

Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi ter vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU

Tjaša Skočir*

1. Uvod

Ideja evropskih skupnosti je nastala na pogorišču dveh svetovnih vojn, tudi z namenom končno zagotoviti mir na stari celini. Očetje povezave so izhajali iz ideje, da če bi se države predvsem gospodarsko tesno povezale, interesa za vojne med njimi preprosto ne bi bilo več. Posledica večje gospodarske povezanosti je bila povečana blagovna menjava, ki mu je sledila čedalje večja blaginja v Evropi. Evropska povezava se je izkazala za najuspešnejšo tako povezavo v svetovnem merilu. Hkrati je postopoma prerasla okvir zgolj gospodarske povezave in postala *Wertegemeinschaft*,¹ na kar nakazuje tudi preambula Pogod-

* Magistrica prava.

Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske diplomske naloge *Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi in vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU*, ki jo je avtorica pod mentorstvom prof. dr. Bojana Bugariča uspešno zagovarjala 23. novembra 2017 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

¹ Prvi odstavek 3. člena PEU: »Evropska unija je projekt, katerega cilj je krepitev miru, vrednot Unije in blaginje njenih narodov«.

be o Evropski uniji (PEU).² V njej je zapisano, da so države članice pri postavljanju temeljev evropskih skupnosti zajemale navdih iz skupnih vrednot vseh evropskih držav.³ V 2. členu PEU so te vrednote tudi izrecno našteje: spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Temeljne vrednote so kot evropsko izročilo tista skupna točka, ki povezuje vse države članice in njene državljane, ter nam vsem Evropejcem omogočajo poenotenje z idejo Evrope.

V času, ko se je evropska povezava šele vzpostavljala in ko so bile njene članice izključno države zahodnega sveta, med njimi ni bilo dvoma, da so si v svojem bistvu vsaj podobne, če že ne enake. Po padcu železne zavese in komunizma pa so se skupnosti želele pridružiti tudi države, ki z njimi niso delile skupne zgodovine in predvsem ne sistema ureditve. Preden se je zgodila predvidena širitev EU na vzhod leta 2004 (nem. *EU-Osterweiterung*), je Evropski svet že leta 1993 na pobudo takratnih držav članic sprejel t. i. Kopenhavnska merila, s katerimi so bila uvedena dodatna merila (in s tem tudi dodatna zaščita za obstoječe članice) za vstop v EU. Zahtevana je bila stabilnost institucij, prek katerih se zagotavlja demokracija, pravna država, varstvo človekovih pravic ter spoštovanje in varstvo manjšin. Vse države so ob pristopu v EU te pogoje očitno izpolnjevale. V zadnjem obdobju pa se je v nekaterih državah članicah zgodil velik zdrs in vse bolj kaže, da je bil strah zahodnih držav vsaj v nekaterih primerih upravičen. Kot najbolj problematični sta v javnih občilih izpostavljeni Madžarska in Poljska. Vendar pa nista edini, saj se podobne težave kažejo še v Romuniji, Bolgariji in na Slovaškem.⁴

Padec železne zavese in vstop držav nekdanjega vzhodnega bloka v EU je prvič resno pripomogel k temu, da smo lahko začeli verjeti, da se je čez celotno staro celino razširila demokracija. Po navadi so krize tiste, ki pokažejo na vse slabosti in na vse šibke člene v družbi. Tako je bilo tudi v Srednji in Vzhodni Evropi, kjer je za to »poskrbela« finančna kriza evrskega območja leta 2008. Različna gibanja demokratičnega indeksa nazorno prikažejo, da prav na tem območju že približno desetletje beležimo padec ravni demokracije.⁵ Prvi odziv na naslov tega članka je pri večini, pa saj avtokratov v Evropi ni. Mogoče res ne

² Uradni list Evropske unije, C 202, 7. junij 2016.

³ Druga alineja preambule PEU: »Ob zajemanju navdiha iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, iz katere so se razvile univerzalne vrednote nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države«.

⁴ Ni odveč omeniti, da pojav nasprotovanja temeljnim vrednotam Evrope ni značilen samo za države Srednje in Vzhodne Evrope, temveč je prisoten tudi v državah Zahodne Evrope. Kot primer naj navedem le afero Haider v Avstriji, izgon Romov iz Francije ter odnos Kraljevine Španije do Katalonije.

⁵ Glej na primer: The False Promise of Populism, <www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> (14. 10. 2017) in Declining trust in government is denting democracy, 25. januar 2017, <www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/01/daily-chart-20> (14. 10. 2017).

avtokratov v smislu ruskega predsednika Vladimirja Putina oziroma turškega predsednika Recepta Erdoğan, vendar pa se v nekaterih državah kažejo nastavki oziroma tendence v to smer.

Leta 1993 je bil vzpostavljen dober sistem, ki je preprečeval, da bi se medse sprejelo državo, ki ne izpolnjuje določenih standardov, tudi demokratičnih. Izkazalo pa se je, da imajo EU in njene članice na voljo učinkovit sistem le, dokler država še ni članica EU; ko pa to enkrat postane, resnično učinkovitega sistema več ni. EU verjetno niti ni pričakovala, da se bodo države vrnile na stara pota in vnovič zdrsnile v neliberalne sisteme.

Obravnavala bom vprašanje, kako se lahko EU čim bolje spopade s kršitvami temeljnih evropskih vrednot, kakšne mehanizme že ima na voljo, kaj bi še lahko dodala, da bo rešitev učinkovita, hitra in s čim manj škode oziroma posledic za samo EU, predvsem v obliki nepotrebne dodatnega materiala za evro-skeptične stranke in voditelje. Pri tem pa menim, da se je večina avtorjev preveč osredotočala samo na sankcije, niso pa imeli širše slike in vprašanja, zakaj do podpore avtokratskim voditeljem sploh pride, in to prav v tistih državah, v katerih so avtoritarizem na svoji koži že izkusili. Če bi namreč ta pojav razumeli bolje, bi ga lahko tudi precej bolje naslovili, s tem pa bi reševali probleme pri njihovih vzrokih in ne šele pri posledicah.

2. Demokraciji in pravni državi v bran oziroma zakaj ju je treba (za)ščititi

Demokracija in vladavina prava oziroma pravna država sta temeljni evropski vrednoti. Oba instituta se sicer pogosto uporabljata skupaj, čeprav med sabo nista neločljivo povezana. Časovno gledano je bila pravna država razvita pred demokracijo. Če na primer razumemo demokracijo izključno kot pravico voliti, pa je v nekaterih državah (tudi tistih, ki jih imamo za velike demokracije) prišla razmeroma pozno. Navedeno kaže na to, da demokracije ne gre nujno jemati za izhodišče odprte družbe.

Če opazujemo demokratično družbo zdaj kot neki končni produkt, lahko opazimo, da so zdajšnje demokratične družbe značilno bogatejše od nedemokratičnih, imajo močan srednji sloj in dobro izobraženo prebivalstvo (najbolj se poudarja osnovnošolska raven izobrazbe). Sporno med teoretiki je sicer vprašanje, ali dobre ekonomske razmere samodejno vodijo v demokracijo ali ne. Korelacija med obema je nedvomno potrjena, večinsko mnenje pa je, da razvoj sam postopka demokratizacije sicer ne sproži, povzroči pa, da razvita demokratična družba težje zdrsne v nedemokratično. Geddes v svojem članku poudarja še en zelo pomemben element za delovanje demokracije, in sicer

demokracija deluje tam, kjer si je ljudje želijo.⁶ Menim, da je ta ugotovitev bistvena za celotno razpravo o (ne)delovanju demokracije oziroma o njeni krizi. Zelo lepo je poudarjena zahteva po aktivnosti ljudi, ki pa je primanjkuje. V dobi množičnih medijev je na eni strani posledica množične demokracije, da so nepravilnosti javnosti znane zelo hitro, na drugi strani pa nam to prav veliko ne pomaga, saj je javnost večinoma ravnodušna ali pa je že popolnoma resignirana (vsaj tak je občutek) in se ne odziva. Judt meni, da bi bilo veliko težje ukrasti volitve v državi, v kateri bi se manj ljudi ukvarjalo z upravljanjem države, ki bi jim bilo resnično mar za to, kaj se v državi dogaja, kot pa zdaj, ko se (lahko) s tem ukvarjajo vsi, pa se v resnici pravzaprav noben. Hkrati meni, da demokracijo najbolj ogrožata dva elementa, ki naj bi bila pravzaprav sam izraz demokracije – ekonomska in osebna svoboda.⁷ Strinjam se, da je glavni problem demokracije prav to, da veliko ljudem za državo ni mar. Nezanimanje za vodenje države za sabo potegne še dejstvo, da so zato ljudje razmeroma lahko vodljivi. Drugi problem, ki je samo drugi obraz prvega, pa je, da demokracija dejansko omogoča, da nas lahko predstavlja praktično kdorkoli. V teoriji se sicer sliši v redu, v praksi pa nas lahko potem v parlamentu zastopajo posamezniki, za katere bi bilo bolje, ko bi svoj čas porabili za kaj drugega.

Demokracija ima nedvomno svoje slabosti, kar je navsezadnje nazorno orisal že Churchill v svojem znamenitem reku, da je demokracija slab model vladanja, še vedno pa najboljši, kar jih doslej poznamo. Zato se tukaj sprašujem, ali je madžarski predsednik Viktor Orbán s svojim modelom neliberalne demokracije prinesel rešitev za vse težave in pomanjkljivosti demokracije. Demokracija je nedvomno temeljna vrednota zahodnega sveta, ki jo je treba braniti. Menim pa, da ni nespremenljiva v smislu, da je ne bi bilo mogoče izboljšati. Zato bom najprej na kratko obravnavala vprašanje, kaj demokracija predstavlja, in se potem opredelila še do Orbánovega novega modela, tj. neliberalne demokracije.

2.1. (LIBERALNA) DEMOKRACIJA

Z demokracijo označujemo tisti sistem vladanja, v katerem vlado izvoli ljudstvo in v katerem je vlada ljudstvu za svoja dejanja tudi odgovorna.⁸ Pojavne oblike demokracije, na primer izvedba splošnih in svobodnih volitev in zagotavljanje volilne pravice vsem odraslim ljudem, so **zgolj** procesne, ne zagotavljajo pa demokracije v vsebinskem smislu.⁹ Zato je kmalu postalo jasno,

⁶ Barbara Geddes: What Causes the Democratization, v: The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press, 2009, 14. poglavje.

⁷ Tony Judt: Thinking the Twentieth century. Penguin Books, 2012, str. 304.

⁸ Leksikon Pravo, Druga razširjena in spremenjena izdaja, geslo demokracija. Cankarjeva založba, Ljubljana 2003.

⁹ Philippe C. Schmitter in Terry Lynn Karl: What Democracy is... and is not?, v: Journal of Democracy, poletje 1991.

da izvedba volitev sama po sebi ni dovolj dobro zagotovilo za izvajanje demokracije. Izkazalo se je namreč, da so ljudje volili tudi tiste kandidate, ki so potem sicer legitimno izvoljenega položaja zatirali manjšine in kršili druge temeljne človekove pravice. Jasno je torej, da si ljudje včasih želijo stvari, ki niso nujno pravilne oziroma sprejemljive.¹⁰

S tem v mislih je bilo treba znotraj demokracij okrepiti še prvino liberalizma. Slednji sicer z demokracijo ni neločljivo povezan, je pa časovno sovpadel.¹¹ Ko govorimo o liberalizmu, po navadi govorimo o političnem in gospodarskem nauku, po katerem sta ekonomska, verska, politična, nazorska itd. svoboda in enakopravnost posameznika temelj družbenega napredka. Njegovi zagovorniki značilno podpirajo ustavo, liberalno demokracijo, svobodne in pravične volitve, človekove pravice, kapitalizem, prosto trgovino in svobodo veroizpovedi.¹² Če oba pojma združimo, liberalna demokracija torej pomeni politični sistem, v katerem se izvajajo svobodne in poštene volitve, v katerem obstajata pravna država in delitev oblasti ter v katerem so varovane temeljne pravice.¹³

Danes sta se demokracija in liberalizem znašla na razpotju: prva cveti, drugi, gledano v svetovnem merilu, pa je v krizi. Vlade pri svojem delu v očeh svojih državljanov niso uspešne, podpora pa jim navadno že kmalu po volitvah močno upade. Vzrok za to je večinoma njihova nezmožnost voditi učinkovito gospodarsko politiko, ki bi ljudi vključevala ter prinesla gospodarsko rast. Poleg tega vlade ne znajo oziroma ne zmorejo zavarovati človekovih pravic in politične svobode. V svetu je vse več neenakosti, ob tem pa je čedalje manj slišan »mali človek«.¹⁴ Globalizacija je pomagala razširiti oziroma izvoziti demokracijo, hkrati pa je ošibila tradicionalne mehanizme transferjev in prerazdelitve bogastva, ki so zagotavljali socialno vključenost prebivalstva.¹⁵ Tvorci politik se poleg tega redno skrivajo za (realne ali namišljene) konkurenčne pritiske iz globalne ekonomije pri utemeljevanju svoje pomanjkljive odzivnosti na zahteve javnosti in pri sprejemanju nepriljubljenih varčevalnih ukrepov. Posledica

¹⁰ Thomas Schmid: Demokratie kann manchmal ganz schön paradox sein, v: Die Welt, 8. november 2016, <www.welt.de/debatte/kommentare/article159354984/Demokratie-kann-manchmal-ganz-schoen-paradox-sein.html> (25. 5. 2017).

¹¹ Jan Werner Müller: The Problem With "Illiberal Democracy", 21. januar 2016, <www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01?barrier=accessreg> (14. 10. 2017).

¹² <www.sl.wikipedia.org/wiki/Liberalizem> (14. 10. 2017).

¹³ Fareed Zakaria: The Next Wave, v: The Foreign Policy, november/december 1997, <www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy> (14. 10. 2017).

¹⁴ Dani Rodrik: Rethinking Democracy, 11. junij 2014, <www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-examines-the-root-causes-of-political-malaise-in-advanced-and-developing-countries?barrier=accessreg> (14. 10. 2017).

¹⁵ Judt tukaj sicer opozarja, da bi bilo nedvomno veliko bolj smiselno demokracijo najprej urediti doma, in jo šele potem izvažati dalje – T. Judt, nav. delo, str. 303–304.

vsega tega je med drugim tudi vzpon neliberalne demokracije in avtorskih režimov, saj se del ljudi obrne k njima, ko demokracija ne prinese rezultatov.¹⁶

Neenakost v družbi sčasoma pripelje do čedalje bolj hierarhične družbe. Ljudje na spodnji strani hierarhije so čedalje bolj podrejeni, čedalje manj se izpostavljajo (v političnem smislu), saj ne želijo ostati še brez tistega malega, kar imajo. Hkrati se počutijo čedalje manj vključeni v družbo ter se veliko hitreje počutijo ogroženi (na primer v tujcih vidijo konkurenco, ki jim jemlje njihova delovna mesta). Miselnost pomanjkanja sčasoma prepoji vse pore družbe, kar na drugi strani povzroči, da tisti bolj privilegirani sloji čedalje lažje vladajo ter lažje širijo svoje mnenje, saj na drugi strani ni ne znanja ne volje po upor. Je pa res, da naj bi bil avtoritarni režim bolj pisan na kožo nižjim slojem kot bogatejšim (predvsem se poudarja pomembnost srednjega sloja kot branika pred njim). Avtoritarnih držav je po navadi več tam, kjer so družbe že v osnovi bolj hierarhične, ter tam, kjer je socialna država šibko razvita.¹⁷

Vzroki za krizo demokracije pa niso povsod enoznačni, saj čeprav splošni trend nedvomno prispeva k uspehu voditeljev tipa Orbán, ima slednja nekatere specifične v Srednji in Vzhodni Evropi. Na tem območju so še vedno močno prisotne posledice nedokončane tranzicije iz socializma v demokracijo.¹⁸ H krizi pa še dodatno pripomore tudi dejstvo, da pravna država tukaj ni bila (nikoli) močno razvita. S prehodom v nov sistem je bilo treba ves sistem zgraditi na novo od začetka, poleg tega pa še spremeniti miselnost državljanov. S tem zavedanjem v mislih postane predstava, da bo demokracija lahko tam nemoteno delovala, naivna in nerealistična. Če se kriza demokracije pojavlja v Zahodni Evropi, kjer ima veliko daljšo tradicijo, niti ni več tako nenavadno, da se je pojavila tudi tukaj, kjer te tradicije ni. Ljudje so odrasli v drugačnem sistemu, zato jim ta novi sistem ni domač. To razmišljanje pa ni lastno le voditeljem ali opoziciji, temveč tudi državljanom.¹⁹ Menim, da se to najbolj odraža v neaktivnem državljanstvu ter veliki nezainteresiranosti za to, kako in kdo vodi državo. Da bo demokracija uspešno delovala, mora postati del naše DNK, za kaj takega pa je potreben čas. Naučiti se moramo, kako demokracijo živeti, saj zahteva sodelovanje in odgovornost vseh članov družbe. Hkrati pa je treba upoštevati še en element pri razumevanju obrata od demokracije k bolj neliberalnemu sistemu. Ljudje so življenje v liberalni demokraciji izkusili v obdobju od tranzicije pa do danes in so se očitno odločili, da sistem ne deluje optimalno oziroma da je

¹⁶ D. Rodrik, nav. delo.

¹⁷ Frederick Solt: The Social Origins of Authoritarianism, v: Political Research Quarterly, julij 2011.

¹⁸ Bojan Bugarič: A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: »Lands In-Between« Democracy and Authoritarianism, v: International Journal of Constitutional Law, Oxford University Press in New York School of Law, maj 2015, 13 (2015) 1, str. 219–245.

¹⁹ András Sajó in Vera Losonci: Rule by Law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Strait-jacket, v: Constitutionalism and Democracy. Oxford University Press, Oxford 1993, str. 321–335.

bilo njihovo življenje v prejšnjem sistemu boljše. To nezadovoljstvo oziroma razočaranje je povzročilo obrat k ponujeni alternativni (to sicer na primer ne popasni popolnoma dejstva, zakaj je na Poljskem stranko Pravo in pravičnost volilo veliko mladih, ki v prejšnjem sistemu večinoma niso bili še niti rojeni²⁰). Smiselno je omeniti še dejstvo, da tisti, ki pa vendarle spremljajo politično dogajanje v državi, kmalu dobijo občutek nemoči, na primer ob spremljanju sej Državnega zbora, na katerih poslanci govorijo drug mimo drugega, na katerih (včasih) govorijo eno, delajo pa drugo ipd. Seveda zastopanje svojih mnenj v parlamentu spada k samemu bistvu demokracije, vendar pa da nedvomno marsikomu misliti, da bi bilo nedvomno bolje imeti na oblasti le enega človeka, ki bi stvari znal spraviti v red. Rezultat tega razmišljanja je za zdaj najbolj nazoren na Madžarskem.

Zdrs demokracije v teh državah je bil po mnenju več avtorjev predviden, saj naj bi države svojo osnovno motivacijo za izpolnjevanje standardov z namenom vstopa v EU že izpolnile, nove ureditve pa večinoma niso ponotranjile. Družba je navzven sicer urejena popolnoma enako kot tista v Zahodni Evropi. Vzpostavljene so vse tiste institucije in državne agencije kot na zahodu, so tudi družbeno priznane, pa vendar je vse bolj jasno, da so slednje le pročelje, dejansko pa so države vodene iz močnega centra, ki je bolj ali manj v ozadju.²¹

Tranzicija se je večinoma začela z washingtonskim konsenzom,²² na katerem pa je bilo veliko več pozornosti namenjeno sodiščem, nepremičninskemu pravu, lastninski pravici in pogodbam, kot pa upravnim enotam, državnim agencijam, javni upravi in regulatorskim politikam, ki so potrebne za implementacijo različnih razvojnih politik države. Precej pomembnejša je bila ekonomska reforma kot pa reforma javne uprave in javnega prava. Slednjima je bila namenjena pozornost šele v fazi pridruževanja EU. Takrat je bila prevladujoča miselnost tudi v tem segmentu polna neoliberalnih strokovnjakov. Sledilo je samo ustvarjanje več in več pravil; če stara niso delovala, pa so jih nadomestili z novimi.²³ Ob tem teh strokovnjakov ni skrbelo njihovo dejansko izvajanje, temveč zgolj formalna prilagoditev nacionalnim sistemom. Rezultat je bil spet forma brez vsebine. Ob tem se niso spraševali niti o širših vplivih, niti se ni namenjal prav veliko pozornosti posebnostim okolja in njegovi zgodovini.

²⁰ Magdalena Solska: Der ambivalente ‚gute Wandel‘ in Polen, v: Religion und Gesellschaft in Ost und West, Illiberale und autoritäre Tendenzen in Osteuropa, št. 9/10 2016, str. 14–15.

²¹ B. Bugarič, nav. delo.

²² Sveženj pravil Mednarodnega denarnega sklada (IMF), Svetovne banke, ameriškega finančnega ministrstva o ekonomski liberalizaciji, privatizaciji, fiskalni varčnosti. Najprej je bil uporabljen v Južni Ameriki, potem pa še v Srednji in Vzhodni Evropi.

²³ B. Bugarič, nav. delo.

Vendar na tako raznolikem območju, kot je Srednja Evropa, načelo *one size fit all* preprosto ne more uspešno delovati.²⁴

2.2. NOV MODEL VLADANJA KOT ODGOVOR NA NEUSPEH LIBERALNE DEMOKRACIJE NA PRIMERU MADŽARSKE IN POLJSKE

Kot posledica predstavljenih razlogov za krizo demokracije smo sedaj v Evropi priča nastajanju sive cone med demokracijo in avtoritarizmom. Prva je v krizi, o drugem pa v čisti obliki znotraj EU za zdaj še težko govorimo. Se pa nedvomno kažejo avtoritarne težnje. Za opis te nove cone se je uveljavil izraz neliberalna demokracija.²⁵ Definicija slednje je, da se v državi redno izvajajo poštene in svobodne volitve, hkrati pa vladavina prava, delitev oblasti ter svoboda medijev niso več nujno zagotovljeni. Ob tem pa lahko ugotovimo, da je pravzaprav spoštovan le delček demokracije, in sicer njen procesni element. Samo bistvo demokracije, torej vsebinsko gledano, pa sploh ni več spoštovano. Zato je že težko govoriti samo o neliberalni demokraciji, saj menim, da je to že zelo blizu avtoritarnemu režimu, v katerem ima predsednik vse niti oblasti. Politično sredstvo boja je večinoma populizem in širjenje preprostih rešitev kompleksnih vprašanj. Politična moč se krepi tudi s kopičenjem kapitala oziroma njegovega nadzora predvsem v bančnem, medijskem, energetskem in trgovinskem sektorju.²⁶ Novo obliko vladanja nazorno opiše Ignatieff, ki pravi, da jo opredeljuje avtoritarnost v politiki, kapitalistično naravnano gospodarstvo in nacionalistična ideologija.²⁷

Pionir take ureditve v Evropi je madžarski premier Viktor Mihály Orbán. Slednji se je na oblast zavihtel (že drugič) leta 2010, ko je njegova stranka Fidesz zmagala na volitvah s 52,73 odstotka podpore, s čimer si je zagotovil kar dve tretjini sedežev v parlamentu in s tem absolutno večino. Leta 2014 je na sicer svobodnih, po mnenju mnogih pa na nepravilnih volitvah, dobil **še en** mandat, tokrat sicer z nekaj manjšo večino. V tem času je prišlo do **številnih** sprememb posameznih zakonov, ki so zagotavljali nemoteno izvajanje pravne države. Leta 2014, ko je odkrito napovedal, da gradi neliberalno Madžarsko, je poudarjal, da sta tako on kot tudi Madžarska še vedno demokratična, nekatere temeljne vrednote liberalizma, kot je na primer svoboda, so še vedno

²⁴ James Dawson in Sean Hanley: What's wrong with East-Central Europe? The fading mirage of the liberal consensus, v: Journal of Democracy, jan 2016, 27 (2016) 1, str. 20–34.

²⁵ Izraz je skoval novinar Fareed Zakaria.

²⁶ Zoltán Kiszelly: Ungarns illiberaler Staat: Vorbild oder Paria?, v: Religion und Gesellschaft in Ost und West, Illiberale und autoritäre Tendenzen in Osteuropa, št. 9/10 2016, str. 18–19.

²⁷ Michael Ignatieff: The New World Disorder, 25. september 2014, <www.nybooks.com/articles/2014/09/25/new-world-disorder/> (14. 10. 2017).

spoštovane, vendar pa se oblast oddaljuje od zahodnih dogem in madžarske odvisnosti od njih. Njegov namen je opustiti liberalno načelo, po katerem naj vsak dela, kar želi, vse dokler ne posega v pravice drugega, ter ga nadomestiti z načelom, ki pravi, ne delaj tistega, česar ne želiš, da drugi naredi tebi. Po njegovem mnenju se pri prvem kaj hitro zgodi, da če pride do spora, odloči močnejši, šibkejšega pa pohodi.²⁸ Orbán je dokazal, da je s svojimi besedami mislil resno, saj so govoru sledile številne spremembe zakonov, ki so dejansko posegle v same temelje demokratične ureditve. Tako je na primer spremenil visokošolski zakon, medijski zakon, predčasno je upokojil več sodnikov, ošibil je položaj ombudsmana ter povečal nadzor nad mediji. Poleg vsega tega pa je močno posegel še v ustavo in jo spremenil kar petkrat.²⁹ V posameznih primerih ga je Evropska komisija tožila pred Sodiščem EU in tožbe tudi dobila. Ni pa se veliko spremenilo, saj je bil na primer v omenjenem primeru upokojevanja sodnikov resda obsojen, sodnikom pa njihovega položaja kljub temu niso vrnil, kar pomeni, da je *de facto* vendarle dosegel svoje. Na kratko, poteka velika centralizacija moči. Najnovejši zakon, visokošolski zakon, je v EU sprožil silovit odziv, med drugim je Evropski parlament vnovič sprejel resolucijo, s katero poziva k sprožitvi prvega odstavka 7. člena, o katerem pa več v nadaljevanju.³¹

Kako se je lahko zgodil Orbán v državi, ki je bila označena kot uspeh tranzicije? Na prvi pogled je odgovor jasen; socialisti, ki so bili takrat na oblasti, so leta 2009 državo spravili na rob finančne katastrofe. Poleg tega je bila stranka tudi na moralnem dnu ter popolnoma diskreditirana. Stranka je svoje državljane glede resničnega finančnega stanja države močno zavajala. Podatki so sčasoma prišli v javnost, saj so ji bili posredovani posnetki tajnih sej stranke. Javnost se je odzvala s silovitimi protesti. Premier ni odstopil, je pa zato sprejel več varčevalnih ukrepov. Še bolj problematično kot zavajanje javnosti pa so bila leta korupcije in klientelizma, privatizacije, odpiranje okolja za mednarodne korporacije ter tesno sodelovanje z uradniki v Bruslju. Poleg socialistov so bili v vladni koaliciji še stranka svobodnih demokratov, ki pa so jim mnogi to dejstvo zamerili, saj so socialisti naravni nasledniki komunistične partije. Stranka svobodnih demokratov je bila pred naslednjimi volitvami razpuščena in oblikova-

²⁸ Govor madžarskega premierja Viktorja Orbana 29. julija 2014. Govor je v celoti dostopen na: <www.budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592> (14. 10. 2017).

²⁹ Pál Sonnevend, András Jakab in Lóránt Csink: *The Constitution as an Instrument*, v: Sonnevend von Bogdandy (ur.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area – Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Hart Publishing, Oxford, Portland 2015.

³⁰ Kim Lane Scheppele: *Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary*, 30. april 2014, <www.verfassungsblog.de/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary/> (14. 10. 2017).

³¹ Izdano maja 2017, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20170517+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN#sdocta8> (14. 10. 2017).

na na novo, vendar pa je v očeh mnogih izgubila vso svojo verodostojnost. Po vsem tem ni več čudno, zakaj je levica doživela popolni poraz na volitvah leta 2010. Propad levice pojasni vzpon druge opcije, tj. desnice, ne razloži pa, zakaj je prišlo do tako močnega zasuka iz demokracije v ne-demokracijo. Odgovor na to vprašanje lahko iščemo predvsem v stranki Fidesz in njenem karizmatičnem vodji, madžarskemu predsedniku vlade Orbánu.³²

Orbán je svojo politično kariero začel kot mlad liberalec in demokrat. V osemdesetih letih 20. stoletja je ustanovil demokratsko stranko Fidesz, ki je stala za vrednotami liberalne demokracije. Širši javnosti je postal znan s svojim govorom leta 1989 na ponovnem pogrebu Imre Nagya,³³ v katerem je pozival k umiku Rusov iz države. Orbán s svojo politično agendo ni prišel daleč. Marsikateri svobodni demokrat ga zaradi njegove mladosti in njegovega »študentskega gibanja« ni jemal resno, kar je Orbán močno zameril. Ko je ugotovil, da lahko uspeh prinese le popoln nadzor, je svojo stranko prenovil v bolj nacionalno, bolj konservativno in bolj versko usmerjeno. Prvič je na oblast prišel že leta 1998, vendar pa na naslednjih volitvah ni dobil ponovnega mandata. V tistem obdobju je začel svojo stranko enačiti z narodom, ob tem pa govoril, da narod ne more biti v opoziciji. Vse od zmage leta 2010 govori o nacionalni revoluciji v imenu nacionalnih vrednot (delo, dom, družina, zdravje, red).

V madžarsko narodno zavest je globoko vcepljen nacionalizem, zamera in pa deloma tudi občutek žrtve, ki izhaja še iz časa sklenitve trianonske pogodbe,³⁴ na podlagi katere so Madžari izgubili precej svojega ozemlja. Ljudje si zdaj sicer izgubljenih delov ne želijo priključiti nazaj, so pa vsekakor ponosni na to, kakšna velesila je Madžarska nekoč bila. S preteklostjo ni bilo na vladni ravni nikoli pomirjenja. Nasprotno, ena prvih stvari, ki jih je Orbán ob prevzemu oblasti naredil, je bila ustanovitev praznika Trianon, ter ustanovitev nove kategorije državljanstva za tiste Madžare, ki živijo v sosednjih državah. Orbán zatrjuje, da ima mandat za preoblikovanje politike, ki bo slonela na nacionalnih vrednotah. Gre za tipični primer populizma, pri katerem se posameznik kot voditelj razglasi za tistega, ki dela vse za dobro ljudstva, v nasprotju z organi, ki niso izvoljeni (na primer sodišča in novinarji). Temu ustrezno je Fidesz zmanjšal moč vsem neodvisnim institucijam, ki so imele nadzor nad vlado. Čeprav stranka Fidesz polarizira ljudi, alternative v opoziciji še vedno ni, tako da analitiki napovedujejo, da bo Orbán najverjetneje dobil še en mandat. Se pa Orbán od nekaterih drugih populistov razlikuje po tem, da stremi k t. i. *Bürgerlichkeit* idealu, idealu trdega dela, družinskih vrednot in državljanske aktivnosti.³⁵

³² Jan Werner Müller: *The Hungarian Tragedy*, v: *Dissent*, pomlad 2011.

³³ Madžarski premier, ki je bil ubit leta 1956 v času madžarske revolucije.

³⁴ Mirovna pogodba, sklenjena leta 1920, s katero so zavezniki formalno končali prvo svetovno vojno s Kraljestvom Madžarske.

³⁵ J. W. Müller, nav. delo (2011).

Orbánove ideje so dobile podporo tudi na Poljskem. Leta 2015 je tako na predsedniških kot tudi na parlamentarnih volitvah slavila stranka Pravo in pravičnost (PiS) pod vodstvom Jarosława Aleksandra Kaczyńskiego. Stranka zagovarja tradicionalne poljske vrednote ter se ukvarja z moralnimi temami. Poleg tega pa se ji je na volitvah uspelo predstaviti z novimi kandidati. Največ glasov so ji namenili mladi, upokojenci in podeželani. Takoj ob prevzemu oblasti je stranka začela uresničevati svoj volilni program, ki je utemeljen predvsem na reševanju socialnih vprašanj. Poleg tega pa se je stranka lotila tudi precej spornejših institucionalnih reform ustavnega sodišča, javne uprave ter izenačitve položaja pravosodnega ministra s položajem državnega tožilca. Vse te zakone je sprejela hitro in brez javnih razprav v parlamentu. Ukrepi sami močno posegajo v neodvisnost teh institucij. Sporne so bile še menjave ustavnih sodnikov, ki jih niso želeli nastaviti, vse dokler niso sami dobili pristojnosti nad njihovim imenovanjem, in ne več prejšnja vlada. Delo ustavnega sodišča je bilo tako več mesecev *de facto* onemogočeno. Vladajoča stranka si je prizadevala nastaviti svoje kandidate, ki bi potem lahko zagovarjali politiko vlade tudi v sodni veji oblasti. Gre sicer tudi za nekakšen povračilni ukrep proti ustavnemu sodišču, ki je večkrat razveljavilo njihove zakone zaradi neustavnosti.³⁶ Sledili so še posegi v medije, s čimer si je vladajoča stranka zagotovila večji nadzor nad predvajano vsebino. Nacionalni mediji morajo tako poročati o temah nacionalne zgodovine in kulture ter o spoštovanju krščanskih vrednot. Mediji tako o nekaterih dogodkih preprosto ne poročajo več. Spremembe, ki jih uvaja nova oblast, so globoko zarezale v družbeno organiziranost, posebej če vemo, da je bila ob njeni izvolitvi volilna udeležba nizka (približno 50-odstotna). To pomeni, da je PiS v celoti gledano dobil le 19 odstotkov podpore, kar je za tako korenite spremembe zelo malo. Ob tem se nedvomno sproža vprašanje legitimnosti sprememb.³⁷

Čeprav so opisani ekscesi v obeh državah večinoma zelo podobni, obstaja med njima ena večja razlika. Oblast na Madžarskem namreč formalno spoštuje pravno državo, na Poljskem pa je tamkajšnja oblast ne. Na drugi strani je rešitev poljske krize, vsaj formalno, veliko lažje rešljiva. Poljska ima moderno ustavo in če bi bilo mogoče zopet zagotoviti, da bi se vlada ravnala po načelih in pravilih, ki jih ustava predpisuje, bi bil problem rešen. Za kaj takega lahko poskrbijo že volivci na naslednjih volitvah. Glede na množične demonstracije na Poljskem to niti ni tako nemogoče. Madžarska pa se na drugi strani kaže kot trši oreh, saj je Orbán že večkrat močno posegel v ustavo, tako da tega problema ne bo mogoče rešiti na tak način.³⁸ Na drugi strani se je Kaczyński izkazal

³⁶ Tomasz Tadeusz Koncewicz: Farewell to the Polish Constitutional Court, 9. julij 2016, <www.verfassungsblog.de/farewell-to-the-polish-constitutional-court/> (16. 10. 2017).

³⁷ M. Solska, nav. delo.

³⁸ Armin von Bogdandy: How to protect European Values in the Polish Constitutional Crisis, 31. marec 2016, <www.verfassungsblog.de/how-to-protect-european-values-in-the-polish-constitutional-crisis/>

za veliko bolj ideološkega kot Orbán. Čeprav se obnaša podobno kot slednji, je vedno pazil, da ni povzročal nesporazumov z EU. Doma je uveljavljal madžarsko predstavo neliberalne demokracije, v EU pa še naprej govoril o rasti in drugih Evropi všečnih stvareh ter se celo povezal z najožjim krogom Evropske ljudske stranke (EPP). Orbán je na drugi strani (ker je bil pač prvi) veliko pridobil s tem, da Evropejci dolgo niso vedeli, kaj se na Madžarskem pravzaprav dogaja. Zato tudi razmeroma dolgo nobeden ni ukrepal, prav tako pa ta tema ni bila na dnevnem redu niti politikov niti državljanov. Medtem pa se je že razvila evropska javnost in z njo občutek, da ni vseeno, kaj se dogaja znotraj EU.³⁹

Zanimivo je še, da se je v 19. in 20. stoletju veliko evropskih krščanskih demokratov opisalo kot neliberalne. To pa ni pomenilo, da niso znali razumeti pomena pravic v delujoči demokraciji. Niti niso verjeli, da so na primer ustavna sodišča nedemokratske ustanove. Liberalizem so namreč povezovali z individualizmom, materializmom in zelo pogosto tudi z ateizmom. V tem primeru gre za filozofsko prepričanje. Pri novodobnih neliberalcih pa gre za napad na same temelje demokracije, čeprav se radi skrijejo prav za to prvo razlago pojma, ob tem pa se še naprej razglašajo za demokrate. Njihova vključenost na Zahod jim omogoča spodbujanje mišljenja, da je demokracija domena nacionalnih vlad in da je pravzaprav EU tista, ki spodbuja in širi nedemokratski liberalizem. Dejstvo, da so novi avtokrati prišli na oblast na splošnih in svobodnih volitvah, jim ne daje legitimnosti za njihova prizadevanja pri spremembi celotnih političnih sistemov v njihov prid. Müller meni, da bi jih morali namesto neliberalen klicati to, kar res so – nedemokratski.⁴⁰

2.3. ZDRUŽENI V RAZNOLIKOSTI – ZAKAJ SPLOH UKREPATI? IN NOVI EVROPSKI STANDARD PRAVNE DRŽAVE

Glede obstoja kršitev najbolj temeljnih vrednot v posameznih državah članicah so komentatorji, mediji in politiki soglasni. Niso pa si vsi edini v tem, ali bi bilo proti njim res treba sprožiti tudi kakršenkoli postopek.⁴¹ Najprej se postavlja vprašanje suverenosti posameznih držav in koliko lahko EU in druge države članice vplivajo na njihovo notranjo ureditev. Odgovor na ta očitek lah-

(16. 10. 2017).

³⁹ Matthias Krupa, Heinrich Wefing in Ulrich Ladurner: Polen und Ungarn: Wie gefährlich sind diese Männer für Europa, Herr Timmermans? – Interview, v: Die Zeit, št. 19/20173, maj 2017, <www.zeit.de/2017/19/polen-ungarn-eu-kommission-frans-timmermans-viktor-orban-jaroslav-kaczynski/komplettan-sicht> (16. 10. 2017).

⁴⁰ J. W. Müller, nav. delo (2011).

⁴¹ Jan Werner Müller: Safeguarding Democracy inside the EU – Brussels and the future of liberal order, v: Transatlantic Academy Transatlantic Paper, št. 5, 2012/13.

ko najdemo v smeri prostovoljnega pristopa države k evropski povezavi. Ob vstopu so države morale izpolnjevati določene pogoje in se zavezati, da bodo spoštovale zakone in vrednote evropske povezave.⁴² Če bi se država začela ravnati po popolnoma drugačnih vrednotah in standardih, ki ne bi imele prav nič več skupnega z evropskimi, bi lahko navsezadnje iz povezave tudi izstopila. Za kaj takega pa še ni bilo izkazanega interesa. Po britanskem (napovedanem) izstopu je tako tudi Orbán spremenil svojo retoriko in izjavil, da si Madžarska ne želi izstopa iz EU, temveč si jo želi reformirati.⁴³

Zelo ustrezen pa je pomislek, da vse dokler ne bo jasnih meril, kdaj naj se posamezen postopek sproži, bo odprto široko polje arbitrarnosti in s tem tudi večja verjetnost, da bodo sankcij prej deležne manjše oziroma manj pomembne države kot pa večje in pomembnejše.⁴⁴ EU se ob tem mogoče niti ne zaveda, da z neenakim obravnavanjem svojih članic pravzaprav sama krši vrednote, naštetih v 2. členu, v katerem je poleg demokracije zapisano tudi načelo enakosti. Dokaz, da pomislek ni neutemeljen, je sprožitev postopka proti Poljski, katere stranka je v evropskem parlamentu v opoziciji, in ne sprožitev postopka proti Madžarski, katere stranka je del EPP, torej vladajoče stranke. Ob tem velja omeniti še, da se države Zahodne Evrope obravnava drugače in bistveno mileje kot pa države Vzhodne Evrope, ki so ob bistveno manjših prestopkih deležne zelo močnih kritik, obsodb in pozivov k sprožitvi takih ali drugačnih sankcij.

Navsezadnje pa je močan pomislek tudi, da Bruselj zahteva izpolnjevanje evropskega standarda, ki ga pravzaprav ni. Prvi korak je v to smer naredila Komisija, s tem ko je v Okvirju pravne države prvič poskusila opredeliti eno temeljnih vrednot, zapisanih v 2. členu, in sicer kot že ime pove, institut pravne države.⁴⁵ Institut je opredelila kot hrbtnico vseh modernih ustavnih demokracij, saj zagotavlja skladnost z demokracijo in človekovimi pravicami. Njeno spoštovanje je tako predpogoj za zaščito vseh drugih temeljnih vrednot, naštetih v 2. členu, hkrati pa zagotavlja spoštovanje vseh pravic in obveznosti, ki jih nalagajo PEU, Pogodba o delovanju EU (PDEU)⁴⁶ ter mednarodno pravo. Pravna država je opredeljena s kar šestimi načeli:

⁴² Tako tudi na primer von Bogdandy, Kochenov in Müller.

⁴³ Georgi Gotev: Orbán: Hungary has no big issue with EU, it has a problem with Soros, objavljeno 27. aprila 2017, <www.euractiv.com/section/central-europe/news/orban-hungary-has-no-big-issue-with-eu-it-has-a-problem-with-soros/> (16. 10. 2017).

⁴⁴ J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁴⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 19. marec 2014, <www.ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf> (18. 3. 2017) in aneks (11. marec 2014), <www.ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf> (18. 3. 2017).

⁴⁶ Uradni list Evropske unije, C 202, 7. junij 2016.

1. načelo zakonitosti (vključno s transparentnim, pripisljivim, demokratičnim in pluralističnim postopkom sprejemanja zakonov),
2. pravna varnost,
3. prepoved arbitrarnosti izvršilne veje oblasti,
4. neodvisna in nepristranska sodišča,
5. učinkovita sodna presoja, vključno z učinkovitim varstvom temeljnih pravic, in
6. enakost pred zakonom.

Komisija je naredila tudi nekaj organizacijskih sprememb na področju varstva pravne države, in sicer je bil s tem namenom ustanovljen poseben direktorat, nad katerim bdi prvi podpredsednik Evropske komisije Frans Timmermans. Slednji poudarja, da lahko EU deluje le, če so temeljne vrednote spoštovane v vseh državah članicah. Čeprav si predvsem Poljska želi predstaviti, da gre pri teh vprašanjih predvsem za njeno notranje vprašanje, je postalo jasno, da ni tako. Dogajanje je preraslo notranje vprašanje in postalo evropsko. Zato je treba najti rešitev (tudi) na evropski ravni. Glede na to, da pa EU še ni federacija v pravem pomenu besede, je kljub vsemu prav, da imajo države članice glavno vlogo pri reševanju tega vprašanja. Razmišljanje slednjih je sicer še vedno pretežno v smeri, da se v notranje zadeve drugih članic ne gre preveč vtikati (na primer tudi tožb med državami članicami je na ravni EU zelo malo), je pa res, da lahko v zadnjem času opazimo spremembo pri tem razmišljanju. Opažam, da Evropa zopet postaja vrednota, o njej se je začelo govoriti tudi bolj pozitivno. Res je sicer nedvomno, da so si države med seboj prirejene in se zato hitro postavi vprašanje, katera je toliko poklicana, da lahko drugi govorijo, kaj je prav in kaj ne. Tudi z diplomatskega vidika je to precej nevhvaležno opravilo. Tudi lobiranje in zbiranje podpore za sankcioniranje za hrbtom članic ustvarja nemir med državami, hkrati pa je mogoče pričakovati, da bo potem ta država nedvomno na drugih področjih blokirala enotno delovanje članic. To bi zelo elegantno rešili, če bi težave naslovili z evropske ravni, kot z nadrejene instance. Nekaj mehanizmov je EU že razvila, ker pa je jasno, da obstoječi mehanizem ni popoln, v nadaljevanju predstavljam najprej, kaj je že na voljo in nekaj najboljših predlogov.

3. Kako nasloviti kršitve temeljnih vrednot na ravni EU? Kaj je na voljo in kaj bi bilo smiselno dodati?

3.1. PRIMERNOST 258. ČLENA PDEU OZIROMA 7. ČLENA PEU PRI NASLAVLJANJU SISTEMSKIH KRŠITEV

Pogosto je slišati, da EU nič ne naredi za zaščito vrednot oziroma če že kaj, pa vsekakor premalo. Očitana ji je birokratska neodločnost, ter da ji ni mar, vse dokler ni ogrožen enotni trg, ipd. Menim, da so taki očitki vsaj deloma neutemeljeni, saj je EU že naslovila posamezne kršitve s sprožitvijo 258. člena PDEU⁴⁷ in je bila pri tem tudi uspešna. Avtorji se strinjajo, da je ta člen primeren za naslavljanje posameznih oziroma konkretnih kršitev pogodb. Malo manj pa je ustrezen za naslavljanje strukturnih kršitev, ki vse izvirajo iz enega samega problema, kažejo pa se v obliki posameznih kršitev. Postopki za kaj takega trajajo preprosto predolgo, hkrati pa ne prinesejo optimalnih rešitev. Člen je bil na primer (uspešno) uporabljen v primeru Madžarske, in sicer glede že omenjenega upokojevanja sodnikov in medijskega zakona. V akademskih krogih so se pojavili predlogi, da bi člen postal ustrežnejši, tako da bi preprosto razširili njegovo področje uporabe.⁴⁸ Predlog ni bil uveljavljen, te zamisli pa niso podprli niti sodniki. Menim, da je tako tudi bolje, saj naj političnih vprašanj ne bi reševali na sodiščih oziroma, bolje, ne izključno na sodiščih. Menim, da zahtevajo taka vprašanja bolj celostno obravnavo. Pravo ne more odgovoriti na vsa vprašanja, lahko pa je pripomoček pri iskanju odgovorov. Pri najbolj temeljnih vprašanjih mora veljati širši družbeni konsenz, kar med drugim zahteva tudi politično rešitev.

To se je zdelo primerno tudi avtorjem Pogodb, ki so leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo uvedli poseben člen, tj. 7. člen PEU, ki je naslavljal prav take situacije, v katerih bi prišlo do kršitev temeljnih vrednot EU. Člen je bil razširjen leta 2003 s Pogodbo iz Nice kot odgovor na vstop avstrijskega skrajno desnega politika Haiderja v nacionalni parlament.⁴⁹ Vsebinsko pa člen predvideva dve

⁴⁷ Člen 258 PDEU: »Če Komisija meni, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Če zadevna država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, lahko slednja zadevo predloži Sodišču Evropske unije.«

⁴⁸ Kim Lane Scheppele: What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, november 2013.

⁴⁹ Razvoj člena je lepo opisan v: Wojciech Sadurski: Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider, v: Legal Studies Research Paper, št. 10/01, januar 2010.

vrsti situacij in odzivov nanje: prvi odstavek⁵⁰ govori o očitnem tveganju, da bi prišlo do kršitve vrednot iz 2. člena, drugi odstavek⁵¹ pa že govori o kršitvi. Kljub na papirju očitni ustreznosti člena za naslavljanje strukturnih kršitev, trenutno ta ni uporaben. Za to je večinoma zaslužen nekdanji predsednik Evropske komisije José Manuel Durão Barroso, ki je mehanizem neposrečeno poimenoval *nuclear option*.⁵² Posledica tega je, da je zdaj vsak, ki si drzne le predlagati njegovo uporabo, označen za nekoga, ki skoraj spodbuja k jedrskemu spopadu. Kljub temu pa ne smemo pozabiti, da je 7. člen predvsem odvrčalni pravni mehanizem, ki ščiti temelje EU, zato njegova uporaba še zdaleč ne bi pomenila katastrofe, če bi bil uporabljen pametno in pravilno.⁵³

V povezavi s 7. členom se pogosto govori o tem, da ga Bruselj ne želi sprožiti, bolj malo pa se jih obregne ob to, da so večinoma države članice tiste, ki se morajo odločiti, ali bo člen res sprožen, saj je v prvem primeru Svet EU, v drugem pa Evropski svet tisti, ki mora predlog tudi potrditi oziroma z njim soglašati. Timmermans pravi, da ne bo sprožal postopka zaradi sprožitve same, ob tem, da bo že na naslednji stopnji postopek zaustavljen, ker ne bo užival podpore članic. To ne bi imelo nobenega smisla, hkrati pa bi lahko škodilo ugledu EU. Po eni strani pa je tudi precej neodgovorno, da se v medijih na dolgo in široko razlaga, kako birokratski Bruselj omahuje pri sprožitvi sankcij in kako mu je vseeno, kaj se dogaja v Evropi, vse dokler deluje enotni trg, ko pa so pravzaprav za dokončno sprožitev postopka odgovorne države članice. Ne gre za birokratsko, temveč za politično omahovanje. Timmermans je sicer kritičen do članic zaradi njihovega omahovanja pri zavzetju resnejših stališč do Poljske in Madžarske, kljub temu pa pričakuje, da se bodo v kratkem vendarle opredelile glede svojih želja in pričakovanj v razmerju do dveh glavnih (oziroma medijsko najbolj izpostavljenih) kršiteljic ter jasno povedale, kakšno je njihovo mnenje o razmerah v obeh državah. Timmermans še ugotavlja, da je prisotno vsaj delno skrivanje držav članic za njim in Komisijo, saj je še vedno prisotno že omenjeno prepričanje, da se v notranje zadeve drugih članic ne bi smeli vmešavati. Je pa po njegovem mnenju čedalje več takih, ki so sprevidele, da v teh primerih ne gre nujno več samo za notranje vprašanje članic, temveč za evropsko vpraša-

⁵⁰ Prvi odstavek 7. člena PEU: »Na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije lahko Svet po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2. Pred takšno ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico, in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila.«

⁵¹ Drugi odstavek 7. člena PEU: »Evropski svet lahko na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2, potem ko je pozval zadevno državo članico, naj predloži svoje pripombe.«

⁵² Nagovor Barrosa leta 2012 na plenarni seji Evropskega parlamenta v Strasbourgu, <www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm> (14. 10. 2017).

⁵³ A. von Bogdandy, nav. delo.

nje, saj imajo njihova ravnanja posredno in neposredno posledice in vpliv na vso EU.⁵⁴ Kot primer naj navedem, da avtorski voditelj s svojim mnenjem vpliva na rešitve in pobude na evropski ravni, ki potem veljajo za vse Evropejce, kar pomeni, da je *de facto* njegov vpliv veliko širši kot zgolj znotraj meja njegove države.

Številni avtorji 7. člen predvsem kritizirajo in iščejo zgolj razloge, zakaj naj člen ne bi deloval. Nekateri ga kategorično zavračajo kot očitno neustreznega in neučinkovitega. Drugim se zdi premahak itd. Eden glavnih očitkov je, da je za njegovo sprožitev zahtevana zelo visoka stopnja soglasja.⁵⁵ V tem ne vidim problema samega po sebi. Glede na težo kršitev in na težo potencialnih sankcij je prav, da je prag postavljen visoko. Sicer bi bilo mogoče mehanizem sprožati prehitro, ali pa bi se uporabljal za politično šolanje posameznih držav članic. Vprašanje, ki se postavi, pa je, zakaj se države članice ne združijo in ukrepajo, ko vendar imajo informacije o tem, kaj se dogaja. Gre torej zlasti za politično odločitev in obstoj politične volje.⁵⁶ Če ni ne ene ne druge, tudi nižji prag ne bo prav veliko pomagal pri učinkovitosti 7. člena. Opozoriti se mi zdi vredno tudi, da drugi odstavek zahteva soglasje, prvi pa le štiri petine glasov članic. Že prvi odstavek pa omogoča kaznovanje države članice, in sicer z ugotovitvijo obstoja očitnega tveganja. Prvega odstavka številni očitno sploh ne obravnavajo kot resno sankcijo. Pa vendar je v mednarodnih odnosih in mednarodnem okolju ugled države pravzaprav vse, kar ta ima. In če je označena kot država, ki redno krši temeljne vrednote, bo dobila neki negativen prizvok. Res pa je, da to verjetno ne bo prineslo takojšnjih rešitev, vendarle pa ima lahko taka oznaka dolgoročno posledice.⁵⁷ Nazoren primer, kako na dožemanje posamezne države vpliva negativna reklama, sta ameriški predsednik Donald Trump in odnos sveta do ZDA v času njegovega predsedovanja. Čeprav sta se Poljska in Madžarska dogovorili, da bosta na vse poskuse EU pri njenem kaznovanju na tem področju dali veto, bi to kaj malo vplivalo na uporabo prvega odstavka 7. člena. Seveda pa njun dogovor bolj učinkuje pri uporabi drugega odstavka 7. člena, ki ima tudi večjo težo in posledice. V tem primeru drži mnenje Kim Scheppele, da bi bilo treba postopek sprožiti proti obema državama hkrati in s tem izničiti učinek veta.⁵⁸

⁵⁴ Prav tam.

⁵⁵ Glej na primer Wojciech Sadurski: Rescue Package for Fundamental Rights, 24. februar 2012, <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/> (16. 10. 2017).

⁵⁶ Glej na primer Carlos Closa, Dmitry Kochenov in J. H. H. Weiller: Reinforcing Rule of Law Oversight in the EU, EUI Working Paper RSCAS 2014/25.

⁵⁷ M. Krupa, H. Wefing in U. Ladurner, nav. delo.

⁵⁸ Kim Lane Scheppele: Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too, 24. oktober 2016, www.verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/ (16. 10. 2017).

3.2. UVEDBA DODATNEGA MEHANIZMA KOT KOREKTIV OZIROMA PREDHODNA FAZA 7. ČLENA

V Evropski komisiji so sprejeli dejstvo, da 7. člen v obliki, kot ga poznamo, ni primeren za naslavljanje takih situacij, zato so sprejeli dodatni mehanizem, ki bi bil sprožen pred uvedbo 7. člena, in sicer Okvir za zaščito načela pravne države ali mehanizem pred sprožitvijo 7. člena.⁵⁹ Okvir naslavlja tiste situacije, ki še niso tako hude, da bi sprožili 7. člen, vse pa kaže, da se v take lahko razvijejo. Nekateri Komisiji očitajo, da je s tem dobila več pristojnosti, kot ji pripada na podlagi Pogodb. Menim, da ni tako, saj Komisiji navsezadnje že 7. člen nalaga sprožitev postopka v primeru takih kršitev. Cilj je, da se ukrepa hitreje, predvsem pa dokler je situacije še možno rešiti brez hujših posledic in razmere še niso ušle izpod nadzora. V Komisiji so se odločili od vseh naštetih vrednot v 2. členu osredotočiti le na pravno državo. Gre pravzaprav za precej elegantno rešitev, saj z njo ni bilo potrebe po spreminjanju pogodb, s tem pa tudi ni bilo treba iskati (malo verjetnega) za spremembo pogodb potrebnega soglasja. Namen Okvirja je zapolnjevanje praznin oziroma je zamišljen kot nekakšna predhodna faza 7. člena. Nikakor pa ne gre za nadomestek ne 7. člena niti ne 258. člena PDEU. S slednjim lahko potekata tudi sočasno. Z Okvirjem se je vzpostavil jasen in predvidljiv tristopenjski sistem, ki vzpostavlja jasen standard glede sprožitve posameznih mehanizmov ter načina nadaljnjega ravnanja Komisije, hkrati pa naj bi zagotavljal tudi enako obravnavo vseh držav članic. Kaj točno bo *benchmark*, v besedilu sicer ni zapisano, je pa Barroso ob predstavitvi mehanizma govoril o resnih in sistemskih grožnjah.⁶⁰

Sam postopek bi bil aktiviran takrat, ko bi nastopili jasni kazalci, da je v posamezni državi članici pravna država sistemsko ogrožena (pasivno ali aktivno). Za posamezne kršitve še vedno ostaja odgovorna država sama, zato pri teh postopek tudi ne bi bil sprožen. Sprožen bi bil pri strukturnih kršitvah oziroma njihovem ogrožanju na primer ustavnopravne strukture, ločenosti vej oblasti, neodvisnosti in nepristranskosti sodstva.⁶¹ Preden Komisija sproži ustrezen postopek, mora najprej zbrati čim več podatkov o dejanskem stanju v državi. Te si lahko pridobi od različnih institucij, kot na primer od Beneške komisije ali pa od Agencije EU za temeljne pravice. To je zelo pozitivno, saj se tako izogonej podvajanju dela. Končno mnenje mora vendarle izdati Komisija sama. Končno mnenje ne more biti izdelano zunaj.⁶² Če je končna ocena, da gre za tveganje,

⁵⁹ Sporočilo za medije, Strasbourg, 11. marec 2014, <www.europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_sl.htm> (16. 10. 2017).

⁶⁰ Nagovor Barrosa, nav. delo.

⁶¹ EC Communication, nav. delo.

⁶² Glej na primer Dimitry Kochenov in Laurent Pech: Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, RSCAS, EUI Working Papers 2015/24.

se z državo članico odpre konstruktiven dialog tako, da se ji pošlje mnenje o pravni državi (angl. *Rule of Law Opinion*), ob tem pa se ji da možnost odgovora na mnenje in navedbe argumentov. Namen dialoga je, da obe strani skupaj poiščeta rešitev za nastalo situacijo. V celotnem postopku se pričakuje popolno sodelovanje članice, v nasprotnem primeru to negativno vpliva na končno oceno Komisije. Ob tem se kljub vsemu takoj odpre vprašanje, kaj če članica ne želi sodelovati. Komisija prisilnih sredstev namreč nima. Torej, če sodelovanja ni, nam pravzaprav celoten postopek odpade. Če se situacija ne izboljša, izda Komisija priporočila glede pravne države (angl. *Rule of Law Recommendation*) in jih tudi javno objavi, drugače kot pri medsebojni korespondenci. V njem so jasno navedeni razlogi za zaskrbljenost, postavljen pa je tudi časovni rok, v katerem mora članica odpraviti očitane kršitve in o tem obvestiti Komisijo. Komisija ima možnost podati tudi zelo natančna navodila glede svojih pričakovanj o odpravi kršitev. V naslednji – tretji – fazi Komisija spremlja dogajanje v državi članici in nadzoruje, če ta zadovoljivo sprejema njena navodila. Še vedno vse skozi dialog. Če se v določenem času še vedno nič ne zgodi, lahko sledi sprožitve 7. člena. Res pa je, da se to ne zgodi samodejno, kar posamezni avtorji prepoznavajo kot slabost postopka. Postopek je bil prvič sprožen proti Poljski leta 2016,⁶³ kjer so se pokazale vse njegove pomanjkljivosti. Med postopkom so vsi mediji že poročali o tem, da smo samo še korak pred sprožitvijo 7. člena, okoliščina, ki kot rečeno, v Okvirju ni nikjer zapisana. V postopek sta poleg Komisije in članice vpeta še Evropski parlament in Svet, saj sta o situaciji ves čas redno obveščena. Prav tako še vedno ni pravnega standarda glede tega, kaj sistematična grožnja je. To pa posledično pušča odprto široko polje diskrecije.⁶⁴ Čeprav v primeru Poljske dialog ni bil uspešen, se v EU še vedno nagibajo k temu, da bi take težave reševali z dialogom in ne s prevelikim eskaliranjem problema ter pretiravanjem s sankcijami.⁶⁵

Okvir sam ni mišljen kot sredstvo za doseg cilja, temveč je njegov namen, da je že sam po sebi dovolj verodostojen, da bo prinesel rezultate. Čeprav so nekateri Okvir že označili za še en nekoristen mehanizem von Bogdandy meni, da gre za prehitre ocene in da je treba mehanizmu dati čas. Bo pa za uspeh vsekakor potrebnega veliko političnega znanja in pravne domišljije. Gre pa po njegovem mnenju z ustanovitvijo tega mehanizma za korak v pravo smer.⁶⁶ Mehanizem najprej nudi možnost izvajanja velikega političnega pritiska s stra-

⁶³ Sporočilo za medije, <www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2644_en.htm> (16. 10. 2017).

⁶⁴ Dimitry Kochenov in Laurent Pech: From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives, 20. januar 2015, <www.verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/> (16. 10. 2017).

⁶⁵ Chatnham House Rules.

⁶⁶ Armin von Bogdandy, Carlino Antpöhler in Michael Ioannidis: Protecting the EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework, v: MPIL Research Paper Series, št. 2016-04.

ni evropske javnosti (državljanov in ne institucij). Na drugi strani pa Kochenov in Pech novi okvir ocenjujeta kot prenehak, hkrati pa kljub vsemu menita, da je primernejši kot vsakoletno sestankovanje Sveta EU na to temo,⁶⁷ katerega glavni adut je sicer *peer pressure*.⁶⁸

3.3. PREDLOGI ZA POVEČANJE UČINKOVITOSTI EU PRI VARSTVU TEMELJNIH VREDNOT

Ravnokar opisani mehanizmi so EU in državam članicam že na voljo, ker pa zelenih rezultatov še vedno ni, številni menijo, da bi bilo treba mehanizme spremeniti ali pa jih vsaj prilagoditi. Menim, da je treba graditi na že obstoječem mehanizmu in da ne smemo rušiti vsega, kar je že bilo zgrajenega pred nami. Tako je mogoče hkrati ravnati po obstoječem sistemu in hkrati iskati nove rešitve. Prav tako ni nobene potrebe po kompliciranju in iskanju neštetih možnosti. Problem je treba nasloviti z željo, da se ga reši. Eden takih predlogov, ki je bil tudi v akademskih krogih zelo dobro sprejet, je Müllerjev predlog, ki bi odpravil problem nepreglednosti postopka, postavil bi jasne standarde in odpravil arbitrarnost pri sprožanju postopkov. Seveda glede na to, da gre *le* za predlog, ne moremo biti popolnoma prepričani v njegovo učinkovitost, pa vendar so argumenti na Müllerjevi strani. Njegova glavna teza je, da je treba zagotoviti redno spremljanje razmer v vseh državah članicah in potem tudi pravočasno ukrepati, in sicer ob prvih znakih resnih nepravilnosti.⁶⁹ Nekaj takih institucij sicer že imamo, kot na primer pod okriljem Sveta Evrope vse od padca komunizma delujočo Evropsko komisijo za demokracijo skozi pravo oziroma Beneško komisijo. Ideja, na kateri je utemeljena, je bila, da bo ta svetovalni organ novo nastalim državam v Srednji in Vzhodni Evropi (v letih 1991 in 1992) svetoval pri vzpostavljanju in krepitvi demokracije, predvsem tako, da se znotraj držav okrepijo pravne institucije in pravna država. Njena vloga danes ostaja enaka.⁷⁰ Gre za svetovalni organ, ki ga sestavljajo strokovnjaki s področja prava in politike, mnenja katerih pa niso zavezujoča (*soft power*), poleg tega pa se izdajajo samo na podlagi prošnje drugih organov Sveta Evrope ali države same.⁷¹

Kljub strokovnosti pa je Beneška komisija pravzaprav večinoma tiger brez zob. Ta problem s svojim predlogom odpravi Müller, ki predlaga ustanovitev posebne agencije, ki bi spremljala razmere v državah članicah in tudi pravo-

⁶⁷ D. Kochenov in L. Pech, nav. delo (2015).

⁶⁸ A. von Bogdandy, C. Antpöhler in M. Ioannidis, nav. delo.

⁶⁹ J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁷⁰ Člen 1 Revidiranega statuta Evropske komisije za demokracijo skozi pravo iz leta 2002.

⁷¹ Joakim Nergelius: *The Role of the Venice Commission in Maintaining the Rule of Law in Hungary and in Romania*, v: *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, 2015, str. 291–308.

časno sprožila primerne sankcije. Poimenuje jo Kobenhavska komisija. Predpostavke za uspešno delovanje so po njegovem mnenju predvsem razumevanje lokalnega okolja in sposobnost videti širšo sliko ter sorazmerno ukrepanje. Raven pravne države bi bilo treba meriti v vseh državah članicah in ne samo v tistih, ki naj bi bile bolj nagnjene h kršitvam. Agencija bi lahko preiskala situacijo v posamezni državi in sprožila različne sankcije, ki sicer ne bi bile take, kot so predvidene v 7. členu, ampak bolj v obliki denarnih kazni ali pa v odreku pridobitve denarnih sredstev EU. Müller je prepričan, da bi bil z ustanovitvijo nove agencije odpravljen tudi občutek države v postopku, da jo druge države napadajo (in obratno).⁷² Prednost pred Beneško komisijo je v tem, da v EU pogosto veljajo višji standardi kot pa v Svetu Evrope, katere članice so tudi države, ki (za zdaj) nimajo realnih možnosti, da bi opravile test za vstop v EU. Hkrati lahko komisija obravnava le posamezne kršitve, predlagana agencija pa bi imela holistični pristop in bi bila zato v položaju, ko bi lahko delovala celo preventivno, oziroma vsaj dovolj zgodaj ob prvih znakih kršitev in bi pravočasno sprožila potrebne mehanizme. Hkrati pa je Müller najbolj prepričljiv argument podal v obliki, da tako pomembno nalogo, kot je pričujoča, EU preprosto ne more *outsourcati* na zunanje institucije. Če je EU resna pri sankcioniranju, mora sankcije izreči sama in za njimi tudi stati. S tem si bo navsezadnje zvišala tudi ugled in jasno začrtala meje, ki jih ni dovoljeno prestopiti in še pomembneje, da glede kaznovanja kršitev misli resno. S tem bi sčasoma tudi dejansko nastal evropski standard, o katerem se veliko govori, nima pa še konkretne osnove. Ob rednem spremljanju bi se kmalu izrisali vzorci v posameznih državah in posledično v Uniji na splošno.⁷³

O Müllerjevem predlogu se je v akademskih krogih veliko razpravljalo. Tehen pomislek je na primer podal Komárek,⁷⁴ ki pravi, da res ni treba ustanavljati še ene agencije, zlasti zato ker ni nobenega zagotovila, da bo ta res delovala. Poleg tega je za ustanovitev nove agencije potrebno soglasje vseh članic, kar pa je trenutno verjetno nerealno. Težko je pričakovati, da bosta Poljska in Madžarska soglašali z agencijo, ki bo svoje postopke preizkusilo nad njima. Situacijo je treba rešiti učinkovito in po možnosti hitro, ustanavljanje nove agencije pa se lahko zavleče. Menim, da si nobeden ne želi izgovora, da krize v Evropi ni bilo mogoče preprečiti zaradi birokratskih ovir. Precej primernejša možnost je razširitev pooblastil že obstoječi agenciji EU – Agenciji za temeljne pravice (*Fundamental Rights Agency* – FRA).⁷⁵ Na drugi strani sicer von Bogdandy meni,

⁷² J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁷³ Jan Werner Müller: The Idea of Democracy Protection in the EU Revisited, 23. junij 2013, <www.verfassungsblog.de/the-idea-of-democracy-protection-in-the-eu-revisited/> (16. 10. 2017).

⁷⁴ Jan Komárek: The EU Is More Than A Constraint On Populist Democracy, 25. marec 2013, <www.verfassungsblog.de/the-eu-is-more-than-a-constraint-on-populist-democracy/> (16. 10. 2017).

⁷⁵ D. Kochenov in L. Pech, nav. delo (2015).

da bi bilo kljub temu bolje ustanoviti samostojno agencijo, saj naj administrativna enota, kot je FRA, zaradi pomanjkanja legitimnosti ne bi mogla podati političnega mnenja. Prav tako ne bi bilo v redu, če bi ustanovili odbor znotraj Komisije, saj naj bi mu že samodejno manjkala nepristranskost. Da bi preprečili preveliki demokratični primanjkljaj, pa bi bilo treba vključiti še Evropski parlament in Svet. Ob tem se hitro postavi vprašanje, ali se bo ob vključenosti toliko deležnikov sploh kaj premaknilo. Menim, da pri vsem tem le ne smemo pretiravati in da je treba, kdaj komu tudi zaupati, da bo korektno opravil svoje delo. Nedvomno je pomembno, da se izognemo občutku pristranskosti, kljub temu pa pri tem ne smemo pretiravati. Von Bogdandy je Müllerjev predlog nadgradil z idejo, da če bi prišlo do resnih kršitev v posamezni državi članici, bi agencija te rešitve objavila, s tem pa bi bil samodejno sprožen Okvir, od tod naprej pa bi zadevo prevzela Komisija. Pomembno pa je še – enako kot pri Beneški Komisiji – tudi tukaj zaposliti samo najsposobnejše strokovnjake in ljudi, ki razumejo lokalno okolje države, v kateri prihaja do kršitev.⁷⁶

Von Bogdandy je poudaril še eno zelo očitno dejstvo, in sicer da so pravzaprav vsi predlogi teoretikov izolirani. Ne gradijo namreč na že obstoječem, niti ne na predlogih drugih. Iščejo nove rešitve, so celo prepričani, da bodo delovale, hkrati pa gre še vedno samo za predloge, prav tako kot je predlog pravzaprav tudi sam 7. člen, saj nobeden ne ve, kako bi se člen obnesel v praksi. Nikjer ni zagotovila, da bodo predlogi res učinkoviti. Poleg tega pomisleka je treba upoštevati še, da postavljanje temeljev za nove institute zahteva soglasje, čas in denar. Situacije, ki se trenutno odpirajo kar ena za drugo, pa zahtevajo hitro ukrepanje. Zato von Bogdandy predlaga združitev političnega in pravnega mehanizma za zaščito vrednot EU. Gradi na Okvirju pravne države in Müllerjevem predlogu o vzpostavitvi Kobenhavnske komisije. Poleg teh dveh institutov pa postavi še t. i. obrnjeno *solange* teorijo, ki postavlja v ospredje posameznika (in s tem predpostavlja njegovo državljansko aktivnost) in mu daje možnost, da če delovanje vlade države članice vpliva na to, da sam *de facto* ne uživa več pravic, ki mu jih zagotavlja evropsko državljanstvo, lahko državo toži pred Sodiščem EU.⁷⁷

3.4. MOŽNOST AD HOC SANKCIJ

Kot možne rešitve se ponujajo še *ad hoc* sankcije. Slednje so bile na primer uporabljene proti Avstriji⁷⁸ v aferi Haider, tako da so bili prekinjeni vsi diplomatski odnosi. Kot možno se zdi predlaga tudi, da bi članicam, ki kršijo temeljne

⁷⁶ A. von Bogdandy, C. Antpöhler in M. Ioannidis, nav. delo.

⁷⁷ Prav tam.

⁷⁸ W. Sadurski, nav. delo (2010).

vrednote, preprosto prenehali izplačevati kohezijska sredstva.⁷⁹ Nekateri si želijo, da bi že preden bi se sredstva dodelila posamezni članici, poleg že obstoječih pogojev presojalo tudi, ali država spoštuje pravno državo. Slednjemu predlogu nisem naklonjena, saj je ta rešitev preveč pisana z mislijo na Madžarsko in Poljsko, ki sta obe veliki prejemnici teh sredstev. Če predpostavljamo, da bi čez čas začela vrednote kršiti neto plačnica, ji ta ukrep ne bi predstavljal prav nobene sankcije. Stvar je drugačna, če bi šlo za *ad hoc* sankcijo, kar bi bilo bolj sprejemljivo. V tem primeru bi ravnali po načelu udari tam, kjer najbolj boli. Obe državi pa bi zato ta ukrep zagotovo močno občutili.⁸⁰

Poljska je na primer v času tranzicije široko odprla svoje trge tujemu kapitalu, s tem pa sčasoma postala močno vpeta v mednarodne in evropske trge. Z vstopom v EU leta 2004 je začela pridobivati še velike količine kohezijskih sredstev, ki so predvsem namenjena razvoju njenih manj razvitih regij. Gospodarstvo v državi cveti, evrska kriza se je praktično ni dotaknila, imajo tudi stabilen bančni sistem.⁸¹ Velik del proračunskega denarja je zato lahko namenjenega za izvajanje predvidenih politik, predvsem socialne politike, ki zavzema osrednji del programa stranke PiS. Če bi kohezijska sredstva odvzeli, bi to najbolj občutile manj razvite regije same (gre pravzaprav za vse regije, razen Varšave), močno pa bi vplivalo tudi na politiko poljske vlade. Ta bi morala prosto razpolagajoča sredstva prenakazati v te regije, saj bi sicer na eni strani upadla dinamika v gospodarstvu, na drugi strani pa bi sledil neizogiben porast nezadovoljnih državljanov oziroma volivcev. Ne smemo pozabiti, da je velik del volilne baze stranke PiS prav na podeželju. Ob vsem tem pa ne smemo pozabiti niti, da od vseh v Poljsko vloženi sredstev nimajo koristi samo Poljaki, temveč tudi vsa (tuja) podjetja in že omenjeni tuji vloženi kapital. V poročilu so med prednostnimi nalogami med drugim navedena izgradnja modernih transportnih in energetskih omrežij ter ustvarjanje podjetjem prijaznega okolja. Iz tega sledi, da je pravzaprav na koncu v korist vseh, da se država razvija, saj bi sicer sledil izpad dobička mnogim, ne le Poljakom. Po vsem napisanem si zato težko predstavljam, da bo ta sankcija tudi zares kdaj uporabljena.

⁷⁹ T. i. nemški predlog, glej: Germany to propose cutting funds to EU members that violate rule of law, objavljeno: 31. maj 2017, <www.euractiv.com/section/central-europe/news/germany-to-propose-cutting-funds-to-eu-members-that-violate-rule-of-law/> (16. 10. 2017). Predlog je predsednik Evropske komisije Juncker zavrnil. Glej: Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy, <www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996> (1. 6. 2017).

⁸⁰ Poljska je največja neto prejemnica sredstev iz kohezijskega sklada. V obdobju 2014–2020 bo prejela 77,6 milijarde evrov, <www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/poland_en.pdf>. Madžarska bo v istem obdobju prejela 21,9 milijarde evrov, <www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/hungary_en.pdf> (13. 9. 2017).

⁸¹ Irene Hahn-Fuhr in Gert Röhrborn: Nur bedingt rechtspopulistisch, v: Internationale Politik, september/oktober 2017, št. 5, leto 72, str. 61–69.

Poleg tega pa so lahko učinki denarnih sankcij pravzaprav kontradiktorni, kakor bom pokazala v četrtem razdelku. Menim pa tudi, da bi težko argumentirali, da je s tem ukrepom kaznovana madžarska oziroma poljska vlada, ki sta sicer obe demokratično izvoljeni, saj bi posledice najbolj čutili ljudje. (To ločitev pa je mogoče narediti pri 7. členu, pri katerem je dejansko samo vlada tista, ki ne more glasovati). Nezadovoljstvo z Unijo bi se samo povečalo, nacionalne vlade bi nedvomno pridobile še večjo podporo, ostal pa bi tudi samo še eden od problemov, s katerimi bi se EU morala ukvarjati.

Ena od možnih *ad hoc* sankcij je tudi, da bi za članico ustvarili tako okolje, kot da ne bi bila več članica. To je še korak dlje, kot če bi ji vzeli kohezijska sredstva. Tukaj je možnih več ukrepov, na primer vnovična uvedba mejnih kontrol, carine ipd. Sama pa ne bi nikakor šla tako daleč, da bi državo iz EU izključila,⁸² saj menim, da EU ni organizacija, ki bi lahko neubogljivega člana preprosto izključila. Ob tem bi se odprlo še vprašanje, kdo bi se lahko pravzaprav odločil, kdaj izključiti članico, ter ali EU to sploh sme storiti, saj za to v Pogodbah ni ustrezne podlage. Tudi če bi državo res izključili ali pa samo suspendirali, bi problem ostal, v konkretnem primeru, v samem geografskem srcu Evrope in bi se bilo treba z njim ukvarjati tudi v prihodnje. Na to je mogoče gledati popolnoma pragmatično, in sicer dokler je članica znotraj povezave, obstaja bistveno več vzvodov v razmerju do nje, kot pa v razmerju do nečlanice. Podoben argument dajejo sicer tudi člani stranke EPP, in sicer v odgovor na očitke, češ zakaj Orbánove stranke preprosto ne izključijo iz svojih vrst. Odgovarjajo jim, da ne morejo nekoga izključiti zgolj zato, ker se z njim ne nujno strinjajo⁸³ in pa tudi zato, da ga imajo lahko pod nadzorom. Je pa vprašanje, ali to zadnje res deluje, saj nasprotniki trdijo, da ga pustijo na miru izključno za to, ker glasuje v parlamentu tako kot želi stranka.

V zvezi s strankami v Evropskem parlamentu se je pojavil še težko pričakovan predlog Evropske komisije o spremembi njihovega financiranja.⁸⁴ Predlog bo, če bo sprejet, spremenil pogoje financiranja predvsem za tiste politične stranke, ki so usmerjene protievropsko in ne spoštujejo vrednot, naštetih v 2. členu. Menim, da je tak ukrep dober, saj ni smiselno, da bi financirali tiste stranke, ki so usmerjene odprto protievropsko in je njihov cilj konec EU in ne na primer reformiranje EU. Glede na njihova močna čustva je pravzaprav čudno, da sploh sedijo v Evropskem parlamentu, vendarle pa je treba upoštevati tudi, da ne gre za prav nizka sredstva, zaradi česar je sedenje na dveh stolih nedvomno

⁸² J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁸³ James Kirchick: EU Conservatives Have a Hungary Problem, 29. maj 2013, <www.spiegel.de/international/europe/hungarian-government-puts-european-conservatives-in-tough-spot-a-902620.html> (16. 10. 2017).

⁸⁴ Predlogjedostopenna:<www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/15/40/EU_154004/imfname_10744618.pdf>, 13. september 2017 (14. 10. 2017).

mamljivo. Timmermans pa ob tem poudarja, da predlog niti slučajno ne želi narekovati vsebine programov evropskih strank.⁸⁵ Menim, da je predlog bolj usmerjen na stranke, kot je UKIP, ne pa na stranke, kot je Fidesz. Ob vsem tem bi bilo nujno zagotoviti še, da pri odvzemanju in dodelovanju sredstev ne bi bilo samovoljnosti, temveč da se to zgodi šele, ko bi bila za to močna podlaga, na primer ko bi bil sprožen postopek po 7. členu.

Če se navežem še na zgoraj začeto misel, glede možnosti izključitve države članice, bi poudarila še naslednje. Kljub izključitvi države bo morala EU slej ko prej kot odgovoren regionalni akter vendarle posredovati. Problem bo namreč ostal evropski, pa če je članica v EU ali ne. Odvzem članstva bi celotno zadevo nedvomno samo še poslabšal, saj si lahko predstavljamo, da bi se v dotični državi vzbudila protievropska čustva, njihovi voditelji pa bi pri njihovem razpihanju aktivno pomagali. Pomembno je poudariti tudi, da ni časa za iskanje nasprotnikov in sovražnikov. Stara celina tega pod nobenim pogojem res ne potrebuje več.

Kaznovanje članic odpre še en sporen vidik, in sicer države so si med sabo prirejene in ne podrejene. S čim je utemeljena upravičenost do kaznovanja? Z našo zaskrbljenostjo zaradi skupnega dobrega? Argument me ne prepriča. Seveda menim, da je nekaj treba narediti, da stvari ne uidejo predaleč. Menim, da je najboljša rešitev dialog, ki bo obema stranema prinesel sprejemljive rezultate. Pri analiziranju člankov in predlogov posameznih avtorjev imam občutek, da se na praktičnost oziroma občutljivost zadeve nekateri sploh ne ozirajo. Ni prav zahtevno pozivati k sankcioniranju nečesa, kar mi menimo, da je prav, vendar menim, da tako v praksi ne gre. S tem v mislih pa je treba ravnati pametno in tudi taktično. Pravilno je treba komunicirati tako z javnostjo v državi kršiteljici kot tudi z javnostjo v drugih državah. Zaradi narave postopka se lahko zelo hitro vzbudijo močna protievropska čustva. Če bo EU uporabljala različna sankcioniranja držav, bo morala svoje ravnanje natančno utemeljiti in to tudi pravilno posredovati ciljni javnosti. Dvomim namreč, da bo povprečen državljan znal racionalno oceniti, da so sankcije proti njegovi državi dolgoročno pravilna odločitev. Bolj menim, da bi se vsi drugi počutili dobro, ker so končno naredili nekaj za zaščito liberalnega sveta, ob čemer pa seveda še vedno ostaja dvom o dejanski učinkovitosti sankcij.

Vse skupaj je precej kompleksnejša kot preprosto (deloma tudi populistično) pozivanje k sprožitvi sankcij za vsako ceno. Zavedati se je treba, da nobena trajna sprememba, vsiljena od v zunaj, ne more biti učinkovita. Spremembe morajo priti od znotraj. Torej, če EU ne more prav veliko doseči s sprožitvijo takih ali drugačnih sankcij, se mora problema lotiti pri vzroku in se vprašati, zakaj

⁸⁵ Anti-EU parties face funding cuts, 15. september 2017, <www.euobserver.com/institutional/139036> (14. 10. 2017).

do podpore avtoritarnim voditeljem pride. O tem več v naslednjem razdelku. Ni pa dovolj razčistiti samo, zakaj do tega pride, temveč tudi kaj lahko proti temu naredimo. Če bi to vprašanje rešili, se nam ne bi bilo treba ukvarjati z vprašanji, kot so, ali se EU sploh lahko vmešava, kako se najbolje odzvati, sankcije da ali ne ipd. Vsi do zdaj naštetih predlogi so pravzaprav le gašenje požara. Vzroka za njegov nastanek pa s tem nismo rešili. Probleme je treba reševati pri njihovem vzroku, če jih želimo resnično izkoreniniti.

4. Rešitev socialnih (in drugih) težav kot preventiva pred Orbánom in Kaczyńskim

Če želimo doseči trajno rešitev, je treba predvsem nasloviti vse tiste elemente, ki zagotavljajo delovanje demokracije. To pomeni predvsem dvoje: na eni strani je treba okrepiti vse bolj izginjajoči srednji sloj, na drugi pa je treba nekaj ukreniti proti vse bolj razslojeni družbi. Na Madžarskem je na primer očiten prepad med Budimpešto in preostalimi deli države, ki so precej revnejši in precej manj razviti kot prestolnica. Poleg tega je zanjo značilno, da sta tako najvišji kot tudi srednji sloj tenka, na drugi strani pa je zelo velik najnižji sloj.⁸⁶ Podobno, pa vendar bistveno bolje, je na Poljskem. Srednji sloj je prav tako razmeroma maloštevilen, vendar je trend že nekaj časa pozitiven.⁸⁷ Tako je predvsem zaradi izjemnega gospodarskega razvoja Poljske in že omenjenih številnih tujih vlaganj vanjo. To jasno podpira moje stališče, da bi oba navedena problema najlažje rešili tako, da bi zagotovili še dodatna vlaganja v državo. Del teh sredstev so nedvomno tudi evropska kohezijska sredstva. S tem v mislih postane predlog ukinitve dodatnih sredstev iz evropskega proračuna dolgoročno najmanj neučinkovit, če ne celo kontraproduktiven. Poleg odvzema možnost večje gospodarske povezanosti znotraj Evrope in večjega blagostanja med ljudmi, so posledica odvzema tudi negativna čustva posameznikov, ki se nedvomno obrnejo k tistim, ki jim ponujajo zaščito, to pa so lahko prav avtoritarni voditelji, saj imajo slednji največ podpore med tistimi, ki so v procesu globalizacije potegnili najkrajšo.⁸⁸

Poleg neposrednih vlaganj v državo in skrb za njen razvoj je treba pozornost usmeriti tudi na socialno politiko posamezne države. Res je, da so za sle-

⁸⁶ Albert Fruzsina, David Beáta, Kristóf Luca, Róbert Péter in Andrea Szabó: Mapping the Hungarian Class Structure, Institute for Political Science, Centre for Social Sciences Országház, 2014, <www.static.uni-graz.at/fileadmin/veranstaltungen/twenty-five-years-after/presentations/ClassMapGrazPRRobert.pdf> (16. 10. 2017) in István György Tóth: In Search of the Middle Class, Hungary, november 2015, <www.researchgate.net/publication/284344689_In_search_of_middle_class_Hungary> (16. 10. 2017).

⁸⁷ Ismail Radwan: Avoiding the Middle Income Trap in Poland, 18. avgust 2014, <www.worldbank.org/en/news/opinion/2014/08/19/avoiding-the-middle-income-trap-in-poland> (16. 10. 2017).

⁸⁸ F. Solt, nav. delo.

dnjo sicer pristojne državne članice, EU pa bi kljub temu lahko pomagala tudi tako, da bi vzpostavila nove smernice, priporočila, spodbude ipd.

Drugi element, ki je potreben za delovanje demokracije, pa je želja ljudi, da demokracija res deluje. Treba je zagotoviti državljansko aktivnost širšega kroga ljudi. Če tega namreč ni, je, kakor pravi Judt, bolje, da bi se z vladanjem ukvarjal ožji krog ljudi, ki bi mu bilo mar, kot pa zdaj, ko se v teoriji ukvarjamo vsi, v bistvu pa pravzaprav nihče. Kot sem že navedla v prvem delu članka, demokracija ne pomeni samo volitev, ki se jih na primer v Srednji in Vzhodni Evropi udeležuje bistveno manj ljudi kot na primer na Nizozemskem, kjer je bilo na zadnjih volitvah več kot 80-odstotna udeležba.⁸⁹ Demokracija preprosto ni smiselna, če volivci nimajo namena sodelovati pri vodenju države. Poleg večje državljanske aktivnosti je treba zagotoviti še večjo angažiranost javnosti, medijev, intelektualcev in opozicije. Treba je ustvariti družbeno kulturo oziroma občutek, da je ljudem mar, kaj se dogaja. Angažiranost je mogoče doseči samo z večjim izobraževanjem ljudi. Ljudem je treba predstaviti, kaj demokracija je, kako deluje in kakšne so njene prednosti. Ne delam si utvar, da bo potem vse zanimalo, kaj se dogaja z državo, vendar pa bo verjetno odstotek teh ljudi večji. Menim tudi, da si ljudje ne želijo avtoritarizma *per se*, ker pa jih politika ne zanima, hkrati pa si želijo rezultatov oziroma boljšega življenja, pač podprejo tistega, ki se kaže kot najbolj prepričljiv. Avtokratski vodja pa je tak že po definiciji, saj v nasprotju z demokratično izvoljeno vlado, ki mora pri skoraj vsaki odločitvi iskati zaveznitva in delati kompromise, se on(a) samo odloči.

Orbán se sprašuje, čigava skrb so evropske vrednote. Sam meni, da je to naloga ljudi in ne Bruslja.⁹⁰ Menim, da ima deloma prav. Seveda je treba pustiti, da ljudje sami izberejo, v kakšni državi živijo, kako želijo živeti in po kakšnih vrednotah se želijo ravnati. Vendar jim je treba dati možnost izbire, ki je na Madžarskem pravzaprav ni, saj je Orbán trenutno politično premočan in kot tak brez resne opozicije. Menim, da tudi namerno meša različne stvari med sabo in jih vse predstavlja pod enim pojmom, pod enim argumentom. Seveda vse, kar naredi, in vse, kar zagovarja, ni napačno. Orbán lahko pospešuje vrednote, kot jih želi znotraj svoje države, ljudje jim lahko sledijo ali pa jim ne. Navsezadnje je stvar posameznika, po kakšnih vrednotah se bo ravnal. Menim pa, da lahko EU glede najbolj temeljnih evropskih vrednot vendarle dvigne glas, opomni svojo članico, se z njo pogovori in jo po možnosti spravi nazaj v evropske okvire.

Vse bolj se kaže, da bo treba rešitev za krizo iskati v ljudeh in ne zgolj v Orbánu. Problem niti ni v Orbánu samem, je pa on vrh ledene gore. Cilj se tudi

⁸⁹ Na Nizozemskem slavi vladajoča stranka premierja Rutteja, 15. marec 2017, <www.rtvsllo.si/svet/na-nizozemskem-slavi-vladajoca-stranka-premierja-rutteja/417393> (16. 10. 2017).

⁹⁰ Orbánov govor na kongresu stranke SDS, 2. junij 2017, <www.sds.si/novica/viktor-orban-janez-jansa-je-neizprosen-demokrat-borec-za-svobodo-14040> (15. 6. 2017).

ni boriti proti njemu ter ga slikati kot sovražnika liberalne Evrope, kajti na njegovem terenu pod njegovimi pogoji EU ne more zmagati. Ubrati bi bilo treba drugačno taktiko in vključiti Madžare. Treba bi bilo stopiti mednje in si tam ustvariti priložnosti. Pri tem imam v mislih predvsem prikazovanje prednosti EU ter koliko imajo lahko od nje koristi. Mogoče bi lahko pojasnili tudi svojo plat zgodbe o trenjih z njihovo vlado. Kakorkoli že, postati pa morajo del javnega dialoga, s čimer se strinja tudi Timmermans. Orbán sicer ni nujno, da bo del rešitve na Madžarskem, del rešitve pa bodo nedvomno morali biti Madžari. Drugače ne bo šlo.⁹¹

Omeniti velja še, da glede na to, da se predstavlja za demokrata, bodo razpisane redne volitve in volivci bodo lahko takrat povedali, ali se z njegovim načinom dela res strinjajo ter kaj si mislijo o njegovem načrtu o spremembi režima v državi. Možnost političnega zasuka pa zahteva tudi obstoj možnosti izbire. Zato se bodo morali zamisliti ne samo volivci, temveč tudi politiki, civilne iniciative in drugi, ki lažje kot en sam posameznik dajo glas nestrinjanju s trenutno politiko in s tem podlago spremembam. Kot sem že zapisala, bodo spremembe morale priti od znotraj, tj. v državi, kajti če bodo vsiljene od v zunaj, jih ljudje prav zato ne bodo sprejeli pozitivno, pa naj bodo še tako dobronamerne. Menim, da se je veliko pametneje kot boriti se proti Orbánu in proti Kaczyńskemu in proti njima podobnim, da zavzeti za demokracijo, svobodo in evropske vrednote.

5. Zaključek

Iskanje kratkoročnih rešitev brez razmisleka o posledicah dolgoročno ni vzdržno. Prav tako ni primerno niti pozivanje po ali denarnih sankcijah ali po takojšnji uporabi 7. člena brez večjega razmisleka o posledicah. Na kocki je več kot le spraševanje, ali je varstvo vrednot sploh smiselno. Mogoče je tudi, da se pod besedo vrednota ustvari napačen vtis, da se za kaj tako neoprijemljivega pa res ne spleča boriti in saj je vseeno, če kdo naredi kaj malo po svoje. Ampak ko ljudje gledajo Evropo od zunaj, predvsem države, ki si ji želijo pridružiti, in ljudje, ki tukaj iščejo boljšo prihodnost, v Evropi vidijo vrednoto, vidijo boljši način življenja, vidijo družbo, ki deluje. In dejansko Evropo samo vidijo kot vrednoto. Tudi Evropejci se moramo zavedati, kaj imamo in kaj smo dosegli. To zavedanje je treba razširiti, ga poglobiti ter ga zavarovati, saj nikakor ni samozamevno. Evropa ni enako EU in menim, da Evrope ne bi smeli vedno reducirati samo nanjo, čeprav se prav skozi slednjo zdaj najbolj povezujemo. Pa vendar je ustanovitev EU ogromen dosežek, ki ga ne smemo ogrožati z nespametnimi potezami, ne z všečnim govorjenjem tako s strani samosvojih držav članic kot

⁹¹ M. Krupa, H. Wefing in U. Ladumer, nav. delo.

tudi s strani drugih držav oziroma institucij EU, niti ne z iskanjem nasprotnikov znotraj iste povezave. Smo v času, ko je bistveno, da Evropa drži skupaj. Svet se ne konča na našem pragu. Unija je v času svojega delovanja dosegla razmeroma močan ugled v svetu. Zato menim, da je treba na tem graditi in to tudi upravičiti. Hkrati pa menim, da bo EU sprva morala sama pri sebi doumeti in razčistiti, da lahko svoj vpliv in verodostojnost tako znotraj kot tudi zunaj svojih meja poveča le tako, da bo tudi sama spoštovala svoje vrednote. Predvsem menim, da je bistveno, da dana pravila in postavljeni standardi veljajo za vse enako.

V prehodnem obdobju bi bilo najbolje, da bi še naprej uporabljali obstoječ sistem varovanja temeljnih vrednot, hkrati pa bi na dosedanjih izkušnjah gradili novega. Zavedati se je treba, da EU ni končan projekt, temveč je projekt v nastajanju. Slednje pomeni, da ga je treba prilagajati, spreminjati, predvsem pa izboljševati. Ker gre za prvi tako obsežen projekt, se je treba zavedati tudi, da ne more biti popoln. Evropejci se ne moremo učiti na napakah drugih, lahko se učimo le na lastnih napakah. To pa je postopen proces, ki zahteva čas in izkušnje. Najboljši čas za spremembe so krize, ki osvetlijo področja, ki jim je treba v prihodnje nameniti dodatno pozornost.

Obstaja seveda možnost, da ima Orbán pri svojem mišljenju prav in da se bo sčasoma pokazalo, da je Madžarska zaradi te spremembe uspešnejša in da ljudje živijo bolje. Vendar izkušnje nas učijo, da se avtoritarni režimi niso izkazali kot najuspešnejši modeli vladanja. Zato je treba začeti reševati probleme pri njihovem izvoru, tj. v družbi. Najpomembnejše od vsega pa je vzdrževati in voditi dialog z državami, ki nekoliko odstopajo od nekega (nedoločene) evropskega standarda. Če ga ne bo in bodo državi tako ali drugače rešitve vsiljene, bo imela ena stran vedno občutek poraženca, kar pa lahko vodi izključno v zamere. Timmermans meni, da se evropska družba počasi spet vrača k svojim temeljnim vrednotam. Pravijo, da šele, ko začenjš izgubljeni oziroma ko nekaj izgubiš, začneš ceniti, kar imaš. Mogoče se je nam Evropejcem zgodilo enako. Evropa ni zgolj enotni trg, valuta in svoboda gibanja. Evropa so, kakorkoli obrnemo, naše vrednote. Ljudje, ki protestirajo na ulicah Varšave, Budimpešte in Bukarešte, ne protestirajo z mislimi na skupni trg oziroma na Komisijo, temveč zato, ker jim evropska zastava nekaj pomeni, in pomeni vrednoto.⁹²

⁹² M. Krupa, H. Wefing in U. Ladumer, nav. delo.