

Izlaganje sa znanstvenog skupa

321.728(4-67 EU:437.6-69)

321.728(4-67 EU:498-69)

Primljeno: 15. rujna 2002.

---

## Implementacija europskih standarda demokracije u procesu pridruživanja EU: Usporedba Slovačke i Rumunjske\*

---

GEOFFREY PRIDHAM\*\*

### *Sažetak*

Autor se bavi problemom utjecaja procesa pridruživanja Europskoj uniji na demokratizaciju postkomunističkih zemalja te posebno ispituje je li politika demokratskog uvjetovanja, koju je EU razradila tijekom devedesetih godina 20. stoljeća u odnosu prema postkomunističkim zemljama, primjerena ciljevima koji se hoće postići. Problem se ispituje na primjeru dvaju zemalja kandidata za članstvo u EU, Slovačke i Rumunjske.

Pomnija analiza pokazuje da metoda demokratskog uvjetovanja EU nije precizno razrađena te da su politički uvjeti za članstvo u EU evoluirali tijekom devedesetih godina. Predstavnici EU nemaju jasan koncept demokratske konsolidacije. Evolucija demokratskog uvjetovanja rezultirala je premještanjem težišta od puke formalne aplikacije demokratskih institucija i zaštite ljudskih prava – primjerice, usvajanjem određenih zakona ili postupaka – na implementaciju tih institucija u praksi i dugoročnije ciljeve – primjerice, reformu sudstva i javne uprave, borbu protiv korupcije, stvarno poboljšanje položaja nacionalnih manjina.

Iskustvo Slovačke za vrijeme Mečiara pokazuje da su pritisci radi ispunjenja političkih uvjeta neučinkoviti ako nacionalna vlada ne smatra pridruživanje EU prioritetnim ciljem. Ipak, ostvaren je posredan utjecaj na promjenu političke većine u biračkom tijelu, što je rezultiralo promjenom vlade 1998. Dzurindina vlada pozitivno je reagirala na demokratsko uvjetovanje i provela je niz reformi, unatoč povremenim poteškoćama u postizanju konsenzusa oko spornih pitanja (zakon o jezicima manjina, reforma uprave). U Rumunjskoj je utjecaj demokratskog uvjetovanja sve do promjene vlade 1996. bio slab, ali ni nakon toga nije rezultirao trajnom demokratskom konsolidacijom zbog nestabilnosti vlada desnoga centra, koje su pokazale veću spremnost na ispunjenje političkih uvjeta: prije svega poboljšanje sustava dječje skrbi i zaštite prava nacionalnih manjina. Povratak so-

\* Ovaj se članak temelji na materijalu iz autorova projekta kojim je bilo obuhvaćeno pet zemalja: *European Union Enlargement, Democratic Conditionality and Regime Change in Post-Communist States: Slovakia in Comparative Perspective* (Proširenje Europske unije, demokratsko uvjetovanje i promjena režima u post-komunističkim državama: Slovačka iz komparativne perspektive), a koji je financiran sredstvima *Nuffield Foundation* tijekom 2000.–2001. Osim Slovačke, ostale su četiri zemlje u procesu pridruživanja – Republika Češka, Mađarska, Rumunjska i Bugarska. Članak je izložen na konferenciji “Novi dijalog između Srednje Europe i Japana. Peti dio – zemlje europskoga jugoistoka u tranziciji: između globalizacije, integracije i fragmentacije”, koja je održana u Zagrebu, 12.–14. rujna, 2002. godine.

\*\* *Geoffrey Pridham*, redoviti profesor političke znanosti na Odsjeku za politiku, University of Bristol.

cijaldemokrata na vlast 2000. ubrzao je demokratizaciju, no ukupni je napredak Rumunjske u procesu pridruživanja EU bio nedostatan zbog ekonomskih slabosti i neučinkovitosti državne uprave.

Autor zaključuje da iskustvo obaju zemalja potvrđuje da postoji opipljiv odnos između dinamike pridruživanja EU i evolucije demokratizacije. Pritisci EU glede političkih uvjeta mogu imati neposrednog učinka, ali su djelotvorniji kad se "batina" uvjetovanja kombinira s "kockom šećera" pridruživanja EU u doglednoj budućnosti.

*Ključne riječi:* Europska unija, države u procesu pridruživanja, demokracija, demokratska konsolidacija, demokratsko uvjetovanje, Slovačka, Rumunjska

### *Uvod*

I u znanstvenoj se literaturi a i šire, u službenim krugovima, odavno vjeruje da Europska unija (EU) isključivo blagotvorno utječe na postautoritarnu demokratizaciju u državama u procesu pridruživanja Europskoj uniji. No ta je postavka, koja je povremeno predmet uvjerljive retorike, malokad podrobnije ispitana s obzirom na stvarne učinke po političku evoluciju novih demokracija. Također, najčešće se ne postavlja pitanje o tome može li proces pridruživanja imati negativne posljedice koje bi se mogle nepovoljno odraziti na demokratsku konsolidaciju tih zemalja.

Prvi problem upozorava na potrebu mjerenja utjecaja integracije na demokratizaciju. Znanstvena su se istraživanja rijetko, ili tek odnedavno, bavila mjerenjem utjecaja integracije na demokratizaciju, kako u odnosu na specifične učinke tako i na studije slučaja. Nužno je dodatno razviti taj pristup izlučivanjem posljedica integracije na političkoj razini. To bi trebalo podrazumijevati nalaženje veza između učinaka integracije i različitih razina promjene režima – na razini elita, na socijetalnoj razini te na međurazinama. Politika demokratskog uvjetovanja EU, uvelike razrađena devedesetih godina 20. stoljeća u odnosu na postkomunističke zemlje, osigurava relevantan i specifičan fokus za procjenu utjecaja procesa integracije na demokratizaciju tih zemalja, ali se mora promatrati kritički u smislu jesu li njezini prioriteti i metode doista bez zamjerke.

Kad je riječ o drugom problemu, primjećuje se da u zemljama članicama Europske unije, baš kao i među potencijalnim članicama, jača izvršna i birokratska vlast bez odgovarajućega aktivnog sudjelovanja građana (Goetz/Hix, 2000.: 12-14, 17). Primijećeno na države u procesu pridruživanja, to otvara prostor za širenje jaza između političkih elita i masa, problem koji ionako već postoji u mnogim postkomunističkim demokracijama, a posljedično i za mogućnost razočaranosti kad se pokaže da demokratske vrijednosti nisu uhvatile dubljega korijena. To bi moglo pobuditi sumnje da europeizacija i demokratizacija vuku svaka na svoju stranu (Bideleux, 2001.). U tom se kontekstu moramo upitati postoji li među kreatorima politika konsenzus glede značenja "demokratske konsolidacije" kao što je to slučaj s, primjerice, znanstvenim radovima. To je drugo pitanje nužno budući da takvo konceptualno razumijevanje leži u pozadini odabi-

ra politika. Postoje li inherentne manjkavosti u osmišljenosti političkih uvjeta EU-a koje bi mogle predstavljati problem zemljama koje teže demokratskoj konsolidaciji?

Suprotno tendencijama u literaturi o promjeni režima (Whitehead, 1996.: 19), ne bi valjalo pretpostaviti da su integracijske posljedice po demokratizaciju isključivo dugoročne i da se uglavnom očituju tek nakon što neka zemlja postane članicom. Također je moguće da te integracijske posljedice postanu vidljivima puno prije, možda i od samog početka procesa demokratizacije. S tim je u vezi korisno napraviti razliku između posrednih posljedica, primjerice onih koje su rezultat trgovinskoga i inog otvaranja novouspostavljenih postautoritarnih demokracija, te neposrednih posljedica pritisa zbog demokratskih standarda. Posljednji se pojavljuju u obliku neodložnih zahtjeva da potencijalne članice ispune niz političkih uvjeta kako unaprijed tako i usporedo s pregovorima o članstvu. Osim toga, ne može se uvijek tvrditi da su te posljedice neizbježno pozitivne s obzirom na snažne i nesmiljene pritiske koji proizlaze iz pridruživanja. Još nejake nove demokracije preuzimaju prevelik teret provođenja promjena, što uključuje stroge ekonomske ali i specifične političke uvjete kao i široku provjeru njihove 'sposobnosti da preuzmu odgovornosti članstva'.

Kadšto se skupine zemalja, u tom kontekstu, u procesu pridruživanja dijele na "čelne" i "začelne", ovisno o njihovoj sposobnosti da zadovolje te neodložne zahtjeve. U osnovi, kad je riječ o sposobnosti postkomunističkih zemalja da se "vrate u Europu" (što, premda ne i isključivo, podrazumijeva članstvo u Europskoj uniji zbog velikoga nacionalnog prestiža vezana uz taj cilj) čine se velike razlike između zemalja Istočne Srednje Europe (ISE) i zemalja jugoistoka Europe, poznatima pod nazivom Balkan. Za prvu se skupinu zemalja misli da imaju snažnu, pozitivnu misiju u povratku u krug europske zajednice naroda, sad kad je željezna zavjesa zauvijek podignuta, te da im u ostvarenju toga cilja na ruku idu i zemljopisna i povijesna obilježja. No drugu se skupinu zemalja svrstava u drugu kategoriju jer je njihova motivacija barem djelomice negativna – "pobjeći s Balkana" i njegove opterećenosti poviješću i asocijacijama nestabilnosti – ali i zbog njihove problematične baštine prošlosti, i povijesne i one vezane uz donekadne komunističke režime. Aspekti te baštine naslijeđeni su iz razdoblja patrimonijalne vladavine Otomanskoga Carstva, uključujući slabu tradiciju društvene organizacije, kasnu društveno-ekonomsku modernizaciju i, dakako, posljedice mozaika različitih etničkih skupina diljem te regije (Diamandouros/Larrabee, 2000.). Komunistička je vlast iskoristila i ojačala neke od tih tendencija, posebice snažan osjećaj i praksu kolektizma.

No takvo široko razlikovanje zanemaruje varijacije među nacijama, a uz to je donekle odraz činjenice da je Bruxelles u početku favorizirao zemlje ISE skupine. EU je sporo osmišljavala strategiju za Balkan, no ona se sad oblikuje, i jasno je da su se izgledi zemalja te regije u posljednjih nekoliko godina poboljšali okončanjem neliberalnih i personalnih oblika postkomunističke vlasti u Hrvatskoj i Srbiji. No od deset postkomunističkih država koje sad pregovaraju o članstvu u EU, samo su dvije s Balkana – ako izuzmemo Sloveniju koja je tradicionalno i geografski pripadala krugu zemalja ISE – a to su Bugarska i Rumunjska. Ostale zemlje te regije nisu još uspjele zadovoljiti koppenhaške političke i gospodarske kriterije, a neke od njih to neće biti u stanju učiniti ni u dogledno vrijeme.

Stvarne posljedice političkih uvjeta Europske unije valja pomno istražiti na primjerima pojedinih zemalja koje prolaze kroz proces pridruživanja. Malo se pozornosti po-

svećivalo europskoj integraciji kao čimbeniku kojim bi se mogao objasniti nacionalni politički kontinuitet i promjene u zemljama članicama EU (Goetz/Hix, 2000.: 1-2). Postoje uvjerljivi razlozi za uključivanje zemalja u procesu pridruživanja u ta istraživanja budući da one nisu nimalo imune na posljedice integracije. Primjerice, nedavno je izneseno mišljenje da su nove zemlje članice idealni slučajevi za proučavanje učinaka pridruživanja na nacionalnoj razini (Falkner, 2000.).

U članku se dalje ocjenjuje politika EU-a u odnosu na političke uvjete i nove demokracije, a zatim se prelazi na probleme implementacije zahtjeva uvjetovanja. Osobito će biti govora o slučajevima Slovačke, kao studije slučaja iz skupine zemalja ISE, te Rumunjske, kao balkanske zemlje. Tamo gdje će to biti primjereno, bit će uključene i usporedbe s drugim postkomunističkim državama koje traže pristupnicu za EU. Zatim slijede zaključci o posljedicama te politike na demokratizaciju i napredovanje ka demokratskoj konsolidaciji. Koliki je utjecaj Europske unije na promjenu režima u novim demokracijama i gdje su njegove granice?

### *Postkomunizam i politički uvjeti Europske unije*

Među koncepcijama međunarodnih utjecaja na demokratizaciju, “uvjetovanje” je najeklatantniji sračunati pokušaj određivanja ishoda toga procesa putem vanjskih pritisa. To se postiže specificiranjem uvjeta ili preduvjeta za dobivanje potpore, uključujući obećanje financijske pomoći ili političkih beneficija. Tom se metodom međunarodne organizacije, osobito europske, sve češće služe, a pandan je većoj međunarodnoj pozornosti koja se devedesetih godina 20. stoljeća počela posvećivati pravima manjina i ljudskim pravima općenito. Posebna je inačica toga demokratsko uvjetovanje (DU) koje ističe poštovanje i unapređivanje demokratskih pravila, postupaka i vrijednosti. Pa premda i druge međunarodne organizacije postavljaju takve zahtjeve, EU je otišla najdalje u razradi široke, premda ne i sveobuhvatne, politike demokratskog uvjetovanja. To se dogodilo u razdoblju nakon što je svršetak komunističke vladavine stvorio izgleda da velik broj novih demokracija jednoga dana pristupi toj organizaciji. Pritom EU ima veliku moć jer je nagrada državama aplikantima koje zadovolje te uvjete punopravno članstvo u toj organizaciji.

Formulacija demokratskog uvjetovanja (birokratski u Bruxellesu poznatoga pod nazivom “politički uvjeti”) vremenom je prilično evoluirala i proširila se te obuhvatila bitne demokratske zahtjeve. No ujedno je postala i važniji i proaktivni dio općeg procesa proširenja kad je riječ o zemljama ISE, što je djelomice posljedica strahovanja vezanih uz specijalne probleme postkomunističke politike (Pridham, 2002.: 205-206). Taj intervencionistički pristup više nije ograničen na postkomunističke države-aplikante. I države članice sad se formalno podvrgavaju provjeri demokracije nakon što se Amsterdamskim sporazumom iz 1997. predviđela suspenzija onih koje krše načela slobode i demokracije Europske unije, ne poštuju ljudska prava i temeljne slobode te vladavinu zakona. Ta je odredba poprimila dramatičnu notu 2000. godine kad su Austriji nametnute bilateralne sankcije (Merlingen/Mudde/Sedelmeier, 2001.).

Današnji politički uvjeti Europske unije – koji se temelje na kopenhaskim kriterijima (koji obuhvaćaju i ekonomske uvjete kao i sposobnost neke zemlje da preuzme

obveze koje idu uz članstvo u EU) – dogovoreni su na sastanku Europskoga vijeća održanog u tom gradu 1993. godine. Oni glase: “Članstvo iziskuje da zemlja kandidat postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu zakona, ljudska prava i zaštitu manjina.” Ti su politički uvjeti razrađeni najprije u *avisu* Europske komisije od 1997., a od 1998. u redovnim godišnjim izvješćima o zemljama kandidatima. Političke se uvjete također vezalo uz programe financijske pomoći EU-a, Partnerstva o pridruživanju te uz cijelu strategiju pretpridruživanja. Treba napomenuti da su izvorna mjerila (ionako prilično nejasno formulirana) dopunjena, osobito uključivanjem stavke o borbi protiv korupcije, što je bilo potaknuto sve brojnijim dokazima o proširenoj korupciji u većini postkomunističkih država.

Stajališta Europske komisije o političkim uvjetima uvelike su evoluirala. Vremenom su postala preciznija, tendencija po njezinu mišljenju opravdana potrebom da se poboljša analiza zadovoljavanja političkih uvjeta (Pascual Bremon, 2001.). Na tu je promjenu utjecala kritika upućena na račun prvih redovnih izvješća iz 1998. godine da im manjka jasna metodologija za objektivne usporedbe između država aplikantata. To objašnjava naizgled dvosmislena redovna godišnja izvješća u kojima neizostavno stoji da neka zemlja “ispunjava kopenhaska politička mjerila”, ali da još mora postići daljnji napredak u ispunjavanju stanovitih uvjeta. Komisiju se kritiziralo da “pomiče gol”, osobito s obzirom na to da je vladalo mišljenje da EU postavlja više političke standarde zemljama kandidatima nego zemljama članicama; no to se mišljenje malokad otvoreno izreklo, npr. u slučaju Mađarske (Becsey, 2001.).

Moglo bi se reći da potencijal Europske unije koji utječe na demokratizaciju varira između triju širokih faza: (a) faze koja prethodi pregovorima, kad je potrebno zadovoljiti kopenhasku kriterije prije početka pregovora; (b) faze pregovora, kad se redovno prati ispunjavanje dopunjenih političkih uvjeta; i (c) faze nakon primanja u članstvo, kad izravan utjecaj Europske unije na novoprimiteljne zemlje slabi, ali istodobno jačaju posredni učinci europske integracije u konsolidaciji demokracije intenziviranjem stvaranja mreža koje članstvo u Europskoj uniji donosi. Drugim riječima, dublji će se učinci integracije najvjerojatnije osjetiti uklapanjem novih demokracija u EU. Ali najvažnije faze u kojima su neposredni učinci najdjelotvorniji ostaju (a) i (b). Strogo uzevši, u fazi (a) pregovori mogu zapeti ako neka zemlja ne zadovolji političke uvjete (slučaj Slovačke za Mečiaru i današnje Turske), dok u fazi (b) pregovori mogu biti privremeno ili trajno prekinuti ako se zemlja koja pregovara o svome članstvu predomisli i više ne pristaje na zadane političke uvjete ili odluči ozbiljno prekršiti neki od njih.

Postupak koji se primjenjuje u drugom slučaju je spor. Prema riječima dužnosnika Odjela za proširenje (Europske komisije), godišnja će izvješća sadržavati upozorenja, a Komisija će zatim u zemlju koja je prekršila odredbe poslati delegaciju na najvišoj razini. Slijedit će razdoblje u kojem će vladi prozване zemlje biti omogućeno da poduzme odgovarajuće korake. Ako to propusti učiniti, to bi se navelo u idućem godišnjem izvješću (tj. godinu dana nakon što se skrenulo pozornost na određeni propust). Ako se ni tad ne prestane s kršenjem političkih uvjeta, slučaj odlazi pred Europsko vijeće koje će biti zaduženo za prekid pregovora o članstvu (May, 2002.). Drugim riječima, pokušaji zemalja da pristupe Europskoj uniji prolazit će iscrpnu provjeru. Ako se pokaže – a vjerojatno hoće – da je želja za pridruživanjem iskrena, ti slučajevi neće dospjeti tako daleko. Izloženost kritici onih koji su se ogriješili o neki politički uvjet predstavlja do-

voljno snažan pritisak, kako su otkrile češke vlasti u jesen 1999. u vezi sa segregacijom Roma u Ustima i Labemu. Rumunjska je bila izložena sličnim pritiscima europskih zemalja po pitanju ustanova za skrb o djeci.

Ukratko, iako se s frazom “demokratska konsolidacija”, poznatom iz tranzitologije, prilično često barata u krugovima EU (često se rabi u redovnim godišnjim izvješćima Komisije o zemljama aplikantima), to ne mora značiti da je pristup uvjetovanju dobro osmišljen. Intervjui s članovima Komisije i drugih agencija EU u Bruxellesu koje izravno rade na pitanju proširenja, pokazuju da njihovo viđenje “demokratske konsolidacije” nije jedinstveno. Većinom su čuli za taj pojam, koji je na neki neodređeni način lako razumljiv, ali rijetki su među njima sustavno svjesni njegovih punih implikacija. Oni ne konceptualiziraju taj pojam i u najmanju su ruku vrlo pragmatični glede njegove primjene. Stoga je implementacija demokratskog uvjetovanja najčešće disagregirana.

Evolucija određenja političkih uvjeta poslije sastanka na vrhu u Kopenhagenu 1993. u najboljem je slučaju bila stupnjevita, povremeno *ad hoc*, no u osnovi je birokratska. Zapravo, Komisija je prihvatila “pristup kontrolnih lista”. Godišnja izvješća o postignutom napretku formuliraju se u odborima, uključuju puno aktera, a ne samo Komisiju i delegaciju Europske unije u nekoj zemlji, nego i lokalne neslužbene izvore i druge međunarodne organizacije kao što su Vijeće Europe i Svjetska banka (Pridham, 2002.: 206–207). Osim toga, demokratsko uvjetovanje EU-a nije sveobuhvatno. To ne iznenađuje s obzirom na to da Komisija nije dovoljno konceptualizirala to pitanje, a usto i rabi fragmentirane postupke. Kad se mjeri u odnosu na ključne pokazatelje demokratske konsolidacije, vidljive su manjkavosti u političkim uvjetima EU-a glede, primjerice, građanskoga društva. Iako se taj pojam pojavljuje u nekim službenim dokumentima EU-a kao što je PHARE-ov demokratski program, nije jasno definiran i najčešće se veže uz jedan ili dva specifična uvjeta kao što su građanska prava. Osim toga, političke stranke nisu obuhvaćene programima Europske unije za pomoć demokraciji, iako se za njih izdašno brinu inozemne političke zaklade, da ne spominjemo njihovu integraciju u europske transnacionalne organizacije.

Unatoč ovim manjkavostima u osmišljavanju demokratskog uvjetovanja, EU vrši dosljedan i izravan pritisak za uvođenje i razradu demokratskih pravila i postupaka te građanskih i inih prava. Političko praćenje zemalja aplikantata gotovo je kontinuirano. Taj postupak odražava stajalište Bruxellesa o demokratizaciji kao trajnom procesu, a ne stanju koje se postigne u stanovitom trenutku. Kakav je učinak toga postupka i održavaju li se nedostaci te strategije imalo negativno na njezinu operacionalizaciju?

### *Politički uvjeti Europske unije: od formalne aplikacije do implementacije*

Zemlje u procesu pridruživanja formalno reagiraju tako da provedu potrebne institucionalne promjene i donesu relevantne zakone, primjerice zakon o pravima manjina. Ali te uvjete, uključujući i njihovu implementaciju u praksi, nije uvijek lako ispuniti. Pitanje implementacije političkih uvjeta izbilo je u prvi plan, a usporedo s tim Komisija je u svojim redovnim izvješćima počela posvećivati sve više pozornosti implementaciji, osobito u odnosu na *acquis communautaire*. Dakako, ostvarenje tog cilja za-

dire mnogo dalje od službene razine koja uključuje aktere kao što su nevladine organizacije, čak i političke stranke i mediji, da se ne spominje preobrazba gospodarskog interesa i javnog mnijenja kad se ukaže potreba.

Neke je političke uvjete moguće zadovoljiti relativno brzo. Primjerice, nova je slovačka vlada od 1998. godine nakon silaska Mečiarove vlade s vlasti bila pod snažnim pritiskom da ispuni političke zahtjeve. Potrebne mjere uključivale su održavanje općinskih izbora (prosinac 1998. godine), povelju o lokalnoj samoupravi, uvođenje neposrednih izbora za predsjednika države (održani u svibnju 1999. godine), te sudjelovanje oporbenih stranaka u parlamentarnim imenovanjima. Donesene su različite formalne odluke u vezi s manjinama, primjerice imenovan je zamjenik premijera za ljudska prava i nacionalne manjine i osnovano istovjetno parlamentarno povjerenstvo i vladino vijeće. I na posljetku, u srpnju je 1999. godine prihvaćen zakon o jezicima manjina kao završni preduvjet koji je trebalo ispuniti da bi otpočeli pregovori o učlanjenju (Europska komisija, 1999.a: 11-17).

U drugim slučajevima, institucionalne promjene mogu biti kompliciranije jer ne uključuju samo formalne mjere, nego i prilično složene postupke i poboljšanja strukture zaposlenika. U Republici Češkoj, reforma je sudstva neko vrijeme bila vrlo spora, kako je navedeno u Izvješću o postignutom napretku iz 1999. godine. Uzevši u obzir kritike sadržane u njemu, isplaniran je niz mjera podijeljenih u različite kategorije: kratkoročni prioriteti (npr. poboljšanje kvalificiranosti sudaca i njihova obuka u primjeni europskih zakona); srednjoročni prioriteti (npr. modernizacija javne uprave na području sudstva i mjere za promicanje sudbene samouprave); te potrebe za izgradnjom institucija (npr. racionalizacija opterećenosti sudova i pojednostavljenje sudskih postupaka) (Češka vlada, 1999.: 4-12). U izvješću za 2000. godinu o Republici Češkoj spomenut je taj ambiciozni program, ali uz napomenu da "još treba prihvatiti neke ključne elemente reforme". Među njima su bili amandmani Krivičnoga zakona i Zakona o krivičnom postupku kao i ustavni amandmani u vezi sa sudbenom samoupravom. Također se spominje predugo trajanje sudskih postupaka i pomanjkanje sustavne obuke sudaca (Europska komisija, 2000.: 19-20).

Neke se političke uvjete ne može ispuniti samo institucionalnim ili zakonodavnim promjenama. To se osobito odnosi na iskorjenjivanje korupcije, te na zaštitu ljudskih prava i manjina. U svim tim slučajevima zadovoljavajući uvjeti uključuju promjene ljudskog ponašanja koje je mnogo teže ostvariti. U gotovo svim postkomunističkim državama, korupcija je ozbiljan problem, djelomice naslijeđe bivših režima, ali i posljedica načina na koji je provedena ekonomska marketizacija koja je često pretpostavljala bliske veze između ekonomskih oligarhija, javnih agencija i političkih elita. Ispitivanje javnog mnijenja u državama aplikantima skupine ISE u jesen 1998. godine identificirala je ne-vladavinu zakona i korupciju kao najveće probleme s kojima se te zemlje suočavaju u procesu pridruživanja (Rose, 1998.: 253-255).

Osim toga, EU posvećuje veliku pozornost pitanju manjina, osobito je pod povećalom položaj Roma. Kako stoji u Nacrtu strategije Komisije za 2000. godinu:

"Romi su i dalje izloženi raširenoj diskriminaciji i suočeni s poteškoćama u društvenom i ekonomskom životu ... U većini zemalja u kojima vlada takvo stanje prihvaćene su mjere i programi, uz financijsku potporu PHARE-a, a u nekim

slučajevima i dotacijama iz nacionalnih proračuna. Te programe, koje bi u svim zemljama trebalo financirati iz nacionalnih proračuna, valja provoditi na trajnoj osnovi, a u suradnji s predstavnicima Roma” (Europska komisija, 2000.a: 16–17).

Istodobno je Komisija shvatila da se problem Roma neće u cijelosti riješiti prije pridruživanja. Ako je suditi po riječima Povjerenika Verheugena (*RFE/RL Newsline*, II. dio, 27. 4. 2001.), treba samo ostvariti dovoljan napredak u pravom smjeru.

No koliko EU stvarno može promicati ispunjenje svojih različitih političkih uvjeta? Neke probleme nije moguće tek tako iskorišteniti, a očito je da pozitivni zakoni sami po sebi nisu dovoljan odgovor. Prilično je jasno da su nacionalne vlade glavni akteri i jedini mogući posrednici između Bruxellesa i nacionalnih elita i javnosti. Najvažnija je iskrena želja nacionalnih vlada da se pridruže Europskoj uniji jer, ako nije kvalificirana, ta će želja nadvladati političke uvjete te, premda ne uvijek uspješno, prevagnuti nad protupritisicima, primjerice pred otporom strukovnih ili poslovnih interesa te birokratskom letargijom. Kao što pokazuje primjer češkog sudstva, kritike iz izvješća o postignutom napretku za 1999. godine potaknule su Zemanovu vladu da poduzme nešto kako se ne bi zaustavio proces pridruživanja. Zato je Europska unija općenito osjetljiva na nestabilnost ili politički diskontinuitet vlada u zemljama kandidatima. U svom je izvješću o Rumunjskoj za 2001. godinu Europska komisija kritički konstatirala da je prije izbora 2000. godine “zakonodavna vlast bila praktično paralizirana slabošću vladajuće koalicije”, što je imalo neizbježne reperkusije po izgleda te zemlje za pridruživanje (Europska komisija, 2002.: 16).

U slučaju Slovačke, nestabilnost višestranačke koalicije na čelu s Dzurindom često Europskoj uniji zadaje glavobolju, što je navedeno u izvješću Komisije o postignutom napretku objavljenom u studenome 2000. godine. U njemu su spomenute napetosti unutar te vlade koje su se “negativno odrazile na glatko provođenje nekih politički osjetljivih elemenata zakonodavnih prioriteta u razdoblju prije pridruživanja, uključujući i ustavnu reformu” (Europska komisija, 2000.b: 16). Također se spominje prijetnja mađarske stranke (SMK) da će istupiti iz koalicije zbog pitanja reforme uprave. To je pitanje postalo glavnim kamenom spoticanja koji je izazvao krizu koalicije u ljeto 2001. godine. I dok je EU bila zadovoljna činjenicom da je Dzurindina vlada prihvatila politiku EU, imala je stanovite sumnje u vezi sa sposobnošću te vlade da tu politiku provede u djelo, premda su se pregovori o učlanjivanju Slovačke uspješno nastavili usporedo s tim političkim trzavicama.

Dakako, sve jače inzistiranje Komisije na implementaciji – kao što se vidi iz serije izvještaja o postignutom napretku za 2001. i 2001. godinu – podrazumijeva miješanje u unutrašnju politiku. Stoga je iznimno važan međustranački konsenzus oko pridruživanja EU jer to ojačava vladinu poziciju i u odnosu prema Bruxellesu, ali i prema domaćoj javnosti. To nužno ne isključuje mogućnost da oporba kritizira način na koji vlada vodi pregovore. Primjerice, postala je praksa oporbenih stranaka i osobito medija, da se usredotoče na negativne komentare u godišnjim izvješćima o postignutom napretku, a to dodatno povećava pritisak na vlade da nešto poduzmu. Dosljedno snažna potpora nacionalnih javnosti uglavnom će biti na strani političkih uvjeta, premda je posve drugo pitanje hoće li to istodobno biti i poticaj za njihovu implementaciju.



Također, implementaciji mogu posredno na ruku ići i različiti oblici “neformalne integracije”. Manje uočljiv obrazac devedesetih godina 20. stoljeća, kao i u razdoblju nakon toga, bilo je široko transnacionalno umrežavanje interesnih skupina, nevladinih organizacija (NVO-a) i, naravno, političkih stranaka u zemljama Srednje i Istočne Europe. To se događa neovisno o, ali i usporedno sa službenim kontaktima i pregovorima o članstvu; no osobito u slučaju stranaka, pregovori dodatno jačaju te veze. Prihvatanje stranaka u transnacionalne stranačke europske asocijacije iziskuje temeljitu provjeru njihove demokratičnosti, rutinsko sudjelovanje stranačkih elita u transnacionalnim aktivnostima, oblike obuke i podrške za njihove političke akcije i upoznatost s politikom EU. To je bitno jer stranke igraju veliku ulogu u svojim zemljama, i kad su na vlasti, ali i u oblikovanju stajališta o pridruživanju Europskoj uniji kako svojih biračkih tijela tako i njima bliskih elitnih skupina.

### *Neposredan učinak političkih uvjeta EU: usporedba Slovačke i Rumunjske*

Ovaj dio sadržava kratak pregled slučaja tih dviju zemalja u procesu pridruživanja kao način dubljeg komparativnog istraživanja nekih od spomenutih aspekata. S obzirom na raspon međunacionalnih varijacija u primjeni političkih uvjeta EU, uzet je slučaj jedne zemlje iz Istočno Srednje Europe (Slovačka), i jedne s Balkana (Rumunjska). Dodatna mogućnost usporedbe tiče se činjenice da je Slovačka u posljednje vrijeme dokazala da je sposobna sustići tzv. luksemburšku skupinu zemalja koje su počele svoje pregovore početkom 1998., a iz koje je bila isključena upravo zbog kršenja političkih uvjeta (što se negativno odrazilo i na njezinu kandidaturu za NATO). Luksemburšku su skupinu činile ostale države Višegradske skupine iz Istočne Srednje Europe. Rumunjska, baš kao i Slovačka, spada u helsinšku skupinu koja je započela pregovore početkom 2000. godine, ali se općenito smatra “začelnom” u skupini zemalja u procesu pridruživanja mjereno brojem poglavlja EU dosad otvorenih u pregovorima o njezinu učlanjivanju. Osim toga, njezin službeni rok za primanje u EU posljednji je od svih dvanaest zemalja kandidata koji pregovaraju s Bruxellesom. Osim deset postkomunističkih država, u toj su skupini još i Malta i Cipar.

Od postkomunističkih zemalja, Slovačka je najbolji primjer bivše problematične zemlje kad je riječ o političkim uvjetima. Demokratsko je uvjetovanje zapravo bilo središnja stavka u slovačkim odnosima s Europskom unijom od sredine do kraja devedesetih godina 20. stoljeća, a, kao što je spomenuto, problem nije posve nestao iz tih odnosa, premda je trenutačno u drugom planu. Uspješnost je po pitanju ispunjenja političkih uvjeta varirala: od pozitivne u prvim godinama poslije komunizma (kad su odnosi s EU u početku bili u nadležstvu Praga u ime čehoslovačke države), za trećeg se mandata Vladimira Mečiara između 1994. i 1998. godine ozbiljno smanjila, da bi prilično porasla za Dzurindine vlade nakon 1998. godine. U tome se može povući izravna paralela s mukotrpnom demokratizacijom te zemlje (Szomolanyi, 1999.).

Te su plime i oseke odlična ilustracija kad je riječ o tome koliko politička volja i angažman, ili njihov nedostatak, znače u odnosima s Europskom unijom u razdoblju prije pridruživanja. Mečiarova nevoljkost ili nesposobnost da iskoristi europsku šansu,

zajedno s njegovim autoritarnim sklonostima na domaćem političkom planu, kroz određeno su razdoblje blokirale slovačke izgled u odnosu na EU i NATO. To je razdoblje pokazalo koliko je ograničen utjecaj EU-a na službenoj razini, budući da Mečiarova vlada ne samo što nije pokazivala nikakvo kakanje zbog demarša ili službenih prosvjeda EU, nego upravo obratno (Pridham, 2002.: 212). No europski su pritisci imali političke posljedice na slovačko društvo pa su se na vrijeme mobilizirale antimečiarске snage za izbornu kampanju 1998. godine.

Politička se volja ponovno očitovala u suprotnom smjeru jer je netom uspostavljena Dzurindina vlada odmah pokrenula inicijativu za poboljšanje odnosa s euroatlantskim strukturama. Nekoliko dana nakon stupanja na dužnost, premijer Mikulas Dzurinda posjetio je sjedišta EU-a i NATO-a u Bruxellesu i pokrenuo dijalog na visokoj političkoj razini koji dotad nije postojao (Pridham, 2002.: 215). Stvorilo se novo ozračje uzajamnog povjerenja, posebice jer je tijekom toga ranog razdoblja nova vlada odlučno počela ispunjavati svoja obećanja vezana uz političke uvjete EU. Nekoliko mjeseci poslije dolaska na položaj ministra vanjskih poslova, Eduard Kukan je održao govor u Bonnu u kojem je istaknuo: "Slovačka nije uvijek hodala sunčanom stranom ulice i češće smo bili objekti a ne subjekti događaja. No to je prošlosti; Slovačka sad živi za danas, osobito za budućnost" (Kukan, 1999.: 4).

Taj optimistični pristup izraz je različitog mentaliteta od onoga viših dužnosnika Mečiarove vlade, usklađenijega s povijesnom perspektivom kakva prevladava u konvencionalnom razmišljanju o europskoj integraciji; usto, znakovito je išao ruku pod ruku s demokratizacijom. Nedvojbeno je ta promjena pridonijela početku pregovora s Bruxellesom. Različiti su pritisci stajali u pozadini kampanje slovačke vlade za pokretanjem pregovora s Europskom unijom: izražena suglasnost različitih koalicijskih stranaka (što se očitovalo u njihovu razvijanju transnacionalnih veza), ali i europski pritisci da Slovačka poslije Mečiara dokaže svoju demokratičnost. Pritisci EU-a obavljani su rutinski kroz redovna godišnja izvješća Komisije te kroz različite druge dokumente EU-a, npr. godišnja izvješća Europskoga parlamenta o pridruživanju Slovačke te kroz mišljenja izražena na sastancima agencija zaduženih za pridruživanje npr. Zajedničkog parlamentarnog odbora (na čijem bi se dnevnom redu često našlo pitanje Roma).

U razdoblju nakon smjene vlasti 1998., zahtjevi Bruxellesa za demokratskim uvjetovanjem uglavnom su potaknuli demokratsku konsolidaciju. Predstavljali su i smjernicu u određivanju službenog mjerila napretka u ispunjavanju političkih uvjeta, ali i osiguravali osjećaj svrhe time što su davali trajni zamah promjenama na različitim razinama. To je dalo poticaja i samoj demokratizaciji. Ali ta uspješnica nije prošla bez komplikacija na domaćem planu. Povremeno bi došlo do sporova u vezi s političkim uvjetima, primjerice u vezi s novim zakonom o jeziku iz 1999. godine, ili s reformom uprave 2001. godine. Osim toga, u drugoj fazi europske politike Dzurindine vlade, od početka pregovora o učlanjivanju u veljači 2000., naglasak je bio na implementaciji političkih uvjeta koja bi se katkad pokazala problematičnom.

Unatoč nastojanjima vladajućih stranaka da se Slovačka pridruži Europskoj uniji, interne razlike među koalicijskim partnerima zaprijetile su odgodom tog procesa. Dobar je znak bilo uključivanje Mađarske koalicijske stranke (SMK) u vladu, djelomice u namjeri da se Europi pokaže iskrenost namjere te učini nešto što bi bilo u skladu s njezinim službenim stajalištem o položaju manjina. No tu odluku nije bilo lako donijeti s

obzirom na nesuglasice između SMK-a i postkomunističke Stranke demokratske ljevice (SDL) u vezi s ministarskim imenovanjima i političkim odlučivanjem. Na poslijetku je čimbenik EU-a prevagnuo pa je došlo do dogovora, premda to nije bio jedini razlog. Prema riječima novog ministra vanjskih poslova, tijekom koalicijskih pregovora “bili smo također duboko svjesni da će uključivanje SMK-a u vladu poboljšati status Slovačke, slovački imidž *vis-a-vis* naših ambicija glede EU” (Kukan, 2000.). Na SDL je izvršen neslužbeni pritisak da odustane od svoga protivljenja uključivanju SMK-a – ponajviše iz krugova Socijalističke internacionale – no unatoč tomu što je SMK uključena u vladu, između te dvije stranke odnosi su ostali zategnuti što se pokazalo poslije pri donošenju različitih političkih odluka (Pridham, 2002.a).

Jedna od tih promjena bio je i novi zakon o jezicima manjina u ljeto 1999. godine. Taj je zakon bio kost razdora i neko vrijeme suspendiran zbog mimoilaženja u redovima vladajuće koalicije, jer je SDL neko vrijeme prijetio istupanjem iz koalicije. No na kraju su tri od četiri koalicijske stranke poduprle taj zakon (nezadovoljna njegovim odredbama, SMK je glasovala protiv, nakon što nije prihvaćen njezin prvotni, ambiciozniji nacrt toga istog zakona), a s njime je bio zadovoljan i Bruxelles. Smatran posljednjim političkim uvjetom koji je valjalo ispuniti da bi se dobila pozivnica za početak pregovora o učlanjivanju, EU je izvršila odlučan pritisak da se taj zakon donese (*The Slovak Spectator*, 12. – 18. 7. 1999. i 19. 7. 1999. – 1. 8. 1999.). No pitanje reforme uprave – nužne za pridruživanje EU – zamalo je dovelo do pada vlade u ljeto 2001. godine.

Intenzivan pritisak tempa pregovora i potrebe da se riješi to pitanje, dodatno je pojačalo napetosti. U srpnju je SMK zaprijetila istupanjem iz vlade jer su dvije vladine stranke stale na stranu opozicije kako bi se prihvatila formula ustrojstva regionalne vlasti suprotna interesima SMK. Kriza je prilično potrajala, a izgledi za kompromis su slabili. Tada je sredinom kolovoza uslijedio niz upozorenja predstavnika EU-a i SAD-a o posljedicama raspada vlade na slovačke izgleda za učlanjenje u EU i NATO, poslije čega je uskoro uslijedila odluka SMK da mjesec dana odgodi svoje istupanje iz koalicije (*RFE/RL Newslines*, II. dio, 15. 8. 2001., 22. 8. 2001., 24. 8. 2001. i 27. 8. 2001.). U tih su se mjesec dana strasti smirile, a Dzurindi je omogućeno da poradi na ispunjavanju nekih zahtjeva SMK. Sredinom rujna kriza je prošla.

Pitanje Roma, koje u skupini zemalja ISE ni u kojem slučaju nije ograničeno na Slovačku, potpuno je drukčije prirode. Ono predstavlja endemski društveni problem, uključujući i krajnje siromaštvo, za čije će rješenje trebati vremena. No u slučaju Roma politički je bjelodano da je EU ta koja inzistira na tom problemu, jer ni Romi nemaju politički utjecaj (podijeljeni su u sedamnaestak političkih grupa), a ni najvažnije stranke ne pokazuju želju da to pitanje stave na popis svojih prioriteta. Dzurindina je vlada reagirala na pritisak EU-a vezan uz taj problem prihvaćanjem palijativnih mjera i vrlo vješto osiguravala publicitet za te svoje aktivnosti. U veljači 2001., Povjerenik Verheugen obišao je romska naselja u Slovačkoj i pohvalio vlasti za ono što su učinile (*Sme*, 24. 2. 2001.).

I na kraju valja spomenuti različite unutrašnje relevantne čimbenike. Osim međukoalicijskih napetosti, slovačku europsku politiku muči nedostatak čvrstoga i kontinuiranoga međustranačkog dogovora glede integracije i političkih uvjeta, i to unatoč formalnoj potpori pridruživanju Europskoj uniji (kako je pokazalo glasovanje u parlamentu o početku pregovora u veljači 2000. godine). Problemi su primjerice iskrsnuli i

stoga što oporbene stranke nisu uspostavile sadržajne transnacionalne veze djelomice i zbog sumnji u njihovu demokratičnost. No trendovi uoči parlamentarnih izbora 2002. godine pokazuju da će Mečiarova stranka, Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS), dobiti najviše glasova. Mečiar je, međutim, opetovano davao umirujuće izjave u vezi s nastavkom politike pridruživanja sadašnje vlade. No mogućnost Mečiarova povratka na vlast izazvala je inozemne pritiske, i iz krugova NATO-a i EU-a, čime se jasno dalo do znanja da bi taj scenarij umanjio slovačke izgleda za učlanjenje u obje te organizacije.

Premda će tek vrijeme pokazati hoće li Mečiarova stranka ispuniti spomenuto obećanje ako dođe na vlast, sumnja se da je HDZS sklon gospodarskoj reformi. S druge strane, različiti čimbenici ukazuju na optimističan a ne pesimističan scenarij. Kao prvo, potpora je građana ulasku u EU dosljedno visoka, a možda i raste; kao drugo, pregovori s Bruxellesom postupno su doveli do stvaranja novih realnosti prihvaćanjem *acquis communautaire* i njegovim širim posljedicama po političke smjernice, te provođenja pratećih mjera poput gore spomenutih, osobito gospodarske preobrazbe i njezinih pluralističkih učinaka. Sve te promjene relativiziraju posljedice svake buduće smjene vlasti vraćanjem oporbenih stranaka u vladu i usput pridonose demokratskoj konsolidaciji Slovačke. Ostavimo li po strani probleme na domaćem planu, ta će se dinamika u procesu pridruživanja Slovačke vjerojatno nastaviti ako njezino učlanjenje u EU ne naiđe na krupnu prepreku i bude ozbiljno odgođeno.

U usporedbi sa Slovačkom, politički uvjeti EU nisu igrali tako veliku ulogu u odnosima Rumunjske s Bruxellesom jer su sve vlade, uz jednu jedinu iznimku, nastojale biti manje provokativne u odnosima s Europskom unijom nego Mečiar. No ta je jedna jedina iznimka, gušenje oporbenih demonstracija u lipnju 1990., što je predsjednik Iliescu pohvalio, ostavila silno negativan dojam granica Rumunjske jer je pojačalo nejasan osjećaj da rumunjski vladari nakon Ceaușescua nisu potpuno reformirani komunisti. Te su sumnje obojile službena stajališta u krugovima Europske unije u vezi s eventualnim učlanjenjem Rumunjske sve do 1996. kad je smjena vlasti dovela na vlast stranke koje su bile pristaše gospodarskih i političkih reformi. No trajni problemi gospodarske preobrazbe i slabosti države posredno su se odrazili na mogućnost Rumunjske da iskoristi političke uvjete EU-a kao pogonsku snagu demokratske konsolidacije (Pridham, 2001.).

Slučaj Rumunjske ponovo pokazuje da je odlučujući čimbenik demokratskog uvjetovanja volja i angažman nacionalnih vlada. Vladajuće elite u Rumunjskoj početkom devedesetih godina 20. stoljeća kao da nisu baš najbolje shvaćale implikacije europske integracije i pridruživanja (recimo prava manjina), premda je 1992./1993. došlo do stanovite promjene u pristupu, ako ni iz kojega drugog razloga, a ono zbog toga što su druge zemlje ISE počele ostvarivati napredak u promicanju euroatlantske integracije (Phinnemore, 2001.: 252-253 i 255). Vlade predvođene Strankom socijalne demokracije Rumunjske (PDSR) do 1996. godine vrlo su oprezno pristupale pitanju političkih uvjeta, ne želeći se izložiti riziku međunarodne izolacije koja im je nakratko zaprijetila u ljeto 1990. godine, ali nisu ni pokazivale preveliku želju da ih ispune. Smjena na vlasti 1996. godine s veseljem je dočekana u inozemstvu jer je dovela na vlast reformističku elitu kojoj je takva integracija bila prioritet, a koja usto nije imala jačih veza s bivšim komunističkim režimom.

Nova Ciorbeova vlada obećala je da će poboljšati bilateralne odnose sa susjednim zemljama (i zahladiti odnose s Miloševićevom Jugoslavijom) te se pozabaviti pitanjem prava manjina (Phinnemore, 2002.: 258.). Kad je riječ o ovome posljednjem, bilo je važno da stranka Mađara (UDMR) bude uključena u tu vladu zajedno s Demokratskom konvencijom. To je u Europi pozdravljeno kao pokazatelj novog ozračja u vezi s pravima i uključivanjem manjina, a time i korakom naprijed prema demokratizaciji Rumunjske (Shafir, 2001.: 1995.). Prema riječima bivšeg dužnosnika u Vladinom uredu i državnog tajnika za europske integracije u toj i idućoj vladi, vanjski su čimbenici bili bitni u donošenju te odluke jer se shvatilo da će takva odluka vjerojatno osigurati bolje odnose s europskim organizacijama, iako nije bilo izravnog pritiska iz krugova EU-a da se UDMR prihvati kao koalicijski partner (Niculescu, 2001.).

Olakšanje koje je Europa osjetila, Komisija je izrazila u svom *avisu* od srpnja 1997. godine, objavljenom samo pola godine poslije smjene vlasti u Bukureštu. U zaključku se o političkim uvjetima kaže sljedeće: “Sadašnje poboljšanje u Rumunjskoj, nakon dolaska na vlast nove vlade, pokazuje da je Rumunjska na putu da ispuni političke kriterije” (Europska komisija, 1997.). No to pokazuje da se taj sud temeljio više na obećanju nego na postignutom, jer se u izvješću inače proziva Rumunjsku zbog nekih nedostataka, primjerice neispunjenja ekonomskih uvjeta te nemogućnosti podnošenja silnih obveza i zahtjeva koje članstvo za sobom povlači. Upravo zbog te kombinacije razloga Rumunjska nije pozvana da počne pregovore s Europskom unijom na luksemburškom sastanku na vrhu u prosincu 1997. godine. Drugim riječima, politički su uvjeti bili puno važniji u donošenju te odluke u usporedbi s istom odlukom o Slovačkoj.

U godišnjem izvješću Komisije za 1998. godinu načinjena je poznata razlika između zadovoljavanja formalnih kriterija i neprovođenja pojedinih političkih uvjeta, što je u međuvremenu postalo važnijim:

“Razvoj događaja potvrđuje to da Rumunjska zadovoljava kopenhaska politička mjerila. Postoji kontinuitet nastojanja da se poštuju i štite prava mađarske manjine, te da se provedu reforme u vezi s položajem djece u sirotištima. No još valja puno toga učiniti da bi se iskorijenilo korupciju, unaprijedila rad sudova i zaštitilo individualne slobode i prava Roma” (Europska komisija, 1998.: 12).

No nije došlo do većeg poboljšanja kad je riječ o ispunjavanju političkih uvjeta usporedivog sa situacijom u Slovačkoj 1998./99., ne zbog toga što su rumunjske vlade izbjegavale Mečiarov provokativni pristup, nego zato što su rumunjske vlade nakon 1996. godine razdirale nesuglasice u vezi s unutrašnjom politikom, bile su kratkog vijeka i nesposobne za implementaciju. Izvješće Komisije o Rumunjskoj za 1999. godinu bilo je kritički intonirano. Završavalo je upozorenjem da “u sadašnjem trenutku, Rumunjska još zadovoljava kopenhaska političke kriterije iako će se njezin status morati preispitati ako rumunjskim vlastima ne bude prioritet rad na rješavanju krize u ustanovama za skrb o djeci” (Europska komisija, 1999.: 77). U izvješću o postignutom napretku za 2000. godinu, Komisija je konstatala da je došlo do poboljšanja skrbi o djeci, čime je potvrđeno kontinuirano ispunjavanje političkih uvjeta. I dok su “rumunjske demokratske institucije uhodane”, još ima problema jer je “proces odlučivanja i dalje nepouzdan”. Na gospodarskom planu vijesti nisu bile ništa bolje nego u prethodnim izvješćima: “Rumunjsku se ne može smatrati funkcionalnom tržišnom ekonomijom i ona se ne može srednjoročno nositi s pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije budući

da nije u dovoljnoj mjeri poboljšala svoje buduće gospodarske izgleda” (Europska komisija, 2000.c: 91).

Povratak Stranke socijalne demokracije (PDSR) u vladu potkraj 2000. godine u početku je u krugovima Europske unije izazvao zabrinutost s obzirom na njezino ponašanje dok je bila na vlasti, ali postoje naznake da je ta stranka puno naučila dok je bila u oporbi. Početni pozitivan potez bilo je pružanje potpore manjinskoj vladi mađarskog UDMR-a, napredak za stranku (PDSR) koja je prethodno polemički istupala u odnosu na tu manjinsku stranku. U međuvremenu je vladajuća stranka odlučno tražila članstvo u Socijalističkoj internacionali, kao pokazatelju međunarodnoga priznanja. To bi moglo samo pojačati reformističke tendencije u PDSR-u, preimenovanu u Socijaldemokratsku stranku (PSD) nakon spajanja s malom strankom istog imena (što je bio uvjet Socijalističke internacionale).

Nakon gotovo dvije godine na vlasti, Nastaseova je vlada pokazala da je voljna provesti tržišne reforme, a nastoji i poboljšati svoje pozicije u procesu pridruživanja, primjerice restrukturiranjem kako bi se unaprijedilo međuministarsku koordinaciju i prezentaciju političkih smjernica. U skladu s time, zaključak godišnjeg izvješća Komisije o Rumunjskoj za godinu 2001. je povoljniji. Konstatirajući pozitivan razvoj situacije u protekloj godini, u izvješću stoji:

“Djelotvornost zakonodavstva uvelike se povećala kao i opće funkcioniranje vlasti ... Velik je napredak učinjen na području ljudskih prava. Reforma sustava skrbi o djeci je pokrenuta, homoseksualnost je dekriminalizirana ... Prihvaćen je novi zakon o široj uporabi jezika manjina, a prihvaćena je i nacionalna strategija poboljšanja položaja Roma” (Europska komisija, 2001.: 29-30).

Dakako, to je bio pokazatelj nove vladine dinamike koju je nedvojbeno omogućilo to što su se izgubile nesuglasice u krugu vlade, za razliku od vlada poslije 1996. godine. Ipak još puno toga valja učiniti prije no što se zakonodavne inicijative provedu u djelo na dobrobit demokratske konsolidacije. Također je izražena zabrinutost zbog problema kao što su korupcija, nezavisnost sudstva i unapređenje ljudskih prava. Po pitanju Roma, Rumunjska se osobito ne razlikuje od ostalih zemalja kandidata ISE, ali je po jednom političkom pitanju Rumunjska došla na zao glas u međunarodnoj zajednici, a to je pitanje institucionalizirane skrbi o djeci.

Unatoč povicima međunarodne javnosti, rumunjske su vlade sporo reagirale. Na posljetku se u svibnju 2001. u nacrtu izvješća Izvjestitelja Europskoga parlamenta napola prikrivenim prijetnjama pozvalo Rumunjsku na red: ako se u tom pitanju ne postigne zadovoljavajući napredak, pregovori bi Rumunjske o učlanjivanju mogli doći u pitanje (Europski parlament, 2001.). To je izazvalo burnu reakciju u rumunjskim medijima i izazvalo šok u krugovima vlade (kao što se vidi iz autorovih intervjua u Ministarstvu vanjskih poslova i s tadašnjim ekspertima EU-a u Europskom parlamentu). Željeni je učinak postignut: vlada je bila prisiljena nešto poduzeti. Povećana su proračunska izdvajanja za skrb o djeci, za razvoj alternativnih službi skrbi o djeci te jačanja odgovornosti lokalnih vlasti, a to je konstatirano u godišnjem izvješću Komisije idućega studenoga (Europska komisija, 2001.: 23.). Opasnost za rumunjske pregovore je jenjala.

Rumunjska je zapravo započela te pregovore u veljači 2000. godine, što je predstavljalo važnu prekretnicu u odnosima s Europskom unijom. Pregovori su uslijedili nakon dugogodišnjeg razdoblja u kojem su rumunjske političke elite osjećale da ih EU (i NATO) diskriminiraju, a ta su se mišljenja pojačala 1997. godine nakon što su obje te organizacije propustile uputiti pozivnice Rumunjskoj. (Phinnemore, 2001.: 250-251). Povremeno bi se čak pojavila i opasnost da bi odbacivanje od strane tih dviju organizacija moglo imati negativan učinak na domaću politiku, budući da je spremnost prihvatanja postnacionalističkih programa i promicanje prava mađarske manjine varirala ovisno o izgledima za pristupanje (Gallagher, 2001.: 409-410). Primjerice, nacionalistička se retorika umnogome pojačala nakon što NATO nije uputio pozivnicu Rumunjskoj 1997. godine (Phinnemore, 2001.: 251). Stoga bi uspješan početak pregovora s Europskom unijom potencijalno mogao pospješiti demokratizaciju, trend koji bi trebao pozitivno utjecati na konsolidaciju režima ako pregovori budu uspješni. Taj je obrazac sve vjerojatniji jer je potpora javnosti za pridruživanje EU već dugo vrlo snažna, a nakon 2000. godine smanjila se međustranačka polarizacija u ključnim političkim pitanjima poput ovoga. Čak je i Tudorova Velikorumunjska stranka (PRM) pokazala veću prijemljivost za europsku integraciju pod utjecajem kako snažne podrške javnosti pridruživanju tako i napretka pregovora o učlanjivanju (Pridham, 2001.: 41-42).

Stoga su Slovačka i Rumunjska prilično različiti primjeri zemalja-kandidata iz postkomunističkog svijeta. Glede političkih uvjeta, čak su donekle i na suprotnim polovima. U slučaju Slovačke, neispunjenje političkih uvjeta bio je najistaknutiji problem u odnosima s Bruxellesom. To je očito bila glavna prepreka pokretanju pregovora s EU-om (kao i za učlanjenje u NATO) sve do potkraj 1998., dok je u slučaju Rumunjske pitanje političkih uvjeta bilo podređeno pitanju gospodarske reforme i snage države, s kojima će se jednog dana zapravo povezati. Istodobno, Rumunjska je pokazala veću političku slabost od Slovačke, osobito u razdoblju pogoršanja izgleda za pristupanje EU – što je ujedno pokazalo kolika je važnost tih izgleda. No u slučaju obiju zemalja, postoji opipljiv odnos između dinamike pridruživanja Europskoj uniji, nakon što se ona jednom uspostavi, i evolucije demokratizacije.

### *Zaključak*

Važno je ne zaboraviti da je pridruživanje dio općeg procesa europske integracije koji počinje puno prije pregovora i koji će se očito nastaviti – a možda i produbiti – nakon što te zemlje postanu članicama. Pridruživanje postupno uvuče nacionalne političke elite u institucionalni okvir EU-a kroz pregovore o učlanjivanju i pripremama za pristupanje kao i – prije toga – kroz mehanizme vezane uz međufaze poput procesa pridruživanja (Europski sporazumi). Obvezujuće prihvatanje političkih smjernica temelji se na usvajanju *acquis communautaire*, a to sve češće na različite načine – neposredno i posredno – zadire u unutrašnju politiku i raznovrsne gospodarske interese. Istodobno, sve veća uključenost političkih i ekonomskih elita i skupina u transnacionalne mreže povezane s Europskom unijom i drugim europskim organizacijama ide ruku pod ruku s većom trgovinskom povezanošću zemalja u procesu pridruživanja sa zemljama članicama EU-a.

Iz toga slijedi da će taj proces obuhvaćanja vjerojatno vremenom na posredne i neposredne načine ojačati demokratizaciju. To je njegov vitalni kontekst, a izgledi za eventualni ulazak u Europsku uniju daju poticaj potencijalnim državama članicama, te utječu na promjenu režima. Kao što smo vidjeli, pritisci EU-a glede političkih uvjeta mogu imati neposredan učinak, ali su puno djelotvorniji kad se “batina” uvjetovanja kombinira s “kockom šećera” pridruživanja Europskoj uniji u doglednoj budućnosti. Ako je ovo drugo neizvjesno, u tom će slučaju ono prvo biti manje uvjerljivo oruđe prisile. No čak ako i postoje dobri izgledi za pridruživanje, implementaciju spomenutih uvjeta mogu zakomplicirati ili omesti politički problemi u zemlji. Tada ograničenost utjecaja EU-a postaje očitom. No ne postoje uvjerljivi dokazi da su propusti u osmišljavanju demokratskog uvjetovanja ozbiljno utjecali na tijek postkomunističke demokratizacije, i to unatoč činjenici da su se pritisci Europske unije katkad temeljili na pretjeranom isticanju pojedinih političkih pitanja, bilo zbog međunarodnih prioriteta ili zbog unutrašnjih čimbenika.

Spomenute dvije studije slučaja uglavnom potvrđuju hipotezu iz 2. odjeljka o diferencijalnim učincima Europske unije na demokratizaciju u tri široke faze. No postoje i velike razlike između njih. I dok je pomak Slovačke s uvodnih na stvarne pregovore izravno ovisio o ispunjavanju političkih uvjeta, isti ti uvjeti nisu bili toliko važni za prijelaz Rumunjske iz prve u drugu fazu. Zasad se čini da je ta druga faza bila za Rumunjsku važnija jer je stvorila dinamiku ispunjavanja političkih uvjeta, što se u Slovačkoj najviše primjećivalo otprilike godinu dana prije početka pregovora. Stoga je teško na temelju tih dvaju slučajeva generalizirati o širokoj razlici između Istočne Srednje Europe i Balkana, premda problemi Rumunjske – snaga države i spora gospodarska modernizacija – upozoravaju na tipičan problem država u toj regiji. Treba, također, imati na umu da se države ISE suočavaju s ozbiljnim problemima u procesu pridruživanja – pa tako i Slovačka – i da su ti problemi trajne prirode, kao što je nedavno pokazao slučaj Poljske nedjelotvornošću njezine vlade te jačanjem euroskeptičnog otpora učlanjivanju.

Kao što je već rečeno u osvrtu na ove dvije zemlje kandidate, nacionalne su vlade bitan akter u formalnom prihvaćanju i provođenju političkih uvjeta koje je EU specificirala. No njihove posljedice nisu u svim zemljama iste. Osim toga, utjecaji integracije na demokratizaciju nisu nužno jednoobrazni na svim razinama niti se događaju istim tempom. S obzirom da te posljedice idu od vrha prema dolje, logično je zaključiti da se najprije pojavljuju na institucionalnoj razini jer su u procesu aplikacije najangažiraniji pripadnici političkih elita, a zatim utječu na razvoj stranaka kroz transnacionalno umreživanje. Najmanje su vidljive na razini građanskog društva, barem tijekom procesa pridruživanja. Posljedice se na toj posljednjoj razini osjete mnogo kasnije, tek nakon učlanjenja u EU, a čak su i tada donekle ograničene, ako je suditi po primjerima prethodnih proširenja Europske unije.

I na poslijetku, premda se negativni učinci grozničavog tempa procesa pridruživanja EU dosad još nisu mogli uočiti u većoj mjeri, treba imati na umu da proces pridruživanja zemalja ISE još nije dovršen. U dvjema analiziranim zemljama još valja riješiti velike probleme prije završetka pregovora, a sudeći po slučaju Poljske, približavanje trenutka pridruživanja može pojačati mobilizaciju suprotnih interesa. Već je odluka Komisije iz siječnja 2002. godine o odgodi punih poljoprivrednih subvencija djelovala otrežnjujuće na zemlje u procesu pridruživanja. Takve probleme produbljuje to što Bruxelles



– razumljivo – teži političkom konsenzusu u državama u procesu pridruživanja – uvjet koji može otežati ozbiljnu raspravu o pridruživanju. Tu bi se mogao stvoriti jaz između elita i masa i izazvati proturječja u općem učinku europske integracije na demokratizaciju. Stoga priča o posljedicama politike uvjetovanja EU na zemlje u Srednjoj i Istočnoj Europi još nije ispričana.

*S engleskoga prevela*

Božica Jekovlev

### *Literatura*

- Becsey, Z., 2001.: Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary, Mission of Hungary to the EU, intervju, Bruxelles, veljača
- Bideleux, R., 2001.: “Europeanisation” and the limits to democratisation in East-Central Europe u: Pridham G./ Agh A. (ur.), *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*, Manchester University Press, Manchester
- Czech Government, 1999.: *National Programme for the Preparation of the Czech Republic for Membership of the European Union* (Prague)
- Diamandouros, N./ Larrabee, S., 2000.: Democratisation in South-Eastern Europe: theoretical considerations and evolving trends, u: Pridham G./ Gallagher, T. (ur.), *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*, Routledge, London
- European Commission, 1997.: *Agenda 2000: The Opinions of the European Commission on the Applications for Accession* (Bruxelles), Section on Romania
- European Commission, 1998.: *Enlargement 98: Commission Report – Romania* (Bruxelles)
- European Commission, 1999.: *Enlargement 99: Commission Report on Romania* (Bruxelles)
- European Commission, 1999.a: *Enlargement 99: Commission Report on Slovakia* (Bruxelles)
- European Commission, 2000.: *2000 Regular Report on the Czech Republic’s Progress towards Accession* (Bruxelles)
- European Commission, 2000.a: *Strategy Paper 2000* (Bruxelles)
- European Commission, 2000.b: *2000 Regular Report on Slovakia’s Progress towards Accession* (Bruxelles)
- European Commission, 2000.c: *2000 Regular Report on Romania’s Progress towards Accession* (Bruxelles)
- European Commission, 2001.: *2001 Regular Report on Romania’s Progress towards Accession* (Bruxelles)
- European Parliament, 2001.: *Draft Report on Romania’s Membership Application to the European Union* (Bruxelles)
- Falkner, G., 2000.: How pervasive are Euro-politics?: Effects of EU membership on a new member state, *Journal of Common Market Studies*, (38) 2

- Gallagher, T., 2001.: Building democracy in Romania: internal shortcomings and external neglect, u: Zielonka, J./ Pravda, A. (ur.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 2: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford
- Goetz, K./ Hix, S. (ur.), 2000.: *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, posebno izdanje *West European Politics*, (23) 4: Introduction
- Kaldor, M./ Vejevoda, I. (ur.), 1999.: *Democratisation in Central and Eastern Europe*, Pinter, London
- Kukan, E., 1999.: *The Slovak Republic on its Way into the European Union*, (Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn), Discussion Paper C40
- Kukan, E., 2000.: ministar vanjskih poslova Slovačke, intervju, Bratislava, svibanj
- May, M., 2001.: Hungary Team, DG Enlargement, European Commission, intervju, Bruxelles, veljača
- Merlingen, M./ Mudde, C./ Sedelmeier, U. 2001.: The right and the righteous?: European norms, domestic politics and the sanctions against Austria, *Journal of Common Market Studies*, (39) 1: 59-77
- Niculescu, A., 2001.: bivši državni tajnik za europsku integraciju Vlade Republike Rumunjske 1998.–1999., intervju, Bukurešt, svibanj
- Pascual Bremon, R., 2001.: Coordination Unit, DG Enlargement, European Commission, intervju, Bruxelles, veljača
- Phinnemore, D., 2001.: Romania and Euro-Atlantic integration since 1989, u: Light D./ Phinnemore, D. (ur.), *Post-Communist Romania: Coming to Terms with Transition*, Palgrave, Basingstoke
- Pridham, G., 2001.: Romania and European Union accession: the domestic dimension, *Romanian Journal of Society and Politics*, (1) 2
- Pridham, G., 2002.: The European Union's democratic conditionality and domestic politics in Slovakia: the Mečiar and Dzurinda governments Compared, *Europe-Asia Studies*, (54) 2
- Pridham, G., 2002.a: Coalitional behaviour in new democracies of Central and Eastern Europe: the case of Slovakia, *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, (18) 2
- Rose, R., 1998.: Two cheers for democracy, *The World Today*, listopad
- Shafir, M., 2001.: The Ciorbea government and democratisation: a preliminary assessment, u: Light, D. / Phinnemore, D. (ur.), *Post-Communist Romania: Coming to Terms with Transition*, Palgrave, Basingstoke
- Szomolanyi, S., 1999.: *Klukata Cesta Slovenska k Demokracii*, Stimul, Bratislava
- Whitehead, L. (ur.), 1996.: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford

Geoffrey Pridham

*IMPLEMENTING EUROPEAN STANDARD OF DEMOCRACY AMONG  
EU ACCESSION STATES: SLOVAKIA AND ROMANIA COMPARED*

*Summary*

The author deals with the issue of the impact of the process of accession to the European Union on the democratization of postcommunist countries and investigates whether the policy of democratic conditionality, evolved by the EU in the 1990s in relation to the postcommunist countries, is conducive to the desired objectives. The problem is analyzed on the example of two EU candidate countries, Slovakia and Romania.

A more detailed analysis shows that the EU's method of democratic conditionality has not been precisely spelled out and that the political conditions for EU membership have evolved during nineties. EU representatives have no clear concept of democratic consolidation. The evolution of democratic conditionality has resulted in shifting the focus from the mere formal application of democratic institutions and the protection of human rights (for example, by adopting certain laws or procedures) to the implementation of these institutions and to some long-term goals (for example, the reform of the court system and public administration, anti-corruption campaign, genuine improvement of the position of national minorities).

The Slovakian experience during Mečiar's reign shows that the pressures for the implementation of the political conditions are ineffective if a national government does not consider the EU accession as its top priority. Nevertheless, an indirect impact was felt in the form of a change of the political majority within the electoral body which resulted in the change of the government in 1998. Dzurinda's government reacted positively to the political conditioning and carried out a series of reforms, despite occasional difficulties in achieving consensus on contentious issues (law on minority languages, administrative reform). In Romania the impact of democratic conditionality was rather negligible before the change of government in 1996; even later it has not brought about a permanent democratic consolidation due to the instability of the centre-right governments that have demonstrated a bigger readiness to fulfil political conditions: primarily to improve the institutionalized child-care system and to provide for a better protection of national minorities rights. The return to power of socialdemocrats in 2000 accelerated democratization, but in general the progress of Romania in the EU accession process has been lacking due to its economic hardships and the ineffectiveness of the state administration.

The author concludes that the experiences of both countries confirm the fact that there is a palpable link between the dynamics of the EU accession and the evolution of democracy. EU's pressures regarding the political conditions may have an immediate impact but are much more efficient when the "stick" of the conditionality is combined with the "carrot" of EU accession in the foreseeable future.

*Key words:* European union, accession states, democracy, democratic consolidation, democratic conditionality, Slovakia, Romania



*Mailing address:* Department of Politics, University of Bristol, 10 Priory Road, Clifton, Bristol BS8 1TU, United Kingdom. *E-mail:* g.pridham@bris.ac.uk