

VASILE PUȘCAȘ

DEMOKRATIZÁLÓDÁS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉGBEN

■ 2001-ben megjelent könyvemben Közép-Európa létét próbáltam bizonyítani.¹ Jelen tanulmánynak az a célja, hogy rávilágítson az európai kontinens keleti részében végbemenő egyes demokratizálódási folyamatokra a kommunista rendszerek bukását követő, illetve az európai uniós csatlakozást megelőző és közvetlenül az utáni időszakban.

A demokrácia nyugat-európai „meghatározása(i)”

■ Charles Krupnick *háromlépcsős* folyamatként értelmezi a demokratizálódást: az autoritárius rendszer liberalizálódása; a többpárti választások felé történő átmenet; a demokratikus intézmények és demokratikus kultúra megerősödése révén bekövetkező konszolidáció.² Az uniós csatlakozás kilátásai miatt az utóbbi két évtizedben az európai kontinens keleti felének országai kötelező célnak tekintették a demokrácia életbe ültetését mind bel-, mind külpolitikai szempontból. Mégis mit jelent a demokrácia a nyugat-európai standardok szerint?

Michael Meyer-Resende és Dick Toornstra 2009 szeptemberében adtak közre egy tanulmányt a Parlamenti Demokráciát Előmozdító Hivatal megrendelésére, melyben azzal érveltek, hogy az Európai Uniónak nincs szüksége saját demokráciaértelmezésre, ehelyett „az országok legnagyobb csoportosulása, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által elfogadott, átfogó demokráciaértelmezésre kellene támaszkodnia”.

Mivel elsősorban gazdasági céllal szövegezték, a Római Szerződések nem tartalmaznak a demokráciára vonatkozó előírást. Az Európai Unió először az Egységes Európai Okmányban szögezte le elköteleződését – az alapvető jogok alapján – a demokrácia előmozdítása iránt.³ Azokat a politikai kritériumokat, amelyeket az Unióba belépő államoknak teljesíteniük kell, inkább úgy kell tekintenünk, mint az Unió

saját elképzelésének kivételét arról, hogy a demokrácia mit jelent vagy mit kellene jelentenie: „a demokráciát garantáló intézmények stabilitása, jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségek jogainak betartása.”⁴ A demokratikus értékekre hivatkozik továbbá az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája, melynek preambulumban olvasható: „az Unió az emberi méltóság, szabadság, egyenlőség és szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékei mentén jön létre; a demokrácia elvein és a jogállamiságon alapul.”

A cseh és svéd elnökség alatt, 2009-ben vitát kezdeményeztek „a demokrácia értelmezésének európai konszenzusáról”, melynek során felmerült a kérdés, hogy „az Uniónak kell-e saját demokrácia-fogalmat értelmeznie”. Mindemellett az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2005-ben elfogadott egy határozatot, amely a „demokrácia alapvető elemeit” volt hivatott meghatározni. Ezek között vannak például az emberi jogok és alapvető szabadságjogok, a társulás, a békés gyülekezés, valamint a szólásszabadság joga, a közügyek vezetésében való részvételi jog, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, a szavazati jog és a jelölés joga; a politikai pártok és szervezetek pluralista rendszere; a jogállamiság tiszteletben tartása; a hatalmi ágak szétválasztása és az igazságszolgáltatás függetlensége; a közigazgatás átláthatósága és felelősségre vonhatósága; szabad, független és plurális sajtó.⁵

A fenti meghatározások többé-kevésbé ugyanazokra az alapelvekre vezethetők vissza: jogállamiság, többpárti rendszer, felelősségre vonhatóság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a hatalmi ágak szétválasztása, az igazságszolgáltatás függetlensége, szabad sajtó.

Demokratikus átmenetek Közép-Európában

■ A közép- és kelet-európai kommunista rendszerek bukása után lehetőség nyílt arra, hogy a hajdani vasfüggöny mögé is kiter-

jesszék a szabadságot és a demokráciát. Az európai uniós tagság kilátásba helyezése jelentős tényezőnek minősült az új európai demokráciákban, ahol a politikai szereplők ehhez igazították országaik bel- és külpolitikai irányvonalát. Habár az EU a 1990-es évek eleje óta elsősorban arra fektette a hangsúlyt, hogy támogassa a piacgazdaságra való átmenetet, és erősítse a kormányzási képességet, a demokratikus intézmények és eljárások léte *sine qua non* feltételként fogalmazódott meg a formális kapcsolatok és kölcsönös kötelezettségek kialakítása, valamint a forrásokhoz való hozzáférés során. Az úgynevezett koppenhágai kritériumok megszüvegezték a csatlakozási feltételeket, és kikötötték: „a tagságra jelölt országoktól elvárják, hogy valósítsák meg a demokráciát biztosító intézmények stabilitását, ültessék életbe a jogállamiságot, biztosítsák az emberi jogok tiszteletben tartását és a kisebbségek védelmét, hozzanak létre működő piacgazdaságot, valamint legyenek képesek megbirkózni az unió belüli verseny nyomásával és a piaci erőkkal.” Ennek ellenére, hogy majdnem mindenki egyetért a bővítési folyamat rövid távú előnyeivel, valamint az EU szerepével a politikai és gazdasági reformok megszilárdulásában, még nem teljesen egyértelmű, hogy a csatlakozásnak milyen hosszú távú hatásai lesznek a posztkommunista európai országok demokráciájának minőségére. Az új tagoknak számos európai törvényt és rendszabályt kellett beépíteniük jogrendjükbe, miközben kevesebb segítséget kaptak, illetve szigorúbb csatlakozási feltételeket határoztak meg számukra (Christina J. Schneider diszkriminatív jellegű tagfelvételi procedúrákról és unió belüli átrendezési konfliktusról beszél.⁶). Az új tagállamoknak olyan sajátos kihívásokkal kell szembenéznük, melyeknek hosszú távon problematikus következményei lehetnek, figyelembe véve az EU vezetőségének azon törekvését, hogy differenciált tagság bevezetésével oldja meg az európai sokszínűség kérdését. Ezek a kihívások magukban foglalják az *acquis* alkalmazását, a mélyreható gazdasági reformokat, a magas munkanélküliség csökkentését, a felduzzasztott kormányzati struktúrák, valamint a kereskedelmi és költségvetési-deficit kezelését.⁷

Az autoritárius és a demokratikus politikai rendszer közötti váltást általában átmeneti időszaknak nevezik. Rustow három szakaszt különbözteti meg.⁸ Az átmeneti időszakok sajátos vonása, hogy meglehetősen rövid idő alatt követelik meg egyes létfontosságú problémák megoldását. A kihívásokra az eliteknek kellett választ keresniük. Közép-és Kelet-Európában, ahol az értel-

miségi disszidensek és a politikusok közötti viszony hosszú múltra tekint vissza, a politikai elit és a tömegek közötti szakadék újabb kiábránduláshoz vezetett, és tovább növelte a vezető réteg és az állampolgárok közötti távolságot. Karl és Schmitter úgy vélik, hogy „az autokratikus rendszerből való átmenet módja lényegében meghatározza, hogy kialakul-e ténylegesen a demokrácia”.⁹

A demokratizálódás folyamatának értelmezése során a civil társadalom kialakítását sokan jelentős elemnek tekintik. Ez alkotja az autonómiának azt a terét, amelyből kiindulva a társadalmi érdekszövődmények képviselő politikai erők megkérdőjelezzik az államhatalmat. A civil társadalom egyik szükséges feltétele a képviselői alapoló kormányzás működésének és a demokráciának.¹⁰

A koppenhágai kritériumok elemzése

■ Mivel az Európai Unió a kezdeti, elsődlegesen gazdasági érdekközösségből olyan szervezetté fejlődött, amely ötvözi a gazdasági és politikai célkitűzéseket, külpolitikája egyre erőteljesebben irányult a demokrácia, a kormányzás és az emberi jogok értékei felé. Bővülésének logikája jóval túlmutatott a közös piac létrehozásán és fenntartásán, ezért kidolgozta tagfelvételi kritériumait, melyek elsősorban a *koppenhágai kritériumokban* nyertek egységes formát. Az EU bővítésének említett belső logikája befolyásolta a külkapcsolatokat is. Az unió vezetői 1993-as koppenhágai csúcstalálkozója nyilvánította, hogy „az EU-csatlakozást kérelmező országoknak alapvető kritériumként a demokráciát garantáló intézmények stabilitását, a jogállamiságot, az emberi jogok és a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását kell biztosítaniuk”. A koppenhágai nyilatkozatot követően az Európai Bizottság kijelentette: a harmadik országokkal megkötendő megállapodások lényeges eleme, hogy ezek kötelezzék el magukat a demokratikus elvek és az emberi jogok tiszteletben tartása, előmozdítása és védelmezése mellett. Másfelől az is nyilvánvalóvá vált, hogy az emberi jogok betartásában tett lépéseket, a megfelelő kormányzást és a demokratizálást alapvetőnek tekintik a szegénység csökkentésére irányuló stratégiák és a fenntartható fejlődés szempontjából.¹¹

A koppenhágai kritériumok tekintetében meg kell jegyezni, hogy az Európa Tanács a közép- és kelet-európai országoknak szentelte a dániai tanácskozást. A politikai kritériumokról megemlíthető, hogy értékelésében az Európai Bizottság a demokrácia

és a jogállamiság kérdéseit vizsgálja. A demokráciának lehetővé kell tennie az állampolgárok számára, hogy szabad és korrekt többpárti választások révén ténylegesen részt vegyenek a törvényhozási folyamatban. A Bizottság alaposan tanulmányozta a demokrácia és a jogállamiság azon területeit, amelyek a koppenhágai kritériumok alá tartoznak. Az együttesen alkalmazott elvek elsősorban a pályázó országokban szervezett választásokra fókuszáltak. A demokrácia és a jogállamiság értékeire épülő országok szerves részének tekinthető ugyanakkor a működőképes végrehajtó hatalom. Egy ország nem működhet szilárd bírói hatalom nélkül sem. Számos dokumentumban szerepel az a követelmény, hogy a bírói hatalom legyen független, hatékony és elérhető az állampolgárok számára, ugyanakkor megfelelő személyzeti struktúrával és szakképzett alkalmazottakkal kell rendelkeznie. Az Európai Unió nagy hangsúlyt fektet a hatékony korrupcióellenes harcra. A Bizottság szintén együttes módon elemzi a koppenhágai kritériumok másik két politikai elemét, az emberi jogokat és a kisebbségek védelmét.

„Európaiasodás” mint demokratizálódás Közép- és Kelet-Európában

■ Bár egyetért azzal az állítással, hogy „a közép-európai kormányzatok által képviselt politikai folyamatok hiányosságai alternatív modellek keresését sugallják”, Susan Rose-Ackerman azt is megjegyzi, hogy „az Európai Unió, amely a legkézenfekvőbb modell lenne, nem rendelkezik nyilvánosan számon kérhető eljárásokkal az uniós jogszabályok alapján folytatott politikákhoz”.¹²

Ami Közép-Európát illeti, Grigore Pop-Eleches hangsúlyozza, hogy a térség politikai vezetőinek „csekély tapasztalatuk van a demokratikus intézmények kialakításában és működtetésében, és ezért alapvetően a nyugati intézményes modellekre és politikai szokásokra kell támaszkodniuk”. Az úgynevezett „nyugati demokratikus modell” vagy „európaiasodás” mint a „nyugati feltételrendszer” szinonimája nyilvánvalóan pozitív hatást gyakorolt egyes autoritárius tendenciák mérséklésére, szerepet játszott a kisebbségi jogok bővítésében és a szervezett bűnözés ellenes harc hatékonnyá tételében.¹³ Pop-Eleches azzal érvel, hogy „az EU-s csatlakozási folyamat jelentős lendületet adott a demokratikus kormányzási modell tökéletesítéséhez”.

Egyes elemzők úgy vélik, hogy Közép- és Kelet-Európa országaiban a demokratizálódási folyamat lassabban haladt, mint azt 1989-ben elképzelték. Lena Kolarska-Bobinska e tekintetben Lengyelország példájára hivatkozik. Mégis, a szerző egyetért azzal, hogy az uniós csatlakozás „ösztönzést jelentett az intézményes rend megerősítéséhez Közép- és Kelet-Európában”.¹⁴

A kisebbségi jogok tekintetében érdekes lehet az a tanulmány, amely a feltételrendszer, valamint a közép- és kelet-európai demokratizálódási folyamat közötti kapcsolatot vizsgálja. Lynn M. Tesser úgy vélekedik, hogy az európai standardok alkalmazását megkövetelő nyomás kihatott az 1989 utáni közép- és kelet-európai kisebbségpolitikára.

Demokrácia Közép-Európában: milyen jellegű folyamatok?

■ Antoni Z. Kamiski és Bartłomiej Kaminski úgy vélekednek, hogy „a kommunizmusból való átmenet egyetlen tekintetben volt sikeres: a központi tervezés helyett az összes posztkommunista országban a kapitalista gazdaság nyert teret, habár az átmenet nem mindig a legelőnyösebben ment végbe”.¹⁵

A Bertelsmann Transformation Index (BTI) öt tényezőt vizsgál a 2006, 2008, 2010 és 2012-es évekre nézve a demokrácia fejlődésének felmérésére: államiság, politikai részvétel, jogállamiság, a demokratikus intézmények stabilitása, politikai és társadalmi integráció.¹⁶

Az államiság tényezőt tekintve a legnagyobb értékeket Csehország és Litvánia érte el a vizsgált időszakban. A következő helyeket Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Lengyelország, Bulgária, Románia és Horvátország foglalták el. Habár általában véve jó értékekkel rendelkeztek, Lettország és Észtország az „állami identitás” problémái miatt kerültek hátrébb a rangsorban.

A szólásszabadság tekintetében Csehország érte el a legjobb eredményeket. A következő helyeket Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia foglalja el, majd Lengyelország következik, amelynek megítélése 2010-ben és 2012-ben jelentősen rosszabbodott.

Egyetlen ország sem ért el maximális pontszámot a hivatali halommal való visszaélés büntetése terén, és Észtország, valamint Szlovénia kivételével az összes ország problémákkal küzd a bírói hatalom függetlensége tekintetében.

A demokratikus intézmények stabilitása terén Csehország, Észtország, Szlovénia és

Litvánia vezeti a mezőnyt, miközben e tekintetben Magyarország jelentős hanyatlást mutatott 2010-ben és 2012-ben.

Összehasonlítva a „régii Európá”-val, Alina Mungiu-Pippidi azon a véleményen van, hogy a populista választási győzelmek nem csupán Közép- és Kelet-Európa térségére jellemzők, hiszen a közelmúltban hasonló jelenségek tanúi lehettünk Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Olaszországban, Hollandiában és Spanyolországban, ezért már „páneurópai problémáról” beszélhetünk ez esetben.¹⁷

A Freedom House által készített „Nations in Transit 2012” nevű tanulmányt követő sajtótájékoztatón elhangzott, hogy Magyarország és Ukrajna élen járnak Közép- és Kelet-Európában a demokrácia hanyatlásának tereén. A jelentés továbbá megemlíti, hogy a térségben antidemokratikus tendenciák is kialakulhatnak, megkérdőjelezve az Európai Unió fiatal demokráciáinak tartósságát.

■ A közép-európai demokratizálódási folyamat történelmi távlatból – sikertörténet. A kommunista rendszerek látványos bukása után húsz évvel a térség országainak zöme az Európai Unió része. Az átmenet viszonylag rövid volt, és tárgyalások, valamint önkorlátozó magatartások jellemezték. Közép-Európa országainak demokratikus átalakulása nem egyetlen tényezőnek tulajdonítható. A régi rendszerek bukását sajátos módon számos belső és külső tényező okozta.

Kristi Raik hangsúlyozza, hogy a demokratikus átmenetet tárgyaló szakirodalom szerint a nemzetközi dimenzió „sokkal jelentősebb szerepet játszott Közép- és Kelet-Európában, mint bármely korábbi átalakulási folyamatban, illetve az EU a legbefolyásosabb külső tényező volt a térségben”.¹⁸

Győrffy Gábor fordítása

■ JEGYZETEK

1. Vasile Pușcaș: *Central Europe Since 1989*. Dacia, Cluj-Napoca, 2001.
2. Charles Krupnick: *Expecting more from democracy in Central and Eastern Europe*. The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, Summer/Fall 2005.
3. Michael Meyer-Resende – Dick Toornstra: *Defining democracy – an EU imperative* (<http://euobserver.com/opinion/28775>, letöltve 2012.10.25.)
4. Európa Tanács, Koppenhága, 1993.
5. Meyer-Resende – Toornstra: i. m.
6. Christina J. Schneider: *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.186.
7. Grzegorz Ekiert: *Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement*. Acta Slavica Iaponica, Tomus 25. (<http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicatn/acta/25/ekiert.pdf>, letöltve 2012.10.25.)
8. Dankwart Rustow: *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*. Comparative Politics, 1970/2. 337–363.
9. Helga A. Welsh: *Political Transition Processes in Central and Eastern Europe* (<http://www.jstor.org/discover/10.2307/422022?uid=3738920&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&uid=21101298074547>, letöltve 2012.10.25)
10. Michael Bernhard: *Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe*. Political Science Quarterly, 1993/2. (<http://links.jstor.org/sici?sici=0032-3195%28199322%29108%3A2%3C307%3ACSADTI%3E2.0.CO%3B2-O>, letöltve 2012.10.25.)
11. Todd Landman – Marco Larizza: *EU Policy Discourse: Democracy, Governance and Human Rights*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (http://www.idea.int/resources/analysis/upload/Landmann_Larizza_low_2.pdf, letöltve 2012.10.25.)
12. Susan Rose-Ackerman: *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*. East European Politics and Societies, vol. 21. 2007/1.
13. Grigore Pop-Eleches: *Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism*. East European Politics and Societies, vol. 21. 2007/1.
14. Lena Kolarska-Bobinska: *The EU Accession and Strengthening of Institutions in East Central Europe: The Case of Poland*. East European Politics and Societies, vol. 17. 2003/1.
15. Antoni Z. Kaminski – Bartłomiej Kaminski: *Trajectories of transition from communism: bumps, exists and deviations*. A University of California által 2009. november 5–8. között szervezett, 1989: *Twenty Years After* című konferencián bemutatandó tanulmány.
16. Transformation Index BTI 2012 (<http://www.bti-project.org/index/>, letöltve 2012.10.25.)
17. Alina Mungiu-Pippidi: *Is East-Central Europe Backsliding? EU “Accession” in no “End of History”*. Journal of Democracy, vol. 18. 2007/4.
18. Kristi Raik: *EU Accession of Central and Eastern European countries: Democracy and Integration as conflicting logics*. East European Politics and Societies, vol. 18. 2004/4.