

UDK: 321.7:316.42(4-11)  
Biblid: 0025-8555, 71(2019)  
Vol. LXXI, br. 2, str. 188–214

Originalni naučni rad  
Primljen 7. maja 2019.  
Odobren 3. juna 2019.

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1902188D>

# Kriza demokratije u Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?

Dragana DABIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Pretpostavka od koje se u radu polazi je, da kada se radi o njenim punopravnim članicama, Evropska unija ne poseduje delotvorne pravne i političke mehanizme da sankcioniše i/ili preokrene njihovo demokratsko nazadovanje. Autorka analizira političku volju, sposobnost i legitimitet Evropske unije da brani osnovne vrednosti saopštene u Osnivačkom aktu na primerima kršenja liberalno-demokratskih normi od strane vlada u Mađarskoj, Poljskoj i Rumuniji. Cilj rada je da ispita uticaj upitne političke integracije istočnoevropskih zemalja po nastavak proširenja Unije na region Zapadnog Balkana. Autorka zaključuje da bi Evropska unija mogla da se suoči sa negativnim posledicama u godinama koje dolaze usled pragmatične politike podrške stabilokratskim režimima i, generalno, ambivalentnog stava prema budućnosti proširenja. Popuštanje državama kandidatima po pitanju ispunjenja kriterijuma iz Kopenhagena u zamenu za zadovoljenje trenutnih geopolitičkih interesa evropskih elita rezultiralo bi daljim sumnjama u već uzdrmani kredibilitet projekta izgradnje evropskog identiteta na temelju zajedničkih vrednosti i gubitkom reputacije tzv. normativne sile koja unapređuje globalne odnose kroz širenje sopstvenih načela i vrednosti.

**Ključne reči:** Evropska unija, demokratsko nazadovanje, vladavina prava, iliberalna demokratija, Mađarska, Rumunija, Poljska, Zapadni Balkan, stabilokratija.

---

<sup>1</sup> Autorka je istraživač-pripravnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: [ddabic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:ddabic@diplomacy.bg.ac.rs)

Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. O1179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Kada je Nobelov komitet 2012. godine dodelio Evropskoj uniji Nobelovu nagradu za mir, kao njen najvažniji doprinos istakao je uspešnu borbu za mir i pomirenje, za demokratiju i ljudska prava. Samo šest godina od ovog simboličnog trenutka kada je vera u transformativnu i normativnu moć Evropske unije bila na vrhuncu, desno orijentisana stranka mađarskog premijera Viktora Orbana (Viktor Orban) po treći, uzastopni put, odnosi pobjedu na izborima, preteći da istrajavanjem na populističkoj politici poremeti model odnosa unutar Unije. Od kada su 2010. godine Fides (FIDESZ) i Orban osvojili vlast, započinje proces menjanja pravila po kojima funkcioniše mađarska demokratija. Dolazi do promene ustava i jačanja izvršne grane vlasti. Konstantno se vrše udari na nezavisnost pravosuđa, slobodu medija i medijski pluralizam. Postavljaju se ljudi lojalni partiji na javne funkcije. Na snagu stupaju novi izborni zakoni u korist vlasti.<sup>2</sup> Ovakve tendencije su, u većoj ili manjoj meri, poslednjih godina vidljive i u Poljskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Letoniji, Češkoj, Slovačkoj. Po svemu sudeći, konsolidacija demokratije u Istočnoj Evropi, slavljenja kao jedno od najvažnijih dostignuća Evropske unije danas je u pojedinim njenim članicama suočena sa mnogobrojnim izazovima, a negde čak i dovedena u pitanje. Ovaj fenomen se u literaturi označava terminom „demokratsko nazadovanje“ (*democratic backsliding*).<sup>3</sup>

Uslovljavanje, u srcu evropske politike proširenja (članstvo u zamenu za preobražaj političkog i ekonomskog sistema po modelu Evropske unije), uglavnom je percipirano kao pogonsko gorivo demokratizacije Istočne Evrope.<sup>4</sup> Da su stvarne

---

<sup>2</sup> Na poslednjim održanim izborima Fides je osvojio 48% glasova, što mu je obezbedilo dvotrećinsku većinu u parlamentu. Kako bi učvrstio političku dominaciju, Orban je objavio rat nevladinim organizacijama i „disidentskom“ univerzitetu. Prema poznavateljima tamošnjih prilika, njegova pobjeda je proizvod više faktora, ali se tri posebno izdvajaju: sistematično slabljenje mađarskog demokratskog sistema, uspeh antiimigracione platforme i fragmentacija opozicije (Andras Biro-Nagy, „Why Orban Won: Explaining Fidesz’s Dominance in Hungary“, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2018-04-10/why-orban-won>, 05/05/2019).

<sup>3</sup> Izvorno značenje termina „nazadovanje“ vezuje se za religiju i označava povratak grešnom životu, u smislu posrnuća (Jan-Werner Mueller, „Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Member“, *Foreign Affairs*, March–April, 2014, p. 15). Demokratsko nazadovanje znači „slabljenje ili eliminisanje političkih institucija koje održavaju demokratiju, preduzeto od strane državnog vrha“ (navedeno prema: Nancy Bermeo, „On Democratic Backsliding“, *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1, January 2016, p. 5). Termin nazadovanje upućuje na destabilizaciju ili čak preokretanje smeru demokratskog razvoja. Jedna od osnovnih karakteristika je slabljenje lojalnosti političkih elita izvornim demokratskim principima (Béla Greskovits, „The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe“, *Global Policy*, Vol. 6, Supplement 1, June 2015, p. 28).

<sup>4</sup> Dok su se SAD u borbi za demokratiju oslanjale na brutalne vojne intervencije, EU je koristila meku moć da postigne isti cilj u svom regionu, nudeći u zamenu perspektivu članstva koju nijedna zemlja nije želela da odbije (Jan-Werner Mueller, „Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Member“, op. cit., p. 14); ili: „(...) može se kredibilno tvrditi da je proširenje

političke okolnosti kompleksnije pokazuje živa rasprava koja se odigrava u akademskoj javnosti o tome da li su u godinama nakon prijema istočnoevropske političke elite odista ostale verne liberalno-demokratskim normama. Na taj način izražava se sumnja u dugoročnu uspešnost politike uslovljavanja Evropske unije. Retko kome je promakla ironija da je upravo Mađarska nekada smatrana „detetom za primer” uspeha demokratske tranzicije pod vođstvom Unije.<sup>5</sup>

U ovom radu polazi se od pretpostavke da slučajevi odstupanja od demokratskih normi i praksi od strane nekolicine istočnoevropskih vlada pokazuju da, kada se radi o njenim punopravnim članicama, Evropska unija ne poseduje delotvorne pravne i političke mehanizme da sankcioniše i/ili preokrene njihovo demokratsko nazadovanje. Dok tokom trajanja pregovora o članstvu može u svakom trenutku stopirati proces, ili čak povući ponudu članstva u slučaju neispunjenja kriterijuma, ovakva očigledna prevaga autoriteta Unije ne važi kada su u pitanju punopravne članice. Osnivački ugovori ne poznaju mogućnost isključivanja „neposlušne” države.<sup>6</sup> Zato je naš cilj u ovom radu da ispitamo kako će fenomen demokratskog nazadovanja u novim članicama Unije – isprva opažen od strane teoretičara evropskih studija, a potom uvažen i od strane političkih praktičara (u vidu protivmera zajedničkih institucija) – da se odrazi na sadašnje zemlje kandidate i generalno na budućnost procesa proširenja.

U prvom delu rada biće predstavljen teorijski osvrt na relevantna pitanja vezana za odbranu demokratije i vladavinu prava na nadnacionalnom nivou. Drugi deo će biti posvećen primerima kršenja liberalno-demokratskih vrednosti vlasti u

---

Unije najuspešnija politika zastupanja demokratije ikada sprovedena od strane spoljnog aktera” (navedeno prema: Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014., p. 122). Takođe videti: „Naši nalazi sugerišu da je uslovljavanje EU doprinelo transformaciji novih istočnoevropskih članica” (Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova and Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, p. 168). Drugačiji stav zastupa: Dimitry Kochenov, “EU’s Conditionality: Praise Undeserved”, conference paper: “An Awkward Anniversary? Ten years of Central and Eastern Europe in the EU”, 18–19 April 2014, Princeton. „EU ne može da se pohvali jasnim standardima, razvijenim pouzdanim procedurama, kao ni institucionalnim kapacitetom, kako bi promovisala demokratiju (...)”. Isti autor upozorava da je pripisivanje uspeha demokratizacije Istočne Evrope Komisiji rezultiralo uskraćivanjem zasluga novim članicama za jedinstvena dostignuća postignuta u kratkom periodu.

<sup>5</sup> Jan-Werner Mueller, “Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Member”, op. cit., p. 16.

<sup>6</sup> Jedna od najznačajnijih novina uvedenih Lisabonskim ugovorom je mogućnost dobrovoljnog istupanja države iz članstva (član 50 Ugovora o EU). Član 7 Ugovora o EU predviđa mogućnost suspenzije pojedinih članskih prava, o čemu će više biti reči dalje u radu.

Mađarskoj, Rumuniji i Poljskoj, uključujući konkretne odgovore evropskih institucija. Mere Evropske unije pokazale su se uspešne samo u situacijama u kojima je ona zadržala „ucenjivački potencijal” spram nacionalnih vlasti – u Rumuniji, koja još uvek nije članica Šengenskog sporazuma, i u Mađarskoj, u trenutku kada joj je bio potreban zajam da prebrodi najjači talas ekonomske krize. Posledice (ne)uspeha političke integracije novih članica po nastavak širenja Unije na Zapadni Balkan (po većini političkih ocena još izazovnijem regionu), razmatraju se u trećem delu rada.

## O fenomenu iliberalne demokratije i demokratskom nazadovanju novih članica Unije

Nakon decenija analiziranja prirode i deficita (ne)postojeće nadnacionalne evropske demokratije, tas vage je poslednjih godina evidentno pretegao na stranu deficitarnih nacionalnih demokratija iz redova novih istočnoevropskih članica.<sup>7</sup> Vlade čije demokratsko uporište (izborni legitimitet) nije sporan povlače poteze koji odstupaju od široko prihvaćenog zapadnoevropskog modela demokratije. Uveliko se ističe da je u Uniji na delu: kriza ili erozija demokratije i demokratsko nazadovanje,<sup>8</sup> zaokret ka autoritarizmu<sup>9</sup> i etabliranje evropskih iliberalnih demokratija. U poslednje vreme, sledeći primer Evropske komisije, autori predmetnu raspravu oblikuju kao nazadovanje ili krizu vladavine prava.<sup>10</sup>

Postavlja se pitanje zbog čega se Komisija opredelila da krizu demokratije u Istočnoj Evropi – ili, možda, u širem smislu posmatrano krizu zajedničkih evropskih vrednosti – okarakteriše kao „pretnje po vladavinu prava” koje su se pojavile u pojedinim članicama.<sup>11</sup> Deo odgovora moguće leži u pretpostavci da bi javnost

---

<sup>7</sup> „Najveće pretnje po demokratiju u Evropi danas ne dolaze od nadnacionalne EU, već sa nacionalnog nivoa evropskih autokratija u nastajanju” (navedeno prema: R. Daniel Kelemen, “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union”, *Government and Opposition*, Vol. 52, No. 2, 2017, p. 212).

<sup>8</sup> R. Daniel Kelemen and Michael Blauburger, “Introducing the debate: European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 3, 2017, pp. 317–320.

<sup>9</sup> Detaljnije videti u: Christian Kreuder-Sonnen, “An authoritarian turn in Europe and European Studies?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2018.

<sup>10</sup> Npr. videti: Dimitry Kochenov, Amichai Magen and Laurent Pech, “Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 5, pp. 1045–1049.

<sup>11</sup> “Rule of law framework”, European Commission, [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en), 05/05/2019.

nadnacionalne mere protiv odstupanja od principa vladavine prava pojmla kao manje kontroverzne od npr. intervencije Komisije protiv demokratskog nazadovanja za koje su odgovorni demokratski izabrani nacionalni lideri. Takođe, legalistička konotacija principa vladavine prava mogla bi da implicira da je nepovoljnu situaciju lakše popraviti. Doduše, samo na prvi pogled, jer je vladavina prava kvalitet koji karakteriše konsolidovane demokratije, nasuprot velikog broja režima koji se mogu pohvaliti tek formalnim institucijama predstavničke demokratije. Svakodnevni politički život u velikom broju mladih demokratija se odvija u odsustvu istinske demokratske političke kulture. Drugi autori, pak ističu da je upotreba pravničke terminologije verovatno namerno izabrana u nameri da se problem depolitizuje i na taj način ojača pozicija Komisije u odnosu na međuvladine institucije.<sup>12</sup> Gotovo isključivo fokusiranje zvaničnika Evropske unije na pretnje po vladavinu prava imalo je za neželjenu posledicu da nacionalni lideri koji su se našli na meti kritika mogu da nastave da tvrde da je njihova vlast demokratska, ili čak da otvoreno zagovaraju model iliberalne demokratije, nasuprot, navodno dekadentnoj evropskoj liberalnoj demokratiji.<sup>13</sup> Osnovano je zapitati se, može li se politički sistem u kome je prisutno kontinuirano kršenje ustavom zaštićene norme vladavine prava i dalje smatrati demokratskim. Ukoliko demokratsku vladavinu razumemo kao vladavinu većine koju sofisticirani sistem ograničenja („kočnica i protivteža”, eng. *checks and balances*) sprečava da preraste u „tiraniju većine”, onda je odgovor ne. U tom smislu, vladavina prava je *primus inter pares*, neodvojiva od demokratije i zaštite ljudskih prava i sloboda.<sup>14</sup>

Američki politikolog Farid Zakaria (Fareed Zakaria), u zapaženom članku iz 1997. godine, prvi je upotrebio izraz „iliberalna demokratija” (*illiberal democracy*) da označi „demokratski izabrane režime, koji su neretko mandat osvojili po drugi put, ili čiji je izbor narod potvrdio putem referendumu, a koji rutinski zanemaruju ustavna ograničenja i lišavaju građane osnovnih prava i sloboda”.<sup>15</sup> Želeći da istakne napetost koja postoji između demokratije, sa jedne strane, i ustavnog liberalizma kao

---

<sup>12</sup> Amichai Magen, “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 5, 2016, p. 9.

<sup>13</sup> Jan Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, p. 142.

<sup>14</sup> Amichai Magen, “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, op. cit., p. 8.

<sup>15</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 1997, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>. Dani Rodrik iliberalnu demokratiju izjednačava sa populizmom (Dani Rodrik, “The Double Threat to Liberal Democracy”, *Project Syndicate*, [https://www.project-syndicate.org/commentary/double-threat-to-liberal-democracy-by-dani-rodrik-2018-02\\_05/05/2019](https://www.project-syndicate.org/commentary/double-threat-to-liberal-democracy-by-dani-rodrik-2018-02_05/05/2019)).

političkog poretka koji pored slobodnih i fer izbora karakteriše i vladavina prava, podela vlasti i zaštita osnovnih sloboda (govora, okupljanja, veroispovesti, svojine), sa druge strane, Zakaria zaključuje da je svuda u svetu demokratija u procvatu, ali se isto ne može reći za ustavni liberalizam.<sup>16</sup> Pišući navedene redove, Zakaria je imao u vidu novouspostavljene „demokratije” u Sijera Leoneu, Pakistanu, Filipinima, Peruu, vlastima u Palestini i dr. Teško da bi iko mogao da pretpostavi da će deceniju kasnije jedan od evropskih državnika istaći nameru da izgradi „iliberálnu državu”,<sup>17</sup> te da će mu u značajnoj meri to i poći za rukom, kao i da će njegov primer pokušati da sledi još nekolicina nacionalnih lidera unutar Evropske unije. Očigledno je da za Viktora Orbana termin iliberálna demokratija nema pežorativno značenje. Razlog tome bi trebalo tražiti u činjenici da je pored akademskog poimanja liberalizma kao zaštite manjina i građanskih sloboda pojedinaca, u opticaju i alternativno značenje, koje liberalizam izjednačava sa punom slobodom izbora u načinu života pojedinca.<sup>18</sup> Otuda političarima poput turskog predsednika Erdogana i mađarskog premijera, prvom u ime „tradicionalne islamske moralnosti”, a drugom u ime „hrišćanske i nacionalne” vizije politike, uspeva da pod kontrolu stave najvažnije poluge vlasti. Kada se nađu na meti kritika, izrečenih, bilo od strane opozicije, novinara, nevladinih organizacija ili stranih partnera, u prvi plan ističu svoju demokratsku fasadu koja se svodi na slobodne izbore, odnosno većinsku volju naroda. Međutim, dok kritika materijalizma, ateizma, pa čak i individualizma predstavlja neslaganje oko različitih političkih filozofija, i koja može naći svoje mesto unutar demokratske vlade, dotle ograničavanje slobode govora i okupljanja, medijskog pluralizma i zaštite manjina, predstavlja napad na same temelje demokratije.<sup>19</sup>

Tip demokratije koji se razvio i ukorenio u Zapadnoj Evropi i SAD istorijski je uslovljen borbom za zaštitu slobode i dostojanstva pojedinca od prinude, bilo od

---

<sup>16</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, op. cit.

<sup>17</sup> Videti često citirani Orbanov govor: „Mađarska nacija nije jednostavan skup pojedinaca, već zajednica koju treba organizovati, ojačati i razviti, i u tom smislu nova država koju gradimo je iliberálna država – neliberálna država” (navedeno prema: “Full text of Viktor Orbán’s speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014”, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>, 05/05/2019). Takođe: „(...) Orban koji je eksplicitno pozvao na stvaranje iliberálna države po kineskom i ruskom modelu (...) (Sławomir Sierakowski, “The Polish Threat to Europe”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/poland-illiberalism-threat-to-europe-by-slawomir-sierakowski-2016-01>, 05/05/2019).

<sup>18</sup> Jan-Werner Mueller, “The Problem With ‘Illiberal Democracy’”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01>, 05/05/2019.

<sup>19</sup> Ibid.

strane države, crkve ili društvene većine. Njen neizostavni element predstavlja tradicija ustvnog liberalizma, odnosno konstitucionalizacija vlasti putem ograničenja svake grane vlasti, uz poštovanje načela jednakosti pred zakonom, nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa i razdvajanja države i crkve.<sup>20</sup> Izlišno bi bilo dovoditi u pitanje da Osnivački ugovor, u delu u kome se navode vrednosti na kojima Unija počiva i koje su zajedničke svim članicama Unije, govori o bilo kom drugom tipu demokratije do liberalnoj demokratiji.<sup>21</sup>

Početak novog milenijuma, na krilima sloma sovjetske imperije i automatskog prestanka poželjnosti komunističkog modela organizovanja društva, Evropska unija je započela širenje na države koje su liberalnu demokratiju želele da „uvezu“. Podaci govore da su sve one imale mnogostruke koristi od članstva u Uniji – primarno ekonomske, ali i druge, teže merljive poput implementacije principa dobre uprave ili održivog razvoja.<sup>22</sup> S obzirom na to da su u međuvremenu ekonomski ojačale i zauzele čvrste pozicije u evropskim institucijama, opravdano je zapitati se mogu li sada one da vrše povratni uticaj na Uniju, zahtevajući da se njihove specifičnosti uvažavaju.<sup>23</sup> Uostalom, i moto Evropske unije sugerise „ujedinjeni u različitosti“. Problem je što nema konsenzusa koje su to nacionalne razlike prihvatljive i trebalo bi ih negovati (neki su primeri očigledni poput jezika, kulture, narodnih tradicija i običaja), a koje neprihvatljive. Nisu li građanske vrednosti, dopunjene idejom o društvenom organizovanju na humanijim, socijaldemokratskim principima osnova

---

<sup>20</sup> Fareed Zakaria, „The Rise of Illiberal Democracy“, op. cit.

<sup>21</sup> Videti: član 2 Ugovora o EU:

Unija je zasnovana na vrednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, kao i na poštovanju prava čoveka, uključujući i prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.

Odmah nakon ovoga, u članu 3 EU se navodi da je cilj Unije „unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njenih naroda“.

<sup>22</sup> Ekonomija je najmanje problematična oblast sustizanja starih članica, dok performanse u oblasti demokratskog upravljanja variraju (Marin Lessenski, „Europe in the New Edition of the Catch-up Index: Implications of the Convergence and Divergence Processes“, Written revised versions of seminar proceedings: XVII Summer Seminar for Young Public Policy Professionals from Southeastern Europe and the Black Sea Region “Public Policy Challenges – European and Regional Dimensions“, Sofia, 2016, p. 112). Detaljnije o usponu poljske ekonomije u okvirima EU videti u: Mitchell A. Orenstein, „Poland – From Tragedy to Triumph“, *Foreign Affairs*, January–February 2014, pp. 23–27.

<sup>23</sup> Da je već tako, moglo se videti tokom Ukrajinske krize. Tri baltičke države i Poljska unele su resentimente iz sovjetskog doba u polje evropske spoljne politike.

evropskog političkog identiteta? Kako postupiti kada nacionalni lideri koji demokratskim putem dođu na vlast otvoreno zagovaraju diskriminaciju izbeglica po osnovu verske pripadnosti, ili kada na svaki način nastoje da uguše slobodu medija?<sup>24</sup> Ukoliko sada ostane nema, može li Unija dugoročno posmatrano da izdrži tako velike razlike u modelima nacionalne demokratije? Da li bi trebala? Poslednjim pitanjem dolazimo do druge strane problema demokratije u Evropi – legitimnosti nadnacionalnog sistema upravljanja.

U članku koji se smatra okosnicom rasprave o deficitu demokratije na nivou Evropske unije, Folesdal i Hix (Andreas Follesdal, Simon Hix) tvrde da istinskog demokratskog uređenja nema bez otvorenog političkog takmičenja za izbor političkog vođstva (dakle demokratskih izbora) i demokratske rasprave u vezi sa pravcem političke agende. „Ovaj aspekt, koji je na kraju razlika između demokratije i prosvetćenog apsolutizma, je fundamentalni element čak i najtanjih teorija demokratije, a ipak je upadljivo odsutan u EU”.<sup>25</sup> Sa druge strane, klasična dela političke teorije podsećaju da je odnos između liberalizma i demokratije uglavnom napet, te da su liberali, u najmanju ruku, sumnjičavi prema demokratiji. Samo što je nekada teško povući crtu gde se završavaju opravdani strahovi liberala od koncentrisane i/ili nekontrolisane vlasti, a gde započinju elitističke koncepcije organizacije političke zajednice. U tom smislu, izgradnja političkog sistema Evropske unije pruža verovatno najdinamičnije polje istraživanja.

Uverljivo objašnjenje trenutne krize poverenja u liberalno-demokratsku orijentaciju pruža bugarski publicista Ivan Krastev. Populističke i radikalne partije glasačima obećavaju ono što liberalna demokratija ne može: osećaj pobede u kojoj većina – ne samo politička većina, nego i etnička i religijska – mogu da rade šta god požele.<sup>26</sup> Ovome ćemo dodati i to da je podrška populistima, takođe i vid protesta protiv uočene centralizacije ekonomskog upravljanja na nivou Unije, a u odsustvu demokratizacije odlučivanja. Krastev pak paradoks liberalne demokratije nalazi u okolnosti da su građani slobodniji, ali da se osećaju nemoćno.<sup>27</sup> Nije li vrhunac

---

<sup>24</sup> Istini za volju, devijacija liberalno-demokratskog modela nije izum istočnih Evropljana. Evropska istorija poznaje i ranije zabrinjavajuće epizode kao što su: austrijsku „aferu Hajder” (2000), Berlusconijevu koaliciju sa desničarskom Nacionalnom alijansom i kontrolu medija u Italiji, kao i proterivanje Roma iz Francuske (2009) (R. Daniel Kelemen and Michael Blauberger, “Introducing the debate: European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, op. cit., p. 1).

<sup>25</sup> Andreas Follesdal, Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, p. 534.

<sup>26</sup> Ivan Krastev, *Posle Evrope*, Samizdat B92, Beograd, 2017, str. 75.

<sup>27</sup> Ibid., str. 74.



nemoći evropskih građana došao do izražaja tokom trajanja krize u evrozoni? Pod izgovorom hitnosti, nadmoći ekspertize, tehnokratske efikasnosti i navodne apolitičnosti, Brisel je od država članica preuzeo i ono malo preostale autonomije u ekonomskoj sferi. Pravo evropskih građana na demokratski izbor je takoreći obesmišljeno. Imajući u vidu prilike u Uniji, čak i površni posmatrač bi se mogao zapitati: ima li osnova govoriti o „slobodnom”, a „nemoćnom” pojedincu? Jer, istinski slobodan građanin je i demokratski osvešćen. U uslovima predstavničke demokratije on veruje u snagu svog glasa. Izlazak na izbore za građane ima značenje, čak i kada opcija koju podržavaju ostane u manjini. Na raspolaganju su im različiti demokratski kanali uticaja na politički sistem. Iz tog ugla posmatrano, liberalizam i konsolidovana demokratija su komplementarni.

Ukoliko Unija sve više dobija obrise „liberalne autokratije”,<sup>28</sup> da li onda kritičari s pravom dovode u pitanje njen legitimitet da se upliće u unutrašnje prilike i izbore svojih članica?<sup>29</sup> Problem legitimiteta se pojavljuje jer Evropska komisija, kritikom i intervencijom protiv demokratskog nazadovanja nacionalne vlade koja uživa većinsku podršku, ustvari predočavaju tamošnjim građanima da njihov demokratski izbor nije „dovoljno dobar”. Na delu je svojevrсни paradoks – važna funkcija čuvara ugovora, uključujući i temeljne vrednosti na kojima Unija počiva i koje bi trebalo da dele sve njene članice poverena je nadnacionalnoj birokratiji bez istinskog demokratskog uporišta. Ipak, sam ulazak u Uniju, kao i svako naredno potvrđivanje izmena Osnivačkih ugovora predstavlja akt pristanka da se potčini, kako nadnacionalnoj vlasti u oblastima koje potpadaju pod njena ovlašćenja,<sup>30</sup> tako i osnovnim principima na kojima počiva nadržavni poredak. Realnost političkih odnosa unutar Unije je takva da je bilo koja njena članica slobodna da donese odluku da je napusti (npr. ukoliko smatra da je Unija prekoračila ugovorne nadležnosti). Iako tanka, linija demokratske odgovornosti postoji. Temelji se na suverenoj odluci nacionalnih vlada da budu deo Unije sa svim pripadajućim članskim pravima i obavezama.

---

<sup>28</sup> Ovaj izraz nalazi se u navedenim radovima Zakarie i Rodrika.

<sup>29</sup> „(...) kristalno je jasno da bi vrednosti trebalo posmatrati primarno kroz političku prizmu – ne kao pravne obaveze, što objašnjava isključivanje Evropskog suda pravde. Drugim rečima, demokratija na nivou država članica ne potpada pod sferu nadležnosti EU, bez obzira šta se događalo u članici u pitanju, osim u slučaju političkog izuzetka definisanog članom 7 Ugovora o EU” (Dimitry Kochenov, “EU’s Conditionality: Praise Undeserved”, op. cit., p. 5).

<sup>30</sup> Problem je, međutim što u uslovima uznapredovale integracije ekstenzivnim pravnim tumačenjem gotovo sve, u većoj ili manjoj meri, može potpasti pod nadležnost nadnacionalnog nivoa.

## Mere Evropske unije protiv „nazadovanja” u demokratiji i vladavini prava

Kada neka od članica odstupa od fundamentalnih vrednosti na kojima Unija počiva, Komisija, ne bi li je „vratila na pravi put”, ima sledeće mere na raspolaganju:

- može da izvrši politički i/ili javni pritisak kako bi odustala od spornih mera;
- može protiv nje da podnese tužbu Sudu pravde EU, ukoliko nalazi da je učinjena povreda prava Evropske unije;<sup>31</sup>
- može da uputi obrazloženi predlog Savetu, koji će utvrditi da li postoji jasan rizik od kršenja vrednosti navedenih u članu 2 Ugovora o EU;
- ukoliko smatra da se, pak radi o kontinuiranom i upornom kršenju evropskih načela, može predložiti Evropskom savetu da se izjasni po tom pitanju.

Poslednje dve navedene stavke odnose se na procedure predviđene članom 7 Ugovora o EU. O njemu se neretko govori kao o „nuklearnoj opciji”, iz razloga što, u krajnjem, vodi do uvođenja sankcija u vidu suspenzije pojedinih članskih prava, uključujući pravo glasa u Savetu. U trenutku u kojem bi državi članici bilo oduzeto pravo glasa, u Uniji bi bio doveden u pitanje stožerni princip međunarodnog prava „jedna država – jedan glas”, koji osigurava suverenu jednakost članica. Ovakav presedan mogao bi da rezultira nesagledivim političkim posledicama, kako u domenu vertikalne podele vlasti (između nivoa država članica i nivoa Unije), tako i u horizontalnim relacijama moći između samih zemalja članica. Sama suština Evropske unije kao posleratnog antihegemonskog projekta, mogla bi biti dovedena u pitanje.<sup>32</sup> Ipak, političke zadržke, kao i proceduralne prepreke čine upotrebu najstrože predviđene sankcije malo verovatnom. Kada je u pitanju konstatovanje „samo” ozbiljnog kršenja vrednosti, Savet odlučuje većinom od četiri petine članova, dok „ozbiljno i trajno kršenje načela”, Evropski savet utvrđuje jednoglasno. Takođe, pre nego što se konačno izjasne, potrebno je da Savet, odnosno Evropski savet dobiju saglasnost, odnosno odobrenje Evropskog parlamenta (zahteva se dvotrećinska većina), kao i da saslušaju članicu o kojoj je reč. Napokon, ukoliko se

<sup>31</sup> Član 258 Ugovora o funkcionisanju EU predviđa da ako Komisija oceni da država članica nije ispunila neku ugovornu obavezu, daje obrazloženo mišljenje o tom pitanju, pošto je toj državi dala mogućnost da iznese primedbe. Ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, Komisija može izneti predmet pred Sud pravde EU. Poslednjih godina pokrenuto je nekoliko „prekršajnih” postupaka (*infringement procedure*) protiv nekolicine istočnoevropskih članica.

<sup>32</sup> Fabbrini Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 274.

Savet izjasni potvrdno, tj. utvrdi da „postoji jasan rizik od kršenja vrednosti navedenih u članu 2 Ugovora o EU”, može „problematičnijom” članici uputiti preporuke. U slučaju da Evropski savet jednoglasno utvrdi da se članica „ozbiljno i trajno” oglušila o vrednosti Evropske unije, sledeću odluku o sankciji (suspenzija nekog od prava koje proizilazi iz Osnivačkih ugovora), Savet usvaja kvalifikovanom većinom. Predstavnik države čija su prava suspendovana ne učestvuje u glasanju, niti se, prethodno njegov glas računa kada se u Savetu, odnosno Evropskom savetu utvrđuje odstupanje od vrednosti Evropske unije. Kao odgovor na promenu situacije, Savet odlučujući kvalifikovanom većinom ukida ili menja mere koje je ranije preduzeo protiv jedne od svojih članica.

Od kada je 1997. godine uveden Ugovorom iz Amsterdama, sankcije koje predviđa član 7 nikada nisu upotrebljene.<sup>33</sup> Nekada se sankcije protiv austrijske vlade od 2000. godine pogrešno tumače kao primer sankcija Unije. Kada je austrijska Narodna partija formirala koaliciju sa radikalnom desničarskom Slobodarskom partijom, države članice su preduzele kolektivno dogovorene bilateralne diplomatske sankcije protiv Austrije. Zanimljivo je da je podsticaj da se u Osnivački ugovor uključe odredbe koje danas predstavljaju član 7 Ugovora o EU, potekao upravo od Austrije, čijoj se inicijativi pridružila Italija, iz bojazni od toga šta će se sa Unijom dogoditi jednom kada joj pristupe „nedovoljno civilizovani” istočni Evropljani.<sup>34</sup>

U situaciji uspona populističkih partija, migrantske krize i porasta ksenofobije na evropskom tlu, u kojoj sve više članica pada u iskušenje da se na neki način oglušiti o liberalno-demokratske norme, a upotreba najjačeg političkog instrumenta – tzv. nuklearne opcije malo izgledna, Komisija je u martu 2014. godine predstavlja Okvir vladavine prava (*Rule of Law Framework*), kao proceduru koja prethodi članu 7 (*pre Article 7 procedure*). Početkom 2016. godine novi instrument je po prvi put aktiviran, i to, ne u slučaju Mađarske čiji premijer već dugo ignoriše apele Komisije u vezi sa kršenjem liberalno-demokratskih tekovina, već u slučaju novoizabrane poljske vlade koja se obušila na nezavisnost Ustavnog tribunala. U narednim odeljcima razmatraće se mere koje je Evropska unija preduzela protiv „otpadničkih” režima u Mađarskoj, Rumuniji i Poljskoj.

---

<sup>33</sup> Do sada je postupak predviđen članom 7 Ugovora o EU pokrenut samo dva puta. Prvo ga je Komisija krajem 2017. god. aktivirala protiv Poljske u vezi sa reformom pravosuđa, dok su u septembru 2018. evropski parlamentarci izglasali njegovo pokretanje protiv Mađarske zbog niza mera nesaglasnih sa evropskim vrednostima. U oba slučaja postupak je u ranoj fazi i sledeći korak bi trebalo da bude izjašnjavanje država članica u Savetu.

<sup>34</sup> Jan Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, op. cit., p. 147.

### „Zarobljena“ demokratija u Mađarskoj

Niz ubedljivih izbornih pobeda Fidesa, na čelu sa sadašnjim premijerom Orbantom, započeo je 2010. godine. Mađarski građani, razočarani prethodnom Vladom socijalista i uplašeni mogućim posledicama ekonomske krize, pružili su Fidesu nadpolovičnu podršku na izborima koja se prelila u dvotrećinsku većinu u Parlamentu.<sup>35</sup> Ono što je nakon ovih izbora usledilo na mađarskoj političkoj sceni dobro je poznato. Orbantu je pošlo za rukom da ključne demokratske institucije podredi uticaju izvršne vlasti. Mađarski primer pokazuje da jednom kada se iliberalna vlast ustoliči, čini sve kako bi transformisala državni aparat u korist sopstvenog opstanka na vlasti. Kako vreme prolazi, ona se sve više udaljava od demokratskih standarda, čak i onih „minimalnih”.<sup>36</sup> Naredne izbore održane 2014. i 2018. godine, međunarodni posmatrači su ocenili kao slobodne – građani su mogli da glasaju za koga žele, ali ne i fer, s obzirom da su održani u uslovima koji su obezbedili prednost vladajućoj partiji.<sup>37</sup>

Posmatrači su pokušaje institucija Evropske unije da apelima i političkim pritiskom navedu Orbana na poštovanje demokratskih procedura uglavnom ocenili kao uzaludne.<sup>38</sup> Nakon što je novi mađarski ustav stupio na snagu 2012. godine, Komisija je, optuživši je da je prekršila komunitarno pravo, pokrenula niz postupaka protiv Mađarske. Ona je tako, na indirektan način, sa manje ili više uspeha, pokušala da se suprotstavi ograničavanju nezavisnosti sudstva, Centralne banke Mađarske i Državne agencije za zaštitu podataka. Npr. kada je vlada spustila starosnu granicu za obavljanje sudijske funkcije sa 70 na 62 godine, Komisija je pozivajući se na diskriminaciju po osnovu godina starosti, izvela Mađarsku pred Evropski sud pravde i dobila ovaj slučaj. Međutim, većina penzionisanih sudija nikada nije vraćena na

<sup>35</sup> Detaljnije o dolasku Orbana na vlast, videti u: Jan-Werner Mueller, “Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Member”, op. cit., pp. 14–19.

<sup>36</sup> Ovde se u vidu ima Šumpeterova tzv. minimalna definicija demokratije, odnosno „izborna demokratija” po kojoj su potrebni slobodni i fer izbori za političko rukovodstvo da politički sistem bude okarakterisan kao demokratski. Jozef Šumpeter označava demokratiju kao „institucionalno uređenje kojim se javne funkcije popunjavaju nadmetanjem za glasove ljudi” (navedeno prema: Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 431).

<sup>37</sup> Videti: Daniel R. Kelemen, “Leading figures in the European People’s Party are sheltering the Orbán regime in the name of partisan politics”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/epp-defends-hungary-orban-against-criticism/>, 05/05/2019; Andras Biro-Nagy, “Why Orbán Won: Explaining Fidesz’s Dominance in Hungary”, op. cit.

<sup>38</sup> Ulrich Sedelmeier, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, p. 116.

dužnost, već su funkcije nastavile da vrše novoimenovane sudije lojalne Fidesu.<sup>39</sup> Komisija je bila uspješnija bila na planu suprotstavljanja nastojanjima mađarske vlade da utiče na Centralnu banku. Uspjela je da izdejstvuje dogovor sa mađarskom stranom, po kome će odustati od tužbe Evropskom sudu pravde, dok, u zamenu Mađarska mora da prilagodi Zakon o Centralnoj banci saglasno očekivanjima najviše monetarne vlasti Evropske unije.<sup>40</sup> Razloge zbog kojih je Komisiji pošlo za rukom da utiče na Orbana u ovom domenu trebalo bi tražiti i u političkom kontekstu. Kao većina članica Unije, Mađarska se krajem 2011. i 2012. godine suočavala sa pogubnim posledicama svetske finansijske krize. Bio joj je potreban zajam međunarodnih kreditora. Komisija je dobijanje finansijske pomoći usloвила pravnim statusom Mađarske centralne banke, i na taj način privolela Budimpeštu na saradnju.<sup>41</sup>

Orbanova izjava kako bi Mađarska trebalo da razmotri ponovno uvođenje smrtno kazne izazvala je oštre reakcije u evropskim krugovima.<sup>42</sup> Ipak, malo je verovatno da će ovu pretnju sprovesti u delo. Kako bi isprovocirao Uniju, mađarski premijer je svesno udario na jedno od njenih najvećih političkih dostignuća. Upravo se uticaj Unije na ukidanje smrtno kazne u značajnom broju država percipira kao tipičan primer ispoljavanja normativne moći, odnosno njene „sposobnosti da oblikuje koncepcije 'normalnog' u međunarodnim odnosima”.<sup>43</sup>

Zbog čega u javnosti prevladava stav da se Evropska unija pokazala nemoćnom i/ili nevoljnom da se oštrije suprotstavi Orbanu? Deo odgovora na to pitanje krije se tamo gde je najmanje očekivano. Po svemu sudeći, vodeće ličnosti u Evropskoj narodnoj partiji – najuticajnijoj političkoj grupaciji u Evropskom parlamentu koja okuplja nacionalne partije desnog centra – štite Orbanov režim u ime partijske politike.<sup>44</sup> Fides je već više godina njihov lojalni član. Mađarski glasovi doprineli su

---

<sup>39</sup> Jan Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, op. cit., p. 148.

<sup>40</sup> Ingi Iusmen, “EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: The Case of Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 3, 2015, p. 604.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Daniel R. Kelemen, “Leading figures in the European People’s Party are sheltering the Orbán regime in the name of partisan politics”, op. cit.

<sup>43</sup> Prema Ianu Manners-u, začetniku veoma popularne (ali, i osporavane) koncepcije o normativnoj moći EU, „sposobnost da se odredi šta prolazi kao 'normalno' u svetskoj politici je u krajnjem najveća moć od svih” (Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, p. 253).

<sup>44</sup> Kada je u julu 2013. godine komitet Evropskog parlamenta zadužen za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove izdao izveštaj Tavares, u kome se kritikuje erozija osnovnih prava u Mađarskoj, sadašnji kandidat za predsednika Komisije ispred Evropske narodne partije Manfred Veber

dominaciji umerenih konzervativaca u nadnacionalnoj politici i zakonodavstvu. Dakle, radi se o svojevrsnom paradoksu – Evropski parlament, najglasniji zastupnik liberalne demokratije u Evropskoj uniji, ujedno i evropska institucija u čiju se legitimnost najmanje „upire prstom” – postao je takoreći saučesnik Orbanu u njegovim nedelima protiv evropskih demokratskih tekovina. Naizgled, drastičan obrt u držanju Evropske narodne partije prema Fidesu usledio je u martu 2019. godine, samo dva meseca pre izbora za Evropski parlament. Nakon uvredljive antiimigracione kampanje mađarske vlade, Evropska narodna partija odlučila je da suspenduje Fides, uprkos tome što se više stranaka iz njenih redova zalagalo za isključivanje. Predstavnici Orbaneve partije od sada više neće prisustvovati partijskim sastancima, neće glasati i neće imati pravo da predlažu kandidate za pozicije u stranci. Ubrzo je postalo jasno da se za Orbana ništa suštinski neće promeniti. Kako stvari stoje, stranačka politika najvećeg panevropskog saveza partija ne mora nužno da se odrazi na funkcionisanje poslaničkog kluba. Evropski parlamentarci iz redova Fidesa nastavili su nesmetano da obavljaju dužnost, dok će Fides učestvovati u kampanji za predstojeće izbore na strani Evropske narodne partije.<sup>45</sup>

### *Neuspeli predsedni ki impi ment u Rumuniji*

Kao rezultat prestrojavanja na partijskoj sceni Rumunije, Socijalno-liberalna unija premijera Viktora Ponte (Victor Ponta) osvaja parlamentarnu većinu u maju 2012. godine.<sup>46</sup> Nedugo zatim, nova Vlada odlučuje da putem impičmenta suspenduje šefa države iz suparničke partije – konzervativca Trajana Baseskua (Traian Băsescu). Pod izgovorom optužbi za kršenje Ustava, uticaja na sudstvo i nepoštovanja državnih institucija, Parlament pokreće postupak opoziva

---

(Manfred Weber), odbacio ga je kao politički motivisan napad leve na Orbanovu vladu. I ne samo to, Józef Szájer, bliski Orbanov saradnik, koji je imao ključnu ulogu u kontroverznoj ustavnoj reformi, postao je jedan od potpredsednika ove najveće nadnacionalne partijske grupacije. Još primera videti u: Daniel R. Kelemen, “Leading figures in the European People’s Party are sheltering the Orbán regime in the name of partisan politics”, op. cit.

<sup>45</sup> Više detalja o ovom slučaju videti u medijskim izveštajima: Maïa de La Baume, “Macron says EPP’s decision to suspend Orbán shows ‘clan mentality’”, *Politico*, 22 March 2019, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-verdict-epp-decision-viktor-orban/>; Maïa de La Baume and Lili Bayer, “Hungary’s Orbán clings on to Europe’s power center – Opponents see suspension by conservatives as ‘political trick’”, *Politico*, 20 March 2019, <https://www.politico.eu/article/orbans-party-suspended-from-european-peoples-party/>, 05/05/2019.

<sup>46</sup> O uzrocima koji su doveli do eskalacije političke krize u Rumuniji, detaljnije videti u: Ingi Iusmen, “EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania”, op. cit., pp. 593–596.

Predsednika. Prema rumunskom zakonodavstvu impičment moraju da potvrde građani na referendumu. Kako bi osigurala željeni ishod, Vlada na čelu sa Pontom putem dekreta raspušta Ombudsmana (jedina institucija koja može da ospori Vladine dekrete pred Ustavnim sudom), oduzima pravo Ustavnom sudu da ceni ustavnost odluka Parlamenta i menja zakon o referendumu spuštajući cenzus (minimum izašlih birača), potreban da bi se referendum smatrao validnim.<sup>47</sup>

Za razliku od situacije u Mađarskoj, zvaničnici Unije nisu dugo čekali da reaguju i osude gaženje demokratskih procedura u Rumuniji. Tadašnji predsednici Komisije i Evropskog saveta zakazali su hitne sastanke sa Pontom u Briselu. Komisija je predstavila listu od 11 zahteva potrebnih kako bi se ponovo uspostavila vladavina prava u Rumuniji. Kako je u međuvremenu morao da proglasi da referendum potvrde impičmenta nije uspeo, Ponta izražava spremnost da postupi prema zahtevima Komisije. U pozadini ovog uspeha koji se prema istraživačima temelji gotovo isključivo na efektivnom političkom pritisku koju su institucije Evropske unije izvršile na rumunsku vladu, nalazi se i po Uniju veoma zgodna vremenska koincidencija.<sup>48</sup> Evropska unija je i pre nego što će joj Rumunija pristupiti (2007) ustanovila mehanizam saradnje i verifikacije (*co operation and verification mechanism*) kako bi pratila napredak u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i funkcionisanje tamošnjeg pravosuđa. Zakazani datum, kada će Komisija predstaviti Izveštaj o napretku Rumunije, poklopio se sa demokratskom krizom u zemlji. Očekivano, ocene Komisije nisu bile nimalo blagonaklone.<sup>49</sup> Uz to, Rumunija, kao uostalom ni Bugarska još uvek nije članica Šengenskog sporazuma. Iako je Komisija u više navrata ponovila da su obe zemlje ispunile uslove (uglavnom se radi o tehničkim pitanjima u vezi sa bezbednošću granica), nekoliko članica nagovestilo je spremnost da blokira pristupanje obe zemlje, ukoliko ne pokažu pomak u

---

<sup>47</sup> Dekret (*emergency ordinance*) predstavlja odluku Vlade koja ima status zakona. Parlament dekret odobrava *ex post*. Upotreba ovog instituta je uobičajena u rumunskoj politici (ibid., p. 595).

<sup>48</sup> Ulrich Sedelmeier, "Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession", op. cit., p. 117.

<sup>49</sup> Npr. videti: „(...) ovaj izveštaj se usvaja u vreme kada se postavljaju važna pitanja u vezi poštovanja vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa u Rumuniji. Sveukupni napredak mora biti procenjen u kontekstu šireg društvenog priznavanja ključnih principa kao što je vladavina prava i nezavisnost sudskog procesa u Rumuniji, kao deo sistema „kočnica i protivteža“ funkcionalne demokratije. Nezavisni sudski sistem koji dobro funkcioniše i poštovanje demokratskih institucija su neophodan uslov postojanja međusobnog poverenja unutar EU, kao i za sticanje poverenja građana i investitora. Komisija smatra da nedavni koraci rumunske vlade podstiču ozbiljnu zabrinutost u pogledu poštovanja ovih osnovnih principa" ("Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism", Brussels, 18 July 2012).

oblastima koje pokriva pomenuti Izveštaj o napretku.<sup>50</sup> Na sastanku Saveta ministara koji je usledio, a na kojem se odlučivalo o njihovom ulasku u šengensku zonu, „pretnje” su materijalizovane, a Bugarska i Rumunija još uvek ne pripadaju zajedničkom evropskom prostoru bez graničnih kontrola. Kako bi privolele rumunskog premijera da poštuje ustavom zaštićene demokratske norme, istaknute članice Unije su nastupile s pozicije moći, posegnuvši za dobro im poznatom strategijom političkog uslovljavanja.

### *Pokušaj rušenja ustavnog poretka u Poljskoj*

Komisija je krajem 2017. godine pokretanjem člana 7 radi odbrane vladavine prava u Poljskoj ispisala novu stranicu u istoriji Evropske unije. Na ovakav potez ona se odlučila nakon skoro dve godine bezuspešnih pokušaja da, kroz mehanizme koje predviđa napred pomenuta nova procedura Okvira vladavine prava, privoli poljsku vladu na saradnju. Trenutno, na čelu Poljske nalazi se izrazito desno orijentisana stranka Prava i pravde, čiji je lider Jaroslav Kačinjski (Jaroslaw Kaczyński) uglavnom viđen kao glavni strateg nacionalističke i evroskeptične Vlade.

Po preuzimanju vlasti, nova Vlada se obrušila na nezavisno sudstvo i slobodu i pluralizam medija. Preduzela je mere usmerene na ograničavanje rada najvišeg suda u zemlji zaduženog da preispituje legalnost zakona, čime je dovedeno u pitanje demokratsko načelo podele vlasti. Tadašnja odlazeća poljska vlada (centristička Građanska platforma, koja je na vlasti bila od 2007. do 2015), tokom svog poslednjeg meseca na vlasti imenovala je zamene za trojicu sudija Ustavnog tribunala kojima je istekao mandat. Takođe je imenovala dvojicu dodatnih sudija, kao zamenu za sudije čiji mandat bi trebalo da istekne tek u decembru 2015. – dakle, nakon što nova vlada stupi na dužnost. Predsednik Andžej Duda (Andrzej Duda), povezan sa strankom Prava i pravde, blokira stupanje na funkciju bilo kog od petorice sudija, čak i kada Ustavni tribunal presuđuje da su samo dvojica nominovana protivpravno. Umesto toga, Duda prima zakletve od pet potpuno novih sudija, imenovanih od strane nove parlamentarne većine. Ustavni tribunal odbija da sudi sa novim sudijama, čije postavljanje smatra nezakonitim.<sup>51</sup> Odgovor je došao veoma brzo u vidu zakona koji je Parlament usvojio na incijativu Vlade, a koji, pored ostalog, zahteva da najmanje 13 od ukupno 15 sudija bude prisutno na

---

<sup>50</sup> Ulrich Sedelmeier, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, op. cit., p. 117.

<sup>51</sup> Detaljnije o ovome videti u: R. Daniel Kelemen, “Poland’s Constitutional Crisis: How the Law and Justice Party is Threatening Democracy”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-08-25/polands-constitutional-crisis>, 05/05/2019.



većini suđenja.<sup>52</sup> Na taj način, Ustavnom tribunalu je gotovo onemogućen rad, dokle god ne prihvati nove sudije koje je imenovala Vlada.

Teoretičari su izdvojili tri ključna faktora kojima objašnjavaju revnosnije i odlučnije suprotstavljanje Evropske komisije napadima na vladavinu prava u Poljskoj, nego što je to bio slučaj u Mađarskoj. Prvo, dok je mađarski premijer mogao da računa na tzv. superv većinu u Parlamentu koja mu je omogućila da izmeni Ustav, dotle je Vlada u Poljskoj vanustavnim sredstvima slomila nezavisnost najvišeg suda u zemlji. Drugo, za razliku od mađarskog Fidesa, koji je član najmoćnije partijske grupacije u Evropskom parlamentu, okosnica poljske vlade – stranka Prava i pravde, pripada, znatno manjoj afilijaciji Evropskih konzervativaca i reformista, čiji je još jedini istaknuti član Britanska konzervativna partija. Treće, mađarska vlada se makar pretvarala da žalbe Komisije shvata ozbiljno i kao odgovor je činila manje i površne ustupke, dok je, *de facto* lider poljske vlade Kačinski, prigovore Komisije javno prokomentarisao kao „zabavne”, i u potpunosti ih je ignorisao.<sup>53</sup> Dodajmo ovome dodatni faktor. Po svemu sudeći, Komisija nije mogla više skrštenih ruku da posmatra kako istočnoevropski lideri, jedan za drugim, vuku autoritarne poteze, odbacujući vrednosti na kojima je Unija osnovana. A da pritom, crpe ogromne koristi iz ekonomskih sloboda na zajedničkom tržištu i finansijske resurse iz evropskih fondova. Postoje ubedljivi razlozi u korist argumenta da je Mađarska postavila obrazac u odnosima sa Briselom, koji drugi izučavaju, i pod pretpostavkom da im se ukaže prilika, u iskušenju su da ga prate.<sup>54</sup>

Kako je mađarski premijer već izjavio da će uložiti veto ukoliko dođe do glasanja o uvođenju sankcija Poljskoj, u javnosti je sve zastupljeniji stav kako bi Unija morala da primeni radikalnije mere ukoliko želi da se odupre rastućem talasu nacionalnog autoritarizma. Te mere, između ostalog, bi trebalo da uključe istovremenu aktivaciju člana 7 Ugovora o EU protiv Mađarske, kako ne bi dobila priliku da učestvuje u glasanju, te zatim isključenje Fidesa iz Evropske narodne partije i vezivanje korišćenja sredstava iz evropskih fondova za poštovanje demokratskih vrednosti.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> R. Daniel Kelemen and Mitchell A. Orenstein, “Europe’s Autocracy Problem: Polish Democracy’s Final Days?”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-01-07/europes-autocracy-problem>, 05/05/2019.

<sup>53</sup> R. Daniel Kelemen, “Europe’s Authoritarian Equilibrium: Invoking Article 7 Against Poland Won’t Be Enough”, op. cit.

<sup>54</sup> Jan Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?”, op. cit., p. 142.

<sup>55</sup> R. Daniel Kelemen, “Europe’s Authoritarian Equilibrium: Invoking Article 7 Against Poland Won’t Be Enough”, op. cit.

## Implikacije demokratskog nazadovanja na prijem Zapadnog Balkana: mirenje sa stabilokratijom ili pooštavanje kriterijuma?

Prijemom Bugarske i Rumunije zaokruženo je tzv. veliko proširenje Unije na istok kontinenta, na geopolitički prostor od strateškog značaja i nekadašnju sovjetsku sferu uticaja. Danas je u fokusu politike proširenja Zapadni Balkan koji, iz perspektive Unije, nosi veći bezbednosni rizik i niži ekonomski potencijal u odnosu na prethodne postkomunističke kandidate, te je već dugi niz godina ostavljen u „čekaonici“ za članstvo.<sup>56</sup> Nakon mnogobrojnih kriza sa kojima se Unija suočila u prvim decenijama 21. veka, praćenih „zamorom“ od proširenja, koje je svoj najupečatljiviji izraz dobilo u Strategiji o budućnosti Unije (tzv. Beloj knjizi) u kojoj se nastavak širenja Unije ne pominje ni uzgred, u javnosti je odjeknula konstatacija Žana Kloda Junkera kako bi sledeće proširenje potencijalno moglo da se očekuje 2025. godine.<sup>57</sup> Isticanje potrebe da se održi kredibilna perspektiva članstva za region Zapadnog Balkana u govoru predsednika Komisije o stanju Unije nesumnjivo odašilje snažnu političku poruku, međutim nužno je razmotriti ima li ona uporište u realpolitici evropskih elita.<sup>58</sup>

Sve je više autora koji primećuju da Evropska unija odaje utisak da je voljna da obezbedi podršku sa strane zapadnobalkanskim režimima koji ispoljavaju značajne nedostatke u sferi demokratskog upravljanja, radi obećanja da će regionu pružiti stabilnost.<sup>59</sup> Ova prećutna razmena – stabilnost za tolerisanje deficitarnih demokratskih praksi, označava se terminom „stabilokratija“ (*stabilitocracy*).<sup>60</sup> Uostalom, sličan obrazac delovanja zvaničnika Unije i njenih istaknutih članica bio

---

<sup>56</sup> Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, op. cit., p. 123.

<sup>57</sup> “White Paper on the Future on Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025”, COM(2017)2025, European Commission, 1 March 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf), 05/05/2019.

<sup>58</sup> “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm), 05/05/2019.

<sup>59</sup> Marko Kmezić and Florian Bieber, “Western Balkans and the EU: Fresh Wind in the Sails of Enlargement”, Policy Paper, BiEPAG, October 2017, p. 10. Ipak, navedeni autori takvo obećanje (u stvari svojevrsnu pogodbu), smatraju „lažnim“. Krajnji rezultat se prema njima ogleda u podržavanju trenutnih političkih moćnika koji pričaju o reformama kada im to odgovara, dok u stvari grade veoma personalizovan sistem kontrole (p. 13).

<sup>60</sup> Ibid., p. 10.

je očit u politici saradnje sa Turskom, takođe, državom kandidatom (pa makar ona to bila i samo „na papiru”) na vrhuncu izbegličke krize.<sup>61</sup>

Nejasno je, međutim da li bi Evropska unija dozvolila da sadašnje elite odista i uvedu sadašnje kandidate. U tom smislu, indikativan je primer Hrvatske, države koja je poslednja pristupila Uniji 2013. godine. Na izborima u toj zemlji 2003. pobedu je odneo HDZ. Premijer Ivo Sanader postavio je kao prioritet Vlade članstvo u Uniji, i u toj nameri preduzeta je reforma pravosuđa i generalno, jačanje nezavisnosti institucija u borbi protiv korupcije. Sanader je očigledno prevideo da bi se osnažene institucije mogle okrenuti protiv njega. Optužen je za korupciju i pred hrvatskim sudom 2012. osuđen na zatvorsku kaznu. Ovakav sled političkih događaja – stranka koja je zastupala autoritarne stavove se demokratizuje i usvaja umeren politički program, da bi osvajanjem vlasti sprovela reforme po merilima Evropske unije, epilog čega su nezavisnije institucije, Vahudova označava terminom „sanaderizacija”.<sup>62</sup> Ali, da li je izgledno očekivati sličan politički rasplet u slučaju mladih demokratija na Zapadnom Balkanu, gde je, između ostalog, političkoj kulturi svojstveno da isti državnici provedu skoro trideset godina u vrhu vlasti? Personalizacija vlasti, nemoćna opozicija i režimu lojalni mediji nastavljaju da kočē svaki pokušaj izgradnje jakih i nezavisnih demokratskih institucija.

Od država kandidata se očekuje da tokom trajanja pregovora o članstvu državni sistem upodobe, ne samo evropskim standardima, već i političkim očekivanjima evropskih elita. Da je reč o neverovatno zahtevnoj agendi, nije nepoznanica. Na ovom mestu, nužno je istaći razliku između jasnih pisanih uslova (Kriterijumi iz Kopenhagena i Madrida), koji iako prilično strogi i zahtevni, mogu se objektivno meriti u smislu njihove primene, i maglovitih nepisanih uslova koji obuhvataju pitanja i *ad hoc* odluke u oblasti visoke politike, gde dominiraju veće i moćne članice.<sup>63</sup> Suočena sa nazadovanjem demokratije u Istočnoj Evropi, osnovano je očekivati da će Unija učiniti sve što je u njenoj moći da osigura da sadašnji kandidati

---

<sup>61</sup> Paradoksalno, zvaničnici Unije odlučuju da Turskoj pruže ustupke u procesu vizne liberalizacije i da revitalizuju do tada *de facto* zaustavljene pregovore o članstvu, baš u trenutku kada se ona nalazi na gotovo najnižoj tački u pogledu ispunjenja kriterijuma iz Kopenhagena, a sve u zamenu za zaključenje Sporazuma o readmisiji od strane Turske ilegalnih migranata koji su prešli na grčka ostrva sa njene teritorije. Detaljnije u: Dragana Dabić, „Evropska izbeglička kriza kao izazov teoriji o normativnoj moći Evropske unije”, u: Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (urs), *Balkanska migrantska ruta: izme u politike, prava i bezbednosti*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, Beograd, 2017.

<sup>62</sup> O ovome detaljnije videti u: Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, op. cit., pp. 128–132.

<sup>63</sup> Detaljnije videti: Slobodan Samardžić, *Evropska unija: sistem u krizi, sa studijom slu aja o odnosima Srbije i EU*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 2016, str. 333–337.

jednom kada postanu punopravni članovi ne krenu putem iliberalne demokratije. To samo znači dodatno pooštavanje kriterijuma i budno praćenje implementacije usvojenih pravila, odnosno u krajnjem još duže trajanje pretpristupne faze. Jer, kako smo videli, jednom kada zemlja kandidat postane deo prestižnog evropskog „kluba”, zajedničke institucije znatno manje mogu da vrše pritisak na nju i da utiču na promenu njene politike. Suštinski, one više nisu objekat intenzivnog „poevropljavanja”, već države partneri. Istorija evropskih integracija je puna primera, da koliko god mala bila, država članica je u stanju da blokira različite evropske inicijative i za sebe izbori pogodnosti. Otežavajuća okolnost za sadašnje kandidate je okolnost da je istočno proširenje stavilo na ozbiljno iskušenje integracioni kapacitet Unije – u smislu njene sposobnosti da uspešno širi članstvo, tj. da prima nove države uz istovremeno održanje kohezije i neometanog funkcionisanja.<sup>64</sup> O tome svedoči i upućivanje na potrebu za delotvornijim mehanizmom za članice koje krše vrednosti Unije u najnovijoj Strategiji proširenja, gde se navodi da bi budući sporazumi o pristupanju mogli pružiti pravni osnov za takav mehanizam.<sup>65</sup>

Pitanje koje se nameće glasi da li je napred opisana politika Unije prema sadašnjim kandidatima, u stvari odraz njene transformativne nemoći da sprovede u delo izuzetno ambiciozan cilj demokratizacije njihovih političkih sistema.<sup>66</sup> I u vezi sa tim, da li je došlo do prećutne kapitulacije Unije u pogledu nastavka praktikovanja modusa politike proširenja koji joj je doneo slavu nakon rušenja gvozdene zavese? U svetlu živih rasprava o budućnosti politike proširenja, izneti su predlozi kako bi proces pristupanja trebalo učiniti fleksibilnim. Pod time se podrazumeva mogućnost doseganja članstva samo u odabranim oblastima delovanja Evropske unije, čime bi se proces u značajnoj meri odvojio od uslovljavanja u političkim oblastima, a time i umanjila mogućnost arbitrarnog odlučivanja o napretku zemalja.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova and Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications”, op. cit., pp. 160–161.

<sup>65</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, COM(2018) 65 final, European Commission, Strasbourg, 6 February 2018, p. 15.

<sup>66</sup> Više reči o opadanju transformativne moći EU videti u: Maja Kovačević, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”, *Me unarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 1, 2019, str. 26–49.

<sup>67</sup> Više reči o ovom predlogu videti u: Ivana Radić Milosavljević, „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja”, *Me unarodni problemi*, Vol. LXXI, No. 1, 2019, str. 5–24.

Netransparentni i očito nedovoljno usaglašeni politički stavovi evropskih elita za sada grade, takoreći nepremostivu prepreku na evropskom putu regiona. Politika proširenja preobrazila se u snažno sredstvo držanja pod kontrolom unutrašnjih prilika u zemljama koje sada samo deklarativno slove kao potencijalni kandidati i kandidati.<sup>68</sup> Odbijanje da se jasno iskaže stav u vezi sa osetljivim političkim pitanjima, ali uz konstantno isticanje važnosti evropske perspektive može na kratak rok Evropskoj uniji doneti željene rezultate u smislu očuvanja regionalne stabilnosti i zavisnosti tamošnjih elita od podrške Unije. Problem je jedino što je istovremeno zastupanje normativnih ideala i vođenje pragmatične politike – „pragmatična normativnost”, *contradictio in adjecto*, i u krajnjem neodrživo.

## Zaključak

Na planu borbe za demokratiju, Uniji se ne može osporiti važna uloga u jačanju nacionalnih demokratskih institucija koje su zamenile nekadašnje autoritarne u pojedinim njenim članicama. U članku se kritički pristupilo razmatranju doprinosa Unije obezbeđenju trajnog i održivog poštovanja demokratskih principa i praksi (konsolidaciji demokratije) u Mađarskoj, Rumuniji i Poljskoj. Iz analize koja je akcenat stavila na period nakon njihovog ulaska u Evropsku uniju, proizlazi nekoliko zaključaka.

Prvo, sama činjenica prijema u Uniju (kao vida nagrade za transformaciju državnog sistema po merilima Unije), ne garantuje konsolidovanu liberalnu demokratiju na nacionalnom nivou. Ozbiljna odstupanja od liberalno-demokratskih normi u novim članicama su prisutna i nakon što je prošlo više od decenije od njihovog pristupanja. Štaviše, dolazak iliberalne vlasti na čelo najveće i najuticajnije nove članice – Poljske i rezistentnost iliberalizma u Mađarskoj, govori da se, posmatrano iz ugla Unije, politička situacija u Istočnoj Evropi dodatno zaoštrava, što u krajnjem dovodi u pitanje njen integracioni kapacitet.

Drugo, s obzirom na *sui generis* i neodređenu prirodu sistema upravljanja Evropskom unijom („sve bliža Unija naroda Evrope”), legitimitet Unije da dela u politički osetljivim oblastima će se uvek dovoditi u pitanje. Ipak, kada dođe do ozbiljnog demokratskog nazadovanja u nekoj od članica, intervencija Unije je nužna (i delimično opravdana) time što konstrukcija nadnacionalnog evropskog poretka (politička, ekonomska, normativna) počiva na premisi da se vrednosti nabrojane u Osnivačkom aktu poštuju jednako u svim članicama. U uslovima, već sada

---

<sup>68</sup> Slobodan Samardžić, *Evropska unija: sistem u krizi, sa studijom slu aja o odnosima Srbije i EU*, op. cit., str. 356.

dosegnutog stepena političke integracije (nacionalna prava i obaveze), nužno je da nacionalni sistemi država članica internalizuju proklamovane zajedničke vrednosti. One su temelj međusobnog poverenja, kako država članica jednih u druge, tako i najšireg kruga međunarodnih aktera u verodostojnost nadnacionalnog evropskog poretka. Ukoliko bi postojale sumnje u pogledu ostvarivanja zagarantovanih prava, slobode na zajedničkom tržištu bi bile dovedene u pitanje, a time i njegovo efektivno funkcionisanje. Isto tako, pojedini evropski instituti (npr. Evropski nalog za hapšenje ili Kancelarija evropskog javnog tužioca koja je u povelju) bili bi obesmišljeni, bez čvrstih garantija u pogledu pravne države u svim članicama.

Treće, pokazalo se da, u slučaju demokratskog nazadovanja punopravnih članica, Evropska unija ne raspolaže efektivnim instrumentima da ovu nepovoljnu tendenciju preokrene. Tome, u najvećoj meri, doprinosi prevaga međudržavnog načina odlučivanja u domenu zaštite vrednosti. Ne dozvoljavajući „uplitanje” briselske birokratije u osetljiva politička pitanja, države štite nacionalni suverenitet. Nijedna od njih ne želi da se potencijalno jednog dana ispituju njena demokratska uverenja, što bi, sasvim sigurno, postala češća praksa ukoliko bi dodatna ovlašćenja pripala nadnacionalnim telima. Države članice za sada neće svojevolumno delegirati nadležnosti. Ipak, bitna karakteristika izrazito kompleksnog sistema upravljanja Evropskom unijom je ukrštanje i međusobno nadmetanje različitih vidova lojalnosti (nacionalnih, nadnacionalnih, ideoloških, partijskih, regionalnih itd.), što nekada dovodi do neočekivanih političkih ishoda. Indikativan je primer podrške koju je najuticajnije panevropska partijska afilijacija dugo pružala Viktoru Orbanu i njegovoj stranci, istovremeno kritikujući sadašnju rumunsku socijaldemokratsku vladu (koja je članica suparničkog panevropskog tabora koji okuplja partije umerene levice) zbog novih napada na vladavinu prava. Dakle, suprotno očekivanjima teoretičara kako će rastuća politizacija u Evropskom parlamentu doprineti demokratizaciji celokupnog političkog sistema Evropske unije.

Naposletku, vezano za nastavak proširenja. Očekivano je da će se kriza demokratije u Istočnoj Evropi nepovoljno odraziti na aspiracije Zapadnog Balkana ka skorom prijemu u Uniju. Na delu je usložnjavanje političke situacije. Održivost evropskog projekta zahteva prevazilaženje negativnih posledica novonastalih podela na kontinentu, kako između tzv. juga i severa, tako i između „istoka” i „zapada”. Sve je više inicijativa za ozbiljno preispitivanje sistema upravljanja Unijom. Posledično, u godinama koje dolaze zagovara se usredsređenost na unutrašnju reformu. Opet, sa druge strane, geopolitički interesi evropskih elita nalažu čvrsto vezivanje Zapadnog Balkana za Uniju. Nimalo se blagonaklono ne gleda na jačanje veza regiona sa drugim uticajnim akterima, pre svega Rusijom i Kinom. Liderstvo Komisije i isticanje važnosti reformi u pretprijemnom procesu, zamagljuje činjenicu da su države članice te koje će imati poslednju reč u pogledu prijema novih članova. Kako one nemaju usaglašeni

stav o nizu relevantnih pitanja za budućnost Zapadnog Balkana, njihov voluntarizam predstavlja ozbiljnu prepreku daljem širenju Evropske unije. Kandidatima i potencijalnim kandidatima je potrebna kredibilna perspektiva članstva koja se zasniva na ispunjenju objektivnih kriterijuma i transparentnih političkih uslova.

Imajući u vidu da je suprotstavljanje zvaničnika Unije kršenju demokratskih tekovina u Rumuniji mahom ocenjeno kao uspešno, može se očekivati da će ubuduće neki vid politike uslovljavanja (npr. ulazak u Šengensku zonu, vezivanje povlačenja sredstava iz evropskih fondova za poštovanje vladavine prava, prihvatanje nadležnosti evropskog tela za osiguranje vladavine prava i sl.), biti u značajnijoj meri prenet na nivo članstva. Na taj način, nadnacionalni nivo vlasti bi zadržao „ucenjivački potencijal” *vis à vis* potencijalnih novih članica. Veći broj i/ili duže trajanje, uslovno rečeno, prelaznog perioda „prilagođavanja na članstvo” ili „nadgledano članstvo”, imalo bi za posledicu da „hvatanje priključka” država Zapadnog Balkana za razvijenim zemljama Unije bude još dugotrajnije nego što je bilo u slučaju istočnoevropskih članica.

## Bibliografija

### Knjige i članci

- Bermeo, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1, January 2016, pp. 5–19.
- Börzel, Tanja A., Dimitrova Antoaneta and Schimmelfennig Frank, “European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp. 157–176.
- Dinan, Desmond, “Governance and Institutions: The Insidious Effect of Chronic Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Special Issue 2017, pp. 73–87.
- Dabić, Dragana, „Evropska izbeglička kriza kao izazov teoriji o normativnoj moći Evropske unije”, u: Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (urs), *Balkanska migrantska ruta: izme u politike, prava i bezbednosti*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, Beograd, 2017, str. 52–73.
- Fabbrini, Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, 2016.
- Follesdal, Andreas, Hix, Simon, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 533–562.

- Greskovits, Béla, “The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe”, *Global Policy*, Vol. 6, Supplement 1, June 2015, pp. 28–37.
- Hejvud, Endru, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
- Iusmen, Ingi, “EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: The Case of Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 3, 2015, pp. 593–608.
- Kelemen, Daniel R., “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union”, *Government and Opposition*, Vol. 52, No. 2, 2017, pp. 1–28.
- Kelemen, Daniel R. and Blauburger, Michael, “Introducing the debate: European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 3, 2017, pp. 317–320.
- Kochenov, Dimitry, Magen, Amichai and Pech, Laurent, “Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 5, pp. 1045–1049.
- Kochenov, Dimitry, “EU’s Conditionality: Praise Undeserved”, conference paper: “An Awkward Anniversary? Ten years of Central and Eastern Europe in the EU”, 18–19 April 2014, Princeton.
- Kovačević, Maja, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan“, *Me unarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 26–49.
- Krastev, Ivan, *Posle Evrope*, Samizdat B92, Beograd, 2017.
- Kreuder-Sonnen, Christian, “An authoritarian turn in Europe and European Studies?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2018, pp. 452–464.
- Lessenski, Marin, “Europe in the New Edition of the Catch-up Index: Implications of the Convergence and Divergence Processes”, Written revised versions of seminar proceedings: XVII Summer Seminar for Young Public Policy Professionals from Southeastern Europe and the Black Sea Region “Public Policy Challenges – European and Regional Dimensions”, Sofia, 2016.
- Magen, Amichai, “Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue 5, 2016, pp. 1–12.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235–258.
- Mueler, Jan-Werner, “Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Member”, *Foreign Affairs*, March–April 2014, pp. 14–19.



- Müller, Jan Werner, "Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?", *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, pp. 141–160.
- Orenstein, Mitchell A., "Poland – From Tragedy to Triumph", *Foreign Affairs*, January–February 2014, pp. 23–27.
- Radić Milosavljević, Ivana, „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja”, *Meunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 5–24.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija: sistem u krizi, sa studijom slučaja o odnosima Srbije i EU*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 2016.
- Sedelmeier, Ulrich, "Political safeguards against democratic backsliding in the EU: The limits of material sanctions and the scope of social pressure", *Journal of European Public Policy*, September 2016, pp. 1–15.
- Vachudova, Milada Anna, "EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 122–138.

#### Dokumenti

- Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Janjević Milutin (prir.), Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- "White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025", COM(2017)2025, European Commission, 1 March 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf), 05/05/2019.
- "Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism", COM(2012) 410 final, European Commission, Brussels, 18 July 2012.
- "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", COM(2018) 65 final, European Commission, Strasbourg, 6 February 2018.

#### Izvori sa interneta

- Biro-Nagy, Andras, "Why Orban Won: Explaining Fidesz's Dominance in Hungary", *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2018-04-10/why-orban-won>, 05/05/2019.

- “Full text of Viktor Orbán’s speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014”, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>, 05/05/2019.
- Kelemen Daniel R., “Europe’s Authoritarian Equilibrium: Invoking Article 7 Against Poland Won’t Be Enough”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2017-12-22/europes-authoritarian-equilibrium?cid=int-rec&pgtype=art>, 05/05/2019.
- Kelemen Daniel R., “Poland’s Constitutional Crisis: How the Law and Justice Party is Threatening Democracy”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-08-25/polands-constitutional-crisis>, 05/05/2019.
- Kelemen Daniel R., “Leading figures in the European People’s Party are sheltering the Orbán regime in the name of partisan politics”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/epp-defends-hungary-orban-against-criticism/>, 05/05/2019.
- Kelemen, Daniel R. and Orenstein, Mitchell A., “Europe’s Autocracy Problem: Polish Democracy’s Final Days?”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-01-07/europes-autocracy-problem>, 05/05/2019.
- Kmezić, Marko and Bieber, Florian, “Western Balkans and the EU: Fresh Wind in the Sails of Enlargement”, Policy Paper, BiEPAG, October 2017, <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/11/western-balkans-and-the-eu.pdf>, 05/05/2019.
- La Baume, Maïa de, “Macron says EPP’s decision to suspend Orbán shows ‘clan mentality’”, *Politico*, 22 March 2019, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-verdict-epp-decision-viktor-orban/>, 05/05/2019.
- La Baume, Maïa de and Bayer, Lili, “Hungary’s Orbán clings on to Europe’s power center – Opponents see suspension by conservatives as ‘political trick’”, *Politico*, 20 March 2019, <https://www.politico.eu/article/orbans-party-suspended-from-european-peoples-party/>, 05/05/2019.
- Mueler, Jan-Werner, “The Problem With ‘Illiberal Democracy’”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01>, 05/05/2019.
- “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm), 05/05/2019.
- Rodrik, Dani, “The Double Threat to Liberal Democracy”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/double-threat-to-liberal-democracy-by-dani-rodrik-2018-02>, 05/05/2019.

Sierakowski, Sławomir, "The Polish Threat to Europe", *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/poland-illiberalism-threat-to-europe-by-slawomir-sierakowski-2016-01>, 05/05/2019.

Zakaria, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 1997, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>, 05/05/2019.

*Dragana Dabi*

**THE CRISIS OF DEMOCRACY IN EASTERN EUROPE:  
(UN)SUCCESSFUL POLITICAL INTEGRATION OF NEW MEMBERS?**

**Abstract:** The main hypothesis of this paper is that when it comes to its member states, the European Union does not possess effective legal and political mechanisms to sanction and/or reverse their democratic backsliding. Emphasis is put on the examples of violations of liberal-democratic norms undertaken by governments in Hungary, Poland and Romania, in order to analyse political will, ability, and legitimacy of the European Union to defend basic values stated in the Founding Act. The aim of the author is to examine the impact of questionable political integration of Eastern European countries in regards to the continuation of the enlargement of the Union in the region of the Western Balkans. It is concluded that due to the pragmatic policy of support to the stabilitocracy regimes and, in general, due to the ambivalent attitude towards the future of enlargement, the European Union could face negative consequences in the coming years. Conceding to candidate countries in fulfilling the Copenhagen criteria in exchange for meeting the current geopolitical interests of the European elites (as was the case in some of the earlier EU enlargements) would have following implications for the Union itself: first, internally, casting further doubts on already shaken credibility of the project to build a European identity based on common values; and secondly, externally, the loss of reputation of a normative power that facilitates global relations by spreading its own principles and values.

**Key words:** European Union, democratic backsliding, rule of law, illiberal democracy, Article 7 of the Treaty on the European Union, Hungary, Romania, Poland, Western Balkans, stabilitocracy.