

УДК 321.7:341.171(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7112022.10>

Прегледни рад

*Иван Миловановић*

*Факултет политичких наука, Београд*

## **ДЕМОКРАТИЈА КАО ИЗАЗОВ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СЛУЧАЈ ДРЖАВА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

### **Сажетак**

Циљ овог рада је да укаже како је демократија пронашла своје место у Политици проширења Европске уније и какви су исходи трагања за одговарајућим демократским стандардима у процесу проширења. Аутор узима пример држава Централне и Источне Европе и правећи дистинкцију између претприступног и постприступног процеса настоји указати на све предности, недостатке и проблеме са којима се Европска унија суочава(ла) у настојању да створи заједницу држава која ће почивати на униформним демократским принципима. Како аутор уочава, неопремљеност, али и неспремност Европске уније да делује у условима нарушавања демократских начела посебно се огледа на примеру одређених држава које су након Великог проширења приступиле и тиме достигле свој политички циљ – чланство. И док су били приметни позитивни исходи у току процеса приступања, са ступањем у чланство Европској унији руке готово да су везане, док државе Централне и Источне Европе постепено клизе по танкој демократској основи. Закључује се да се Европска унија са једне стране понашала опортуно свесно дозвољавајући оваква искакања, али и да јој мањкају институционални инструменти, као и политичка воља да се овакви проблеми покушају решити.

**Кључне речи:** демократија, проширење, криза, Европска унија, Централна и Источна Европа

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ И ПОЈАШЊЕЊА

Проширење као концепт представља један од најуспешнијих инструмената Европске уније посебно у погледу њеног спољнополитичког позиционирања. Упоредо са продубљивањем интеграције растао је и број држава чланица. Међутим, за разлику од продубљивања које је имало свој формални ток први таласи проширења, све до Уговора из Мастрихта, нису били формално усмеравани. Изузев географског критеријума, јасни и прецизни услови за проширење нису постојали. Самим тим и преговори о приступању били су у формалном, ако не и у политичком смислу, једноставнији.

Међутим, Уговор из Мастрихта значајно мења ток и логику проширења стварањем тзв. Политике проширења Европске уније која је одредбама Уговора из Мастрихта постала једна од најмлађих политика Европске уније. Њен основни циљ био је да одговор на питање у којим условима може доћи до проширења након отварања држава Централне и Источне Европе (Мишчевић 2016, 133). Након тога на Самиту у Копенхагену и формулисани су критеријуми које свака држава треба да испуни како би постала чланица Уније. Дакле, логика ствари говори нам да се Европска унија припремала за потпуно редефинисање до тада релативно хомогене заједнице, будући да су државе Централне и Источне Европе (у даљем тексту: ЦИЕ, државе ЦИЕ) већ на почетку показале заинтересованост за чланство. Поред тога, крај Хладног рата и распад Совјетског Савеза као и криза и ратови на просторима бивше Југославије усмеравали су Унију ка промишљању о значају демократске, али и безбедносне компоненте у оквиру Политике проширења. Оно што се сматрало најуспешнијим инструментом промоције демократије и стабилних институција почело је након Великог проширења да показује своје недостатке.

Проширење Европске уније на државе ЦИЕ, заокружено приступањем Румуније и Бугарске, коинцидирало је са тезом Дајмонда (*Larry Diamond*) о рецесији у области демократије након 2006. године (Diamond 2015, 141). Истовремено, велики број аутора почиње да примећује извесна искакања из демократског колосека у овим државама, а посебно у Мађарској, Пољској и Румунији (Agh 2016; Voogards 2018; Pech 2016). Ипак, овакав тренд назадовања (или де-демократизације схваћене у најширем смислу) није се ограничио само на државе ЦИЕ, већ се могао приметити и у државама Западног Балкана.

Служећи се примером процеса проширења на државе ЦИЕ, аутор настоји најпре да теоријски разложи аргумент назадовања у области демократије, а потом испита како случајеви у неким државама ЦИЕ одговарају овом моделу око којег не постоји усаглашеност међу ауторима. Посебна пажња биће посвећена анализи потенцијалног аргумента да су збивања у том периоду, оличена најпре у кризи јавног дуга и свим каснијим облицима кризе, утицала на поступање Европске уније у циљу заштите темељних демократских претпоставки.

### ДЕМОКРАТИЈА У ОКВИРИМА (ПРОШИРЕЊА) ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ТЕОРИЈСКЕ НЕДОУМИЦЕ О НАЗАДОВАЊУ У ОБЛАСТИ ДЕМОКРАТИЈЕ

Пре него се упустимо у анализу проширења, елемента демократије и уочавању извесних правилности, неопходно је терминолошки одредити појмове који доминирају овом анализом. Када се ради о проширењу као концепту, дефиниција Шимелфенига (*Frank Schimmelfennig*) и Седелмајера (*Ulrich Sedelmeier*) чини се сасвим прикладном. Аутори проширење дефинишу „као процес постепене и формалне хоризонталне институционализације организационих правила и норми“ (Schimmelfennig, Sedelmeier 2005, 5). Иако ова дефиниција правољано уочава да се ради о градуалном (постепеном) процесу у оквиру којег се обухватом држава чланица шире и уговором утврђене норме и правила, она нам не говори много о томе шта покреће проширење. Из саме дефиниције може се закључити да је проширење подстакнуто усвајањем одређених (формалних) норми и правила, међу којима су и она о стабилним демократским основама неопходним за функционисање једног система, али не узима у обзир могући политички моменат.

Демократија као могући услов није се први пут, ниоткуда, јавила са Уговором из Мастрихта. Наиме, почетну тачку у том погледу представљао је тзв. Биркелбахов извештај из 1962. године састављен у Политичком комитету Европског парламента (Birkelbach 1962; Janse 2018). По први пут се говори о томе које би државе могле постати чланице Европске заједнице не узимајући у обзир искључиво до тада познати географски критеријум. У самом Извештају јасно се истиче да би требало да се ради о демократским државама (мада остаје нејасно како би се то утврђивало), које би у сваком домену биле усаглашене са државама Заједнице и Западном Европом. Међутим, остало је нејасно на основу којих би се

параметара/критеријума мерило да ли је једна држава демократска или не (Birkelbach 1962). С тим у вези, Придам (*Geoffrey Pridham*) је утврдио најмање 5 критеријума које држава мора задовољити: 1) постојање фер и слободних избора; 2) јасан проевропски курс оличен у резултатима избора; 3) стабилне институције; 4) носиоци власти који су проевропски оријентисани; 5) неговање либерално демократских вредности отелотворених у уставу државе (Pridham 1991, 235).

Елемент демократије могао се приметити и након овог извештаја, пре свега у радњама које је Заједница тада предузимала. Прва се тичала одбијања Европске економске заједнице (у даљем тексту: ЕЕЗ) да отвори преговоре са Шпанијом 1962. године о закључивању споразума о придруживању. Као главна тачка спотицања истицан је режим генерала Франка који није одговарао демократским стандардима. Други случај везује се за Грчку и војни удар из 1967. године, након којег је Европска заједница донела одлуку о замрзавању одредаба из споразума о придруживању (Powell 2015, 9–11), упркос чињеници да се радило о првој држави са којом је тада ЕЕЗ склопила споразум о придруживању 1961. године. Можда и најзначајнији искорак током 1970-их у овој области била је Декларација о демократији усвојена 1978. године на састанку Европског савета у Копенхагену (Sedelmeier 2019, 539–562). Иако је правни значај ове Декларације био ограниченог карактера, политичке импликације биле су сасвим јасне: дат је сигнал државама које исказују аспирације ка чланству у Заједници да је демократија темељ за отпочињање преговора, те да било какве ауторитарне тенденције умањују потенцијал за чланство (European Council Copenhagen 7–8 April 1978).

Ипак, непостојање јасних критеријума и правила, чак и о стандарду демократије, премештало је питање проширења на терен политичког. Дobar пример за то је приступање Грчке. Уколико посматрамо процес приступања Грчке из садашње перспективе, оно што можемо уочити је несагласност са критеријумима успостављеним 1993. године на самиту у Копенхагену, посебно оног који се тичао (функционалних) демократских институција. Дакле, садашња перспектива нам говори да је потенцијал Грчке био релативно ограничен у том тренутку. Другим речима, Грчка не би испуњавала ове критеријуме да су они постојали у тренутку преговора о приступању (Verney 2006, 23–24). Међутим, питање Грчке у много чему је било другачије од питања држава које ће настати распадом Совјетског Савеза. Да је проблем знатно

озбиљније природе говори нам и то да је тек у случају ових држава Унија одлучила да институционализује све ове норме о којима је претходно било речи.

Ипак, државе ЦИЕ сматране су успешним тестом који је и Европска унија положила у погледу демократске консолидације. Многи аутори истицали су да су државе ЦИЕ достигле степен демократије односно тачку након које повратак било каквим илибералним, ауторитарним тенденцијама не би требало очекивати (Ekiert, and Kubik 1998, 579–580, Pridham 396, 2006). Међутим, први знак реверзибилности овог процеса у случају држава ЦИЕ било је одбијање Виктора Орбана (*Viktor Orbán*) да прихвати резултате избора 2006. године, доводећи тако у питање њихов легитимитет (Bakke, and Sitter 2019). У периоду од 2006. па све до данас, Европска унија суочила се са озбиљним случајевима назадовања у области демократије. Међутим, случај Мађарске није био изолован. Уследиле су озбиљне промене у Румунији и Пољској, али и у другим државама обухваћеним Политиком проширења (попут Србије). Ово је утицало на озбиљне расправе које су захтевале ревизију претпоставки да када се једном испуне правила и норме Европске уније, у погледу демократских стандарда, није могуће очекивати повратак на старо. Ови случајеви указали су на јасну реверзибилност процеса.

Због тога се овде отварају многа питања и недоумице. Најпре треба разјаснити шта представља назадовање или рецесија у области демократије и који се услови морају испунити да бисмо могли говорити о овом феномену. Који су разлози због којих долази до оваквог назадовања? Да ли се ради искључиво о интерним факторима (оличеним у политичко-историјским околностима) или се може анализирати и улога Европске уније у овој области? Како се Европска унија прилагођавала новим околностима и како су шокови интерног и екстерног карактера (оличени у кризама) утицали на однос проширења као концепта и демократије као намераваног основа Европске уније за даља проширења?

Идеја о постојању извесног назадовања у области демократије, по свему судећи, изузетно је проблематична из више разлога. Најпре, не постоји универзална дефиниција шта се подразумева под овим појмом. Затим, у иностраној литератури у употреби су два термина која означавају готово исти феномен (*democracy decline/democratic backsliding*).<sup>1</sup> Поред тога, претпоставља се и „постојање периода успешне демократизације што може бити подложно дебати“

1 Будући да ни у српском језику не постоји устаљен термин за ову појаву у тексту се појављују термини попут назадовање, регресија, рецесија са потпуно истим значењем.

(Cianetti, Dawson, and Hanley 2018, 247), а што овај појам чини додатно оптерећеним.

Чињеница да не постоји универзална дефиниција, нити јединствен теоријски оквир помоћу којег би се ово питање могло посматрати усмерава нас ка широј перспективи овог проблема. Проблем рецесије у области демократије посматран је из најмање три различита теоријска угла. Први се односи на литературу која се бави процесима демократизације и де-демократизација (схваћених у најширем смислу). С тим у вези и процес назадовања резултат је реверзибилности демократских процеса (Haggard, and Kaufman 1995; Colton, and Skach 2005). Темељ оваквих истраживања свакако је теза Семјуела Хантингтона (*Samuel Huntington*) о таласима демократизације. Анализирајући демократске тенденције широм света Хантингтон се осврће и на државе ЦИЕ, које су након пада комунистичких режима кренуле путем изградње демократских оквира у тзв. трећем таласу (Huntington 1993). С обзиром на обухват овог процеса, први радови углавном су се бавили режимима изван Европе, да би након Великог проширења и државе ЦИЕ постале предмет интересовања аутора у овој области. Значај ових радова огледа се у томе што пружају јасан увид у заједничке елементе рецесије у области демократије. Три кључна елемента су: 1) назадовање у области владавине права и појава недемократских пракси; 2) постепена концентрација свих полуга моћи (углавном од стране извршне власти); 3) учестали притисци на правосуђе које би требало да представља стуб одбране демократских вредности и пракси (Müller 2015, Sitter, et al. 2016, 5). Други угао нуди литература која се бави процесом европеизације и његовим лимитима. Овде се најчешће ради о анализи доприноса елемента условљавања од стране Европске уније изградњи стабилних демократских темеља (Grabbe 2001). Овакав приступ може бити од значаја јер успева да направи јасну паралелу између претприступног и постприступног периода. Последњи угао посматрања односи се на литературу која се бави проблемом лимита процеса европске интеграције оличеном у питању колико разлика може да поднесе Европска унија као сложен систем (Sitter, and Bakke 2019, 3).

Поред покушаја да истраживачи уподобе назадовање у извесном теоријски калуп, постојали су и иступи званичника држава чланица којима је овај термин добијао на тежини. Примера ради, мађарски премијер Виктор Орбан, у својим иступима 2014. године, истицао је да присутни тренд у области демократије у државама чланицама Уније само представља алтернативу либералном

моделу владавине (Prime Minister's Office [Hungary] 2014). Овакав иступ мађарског премијера Муде (*Cas Mudde*) је окарактерисао као популистичку мантру оличену у покушају стварања извесног опозита либералном моделу који је за Орбана био недемократски (Mudde 2015). Са друге стране, немачка канцеларка, својим питањем „шта је то илиберално када се говори о демократији?“ јасно је указала на курс Европске уније када се ради о демократији. Она се искључиво може посматрати у оквирима либералног модела демократије (EUobserver 2015).

Све ово нам указује да сваки покушај да се овај феномен укалупи у једнствени оквир подразумева велики број преклапајућих феномена. Примера ради, Луст (*Ellen Lust*) назадовање у области демократије повезује са опадањем квалитета демократских пракси у државама које нису искључиво резултат деловања државних актера (Lust 2015, 2). Са друге стране, дефиниција коју нуди Ненси Бремео (*Nancy Bremeo*) указује да назадовање у области демократије подразумева „процес исцрпљености или елиминације било које од политичких институција, које одржавају постојећу демократију, а који је вођен од стране државе“ (Bremeo 2016, 5). Баке (*Elisabeth Bakke*) и Ситер (*Nick Sitter*) додатно сужавају дефиницију назадовања тиме што га дефинишу као „процес намерних, предвиђених акција демократски изабране владе, осмишљених да постепено подривају основна правила игре у постојећој демократији“ (Bakke, and Sitter 2019, 3).

И поред извесне разухјености, можемо уочити заједничке елементе свих дефиниција. Најпре, јасно је да се ради о процесу. Чињеница је да се урушавање демократских пракси не може десити преко ноћи, већ да се ради о сплету догађаја који су међусобно повезани. Поред тога, реч је о свесном, намераваном процесу са јасним крајњим исходима. Друго, јасно је да може постојати варијација агената који утичу на урушавање демократских пракси, али да се најчешће ради о носиоцима власти у држави (најчешће су то извршне гране власти). Ипак, оно што недостаје оваквим дефиницијама је сагледавање ширег контекста у којем се јавља рецесија у области демократије у Европској унији. Наиме, Унија је сама по себи сложен систем који функционише у оквирима дефиније „система управљања на више нивоа“. Поред тога, процес проширења састављен од великог броја инструмената који утичу на усвајање норми и правила оставља мало простора за евентуална одступања. Свеукупно, сасвим оправдано се намеће питање каква је онда улога Европске уније у овој области? Да ли су поступања Уније

резултат опортуног понашања, немоћи да утиче на ове процесе или се одговор налази у свакој од ових претпоставки? Какав је однос проширења као концепта и демократије као услова за проширење?

## ПРИСТУПАЊЕ ДРЖАВА ЦИЕ, СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ДЕМОКРАТИЈЕ И СЛУЧАЈ МАЂАРСКЕ

Крах комунизма 1989. године и отварање држава бившег комунистичког блока (сада држава ЦИЕ) за Европску унију имало је вишеструки значај. Са једне стране, могло се говорити о предностима које ће доћи са отварањем ових држава, али и о потенцијалним ризицима по стабилност Европе. Због тога је у трансформативну моћ Европске уније полагано много наде. Међу питањима која су се тада отворила било је и питање постепене демократизације и временом демократске консолидације<sup>2</sup>. Ово се пре свега односило на усвајање образаца демократских пракси и легитимацију ових образаца у новим околностима. Аутори попут Димитрове (Antoaneta Dimitrova) и Придама сматрају да је због тога случај држава ЦИЕ представљао тест новог приступа Европске уније у промоцији демократије. Нови приступ био је оличен у процесу тзв. демократизације путем интеграције (Dimitrova, and Pridham 2004, 95).

Са друге стране, државе ЦИЕ имале су вишеструке мотиве да траже чланство у Европској унији. Један од разлога био је тзв. повратак Европи као историјски императив (Henderson 2005). Међутим, поред тога, нове политичке елите биле су суочене и са аргументом да ће чланство у Унији допринети легитимацији њихових режима и стварању стабилне демократске основе за сваку наредну власт. Тиме би и процес демократске консолидације био заокружен (Pridham 2005, 203–227). На овом месту може се отворити дискусија о томе шта је представљало критичну тачку у усвајању образаца демократске праксе за државе ЦИЕ. Са једне стране, могуће је да су значајну улогу играли унутрашњи фактори тј. прилике у овим државама. Са друге стране, може се рећи и да је уплив процеса европске интеграције и прихватање ових држава под кишобран Уније могло бити од пресудног значаја (Pridham 2006, 373–400).

---

2 Овде треба скренути пажњу да је литература у последњој деценији 20. века углавном била посвећена унутрашњим факторима консолидације, да би се временом испоставило да је улога Европске уније, као спољног актера била од пресудног значаја за процес демократизације (видети O'Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986).

Ипак, треба имати на уму да у првим годинама Европска унија није имала формално утврђене норме које би се тичале демократије и свих питања повезаних са њом, а ни инструменте којима би регулисала ову област. Разлог можемо тражити, са једне стране, у постепеној надградњи економске интеграције политичком, чиме би и питање демократије у одређеном тренутку дошло на ред. Са друге стране, могуће је да је Унија у овом периоду настојала да економски веже државе ЦИЕ за себе чиме би било лакше извршити утицај у области демократије. Ова теза промовисана је још средином 20. века када је Липсет (*Seymor Martin Lipset*) довео у везу област демократије и економског развоја, односно тренда позитивног утицаја економског развоја на ниво демократије (Lipset 1959, 69–105).

У вакууму између краха комунизма и ступања на снагу Уговора из Мастрихта, те усвајања критеријума из Копенхагена, део држава ЦИЕ потписао је тзв. Европске споразуме са Унијом. Разлоге оваквог стања треба тражити и у томе да је улога Европске уније у односу према овим државама више била реактивна него преемптивна (Sadurski 2003, 37). С обзиром да није имала значајније инструменте на располагању, једино што је могла је да реагује на промене које су се великом брзином одигравале у државама ЦИЕ.

Ове промене биле су резултат снажног притиска који је надлазио са Истока, а са друге стране и резултат унутрашњих потреба да се ове државе врате под европски плашт. У том смислу наредни сигнал било је најпре формулисање тзв. Политике проширења Европске уније. Тиме је Унија читава један процес настојала да смести у калуп. Међутим, да би тај калуп могао да функционише у складу са неким правилима, усвојени су тзв. критеријуми из Копенхагена међу којима се нашао и демократија, али и услов прихватања свих обавеза које произилазе из чланства (Conclusionsof the Presidency, SN 180/93). Таква формулација усвојена на састанку Европског савета одговарала је искључиво институционалној димензији прилагођавања демократским основама. На први поглед се чини да ЕУ није на прави начин увезала политичке и економске циљеве. Ипак, државе ЦИЕ испред себе су имале јасан циљ оличен у чланству, без обзира на услове.

Овакво стање, како уочава Вахудова (*Milada Anna Vachudova*), условило је асиметрични однос у којем је предност Европске уније била значајнија. Чланство у ЕУ постало је прокламовани циљ држава ЦИЕ који је надлазио жељу Уније да ове државе види у својим редовима. С обзиром на јасну намеру држава ЦИЕ да приступе Унији, Унија је и поред извесног оклевања могла да наметне овим

државама норме и правила која је у ходу конципирала. У таквом оквиру и демократија је пронашла своје место (Vachudova 2005).

Први пример асиметричног односа у којем је Унија имала предност и у којем се значај норме демократије огледао је склапање тзв. Европских споразума. Наиме, већ почетком 1990-их Унија је изражавала озбиљне сумње у стање демократије у Румунији. О томе је сведочила и одлука да суспендује одлуку о давању помоћи Румунији 1990. године, а самим тим и преговоре о трговинском споразуму. Из самог назива програма PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) било је јасно да су једино Пољска и Мађарска у том периоду биле на добром путу консолидације. Забринутост због стања демократије навела је Унију на пут размишљања о евентуалном увођењу суспензивне клаузуле приликом склапања ових споразума. У првим тренуцима ово се односило само на Румунију. Међутим, унутар Уније било је јасно да је постојање варијација у степену демократије било резултат и различитих унутрашњих фактора који су обликовали демократију. Због тога је Унија одлучила да, уместо једностраног приступа, који би важио само за Румунију, клаузула о суспензији постане саставни део свих споразума ове природе које Унија закључује са трећим државама (Sedelmeier 2019, 539–562).

О природи односа Уније према овим државама сведочи и пример Словачке. Након одвајања од Чешке на власт у Словачкој долази влада премијера Владимира Мечиара (*Vladimir Meciar*). Доласком на власт процес приступања значајно је успорен, а влада премијера Мечиара настојала је да концентрише сву моћ у рукама „уских кругова лојалиста“ тј. да доминатну улогу у уређивању политичког система преузме извршна власт састављена од лојалних чланова (Briefing No 13 2000). Поред тога, словачка влада настојала је да умањи било какав значај парламентарне опозиције, те да мађарску мањину која је чинила готово 12% становиштва у потпуности маргинализује. Због тога је и ова влада окарактерисана као „тиранија већине“ са израженим ауторитарним тенденцијама (Schimmelfennig et al. 2003, 503; Schneider, 1997). Унија је већ након избора нове владе изразила озбиљне сумње у намере премијера Мечиара. Истовремено, настојала је да не угрози везе са Словачком или на било који начин умањи значај њеног европског пута.

Ипак, први озбиљнији сигнал био је демарш тзв. Тројке упућен словачкој влади у којем је изражено да се Словачка као придружена држава обавезала да ће радити на прихватању норми и правила, те да се критеријуми из Копенхагена примењују, без

резерве, и на Словачку (Schimmelfennig et al. 2003, 503). Одлука Европске уније да Словачка буде враћена у тзв. „спорију траку“ приступања и да се не предложи отварање преговора поклопило се са извештајем *Freedom House* који је показао да је Словачка од свих држава које су преговарале са Унијом једина била окарактерисана као „делимично слободна“ док су остале државе задовољавале критеријуме (Karatnysky et al. 1997). Поред тога, исте године Унија је донела одлуку да отпочне преговоре о приступању са групом држава међу којима није била Словачка.

Из овога се не дознаје много колико је Европска унија путем својих механизма (попут условљавања), који су служили за промоцију између осталог и демократије, успела да утиче на политичке прилике у Словачкој. Међутим, оно што се може истаћи је да Европска унија није упала у замку реторичког обећања владе Мечиара да ће исуњавати све обавезе. Оваква обећања нису утицала на одлуку Уније да Словачку премести у „спорију“ траку за приступање Унији (Vakke, and Sitter 2019, 11). Друго, Унија је успела да својим деловањем утиче на словачку владу да прихвати одређене уступке који су односили на положај националних мањина поучена искуством мађарске мањине за време владе Мечиара. Напослетку, истраживања јавног мњења указивала су да је одлука Уније да врати Словачку корак назад у процесу приступања помогла у груписању редова про-европски оријентисане опозиције и грађана, након чега је влада премијера Мечиара доживела пораз на изборима (Schimmelfennig et al. 2003, 503; Bútorová 1998).

Пример Словачке указује нам да је динамика приступања у случају држава ЦИЕ била таква да је државе ка реформама, једном након што су политичке елите приступање ЕУ декларисале као циљ, водила свест о очекиваним исходима. Додатно, одлука Уније да не отпочне преговоре са Словачком за време власти Владимира Мечиара говори да је Брисел процес приступања сматрао важним. Поред тога, одлука да након отварања преговара Европска комисија редовно саставља Извештаје о напретку био је довољан разлог који је гурао државе ка испуњавању циљева, а истовремено говорио о озбиљности намера Уније (Pridham 2006, 378).

Све ово нам указује да је Европска унија била изузетно важан актер у процесу реформи на простору држава ЦИЕ, укључујући и област демократије. Чињеница је да су у процесу који је почео са крахом комунизма постојале извесне интер-националне варијације у погледу демократске консолидације и прихватања демократских пракси. Међутим, без улоге Европске уније, њених норми и правила,

процес приступања ових држава био би спорији и мање фокусиран. Додатно, државе ЦИЕ стратешки су искористиле потенцијално чланство у Унији да изврше усмерен процес реформи. Да је Унија била озбиљна говори и одлука да се приступање Бугарске и Румуније одложи због немогућности да у потпуности испуне правила дефинисана у Копенхагену. То је у извесној мери послало поруку овим државама да се реформе морају схватити озбиљно. Наравно овде се може отворити питање апологетског прихватања ових правила и њихово институционално увођење само и ради испуњавања постављених услова. Ипак, за потребе овог рада у наставку ће бити представљен случај Мађарске који нуди увид у претходно уочено стање.

Тезу о односу према демократији пре и након приступања објашњава пример Мађарске. Да је заиста тако било је јасно већ 2006. године када је партија, садашњег мађарског премијера, Виктора Орбана, одбила да призна резултате избора (Sitter, and Bakke 2019, 3). Међутим, много значајније питање за ово истраживање јесте да ли постоји извесна врста релације између кризе у ЕУ (у различитим варијантама), назадовања у области демократије и реакције Уније и Мађарске на ове околности.

Европска унија суочила се са кризом која се након избијања у Сједињеним Америчким Државама прелила и на државе чланице Уније. У тренуцима док је Унија настојала да креира механизме за спречавање веће економске штете, мађарски премијер Орбан освојио је други мандат. На тим изборима Орбан је успео да освоји апсолутну власт. Ово је отворило Орбану пут да спроведе у дело замишљене реформе. Како уочава Жак Рупник (Jacques Rupnik), читав овај процес подразумевао је усвајање „350 закона који су дубоко утицали на саме темеље владавине права и покренули сумњу у то да ли се земља још увек може сматрати либералном демократијом“ (Rupnik 2012, 132). Поред тога, Орбан је успео у намери да изврши замену судија највишег суда и на место старијих судија постави оне који ће бити одани партији. Ово је учињено тако што је мађарска влада усвојила одредбу којом је старосна граница померена са 70 на 62 године након чега је Орбанова влада успела да именује нових 274 судија. Истовремено, умањено је значај независности централне банке, усвојио законе којима се ограничава слобода медија и све то као премијер државе чланице Европске уније (Sitter, and Bakke 2019, 3; Schlipphak, and Treib 2016, 352–365).

Поступање Мађарске изазвало је реакцију Европске уније која је 2012. године покренула три поступка због повреде права

ЕУ против Мађарске. Ово је и било очекивано с обзиром на инструменте који јој стоје на располагању у случају кршења права ЕУ и повреде основних начела. Међутим, оваква одлука изазвала је велике про-владине протесте у Мађарској. Стратегија мађарске владе темељила се на претпоставци да Брисел и структуре Уније подривају демократију у Мађарској мешањем у одлуке владе. Оваква стратегија помогла је Орбану да консолидује и учврсти партијске редове и своју подршку у јавном мњењу. Управо овакву стратегију користио је и у јеку економске кризе када је било извесно да ће државе чланице морати да помоћ потраже и од Европске уније. Очекивања да ће тон мађарске владе бити помирљиве природе резултирала су његовим изјавама да је мађарски народ успео да се одупре диктатима Беча 1848. године, притисцима Москве 1956. и 1990. године, те да неће подлећи ни под притиском Уније. Поред тога, Орбан је тврдио да је на делу покушај евро-колонијализма, те да Унија покушава да усмерава Мађарску (Schlipphak, and Treib 2016, 352–365).

Одговор Европске уније био је, најблаже речено, опрезан. Стратегија Уније огледала се у двоструком приступу. Са једне стране, председник Комисије Барозо (*José Manuel Barroso*) и европска комесарка Вивијан Рединг (*Viviane Reding*) у својим наступима оштро су критиковали реформе у Мађарској које су почеле 2010. године. Са друге стране, институционално „решење“ пронађено је у покретању механизма због повреде права Уније. Разлог оваквог одступања и одбијања у првим тренуцима да се активира члан 7. Уговора из Лисабона био је једноставан. Поједини аутори ово решење сматрају „нуклеарном опцијом“ у Европској унији (Sitter, and Bakke 2019, 3) која би могла да изазове знатно веће потресе у односу на претходно насталу штету. Додатно, Комисија је свој став бранила и тезом да је у првом тренутку спречено значајније назадовање Мађарске у области демократије од оног које се могло десити да Унија није реаговала.

Међутим, оно што је било исказање 90-их са Словачком готово да је постао образац у случају Мађарске. Сличан образац мађарски премијер применио је и у случају мигрантске кризе када је одбио било какво решење које би подразумевало да Мађарска у складу са одредбама Даблинске конвенције и одлукама институција Уније прихвати на своју територију део миграната. „Када и ко је гласао за пријем милиона људи који су ушли илегално и њихову дистрибуцију међу државама чланицама ЕУ? Ово што се догађа нема демократске темеље“ била је изјава мађарског премијера

као реакција на одлуку Уније (Reuters 2015). Пред самит шефова држава и влада 2018. године, Орбан је истицао како је дошло до „краја либералне демократије у Мађарској“ управо због мигрантске кризе, те да Мађарска не прихвата диктате бриселске бирократије. У јек самита шефова држава и влада мађарски премијер је тврдио да је мигрантска криза тренутак када би требало извршити реконструкцију демократије у Европској унији. Истицао је да проблем не представља Мађарска, нити њени демократски темељи, већ диктати који долазе из Брисела и који не одражавају демократске вредности које народ (тј. они који бирају своје власти) очекује (Reuters 2015).

Резултат оваквих иступа премијера Орбана и реформи које је спровео у Мађарској очекивано је била активација члана 7 Уговора из Лисабона (Document 12016ME/TXT). Међутим, чињеница да је он активан тек 8 година након почетка процеса реформи у Мађарској говори у прилог сложености покретања механизма контроле владавине права у државама чланицама и збуњености у редовима Уније шта чинити у оваквим ситуацијама. Поред тога, неопремљеност се огледа и у чињеници да овај члан захтева једногласност у Европском савету што се у случају Мађарске, вероватно, неће десити. Осим тога чињеница да је овај члан активан од стране Европског парламента, а не Европске комисије, као у случају Пољске, јасно указује на непостојање униформног приступа у оваквим ситуацијама.

Да је Европска унија немоћна у потпуности је потврдила и пандемија вируса корона. Предлог Закона о заштити од корона вируса који је, између осталог, предвидео и могућност владавине декретима у доба пандемије, у потпуности је оголио стање демократије и владавине права у Мађарској (Transparency International Hungary, 2020). Одговор Европске уније могао би се уметнути у сада већ чувене две фразе „забринути смо“ и „пратимо развој ситуације“. Тако је и председница Европске комисије истакла своју забринутост уз додатак да мере у доба пандемије морају бити пропорционалне стању које изазвано кризом (Serhan 2020). Међутим, све ово прати одсуство стварне акције на терену и помало немо, тихо прихватање реалности у којој се Унија нашла у условима пандемије. И колико год изјава холандског премијера Марка Рутеа (Mark Rutte) да, што се њега тиче, за Мађарску више нема места у Европској унији, може изазвати медијски потрес, оваква драматичност ни на који начин не говори у прилог промени курса или потенцијалном решењу проблема који је под тепихом Европске уније већ деценију (Bryant

2021).

Уколико се сада вратимо на елементе које је Придам уочио као важне за демократију, случај Мађарске готово у целости представља супротност постављеним стандардима демократије. Одбијања да се признају резултати избора, јак притисак извршне власти на остале актере, сталне измене изборног законодавства, маргинализација опозиције и притисак на медије само су део процеса трансформација који се након приступања одиграо у Мађарској. Слично томе, уколико посматрамо и дефиније које се баве процесом регресије (назадовања) у области демократије, Мађарска се у потпуности уклапа у обрасце које нуде поједини аутори.

Ово нас доводи до питања шта условљава постојање суштинских разлика које су се могле уочити у процесу преговарања за чланство и након ступања у чланство. Наиме, за разлику од претприступног периода у којем Унија (уз сва ограничења) може да утиче на демократска кретања у државама које теже чланству, након ступања у чланство оваква предност бледи. Чињеница је да Унија ни након десет година није успела да адекватно одговори на изазове који долазе из држава ЦИЕ. Разлога је наравно доста. Осим неадекватне институционалне опремљености и однос снага међу државама условио је овакве трендове. Најпре, ради се о одбијању Европске народне партије и канцеларке Меркел (*Angela Merkel*) да у првим годинама утичу на владу Мађарске. Потом јасна профилисаност држава Вишеградске групе и видљива блоковска подела још један су од могућих разлога оваквог стања. На крају, видљива је била и јасна подела на „њих“ и „нас“ у конкретном случају, ослањајући се на тезу да тиме што ЕУ задире у унутрашње послове Мађарске нарушава темеље демократије.

Због тога читав овај сплет околности јасно ограничава дискусију о могућим решењима проблема. Из свега реченог произилази да Унија пред собом има три потенцијалне стратегије. Прва је да коренито утиче на урушавање демократских пракси у државама чланицама и државама кандидатима. Свакако да је овде добар пример утицаја на уздржавање Румуније од недемократских пракси што у комбинацији са утицајем током ‘90-их и почетком новог века отвара неке могућности. Ипак, искуство Мађарске, а затим и Пољске, причу одводи у другом смеру. Поред тога, овај процес са собом носи и извесна ограничења. Рећи да би Унија могла своје нпр. инструменте уговорно (ре)дефинисати у циљу повратка на курс демократије (тј. снажнијег везивања држава) доводи нас до положаја у којем би било неоправдано ишчекивати сагласности

држава ЦИЕ које већ деценију клизе по терену недемократских пракси.

Друга стратегија коју Унија има на располагању јесте да прихвати постојеће стање ствари. Овакву стратегију управо кризе најбоље осликавају. Унија растргнута на више фронтова, у ситуацијама кризе, као да бира где ће прво попуњавати празнине процеса европске интеграције. Овде су државе Западног Балкана можда подеснији пример озбиром на тренутак проширења у којем се налазе.

Последња стратегија коју Унија има пред собом је да уђе у коштац са државама које испуњавају образац урушавања демократских пракси. Међутим, сâм правни оквир оличен у члану 7. оставља мало наде да до тога може доћи. Поред тога и очекивања да би постојала униформна политичка воља у редовима Уније временом су избледела. Додатно, искуство иступања Уједињеног Краљевства могло би имати одређене ефекте уколико би оваква стратегија добила своје рухо.

## **ЗАКЉУЧАК**

Рецесија у области демократије није нов феномен, нити је ексклузивно ограничена на одређено географско подручје. Много је сложенији сваки покушај да се она укалупи или по својим карактеристикама веже за одређено подручје. Ово је из разлога што је сваки случај случај за себе и што сваки од случајева у себи садржи велики број фактора који нам могу указати на извесне сличности, али не морају нужно представљати јасан образац описане појаве. Све претходно речено указује нам јасно на то да је и Европска унија у извесној мери била свесна могућих варијација у погледу стања демократије, те да су те варијације могле бити производ многобројних фактора. Због тога и не чуди да су критеријуми из Копенхагена, извештаји о напретку држава кандидата, као и члан 7. Уговора из Лисабона елементи које је Унија временом креирала како би осигурала напредак свих држава у овој области. Ипак, временски тренутак успостављава свих ових механизма говори нам да је Унија у ходу, потпуно реактивно настојала да се прилагоди новим облицима проширења који би у потпуности редефинисали једну релативно хомогену заједницу држава Европе.

Међутим, Унија је пропустила да премости јаз који постоји у овој области између претприступног и постприступног периода.

Примери изложени у претходном делу рада о томе јасно говоре. Наравно, не може се тврдити да је улога Европске уније нпр. у случају Словачке била једини и искључиви разлог смене владе премијера Мечиара, али је свакако утицала најпре својим правилима, затим и својим понашањем у овом периоду на такав сценарио. Поред тога, разлози који су могли утицати на оваква исход могу бити многоструки. Евидентно је да су национално-територијални интереси након приступања држава доминантно утицали на њихове позиције приликом евентуалног санкционисања држава. Овде је посебно приметан утицај односа држава Вишеградске групе приликом доношења одлука о овом питању.

Међутим, контекст нам указује да је Унија врло опрезно помало и опортуно наступала у периоду након 2008. године. Томе је значајније допринело избијање кризе јавног дуга на коју се касније наслонила мигрантска криза, Брегзит, па чак и пандемија изазвана корона вирусом. Из овога се јасно дознаје да криза као фактор у великој мери утиче на обликовање деловања Европске уније како унутар својих оквира тако и у односима са државама које теже чланству. Са једне стране, Унија је била окренута консолидовању сопствених редова, а са друге је морала пратити трендове у овој области не само у државама ЦИЕ, већ и примера ради у државама Западног Балкана. Због тога је овако опрезан и опортун приступ у погледу назадовања у области демократије, које је било изоловани случај, начинило образац по чијем калупу мање-више ове државе данас практикују демократију и све са њом повезане вредности.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Ágh, Attila. 2016. "The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the Worst-Case Scenario." *Problems of Post-Communism*, 63 (5–6): 277–287.
- Bermeo, Nancy. 2016. "On Democratic Backsliding." *Journal of Democracy*, 27 (1): 5–19.
- Birkelbach, Willi. 1962. Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté. Documents de séance 1961-1962, Document 122, 16 janvier 1962. = "Report on behalf of the Political Committee on the political and institutional aspects of accession or association to the Community. EP Working Documents 1961-1962, Document 122, 16 January 1962" [EU European Parliament Document].
- Boogards, Matthijs. 2018. "De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy." *Democratization*, 25 (8): 1481–1499.

- Bútorová, Zora. ed. 1998. *Democracy and Discontent in Slovakia: A Public Opinion Profile of a Country in Transition*. Bratislava: Institute for Public Affairs.
- Cianetti, Licia, James Dawson, and Seán Hanley. 2018. "Rethinking 'democratic backsliding' in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland." *East European Politics*, 34 (3): 243–256.
- Colton Timothy J., and Cindy Skach. 2005. "A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament." *Journal of Democracy*, 16 (3): 113–126. doi: 10.1353/jod.2005.0041.
- Diamond, Larry. 2015. "Facing up to the democratic recession." *Journal of Democracy*, 2 (1): 141–155.
- Dimitrova, Antoaneta, and Larry Diamond. 2004. "International actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits." *Democratization*, 11: 91–112.
- Document 12016ME/TXT. 2016. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) OJ C 202, 7. 6. 2016, 1–388 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>.
- Ekiert, Grzegorz, and Jan Kubik. 1998. "Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93." *World Politics* 50 (4): 547–581. doi: 10.1017/S004388710000736X.
- Euobserver. 2015. "Merkel clashes with Orban on meaning of 'democracy'" 3 Feb 2015, <https://euobserver.com/beyond-brussels/>.
- European Parliament. 2000. Briefing No 13. Slovakia and the enlargement of the European Union. [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/13a1\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/13a1_en.pdf).
- European Council Copenhagen 7–8 April 1978. 1978. [http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen\\_1978.pdf](http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf).
- European Council in Copenhagen – Conclusions of the Presidency, 21–22 June 1993, SN 180/93. Brussels: Council of the European Communities, 1993. 21. <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.
- Grabbe, Heather. 2001. "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity." *Journal of European Public Policy*, vol. 8 issue 6. doi: 10.1080/13501760110098323.

- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. NJ: Princeton University Press.
- Henderson, Karen. 2005. *Back To Europe: Central And Eastern Europe And The European Union*. Taylor & Francis e-Library.
- Huntington, Samuel. 1993. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Janse, Ronald. 2018. "The evolution of the political criteria for accession to the European Community, 1957–1973." *European Law Journal*, 24 (1): 57–76.
- Karatnycky A. et al. 1997. FREEDOM IN THE WORLD: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties, 1996–1997. *Freedom House*. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom\\_in\\_the\\_World\\_1996-1997\\_complete\\_book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_1996-1997_complete_book.pdf).
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy." *The American political science review* 53 (1): 69–105.
- Lust Ellen. 2015. *Unwelcome change: Understanding, evaluating, and extending theories of democratic backsliding*. Department of Political Science, Yale University, 115 Prospect Street, Roskenkranz Hall, New Haven, CT 06520.
- Miščević, Tanja. 2016. „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan.“ *Politička misao*, 53(2): 133–150.
- Mudde, Cas. 2015. "The problem with populism." *The Guardian*, 17 Feb 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos-dark-side-europe>.
- Müller, Jan-Werner. 2015. "Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law in Member States?" *European Law Journal*, 21 (2): 141–160.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Pech, Laurent. 2016. "The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges." *Asia Europe Journal*, 14 (1): 7–24.
- Powell, Charles. 2015. *The Long Road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986*, Working Paper, Elcano Royal Institute. <https://www.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/dt9-2015-powell-long-road-europe-spain-european-community-1957-1986.pdf>.

- Pridham, Geoffrey. 1991. „*Encouraging Democracy: The International Context Of Regime Transition In Southern Europe.*“ St. Martin’s Press.
- Pridham, Geoffrey. 2005. “The European Union’s Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Meciar and Dzurinda Governments Compared.” *Europe-Asia Studies*, 54 (2): 203–227. doi: 10.1080/09668130120116583.
- Pridham, Geoffrey. 2006. “European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives.” *Government and Opposition*, 41(3): 373–400.
- Prime Minister’s Office [Hungary]. 2014. “Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp”, 26 July 2014, Tusnádfürdő (Băile Tușnad), Romania, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.
- Richter, Swen, and Natasha Wunsch. 2019. “Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans.” *Journal of European Public Policy* 27 (1): 41–62.
- Rupnik, Jacques. 2012. “Hungary’s illiberal turn: how things went wrong.” *Journal of Democracy*, 23(3): 132–37.
- Sadurski, Wojciech. 2003. “Accession’s Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe.” *Yearbook of Polish European Studies*, 7/2003: 33–72. doi: 10.1111/j.1468-0386.2004.00222.x.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert and Heiko Knobel. 2003. “Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey.” *Journal of Common Market Studies*, 41 (3): 495–518.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2005. “Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe.” In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ed. Frank Schimmelfennig, and Ulrich Sedelmeier, 1–28. Ithaca: Cornell University Press.
- Schlipphak, Bernd, and Oliver Treib. 2016. „Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding.“ *Journal of European Public Policy*. doi: 10.1080/13501763.2016.1229359.
- Schneider, Eleonora. 1997. ‘Quo vadis, Slowakei? Von der eingeleiteten Demokratie zum Autoritarismus?’ (*Köln: BioSt, Berichte* 36/97

- Sedelmeier, Ulrich. 2019. "The European Union and democratization in Central and Southeastern Europe since 1989." In *Central and Southeast European Politics Since 1989*, eds. Sabrina Ramet and Christine Hassenstab, 539–562. Cambridge: Cambridge University Press.
- Serhan, Yasmeen. 2020. "The EU Watches as Hungary Kills Democracy." *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/04/europe-hungary-viktor-orban-coronavirus-covid19-democracy/609313/>.
- Sitter, Nick, and Elisabeth Bakke. 2019. "Democratic Backsliding in the European Union", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Sitter, Nick, Agnes Batory, Joanna Kostka, Andrea Krizsan, Violetta Zentai. 2016. *Mapping Backsliding in the European Union*, TransCrisis Policy Brief D.1, Budapest: Central European University.
- Than, Krisztina. 2015. "Hungary's Orban warns of 'democracy crisis' in Europe over migrant quotas." *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-orban-idUKKCN0SO11820151030>.
- Transparency International Hungary. 2020. The State of Emergency Must Be Limited in Time – says Transparency International Hungary. <https://transparency.hu/en/news/the-state-of-emergency-must-be-limited-in-time-says-transparency-international-hungary/>.
- Vachudova, Milada Anna. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Verney, Susannah. 2006. "Justifying the Second Enlargement: Promoting Interests, Consolidating Democracy or Returning to the Roots?" In *Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity*, Hellen Sjursen ed. London: Routledge.

Ivan Milovanović  
*Faculty of Political Sciences, Belgrade*

## DEMOCRACY AS A CHALLENGE TO THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION - THE CASE OF THE CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

### Resume

This paper aims to point out how democracy has found its place in the European Union's Enlargement Policy and what are the outcomes of the search for appropriate democratic standards in the enlargement process. The author takes the example of the Central and Eastern European countries and, making a distinction between the pre-accession and post-accession processes, tries to point out all the advantages, disadvantages, and problems that the European Union faces in trying to create a community of states based on uniform democratic principles. What the author notices is the unpreparedness, but also the unwillingness of the European Union to act in conditions of violating democratic principles. This is especially reflected in the example of certain countries that joined after the Great Enlargement and thus reached their political goal – membership. While positive outcomes have been observed during the accession process, with the accession to the European Union, its hands are almost tied, while the countries of Central and Eastern Europe are gradually slipping on a thin democratic basis. In conclusion, the European Union, on the one hand, acted opportunely, consciously allowing such jumps, but also it lacks institutional instruments, as well as the political will to try and solve such problems.

**Keywords:** democracy, enlargement, crisis, European Union, Central and Eastern Europe\*

---

\* Овај рад је примљен 28. јануара 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. фебруара 2022. године.