



Centar za
demokraciju
i pravo
Miko Tripalo

Centre for
Democracy
and Law
Miko Tripalo



Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU: pouke iz najnovije države članice



European Values and the Challenges of EU Membership:

Lessons Learned from the
Newest Member State



Dario Čepo
Vanja Mladineo



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union





Ovaj se *policy* dokument temelji na zaključcima tekstova objavljenih u knjizi *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, koja je bila glavni rezultat Jean Monnet projekta Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo *Europske vrijednosti u novoj državi članici: Hrvatska u prvih pet godina članstva u EU*. Projekt se usredotočio na razumijevanje važnosti usvajanja, očuvanja i implementacije temeljnih europskih vrijednosti u državama članicama, s naglaskom na Republiku Hrvatsku. Ta knjiga, koja je izvor velikog dijela analiza i nekih preporuka u ovom *policy* dokumentu, nudi uvide u značenje i evoluciju pojma europskih vrijednosti. Ona analizira kako se europske vrijednosti promatraju u cjelini i usvajaju u nekima od država članica EU te daje komparativni pregled određenih vrijednosti, poput vladavine prava ili slobode medija.

Namjera ovog projekta, članova projektnog tima i suradnika bila je pružiti potencijalna rješenja za problem temeljnih vrijednosti u Europskoj uniji, što one znače za pojedine države članice i potencijalne članice te što EU i zemlje članice mogu učiniti kako bi osigurali da one ostanu osovina zajedničkog europskog projekta u ovim nesigurnim vremenima i u budućnosti. Ovaj *policy* dokument nadovezuje se na nalaze iz knjige i vodi ih korak dalje, istražujući konkretnije načine za poboljšanje čuvanja i poštivanja temeljnih vrijednosti u budućnosti i usmjeravanje država članica na ozbiljno shvaćanje ideje internalizacije europskih vrijednosti, s posebnim fokusom na ponovno potvrđivanje zajedničkih vrijednosti u predstojećoj Konferenciji o budućnosti Europe.

This *policy* paper is based on the conclusions presented in the book *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in the Comparative Perspective*, which was the principal output of Centre for Democracy and Law Miko Tripalo's *European Values in a New Member State: Croatia in the First Five Years of EU Membership* Jean Monnet project. This project focused on understanding the importance of adopting, respecting, and implementing fundamental European values in member states, with a specific focus on Croatia. The resulting book, which is the source of much of the analysis and some of the recommendations in this paper, offers insights into the meaning and the current state of the idea of European values. It analyses how European values as a whole are viewed and adopted in several EU member states and then takes a comparative view across specific values, such as the rule of law or media freedom.

Ultimately, the intention of this project, the project team members and collaborators was to provide potential solutions for the problem of the diminishing role of fundamental values in the European Union, what they mean to individual member states and potential members, and what the EU can do to make sure they remain an essential building blocks of the common European integration project, both in these uncertain times and in the future. This *policy* paper takes the findings in the book a step further and explores ways to enhance the retention of and respect for the European values in the coming decades and to focus member states on taking seriously the idea of internalizing those values, with special focus on reaffirming them in the upcoming Conference on the Future of Europe.

Problem internalizacije, očuvanja i širenja temeljnih europskih vrijednosti među državama članicama, ali i u procesu pristupanja, iskristalizirao se kao jedno od ključnih otvornih pitanja u planovima za budućnost Komisije pod vodstvom Ursule von der Leyen i kamen spoticanja u pregovorima o paketu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Međutim, čelnici institucija EU-a i šefovi država članica još uvijek oklijevaju zauzeti čvrsti stav oko pitanja vrijednosti i odgađaju suočavanje s njim, iako to vjerojatno neće moći raditi još dugo. Zdrava Europska unija, koja se može suprotstaviti svim nadolazećim izazovima, mora se moći pozabaviti ulogom svojih temeljnih vrijednosti i njihovim mjestom u europskoj budućnosti.

★ Ideja ovog *policy* dokumenta je potaknuti što konkretniju javnu raspravu o vrijednostima i predložiti djelotvorne načine na koje EU može svoj fokus preusmjeriti s ispraznih izjava o vrijednostima, koje se koriste kad god je to politički pogodno, na ozbiljnu posvećenost očuvanju i promicanju vrijednosti kao temelja svih budućih politika EU-a. Još naglašenije, cilj ovog dokumenta također je pomoći u podizanju svijesti među nacionalnim i europskim kreatorima javnih politika o optimalnim načinima pristupanja zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama u smislu ispunjavanja kriterija u procesu pristupanja, u kontekstu usvajanja i očuvanja europskih vrijednosti.

The problem of internalizing, preserving and spreading fundamental European values among member states, as well as in the accession process, has crystallized as a key consideration of Ursula von der Leyen Commission's plans for the future and one of the stumbling blocks in the multiannual financial framework (MFF) package negotiations. Yet the leaders of EU institutions and heads of member states are still dancing around the issue of values and deferring dealing with it, though they will likely not be able to do this for much longer. A healthy European Union, and one that can stand up to all the upcoming challenges must be able to address the role of its fundamental values and their place in the future of Europe.

★ The idea behind this policy paper is to make the discussion about values as concrete as possible and to propose actionable ways in which the EU can shift its focus from hollow pronouncements about values that are used whenever politically convenient to a serious commitment of preserving and promoting values as an underpinning of all EU future policies. More pointedly, the goal of this policy paper is to help raise awareness among national and European policy-makers about optimal ways of approaching candidate countries and potential candidate countries in terms of the accessions requirements regarding the adoption and preservation of European values.





Kontekst

Background


Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) jasno kaže da je Europska unija utemeljena „na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“ Nadalje, članak 6. ističe da temeljna prava „zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.“ Ugovori o EU osiguravaju pravno obvezujuće mehanizme, poput članka 7. UEU-a i članka 258–260 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kako bi se spriječile ozbiljne povrede temeljnih vrijednosti, posebno vladavine prava, i omogućilo institucijama EU da djeluju kad se takav prekršaj dogodi.

Postoje i manje formalni i u osnovi neobvezujući alati, kao što je EU *Justice Scoreboard*, koji svake godine priprema Komisija s ciljem pružanja državama članicama usporedivih podataka o neovisnosti, kvaliteti i učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava, koji one mogu koristiti za pokretanje reformi i poboljšanja sustava. Noviji alat je *Annual Rule of Law Dialogue*, čiji je cilj razmjena dobrih praksi između država članica, institucija EU-a i Agencije za temeljna prava (FRA), usredotočujući se na drugu temu svake godine u okviru vladavine prava. Europska komisija je 2014. godine uvela još jedan mehanizam, nazvan *Rule of Law Framework*, čiji je cilj adresiranje kršenja vladavine prava u EU. Namjera je *Rule of Law Frameworka* spriječiti da nove prijetnje vladavini prava eskaliraju do točke kada Komisija mora pokrenuti mehanizme iz članka 7. To je interaktivni postupak razmjene između Komisije i dotične države članice, a sastoji se od procjene, preporuka i monitoringa Komisije te odgovora države članice.

Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) clearly states that the European Union is “founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.” Furthermore, Article 6 outlines that fundamental rights “as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law”. The EU treaties provide legally binding mechanisms, such as Article 7 of the TEU and Articles 258–260 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) to prevent serious breaches of fundamental values, especially the rule of law, and enable EU institutions to act when such a breach happens.


There are also less formal and essentially non-binding tools, such as the EU *Justice Scoreboard*, prepared annually by the Commission with the goal of providing member states with comparative data on the independence, quality, and efficiency of national justice systems to be used for their reforms and improvements. Another more recent tool is the *Annual Rule of Law Dialogue*, aimed at exchanging good practices between member states, EU institutions, and the EU *Fundamental Rights Agency*, focusing on a different subject each year within the rule of law framework. In 2014 the European Commission introduced another mechanism called the *Rule of Law Framework* aimed at addressing violations of the rule of law in the EU. The goal of the *Rule of Law Framework* is to prevent emerging threats to the rule of law from escalating to the point where the Commission has to trigger Article 7 mechanisms. It is an interactive process of exchange between the Commission and the member state in question and it consists of the Commission’s assessment, recommendations, and monitoring and the member state’s follow-up.

U srpnju 2019. godine Komisija je pokrenula *Rule of Law Review Cycle*, koji se sastoji od godišnjeg *Rule of Law Report*a, koji pokriva sudsku zaštitu od strane neovisnih sudova, podjelu vlasti i provedbu zakona EU-a, korupciju, medijske slobode i izbore. On predlaže proširenje *Justice Scoreboard*a kako bi se obuhvatila kaznena i upravna pitanja te uspostavu mreže nacionalnih kontaktnih točaka za prikupljanje informacija i osiguravanje dijaloga s državama članicama. Ovo je obuhvatniji instrument koji proširuje praćenje drugih temeljnih vrijednosti, a ne samo vladavinu prava.

 Drugi opsežniji nadzorni mehanizam godišnje je izvješće o primjeni temeljnih prava i sloboda u Povelji o temeljnim pravima, koje objavljuje Komisija. To izvješće prikazuje napredak u područjima u kojima je EU ovlaštena intervenirati, prikazujući kakvu je ulogu Povelja imala u pojedinim slučajevima, posebno onda kada se predlagalo novo zakonodavstvo EU-a. To se izvješće temelji na djelovanju institucija EU-a, pismima šire javnosti i pitanjima i peticijama Europskog parlamenta.

Neke države članice, konkretnije Bugarska i Rumunjska, podložne su još jednom alatu za praćenje koji sadrži elemente koji se odnose na temeljna prava. Riječ je o Mehanizmu suradnje i provjere (*Cooperation and Verification Mechanism - CVM*). Međutim, to je *ad hoc* instrument, nastao kao produkt određenog trenutka i specifičnih okolnosti. Nema tendencije, kao što to može potvrditi slučaj hrvatskog pristupanja, da se nastavi s takvim postpristupnim mehanizmima nadzora. Stoga se CVM može promatrati kao jednokratni alat, iako on pruža puno informacija o procesu zaštite temeljnih vrijednosti u postpristupnom razdoblju.

In July 2019, the Commission launched a *Rule of Law Review Cycle*, which consists of the annual *Rule of Law Report* covering judicial protection by independent courts, separation of powers and enforcement of EU law, corruption, media freedoms, and elections. It proposes broadening the *Justice Scoreboard* to include criminal and administrative justice and setting up a network of national contact points to gather information and ensure dialogue with member states. This is a more comprehensive instrument that extends the monitoring of other fundamental values beyond just the rule of law.

 Another more comprehensive monitoring tool is the annual report on the application of the fundamental rights and freedoms in the Charter of Fundamental Rights published by the Commission. It shows progress in areas where the EU has the authority to intervene, showing how the Charter figured into specific cases, especially when new EU legislation is proposed. This report is based on the actions of EU institutions, letters from the general public, and questions and petitions from the European Parliament.

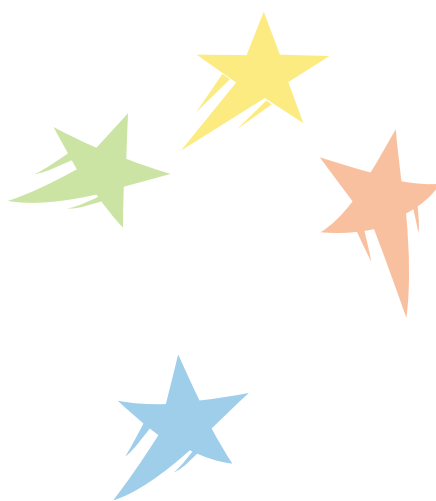
Some member states, notably Bulgaria and Romania, are subjected to yet another monitoring tool containing elements related to fundamental rights, called the *Cooperation and Verification Mechanism*. However, this is an *ad hoc* instrument, tailored for a specific time frame and circumstances. There is no inclination, as the case of Croatian accession can attest, to continue with post-accession mechanisms of oversight. Hence, CVM can be seen as a one-time tool, albeit one which provides a lot of information on the process of safeguarding fundamental values in the post-accession period.

Što se tiče potencijalnih država članica, pitanje integracije i internalizacije vrijednosti Europske unije dobiva na važnosti, posebno imajući u vidu primjere novijih država članica i njihove regresije u različitim segmentima očuvanja temeljnih vrijednosti. Proces pristupanja sadrži formalno definirane i pomno praćene kriterije koji su usmjereni na to da zemlje kandidatkinje prihvaćaju i integriraju temeljne vrijednosti u svoja društva i institucije. Jedan od tih, takozvanih Kopenhaških kriterija, ističe izgradnju stabilnih institucija (demokracija, vladavina prava, ljudska prava te poštivanje i zaštita manjina), kao ključni uvjet pristupanja. Nadalje, načelo uvjetovanosti omogućuje Europskoj uniji da poštivanje temeljnih vrijednosti, posebno u području vladavine prava i ljudskih prava, predstavi kao *sine qua non* uvjet članstva za buduće države članice.

★ U slučaju Hrvatske, vrijednosti EU bile su čvrsto ugrađene u uvjete navedene u poglavlju 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i kao takve imale su važnu ulogu u hrvatskim pristupnim pregovorima. Iako je pregovarački proces u Hrvatskoj u cjelini bio prilično netransparentan, o temeljnim vrijednostima se u javnosti često raspravljalo tijekom tog razdoblja, posebno od strane različitih aktera civilnog društva. To se ponajviše odnosilo na vladavinu prava, neovisnost sudstva, manjinska prava i borbu protiv korupcije. Nakon što se Hrvatska pridružila Europskoj uniji, monitoring i nadzor institucija EU-a su nestali, a kao i kod svih ostalih država članica, integracija temeljnih vrijednosti postala je prvenstveno nacionalna odgovornost.

As far as potential member states are concerned, the issue of integrating and internalizing EU values has been gaining in importance, especially when keeping in mind the examples of the newer member states and their backsliding in different segments of fundamental values. The accession process contains formally-defined and closely-monitored criteria, which are aimed at candidate countries accepting and integrating fundamental values. One of these, so-called Copenhagen criteria, outlined achieving stable institutions (democracy, the rule of law, human rights, and respect for and protection of minorities), as a key condition of accession. Moreover, the conditionality principle allows for the EU to present adherence to fundamental values, especially in the area of rule of law and human rights, as a condition *sine qua non* of EU membership for future member states.

★ In the case of Croatia, EU values were firmly incorporated in the conditions outlined in Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) and as such played an important role in Croatia's accession negotiations. Though the negotiation process in Croatia was overall quite opaque, fundamental values were, nevertheless, often publically discussed and debated during this period, especially by diverse civil society actors. This especially refers to the rule of law, the independence of the judiciary, minority rights, and combating corruption. After Croatia joined the EU monitoring and oversight by EU institutions faded, and as with all the other member states, the integration of fundamental values primarily became a national responsibility.





Definicija problema

Problem Definition

Ključni problem koji je potaknuo pisanje ovog *policy* dokumenta (kao i druge publikacije projekta – knjige *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*) jest nesposobnost Europske unije da reagira na ozbiljne prekršaje protiv temeljnih vrijednosti koje čine države članice i neučinkovitost mehanizama dizajniranih da čuvaju vrijednosti EU navedene u članku 2. Dodatni aspekt ovog problema neuspjeh je načela uvjetovanosti u postpristupnom razdoblju zbog čega su neke novije države članice napustile svoju predanost temeljnim vrijednostima kojih su se (barem deklarativno) pridržavali tijekom procesa pristupanja.

Kao što je prethodno rečeno, vrijednosti EU-a trebale bi biti temelj na kojem se gradi Europska unija i podloga odlukama i politikama Europske unije i država članica. Pridržavanje temeljnih vrijednosti osnova je na kojoj se gradi i održava međusobno povjerenje i suradnja između država članica i njihovih institucija. Te vrijednosti su također svojevrsno obećanje država članica i institucija EU svim građanima zemalja EU da su jednaki pred zakonom i da su njihova prava i slobode zaštićeni (bez obzira pripadaju li većini ili manjini). Kada se jedna ili više država članica odmaknu od zaštite ovih temeljnih vrijednosti, one na taj način iznevjere svoje građane (često one najugroženije) i ugrožavaju povjerenje i suradnju između država članica. U tim slučajevima EU i njezine institucije imaju zajedničku odgovornost i obvezu djelovati

The key issue addressed in this *policy* paper (as well as in the other publication – the book *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in Comparative Perspective*) is the EU's inability to react to serious transgressions against fundamental values committed by member states and the ineffectiveness of mechanisms designed to uphold EU values outlined in Article 2. Another aspect of this issue is the failure of the conditionality principle in the post-accession period causing some of the more-recent member states to reverse their commitment to those fundamental values that they (at least declaratively) adhered to during the accession process.

As previously stated, fundamental EU values are meant to be the foundation upon which the European Union is built and the underpinning of the internal and external decisions and policies made by the EU and its member states. Adhering to these values is the basis upon which the trust and mutual cooperation is built and maintained between member states and their institutions. These values are also a promise by the member states and the EU institutions to all the citizens of EU countries that they are equal before the law and that their rights and freedoms are protected (no matter if they belong to a majority or a minority). When one or more of the member states depart from protecting these fundamental values, their citizens (often those most vulnerable) are let down and the trust and cooperation between member states is jeopardized. In these instances, the EU and its institutions have the shared responsibility and obligation to act.

Dakle, ključno je pitanje: koliko je EU bila uspješna u zaštiti tih vrijednosti? Opći je konsenzus da su tijekom pristupnih (i predpristupnih) pregovora, aktivnosti institucija EU-a i izgledi za članstvo u EU pozitivno utjecali na zemlje kandidatkinje koje su radile na usvajanju temeljnih vrijednosti i uključile ih u procese zakonodavne i institucionalne reforme. Jednom kada su neke od tih država postale punopravne članice, iako su u teoriji formalno prihvatile temeljne europske vrijednosti, u praksi nikada nisu u potpunosti ugradile te vrijednosti u nacionalne institucije i procese, niti su ih njihova društva internalizirala.



Budući da u postpristupnom razdoblju nisu postojali formalni alati za praćenje koji bi mogli nastaviti monitoring Kopenhaških kriterija (uz iznimku Bugarske i Rumunjske), regresije u novijim državama članicama godinama su ostajale neprimijećene. Jednom kada su odstupanja od temeljnih vrijednosti postala dovoljno ozbiljna, institucije EU-a aktivirale su mehanizme koji bi trebali spriječiti povrede temeljnih vrijednosti iz članka 2., ali su se oni više puta pokazali neučinkovitima. Dva takva najeklatantnija primjera su Poljska i Mađarska. Iako su te dvije države u više navrata prozivane zbog kršenja temeljnih prava, poput vladavine prava, manjinskih prava, sloboda i načela demokratskog upravljanja, institucije EU-a i druge države članice ipak su se pokazale nesposobnima da odgovore na te prijestupe.

So the key question is how successful has the EU been in safeguarding and protecting these values. The general consensus is that during the accession (and pre-accession) periods, the work of the EU institutions and the prospect of EU membership have had positive effects on potential candidate countries adopting fundamental values and incorporating them into legislative and institutional reforms. Once these countries became full-fledged member states, however, while in theory formally embracing fundamental European values, in practice some of them never fully incorporated those values into national institutions and processes nor did their societies internalize them.



Since there were no formal monitoring tools in place to continue reviewing the Copenhagen criteria in the post-accession period (with the notable exceptions of Bulgaria and Romania), backsliding in newer member states went unheeded for years. Once this backsliding became grave enough, the infringement mechanisms designed to uphold the Article 2 values were activated by EU institutions but have repeatedly proven to be ineffective. Two of the most glaring examples of these deficiencies are Poland and Hungary. Though repeatedly calling them out for infringements of fundamental rights, such as rule of law, minority rights, freedoms and principles of democratic governance, EU institutions and other member states have nevertheless proven unable to address these transgressions.



Poljska je prva država članica EU-a koja je podvrgnuta postupcima koje je Komisija pokrenula u skladu s *Rule of Law Frameworkom*, člankom 7. UEU-a i pravomoćnim presudama Suda Europske unije zbog kršenja temeljnih vrijednosti EU-a, točnije neovisnosti pravosuđa u okviru vladavine prava. U slučaju Mađarske, Europski parlament pokrenuo je postupak tražeći aktiviranje članka 7. protiv Mađarske zbog kršenja temeljnih prava, posebno demokratskih procedura, sloboda i ljudskih prava, posljednji put tijekom pandemije Covid-19. U slučaju Poljske, institucije EU-a bile su proaktivnije i marginalno učinkovitije nego u slučaju Mađarske gdje su Komisija i Vijeće uglavnom propustili reagirati na inicijative Parlamenta. Bruxelles je tu razliku opravdao pravnom terminologijom, dok akteri civilnog društva razliku u postupanju spram te dvije zemlje pripisuju čistoj politici. Mađarska vladajuća stranka Fidesz članica je Europske pučke stranke i time zaštićena političkom snagom te skupine, dok članstvo poljske stranke Pravo i pravde u Europskoj stranci konzervativaca i reformista pruža manje utjecaja. Sve u svemu, oba postupka za povredu prava dala su vrlo malo učinkovitih rezultata, a prijestupi se protiv temeljnih vrijednosti u tim zemljama nastavljaju.




Situacija s temeljnim europskim vrijednostima u najnovijoj članici EU-a može se dobro ilustrirati primjerom medijskih sloboda u Hrvatskoj. U procesu pristupanja i neposredno nakon ulaska u članstvo EU, hrvatsko je medijsko okruženje imalo odgovarajuću razinu sloboda. Međutim, u pet su godina članstva mnogi od ovih ključnih elemenata slobode medija oslabili, što pokazuje porast sudskih postupaka protiv novinara i medija od strane političara i ljudi bliskih politici, veći pritisak na neovisnost urednika i novinara na javnim medijima i povlačenje potpore neprofitnim medijima. Sve ove promjene odražavaju neliberalne elemente u kulturnoj i medijskoj politici vladajuće stranke, HDZ-a, i ugrožavaju dugoročnu stabilnost, neovisnost i u konačnici slobodu medija u Hrvatskoj.

Poland is the first EU member state to be subjected to proceedings started by the Commission under the *Rule of Law Framework*, Article 7 of the TEU and final judgements by the Court of Justice of the EU for breaches of EU fundamental values, more specifically the independence of the judiciary within the rule of law. In the case of Hungary, the proceedings were initiated by the European Parliament asking for the activation of Article 7 against Hungary for infringements against fundamental rights, especially democratic procedures, freedoms and human rights, most recently during the Covid-19 pandemic. In the case of Poland, EU institutions have been more proactive and marginally more effective than in the case of Hungary, where the Commission and the Council were mostly unresponsive to the initiatives of the Parliament. Brussels has explained this difference in legalistic terms, while civil society actors attribute the difference in the treatment of the two countries to the brass tacks politics. Hungary's ruling party Fidesz is a member of the European People's Party and was protected by the group's relative political strength, while Poland's Law and Justice ruling party's membership in European Conservatives and Reformists Party lends it less clout. Overall, both of the infringement procedures yielded little actionable results and the fundamental values transgressions in these countries continue.




The situation with fundamental European values in the EU's newest member state can be illustrated well by using the example of media freedoms in Croatia. In the accession process and in the immediate aftermath of its EU membership, Croatia's media environment demonstrated an adequate level of freedoms. In the five years since becoming a member, however, many of these key elements of media freedom were eroded, as demonstrated by an increase in legal proceedings against journalists and media by politicians and people in power close to politics, by a greater pressure on the independence of editors and journalists in public broadcasting, and by the withdrawal of support for civil sector and non-profit media critical of the government. All of these changes reflect illiberal elements in cultural and media policies of the ruling HDZ party and threaten the long-term stability, independence, and ultimately the freedom of media in Croatia.


Slično tome, nazadovanje u segmentu liberalne demokracije koji se odnosi na načelo ravnoteže u trodiobi vlasti dokazuje pad u hrvatskom poštivanju temeljnih vrijednosti EU-a. Pod načelom ravnoteže u liberalnoj demokraciji podrazumijevamo mrežu neovisnih institucija i političkih čimbenika zaduženih za nadzor nad određenim sektorima i politikama sustava javne vlasti – poput pravobraniteljica, raznih odbora za borbu protiv korupcije ili sukoba interesa, nadzornih agencija itd. Hrvatski slučaj pokazuje kako vlada, nakon što država postane članica Europske unije, može ugroziti vjerodostojnost, marginalizirati, pa čak i preuzeti instituciju mijenjanjem zakonskih normi ili imenovanjem pojedinaca koji simpatiziraju vladajuću stranku na čelne pozicije. Stoga su potrebna jača jamstva za zaštitu neovisnosti tih institucija, bilo nadvladničkim nadzorom, poput povezivanja financijskih potpora s neovisnošću institucija, bilo umetanjem jačih zaštitnih mjera (dulji mandati, politički neovisni odbori) u pravni okvir na nacionalnoj razini.

 U odgovorima na pitanje o percepciji temeljnih europskih vrijednosti, hrvatski su građani na prvo mjesto stavili zaštitu ljudskih prava u svijetu, kao i građani zemalja EU28. Za Hrvate je solidarnost među državama članicama EU na drugom mjestu, dok je sloboda izražavanja niža kao vrijednost kod hrvatskih građana nego kod građana iz EU28. Iako povjerenje hrvatskih građana u institucije EU-a nije veliko, ipak je puno veće od povjerenja koje imaju u nacionalne institucije. Štoviše, više od polovice hrvatskih građana izražava zadovoljstvo načinom na koji demokracija funkcionira u EU. Ovaj, općenito pozitivan, stav koji hrvatski građani pokazuju prema Europskoj uniji, njezinim institucijama i temeljnim vrijednostima odrazio se na njihova velika očekivanja od članstva Hrvatske u EU.


Similarly, the backsliding in the checks and balances' element of liberal democracy, proves the downturn in Croatia's respect for the EU's fundamental values. By checks and balances in liberal democracy we mean the network of independent institutions and political actors tasked with overseeing specific sectors and policies of the public system – like the Ombudsman, various anti-corruption or conflict-of-interest committees, oversight agencies, etc. The Croatian case shows how the government, once the country becomes a member of the European Union, can overturn, subvert, marginalize, and even take over an institution by changing legal norms or appointing individuals to lead them, who are indebted to and supportive of the ruling party. Hence, stronger guarantees are needed to protect the independence of these institutions, either through supranational oversight, such as linking financial grants with the independence of the institutions, or through inserting stronger safeguards (longer mandates, politically independent boards) within the legal framework.

 When asked about their perception of fundamental European values, Croatian citizens put human rights protection in the world in first place, as do the citizens of EU28 countries. For Croatians, solidarity among EU member states ranks second, while freedom of expression is ranked lower as a value by Croatian citizens than by the citizens of EU28 countries. Though trust of Croatian citizens in EU institutions is not very high, it is still much higher than the trust they place in national institutions. Moreover, more than half of Croatian citizens express their satisfaction with the way democracy works in the EU. This, generally positive, attitude demonstrated by Croatian citizens towards the European Union, its institutions, and fundamental values has been reflected in their high expectations of Croatia's EU membership

Iako su mnogi pozitivni materijalni učinci članstva u EU s godinama postali sve vidljiviji u Hrvatskoj, procesi usvajanja i integracija temeljnih vrijednosti u hrvatske institucije i procese donošenja politika nisu bili ravnomjerni niti dosljedni. Zbog ovakve neusklađenosti, mnogi su građani u Hrvatskoj podijeljeni oko koristi od članstva u EU i postupno postaju sve otvoreniji utjecajima euroskeptika, populista i suverenista. Iako u političkom sustavu Hrvatske trenutno ne postoje relevantni akteri ili stranke s čvrstom protueuropskom politikom, ignoriranjem neusklađenosti između percepcije hrvatskog članstva u EU i koristi za opću populaciju, vjerojatnije će se pojaviti plodno tlo za rast popularnosti takvih aktera.

 Međutim, kao što pokazuje slučaj Hrvatske, ograničavanje ovog protueuropskog raspoloženja fokusiranjem na sve veću količinu sredstava koja pristižu iz Bruxellesa, također neće uroditi plodom. Postoje tri, ponekad oprečna razloga za to. Prva je ideja javnosti da sredstva prije svega dolaze iz država članica, stoga je to „njihov novac“ koji je uzeo Bruxelles i rasporedio ga kroz netransparentne procedure i mehanizme. Drugi je osjećaj da sredstva koja stižu iz Bruxellesa završavaju u džepovima s politikom dobro povezanih pojedinaca, a da malo ili nimalo koristi od njih imaju građani u cjelini. Treći razlog bi pak mogao imati najznačajnije dugoročne posljedice. Fokus javnosti na EU fondove i bespovratna sredstva gleda na EU instrumentalno, kao na kasicu prasicu spremnu razdijeliti sredstva po potrebi. Na taj način građani vezuju EU samo za fondove, odmičući se sve dalje od fokusa na usvajanje i očuvanje temeljnih vrijednosti. Stoga sadašnje usmjerenje EU-a na financijska sredstva kao rješenja svih problema neće funkcionirati kako je predviđeno te će može čak imati negativne posljedice na položaj EU-a u očima građana država članica.

Though many of the positive material effects of EU membership have over the years become increasingly more visible in Croatia, the adoption and integration of fundamental values into Croatian institutions and policy-making processes have not been even or consistent. This disconnect leaves many in Croatia divided about the benefits of EU membership and gradually more open to the influences of Eurosceptics, populists, and sovereignists. While no actors or parties with hard anti-European policies currently exist in the political system of Croatia, by ignoring the disconnect in the perception between Croatia's EU membership and the benefits experienced by the general population, a fertile ground for the rise of such actors is more likely to appear.

 However, as the case of Croatia shows, limiting this anti-European sentiment by focusing on the ever increasing amount of funds flowing from Brussels, will not gain much traction either. There are three, sometimes conflicting reasons for this. The first one is the public's idea that those funds are coming from the member states in the first place, hence it is "their money" being taken by Brussels and apportioned through non-transparent procedures. The second one is the feeling that the funds arriving from Brussels are ending up in pockets of well-connected individuals, with little or no benefit to the citizens at large. The third one could have the greatest long-term consequences, however. Public focus on the funds and grants as a means to an end views the EU instrumentally, as a piggy bank ready to distribute funds when needed. In that way the citizens link the EU to nothing more than funds, abandoning the focus on adopting and guarding fundamental values (as long as there are financial benefits to gain). Hence, the present focus of the EU on using financial gains as a panacea might not work as intended and can even have negative consequences for the standing of the EU in the eyes of citizens.



Preporuke

Zaključno, ovaj *policy* dokument nudi nekoliko, na prvi pogled relativno jednostavnih, ali unatoč tome, kritičnih preporuka, kreatorima javnih politika s ciljem jačanja uloge temeljnih vrijednosti u državama članicama. Novost ovih preporuka je njihov holistički pristup cjelokupnom političkom sustavu, na svim razinama – subnacionalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj. Koristi rješavanja problema zaštite temeljnih vrijednosti na takav način nalaze se u prepoznavanju specifičnih uloga koje različite razine političkog sustava igraju u zaštiti demokracije utemeljene na europskim vrijednostima i normama. Na subnacionalnoj razini ključna je preporuka ojačati alate izravne demokracije usmjerene na osnaživanje političke participacije građana. Na nacionalnoj razini glavna je preporuka poboljšati i izgraditi obrazovanje o demokraciji i Europskoj uniji u formalnom i neformalnom obrazovnom okruženju. Konačno, na nadnacionalnoj razini, ključna je preporuka učiniti postupke i zaključke Konferencije o budućnosti Europe što uključivijim i transparentnijim.

Recommendations

In conclusion, this policy paper offers several, at first glance relatively simple but nevertheless critical recommendations to policy makers, aimed at strengthening the role of fundamental values in member states. The novelty of these recommendations is their holistic approach to the political system on all levels – subnational, national, and supranational. The benefits of addressing the problem of safeguarding fundamental values in such a way are in recognizing the specific roles that the different levels of the political system play in protecting democracy based on European values and norms. On the subnational level, the key recommendation is to strengthen the tools of direct democracy focused on empowering the citizens. On the national level the main recommendation is to improve and build up education about the democracy and the European Union in the formal and informal education environments. Finally, on supranational level, the crucial recommendation is to make the proceedings and conclusions of the Conference on the Future of Europe as inclusive and as transparent as possible.



Uzimajući u obzir ulogu lokalne demokracije, postoje neoborivi dokazi iz politološke i sociološke literature o povezanosti političkog sudjelovanja građana u lokalnim demokratskim arenama i njihove potpore alatima na kojima se temelji liberalna predstavnička demokracija. Stoga ponovna izgradnja povjerenja u demokraciju mora imati u fokusu pristup odozdo prema gore. Građanske forume, participativno budžetiranje, lokalne referendume i slične alate treba poticati i koristiti u lokalnim političkim sredinama širom Europske unije, a posebno u državama srednje i istočne Europe, kako bi se građani prepoznali kao aktivni sudionici procesa donošenja odluka i odlučivanja. Institucije Europske unije, kao i same države članice, trebaju pomoći u jačanju uključivanja građana u donošenje odluka u njihovim lokalnim zajednicama, posebno snažnom i predanom primjenom načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. To će imati dodatni učinak boljeg razumijevanja često netransparentnog procesa donošenja javnih politika u europskim institucijama i u tom će procesu europske građane učiniti sklonijima izgradnji povjerenja u politički sustav u cjelini. Primjeri korištenja alata izravne demokracije na lokalnoj razini mogu se vidjeti širom Europske unije, uključujući uspješne primjere iz Hrvatske.



Na nacionalnoj razini, države članice trebaju ojačati građansko obrazovanje, uključujući obrazovanje o ulozi koju je Europska unija odigrala i koju još uvijek igra u izgradnji demokratskog sustava na europskom kontinentu. Međutim, fokus na obrazovanju mora biti obuhvatan i povezan s podučavanjem osnova političkog sudjelovanja, liberalno-demokratskih vrijednosti i tolerancije mlađih generacija Europljana za koje pojmovi rata i oružanih sukoba među europskim narodima ne predstavljaju ništa više od reference u povijesnim knjigama. Bez snažnijeg građanskog obrazovanja i bez uključivanja obrazovanja o Europskoj uniji u sve razine sustava, populisti i demagozi lakše će doprijeti do umova mladih u Europi i uvjeriti ih da je ne samo Europska unija već i sama liberalna demokracija proizvod jednog prošlog doba. Primjeri Poljske, Mađarske, Turske ili Srbije već nagovještaju ovu sumornu perspektivu.

Taking into account the role of local democracy, there is irrefutable evidence from political science and sociological literature on the link between political participation of citizens in their local democratic arenas and their overall support for the liberal representative democracy. Hence, the rebuilding of trust in democracy needs to keep in focus the bottom-up approach. Citizens' forums, participative budgeting, local referenda, and similar tools, need to be encouraged and utilized more in local political communities across the European Union, and especially in parts of Central and Eastern Europe, in order for citizens to see themselves as active participants of the decision-making and decision-taking processes. The European Union institutions, as well as member states themselves, need to help bolster inclusion of citizens in their local arenas, especially through vigorous and dedicated use of the subsidiarity and proportionality principles. This will have the intended effect of deciphering the often opaque process of policy-making in European institutions and will, in the process, make European citizens more inclined to build trust in the political system as a whole. Examples of utilizing the tools of direct democracy on the local level can be seen across the European Union, including successful examples from Croatia.



At the national level, member states need to strengthen civic education across the board, including education about the role that the European Union played and still plays in building democratic system on the European continent. However, the focus on education needs to be all-encompassing and linked to teaching the basics of political participation, liberal democratic values, and tolerance to younger generations of Europe for whom the notions of conflict, war, and strife among nations of Europe represent nothing more than a reference in history books. Therefore, without stronger civic education and without incorporating the education on the European Union into it, populists and demagogues will have an easier time reaching the minds of youth in Europe and convincing them that, not only the European Union, but also liberal democracy itself is a product of a bygone era. The examples of Poland, Hungary, Turkey, or Serbia, already demonstrate this bleak outlook

Konačno, i Europska unija ima svoju ulogu. Kroz proces konzultacija i javnih rasprava, Konferencija o budućnosti Europe ima priliku ne samo preoblikovati Europsku uniju za 21. stoljeće, već i vratiti u fokus temeljne vrijednosti na kojima je izgrađena Europska unija. Međutim, da bi se to dogodilo, Konferencija mora biti istinski paneuropski, sveobuhvatan proces. Trebao bi biti otvoren predstavnicima ne samo europskih institucija i država članica već što širem krugu dionika. Da bi se stvorio istinski konsenzus o budućnosti Europe, organizacijama civilnog društva, grupama građana, nacionalnim i subnacionalnim političkim institucijama, kao i paneuropskim akterima treba omogućiti da javno formuliraju svoje stavove i utječu na proces donošenja odluka. To će imati dvostruki učinak, time što će omogućiti većem broju građana da se osjećaju uključenima u ono što je nekad bilo poznato kao elitni projekt izgradnje nadnacionalne integracije. Nadalje, takvi široki procesi imat će priliku zaustaviti dominaciju aktera izvršne vlasti iz država članica, čiji je glavni fokus kratkoročno održavanje na vlasti, a ne dugoročna investicija u budućnost europskog demokratskog sustava. Druga i najvažnija prednost uključivanja širokog spektra dionika gubitak je mogućnosti za neke političke aktere iz određenih država članica i obitelji političkih stranaka da utječu na reviziju sustava temeljnih vrijednosti EU koji bi vodio razvodnjavanju multikulturalne i liberalno-demokratske osnove Europske unije, istodobno jačajući nacionalnu državu i ulogu izvršne vlasti u njoj. Europska unija temelji se na vrijednosnoj integraciji i usredotočena je na održavanje sustava liberalne predstavničke demokracije. Sva tri elementa sustava – liberalni, kao i predstavnički i demokratski – stoga trebaju zaštitu. Uloga Konferencije o budućnosti Europe u tom je pogledu od iznimne važnosti.

Finally, the European Union has a role to play, as well. Through the process of deliberating, the Conference on the Future of Europe has the opportunity to not only reframe the European Union for the 21st century, but to restore the fundamental values that the European Union is based on. However, for this to happen, the Conference needs to be a truly pan-European, all-inclusive process. It should be open to representatives of not only the European institutions and the member states but to as wide a circle of stakeholders as possible. For the genuine consensus on the future of Europe to emerge, civil society organizations, citizens' groups, national and subnational political institutions, as well as pan-European actors need to be allowed to express their views and influence the decision-making process. This will have a double effect of both allowing greater numbers of citizens to feel included in what was once known as an elite project of building supranational integration, as well as blocking the dominance of executive actors from member states, whose main focus is a short-term power-maintenance and not a long-term future-proofing of the European democratic system. Another, and the most important, benefit of including a wide range of stakeholders is the loss of opportunity for some political actors from certain member states and political party families, to influence the overhaul of the system of fundamental EU values in such a way as to water down the multicultural basis of the European Union, while strengthening the nation state and the role of the executive branch within it. The European Union is a values-based integration, focused on maintaining the system of liberal representative democracy. All three elements of the system – the liberal, as well as the representative and the democratic – need safeguarding. The role of the Conference on the Future of Europe is in this regard of paramount importance.



Zaključci

Conclusions

Osnovni cilj ovog dokumenta bio je pobliže proučiti pitanje integracije i zaštite temeljnih europskih vrijednosti u EU, posebno u nekim novijim državama članicama s naglaskom na Hrvatsku kao njezinu najnoviju članicu. Nekoliko autora u knjizi *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, na kojoj se temelji ovaj policy dokument, predlaže poboljšanja konvencionalnih formalnih i neobvezujućih alata koji već postoje u EU. Ideja koja stoji iza ovog dokumenta je, uz to, proširiti opseg rasprave o mjerama koje bi mogle biti protuteža trenutnim mlakim i ambivalentnim odgovorima institucija EU-a i država članica na prijestupe protiv temeljnih vrijednosti u EU i odstupanja u sadašnjim i budućim državama članicama. To čini predlažući pristupe koji se mogu provesti na različitim razinama političkog sustava, a idealno na svima.

Proširivanjem mogućih pristupa zaštiti temeljnih vrijednosti i izlaskom izvan uglavnom birokratskog i na same sebe usmjerenog okvira institucija EU, prijedlozi politika u ovom dokumentu omogućuju akterima na lokalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj razini da u svoje ruke uzmu očuvanje temeljnih vrijednosti u vlastitim arenama utjecaja. Fokus na temeljne vrijednosti u kontekstu obrazovanja i lokalne demokracije, kao i među širokom skupinom dionika, također može biti od pomoći u procesu pristupanja, pri čemu zemlje kandidati usvajaju i internaliziraju temeljne vrijednosti kao svoje. Na taj način, holističkim pogledom na cjelokupan sustav i europsko okruženje, prilike za zaštitu temeljnih vrijednosti na kojima je europski integracijski proces sazidan, eksponencijalno rastu.

Ovaj dokument se temelji na knjizi *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*.

The essential objective of this policy paper was to take a closer look at the issue of integrating and safeguarding fundamental European values in the EU, especially in some newer member states with the focus on Croatia as its newest member. Several of the authors in *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in the Comparative Perspective*, a book that this policy paper is based on, proposed improving the conventional formal and non-binding tools already in existence in the EU. The idea behind this policy paper was, also, to broaden the scope of the discussion of measures that could address the current tepid and ambivalent responses of EU institutions and member states to the transgressions against fundamental values in the EU and backsliding in current and future member states, by proposing approaches that can be implemented at different levels of the political system and, ideally in all of them.

By expanding the toolbox of possible approaches to safeguarding fundamental values, and moving outside of the mainly bureaucratic and naval-gazing milieu of EU institutions, the policy proposals in this paper allow actors on the national, local, and the supranational level to undertake the process of preserving fundamental values in their own arenas of influence. A focus on fundamental values in the context of education and local democracy, as well as among a broad group of stakeholders, can also be helpful in the accession process, with candidate countries adopting and internalizing fundamental values as their own. In this way, with a holistic view of the entire system and the European environment, the opportunities to protect the fundamental values on which the European integration process is built are growing exponentially.

This policy paper is based on the book *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in the Comparative Perspective*.

**Centar za demokraciju i pravo
Miko Tripalo**

Ilica 5 (Oktogon/II)
10000 Zagreb

tel/fax (01) 4813 281
e-mail: centar@tripalo.hr
Skype: centretripalo



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

