne konsolidacije u 15 bivših komunističkih država (10 država članica EU-a, države Zapadnog Balkana) za 2010. godinu prikazana je u

² Indeks transformacije zaklade Bertelsmann daje okvir za procjenu razvoja demokracije i tržišne ekonomije (tzv. indeks statusa) te političkog upravljanja (tzv. indeks upravljanja) u 128 država svijeta. Indeks statusa je vrijednost koja odgovara prosjeku političke transformacije, koja se mjeri na temelju pet političkih kriterija (državnost, politička participacija, vladavina prava, stabilnost demokratskih institucija i politička i socijalna integracija) temeljenih na 18 indikatora, i gospodarske transformacije, koja se mjeri na osnovi sedam kriterija (socioekonomski razvoj, organizacija tržišnog natjecanja, stabilnost valute i cijena, stanje privatnog vlasništva, organizacija države blagostanja, ekonomske aktivnosti i održivost) temeljenih na 14 indikatora.

Graf 1: Sveukupna konsolidacija u novim državama EU-a i na Zapadnom Balkanu (2010)



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Index (2010)

Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

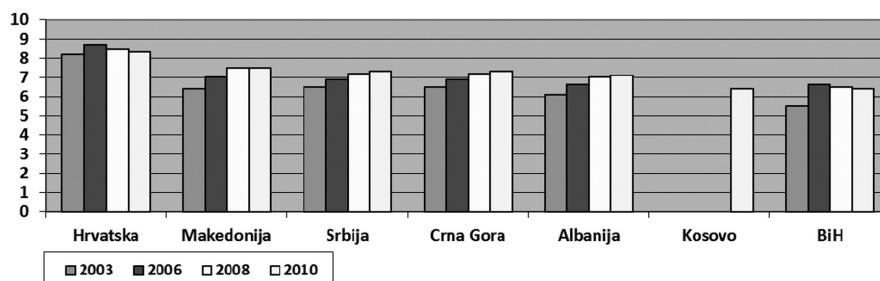
grafu 1. kroz tzv. indeks statusa, na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

Od svih država Zapadnog Balkana BTI kao metodološki najkompleksniji indeks demokratizacije³ nudi sljedeću

kategorizaciju: Hrvatska je najbolje rangirana zemlja i može se smatrati konsolidiranom državom, no u usporedbi s bivšim komunističkim državama iz petog proširenja nalazi se na samom začelju, te uz Bugarsku i Rumunjsku ne spada u krug država s vrlo naprednom transformacijom, prvenstveno radi dugoročnih problema vezanih uz vladavinu prava (korupcija i slabost pravosuđa). Izuzev Kosova i Bosne i Hercegovine koji imaju ograničenu transformaciju i stoga se mogu smatrati nekonsolidiranim izbornim demokracijama gdje se u budućnosti ne može očekivati demokratska konsolidacija, ostale države imaju naprednu političku i ekonomsku transformaciju prema liberalnoj demokraciji i članstvo u EU-u pomoglo bi im u tom procesu. Kad se ovaj graf stavi u kontekst perspektive demokratske konsolidacije država Zapadnog Balkana praćene od 2003. (dakle dvije godine nakon "lansiranog" Procesa stabilizacije i pridruživanja) do 2010.

³ Kao i ostalim indeksima demokratizacije, primjerice Indeksu političkih prava i građanskih sloboda Freedom Housea ili nešto kompleksnijem Indeksu tranzicijskih nacija Freedom Housea (engl. *Nations in transit - NIT*), i ovom indeksu mogle bi se naći slabosti (Zakošek, 2009: 55): ovisnost o odabranom putu (status neke države uvelike ovisi o početnim ocjenama kojih se evaluatori teško odriču), statičnost (metoda indeksa ne može obuhvatiti stvarnu dinamiku političkih režima, već zahvaća trenutačno stanje), teleološka perspektiva (promjene se ocjenjuju sa stajališta završene konsolidacije, čime se ne mogu razumjeti uzroci devijacija u odnosu na idealni model) te apstraktnost mjernih instrumenata (univerzalnim kriterijima ponekad je teško zahvatiti lokalne specifičnosti).

Graf 2: Konsolidacija država Zapadnog Balkana kroz BTI indeks statusa država 2003-2010.



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Index (2003, 2006, 2008, 2010)

Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

kroz indeks statusa prikazanog u grafu 2, vidljiva su kolebanja u konsolidaciji demokracije na individualnoj razini svake države. Iako se nalazi u naprednijoj fazi odnosa s EU-om od ostalih država Zapadnog Balkana, a ujedno se smatra i konsolidiranom demokracijom, Hrvatska od 2006. bilježi inklinaciju u procesu konsolidacije, kao i Bosna i Hercegovina, dok je u ostalim državama Zapadnog Balkana zamijećen napredak u procesu demokratske konsolidacije (Kosovo se ne može komparirati radi nepostojanja prethodnih podataka).

Argumenti koji podupiru tezu da proces demokratske konsolidacije u postkomunističkim državama nije nužno i jedino vezan uz EU idu u smjeru; a) vremenskog okvira učinka instrumenta uvjetovanosti u fazi politike proširenja u odnosu na demokratizaciju, jer se smatra da su države Istočne i Srednje Europe uspostavile novi institucionalni okvir prije uspostave političkih uvjeta, b) institucionalnih slabosti, odnosno ograničenja političke uvjetovanosti koja je bila više birokratska nego isklju-

čivo politička i uključivala je već spomenutu *Check-listu* operativnih principa, ali ne i određene modele demokracije, c) isključenosti dijela političke zajednice iz dometa EU-a, što se prvenstveno odnosi na političke stranke koje su izostavljene iz redovitih godišnjih izvješća Europske komisije (iako mogu biti dijelom javnih kritika europskih dužnosnika), d) ovisnosti o političkoj eliti pojedine države koja u potpunosti upravlja procesom pristupanja, što je posljedica intergovernmentalizma kao prevladavajućeg odnosa u tom procesu, te e) izostanak izvještavanja o odnosu građana prema prihvaćanju, implementaciji i potpori demokratskim pravilima i institucijama (vrijednosti kao što su legitimitet, povjerenje u institucije, potpora demokratskoj praksi, sudjelovanje građana u političkom životu države kao neki od indikatora demokratske razvijenosti pojedine države nisu predmetom političke uvjetovanosti Kopenhaških kriterija).

Posljedica tih ograničenja odražava se i na integracijski učinak EU-a na demokratizaciju bivših komunističkih

država. Općenito se smatra, kako tvrdi Pridham (2002), da utjecaj EU-a na demokratsku konsolidaciju nije uniformirani proces, ne javlja se unutar jednakog obrasca ni jednakom brzinom i svakako je dugoročan proces. Prvenstveno utječe na institucionalnu razinu i političke elite, potom na razvoj političkih stranaka, dok je najmanje vidljiv na razini razvoja medija i civilnog društva, što ovaj autor (2006: 384) povezuje s političkom i pravnom kulturom komunističkog nasljeđa u kojoj je centralna vlast, odnosno država ona koja "vodi igru" u prihvaćanju i primjeni političkih i zakonskih odluka: od korupcije, zaštite ljudskih i manjinskih prava do reforme pravosuđa. Totalitarni princip socijalne organizacije utjecao je na disfunkcionalnost postkomunističke podjele vlasti; sudska vlast nema razvijene instrumente, edukaciju, resurse niti svijest o tome kako razviti neovisnu ulogu u demokratskom društvu. Socijetalni razvoj najčešće ne slijedi institucionalne reforme. Problematični učinci instrumenta uvjetovanosti prema demokratskoj konsolidaciji u prvom su redu vezani uz birokratizaciju odnosa s Bruxellesom. To se prvenstveno odnosi na prilagodbu, usvajanje i implementaciju pravne stečevine EU-a koja institucionalno i proceduralno može utjecati na favoriziranje izvršne naspram zakonodavne vlasti, jer se pritisak implementacije vrši prvenstveno na nacionalne vlade koje nemaju vremena za konzultaciju s parlamentom, niti parlament ima vremena za raspravu i upoznavanje s prijedlozima zakona usklađenim s europskom legislativom koji se usvajaju po hitnom postupku.⁴ Vrlo se jasno iščita-

⁴ U hrvatskom slučaju takvu praksu propisuje i zakonodavni postupak; po hitnom postupku donose se zakoni koji se usklađuju s propisi-

va zadovoljavanje administrativnih prioriteta naspram demokratskih (participativnih) vrijednosti. Problematična je i prilagodba europskog zakonodavstva domaćoj zakonskoj praksi, jer europska pravna stečevina bazično slijedi preference i iskustvo procedura kod zapadnoeuropskih država članica. Fleksibilnost je u ograničenoj mjeri prisutna kod implementacije pravne stečevine, što je predmet pregovaračkih stajališta o tranzicijskim periodima.

Utjecaj Europske unije svakako je usmjeren prema promociji demokratske konsolidacije, bilo direktno putem instrumenta uvjetovanosti ili indirektno, većim angažmanom novih demokracija u institucijama i procedurama donošenja odluka na europskoj razini, no politički učinak EU-a na demokratizaciju postkomunističkih država ograničen je internim prilikama. Kako ističe Pridham (2006: 394), demokratizacijski putovi, ustavnopravni okviri i formalne strukture ovih država razvili su se u ranim 1990-ima, stoga je na Europskoj uniji bilo da osigura kontinuiranu stabilnost demokratskih institucija, vladavine prava, političkog pluralizma i zaštite manjina. Ono čemu pristupno razdoblje u procesu demokratizacije bivših komunističkih država pridonosi jest jačanje međunarodnog položaja i institucionalnog okvira koji otežava mogućnost povratka u totalitarne, općenito nedemokratske procese. U tom smislu, svako usporevanje procesa proširenja Europske

ma Europske unije ako to zatraži predlagaatelj, osim u slučaju kada matično radno tijelo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za zakonodavstvo predlože da se zbog neusklađenosti s Ustavom ili pravnim sustavom o zakonu raspravlja u prvom čitanju.

unije na Zapadni Balkan znači slabljenje procesa demokratizacije u regiji. No kao što ističe Merkel (2011: 419), demokratizacija i promjena režima ponajprije su unutarnji procesi, društva i političke režime ponajprije transformiraju “unutarnji akteri”. Država i društvo ne mogu se održivo demokratizirati bez njih ili protiv njih. No transformacija sustava u demokraciju može se inicirati, poduprijeti i promicati i izvana.

2. Instrument uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja prema državama Istočne i Srednje Europe

Nakon pada komunizma države Istočne i Srednje Europe vjerovala su da će im EU ubrzo ponuditi punopravno članstvo kako bi im pružio političku i ekonomsku potporu u procesu demokratske tranzicije. Motiv takve potpore bio bi opravdan moralnim i povijesnim obvezama Zapada koji je države europskog Istoka “predao” SSSR-u dogovorom na Jalti, kao i interesima u očuvanju ekonomske i demokratske stabilnosti istočnih granica EU-a. Istodobna tranzicija bivših komunističkih država prema demokraciji i tržišnom gospodarstvu značila je ujedno rizik ugrožavanja mladih demokracija, prvenstveno radi ekonomskih reformi i slabih novouspostavljenih institucija u bivšim komunističkim državama. Situacija se mogla opisati poznatom rečenicom čehoslovačkog/češkog predsjednika Václava Havela (mandat 1989-1992, 1993-2003): “Nestabilnost, siromaštvo, beznađe i kaos u državama koje su se oslobodile totalitarnog režima prijeti Zapadu jednako kao što su mu prijeli i vojni arsenali bivših totalitarnih vlada” (citirano prema: Vachudova, 2005: 98). No vlade država članica bile su spremne prihvatiti demokratski i ekonomski kolaps svojih istočnoeuropskih i

srednjoeuropskih susjeda u zamjenu za smanjen rizik od otvaranja europskog tržišta istočnoeuropskim proizvodima. Vanjska politika EU-a još uvijek je bila preslaba u upravljanju ekonomskim pristupom zajedničkom tržištu. Vlade bivših komunističkih država shvatile su da EU nema namjeru krenuti u brz, ili bilo kakav, proces proširenja ni otvoriti svoje tržište. Početkom 1990-ih slogan “Povratak u Europu” ubrzo je izbljedio i sveo se na trgovinsku i ekonomsku prilagodbu europskom tržištu. Tzv. pasivna uvjetovanost EU-a označava period od 1989. do 1993, odnosno do uspostave Kopenhaških kriterija. U tom periodu EZ je koristio uvjetovanost putem trgovine i pomoći prema trećim zemljama, dok je instrument političke uvjetovanosti prema bivšim komunističkim državama tada značio odvratanje od upotrebe fizičkog nasilja ili nedemokratskih djela, no nije se ulazilo u sadržaj donošenja odluka i tolerirali su se neliberalni obrasci ponašanja političkih elita. Tada aktualno proširenje 1995. na Austriju, Finsku i Švedsku tim je državama uvjetovalo prihvaćanje čitave pravne stečevine EZ-a, uključujući zajedničku trgovinsku politiku i vanjsku politiku, no nije bilo demokratske uvjetovanosti, koja se prvi put nametnula državama Istočne i Srednje Europe. Približavanje EZ-u bilo je na razini odgovora na međunarodne inicijative i ostvarivalo se usvajanjem strategija prema EZ-u, no te usvojene strategije razdvojile su liberalne od neliberalnih obrazaca ponašanja pojedinih država, pri čemu su one s liberalnim obrascima počele od EZ-a zahtijevati konkretne kriterije za proces priključenja, dok su neliberalne države svoje unutarnje poslove željele zadržati samo za sebe. Pod liberalnim obrascima ponašanja shvaća se poredak liberalne demo-

kracije koji je nakon pada komunizma pod utjecajem jake protukomunističke opozicije i reformirane Komunističke partije razvio kompetitivni politički sustav, u suprotnom riječ je o neliberalnoj demokraciji. Kako napominje Vachudova, na neliberalne obrasce ponašanja vlada u Rumunjskoj (do 1996), Bugarskoj (do 1997) i Slovačkoj (do 1998) nisu utjecale koristi od članstva, a Kopenhaški kriteriji i nužne reforme nisu bili dio njihove agende. Kanali utjecaja na unutarnje reforme u pretpristupnom procesu mogu biti dvojaki i sastoje se od političara i građana. Dok vlade s liberalnim obrascima ponašanja prihvaćaju i provode unutarnje reforme kako bi zadovoljile kriterije i prolazile kroz faze procesa, neliberalne vlade to ne čine. Argument prihvaćanja reformi za ove prve označava punopravno članstvo koje služi kao poticaj i opravdanje troškova nužnih reformi. Za neliberalne vlade sklone nedemokratskom ponašanju zahtjevi za punopravnim članstvom su u "zavadi" s očuvanjem političke moći na "domaćem terenu": cijenom reformi i prihvaćanjem demokratskih normi, procedura i načela koji ugrožavaju unutarnju bazu moći. U takvim uvjetima međunarodna organizacija ne može utjecati na vladajuću garnituru. Učinkovitost instrumenta uvjetovanosti prema neliberalnim obrascima upravljanja postizala se potporom opozicijskih političkih stranaka i ostalih grupa u društvu, koje su služile kao posrednici između građana i EU-a. Promjenom institucionalnog i informativnog okružja uvjetovanost je utjecala na poboljšanje kompetitivnog političkog sustava koji, kako navodi Vachudova (2005: 176), svejedno ne garantira bolju kvalitetu političkog upravljanja ili demokratsko donošenje odluka ako domaće političke elite nisu dorasle

tom izazovu. Uvjetovanost je poslužila kao poticaj, ali ne može biti jamstvo demokratskoj konsolidaciji kao političkom učinku ovog vanjskopoličkog instrumenta EU-a. Drugim riječima, uvjetovanost funkcionira jedino ako su joj posvećene vladajuća i politička elita, no u slučaju kažnjavanja zbog neispunjavanja kriterija učinak uvjetovanosti je nizak. Dakle učinkovita je jedino politika "mrkve", ali ne i politika "batine".

Kako navodi Vachudova (2005: 102-108), prva konkretna inicijativa prema instrumentu uvjetovanosti u odnosu na istočnoeuropske države došla je 1992. kada se EZ obvezao ponuditi perspektivu proširenja, koja je trebala potaknuti reforme uz odgovarajuća ekonomska sredstva i socijalne programe EZ-a. Ta perspektiva trebala je potaknuti investicije i obeshrabriti jačanje nacionalizma. Klauzula koja je bila uključena u Europske sporazume uključivala je kriterij poštivanja demokratskih standarda, principe tržišne ekonomije i zaštitu etničkih manjina, što se smatra prvom inicijativom prema implementaciji instrumenta uvjetovanosti, koja je najvećim dijelom potaknuta događanjima i etničkim sukobima na području bivše Jugoslavije.

Kopenhaški kriteriji⁵ usvojeni na *summitu* u lipnju 1993, osim ekonom-

⁵ "1. Članstvo zahtijeva da je država kandidatkinja postigla stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i poštivanje manjina.

2. Članstvo zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapaciteta preuzimanja pritiska konkurentskog natjecanja i tržišta unutar Unije.

3. Članstvo pretpostavlja sposobnost kandidatkinje da preuzme obveze članstva, uključujući sposobnost pridržavanja ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije" (European Council, 1993).

skih i političkih kriterija za buduće države članice, predstavljaju obvezu EU-a da bivše komunističke države primi u punopravno članstvo. Kreirani su kako bi minimalizirali rizik da nove države članice unutar granica EU-a unesu političku i ekonomsku nestabilnost te kako bi bile spremne prihvatiti sve norme u EU-u, uz što manje privremenih izuzeća i odgoda. Ta dvostruka uloga Kopenhaskih kriterija – smanjivanje rizika od nestabilnosti uz okvirne smjernice za buduće države kandidatkinje – imat će važnu ulogu uvjetovanosti u politici proširenja. Iako se čine samorazumljivima, kriteriji su zbunjujući i općeniti, te ne sadrže jasne definicije, primjerice stabilnog demokratskog političkog sustava, a njihovo ispunjavanje uvelike “leži u oku promatrača”. Stoga je i mjerenje učinka političke uvjetovanosti EU-a analitički problematično, jer su i kriteriji općeniti i neodređeni. Kanali utjecaja EU-a prema različitim razinama upravljanja u državi kandidatkinji nisu neposredni i jasni. Široka interpretacija kriterija, koji su se na *summitima* šefova država redovito redefinirali, omogućavala je državama članicama određenu rezervu i mogućnost veta na ulazak pojedinih kandidatkinja. Time je EU za države kandidatkinje postao “pokretna meta”, jer su se detalji ispunjavanja kriterija mijenjali od minimalističkih do maksimalističkih zahtjeva, kako smatra Grabbe (2002a: 251). Stoga će proći godine prije nego što EU počne primjenjivati Kopenhasku kriterije za procjenu budućih država članica. Iako je u teoriji EU mogao opozvati Europske sporazume, to se nije događalo i za očitovanje o svakoj budućoj državi kandidatkinji čekalo se Mišljenje Europske komisije iz srpnja 1997, kada se i realno počela implementirati tzv. aktivna uvjetovanost.

Politička uvjetovanost implicirana ispunjavanjem Kopenhaskih kriterija nije “čisti” koncept uvjetovanosti jer se od tradicionalne uvjetovanosti razlikuje u nekoliko karakteristika: ispunjavanje kriterija nije samo konačno zadovoljavanje druge strane “ugovornog odnosa”, koje prestaje jednom kad se uvjeti ispunje – u slučaju EU-a to je evaluacijski proces koji je visoko politiziran. Poveznica između ispunjavanja kriterija i primanja određene koristi, odnosno dobiti manje je jasna, jer su uvjeti kompleksniji i kvantitativno nemjerljivi. Time je EU imao dvostruku ulogu u postkomunističkom procesu tranzicije; s jedne strane, kao klasični donator putem instrumenta uvjetovanosti prema trećim zemljama postavljao je uvjete, podržavajući zauzvrat transformaciju ekonomije i društva, s druge strane, usmjeravao je države kandidatkinje prema punopravnom članstvu u EU-u.

Politički učinak uvjetovanosti na države kandidatkinje bio je moguć zbog dviju temeljnih postavki: koristi članstva i zahtjeva potrebnih za ulazak u EU. Što je korist od članstva bila jasnija, vidljivija i brža, to je bio veći potencijal stvaranja političke volje među državama kandidatkinjama da zadovolje zahtjevne političke i ekonomske kriterije. Politika uvjetovanosti tada je postala jedinstvena u povijesti ovakve vrste međunarodne inicijative: nikada prije nisu se suverene države podvrgavale tako intenzivnom procesu i proceduri kontrole i provjere prilikom ulaska u neku međunarodnu organizaciju. Kriteriji za ulazak u EU angažirali su svaki aspekt nacionalne vlade, postavljajući sadržajno bitne zahtjeve izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Iako je proces pristupanja EU-u počeo kao vanjskopolitički cilj, u svim državama kandidatkinjama ubrzo je po-

stao zahtjevan projekt domaće politike. Kako napominje Hillion (2010: 14), počevši od Kopenhaških kriterija, proširenje je postalo *policy* (politika) reguliran nizom razrađenih sadržajnih pravila, obuhvaćajući sve veći broj pristupnih uvjeta i načela.

Temeljni elementi aktivne uvjetovanosti – koristi od punopravnog članstva i prihvaćanje zakonodavne stečevine EU-a – nisu bili uspostavljeni kako bi kod bivših komunističkih država potaknuli reforme, no elementi uvjetovanosti koji su stvarani s namjerom – Kopenhaški kriteriji, mehanizmi prisile i nagrađivanja kao dijela pretpristupnog procesa – pokazali su se učinkovitijima u implementaciji uvjetovanosti. Pretpristupni proces koncentrirao se na mogućnost izuzeća iz procesa proširenja: ako kandidatkinja ne bi zadovoljila kriterije, bila bi isključena iz sljedeće faze procesa. Upravo je ta definiranost procesa kandidatkinjama omogućavala da jasno slijede proces *screeninga*, ispunjavanje Kopenhaških kriterija, otvaranje pregovora, zatvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja i zatvaranje pregovora, što je ključni aspekt aktivne uvjetovanosti EU-a. Na Europskom vijeću u Helsinkiju 1999. jasno je naznačeno kako je ispunjavanje uvjeta o demokraciji i ljudskim pravima preduvjet za početak pregovora, što je testirano na Turskoj 1999, Bugarskoj i Rumunjskoj 2000. Strategija isključenja, odnosno držanje podalje od pretpristupnog procesa nepotpisivanjem Europskih sporazuma primijenjena je 1990-ih na slučajevima Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije zbog političkih razloga. Bugarska, Latvija, Litva i Rumunjska bile su isključene iz procesa pregovora 1998. zbog neispunjavanja ekonomskih kriterija, dok je Slovačka godinu dana

ranije isključena iz prve runde pregovora zbog neispunjavanja političkih kriterija, što se promijenilo promjenom vlade.

Najefikasniji instrument uvjetovanosti i poticanja promjena jest uvjetovanost daljnjih stadija pregovaračkog procesa prethodno ispunjenim uvjetima (*gate-keeping*). Napredak u pretpristupnom procesu okvirno je slijedio ove faze (Grabbe, 2001: 1020):

- Privilegirani trgovinski odnosi i pomoć
- Potpisivanje i implementacija napredne forme Ugovora o pridruživanju (Europski sporazumi u slučaju država Istočne i Srednje Europe)
- Otvaranje pregovora (s posebnim naglaskom na poštivanju demokratskih načela i ljudskih prava od 1999)
- Otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja (31 u slučaju država Istočne i Srednje Europe)
- Potpisivanje Ugovora o pristupanju
- Ratifikacija Ugovora u nacionalnim parlamentima država članica i Europskom parlamentu
- Punopravno članstvo

Tim principom EU je implementaciju uvjetovanosti doveo do razine diferencijacije, čime su bolje pripremljene države mogle brže napredovati u pretpristupnom procesu, ne oviseći jedna o drugoj. Tako su i države koje su kasnije započele pregovore mogle svojom sposobnošću nadoknaditi vrijeme pretpristupnog procesa u odnosu na druge kandidatkinje. No time nije ubrzan datum njihova priključenja, jer je taj ključni korak bio politička odluka Vijeća.

3. Instrument uvjetovanosti Europske unije u Procesu stabilizacije i pridruživanja

Nakon sukoba na Kosovu njemačko je Predsjedništvo u travnju 1999. ponudilo prijedlog da se državama u regiji Zapadnog Balkana dâ jasan status članstva kako bi se njihova pozicija izjednačila s onim što su imale države Istočne i Srednje Europe, što bi potaknulo promjene i reforme. No tijekom pregovora u Vijeću ministara došlo se do kompromisnog rješenja o perspektivi europskih integracija, perspektivi punopravnog članstva i novim ugovornim odnosima, kako navodi Elbasani (2008: 299). U lipnju 1999. Europsko vijeće u Santa Maria da Feiri⁶ usvojilo je Proces stabilizacije i pridruživanja (Psp) za Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju, kao modifikaciju Regionalnog pristupa Europske unije iz travnja 1997. godine, nakon što se ova pokazala nedovoljno fleksibilnom i dinamičnom za učinkovito artikuliranje politike Unije i dugoročnije uređenje odnosa s državama regije. Nakon dugog perioda uglavnom negativne uvjetovanosti tijekom 1990-ih, koja se sastoji od ograničenih ugovornih odnosa, sankcija, izuzeća iz potpisivanja Sporazuma o suradnji kao prve faze u približavanju EU-u itd., početkom 2000. države Zapadnog Balkana pokazale su pozitivnu inicijativu da s EU-om izgrade tješnje bilateralne ugovorno-proceduralne odnose.

Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) prvi su put uspostavljeni ugovorni odnosi između država regije i Europske unije. Nji-

ma je predstavljen pravni temelj i sadržajni okvir odnosa, što se smatra prvim korakom prema institucionaliziranju odnosa s EU-om i što omogućava postupne pripreme prema punopravnom članstvu. Tzv. države Procesu stabilizacije i pridruživanja dobile su status potencijalnih kandidatkinja, čime je ponuđena perspektiva članstva u EU-u, što je bitna inovacija u odnosu na prethodno implementirane instrumente koje je EZ/EU ponudio regiji. Proces stabilizacije i pridruživanja, kako i sam naziv ističe, prvenstveno je bio okrenut političkoj stabilnosti, tek onda priključenju, kombinirajući regionalni pristup naslijeđen iz Regionalnog pristupa i bilateralnu komponentu meritokracije.

Politička uvjetovanost EU-a prema Zapadnom Balkanu time je od 1999. do daljnjega određena (Anastasakis i Bechev, 2002, 2008): Kopenhaškim kriterijima (politički, ekonomski, zakonodavni), Regionalnim pristupom iz 1999. i Psp-om iz 1999, individualnim uvjetima koje pojedina država treba ispuniti prije ulaska u fazu pregovora o SSP-u, individualnim uvjetima koji se odnose na pojedine programe, projekte, financijsku pomoć ili kredite, uvjetima koji proizlaze iz mirovnih pregovora i ugovora (Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 1244, Sporazumi iz Dayton, Ohrida i Beograda), poštivanjem ljudskih prava, povratkom izbjeglica, suradnjom s Međunarodnim kaznenim sudom za područje bivše Jugoslavije (Sud u Haagu) te regionalnom suradnjom. Politička uvjetovanost iskazana je i humanitarnom pomoći izbjeglicama i prognanicima, ekonomskom i financijskom pomoći, političkim dijalogom, otvaranjem zone slobodne trgovine, odnosno asimetričnom industrijskom i poljoprivrednom trgovinom u korist država regije, te suradnjom na raz-

⁶ Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm.

nim područjima politika EU-a. U studenom 2000. Europsko vijeće prvi se put sastaje izvan države članice i u Zagrebu se organizira Zagrebački *summit* koji okuplja šefove država članica i svih država uključenih u Psp. U Zaključnoj deklaraciji⁷ državama regije ponuđena je perspektiva priključenja EU-u temeljena na individualnim postignućima u ispunjavanju demokratskih, ekonomskih i institucionalnih reformi, prvenstveno implementacijom SSP-a i regionalnom suradnjom. Time je uvjetovanost na Zapadnom Balkanu postala multidimenzionalni pozitivni i negativni vanjskopolitički instrument EU-a s ciljem pomirbe, obnove i reforme sigurnosnih, političkih, ekonomskih i socijalnih aspekata na regionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Na Europskom vijeću održanom u lipnju 2003. u Solunu (Thessaloniki) usvojen je "Solunski program za Zapadni Balkan: Kretanje prema europskoj integraciji", tzv. Solunska agenda⁸ kojom je predviđeno uvođenje čitavog niza novih instrumenata i oblika suradnje između država Psp-a i EU-a. Jedan od instrumenata je Europsko partnerstvo nastalo na temelju iskustva Pristupnog partnerstva iz Petog proširenja, princip pojačane suradnje u području političkog dijaloga i ZVSP-a, parlamentarna suradnja, institucionalna suradnja, otvaranje programa Zajednice, liberalizacija viza prema pojedinim državama Zapadnog Balkana itd.

⁷ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm.

⁸ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm.

Kad bi EU procijenio da je država regije postigla dovoljan napredak u ispunjavanju kriterija iz Psp-a, pristupilo bi se pregovorima o potpisivanju SSP-a. No kako napominje Anastasakis (2008), taj Sporazum često ima političku svrsishodnost i služi kao pozitivna ili negativna uvjetovanost, od ispunjavanja uvjeta za pristupanje pregovorima preko pregovora do ratifikacije u državama članicama nakon potpisivanja. Primjerice, u lipnju 1999, čak i prije nego što je službeno predstavljen na Zagrebačkom *summitu*, Makedoniji je ponuđeno da potpiše SSP, što je poslužilo kao politička nagrada za potporu pruženu tijekom sukoba na Kosovu, što se i realiziralo u travnju 2001, četiri mjeseca prije potpisivanja Okvirnog sporazuma iz Ohrida, kojim su zastavljeni vojni sukobi između makedonske vojske i Nacionalne oslobodilačke vojske sastavljene od etničkih Albanaca. Nakon smrti predsjednika Tuđmana (mandat: 1990-1999) novouspostavljenoj vladi u Zagrebu u svibnju 2000. ponuđeno je potpisivanje SSP-a, što je i obavljeno u listopadu 2001. Pregovori s Albanijom počeli su u siječnju 2003, kao poticaj reformama, a završeni su potpisivanjem Sporazuma u lipnju 2006. EU je pregovore sa Srbijom počeo u studenom 2005. (kada i s BiH), a od proljeća 2006. pregovori o SSP-u blokirani su na više od godinu dana zbog nedovoljne suradnje sa Sodom u Haagu. SSP je konačno potpisan u travnju 2008, no proces ratifikacije kasnio je zbog istog razloga. SSP s Bosnom i Hercegovinom potpisan je u lipnju 2008, uvjetovan ispunjavanjem 18 uvjeta bitnih za funkcioniranje BiH. Sporazum s Crnom Gorom potpisan je u listopadu 2007. Kosovo do kraja 2012. nije pristupilo pregovorima o SSP-u.

Inovativnosti vezane uz instrument uvjetovanosti u fazi Sporazuma o stabi-

lizaciji i pridruživanju u odnosu na političku uvjetovanost u državama Istočne i Srednje Europe podrazumijevaju, kako navode Anastasakis (2008: 366-370) i Elbasani (2008: 300-303), sljedeće karakteristike:

- a) Kombinirani okvir regionalnog pristupa i bilateralnog pristupa Europskoj uniji – SSP ujedinjuje dvostruku agendu: političku stabilizaciju i priključenje EU-u. Regionalni pristup utemeljen je na pretpostavci da, unatoč određenim razlikama, regija dijeli zajedničke probleme koji zahtijevaju zajednička rješenja, što bi trebala biti početna točka za postizanje dugoročne stabilnosti u regiji. Rješenja su podrazumijevala stvaranje zona slobodne trgovine, trgovinske preferencije, čak i stvaranje carinske unije unutar regije kako bi razvoj regionalne suradnje postao preduvjet uspostavi tješnjih veza s EU-om, što je novitet u europskoj praksi koji SSP odvađa od Europskih sporazuma koje su potpisivale države Istočne i Srednje Europe.
- b) Perspektiva članstva – Od samog početka uspostave Psp-a punopravno članstvo bazirano je na dvoznačnosti: perspektiva članstva bez davanja jasnog statusa, što je odraz kompromisa između država članica koje su se odupirale jasnom obećanju o članstvu potaknute kompleksnim procesom proširenja na države Istočne i Srednje Europe, smatrajući također da regija Zapadnog Balkana, zbog opterećenosti kompleksnim problemima, ne može imati isti status kao države prošlog proširenja. Dakle ponuđena je perspektiva potpune integracije u strukturu EU-a bez spominjanja članstva. Time je EU naglasio važnost “putovanja”, bez jasno odre-

đenog cilja, što je u suprotnosti s praksom država Istočne i Srednje Europe koje su ulazile u strukturne, političke i ekonomske reforme i preuzimale pravnu stečevinu EU-a velikim dijelom i zato što se na kraju puta nalazilo osigurano punopravno članstvo. Od 2000. počinje se spominjati status potencijalnog članstva, za što ne postoji jasna i službena definicija i zakonski utemeljena perspektiva punopravnog članstva. Za razliku od Europskih sporazuma koji su navodili ciljeve punopravnog članstva, takva mogućnost nije eksplicitno navedena u SSP-u. Pritom nije jasno pridonosi li potpisivanje SSP-a ispunjavanju uvjeta za članstvo ili je to tek jedna od faza pretpristupnog procesa. Kod država Istočne i Srednje Europe najefikasniji instrument uvjetovanosti i poticanja promjena bila je uvjetovanost daljnjih stadija pregovaračkog procesa prethodno ispunjenim uvjetima (*gate-keeping*): direktna povezanost između ispunjavanja konkretnih kriterija i direktne koristi u pretpristupnom procesu. U Psp-u pretpristupni proces okvirno slijedi ove faze:

- Studija izvedivosti za početak pregovora o SSP-u
- Zaključak o Studiji izvedivosti
- Iniciranje i pregovori o SSP-u
- Potpisivanje SSP-a
- Proces ratifikacije
- Podnošenje zahtjeva za kandidaturu
- Ispunjavanje mjerila za početak pregovora
- Početak pregovora
- Ispunjavanje mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja
- Završetak pregovora i potpisivanje Sporazuma o priključenju

- Ratifikacija u parlamentima država članica i Europskom parlamentu / monitoring implementacije pojedinih poglavlja
- Punopravno članstvo u EU-u

Povećan broj faza u odnosu na pretpristupni proces u državama Petog proširenja omogućava EU-u jačanje instrumenta političke uvjetovanosti, veću kontrolu i pritisak u ranim fazama procesa, prije potpisivanja SSP-a i prije početka pregovora. Brojnost faza upućuje na bilateralnu heterogenost, jer svaka država Zapadnog Balkana ima svoju brzinu i mogućnost ispunjavanja zadanih kriterija. No politička uvjetovanost u državama Zapadnog Balkana razlikuje se u odnosu na države Istočne i Srednje Europe, jer povezuje europeizaciju, modernizaciju, demokratizaciju, institucionalni razvoj, sigurnosnu stabilizaciju, političku stabilnost, regionalni razvoj i europsku perspektivu u jedan okvir.

4. Ograničenja implementacije uvjetovanosti u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Kako napominju Anastasakis i Bechev (2002) te Anastasakis (2008) i Elbasani (2008), razlike su prvenstveno rezultat kontekstualnih varijabli, a dotiču se pitanja statusa, suvereniteta i legitimnosti vlasti na području Zapadnog Balkana. Regija se na početku Psp-a sastojala od samoodrživih država (Albanija i Hrvatska), labave i neodržive konfederacije (Crna Gora-Srbija), poluprotektorata (Makedonija) i protektorata (BiH). Ta heterogenost temeljnih pitanja državnosti i suvereniteta ograničava uspostavu i održanje jedinstvenog okvira Psp-a, čini temelj u variranju bilateralnih odnosa sa svakom od država, što narušava odnose u regiji.

Stroža implementacija mjerila (*benchmarking*) i nadgledanje njihova ispunjavanja (*monitoring*) važan su dio političke uvjetovanosti za pristupanje EU-u. Zbog specifičnih kontekstualnih varijabli na Zapadnom Balkanu (postojanje etničkih sukoba, problematična suverenost, državnost i status pojedinih država itd.) te zbog negativnih iskustava iz Petog proširenja prvenstveno kroz praksu Bugarske i Rumunjske za koje se pokazalo da nisu spremne ušle u EU, kriteriji za ulazak u Uniju za države Zapadnog Balkana podignuti su "na višu ljestvicu". Mjerila (*benchmarks*) novi su alati uvedeni kao rezultat onoga što se naučilo pri Petom proširenju. Očekuje se da države kandidatkinje prikažu uspješnost u postizanju mjerila prije nego što se pregovaračko poglavlje može otvoriti ili zatvoriti. Neuspjeh u postizanju mjerila može dovesti do toga da se određeno poglavlje privremeno suspendira ili ponovno otvori (European Commission, 2006). Problem implementacije političke uvjetovanosti kriterijem ispunjavanja mjerila jest taj da se u nekim slučajevima primjenjuje strogo pridržavanje pravila, dok se u drugima prihvaća prilagodljiviji i pragmatičniji pristup kako bi se izbjegli sigurnosni rizici i zaštitili strateški interesi EU-a u regiji, što utječe na dosljednost implementacije i kredibilitet instrumenta uvjetovanosti. Logika iza takvih fleksibilnijih odluka tiče se sigurnosti i stabilnosti, koje su vanjskopolitički prioritet EU-a prema ovom dijelu Europe, kao rezultat desetljeća sukoba u regiji. Fleksibilnost je prisutna zbog straha od udaljavanja političkih elita na Zapadnom Balkanu od europskog kursa i smanjenja kritične mase koja podržava EU. Problem postoji i u interpretaciji vrijednosti i normi, posebice u ispunjavanju političkih kriterija kod različitih

etničkih grupa. Ono što je normativno za EU, za lokalne političke elite može biti izuzetno kontradiktorno, posebice u području sigurnosnih pitanja, pravosuđa, ljudskih prava i zaštite manjina. Implementacija mjerila ograničena je i specifičnim kontekstualnim varijablama na Zapadnom Balkanu (problematična suverenost, državnost i status pojedinih država, slabi kapaciteti administracije itd.), koje se odnose na pojam "slabe države",⁹ koja ugrožava vladavinu prava, doprinosi širenju mreža organiziranog kriminala i korupcije itd. Funkcionalna strana političke uvjetovanosti stoga je prisutna u izgradnji državnih struktura i institucija koje mogu biti održive i učinkovite. No ono što je funkcionalno za EU ne mora biti funkcionalno za dr-

⁹ Fenomen političke fragmentacije, institucionalne nerazvijenosti, legalne konfuzije i ukorijenjene korupcije stvaraju strukture tzv. slabe države gdje su politički lideri i elite nesposobni razvijati i slijediti političke i ekonomske reforme i modernizaciju. Rotberg (2003) argumentira da se jake države razlikuju od slabih po stupnju efikasne isporuke javnih dobara; od zakonski utjerive vladavine prava do temeljnih sloboda, zdravstvene skrbi, školstva i javne sigurnosti. Slaba država podrazumijeva nesposobnost države da osigura nacionalnu koheziju i javna dobra. Krastev (2002) konceptualizira te manifestacije na četiri načina; prva se odnosi na slabu državu kao nemogućnost vlade da implementira političke vizije i regulira politike na razini društva; druga se odnosi na percepciju građana o vlastitoj državi, primjerice država može biti sposobna prikupiti poreze, ali je nemoćna u osiguranju vladavine prava ili zaštite ljudskih prava i prava vlasništva; treći pristup definiira slabu državu kao svojevrnog taoca pojedinačnih političkih interesa koji dominiraju politikom, dok se četvrti koncept odnosi na strateško ponašanje političkih elita koje izvlače državne resurse.

žave Zapadnog Balkana, njihove ustavne, strukturne, institucionalne i političke opcije koje promjene navedenih struktura mogu smatrati ugrozom nacionalnih interesa. Nedosljednost u implementaciji instrumenta uvjetovanosti, problemi u interpretaciji normi i vrijednosti, ograničenje specifičnim kontekstualnim varijablama, nepostojanje definiranih rješenja i standarda o funkcioniranju "slabe države" – sve su to karakteristike koje usložnjavaju svrhu političke uvjetovanosti.

Da bi reforme bile održive i da bi uvjetovanost potaknula reforme, potrebni su nužni uvjeti u samoj državi koji će potaknuti i implementirati te reforme: široki konsenzus među političkom, ekonomskom i socijalnom elitom i građanima o nužnosti demokratizacije i ulaska u EU, što je bilo prisutno u državama Istočne i Srednje Europe. Pretpostavka EU-a je da društvo na Zapadnom Balkanu dijeli također nepodijeljeni konsenzus o članstvu u EU-u, čime se otvaraju vrata onim proeuropskim političkim strankama i elitama koje su okrenute reformama i promjenama i koje će biti zamašnjak implementacije tih reformi. No na Zapadnom Balkanu europska agenda reformatorima nije nužno davala kredibilitet među elitom i građanima. Europska unija koristi se zastarjelom paradigmatom koja dijeli političke elite na demokratske i nedemokratske. U slučajevima kada želi pomoći demokratski orijentiranoj političkoj zajednici, EU često ne uzima u obzir realnost internog konteksta, što pogoduje nacionalističkim strankama s problematičnom proeuropskom agendom. Primjerice, obećanje boljih odnosa s EU-om nije odgovorilo birače u BiH da 2002. na parlamentarnim izborima podupru nacionalne stranke niti je pomoglo proeuropski orijentiranom

Miroljubu Labusu da na srbijanskim predsjedničkim izborima 2002. dobije prednost pred umjereno nacionalističkim kandidatom Vojislavom Koštunicom, a slična se priča ponovila i u srazu Borisa Tadića i Tomislava Nikolića na predsjedničkim izborima u Srbiji u svibnju 2012. Uvjetovanost Europske unije na Zapadnom Balkanu ne dovodi nužno do potpore građana niti pomaže strankama da dobiju izbore. Stavljanje europskih interesa iznad nacionalnih/etničkih interesa na Zapadnom Balkanu "kažnjava" se slabljenjem potpore birača. Pojedini politički kriteriji EU-a dotiču se nacionalnog identiteta i proizvode polarizaciju i jake veto-igračke, zbog čega je teško postići konsenzus i legitimnost političke uvjetovanosti (suradnja sa Sudom u Haagu, pitanje ustroja države u BiH, ustavni prijevori u Makedoniji, pitanje teritorijalnog suvereniteta Kosova itd.). Dio odgovornosti leži i na samom EZ-u/EU-u koji je u percepciji reakcije na sukobe u bivšoj Jugoslaviji, posebice u periodu 1991-1995, ostao ambivalentan. Diskrepancija između želje za ulaskom u EU i osjećaja napuštenosti i optužbi prema zapadnoeuropskim državama narušava implementaciju instrumenta uvjetovanosti EU-a. Time se ne sugerira da utjecaj EU-a i političko-ekonomska ovisnost o Zapadu nisu bitni, no neuspjesi EU-a su vidljiviji zbog percepcije o događanjima iz prošlosti i odnosu EZ-a/EU-a prema sukobima u regiji. Rigidna politička uvjetovanost na Zapadnom Balkanu proizvodi kontraučinak, radi čega EU zbog sigurnosnih razloga, stabilnosti i održanja kritične mase proeuropski orijentirane političke elite i građana u pojedinim državama i u pojedinim slučajevima odustaje od strogog ispunjavanja kriterija. To proizvodi učinak nedosljednosti i nevjerodostoj-

nosti u implementaciji političke učinkovitosti te ne-poticanja "zdrave" konkurentnosti među državama Zapadnog Balkana. Iako bi optimalno rješenje bilo rigidno zahtijevanje ispunjavanja zadanih kriterija uz jaču posvećenost EU-a davanju statusa koji dovode do punopravnog članstva, ta dva cilja u postkonfliktnom Zapadnom Balkanu iznimno je teško usuglasiti i provesti u praksi.

Naime SSP nije formiran da bi se u državama regije rješavali problemi etničkih sukoba, etničke podijeljenosti, uspostave suvereniteta, institucionalno-ustavne strukture pojedinih država, a upravo ti problemi kritički utječu na implementaciju političke uvjetovanosti do razine da ni glavna nagrada pretpri- stupnog procesa – punopravno članstvo u EU-u – nije dovoljna da bi se implementirale europske norme i vrijednosti i riješila disfunkcionalnost pojedinih "slabih" država/teritorija u regiji. U skladu je s tim i postavka da mnoga područja politika bitna za lokalno stanovništvo nisu uključena u pravnu stečevinu EU-a. Primjerice, prema Sporazumu iz Ohrida, Makedonija je dužna zaposliti određeni broj Albanaca u službi lokalne i državne administracije, dok se istodobno traži rezanje troškova za tu istu administraciju. Takve paradoksalne situacije pokazuju nedostatke jednosmjernog procesa nametanja kriterija, bez relevantnog regionalnog "inputa". "Regionalno vlasništvo" nad pretpri- stupnim procesom je problematično jer zahtijeva sposobnost nacionalnih vlada i administracija, no prvenstveno njihov suverenitet nad čitavim državnim teritorijem, što u određenim područjima Zapadnog Balkana nije slučaj. Pitanje potpune suverenosti upitno je u Bosni i Hercegovini s opsežnim ovlastima Visokog predstavnika ili na Kosovu uz nadležnost posebnih

predstavnik UN-a, EU-a, EULEX-a¹⁰ itd. Time instrument uvjetovanosti EU-a isključuje regionalno vlasništvo nad procesom, sužava prostor za konsenzus i narušava odnos legitimiteta između nacionalnih političkih elita i građana, posljedično i prema EU-u.

Zaključak

Proces proširenja potaknuo je reforme i investicije i približio je države punopravnom članstvu u EU-u, no s druge strane kritiziran je radi povećanja demokratskog deficita, koji ugrožava demokratizaciju depolitizacijom civilnog društva i poticanjem neoliberalne agende o kojoj se rijetko kada raspravljalo u nacionalnim parlamentima. No na Zapadnom Balkanu politička uvjetovanost nije dosljedno podržana od EU-a, kao ni od država regije. Nedostatak angažiranosti EU-a vidljiv je u: nedavanju jasne perspektive punopravnog članstva, nedostatku "prijelaznih" nagrada koje su vezane uz strukturalnu i postupnu perspektivu članstva, izglednosti manjih financijskih sredstava za regiju, usmjerenosti prioriteta izvan regije Zapadnog Balkana. Opterećujući ekonomsko-recesijski kontekst unutar EU-a i geopolitički kontekst izvan EU-a popunjava

¹⁰ Misija Vladavine prava Europske unije na Kosovu najveća je civilna misija koja je ikada raspoređena u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Glavni je cilj pomoć i podrška kosovskim institucijama u oblasti vladavine prava, konkretno u oblasti policije, pravosuđa i carine. To je tehnička misija koja nadgleda, prati i savjetuje, istovremeno zadržavajući izvjestan broj ograničenih izvršnih ovlasti. EULEX radi pod općim okvirom Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1244 i ima unificiran zapovjedni lanac prema Bruxellesu.

listu prioriteta vezanih uz vanjsku politiku, pri čemu Zapadni Balkan nije u centru pažnje kao što je bio 1999-2000. Smanjeni kredibilitet EU-a u regiji Zapadnog Balkana može ostaviti politički i ekonomski vakuum koji doprinosi širenju organiziranog kriminala (trgovina ljudima, drogom, organima, pranje novca itd.), povećava migracije itd. Nakon velikog proširenja 2004. i 2007. EU propituje svoje integracijske kapacitete.

Kako je potvrđeno Europskim vijećem održanim u lipnju 2006. (European Commission, 2006), ritam proširenja mora uzimati u obzir integracijske kapacitete EU-a. Europska unija želi biti sigurna da može održati i produbiti svoj vlastiti razvitak, a u isto vrijeme slijediti raspored proširenja. ApSORPCIJSKI kapaciteti EU-a, bolje rečeno integracijski kapaciteti, određeni su razvojem politika i institucija EU-a te transformacijom država kandidatkinja u dobro pripremljene države članice. Integracijski kapacitet znači prihvaćanje nove članice u određenom trenutku ili u određenom periodu bez ugrožavanja političkih ciljeva i ciljeva politika uspostavljenih Ugovorima. Dakle na prvom je mjestu funkcionalni koncept: proširenje EU-a odvija se usporo s produbljenjem europskih integracija. Kapacitet Unije da održi značaj europskih integracija dok se istovremeno širi ima tri glavne komponente: institucije, zajedničke politike i budžet. Unija treba biti sigurna da će njene institucije nastaviti djelovati učinkovito, da će njene politike odgovarati ciljevima i da će se njen budžet podudarati s njenim ciljevima i financijskim resursima.

Od strane država regije, nedostatak angažiranosti u pretpristupnom procesu vidljiv je u odustajanju od reformi ili sporom tempu reformi, gdje su faze

u pretpristupnom procesu viđene kao odgoda punopravnog članstva, a ne kao nužni koraci strukturirane prilagodbe, te u nedostatku povjerenja o motivima i uspješnosti EU-a. Iako se na EU gleda kao na idealiziranu sliku blagostanja i mira, postoji percepcija da pojedine države članice preferiraju određene države ili etničke skupine u regiji naspram drugih, što se dijelom povezuje uz reakciju EZ-a/EU-a na događanja u bivšoj

Jugoslaviji. Takav "shizofreničan" stav dijelom objašnjava upitnost legitimiteta EU-a u regiji, što doprinosi smanjenom intenzitetu reformi. Naime iako poneke nacionalne elite u regiji traže veći angažman Europske unije, još uvijek ne postoji širok konsenzus da je punopravno članstvo politički prioritet, bez obzira na sve. Politička uvjetovanost ograničena je nepostojanjem potpore na svim razinama društva u regiji.

LITERATURA

- Anastasakis, O. i Bechev, D., 2002: *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, European Studies Centre, University of Oxford, Oxford.
- Anastasakis, O., 2008: The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 365-377.
- Bertelsmann Stiftung, 2010: *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, dostupno na: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/>.
- Elbasani, A., 2008: EU Enlargement in the Western Balkans: Strategies of Borrowing and Inventing, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, 293-307.
- European Commission, 2006: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and main Challenges 2006 – 2007 Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New members*, 8 November 2006, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf.
- European Council, 1993: *European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions*, 21-22 June, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm.
- Grabbe, H., 2001: How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 4, 1013-1031.
- Grabbe, H., 2002: Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, u: Featherstone, K. i Radaelli, C. (ur.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Grabbe, H., 2002a: European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3, 249-268.
- Grabbe, H., 2006: *The EU's Transformative Power: Europeanization through*

- Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Grugel, J. (ur.), 1999: *Democracy Without Borders: Transnationalization and Conditionality*, Routledge, London.
- Grugel, J., 2003: *Democratisation: A Critical Introduction*, Palgrave, New York.
- Hillion, C., 2010: *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Report No. 6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Huntington, S. P., 1997: After Twenty Years: The Future of the Third Wave, *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4, 3-12.
- Krastev, I., 2002: The Balkans: Democracy Without Choices, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 3, 39-53.
- Linz, J. J. i Stepan, A., 1996: *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: South America, Southern Europe and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Mainwaring, S., 1989: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Kellogg Institute Working Paper No. 130, Kellogg Institute – the University of Notre Dame, dostupno na: <http://www.nd.edu/~kellog/WSP/130.pdf>.
- Merkel, W., 2011: *Transformacija političkih sustava*, Biblioteka Politička misao, Zagreb.
- Parrott, B., 1997: Perspectives on Post-communist Democratisation, u: Derwisha, K. i Parrott, B. (ur.), *Democratization and Authoritarianism in Post-communist Societies 2: Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1-40.
- Potter, D., 1997: Explaining Democratisation, u: Potter, D., Goldblatt, D., Killoh, M. i Lewis, P. (ur.), *Democratisation*, Polity Press & Open University, Cambridge.
- Pridham, G., 2002: EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, 953-973.
- Pridham, G., 2006: European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives, *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 3, 373-400.
- Rotberg, R. I., 2003: Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators, u: Rotberg, R. I. (ur.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington, 1-26.
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U., 2004: Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 661-679.
- Vachudova, M., 2005: *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zakošek, N., 2009: Dinamika promjena: koliko se razlikuju rezultati transformacije u postjugoslavenskim državama?, u: Grunther-Dečević, M. i Mujagić, N. (ur.), *1989. – 2009. Godine prevrata: početak inkluzije ili ekskluzije?*, Fondacija Heinrich Boll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo, 53-61.

The Instrument of Conditionality of the European Union in the Policy of Enlargement to the Countries of East and Central Europe and the Western Balkans

SUMMARY In the Western Balkans, political conditionality of the EU is a multidimensional instrument with a multiple function directed toward reconciliation, renovation and reforms at the regional, national, bilateral and multilateral levels in order to meet the security, political, economic and social criteria. The objective of conditionality is also the integration of the Western Balkans in the European Union based on specified criteria, the fulfilling of which will bring a benefit and progress in the pre-accession process, bearing in mind the differentiation; rewarding countries according to the fulfilled criteria and individual merits. Although the principle, implementation and effects of the instrument of conditionality in the Western Balkans are largely based on the experience of the Fifth enlargement by the countries of East and Central Europe (Copenhagen criteria, pre-accession assistance, accession partnerships), this paper will outline the difference of past approach toward the countries of the region, which makes political conditionality more demanding, complex, understated, with less certain full membership for countries in the pre-accession process, lower level of financial assistance, with a burdened context of geopolitical and economic-recession developments in Europe and worldwide, whereby the region loses its priority within the EU, which is now in the stage of the “enlargement fatigue”.

KEYWORDS conditionality of the European Union, Stabilization and Association Agreement, the Western Balkans, negotiation process